

## **Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011**

**Ibnu Ubaidillah<sup>1✉</sup>**

IAI Bunga Bangsa Cirebon<sup>1</sup>

Email : [ibnuubaidillah@bungabangsacirebon.ac.id](mailto:ibnuubaidillah@bungabangsacirebon.ac.id)<sup>1</sup>

---

Received: 2021-02-17; Accepted: 2021-03-22; Published: 2021-03-25

---

### **ABSTRACT**

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana konfigurasi politik yang terjadi sebagai latarbelakang lahirnya ketentuan pasal 13 huruf e tentang kewajiban partai politik. Disamping itu, dengan mengetahui bagaimana konfigurasinya, penelitian ini juga bertujuan untuk mencari tahu terkait alasan mengapa dalam pasal 13 huruf e tersebut hanya mewajibkan partai politik dalam menyalurkan aspirasi politik anggotanya. Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data pimer dan data sekunder. Data primer diambil langsung dari Naskah UUD NRI Tahun 1945 hasil amandemen, naskah UU No. 2 Tahun 2011 tentang perubahan atas UU No. 2 Tahun 2008, Naskah UU No. 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik, Naskah UU No. 31 Tahun 2002 tentang partai politik, Lampiran UU No. 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundangundangan, dan risalah rapat pembahasa rancangan undang-undang tentang partai politik tahun 2007. Sementara untuk data sekunder, penulis proleh dari bahanbahan kepustakaan berupa buku, hasil penelitian, jurnal, makalah, internet yang berhubungan dengan objek penelitian. Adapun data primer dan sekunder kemudian dianalisis secara kualitatif dan disajikan dalam bentuk deskripsi. Setelah melihat bagaimana konfigurasinya, hasil penelitiannya menunjukkan, ada keinginan untuk memperkuat ketentuan terkait dengan hak-hak (kepentingan) politik anggota partai yang sebelumnya banyak diabaikan, sehingga dalam rangka itu dirumuskanlah dalam pasal 13 huruf e yang mewajibkan partai dalam menyalurkan aspirasi politik anggotanya.

*Keywords: Politik, Hukum. Pembentukan*

---

### ABSTRAK

This study aims to find out how the political configuration that occurs as a background for the birth of the provisions of Article 13 letter e concerning the obligations of political parties. In addition, by knowing how the configuration is, this study also aims to find out the reasons why Article 13 letter e only requires political parties to channel the political aspirations of their members. The data used in this study are primary data and secondary data. Primary data are taken directly from the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia as a result of the amendments, the text of Law no. 2 of 2011 concerning amendments to Law no. 2 of 2008, the text of Law no. 2 of 2008 concerning Political Parties, Law No. 31 of 2002 concerning political parties, Attachment to Law no. 12 of 2011 concerning the formation of laws and regulations, and the minutes of the meeting to discuss the draft law on political parties in 2007. As for secondary data, the authors obtained from library materials in the form of books, research results, journals, papers, internet related to the object of research. The primary and secondary data were then analyzed qualitatively and presented in the form of a description. After seeing how the configuration is, the results of the research show that there is a desire to strengthen the provisions related to the political rights (interests) of party members which were previously ignored, so that in that context it is formulated in article 13 letter e which obliges parties to channel the political aspirations of their members.

*Keywords: Politics, Law. Formation*

---

Copyright © 2020 Eduprof : Islamic Education Journal

Journal Email :[eduprof.bbc@gmail.com](mailto:eduprof.bbc@gmail.com) / [jurnaleduprof.bungabangsacirebon.ac.id](http://jurnaleduprof.bungabangsacirebon.ac.id)

## PENDAHULUAN

Eksistensi partai politik dalam sebuah negara demokrasi pada dasarnya merupakan sebuah keniscayaan. Hal ini disebabkan karena negara-negara demokrasi modern, termasuk juga Indonesia, cenderung memiliki tingkat populasi masyarakat yang tinggi dan luasnya teritorial pemerintahan.<sup>1</sup> Di tengah kondisi yang demikian, tanpa adanya instrumen yang dapat dijadikan sebagai jembatan, negara akan kesulitan dalam mengakomodir banyaknya kepentingan yang disalurkan rakyatnya terhadap negara.<sup>2</sup> Sehingga dengan begitu, partai politik kemudian menjadi penting untuk dihadirkan, dilembagakan, dan diperkuat lagi derajat pelembagaannya sebagai instrumen politik demokratis yang keberadaannya diharapkan mampu menjadi jembatan antara kepentingan rakyat dan negara.<sup>3</sup>

Di Indonesia, pelembagaan partai politik kedalam undang-undang, setelah mengalami beberapa kali perubahan, saat ini dilembagakan melalui Undang-undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 2 Tahun 2008.<sup>4</sup> Pelembagaan ini dalam perakteknya tidak dapat dilepaskan dari adanya campur tangan lembaga negara (DPR bersama Presiden) yang diberikan kewenangan dalam membentuk sebuah undang-undang. Dengan dimilikinya kewenangan dalam membentuk sebuah undang-undang, maka campur tangan lembaga negara tersebut menjadi sah secara hukum dan dalam wujud nyata kemudian campur tangan itu dirumuskan ke dalam suatu bentuk aturan hukum (undang-undang) yang bersifat memaksa.<sup>5</sup>

Dalam Pasal 20 Ayat 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 disebutkan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) memegang kekuasaan dalam membentuk undang-undang.<sup>6</sup> Hal ini sejalan dengan fungsi legislasi yang dimilikinya di samping fungsi pengawasan dan fungsi penganggaran.<sup>7</sup> Namun dalam perakteknya, sekalipun DPR diberikan kekuasaan dalam membentuk undang-undang, setiap rancangan undang-undang yang ada, harus dibahas pula secara bersama dengan Presiden sebelum akhirnya rancangan itu disetujui oleh keduanya (DPR dan Presiden).<sup>8</sup> Setiap rancangan undang-undang yang tidak mendapatkan persetujuan bersama, maka secara otomatis rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan kembali dalam persidangan DPR masa itu.<sup>9</sup>

Dilihat dari segi kelembagaannya, DPR dan Presiden merupakan lembaga politik. Sebagai lembaga politik, dalam hal pengisian jabatannya, DPR dan Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilu.<sup>10</sup> Oleh karena DPR dan Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilu, maka idealnya atau dalam tataran yang seharusnya (Das Sollen), setiap produk undang-undang

yang dihasilkan oleh keduanya harus pula menentukan keberpihakannya terhadap rakyat. Karena bagaimanapun, dalam sebuah negara demokrasi, rakyatlah pemegang sebuah kedaulatan, sehingga rakyat berada dalam kedudukan yang paling diperioratkan. 11

Dibentuknya sebuah undang-undang pada dasarnya tidak boleh bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi. Prinsip-prinsip demokrasi harus tetap ditegakkan dalam setiap pembentukan suatu undang-undang. Dalam setiap pembentukan suatu undang-undangan harus diadakan jaminan bahwa undangundang tersebut dibentuk atas dasar prinsip-prinsip demokrasi.<sup>12</sup> Oleh karena itu, jika sebuah undang-undang dibentuk tanpa menjunjung tinggi prinsip-prinsip demokrasi, maka pembuat undang-undang akan dianggap telah mengingkari dan merampas kedaulatan yang dimiliki rakyat, karena kedaulatan berada di tangan rakyat. Pada saat yang bersamaan, eksistensi undang-undang tersebut patut pula dipermasalahkan sebagai produk hukum (undang-undang) yang tidak responsif.<sup>13</sup>

Diberikannya kewenangan terhadap DPR dan Presiden dalam membentuk sebuah undang-undang memiliki konsekuensi bahwa dalam setiap proses pembentukan suatu undang-undang tidak dapat dilepaskan dari adanya prosesproses politik, di samping proses hukum. Hal ini merupakan konsekuensi logis karena DPR dan Presiden merupakan lembaga politik. Oleh karenanya, adanya proses politik dalam setiap pembentukan undang-undang di DPR memang tidak dapat dihindarkan. Namun demikian, kualitas proses politik dalam setiap pembentukan undang-undang di DPR juga sangatlah penting untuk diperhatikan.

