

# PARADIGMA BARU UU NO. 2 TAHUN 2008 TENTANG PARTAI POLITIK

*Oleh: A.A. Oka Mahendra, S.H.*

## **Pendahuluan**

Sesudah amandemen ke-3 UUD Negara R.I. Tahun 1945 basis konstitusional eksistensi partai politik di Indonesia semakin kuat sebagai salah satu pilar pelaksanaan prinsip negara yang berkedaulatan rakyat, sebagaimana diamanatkan dalam alinea ke-4 Pembukaan UUD Negara R.I. Tahun 1945 dan Pasal 1 ayat (2) UUD Negara R.I. Tahun 1945.

Sebelum amandemen ke-3 UUD Negara R.I. Tahun 1945, eksistensi partai politik memperoleh dasar konstitusionalnya dalam Pasal 28 UUD yang menjamin kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya. Sejak amandemen ke-3 UUD secara eksplisit ditentukan peranan partai politik dalam pengusulan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden (Pasal 6A ayat (2) untuk dipilih langsung oleh rakyat. Selain itu UUD menentukan pula peranan partai politik sebagai peserta pemilihan umum untuk memilih anggota DPR dan anggota DPRD (Pasal 22E ayat (3)).

Mengapa UUD menekankan pada salah satu fungsi partai politik saja yaitu sebagai sarana rekrutmen kepemimpinan politik? Padahal disamping itu partai politik mempunyai fungsi lainnya seperti fungsi sarana komunikasi politik, sarana sosialisasi politik dan sarana pengatur konflik (Mariam Budiardjo, 1981:14-17). Sebabnya ialah karena pembentuk UUD memandang soal kepemimpinan politik sangat strategis dalam penyelenggaraan negara. Melalui proses rekrutmen kepemimpinan yang demokratis diharapkan supra struktur politik akan diisi oleh pemimpin-pemimpin yang akseptabel dan kapabel melalui proses seleksi yang demokratis. Sudah tentu fungsi lainnya dari partai politik tetap dianggap penting dan secara lebih rinci akan diatur dalam UU sebagai pelaksanaan ketentuan konstitusi.

Seperti diketahui sesudah amandemen ke-3 UUD Negara R.I. tahun 1945 pada tahun 2002 telah diundangkan UU No. 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik untuk menggantikan UU No. 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik yang dipandang sudah tidak sesuai dengan perkembangan masyarakat dan

perubahan ketatanegaraan serta sebagai pelaksanaan Ketetapan MPR Nomor X/MPR/2001 dan Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/2002.

Dalam perkembangan selanjutnya UU No. 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik oleh pembentuk undang-undang dipandang perlu untuk diperbaharui sesuai dengan tuntutan dan dinamika masyarakat. Sehubungan dengan itu pada tanggal 4 Januari 2008 telah diundangkan UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

Permasalahannya ialah:

- a. Mengapa UU No. 31 Tahun 2002 dicabut, apa latar belakangnya?
- b. Perubahan apa saja yang dimuat dalam UU No. 2 Tahun 2008?
- c. Apakah UU No. 2 Tahun 2008 akan menjamin peningkatan kualitas partai politik dimasa yang akan datang?

### **Latar belakang pencabutan UU No. 31 Tahun 2002**

Jawaban atas permasalahan mengapa UU No. 31 Tahun 2002 dicabut dapat kita simak dari konsideran menimbang dan Penjelasan Umum UU No. 2 Tahun 2008.

Ada 3 alasan pokok yang dikemukakan sebagai berikut:

- a. Untuk memperkukuh kemerdekaan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat yang diakui dan dijamin oleh UUD Negara R.I. Tahun 1945. Prinsip kemerdekaan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat sebagai hak asasi manusia harus dilaksanakan untuk mewujudkan kehidupan kebangsaan yang kuat dalam Negara Kesatuan R.I. yang merdeka, berdasarkan hukum (konsideran menimbang huruf a dan b).
- b. Dinamika dan perkembangan masyarakat yang majemuk menuntut peningkatan peran, fungsi dan tanggung jawab partai politik dalam kehidupan demokrasi secara konstitusional sebagai sarana partisipasi politik masyarakat (Penjelasan Umum alinea ke-2)
- c. UU No. 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik belum optimal mengakomodasikan dinamika dan perkembangan masyarakat yang menuntut peran partai politik dalam kehidupan berbangsa dan bernegara serta tuntutan mewujudkan partai politik sebagai organisasi yang bersifat nasional dan modern.

