

# Studi Tiga Wajah Partai: Otonomi dalam PDI Perjuangan di Surakarta

**Krisna Widyanto<sup>1</sup>**

Diserahkan: 18 April 2022 | Diterima: 11 Juli 2022 | Diterbitkan: 1 Agustus 2022

## Abstrak

*Tulisan ini menganalisis dinamika politik intra-partai PDI Perjuangan di Surakarta dan ruang otonomi bagi aktor di dalamnya, melalui kerangka kerja tiga wajah partai oleh Richard Katz dan Peter Mair. Penelitian ini melihat politik intra-partai melalui relasi dari tiga unit analisis partai, yakni partai di tingkat pusat, partai di jabatan publik, dan partai di lapangan, yang diharapkan dapat memberikan gambaran komprehensif mengenai dinamika intra-politik dan otonomi dalam partai. Penelitian dilakukan dengan metode kualitatif melalui studi kepustakaan dan wawancara informan kunci. Hasil penelitian memperlihatkan sentralitas pada partai di tingkat pusat membuat jejaring yang saling menguntungkan antarwajah yang berimplikasi pada pengorganisasian dan disiplin partai yang kuat sehingga dapat membangun infrastruktur politik yang kuat pula, meski dengan konsekuensi ruang otonomi yang sempit di dalamnya.*

**Kata Kunci:** PDI Perjuangan; Tiga Wajah Partai; Politik Lokal

---

<sup>1</sup> Departemen Politik dan Pemerintah, Universitas Gadjah Mada. Email: krisna.w@mail.ugm.ac.id.

## PENDAHULUAN

Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P) merupakan sebuah partai di Indonesia yang memiliki kekuatan politik besar. Pada waktu penulisan ini, PDI-P menikmati mayoritas di DPR RI dengan 109 dari 560 kursi melalui Pemilu Legislatif 2014, dilanjutkan dengan memegang 128 dari 575 kursi pada Pemilu Legislatif 2019, dan menjadi partai pengusung pasangan Joko Widodo-Jusuf Kalla (2014) dan Joko Widodo-Ma'ruf Amin (2019). Meski menikmati kekuasaan di pemerintahan sejak 2014, PDI-P memiliki rekam jejak yang panjang di kancah perpolitikan Indonesia, dimulai dari fusi partai pada tahun 1973 yang menyatukan partai-partai yang bukan berbasis pada Islam; dukung populer dengan memosisikan diri sebagai oposisi pada masa Orde Baru; fraksi internal partai antara Soerjadi vs. Megawati (Eklof, 2004); dan menjadi pemenang Pemilu Legislatif pertama pasca Orde Baru tahun 1999 dengan mendapatkan 153 dari 462 kursi.

PDI-P pada masa Orde Baru memosisikan diri sebagai aktor demokratis, yakni “musuh” dari Orde Baru yang represif dengan mengkritisi pemerintah dalam berbagai isu sosio-politik, bahkan dengan *self-branding* sebagai partainya *wong cilik* (orang kecil/biasa) yang memiliki

implikasi lawan dari *wong gedhe* (orang besar–yang memiliki kuasa), hal ini tidak lepas dari keterikatan karismatik tokoh PDI-P (Guruh dan Megawati) sebagai trah dari Sukarno (Eklof, 2004). Tidak hanya berhenti pada masa Orde Baru, PDI-P pada masa pemerintahan SBY selama dua periode (2004–2009 dan 2009–2014) juga memosisikan diri sebagai partai *wong cilik*. Salah satunya, yaitu keputusan PDI-P menolak kenaikan harga BBM (Liputan6, 2005; detikNews, 2012). Tetapi, ketika PDI-P berkuasa pada era Joko Widodo–Jusuf Kalla (2014–2019), kebijakan di PDI-P berubah dalam isu BBM dengan menghukum kader partai yang menolak kenaikan BBM (Hidayat, 2014). PDI-P juga dikritik dalam berbagai isu, seperti dukungan terhadap *omnibus law* yang dianggap merugikan rakyat (Nathaniel, 2020), kasus korupsi kader-kadernya (Aditya, 2021), dan mendukung pemerintahan Joko Widodo (Jokowi) yang represif (Anggara, 2021). Impresi terhadap PDI-P di masa kinerja rezim Jokowi sendiri dapat dilihat sebagai partai yang memiliki janji-janji demokratis, tetapi pada pelaksanaannya merupakan partai dengan tendensi otoriter.

Selama 20 tahun terakhir, PDI-P menjadi partai dominan dalam kancah politik elektoral Surakarta sejak Orde Baru dan Golkar ambruk. Selain politik

elektoral, Kota Surakarta menjadi basis politik informal yang kuat PDI-P, bahkan sebelum reformasi. Asumsi bahwa secara internal PDI-P didominasi oleh Megawati dan kekuatan pusat bukanlah hal yang baru, tetapi penelitian ini berusaha melihat bagaimana sebenarnya konfigurasi dan operasi pengorganisasian partai di tingkat lokal sehingga memiliki dominasi dan kekuatan politik yang begitu kuat di Surakarta dan ruang-ruang otonomi yang hadir di dalamnya. Tulisan ini berargumentasi bahwa kasus Surakarta menjadi unik dalam artian pengorganisasian partai yang kuat dan mitos genesis partai dari dan untuk rakyat mengesampingkan aspek dominasi dari kepengurusan pusat.