Selama ini, eksistensi proses politik dalam pembentukan undang-undang di DPR masih sering ditampilkan sebagai ajang tolak tarik suatu kepentingan. Celakanya, kepentingan yang diperjuangkan tersebut bukan untuk memperjuangkan kepentingan rakyat. Tolak-tarik kepetingan di DPR dilakukan dalam rangka untuk memperjuangkan kepentingan politiknya sendiri atau kelompoknya sendiri. Oleh karenanya, wajar jika proses-proses politik tersebut kemudian banyak berdampak pada terciptanya karakter produk undang-undang yang tidak responsif.<sup>14</sup>

Dalam realitasnya, ada banyak undang-undang sebagai produk DPR berama Presiden yang berkarakter tidak responsif. Dari sekian banyak undangundang berkarakterkarakter tidak responsif itu salah satunya dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 13 Huruf e Undang-undang Nomor 2 Tahun 2008 sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 2 tahun 2008. Dalam ketentuan Pasal 13

Huruf e tersebut disebutkan: “Partai politik berkewajiban melakukan pendidikan politik dan menyalurkan aspirasi politik anggotanya” 15

Dari ketentuan Pasal 13 Huruf e di atas, khususnya pada kalimat “menyalurkan aspirasi politik anggotanya” terlihat bahwa ketentuan tersebut cenderung mewajibkan partai politik dalam memprioritaskan penyaluran aspirasi politik anggota dan bukan aspirasi politik masyarakat secara keseluruhan. Tentu kata “anggota” di situ tidaklah bermakna pula sebagai anggota masyarakat, melainkan sebagai anggota partai politik. Karena pada saat melihat ketentuan sebelumnya, yakni dalam ketentuan Pasal 1 Ayat 1 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2008, ada pemisahan yang sangat jelas antara kata “anggota” dan kata “masyarakat”. Ketentuan Pasal 1 Ayat 1 ini secara kongkrit dapat dilihat sebagai berikut: “Partai politik adalah organisasi yang bersifat nasional yang dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”16

Dengan demikian, ketentuan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 Ayat satu di atas hanya mewajibkan partai politik dalam menyalurkan aspirasi politik anggotanya (anggota partai), dan bukan aspirasi politik masyarakat. Padahal idealnya, setiap aturan hukum (undang-undang) yang dibuat tidak boleh menentukan keberpihakannya terhadap kelompok-kelompok tertentu (anggota partai politik), melainkan hukum dibuat semata-mata untuk melindungi segenap kepentingan masyarakat. Karena bagaimanapun, sifat dari sebuah undang-undang adalah general and abstrak, sehingga daya laku normanya juga harus universal. Pada saat aturan hukum (undang-undang) menentukan keberpihakannya terhadap kelompok-kelompok tertentu, maka secara otomatis validitasnyapun patut pula dipertanyakan sebagai produk hukum (undang-undang) yang tidak responsif.

Adanya ketentuan hukum yang hanya mewajibkan partai politik dalam menyalurkan aspirasi politik anggota sebagaimana disebutkan di atas, tentu tidaklah sebanding dengan peran dan kedudukan strategis yang dimiliki oleh partai politik. Sebagai contoh misalnya, sekalipun partai politik tidak tergolong ke dalam lembaga negara, namun partai politik memiliki akses dan pengaruh yang cukup besar terhadap lembaga-lembaga negara. Hal ini berawal pada saat partai politik dijadikan sebagai satu-satunya sarana bagi siapapun yang ingin duduk dalam jabatan-jabatan politik, terkecuali dalam Pemilu (boleh independen/tanpa melalui sarana partai politik). Sehingga siapapun yang ingin duduk dalam jabatan-

jabatan politik, tidak ada sarana lain selain melalui sarana partai politik. Oleh karenanya, dalam konteks ini, partai politik memiliki daya tawar yang cukup tinggi, hingga akhirnya partai politik tersebut mampu mempengaruhi setiap kebijakan yang dirumuskan oleh negara melalui para anggotanya yang duduk dalam jabatan-jabatan politik tersebut. 17

Strategisnya peran dan kedudukan yang dimiliki oleh partai politik di satu sisi, dan tidak adanya aturan hukum yang mengikat kuat untuk mewajibkan partai politik dalam menyalurkan aspirasi politik masyarakat di sisi lainnya, dapat berdampak pada terciptanya organisasi partai politik yang oportunistis. Padahal, idealisme atau cita-cita awal dibentuknya partai politik adalah untuk dijadikan sebagai instrumen politik demokratis yang diharapkan mampu menjembatani antara kepentingan rakyat dan negara. Begitupun pada saat dilakukan upaya untuk memperkuat derajat pelembagaan partai politik ke dalam suatu undang-undang, keinginan untuk memperkuat dan mendekatkan relasi rakyat dan negara dalam sebuah negara demokrasi dengan partai politik sebagai instrumennya merupakan sesuatu yang sangat diperhitungkan.

Perseteraan antara KMP dan KIH di DPR pasca terpilihnya Jokowi-JK dalam pemilu Presiden Tahun 2014 lalu adalah salah satu contoh dari sekian banyak bentuk oportunisme partai politik, dimana anggota DPR yang notabene terdiri dari berbagai elemen partai cenderung mempertontonkan perebutan kepentingan partai yang disalurkan partai melalui fraksinya masing-masing yang ada di DPR. Sekalipun dari segi kelembagaan DPR ini mencerminkan sebagai lembaga representasi masyarakat, namun dalam perakteknya, setiap anggota DPR yang notabene terdiri dari berbagai elemen partai, tidak dapat serta merta melepaskan dirinya dari eksistensi fraksi yang ada di DPR sebagai wujud partai dan wadah partai dalam menyalurkan aspirasi politiknya kepada DPR. Oleh karenanya, pada saat itu, baik langsung ataupun tidak langsung, banyak kepentingan rakyat yang terabaikan. 18

Sementara itu, pada saat dilakukan upaya perbandingan antara ketentuan Pasal 13 Huruf e tentang kewajiban partai politik dengan ketentuan sebagaimana tertuang dalam Pasal 12 Huruf e tentang hak yang dimiliki oleh partai politik, ada ketidak seimbangan yang ditunjukkan oleh kedua pasal tersebut (antara hak dan kewajiban yang dimiliki oleh partai politik). Dalam Pasal 12 Huruf e disebutkan:

“Partai politik berhak membentuk fraksi di tingkat Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan peraturan perundang-undangan” 19

Dari ketentuan di atas, terlihat juga bahwa dengan diberikannya hak untuk membentuk fraksi bagi partai politik, partai politik tersebut dapat dengan mudah untuk mengontrol dan mempengaruhi setiap kebijakan yang dirumuskan oleh negara melalui para anggotanya. Namun ironisnya, mudahnya partai politik untuk mengontrol dan mempengaruhi perumusan kebijakan yang dilakukan negara tersebut tidak diiringi pula dengan adanya aturan hukum yang mewajibkan partai politik dalam menyalurkan aspirasi politik masyarakat. Sehingga dalam realitasnya, wajar jika banyak fenomena yang menunjukkan adanya jarak (Gap) atau sikap abai yang ditunjukkan oleh partai politik terhadap masyarakat, karena memang tidak ada instrumen hukum yang mewajibkan partai politik dalam menyalurkan aspirasi politik masyarakat, kendati partai politik merupakan instrumen penting politik demokratis. Pada saat yang bersamaan, wajar pula jika muncul stigma negatif masyarakat yang menyebutkan bahwa DPR tidak lebih sebagai lembaga representasi partai politik, sementara partai politik tidak lebih sebagai organisasi yang oportunis. 20

Dengan demikian, dengan melihat persoalan tersebut di atas, tentu sangatlah menggugah keinginan penulis untuk kemudian melakukan penelitian secara fokus dan mendalam mengenai “POLITIK HUKUM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2011 (Studi Terhadap Pasal 13 Huruf e tentang Kewajiban Partai Politik)”.

## **METODOLOGI PENELITIAN**

Metode Penelitian merupakan cara dan kegiatan yang harus di tempuh berdasarkan metode ilmiah tertentu, guna untuk mencapai tujuan dari penelitian itu sendiri, yakni untuk memperoleh suatu kebenaran ilmiah.