Pembentuk UU tampaknya berkeinginan agar dibawah UU yang baru partai politik lebih berperan, berfungsi dan bertanggung jawab sebagai sarana

partisipasi politik masyarakat dalam kehidupan demokrasi. Partai politik diharapkan tidak sekedar menjadi “mesin pengumpul suara” yang digerakkan menjelang dan pada saat pemilihan umum. Partai politik diharapkan menjadi sarana partisipasi politik masyarakat. Mariam Budiardjo (1981:1) mengemukakan “bahwa partisipasi politik adalah kegiatan seseorang atau sekelompok orang untuk ikut serta secara aktif dalam kehidupan politik, yaitu dengan jalan memilih pemimpin negara dan secara langsung atau tidak langsung, mempengaruhi kebijakan pemerintah (*public policy*)”.

Lebih lanjut dikemukakan bahwa di negara-negara demokratis pemikiran yang mendasari konsep partisipasi politik ialah bahwa kedaulatan ada di tangan rakyat, yang melaksanakannya melalui kegiatan bersama untuk menetapkan tujuan-tujuan serta masa depan masyarakat itu dan untuk menentukan orang-orang yang akan memegang tampuk pimpinan untuk masa berikutnya. Jadi partisipasi politik merupakan pengejawantahan dari penyelenggaraan kekuasaan politik yang absah oleh rakyat. Partai politik diharapkan dapat menjadi sarana yang efektif untuk turut menentukan kebijakan publik dan memilih pemimpin politik yang dipercaya untuk menjalankan kekuasaan untuk kepentingan rakyat.

Untuk itu partai politik dibangun sebagai organisasi modern. Sebagai organisasi modern dan bersifat nasional, maka partai politik mesti dibangun dengan visi kebangsaan dengan *governance culture* yang demokratis. Sebagai organisasi modern partai politik juga harus dikelola berdasarkan prinsip-prinsip keadilan, transparansi, akuntabilitas dan responsibilitas. Dengan demikian partai politik akan menjadi organisasi yang sehat dan mampu memainkan peranannya dalam kehidupan politik.

### **Perubahan yang dimuat dalam UU No. 2 Tahun 2008**

Penjelasan Umum alinea ke-4 UU No. 2 Tahun 2008 mengemukakan: “UU ini mengakomodasikan beberapa paradigma baru seiring dengan menguatnya konsolidasi demokrasi di Indonesia, melalui sejumlah pembaharuan yang mengarah pada penguatan sistem dan kelembagaan partai politik yang menyangkut demokratisasi internal partai politik, transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan partai politik, peningkatan kesetaraan gender dan kepemimpinan partai politik dalam sistem nasional berbangsa dan bernegara”. Lebih lanjut pada alinea ke-5 dikemukakan antara lain: “Dalam UU ini diamanatkan perlunya pendidikan politik dengan memperhatikan keadilan dan

kesetaraan gender yang ditujukan untuk meningkatkan kesadaran akan hak dan kewajiban, meningkatkan kemandirian dan kedewasaan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara”.

Marilah kita simak satu persatu apa yang disebut dengan beberapa paradigma baru dalam UU No. 2 Tahun 2008.

#### 1. Penguatan Sistem dan Kelembagaan Partai Politik

Penguatan Sistem dan Kelembagaan Partai Politik antara lain tercermin dari persyaratan yang harus dipenuhi oleh partai politik untuk menjadi badan hukum khususnya yang berkaitan dengan syarat memiliki kepengurusan paling sedikit 60% dari jumlah provinsi, 50% dari jumlah kabupaten/kota pada setiap provinsi yang bersangkutan dan 25% dari jumlah kecamatan pada setiap kabupaten/kota pada daerah yang bersangkutan (Pasal 3 ayat (2) huruf d).