**Tabel 1. Pejabat Wali Kota Surakarta**

Wali Kota Surakarta	Waktu Menjabat	Partai
Slamet Suryanto	10 April 2000 – 10 April 2005	PDI Perjuangan
Joko Widodo	28 Juli 2005 – 28 Juli 2010 28 Juli 2010 – 1 Oktober 2012	PDI Perjuangan
F.X. Hadi Rudyatmo	19 Oktober 2012 – 28 Juli 2015 17 Februari 2016 – 17 Februari 2021	PDI Perjuangan

Gibran Rakabuming Raka	26 Februari 2021 – sekarang	PDI Perjuangan
------------------------	-----------------------------	----------------

**Tabel 2. Komposisi DPRD Kota Surakarta**

Partai Politik	Jumlah Kursi Periode 1999–2009	Jumlah Kursi Periode 2004–2009	Jumlah Kursi Periode 2009–2014	Jumlah Kursi Periode 2014–2019	Jumlah Kursi Periode 2019–2024
PDI-P	23	15	15	24	30
PKS	1	4	4	5	5
Golkar	5	5	4	4	3
PAN	6	7	4	4	3
Gerindra			2	3	3
PSI					1
Demokrat		4	7	3	0
Hanura			2	1	0
PPP	2	1	0	1	0
PDS		4	2		
PBB	1				
PKB	1				
PKP	1				

Sumber: pemilu.asia, Puskapol UI

Meski PDI Perjuangan (PDI-P) memiliki sejarah yang panjang, penelitian mengenai PDI-P (dan partai politik Indonesia secara umum) masih sedikit yang menilik terkait relasi intra-partai yang inheren dari sifat organisasi partai. Buku dari Eklof (2004) menjelaskan tentang bagaimana PDI-P tumbuh dan berkembang pada masa Orde Baru, Tomsa (2010) dalam penelitiannya menjelaskan tentang bagaimana sistem partai politik di Indonesia dipercaya oleh masyarakat secara kuat, tetapi partai politik yang ada di dalamnya memiliki tingkat kepercayaan yang rendah karena permasalahan seperti komersialisasi, personalisasi politik, dan pengorganisasian partai yang buruk. Sementara itu, Sherlock (2010) menjelaskan tentang implikasi dari partai politik terhadap parlemen yang dibentuk. Selain itu juga, umumnya penelitian mengenai strategi politik yang dilakukan adalah yang berhubungan langsung dengan permasalahan elektoral (Aji, 2016; Akhmadi, 2019; Yahono, 2014) yang mengasumsikan bahwa PDI-P dan mayoritas partai di Indonesia bersifat monolitik dengan sedikit atau tanpa analisis khusus mengenai sifat tersebut.

Terdapat beberapa penelitian mengenai politik intra-partai di Indonesia, antara lain penelitian oleh

Herdiansah (2021) mengenai konflik dan fragmentasi dalam partai-partai berbasis Islam, yakni Partai Ummat, Partai Masyumi (Reborn), Partai Gelora, PAN, PKS, dan PKB. Pratama (2021) melihat permasalahan kasus konflik intra-partai Ganjar-PDIP dan KLB Partai Demokrat melalui kaca mata faksionalisme, begitu juga dengan Romli (2018) yang membahas tentang partai politik di Indonesia pada masa Reformasi. Sementara itu, Budi (2017) meski memiliki pendekatan yang sama dengan tulisan ini, berfokus pada fenomena personalisasi partai secara umum di Indonesia dan Filipina yang berdampak pada lemahnya demokrasi di dalam partai. Selain itu, penelitian mengenai PDI-P di tingkat lokal Surakarta secara garis besar berfokus pada permasalahan elektoral (Al Habsyi, 2015; Anggraini dan Sutarso, 2014; Fatmayani *et.al.*, 2019; Valiana, 2016). Meski penelitian-penelitian terdahulu telah membahas tentang permasalahan organisatoris partai, tetapi politik intra-partai yang dihadirkan masih berkuat pada elit partai dan masih jarang melihat partai politik sebagai unit analisis yang dapat dipilah di dalamnya sehingga belum mencakup seluruh dimensi dari organisasi partai.

Dengan begitu, menjadi penting melihat bagaimana organisasi partai bekerja melalui proses pembuatan keputusan di dalamnya yang mencakup dimensi-

dimensi lain di partai. Maka, pertanyaan yang muncul ialah bagaimana interaksi intra-partai PDI-P menjawab dominasi partai di Surakarta dan otonomi di dalamnya? Tulisan ini berusaha melihat bagaimana dinamika di dalam PDI-P di Kota Surakarta sebagai salah satu basis politik terkuat PDI-P. Sedangkan otonomi di dalam partai didefinisikan sebagai ruang-ruang yang dimiliki oleh aktor di dalam partai untuk menggunakan agensi politiknya relatif dengan kekuasaan yang dimiliki oleh partai.

Tulisan ini bertujuan untuk menjelaskan pengorganisasian PDI-P di Surakarta melalui interaksi intra-partai di dalamnya. Metode penelitian yang digunakan dalam tulisan ini ialah penelitian kualitatif melalui studi kepustakaan dan wawancara. Metode ini dipilih karena kebutuhan analisis data temuan sehingga tulisan ini dapat komprehensif. Pengumpulan dan analisis data dilakukan dari rentang waktu Desember 2021 hingga Maret 2022. Wawancara dengan empat orang informan kunci dari PDI-P, yakni seorang anggota DPRD Kota Surakarta yang juga pengurus, seorang simpatisan PDI Perjuangan, seorang mantan kepala ranting di Surakarta, dan Teguh Prakosa (Wakil Wali Kota Surakarta 2019–2024 dan Sekretaris DPC PDI-P). Wawancara dilakukan secara formal maupun informal

untuk menggali terkait pengalaman dan dinamika di dalam politik internal partai. Temuan yang dihadirkan berdasarkan data primer dari berbagai wawancara yang telah diolah. Informan kunci dipilih berdasarkan dari faktor posisi informan di dalam partai, *track record* di dalam partai, dan keterbatasan sumber daya yang dimiliki oleh penulis.

Dalam menjawab pertanyaan mengenai politik intra-partai, diperlukan kerangka teoretis sebagai instrumen analisis kasus. Beberapa penelitian terdahulu telah memberikan fokus analisis yang berbeda dalam pengorganisasian partai politik. Contohnya, V.O. Key (1964) dalam tulisannya mendisagregasi partai politik menjadi beberapa bagian, yakni partai di tingkat nasional (*national committee*), partai di elektoral (*senatorial and congressional campaign committee*), dan partai di dalam organisasi (*state dan county committee*). Namun demikian, kerangka kerja yang dihadirkan oleh Key terikat pada kondisi politik di Amerika Serikat. Selanjutnya, Duverger (1964) melihat terkait hubungan vertikal dan horizontal antara partai politik dan anggotanya di Eropa tetapi terikat pada tipe partai yang diteliti (Roewer, 2019).