Obyek penelitian dalam penulisan tesis ini adalah hukum itu sendiri yang dikonsepsikan hukum sebagai undang-undang, yakni politik hukum “legal policy” Undang-undang Nomor 2 Tahun 2011 (Studi Terhadap Pasal 13 huruf e Tentang Kewajiban Partai Politik).

Oleh karena jenis penelitian dalam penulisan tesis ini adalah penelitian hukum normatif, maka penelitian ini menitik beratkan pada studi pustaka. Sumber data yang dijadikan bahan penelitian adalah bahan hukum sekunder yang meliputi:

- a. Bahan hukum primer: Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 tentang partai politik, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008, dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- b. Bahan hukum sekunder: bahan-

bahan hukum yang memberikan petunjuk dan penjelasan tentang bahan hukum primer seperti naskah akademik, risalah sidang, literatur, jurnal hukum, hasil-hasil penelitian terdahulu dan lain sebagainya. Disamping itu, termasuk juga bahan hukum sekunder adalah semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumendokumen resmi.<sup>34</sup>

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **Konfigurasi Politik Dalam Risalah Rapat RUU Parpol Tahun 2007 Pasal 13 Huruf E Tentang Kewajiban Partai Politik**

Dalam acara pandangan dan pendapat fraksi atas RUU partai politik Tahun 2007 yang diajukan oleh pemerintah, secara umum, hanya fraksi partai Golkarlah yang memberikan pandangan dan pendapatnya, khususnya terkait pengaturan tentang kewajiban partai politik. Fraksi partai Golkar tersebut memberikan pandangan dan pendapatnya sebagai berikut:

.....Untuk mewujudkan sistem kepartain yang demokratis dan mandiri dan tangguh dalam rangka NKRI maka fraksi partai Golkar meminta perhatian untuk substansi-substansi....hak, kewajiban, larangan, dan sanksi dari partai politik. Sebagaimana diketahui disamping memiliki sejumlah hak, partai politik mempunyai kewajiban, larangan, dan sanksi. Aspek kewajiban, larangan, dan sanksi ini haruslah semakin dipertegas dalam undang-undang ini.<sup>154</sup>

Mencermati pandangan dan pendapat dari fraksi partai Golkar di atas, terlihat ada keinginan untuk mempertegas pengaturan, khususnya tentang kewajiban partai politik. Sementara pada saat yang bersamaan, dalam sesi acara jawaban pemerintah atas tanggapan dan pendapat fraksi Golkar mengatakan sebagai berikut:

.....Hak, kewajiban, larangan, dan sanksi: pemerintah sependapat dengan pandangan fraksi partai Golkar tentang perlunya pengaturan yang semakin tegas tentang kewajiban, larangan, dan sanksi bagi partai politik. Dalam RUU partai politik telah dirumuskan secara tegas dan rinci mengenai kewajiban, larangan, dan sanksi bagi partai politik.<sup>155</sup>

Penting untuk diketahui, bahwa dalam RUU partai politik Pasal 10 huruf e tentang kewajiban partai politik sebelum akhirnya dirumuskan dalam ketentuan Pasal 13 Huruf e disebutkan bahwa, partai politik berkewajiban untuk melakukan pendidikan politik dan menyalurkan aspirasi politik anggotanya. Hal ini berarti tidak ada perubahan substansi redaksi sama sekali, baik itu pada saat dalam bentuk RUU (Pasal 10 huruf e) maupun setelah dirumuskan ke dalam ketentuan Pasal 13 Huruf e tentang kewajiban partai politik. Satu-satunya perubahan hanyalah

menyangkut nomor urut pasal, dari yang tadinya terdapat dalam ketentuan Pasal 10 Huruf e, menjadi Pasal 13 Huruf e tentang kewajiban partai politik.

Dalam sesi acara pembahasan sebagaimana tertuang dalam risalah rapat RUU parpol pada hari Rabu Tanggal 3 Oktober Tahun 2007, Golkar juga merupakan fraksi pertama yang menyinggung ketentuan Pasal 10 Huruf e yang belakangan dirumuskan dalam ketentuan Pasal 13 Huruf e tentang kewajiban partai politik. Meski demikian, apa yang disampaikan oleh fraksi partai Golkar tersebut pada dasarnya menunjukkan kesepakatannya atas rumusan RUU yang diajukan oleh pemerintah. Hal ini dapat dilihat dari tidak adanya upaya untuk mempersoalkan substansi rumusan RUU Pasal 10 Huruf e yang dalam realitasnya hanya mewajibkan partai politik dalam menyalurkan aspirasi politik anggotanya (bukan masyarakat). Apa yang disampaikan oleh fraksi partai Golkar ini hanyalah bersifat penambahan dan penyempurnaan bentuk redaksi tanpa menyentuh aspek substansi rumusan kalimat “menyalurkan aspirasi politik anggotanya” dalam Pasal 13 Huruf e tentang kewajiban partai politik. Secara kongkrit, Tyas Indiyah Iskandar dari fraksi partai Golkar mengatakan:

.....yang point e penambahan kalimat agregasi dan kalimat selanjutnya dan melakukan rekrutmen untuk mengisi jabatan publik sehingga bunyinya menjadi “melakukan pendidikan politik, agregasi politik, dan menyalurkan aspirasi politik anggota dan melakukan rekrutmen untuk mengisi jabatan publik. Nanti dibenarkan redaksionalnya. Mungkin dan sebagainya itu bisa dibetulkan kemudian.156

Setelah Golkar, Fraksi yang menyinggung ketentuan Pasal 13 Huruf e adalah PAN. Sama halnya dengan apa yang disampaikan oleh Tyas Indiyah Iskandar dari fraksi partai Golkar, pernyataan fraksi PAN yang disampaikan oleh Ahmad Farhan Hamid juga tidaklah mempersoalkan substansi rumusan RUU Pasal 10 huruf e tentang kewajiban partai politik. Ia hanya berupaya untuk menambahkan redaksi dan menyempurnakan susunan sebuah pasal. Secara kongkrit, pernyataan Ahmad Farhan Hamid dari fraksi PAN tersebut adalah sebagai berikut: “

.....kemudian, yang berikutnya di huruf e, PAN berfikir huruf e itu dibagi dalam dua point atau dua butir. Yang pertama, melakukan pendidikan politik dengan mengikutsertakan perempuan....kemudian, ada butir berikutnya mestinya ini e1 dan e2...yang dikatakan disini f sebenarnya tidak benar ini f nanti disesuaikan yaitu menyalurkan aspirasi politik anggotanya sesuai dengan AD/ART partai dan ketentuan-ketentuan internal partai politik”. 157

Dengan demikian, dari pernyataan kedua fraksi di atas, tidak ada satupun fraksi yang menyinggung rumusan kalimat dalam ketentuan Pasal 13 Huruf e yang dalam realitasnya hanya mewajibkan partai politik dalam menyalurkan aspirasi

politik anggotanya. Padahal, partai politik merupakan instrumen politik demokratis yang keberadaannya diharapkan mampu menjadi jembatan antara kepentingan (aspirasi) rakyat dan negara, bukan sebagai jembatan bagi kepentingan politik anggota partai maupun elite partai semata. Adanya aturan hukum yang hanya mewajibkan partai politik dalam menyalurkan aspirasi politik anggotanya (anggota partai) sebagaimana tertuang dalam Pasal 13 Huruf e ini, maka aturan tersebut dapat dikatakan tidaklah menentukan keberpihakannya terhadap rakyat. Atau dalam bahasa lain, karakter hukum tersebut tidaklah responsif.

Dalam RUU parpol Pasal 1 Ayat 1 tentang definisi partai yang diajukan oleh pemerintah menyebutkan bahwa:

“partai politik adalah organisasi yang dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.

157Pernyataan Ahmad Farhan Hamid dalam Risalah Rapat RUU tentang partai politik hari Rabu Tanggal 3 Oktober Tahun 2007.