Selain itu ditentukan pula bahwa partai politik yang bersangkutan harus memiliki rekening atas nama partai politik (Pasal 3 ayat (2) huruf e).

Kemudian dalam Pasal 12 huruf j ditentukan partai politik berhak membentuk dan memiliki organisasi sayap partai politik. Selanjutnya dalam Pasal 17 ditentukan bahwa kepengurusan partai politik terdiri atas organisasi tingkat pusat, tingkat provinsi dan tingkat kabupaten/kota dan dapat dibentuk sampai tingkat kelurahan/desa atau sebutan lain dan organisasi partai politik tersebut memiliki hubungan kerja yang bersifat hierarkis.

Partai politik menurut Pasal 30 berwenang membentuk dan menetapkan peraturan dan/atau keputusan partai politik berdasarkan AD dan ART serta tidak bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan.

#### 2. Demokratisasi Internal Partai Politik

Demokratisasi internal partai politik antara lain tercermin dalam Pasal 22 yang menentukan kepengurusan partai politik di setiap tingkatan dipilih secara demokratis sesuai dengan AD dan ART.

Kemudian dalam Pasal 27 dan Pasal 28 ditentukan pengambilan keputusan partai politik di setiap tingkatan dilakukan secara demokratis sesuai dengan AD dan ART.

UU No. 2 Tahun 2008 seperti juga UU No. 31 Tahun 2002 sama-sama menentukan kedaulatan partai politik berada ditangan anggota yang dilaksanakan menurut AD dan ART. Dan anggota partai politik mempunyai hak dalam menentukan kebijakan serta hak memilih dan dipilih.

Dalam praktek kedaulatan anggota ini tidak benar-benar terwujud. Sebab sesungguhnya yang memanfaatkan kedaulatan dan hak-hak anggota

tersebut adalah anggota yang termasuk dalam lingkaran elit partai. Lebih-lebih lagi tipologi partai politik di Indonesia dekat dengan partai massa.

Menurut Maurice Duverger (1981:19) "Lingkungan dalam (*inner circle*) ini menyerupai sedikit banyak kepemimpinan partai tradisional yang seakan-akan menyelinap di tengah-tengah jantung partai masa tersebut".

Elit politiklah yang sesungguhnya menentukan kebijakan partai termasuk kepemimpinan partai. Bahkan tak jarang elit politiklah yang sesungguhnya menentukan kebijakan partai termasuk kepemimpinan partai. Bahkan tak jarang di kalangan partai politik tertentu pengambilan keputusannya bersifat *top down* ketimbang *bottom up*.

3. **Transparansi dan Akuntabilitas dalam Pengelolaan Keuangan Partai Politik**  
Mengenai transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan partai politik diatur secara rinci dalam Bab XV mengenai keuangan yang terdiri dari Pasal 34 sampai dengan Pasal 39. Undang-undang menentukan bahwa penerimaan dan pengeluaran keuangan partai politik dikelola melalui rekening kas umum partai politik dan pengurus partai politik di setiap tingkatan melakukan pencatatan atas semua penerimaan dan pengeluaran keuangan partai politik (Pasal 36 ayat (2) dan ayat (3)).

Selanjutnya dalam Pasal 37 ditentukan bahwa pengurus partai politik di setiap tingkatan organisasi menyusun laporan pertanggungjawaban penerimaan dan pengeluaran keuangan setelah tahun anggaran berkenan berakhir.

Kemudian Pasal 38 menentukan hasil pemeriksaan dan pengeluaran keuangan partai politik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 terbuka untuk diketahui masyarakat.

Ketentuan yang cukup bagus tersebut dalam praktek sulit dilaksanakan. Pengalaman selama ini menunjukkan bahwa partai politik belum tertib mengelola keuangannya. Lebih-lebih lagi ketentuan Pasal 37 dan Pasal 38 tersebut tidak bersifat mewajibkan sehingga pelanggaran terhadap ketentuan tersebut tidak ada sanksinya.