Kerangka kerja yang digunakan sebagai landasan penelitian ini dihadirkan oleh Katz dan Mair (1994)

melalui penelitian yang berjudul “The Evolution of Party Organizations in Europe: The Three Faces of Party Organization”, yang menjelaskan mengenai bagaimana kerja organisasi partai politik dengan membedahnya menjadi tiga area atau wajah yang ada di dalamnya dan relasi antarkelompok tersebut. Penjelasan ini melebarkan pandangan dikotomis dalam partai politik dengan siapa yang berada di pimpinan dan siapa yang menjadi pengikut dalam partai politik berdasarkan dari *law of oligarchy* Robert Michels.

Pandangan dikotomis tersebut dapat menjadi masalah, contohnya sulit untuk melihat perbedaan yang jelas antara pimpinan partai yang berada di jabatan publik dan pejabat internal partai, mereka sama-sama pimpinan partai, tetapi kepentingan dan kuasa yang mereka miliki dan interaksi dengan pengikut berbeda. Katz dan Mair (1994) berpendapat bahwa daripada menggunakan pendekatan dikotomis, lebih baik untuk melihat partai politik terdiri dari berbagai elemen atau wajah yang berinteraksi satu sama lain yang diharapkan dapat melihat pola dari organisasi partai politik. Dengan demikian, kerangka kerja yang dihadirkan oleh Katz dan Mair dapat diargumentasikan lebih komprehensif dalam melihat unit-unit analisis di dalam organisasi partai politik yang nantinya dapat digunakan untuk melihat

bagaimana pelembagaan PDI-P di Surakarta. Selain itu, kerangka kerja yang dihadirkan meski merupakan hasil penelitian di Eropa, tetapi tidak eksklusif pada fenomena kepartaian di satu tempat tertentu.

Dengan analisis melalui tiga wajah ini, memungkinkan kita untuk melihat mengenai peran, kuasa, kepentingan, limitasi (*constraint*), dan sumber daya (*resource*) yang berbeda-beda dari wajah di dalam partai. Dengan begitu, Kaitz dan Mair merumuskan tiga wajah pertama ialah partai dalam jabatan publik (*party in the public office*), yakni mereka yang memiliki jabatan publik seperti di parlemen atau pemerintahan. Kedua ialah partai di lapangan (*party on the ground*) yang merupakan aktivis, anggota, dan mereka yang berhubungan langsung dengan masyarakat. Ketiga ialah partai di tingkat pusat (*party in the central office*), yakni para pejabat pimpinan nasional partai politik. Analisis mengenai wajah-wajah partai dan relasinya terhadap satu sama lain diharapkan dapat menjadi fondasi untuk melihat karakteristik dari partai sehingga dapat menjelaskan bagaimana mekanisme internal partai bekerja dan menjawab pertanyaan mengenai pengorganisasian partai.

Sebelum membahas lebih lanjut dalam melihat tiga wajah partai, perlu untuk memahami struktur organisasi

PDI-P sebagai dasar formal dari kepengurusan partai. Setelah itu, akan dilihat mengenai analisis tiga wajah partai secara detail, dibagi dalam partai di tingkat pusat, partai di jabatan publik, dan partai di lapangan.

## **ORGANISASI PDI PERJUANGAN (PDI-P)**

Untuk melihat bagaimana interaksi dalam partai, diperlukan pemahaman tentang struktur partai. Berdasarkan AD/ART PDI-P tahun 2019–2024, struktur kepengurusan partai adalah sebagai berikut.

1. Dewan Pimpinan Pusat Partai (DPP Partai) di tingkat nasional;
2. Dewan Pimpinan Daerah Partai (DPD Partai) di tingkat provinsi;
3. Dewan Pimpinan Cabang Partai (DPC Partai) di tingkat kabupaten atau kota;
4. Dewan Perwakilan Luar Negeri Partai (DPLN Partai) di luar negeri;
5. Pengurus Anak Cabang Partai (PAC Partai) di tingkat kecamatan atau sebutan lainnya;
6. Pengurus Perwakilan Luar Negeri Partai (PPLN Partai) di negara bagian atau provinsi atau sebutan lainnya di suatu negara;

7. Pengurus Ranting Partai di tingkat desa atau kelurahan atau sebutannya lainnya; dan
8. Pengurus Anak Ranting Partai di tingkat dusun atau dukuh atau reroga atau RW atau sebutannya lainnya.

Struktur tersebut bersifat hierarkis, kecuali DPLN yang melakukan fungsi DPC di luar negeri dan PPLN sebagai tingkat perwakilan di bawah DPLN Partai. Di AD/ART PDI-P, kongres partai merupakan mekanisme yang memiliki kekuasaan tertinggi dalam partai, dengan kekuatan dapat mengganti Ketua Umum dan mengubah AD/ART. Tetapi, organ kepengurusan yang paling kuat ialah Dewan Pimpinan Pusat Partai (DPP Partai). DPP Partai dipimpin oleh seorang Ketua Umum (jabatan yang dipegang oleh Megawati semenjak 1999 secara formal) yang memiliki kekuasaan terbesar dalam partai, yang di AD/ART disebut sebagai kekuatan politik sentral partai.

Pada urusan keorganisasian, rantai komando partai harus ditaati dengan suatu tingkat kepengurusan mengikuti kebijakan dan keputusan yang telah ditetapkan oleh kepengurusan di atasnya, hal ini merupakan disiplin dari partai sehingga mengurangi kesempatan individu atau pun kelompok orang untuk *mbalelo* (menyimpang) dari kepentingan partai.

Hal ini menyoroti bahwa struktur PDI-P memang sentral kepada posisi Ketua Umum, dengan keputusan dari Ketua Umum bersifat absolut. Secara teori, keputusan-keputusan tersebut ditimbang berdasarkan musyawarah internal partai dan riset dari kebutuhan masyarakat, tetapi kekuasaan absolut yang dipegang oleh Ketua Umum menimbulkan pertanyaan tentang bagaimana meminta akuntabilitas dari keputusan-keputusan yang diambil.

## **PARTAI DI TINGKAT PUSAT**

Berbeda dari yang dirumuskan oleh Katz dan Mair (1994) bahwa partai di tingkat pusat terdiri dari dua kelompok, yakni komite eksekutif nasional dan sekretariat, DPP PDI-P hanya terdiri dari komite nasional yang terdiri atas DPP Partai.