Dalam sesi pembahasan RUU parpol Pasal 1 Ayat 1 tentang definisi partai politik ini, fraksi partai Golkar yang disampaikan oleh Azhar Romli mengatakan:

...ini lebih bersifat substansial dan ketentuan umum tentunya di awal undang-undang ini, kami menginginkan adanya penambahan kalimat sukarela dan membela....kalimat membela juga kami melihatnya tidak cukup. Selama ini partai politik banyak dituduhkan dialamatkan hanya sekedar partai politik tapi tidak memperjuangkan hak-hak anggota itu. Oleh karena itu kami lebih kongkrit sifatnya disini membela tidak hanya di atas kertas.158

Pernyataan fraksi partai Golkar yang disampaikan oleh Azhar Romli di atas, pada dasarnya hanya berupaya untuk menambahkan kalimat sukarela dan membela dalam RUU parpol Pasal 1 Ayat 1 tentang definisi partai politik. Sementara itu, Suharso Manoaifa dari fraksi PPP mengatakan:

“kami mengusulkan meng-insert kata-kata “bersifat nasional. Sehingga menjadi “partai politik adalah organisasi yang bersifat nasional

yang dibentuk oleh sekelompok...kata-kata Undang-Undang Dasar 1945 dalam upaya mewujudkan cita-cita kemerdekaan”.159

Selanjutnya, dengan maksud mengelaborasi, fraksi PAN yang disampaikan oleh Ahmad Farhan Hamid mengatakan:

“.....Kalau kita lihat apa yang akan dilakukan oleh partai politik itu disini kalimat-kalimat kami dalam pemahaman kami itu sebenarnya terbagi dua. Pertama, cita-cita itu adalah untuk memperjuangkan kepentingan politik. kepentingan politik siapa? Politik anggota, politik masyarakat, politik bangsa, dan politik negara”.160

Dengan demikian, dari keseluruhan pernyataan fraksi di atas menunjukkan bahwa tidak ada perdebatan yang cukup berarti. Apa yang dilakukan hanyalah

158Pernyataan disampaikan oleh Azhar Romli dari Fraksi Golkar dalam risalah rapat RUU parpol Tanggal 19 September Tahun 2007.

159 Disampaikan Suharso Manoarfa dari fraksi PPP dalam risalah rapat RUU parpol Tanggal 19 September tahun 2007.

160Disampaikan oleh Ahmad Farhan Hamid dari Fraksi PAN dalam risalah rapat RUU parpol Tanggal 19 September tahun 2007.

menyempurnakan dan menambahkan bentuk redaksi. Hal ini sejalan sebagaimana apa yang disampaikan oleh Gandar Pranowo yang waktu itu merupakan ketua sidang. Secara kongkrit, Gandjar Pranowo mengatakan:

“...apa yang disampaikan fraksi ini baik semuanya. Bahasanya indah-indah pokoknya. Tidak ada yang mendestruksi apalagi menegasi. Menyempurnakan semuanya”.161

### **Korelasi Pasal 1 Ayat 1 tentang Definisi Partai Politik Terhadap Pasal 13 Huruf e tentang Kewajiban Partai Politik**

Ketentuan Pasal 1 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 berisi tentang pengertian atau definisi organisasi berupa partai politik. Keberadaan pengertian atau definisi organisasi partai politik merupakan sesuatu yang sangat penting. Pengertian atau definisi partai politik adalah konsep paling dasar, sehingga karenanya dapat diketahui apa itu partai politik dan untuk

tujuan apa partai politik itu ada.

Oleh karena ketentuan Pasal 1 Ayat 1 ini merupakan konsep dasar, maka tentunya ketentuan tersebut juga merupakan sesuatu yang sangat prinsipil. Hal ini disebabkan karena ketentuan Pasal 1 Ayat 1 berisi sesuatu yang berifat substantif sekaligus berupa ketentuan umum menyangkut kelembagaan partai politik. Sejalan dengan itu, dalam konfigurasi politik Pasal 1 Ayat 1 tentang pengertian atau definisi partai politik, Azhar Romli dari Fraksi Partai Golkar menyebutkan:

.....Ini bersifat substansial dan ketentuan umum tentunya di awal dari Undang-Undang ini. Disampaikan oleh ketua sidang Gandjar Pranowo dalam risalah rapat RUU parpol Tanggal 19 September Tahun 2007.

Sebagaimana telah disebutkan di atas, ketentuan Pasal 1 Ayat 1 merupakan ketentuan umum yang berisi tentang pengertian atau definisi partai politik. Sebagai pengertian atau definisi partai politik, ketentuan Pasal 1 Ayat 1 umumnya memiliki korelasi dengan ketentuan terkait fungsi, hak, kewajiban, dan sanksi bagi partai politik. Semua itu merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan, dan karena itu pula kesemuanya harus saling berkaitan. Hal ini sejalan dengan apa yang disebutkan dalam lampiran Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, dimana ketentuan umum berlaku bagi pasal-pasal setelahnya. Adapun lampiran Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tersebut secara kongkrit menyebutkan:

Ketentuan umum berisi:

- a. Batasan pengertian atau definisi;
- b. Singkatan atau akronim yang dituangkan dalam batasan pengertian atau definisi, dan/atau
- c. Hal-hal yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal-pasal atau beberapa pasal berikutnya.163

Dengan demikian, ketentuan Pasal 1 Ayat 1 tentang definisi partai politik memiliki korelasi dengan ketentuan Pasal 13 Huruf e tentang kewajiban partai politik. Karena ketentuan Pasal 1 Ayat 1 tentang definisi partai politik, termasuk ke dalam ketentuan umum yang dalam lampiran Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 disebutkan berlaku juga bagi pasal-

pasal atau beberapa pasal setelahnya.

Oleh karenanya, idealnya, rumusan kalimat sebagaimana tertuang dalam ketentuan Pasal 13 Huruf e tentang kewajiban partai politik, tidak boleh menentukan keberpihakannya terhadap kelompok tertentu semata (anggota partai), karena dalam ketentuan pasal 1 ayat 1 disebutkan bahwa apa yang diperjuangkan oleh partai politik bukan hanya kepentingan (aspirasi) politik anggota partai, melainkan juga masyarakat, bangsa, dan juga negara. Hal ini sejalan dengan apa yang dikatakan oleh Ahmad Farhan Hamid dari fraksi PAN. Secara kongkrit, dengan maksud mengelaborasi, ia mengatakan sebagai berikut:

.....Kalau kita lihat apa yang akan dilakukan oleh parpol itu disini kalimat-kalimat kami dalam pemahaman kami terbagi dua. Pertama, cita- cita itu adalah untuk memperjuangkan kepentingan politik. Kepentingan Politik siapa? Anggota, masyarakat, bangsa, dan negara. Baru kemudian yang kedua itu memelihara keutuhan.164

### **Konfigurasi Politik sebagai Latar Belakang Lahirnya Ketentuan Pasal 13 Huruf e tentang Kewajiban Partai Politik**

Sebagaimana telah disebutkan di atas, bahwa tidak banyak fraksi yang menyinggung ketentuan Pasal 13 Huruf e tentang kewajiban partai politik. Dalam artian, konfigurasi politik dalam risalah rapat RUU partai politik Tahun 2007 terkait ketentuan Pasal 13 Huruf e tentang kewajiban partai politik, hanya di sampaikan oleh dua fraksi yakni Golkar dan PAN. Meski demikian, pernyataan

164Pernyataan Ahmad Farhan Hamid dalam Risalah Rapat Rancangan Undang-Undang Tentang Partai Politik. Disampaikan pada Tanggal 19 September Tahun 2007.

kedua fraksi tersebut tidaklah menyentuh persoalan substansi Pasal 13 Huruf e, melainkan sebatas memberikan penambahan redaksi dan penyempurnaan susunan sebuah pasal. Sebagai contoh misalnya dari fraksi partai Golkar yang disampaikan oleh Tyas Indiyah Iskandar:

.....yang point e penambahan kalimat agregasi dan kalimat selanjutnya dan melakukan rekrutmen untuk mengisi jabatan publik sehingga bunyinya menjadi “melakukan pendidikan politik, agregasi politik,

dan menyalurkan aspirasi politik anggota dan melakukan rekrutmen untuk mengisi jabatan publik. Nanti dibenarkan redaksionalnya. Mungkin dan sebagainya itu bisa dibetulkan kemudian.<sup>165</sup>