4. **Peningkatan Kesetaraan Gender**

Peningkatan kesetaraan gender tampaknya menjadi salah satu isu penting dalam perubahan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002.

Pasal-Pasal Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 yang berkaitan dengan peningkatan kesetaraan gender dimulai dari Pasal 2 ayat (5) yang menentukan : "Kepengurusan partai politik tingkat pusat sebagaimana dimaksud pada ayat (3) disusun dengan menyertakan paling rendah 30% keterwakilan perempuan . Pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 2 dikenai

sanksi administratif berupa penolakan pendaftaran partai politik sebagai badan hukum oleh Departemen Hukum dan HAM.

Pasal 20 menentukan kepengurusan partai politik tingkat provinsi dan kabupaten / kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) dan ayat (3) disusun dengan memperhatikan keterwakilan perempuan paling rendah 30% yang diatur dalam AD dan ART partai politik masing-masing. Pasal 31 ayat (1) menentukan bahwa dalam melakukan pendidikan politik, partai politik memperhatikan kesetaraan gender.

#### 5. Pendidikan Politik

Partai politik menurut Pasal 31 melakukan pendidikan politik bagi masyarakat sesuai dengan ruang lingkup tanggung jawabnya dengan memperhatikan kesetaraan gender dengan tujuan antara lain:

- a. Meningkatkan kesadaran hak dan kewajiban masyarakat dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara;
- b. Meningkatkan partisipasi politik dan inisiatif masyarakat dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara;
- c. Meningkatkan kemandirian, kedewasaan, dan membangun kesatuan bangsa dalam rangka memelihara persatuan dan kesatuan bangsa.

Selanjutnya ditentukan bahwa pendidikan politik dilaksanakan untuk membangun etika dan budaya politik sesuai dengan Pancasila. Pendidikan politik sangat penting sebagai wahana untuk membangun etika dan budaya politik.

Menurut Almond dan Verba seperti dikutip oleh Affan & Gaffar (1999;101) "Negara-negara yang mempunyai civil cultur yang fungsi akan menopang demokrasi yang stabil, sebaliknya negara-negara yang memiliki derajat civil cultur yang rendah tidak mendukung terwujudnya sebuah demokrasi yang stabil."

Meski pendidikan politik sangat strategis, namun tampaknya partai politik belum banyak melakukannya, karena disibukkan dengan urusan pemilihan umum dan menyelesaikan konflik-konflik internal. Partai politik juga belum mampu memberikan suri teladan bagi perilaku politik yang etis dan sesuai dengan nilai-nilai budaya bangsa yang bermartabat.

### Peningkatan Kualitas Partai Politik

Undang-Undang tentang Partai Politik mengatur syarat pembentukan partai politik, perubahan AD dan ART, asas dan ciri, tujuan dan fungsi, hak dan kewajiban partai politik, keanggotaan dan kedaulatan anggota, organisasi dan

tempat kedudukan, pengambilan keputusan, rekrutmen politik, peraturan dan keputusan partai politik, pendidikan politik, penyelesaian perselisihan partai politik, keuangan, larangan, pembubaran dan penggabungan partai politik dan pengawasan.

Pengaturan yang cukup lengkap tersebut tidak dengan sendirinya meningkatkan kualitas partai politik. Peningkatan kualitas partai politik dapat diwujudkan bila partai politik terkonsolidasi dengan baik. Setidak-tidaknya kepemimpinannya di semua tingkatan cukup kuat, struktur organisasinya mantap, kader-kadernya handal dan mekanisme demokrasi dalam tubuh partai berjalan dengan baik. Sudah tentu dukungan sumber daya yang memadai diperlukan untuk membangun organisasi partai politik yang efektif. Secara fungsional partai politik dapat dikatakan meningkat kualitasnya apabila partai politik semakin mampu melaksanakan fungsinya sebagai sarana pendidikan politik, penciptaan iklim yang kondusif bagi persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia untuk kesejahteraan masyarakat, penyerap, penghimpun dan penyalur aspirasi politik masyarakat, partisipasi politik dan rekrutmen politik. *Outcome* yang diharapkan adalah stabilitas kehidupan politik dan semakin berkembangnya demokrasi.