Seperti dalam riset Roewer (2019) yang meneliti partai *National League for Democracy* (NLD) di Myanmar yang menemukan bahwa *Central Executive Committee* (CEC) di NLD (setara dengan DPP Partai di PDI-P) adalah organ terpenting di partai tetapi kekuasaan CEC tetap kalah dibandingkan dengan otoritas dari Ketua Partai. Hal tersebut juga paralel di tubuh PDI-P, meski DPP Partai memiliki kontrol terhadap birokrasi dalam partai, kekuasaan yang

dimiliki oleh DPP Partai kalah dibanding kekuasaan seorang Ketua Umum. Dalam kewenangannya, Ketua Umum bahkan memiliki hak untuk mengganti anggota DPP Partai itu sendiri.

Berdasarkan Katz dan Mair (1994), sumber daya yang dimiliki oleh partai di tingkat pusat ialah “sentralitas, keahlian, dan posisi formal pada puncak organisasi”. Di samping itu, “...banyak anggota dari partai di tingkat pusat juga merupakan pimpinan di wajah lain, posisi ini membuat partai di tingkat pusat dapat mengambil sumber daya dari wajah lain dan menjadi lokus dominan partai atau dapat membuat partai di tingkat pusat hanya sebagai arena peperangan pimpinan wajah lain dan bersifat impoten”. Di kasus PDI-P, hal ini relevan karena pimpinan partai di nasional atau pun kota sama-sama memiliki pengalaman yang panjang di ranah politik, sentralitas dari partai juga menjadi penting sebagai poros wajah yang lain dan juga pimpinan partai acap kali merupakan anggota partai di wajah yang lain. Dapat diargumentasikan bahwa partai di tingkat pusat PDI-P berhasil menjadi lokus dominan partai, paling tidak di Surakarta, bahwa DPC Partai berhasil mengonsolidasikan sumber daya dari wajah lain.

Karakter PDI-P yang sentralistik berdampak pada partai yang relatif terbebas dari permasalahan friksi elit

di dalam tubuh PDI-P karena sifat dari keputusan Ketua Umum yang final. Peran DPP Partai yang bertindak atas nama Ketua Umum menjadi penting agar partai tetap koheren secara internal. Salah satu friksi elit yang tampak ialah pada pencalonan Wali Kota Surakarta pada 2020 silam, pada proses pencalonan Gibran menjadi Wali Kota Surakarta. PDI-P awalnya mencalonkan pasangan Achmad Purnomo–Teguh Prakosa (CNN Indonesia, 2020), Purnomo merupakan Wakil Wali Kota Surakarta pada dua periode sebelumnya pada masa Wali Kota Rudyatmo. Sebelumnya, PDI-P memiliki syarat untuk maju ke pemilu harus menjadi anggota partai secara resmi selama tiga tahun dan Gibran belum memenuhi persyaratan tersebut, PDI-P menganggap bahwa terdapat pertimbangan-pertimbangan khusus sehingga terdapat fleksibilitas dalam implementasi peraturan partai (Prakoso, 2020).

Pencalonan Gibran awal mulanya pun ditolak oleh DPC Partai Kota Surakarta karena telah mengajukan calon, tetapi akhirnya tetap maju setelah bertemu dengan Megawati dan mendapatkan surat rekomendasi dari DPP Partai (Putri, 2020). Hal ini menimbulkan friksi antara DPC dan pusat (Dewi, 2020), FX. Rudyatmo sebagai Ketua DPC merasa kecewa bahwa proses struktur partai di kota tidak dianggap oleh DPP. Selain masalah kota

dengan pusat, juga menimbulkan kubu dalam partai di kota sendiri, antara kubu Gibran dan Purnomo. Meski demikian, friksi tersebut teredam dengan sendirinya dan tidak menimbulkan konflik internal partai yang berkepanjangan, hal tersebut dapat diatributkan pada disiplin partai yang kuat terhadap pusat.

Di tingkat kota, partai di tingkat pusat didelegasikan oleh DPC Partai. Hubungan antara DPC dengan tingkat di atasnya dapat dikatakan otonom dalam mengatur bagaimana partai bekerja di kota tetapi dalam beberapa kasus, DPP dan DPD memiliki kuasa untuk mengubah keputusan partai yang telah ditetapkan oleh DPC. DPC bekerja sebagai poros dalam partai, yakni mengatur bagaimana wajah lain bekerja, seperti proses rekrutmen calon anggota legislatif dan sebagai basis dari kebijakan atau putusan dari partai di jabatan publik; dan pengalokasian bagaimana anggota partai bekerja melalui struktur partai di bawahnya.

## **PARTAI DI JABATAN PUBLIK**

Layaknya seperti politik nasional di masa Orde Baru, dinamika politik elektoral kota Surakarta umumnya didominasi oleh Golkar semenjak Pemilu 1971 hingga kemenangan PDI-P pada tahun 1999 dengan 53% suara (Pratikno dan Lay, 2017). Tren PDI-P sebagai partai

pemenang di Surakarta berlanjut dari 1999 hingga sekarang, selama lebih dari 20 tahun. Hal tersebut memperlihatkan bahwa secara elektoral, PDI-P memiliki basis politik yang kuat di Surakarta. Lumsdaine (2009) melihat bahwa jargon dan *branding* yang digalangkan oleh PDI-P sebagai partai *wong cilik* dianggap menarik bagi masyarakat Surakarta dan menguatkan pijakan politik PDI-P.

Menurut Katz dan Mair (1994) partai di jabatan publik memiliki karakteristik, “paling tidak di negara yang demokratis, didominasi oleh mereka yang memenangkan pemilihan umum dan bergantung pada kesuksesan elektoral secara terus menerus untuk mempertahankan posisi mereka”, hal tersebut benar tetapi memiliki implikasi yang berbeda bagi PDI-P di Surakarta. Partai di jabatan publik didominasi oleh mereka yang alasan utamanya bukan karena dapat memenangkan pemilu dalam artian individual, tetapi terhadap relasinya dengan partai yang telah memiliki basis politik yang kuat di kota.