Sementara fraksi PAN yang disampaikan oleh Ahmad Farhan Hamid mengatakan:

.....kemudian, yang berikutnya di huruf e, PAN berfikir huruf e itu dibagi dalam dua point atau dua butir. Yang pertama, melakukan pendidikan politik dengan mengikutsertakan perempuan....kemudian, ada butir berikutnya mestinya ini e1 dan e2...yang dikatakan disini f sebenarnya tidak benar ini f nanti disesuaikan yaitu menyalurkan aspirasi politik anggotanya sesuai dengan AD/ART partai dan ketentuan-ketentuan internal partai politik.<sup>166</sup>

Dengan melihat pernyataan dua fraksi di atas, terlihat bahwa tidak ada satupun pernyataan fraksi dalam risalah rapat RUU parpol Tahun 2007 yang menyentuh persoalan substansi terkait ketentuan Pasal 13 Huruf e tentang kewajiban partai politik. Hal tersebut sekaligus menunjukkan juga bahwa dalam konfigurasi tersebut tidak ditemukan terkait alasan mengapa dalam ketentuan Pasal 13 Huruf e hanya mewajibkan partai politik dalam menyalurkan aspirasi politik anggotanya, dan bukan masyarakat. Namun demikian, jika melihatnya dalam konteks korelasi antara ketentuan Pasal 1 Ayat 1 tentang definisi partai

<sup>165</sup>Pernyataan Tyas Indiyah Iskandar dalam Risalah Rapat RUU tentang Partai politik hari Rabu Tanggal 3 Oktober Tahun 2007.

<sup>166</sup>Pernyataan Ahmad Farhan Hamid dalam Risalah Rapat RUU tentang partai politik hari Rabu Tanggal 3 Oktober Tahun 2007. politik dan Pasal 13 Huruf e tentang kewajiban partai politik, secara tersirat ada keinginan fraksi, khususnya dari fraksi Golkar yang ingin memperkuat kedudukan hak-hak (kepentingan) politik anggota partai yang sebelumnya banyak diabaikan dan cenderung terfokus pada kepentingan elit-elit partai. Secara kongkrit, hal ini dapat dilihat dari pernyataannya anggota fraksi Golkar, yang disampaikan oleh Azhar Romli sebagai berikut:

.....Selama ini banyak dituduhkan dialamatkan hanya sekedar partai politik. Tapi tidak memperjuangkan hak-hak anggota itu. Oleh karena itu, kami lebih kongkrit sifatnya disini. Membela tidak hanya di atas kertas.

Dari pernyataan Azhar Romli tersebut, tersirat ada keinginan untuk memperkuat kedudukan hak-hak (kepentingan) politik anggota partai yang sebelumnya banyak terabaikan dan cenderung terfokus pada kepentingan elit-elit partai. Sehingga dalam rangka itu, wajar jika dalam sesi penyampaian pendapat atas RUU yang diajukan pemerintah sebagaimana telah disebutkan di atas, keinginan fraksi partai Golkar adalah salah satunya untuk memperkuat pengaturan terkait kewajiban partai yang dalam RUU parpol maupun dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 2008 Pasal 13 Huruf e, hanya mewajibkan partai politik dalam menyalurkan aspirasi politik anggotanya.

Dengan demikian, dengan melihat bagaimana dan seperti apa konfigurasi politiknya dalam risalah rapat RUU parpol Tahun 2007 sebagai latarbelakang lahirnya ketentuan Pasal 13 Huruf e tentang kewajiban partai politik dan melihatnya dari kacamata hubungan hukum dan politik bahwa ketentuan tersebut merupakan produk politik. Karena bagaimanapun, ketentuan Pasal 13 Huruf e tentang kewajiban partai politik merupakan bagian dari Undang-Undang Nomor 2

Tahun 2011, sementara hukum yang dimaknai sebagai undang-undang, termasuk Undang-Undang Nomor 2 tahun 2011 merupakan produk politik. Hukum di sini dilihat sebagai bentuk kristalisasi pemikiran politik yang saling berinteraksi di kalangan politisi, sehingga karakter produk hukum akan sangat ditentukan atau diwarnai oleh imbalanced kekuatan atau konfigurasi politik yang melahirkannya.

Menurut Mahfud MD, konfigurasi politik demokratis akan melahirkan karakter produk undang-undang yang responsif atau elitis, sementara konfigurasi politik otoriter akan melahirkan karakter produk hukum yang konservatif atau elitis. Konfigurasi politik demokratis adalah susunan sistem politik yang membuka peluang bagi partisipasi rakyat secara penuh untuk ikut aktif dalam menentukan kebijaksanaan umum. Partisipasi ini ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjadinya kebebasan politik.

Sementara itu, konfigurasi politik otoriter adalah susunan sistem politik yang lebih memungkinkan negara berperan sangat aktif serta

mengambil hampir seluruh inisiatif dalam pembuatan kebijaksanaan negara. Konfigurasi politik ini ditandai oleh dorongan elit kekuasaan untuk memaksakan persatuan, penghapusan oposisi terbuka, dominasi pimpinan negara untuk menentukan kebijaksanaan negara dan dominasi kekuasaan politik elit yang kekal, serta dibalik semua itu ada doktrin yang membenarkan konsentrasi kekuasaan.

Sejalan dengan itu, sebagaimana disebutkan oleh Mahfud MD dalam mengkualifikasikan apakah konfigurasi politik itu demokratis atau otoriter, maka indikator yang digunakannya adalah bekerjanya empat pilar demokrasi yakni:

1. Peranan partai politik
2. Badan perwakilan
3. Kebebasan pers
4. Peranan eksekutif

Dengan kata lain, jika konfigurasi politiknya demokratis, maka keempat pilar tersebut akan berjalan secara maksimal. Sementara dalam konfigurasi politik yang otoriter yang terjadi adalah sebaliknya.<sup>167</sup>

Meski demikian, kendati proses pelembagaan partai politik ke dalam undang-undang dilakukan ditengah kondisi yang relatif demokratis dimana peranan partai politik, badan perwakilan, kebebasan pers, dan peranan eksekutif cenderung berjalan maksimal, namun hal tersebut tidak serta merta berdampak pada terciptanya karakter produk undang-undang yang responsif. Hal ini dapat dilihat dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Pasal 13 Huruf e tentang kewajiban partai politik, dimana dalam ketentuan tersebut cenderung menentukan keberpihakannya terhadap kelompok tertentu (anggota partai) dan bukan masyarakat secara keseluruhan. Dalam artian, konfigurasi politik demokratis tidak serta merta melahirkan karakter produk undang-undang yang responsif. Bahkan, konfigurasi demokratis, dapat juga melahirkan karakter produk undang-undang yang oportunis sebagaimana itu tercermin dari ketentuan Pasal 13 Huruf e tentang kewajiban partai politik yang dalam relaitasnya hanya mewajibkan partai politik dalam menyalurkan aspirasi politik anggotanya, bukan masyarakat secara keseluruhan.

### **Ironi Pelembagaan Pasal 13 Huruf e tentang Kewajiban Partai Politik**

Dalam ketentuan Pasal 13 Huruf e Undang-undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 2 Tahun 2008 disebutkan bahwa, partai politik berkewajiban untuk melakukan pendidikan politik dan menyalurkan aspirasi politik anggotanya. Kata “anggota” sebagaimana tertuang dalam ketentuan Pasal 13 Huruf e ini, tentu tidaklah bermakna sebagai anggota masyarakat, melainkan sebagai anggota partai politik. Karena pada saat melihat ketentuan sebelumnya, yakni dalam ketentuan Pasal 1 Ayat 1 tentang definisi partai politik, ada pemisahan yang sangat jelas antara kata “anggota” dan kata “masyarakat”. Kata “anggota” bermakna sebagai anggota partai politik, sementara kata “masyarakat” mencakup keseluruhan masyarakat yang ada diwilayah Indonesia. Sehingga dengan demikian, ketentuan Pasal 13 Huruf e hanya mewajibkan partai politik dalam menyalurkan aspirasi politik anggota partai, tidak mewajibkan partai politik dalam menyalurkan aspirasi (kepentingan) politik masyarakat secara keseluruhan kendati partai politik merupakan instrumen politik demokratis.