Dewasa ini kepercayaan rakyat kepada partai politik menurun, karena partai politik merupakan bagian dari permasalahan ketimbang bagian dari solusi untuk memecahkan permasalahan krusial yang dihadapi bangsa Indonesia seperti masalah kemiskinan, pengangguran, pendidikan, jaminan sosial, infrastruktur perekonomian, konflik horizontal/vertikal di beberapa daerah yang dapat mengancam keutuhan NKRI dan menurunnya peranan Indonesia dalam percaturan politik internasional.

Bahkan akhir-akhir ini partai politik sering menyuguhkan tontonan yang tidak bisa dijadikan tuntunan dalam menegakkan prinsip-prinsip demokrasi. Partai politik dibelenggu oleh hukum besinya oligarki dan focus pada upaya memperoleh, mempertahankan dan menggunakan kekuasaan untuk kepentingan politiknya : Doktrin Benjamin Disraeli seperti dikutip Whitman (2003:80) menyatakan "*Real politics are the possession and distribution of power*" tampaknya sangat relevan dengan kondisi kepartaian di Indonesia. Partai politik berebut untuk menggeggam kekuatan dan distribusi kekuasaan dijadikan salah satu sarana *bargaining* politik.

Partai politik memang perlu membenahi rumah tangganya. Partai politik perlu melakukan konsolidasi organisasi, konsolidasi kader, konsolidasi

demokrasi internalnya dan konsolidasi program agar lebih aspiratif dan aplikatif. Sementara itu Undang-undang Partai Politik akan memberi sumbangan berharga untuk peningkatan kualitas partai politik di masa mendatang, apabila undang-undang tersebut dilaksanakan secara konsisten dan konsekuen.

Partai politik diharapkan tidak hanya sibuk menjelang pemilihan umum atau kongres/musyawah/muktamar partai politik yang bersangkutan, tetapi secara nyata memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara NKRI berdasarkan Pancasila dan UUD Negara R.I Tahun 1945. Partai politik yang berfungsi secara efektif akan selalu bersama rakyat, berjuang untuk kesejahteraan rakyat.

### Penutup

Dari uraian di atas dapat dikemukakan kesimpulan sebagai berikut:

1. Eksistensi partai politik memiliki basis konstitusional yang kuat dalam Undang-Undang Dasar Negara R.I. Tahun 1945 sebagai salah satu pilar penyelenggaraan negara yang berkedaulatan rakyat.
2. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik dibentuk antara lain dengan pertimbangan untuk menampung dinamika dan perkembangan masyarakat yang majemuk guna meningkatkan peran, fungsi dan tanggung jawab partai politik dalam kehidupan demokrasi.
3. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik mengakomodasikan paradigma baru antara lain penguatan sistem kelembagaan partai politik, yang menyangkut demokratisasi internal partai politik, transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangannya, peningkatan kesetaraan gender dan kepemimpinan partai politik dalam sistem nasional, berbangsa dan bernegara dan perlunya pendidikan politik.
4. Partai politik di masa mendatang diharapkan meningkatkan kualitasnya sehingga dapat memainkan peranan yang lebih positif untuk membangun demokrasi dalam rangka mewujudkan kesejahteraan rakyat.

Untuk itu partai politik perlu melakukan konsolidasi organisasi, kepemimpinan, kader dan programnya agar lebih aspiratif.

## DAFTAR PUSTAKA

- Undang-Undang Dasar Negara R.I. Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik.
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.
- Afan Gaffar, 1999, Politik Indonesia, Pustaka Pelajar Yogyakarta.
- Maurice Duverger, 1981, Partai-Partai Politik dan Kelompok-Kelompok Penekan, Bina Aksara Jakarta.
- Miriam Budiardjo, 1981, Partisipasi dan Partai Politik, PT Gramedia, Jakarta.
- William B Whitman, 2003, The Quotable Politician, The Lyons Press, Connecticut.