Keterikatan antara para pejabat dengan partai ini melahirkan pola relasi bahwa petugas partai yang berada dalam jabatan eksekutif maupun legislatif memiliki obligasi untuk tetap tunduk pada keputusan dari partai. Pada kasus legislatif pun, keputusan yang

diambil pada proses legislasi juga harus menurut dengan fraksi yangmana merupakan kepanjangan dari keputusan partai, yang merupakan domain dari partai di tingkat pusat. Kebijakan partai tersebut didasarkan pada kebutuhan masyarakat di lapangan. Tetapi secara praktik, hal ini menimbulkan pertanyaan apakah kebijakan partai tersebut dapat dipertanggungjawabkan ke masyarakat atau hanya merupakan manifestasi dari keputusan atasan partai?

Katz dan Mair (1994) menunjukkan empat sumber daya yang dimiliki oleh partai di jabatan publik, **pertama** ialah otoritas terhadap urusan pemerintah, kedua jaringan patronase, **ketiga** akses terhadap waktu, keahlian, dan informasi yang dapat digunakan oleh partai, dan **keempat** ialah legitimasi dari publik. Sumber daya pertama dan kedua diperlihatkan dengan bagaimana PDI-P berkelindan kuat dengan Pemerintah Kota Surakarta. Tiap tingkat kepengurusan partai biasanya berkomunikasi untuk mengikuti kegiatan pemerintah yang setingkat (PAC dengan kecamatan, ranting dengan kelurahan, anak ranting dengan RW). Dengan demikian, melibatkan anggota partai di berbagai kegiatan masyarakat memperlihatkan bahwa PDI-P memiliki kinerja yang nyata dan menyentuh langsung ke keseharian masyarakat. Selain itu, jejaring patronase

antara partai dan OPD (organisasi pemerintah daerah) membuka akses untuk sumber daya yang dimiliki oleh pemerintah kota, alih-alih hubungan transaksional *one-time*, hubungan yang dipelihara bersifat *quid pro quo* sehingga para birokrat memiliki hubungan yang baik dengan para kader partai.

Jejaring tersebut melahirkan infrastruktur partai yang kuat. Dalam operasional sehari-hari, interaksi antara partai di jabatan publik dan partai di lapangan saling bahu membahu untuk merealisasikan ide-ide partai. Untuk sekarang, doktrin yang digalakkan di partai ialah bertumpu pada program 3WMP dari FX Rudyatmo, yakni waras, wasis, wareg, mapan, dan papan sehingga diharapkan berorientasi pada pelayanan kesejahteraan masyarakat.

Dalam praktiknya, memang PDI Perjuangan, paling tidak di Surakarta, secara umum bekerja seperti konsep desentralisasi dengan minim intervensi dari pusat sehingga di Surakarta lebih mengandalkan infrastruktur politik yang telah dibangun. Hal ini juga bukan tanpa masalah, hubungan yang kuat antara partai dan pemerintah kota ini menyebabkan partai dapat mengontrol akses terhadap sumber daya pemerintah, yang menyebabkan partai dapat menutup akses tersebut

kepada siapa pun, dengan alasan apa pun, dan kapan pun apabila dirasa hal tersebut harus dilakukan.

Katz dan Mair (1994) mengindikasikan bahwa aktor yang sedang menjadi pejabat publik memiliki insentif pertama yang berupa keuntungan pribadi yang tidak hanya bersifat materialistik, namun juga bersifat batin seperti status sosial dan kekuasaan. Pada tingkat lapangan juga mengindikasikan bahwa insentif dari aktor yang menjadi pejabat publik lebih bersifat individual, mengingat hal-hal seperti koneksi, kekuasaan, atau kekayaan hanya berakumulasi pada satu individu yang memegang jabatan tersebut.

Pada akhirnya, sesuai dengan rumusan Katz dan Mair (1994), “partai di jabatan publik tidak dapat hanya memperhatikan pemilih, tetapi juga memperhatikan siapa yang mengontrol sumber daya untuk memenangkan pemilihan”. Namun pada kasus ini, terdapat satu faktor tambahan dimana partai di jabatan publik juga harus memperhatikan relasi dengan partai di tingkat pusat. Meski tidak ada rincian mengenai bagaimana pendanaan kampanye dilakukan, DPC menggunakan sumber daya yang tidak sedikit untuk dapat memenangkan elektoral dan urusan elektoral di Surakarta lebih berat pada faktor internal partai daripada eksternal (seperti pemilih). Oleh sebab itu, dapat diasumsikan bahwa

partai di pejabat publik “berhutang” pada partai untuk posisinya.

## **PARTAI DI LAPANGAN**

Di Surakarta dan Jawa Tengah secara umum, PDI-P memiliki basis politik yang kuat, hal ini tidak lepas dari Surakarta sebagai salah satu kota benteng PNI (Partai Nasional Indonesia) sebelum fusi, PDI-P yang dianggap sebagai penerus dari perjuangan dan ideologi PNI, dan hubungan darah antara Megawati dan Soekarno (Eklof, 2004).

Melalui kerangka kerja Katz dan Mair (1994), keanggotaan partai formal merupakan “basis utama dari partai di lapangan, tetapi secara luas juga dapat diartikan sebagai aktivis, penyokong dana, dan pemilih tetap meski tidak masuk sebagai anggota formal”. Dalam penelitian ini, partai di lapangan PDI-P dipilah menjadi dua, yakni anggota (di dalam struktural partai, termasuk pengurus) dan simpatisan (di luar struktural partai).

Secara tradisional, keanggotaan partai yang dibentuk bersifat ideologis dan simbolis yang sesuai dengan retorik partai, tetapi juga mulai terdapat arus anggota baru yang tanpa adanya ikatan ideologis dengan

partai yang menggunakan partai sebagai batu lompatan politis pribadi dengan insentif individualis. Hal ini menimbulkan masalah friksi di dalam keanggotaan partai sendiri, yang terjadi akibat pergeseran anggota-anggota lama yang merasa digantikan yang akibat adanya semacam preferensi dari partai untuk mengangkat anggota partai yang lebih mampu secara material untuk menjadi pengurus partai yang memang dibutuhkan untuk membiayai pengorganisasian partai di tingkat bawah, terutama anak ranting dan ranting.