Dalam konfigurasi politiknya, sebagaimana tertuang dalam risalah rapat rancangan undang-undang partai politik Tahun 2007 terkait Pasal 13 Huruf e tentang kewajiban partai politik, secara umum, tidak ditemukan alasan terkait mengapa dalam ketentuan tersebut hanya mewajibkan partai politik dalam menyalurkan aspirasi politik anggotanya. Apa yang disampaikan oleh dua fraksi, yakni Golkar dan PAN sebagaimana disebutkan di atas hanyalah penambahan dan penyerpunaan serta perubahan susunan pasal. Namun jika melihatnya dalam konteks korelasi konfigurasi antara ketentuan Pasal 1 Ayat 1 terhadap Pasal 13 Huruf e, secara tersirat dapat terlihat terkait alasan mengapa dalam Pasal 13 Huruf e tersebut hanya mewajibkan partai politik dalam menyalurkan aspirasi politik anggotanya. Alasannya adalah untuk memperkuat kedudukan hak-hak atau kepentingan politik anggota partai yang sebelumnya banyak diabaikan karena cenderung mementingkan kepentingan elite-elite partai.

Semenetara itu, jika dilakukan upaya perbandingan antara ketentuan Pasal 13 Huruf e Undang-undang Nomor 2 Tahun 2008 sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2011 dengan ketentuan

Pasal 9 Huruf e tentang kewajiban partai politik sebagaimana tertuang dalam Undang-undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang partai politik, ketentuan Pasal 9 Huruf e justru cenderung general dan universal. Dalam Pasal 9 Huruf e tentang kewajiban partai politik tersebut disebutkan sebagai berikut:

Partai politik berkewajiban untuk melakukan pendidikan politik dan menyalurkan aspirasi politik.<sup>168</sup>

Melihat ketentuan pasal 9 huruf e di atas, khususnya pada kalimat “menyalurkan aspirasi politik”, terlihat bahwa ketentuan tersebut cenderung general dan universal. Artinya adalah, ketentuan tersebut mewajibkan partai politik dalam menyalurkan aspirasi politik, tidak hanya aspirasi politik anggota partai, melainkan juga masyarakat, bangsa, dan juga negara. Hal ini berbeda dengan ketentuan Pasal 13 Huruf yang dalam realitasnya hanya mewajibkan partai politik dalam menyalurkan aspirasi politik anggotanya saja.

Dengan demikian, dengan melihat ketentuan pasal 13 huruf e yang hanya mewajibkan partai politik dalam menyalurkan aspirasi politik anggota partainya, kendati ketentuan tersebut bertujuan untuk memperkuat kedudukan hak-hak (kepentingan) politik anggota partai, tetap saja merupakan ironi terkait pelembagaan kewajiban parpol ke dalam Undang-Undang parpol pasal 13 huruf e tentang kewajiban parpol. Pasalnya adalah, secara umum, dibentuknya sebuah undang-undang (hukum) tidak boleh bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi. Prinsip-prinsip demokrasi harus tetap ditegakkan dalam setiap pembentukan suatu undang-undang. Dalam setiap pembentukan suatu undang- undang harus diadakan jaminan bahwa undang-undang tersebut dibentuk atas dasar prinsip-prinsip demokrasi.<sup>169</sup> Oleh karenanya, setiap pembentukan undang- undang tidak boleh menentukan keberpihakannya terhadap kelompok tertentu (anggota partai semata), karena dalam sebuah negara hukum demokrasi, kepentingan rakyatlah yang harus diperhatikan.

Demokrasi sebagai dasar hidup bernegara memberikan pengertian bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijakan negara oleh karena kebijakan tersebut menentukan kehidupan rakyat.

Sehingga dengan begitu, negara demokrasi adalah sebuah negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kekuasaan rakyat, atau jika ditinjau dari sudut organisasi berarti suatu pengorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat sendiri atau atas persetujuan rakyat karena kedaulatan berada ditangan rakyat.<sup>170</sup>

Hakikat demokrasi sebagai suatu sistem bermasyarakat dan bernegara serta pemerintahan memberikan penekanan pada keberadaan kekuasaan di tangan rakyat baik dalam penyelenggaraan negara maupun pemerintahan. Kekuasaan pemerintahan berada di tangan rakyat mengandung pengertian:

1. Pemerintahan dari rakyat.
2. Pemerintahan oleh rakyat.
3. Dan pemerintahan untuk rakyat.

Jadi, pemerintahan yang tidak berasal dari rakyat tidak mempunyai legitimasi. Pemerintahan yang tidak dijalankan oleh rakyat disebut pemerintahan otoriter. Pemerintahan yang tidak dijalankan untuk rakyat adalah pemerintahan korup. Karena suatu pemerintahan dikatakan demokratis bila dalam mekanisme pemerintahan mewujudkan prinsip-prinsip dan nilai demokrasi.

Menurut Magnes Suseno sebagaimana dikutip oleh A. Ubaidillah menyebutkan bahwa negara disebut demokratis apabila terdapat lima gugus dalam negara tersebut antara lain:<sup>171</sup>

1. Negara hukum
2. Kontrol masyarakat terhadap pemerintah
3. Pemilihan umum yang bebas
4. Prinsip mayoritas
5. Dan adanya jaminan hak-hak dasar rakyat

Sementara menurut Inu Kencana, prinsip-prinsip demokrasi terdiri dari:

1. Adanya pembagian kekuasaan
2. Adanya pemilihan umum yang bebas
3. Adanya menejemen pemerintahan yang terbuka

<sup>170</sup>Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, op. cit., hlm.

2.

171A. Ubaidillah dkk, Pendidikan kewarga negaraan: Demokrasi, HAM, dan Masyarakat Madani, op.cit., hlm. 65.

4. Adanya kebebasan individu
5. Adanya peradilan yang bebas
6. Adanya penegakan hak minoritas
7. Adanya pemerintahan yang berdasarkan hukum
8. Adanya pers yang bebas
9. Adanya munti partai politik
10. Adanya musyawarah
11. Adanya persetujuan parlemen
12. Adanya pemerintahan yang konstitusional
13. Adanya ketentuan pendukung tentang demokrasi
14. Adanya pengawasan tentang administrasi publik
15. Adanya perlindungan HAM
16. Adanya pemerintahan yang bersih
17. Adanya persaingan keahlian
18. Adanya mekanisme politik
19. Adanya kebijakan yang berkeadilan
20. Adanya pemerintahan yang mengutamakan tanggung jawab

Dalam pengertiannya yang normatif, Munir Fuady menyebutkan bahwa konsep negara demokrasi sedikitnya mengandung nilai-nilai sebagai berikut:172

1. Nilai kesetaraan
2. Nilai penghargaan terhadap HAM
3. Nilai perlindungan
4. Nilai keberagaman
5. Nilai keadilan
6. Nilai toleransi
7. Nilai kemanusiaan
8. Nilai ketertiban
9. Nilai penghormatan terhadap orang lain
10. Nilai kebebasan

11. Nilai penghargaan terhadap kepemilikan
12. Nilai tanggung jawab
13. Nilai kebersamaan
14. Dan nilai kemakmuran

Sementara itu, konsep negara hukum memberikan patokan bahwa yang memerintah dalam sebuah negara bukanlah manusia, tetapi hukum.<sup>173</sup> Menurut Aristoteles, negara yang diperintah oleh konstitusi dan kedaulatan hukum merupakan ciri dari sebuah negara yang baik.<sup>174</sup> Meski demikian, hukum yang dibuat oleh negara tersebut tidak boleh juga bertentangan dengan asas kedaulatan rakyat, asas demokrasi, dan asas konstitusional, karena ketiganya adalah satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan dalam sebuah negara hukum. Hukum yang hendak ditegakkan harus bersumber dari rakyat, dibuat oleh rakyat melalui para wakilnya yang berhasil dipilih secara konstitusional, dan untuk rakyat.<sup>175</sup>

Tak dapat dipungkiri, bahwa konsepsi demokrasi selalu menempatkan rakyat dalam kedudukan yang sangat penting. Kendatipun dalam perkembangan realitasnya banyak melahirkan model konsepsi demokrasi, namun itu tidaklah mereduksi kedudukan rakyat sebagai pemilik kekuasaan dan kepentingan. Sebagai contoh misalnya model konsepsi demokrasi perwakilan yang notabene telah menjadi kecenderungan negara-negara modern termasuk Indonesia, dimana konsep tersebut tetap menggunakan istilah demokrasi sekalipun itu dilakukan dengan cara perwakilan.

Oleh karena demokrasi perwakilan telah mejadi arus utama negara-negara modern termasuk Indonesia, maka dalam perakteknya, tidak mungkin demokrasi tersebut dapat berjalan tanpa adanya instrumen politik demokratis. Dengan pertimbangan tingginya tingkat populasi masyarakat dan luasnya teritorial pemerintahan, maka dibutuhkanlah partai politik sebagai instrumen politik demokratis yang diharapkan mampu menjembatani antara rakyat dan negara. Kata kuncinya adalah instrumen politik demokratis, sehingga eksistensi partai bukanlah untuk menjembatani kepentingan politik anggota partai ataupun kepentingan politik elit partai semata, namun sebagai instrumen politik masyarakat dalam menyalurkan

aspirasi politiknya terhadap negara.

Menurut Truman, platform sebuah partai politik merupakan semacam kontrak dengan rakyat. Platform itulah yang nanti menjadi jalur yang akan ditempuh parpol dalam menunaikan janjinya kepada masyarakat. Tidak ada parpol yang tidak membutuhkan rakyat.<sup>176</sup> Sementara itu, sebagai salah satu pilar demokrasi, partai politik merupakan wadah perjuangan bagi masyarakat untuk mewujudkan kehidupan politik yang lebih baik. Masyarakat semestinya dapat menyalurkan aspirasi dan kepentingannya melalui partai.<sup>177</sup>

Sebagai instrumen politik demokratis, menurut Miriam Budiardjo, partai politik dalam negara demokrasi, termasuk Indonesia, umumnya menyelenggarakan beberapa fungsi seperti komunikasi politik, sosialisasi politik, recruitmen politik, dan sarana pengatur konflik. Meski demikian, kendati partai politik menjalankan beberapa fungsi, namun dalam realitasnya tak jarang justru menunjukkan disfungsi partai. Oleh karena banyak menunjukkan disfungsi partai, maka wajar jika itu banyak berdampak pada menurunnya tingkat kepercayaan masyarakat terhadap partai. Sejalan dengan itu, Lili Rimli peneliti LIPI menyebutkan, menurunnya tingkat kepercayaan masyarakat terhadap partai politik dikarenakan partai tidak mampu memainkan fungsinya secara optimal. Partai politik tidak memiliki kemampuan mengerahkan dan mewakili kepentingan warga negara maupun menghubungkan warga negara dengan pemerintah. Hal ini diperparah lagi dengan belum adanya perlembagaan partai politik yang baik.

Partai politik di era reformasi belum dapat menjadi institusi publik. Di era orde baru, partai politik menjadi mesin politik penguasa sehingga lebih diarahkan pada kepentingan pelangganan status quo. Sedangkan saat memasuki reformasi, partai politik dihadapkan pada tuntutan masyarakat yang begitu besar, sementara partai politik belum siap dengan kelembagaan yang baik.<sup>178</sup>

Sebagai salah satu pilar demokrasi, partai politik merupakan wadah perjuangan bagi masyarakat untuk mewujudkan kehidupan politik yang lebih baik. Masyarakat semestinya dapat menyalurkan aspirasi dan kepentingannya melalui partai. Namun kenyataannya, keberadaan parpol

tidak berbanding lurus dengan fungsi yang diembannya. Parpol yang hadir masih dianggap sebagai masalah ketimbang solusi dalam sebuah negara demokrasi.<sup>179</sup>

Ditengah kondisi yang demikian, pelembagaan atau institusionalisasi partai politik sebagai instrumen politik demokratis menjadi sesuatu yang sangat penting. Institusionalisasi partai sebagai instrumen politik demokratis dapat dilakukan dengan penguatan tiga komponen kunci yang salah satunya adalah dengan membentuk dan menata regulasi partai. Hal ini bertujuan sebagai penguatan partai dengan menciptakan kejelasan struktur dan aturan kelembagaan dalam berbagai aktifitas partai baik di pemerintah, internal organisasi, maupun akar rumput atau masyarakat. Dengan adanya aturan main yang jelas, dapat dicegah upaya untuk memanipulasi individu atau kelompok-kelompok tertentu bagi kepentingan jangka pendek yang dapat merusak citra partai sebagai instrumen politik demokratis.<sup>180</sup>

## **KESIMPULAN**

Berdasarkan uraian pembahasan di atas, penulis menyimpulkan sebagai berikut:

1. Ketentuan pasal 1 ayat 1 berisi tentang pengertian atau definisi partai politik. Oleh karena ketentuan pasal 1 ayat 1 tersebut berisi tentang pengertian atau definisi partai politik, maka tentunya itu bersifat substantif dan termasuk ke dalam ketentuan umum Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008. Dalam lampiran Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan disebutkan bahwa ketentuan umum merupakan hal-hal yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal-pasal atau beberapa pasal berikutnya. Dengan demikian, ketentuan pasal 1 ayat 1 memiliki korelasi dengan ketentuan pasal 13 huruf e tentang kewajiban partai politik.
2. Setelah melihat risalah rapat pembahasan RUU partai politik tahun 2007 terkait Pasal 13 Huruf e tentang kewajiban partai politik, secara keseluruhan, hanya dua fraksilah yang menyinggung ketentuan Pasal 13 Huruf e tersebut. Meski demikian, apa yang disampaikan oleh keduanya tidaklah menyentuh substansi rumusan Pasal 13 Huruf e. Oleh

karenanya, dari konfigurasi politik dalam risalah rapat RUU parpol Pasal 13 Huruf e itu, tidak ditemukan alasan terkait mengapa dalam ketentuan tersebut hanya mewajibkan partai politik dalam menyalurkan aspirasi politik anggotanya. Namun demikian, jika melihatnya dari segi korelasi konfigurasi politik Pasal 1 Ayat 1 terhadap terhadap Pasal 13 Huruf e, secara tersirat terlihat adanya keinginan atau alasan terkait mengapa dalam Pasal 13 Huruf e hanya mewajibkan partai politik dalam meyalurkan aspirasi politik anggotanya.

3. Salah satu alasan mengapa ketentuan pasal 13 huruf e hanya mewajibkan partai politik dalam menyalurkan aspirasi politik anggotanya adalah karena adanya keinginan untuk memperkuat regulasi terkait hak-hak atau kepentingan politik anggota partai yang sebelumnya banyak diabaikan dan cenderung terfokus pada kepentingan elit partai. Sehingga dalam rangka itu, eksistensi pasal 13 huruf e yang mewajibkan partai politik dalam menyalurkan aspirasi (kepentingan) politik anggotanya dianggap sebagai rumusan pasal dianggap penting guna mengikat (mewajibkan) partai politik agar memperhatikan kepentingan politik anggotanya tadi.

## DAFTAR PUSTAKA

- A. Ubaidillah Dkk, Pendidikan Kewarganegaraan: Demokrasi, HAM, dan Masyarakat Madani, IAIN Jakarta Press, Jakarta, 2000.
- Alfian, Pemikiran dan Perubahan Politik Indoneisa, PT Gramedia, Jakarta, 1986.
- Azhary, Negara Hukum Indonesia, Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-Unsurnya, Universitas Indonesia (UII Press), Jakarta, 1995.
- A. Mukthie Fadjar, Pemilu dan Demokrasi: Membangun Pemilu Legislatif, Presiden, Kepala Daerah dan Penyelesaian Hasil Pemilu Secara Demokratis, Setara Press, Malang, 2013.
- Bambang Sunggono, Metode Penelitian Hukum, Rajawali Press, Jakarta, 1997.
- Bambang Widjojanto, Partai Politik, Konstitusi dan Pemilu Asosiasi Pengajar HTN-HAN dan In-Trans, Jawa Timur, 2004.
- Dafid Held, Model of Democracy, Akbar Tandjung Institut, Jakarta, 2007.
- David Held, Demokrasi dan Tatanan Global: Dari Negara Modern Hingga Negara Metropolitan, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2004.