Selain permasalahan adanya arus anggota partai baru, keanggotaan partai di Surakarta juga memiliki potensi terfragmentasi mengenai isu-isu strategis, seperti ketidaksetujuan terjadi akibat pemilihan calon wali kota, dengan satu sisi memihak pada pasangan yang telah sebelumnya digadang, yakni Purnomo–Teguh dan satu sisi memihak Gibran–Teguh ketika Gibran yang relatif cepat dicalonkan oleh partai. Meski konflik tersebut berasal dari masalah vertikal partai, fragmentasi di dalam partai bersifat horizontal dan kader yang *mbalelo* akhirnya keluar. Temuan yang ada, bagi anggota partai yang tidak setuju dengan keputusan pusat dan dikeluarkan atau mengeluarkan diri dari keanggotaan partai, mereka keluar dari ranah politik sepenuhnya karena kekecewaan terhadap partai atau

membentuk gerakan baru di luar struktural partai yang bersifat seperti simpatisan, dengan begitu tetap memiliki ikatan ideologis dan jejaring dengan partai tetapi tidak memiliki obligasi untuk mengikuti keputusan struktur partai.

Wawancara dengan salah satu simpatisan partai PDI-P (Bapak B) memperlihatkan basis politik informal yang kuat di masyarakat. Simpatisan sebagai konstituen partai, berfungsi sebagai *check and balance* terhadap partai di jabatan publik dan partai di tingkat pusat dikarenakan tanpa adanya tekanan dan keharusan untuk mengikuti keputusan struktur partai. Aktor-aktor politik lokal memiliki jaringan-jaringannya tersendiri yang berporos pada partai. Hubungan antara B dengan partai di jabatan publik misalnya, memberikan dia akses terhadap sumber daya yang sulit untuk dijangkau oleh masyarakat pada umumnya. Dengan demikian, jaringan yang sifatnya informal ini menjadi basis bagaimana politik timbal-balik antara partai di jabatan publik dan di lapangan. Hal ini menjadi menarik karena meski tidak terikat dengan struktural partai, simpatisan sebagai partai di lapangan mendapatkan keuntungan, yakni akses sumber daya melalui wajah partai yang lain, bagaimana ia dapat melakukan fungsi *check and*

*balance* apabila akses tersebut dikontrol oleh wajah yang lain?

Sebagaimana catatan dari Katz dan Mair (1994) bahwa biasanya sumber daya utama partai di lapangan ialah tenaga kerja yang dicontohkan melalui praktik Guraklih (Regu Penggerak Pemilih) di Surakarta. Guraklih dilihat sebagai bentuk mobilisasi oleh PDI-P yang bertugas menggerakkan masyarakat agar mau memilih ke TPS (tempat pemungutan suara) dan sebagai saksi dari partai, yang berasal dari komponen kader dan simpatisan PDI-P di sekitar TPS berada (Ardhana, 2021). Praktiknya, Guraklih melaksanakannya secara *door-to-door* yang dapat membuat masyarakat merasa risih sehingga dapat dianggap tindakan koersif agar masyarakat mau memilih. Ardhana (2021) juga menemukan bahwa jejaring antara Guraklih dan pejabat pemerintah kota yang diisi oleh PDI-P, masyarakat yang golput akan dilaporkan oleh Guraklih ke pemkot yang nantinya berpotensi memacetkan bantuan sosial di kemudian hari. Proses mobilisasi Guraklih dapat diargumentasikan sebagai kepanjangan tangan dari partai di pusat dan partai di jabatan publik, dimana Guraklih memiliki basis legal melalui BSPN (Badan Saksi Pemilu Nasional) untuk memuluskan trayektori kader partai di elektoral.

Bagaimana pun, melalui kontrol sumber daya pemerintah oleh partai dan karakteristik tersentralnya partai terhadap DPC, meski terdapat potensi friksi maupun konflik keanggotaan, partai memiliki disiplin yang kuat, anggota partai tetap melaksanakan perintah meski hal tersebut berlawanan dengan sikap politik pribadinya. Selain itu, temuan ini memperlihatkan bahwa partai di lapangan sebagai salah satu kunci kekuatan partai di kota, melalui dukungan kepada wajah partai lain.

## **INTERAKSI INTRA-PARTAI DI SURAKARTA DAN IMPLIKASINYA**

Analisis yang dilakukan oleh Katz dan Mair (1994) memiliki fokus pada perubahan dan adaptasi pada organisasi partai melalui tiga aspek, yakni aspek sumber daya dan limitasi dari tiap wajah, aspek independensi dan ketergantungan antar wajah, dan aspek kuasa antarwajah. Meski proses keorganisasian menjadi poin penting pada tulisan ini, namun tujuan akhir dari tulisan ini ialah untuk melihat otonomi di dalam partai melalui interaksi intra-partai. Meski begitu, tiga aspek yang diajukan oleh Katz dan Mair tidak terikat pada perubahan organisasi partai sehingga tiga aspek

tersebut dapat membantu analisis dinamika intra-partai untuk melihat otonomi di dalam partai.

Melalui temuan sentralitas DPC di Kota Surakarta dan relasinya dengan struktur di atasnya, dapat ditarik mengenai pola relasi di dalam partai. DPC Partai relatif otonom dalam menjalankan aktivitas partai di kota dibanding dengan partai di jabatan publik dan partai di lapangan berporos pada DPC Partai. Garis antara partai di jabatan publik dan partai di tingkat pusat (melalui DPC) kadang kabur karena keanggotaan dari dua wajah ini acap kali beririsan dan bersifat homogen. Walau DPC sebagai delegasi dari partai di tingkat pusat, ia tidak dapat dikatakan hanya sebagai kepanjangan tangan dari pusat, ia memiliki agensi politiknya sendiri yang lepas dari hal tersebut, yang kadang berlawanan dengan keinginan dari pusat, sekalipun pada akhirnya tetap melaksanakan perintah tersebut.

Ruang otonomi di dalam struktur DPC dan ke bawah tetap ada meski tidak terlalu luas, sebagian dikarenakan wajah-wajah partai memang sering kali memiliki kepentingan yang sama. Meski sempit, ruang otonomi ini bersifat selalu ditantang ulang dan menjadi dinamika di dalam partai, dengan berbagai aksi seperti *mbalelo* dan reorganisasi di luar partai. Meski friksi-friksi yang terjadi sebelum-sebelumnya dapat ditekan

oleh partai dan anggota partai memiliki disiplin yang kuat, arus anggota baru yang tanpa ikatan ideologis dengan partai menimbulkan pertanyaan di masa depan, apakah partai dapat menekan potensi friksi antara anggota baru dan lama?

Aspek kuasa yang terlihat ialah partai di tingkat pusat berkuasa atas wajah partai lain. Meski demikian, antar wajah memiliki ketergantungan satu sama lain, partai di jabatan publik menjadi kunci sumber daya yang dimiliki oleh pemerintah kota yang nantinya digunakan untuk menguatkan kuasa partai; partai di lapangan dibutuhkan sebagai tenaga kerja di masyarakat untuk menguatkan kekuatan politis partai dan klaim legitimasi partai; sementara partai di tingkat pusat menjadi poros politik, koordinator, dan penyambung antarwajah yang lain. Implikasi dari pola relasi ini ialah disiplin partai yang kuat, friksi elit yang ada dapat diredam, dan partai memiliki kontrol terhadap anggota di jabatan publik dan di lapangan. Pada akhirnya, aspek loyalitas pada partai dan putaran sumber daya membuat partai memiliki disiplin yang kuat dengan ruang otonomi individual atau kelompok di dalam partai yang sempit.

## **KESIMPULAN**

Melalui analisis wajah-wajah di dalam partai, dapat ditarik bagaimana dinamika pengorganisasian PDI-P di Surakarta. Indikasi oleh Katz dan Mair di Eropa memperlihatkan bahwa melemahnya partai di tingkat pusat karena semakin besarnya otonomi partai di wajah yang lain. Meski begitu, hal serupa disinyalir tidak terjadi di kasus PDI-P di Surakarta, dengan partai di tingkat pusat masih mendominasi politik internal partai.

Partai di tingkat pusat dapat mengonsolidasi kekuatan dan sumber daya dari wajah lain yang dipelihara melalui semacam *feedback loop* dari kontrol sumber daya dan infrastruktur kuat politik partai yang telah dibangun dari dahulu. Implikasinya ialah partai di tingkat pusat menjadi poros dan memiliki karakter sentralistik dalam relasinya dengan wajah partai yang lain.

Secara sederhana, perputaran sumber daya yang terjadi di tiap wajah digambarkan seperti partai di jabatan publik memiliki akses terhadap sumber daya dan birokrasi yang dapat digunakan sebagai alat untuk menarik dukungan dari masyarakat, partai di lapangan menerima sumber daya tersebut dan bekerja agar dukungan tersebut tetap kuat untuk mempertahankan status quo, dan DPC sebagai kepanjangan tangan dari

partai di tingkat pusat melakukan koordinasi agar jejaring ini tetap terpelihara.

Implikasi lainnya ialah meskipun kepengurusan partai di tingkat kota relatif otonom dengan minim dari intervensi dari pusat, di tingkat kota sendiri ruang otonomi yang hadir sempit. Hal ini juga dikarenakan kontrol terhadap sumber daya tersebut saling menguntungkan ketiga wajah di partai sehingga aktor-aktor di dalamnya merasa akseptabel dengan bagaimana partai bekerja. Kasus PDI-P di Surakarta memperlihatkan disiplin partai yang kuat di seluruh wajahnya dengan mengorbankan ruang otonomi demi stabilitas dan disiplin partai.

## REFERENSI

- Aditya, R. (2021). Daftar Politisi PDIP yang Korupsi: Juliari Batubara hingga Harun Masiku. *Suara.com*. <https://www.suara.com/news/2021/05/25/214807/daftar-politisi-pdip-yang-korupsi-juliari-batubara-hingga-harun-masiku?page=all>.
- Aji, E. B. (2016). Strategi Pemenangan PDI Perjuangan pada Pilkada Kota Semarang Tahun 2015 (Studi Kemenangan Hendi–Ita). *Journal of Politic and Government Studies*; Vol. 6, No 01 (2017): Periode Wisuda Januari 2017. <https://ejournal3.undip.ac.id/index.php/jpgs/article/view/14538>.
- Akhmadi, M. M. (2019). *Manajemen Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan dalam Pemenangan Jokowi-Jk pada Pemilihan Presiden Tahun 2014 (Studi Kasus Guraklih DPC PDI-Perjuangan Kabupaten Mojokerto)*. Mojokerto: Universitas Islam Majapahit. <http://repository.unim.ac.id/1493/>.
- Al Habsyi, H. F. (2015). *Political Communication Strategy of PDI Perjuangan (Descriptive Qualitative Study the Bapilu in Winning The Vote in 2014 Legislative Elections in Pasar Kliwon Sub-District of Surakarta City)*. Surakarta: Universitas Muhammadiyah Surakarta. <http://eprints.ums.ac.id/39615/>.

- Anggara, D. (2021). PDIP Klaim Rezim Jokowi Represif dan Tak Otoriter, Demokrat: Cermin Pemimpin Jahat dan Feodal. *Galamedia.pikiran-rakyat.com*. <https://galamedia.pikiran-rakyat.com/news/pr-352522882/pdip-klaim-rezim-jokowi-represif-dan-tak-otoriter-demokrat-cermin-pemimpin-jahat-dan-feodal>.
- Anggraini, C. E. & Sutarso, J. (2014). Analisis Komparatif Rekrutmen Perempuan dalam Partai Politik Studi Kasus PDIP dan PKS Kota Surakarta. *KomuniTi: Jurnal Komunikasi dan Teknologi Informasi*, VI (2). <https://doi.org/https://doi.org/10.23917/komuniti.v6i2.2954>.
- Ardhana, N. I. (2021). *Memenangkan Anak Presiden: Mengapa Gibran Rakabuming Memenangkan Pilkada Kota Surakarta 2020?* Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada. [http://etd.repository.ugm.ac.id/home/detail\\_pencarian/200635](http://etd.repository.ugm.ac.id/home/detail_pencarian/200635).
- Budi, A. (2017). The Age of Personalized Parties: Survival and Revival of Party Personalization in the Philippines and Indonesia. *Proceedings of the International Conference on Ethics in Governance (ICONEG 2016)*. <https://doi.org/10.2991/iconeg-16.2017.36>.