- Hotma P. Sibuea, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan, dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, TTP, PT Penerbit Erlangga, 2010.
- Hanta Yuda AR, *Partai Politik, Pemilu, Koalisi Pemerintahan, dan Prospek Demokrasi*, The International Institute Center for Public Policy Research, Indonesia, 2009.
- Hendra Nurtjahyo, *Filsafat Demokrasi*, PT Bumi Aksara, Jakarta, 2008.
- Hassan, *Politik Hukum Pengaturan Penyederhanaan Partai Politik Pasca Reformasi (Studi Tentang Electoral Thershold dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2003)*. Tesis Program Pasca Sarjana Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta.
- I Dewa Gede Palguna, *Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complaint) Upaya Hukum terhadap Pelanggaran Hak-Hak Konstitusional Warga Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013.
- Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012.
- Janedri M. Gaffar, *Demokrasi dan Pemilu di Indonesia*, Konpress, Jakarta, 2013.
- Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Jilid II*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006.
- Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru*, Prenada Media Group, Jakarta, 2010.
- Lusia Indrastuti dan Susanto Polamolo, *Hukum Tata Negara dan Reformasi Konstitusi di Indonesia*, Total Media, Yogyakarta, 2003.
- Marc Iver, *Negara Modern*, Bina Aksara, Jakarta, 1988.
- Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1993.
- Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, 2014.
- Moh. Mahfud MD, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Gama Media, Yogyakarta, 1999.
- M. Rifqinizamy Karsayuda, *Pembentukan Partai Politik Lokal di Negara Kesatuan Republik Indonesia, Perspektif Yuridis Konstitusional*, UB Press, Malang, 2013.
- M. Syahri, *Pendidikan Kewarganegaraan di Perguruan Tinggi*, Universitas Muhammadiyah Malang, Malang, 2013.
- Munir Fuady, *Konsep Negara Demokrasi*, PT Refika Aditama, Bandung, 2010.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia, Jakarta, 1977.
- M. Alfian Alfian, *Demokrasi Pilihlah Aku Earna-Warni Politik Kita*, Malang: In-

- Trans Publishing, Malang, 2009.
- Nurainun Mangunsong, Pengantar Hukum Indonesia, Fakultas Syari'ah UIN Sunan Kalijaga, Yogyakarta, 2012.
- Nukthoh Arfawie Kurde, Telaah Kritis Teori Negara Hukum, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005.
- Noor MS Bakry, Pendidikan Kewarganegaraan, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2014.
- Ni'matul Huda, Perkembangan Hukum Tata Negara: Prdebatan dan Gagasan Penyempurnaan, FH UII Press, Yogyakarta, 2014.
- Ni'matul Huda, Negara Hukum, Demokrasi, dan Judicial Review, FH UII Press, Yogyakarta, 2005.
- Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2010.
- Soejono Soekanto, Dkk, Penelitian Hukum Normatif, Rajawali Press, Jakarta, 1997.
- Soerjono Soekanto, Penelitian Normatif (Suatu Tinjauan Singkat), Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001.
- Srijanti Dkk, Pendidikan Kewarganegaraan untuk Mahasiswa, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2013.
- Samuel P. Huntington, Gelombang Demokrasi Ketiga, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 1997.
- Thomas Meyer, Peran Partai Politik dalam Sebuah Sistem Demokrasi, Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), Jakarta, 2012.
- Umaruddin Masdar, Membaca Pikiran Gus Dur dan Amin Rais Tentang Demokrasi, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1999.
- Sekretariat Jendral Bawaslu RI, Kajian Sistem Kepartaian, Sistem Pemilu, dan Sistem Presidensial, Tahun 2015.
- II. Jurnal
- Artis, Eksistensi Partai Politik dan Pemilu Langsung dalam Konteks Demokrasi di Indonesia, Jurnal Sosial Budaya, Vol. 9, No. 1, Januari-Juli 2012.
- Bisariyadi, Keterlibatan Mahkamah Konstitusi dalam Politik Legislasi Nasional, Jurnal Rechtsvinding, Volume 4, Nomor 3, Desember 2015.
- Dedy Nuramsi, Kerangka Cita Hukum (Recht Idee) Bangsa Sebagai Dasar Kewenangan Mahkamah Konstitusi Menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu), Jurnal Cita Hukum, Vol. 1, No. 1, Juni 2014.
- Hariyono Tardjono, Reorientasi Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang di Indonesia, Jurnal Renaissance, Vol. 1, No. 02, Agustus 2016.

- Jimly Assiddiqie, Partai politik dan Pemilihan Umum Sebagai Instrumen Demokrasi, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 3, No. 4, Desember 2006.
- Jimly Assiddiqie, Dinamika Partai politik dan Demokrasi, e-paper, Diakses Tanggal 1 Januari 2017.
- Janpatar Simamora, Tafsir Negara Hukum dalam Perspektif Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. 14, No. 3, September 2014.
- Lucky Sandra Amalia, Evaluasi Sistem Kepartaian di Era Reformasi, *Jurnal Penelitian Politik*, Vol. 10, No. 2 Desember 2013.
- M. Ilham F. Futuhena, Politik Hukum Perundang-Undangan: Mempertegas Formulasi Legislasi yang Progresif, *Jurnal Recht Vinding*, Vol. 2, No. 3 Desember 2003.
- Munafrizal Manan, Partai Politik dan Demokrasi Indonesia Meyongsong Pemilihan Umum Tahun 2014, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 4, No. 4, Desember 2012.
- Muntoha, Demokrasi dan Negara Hukum, *Jurnal Huku*, Nomor 3, Volume 16, Juli Tahun 2016.
- Teguh Imansyah, Regulasi Partai Politik dalam Mewujudkan Penguatan Partai dan Fungsi Partai Politik, *Jurnal Recht Vinding*, Vol. 1, No. 3, Desember 2012.
- III. Peraturan Perundang-Undangan
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang partai politik Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang partai politik
- Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Partai Politi Tahun 2007
- Risalah Rapat Rancangan Undang-Undang Partai Politik Tahun 2007
- Lampiran Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan.
- Solopos.com, Perseteruan KMP-KIH Bisa Lumpuhkan Parlemen, Jum'at, 31/10/2014, Diakses Pada Tanggal 9 Agustus 2016.
- <http://any.web.id/arti-oportunis.info>. Diakses Pada tanggal 28 28 November 2016.
- <http://indonesia dalam sejarah.blogspot.co.id/2013/04/asal mulapartai politik.html?m=1>. Diakses pada Tanggal 7 Januari 2017.
- <http://indonesia dalam sejarah.blogspot.co.id/2013/04/asal mulapartai politik.html?m=1>, op.cit, Diakses pada Tanggal 7 Januari 2017.

[http://id.m.wikipedia.org/wiki/Dewan\\_Bangsawan\\_Britania\\_Raya](http://id.m.wikipedia.org/wiki/Dewan_Bangsawan_Britania_Raya), Diakses pada Tanggal 7 Januari 2017

<http://id.m.wikipedia.org/wiki/kader>, Diakses pada Tanggal 7 Januari 2017.

<http://teori-politik.blogspot.co.id/2016/03/institusionalisasi-partai-politik.html?m=1>. Diakses pada Tanggal 8 Januari 2017

[http://etd.repository.ugm.ac.id/index.php?act=view&buku\\_id=79600&mod=penelitian\\_detail&sub=PenelitianDetail&typ=html](http://etd.repository.ugm.ac.id/index.php?act=view&buku_id=79600&mod=penelitian_detail&sub=PenelitianDetail&typ=html). Diakses pada Tanggal 8 Januari 2017.

<http://ugm.ac.id/id/berita/4509kelembagaan.partai.politik.indonesia.masih.lemah>, Diakses pada tanggal 6 Januari 2017.

<http://universitasislamoki.blogspot.co.id/2014/10/cita-hukum-pancasila-pembukaan-dan.html?m=1>. Diakses pada Tanggal 7 Februari 2017.