- CNN Indonesia. (2020). PDIP Solo Solid Dukung Achmad Purnomo Maju Pilkada 2020. *CNN Indonesia*. <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20200308180812-32-481559/pdip-solo-solid-dukung-achmad-purnomo-maju-pilkada-2020>.
- detikNews. (2012). Rieke: Bersama Sejuta Rakyat, PDIP akan Tolak Kenaikan BBM. *detikNews*. <https://news.detik.com/berita/d-1875981/rieke-bersama-sejuta-rakyat-pdip-akan-tolak-kenaikan-bbm>.
- Dewi, M. R. P. (2020). Curhat Rudy Kecewa Rekomendasi PDIP di Pilkada Solo Jatuh ke Gibran-Teguh. *Solopos.com*. <https://www.solopos.com/curhat-rudy-kecewa-rekomendasi-pdip-di-pilkada-solo-jatuh-ke-gibran-teguh-1072223>.
- Duverger, M. (1964). *Political Parties: Their Organization and Activity in The Modern State*. London: Methuen. <https://archive.org/details/politicalparties0000duve>.
- Eklof, S. (2004). *Power and Political Culture in Suharto's Indonesia*. London: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203507339>.

- Fatmayani, M., Pawito, D., & Muktiyo, W. (2019). Information Seeking in the Elite PDI Perjuangan about Gibran Election as the Solo Mayor. *International Journal of Multicultural and Multireligious Understanding*, 6 (6), 10. <https://doi.org/10.18415/ijmmu.v6i6.1167>.
- Herdiansah, A. G. (2021). Intra-party Conflict and the Emergence of Islamic-Based Parties in the post-2019 Election in Indonesia. *Journal of Governance*, 6 (2). <https://doi.org/10.31506/jog.v6i2.12700>.
- Hidayat, F. (2014). Tolak kenaikan BBM, Effendi & Rieke dijatuhi sanksi dari PDIP. *Merdeka.com*. <https://www.merdeka.com/peristiwa/tolak-kenaikan-bbm-effendi-rieke-dijatuhi-sanksi-dari-pdip.html>.
- Katz, R. S., & Mair, P. (1994). The Evolution of Party Organizations in Europe: The Three Faces of Party Organization. *American Review of Politics*, 14, 593–617. <https://doi.org/10.15763/issn.2374-7781.1993.14.0.593-617>.
- Key, V. O. (1964). *Politics, Parties, & Pressure Groups* (Fifth Edit). New York: Crowell. <https://archive.org/details/politicspartiespooookeyv/page/n7/mode/2up>.
- Liputan6. (2005). F-PDIP Walk Out, Harga BBM Tetap Naik. *Liputan6.com*. <https://www.liputan6.com/news/read/97541/f-pdip-iwalk-outi-harga-bbm-tetap-naik>.

- Lumsdaine, D. H. (2009). "Evangelical Christianity and Democracy in Asia" in *Evangelical Christianity and Democracy in Asia*. New York: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780195308242.001.0001>.
- Nathaniel, F. (2020). Jokowi & Puan Maharani: Duet Maut PDIP dalam Pengesahan Omnibus Law. *Tirto.id*. <https://tirto.id/jokowi-puan-maharani-duet-maut-pdip-dalam-pengesahan-omnibus-law-f5P5>.
- Prakoso, J. P. (2020). Gibran Tak Penuhi Syarat, PDIP: Jangan Samakan dengan Peraturan TNI. *Kabar24.bisnis.com*. <https://kabar24.bisnis.com/read/20200108/15/1188149/gibran-tak-penuhi-syarat-pdip-jangan-samakan-dengan-peraturan-tni>.
- Pratama, A. S. (2021). Memahami Faksionalisme sebagai Unsur Inheren bagi Dinamika Partai Politik. *JWP (Jurnal Wacana Politik)*, 6 (2), 120. <https://doi.org/10.24198/jwp.v6i2.34416>.
- Pratikno, P., & Lay, C. (2017). From Populism to Democratic Polity: Problems and Challenges in Surakarta, Indonesia. *PCD Journal*, 3 (1–2), 33. <https://doi.org/10.22146/pcd.25740>.

- Putri, B. U. (2020). Lika-liku Gibran Jokowi hingga Dicalonkan PDIP di Pilkada Solo. *Nasional.tempo.co*. <https://nasional.tempo.co/read/1366182/lika-liku-gibran-jokowi-hingga-dicalonkan-pdip-di-pilkada-solo>.
- Roewer, R. (2019). Three Faces of Party Organisation in the National League for Democracy. *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 38 (3), 286–306. <https://doi.org/10.1177/1868103419898913>.
- Romli, L. (2018). Koalisi dan Konflik Internal Partai Politik pada Era Reformasi. *Jurnal Politica Dinamika Masalah Politik dalam Negeri dan Hubungan Internasional*, 8 (2). <https://doi.org/10.22212/jp.v8i2.1138>.
- Sherlock, S. (2010). “The Parliament in Indonesia’s Decade of Democracy: People’s Forum or Chamber of Cronies?” In E. Aspinall & M. Mietzner (Eds.), *Problems of Democratisation in Indonesia: Elections, Institutions and Society* (pp. 160–178). Singapore: ISEAS–Yusof Ishak Institute.
- Tomsa, D. (2010). “The Indonesian Party System after the 2009 Elections: Towards Stability?” In E. Aspinall & M. Mietzner (Eds.), *Problems of Democratisation in Indonesia: Elections, Institutions and Society* (pp. 141–159). Singapore: ISEAS–Yusof Ishak Institute.

- Valiana, A. (2016). Analisis Strategi Komunikasi Politik terhadap Partisipasi Politik Pemenangan Rudi dan Purnomo dalam Pilkada 2015 Kota Surakarta. *Jurnal Global Citizen: Jurnal Ilmiah Kajian Pendidikan Kewarganegaraan*, 2 (2). <https://doi.org/https://doi.org/10.33061/glcz.v2i2.1560>.
- Yahono, R. L. (2014). Strategi Pencitraan Kandidat Eddy Rumpoko pada Pemilihan Umum Kepala Daerah Kota Batu (Penelitian Deskriptif Kualitatif Strategi Pencitraan Kandidat Eddy Rumpoko Pasca Isu Ijazah Palsu Pada Pemilihan Umum Kepala Daerah Kota Batu Periode 2012–2017). *Jurnal Ilmu Komunikasi*, 1–15. <http://e-journal.uajy.ac.id/5321>

