

**POLITIK HUKUM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG
NOMOR 2 TAHUN 2011
(Studi Terhadap Pasal 13 Huruf e Tentang Kewajiban Partai Politik)**

TESIS



**Oleh:
Ibnu Ubaidillah**

**Nomor Mahasiswa : 15912027
BKU : HTN/HAN
Program Studi : Ilmu Hukum**

**Program Pascasarjana Ilmu Hukum
Universitas Islam Indonesia
Yogyakarta
2017**



**Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011
(Studi Terhadap Pasal 13 Huruf e Tentang Kewajiban Partai Politik)**

Oleh

Nama Mhs : Ibnu Ubaidillah

Nomor Mahasiswa : 15912027

BKU : KTN/HAN

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan
kepada Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis
Program Magister (S-2) Ilmu Hukum

Pembimbing

Dr. Saffudin, S.H., M.Hum.

Yogyakarta, 22-3-2017

Mengetahui

Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia

Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D

HALAMAN PENGESAHAN

POLITIK HUKUM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG
NOMOR 2 TAHUN 2011
(Studi Terhadap Pasal 13 Huruf e tentang Kewajiban Partai Politik)

TESIS

Oleh:

Ibnu Ubaidillah

Nomor Mahasiswa : 15912027
BKU : HTN/HAN
Program Studi : Ilmu Hukum

Telah dipertahankan di depan Dewan Penguji pada Tanggal 13 Mei 2017
dan dinyatakan LULUS

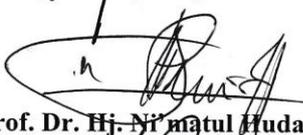
Tim Penguji

Ketua


Dr. Syalfudin, S.H., M.Hum.

Tanggal 18/5/17

Anggota


Prof. Dr. Hj. Ni matul Huda, S.H., M.Hum.

Tanggal 18-5-2017

Anggota


Dr. Drs. Muntoha, S.H., M.Ag

Tanggal 18/5-17

Mengetahui

Ketua Program


Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., P.hD.

Tanggal 18/5 17

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri,
Dan semua sumber baik yang dikutip maupun yang dirujuk
Telah Saya nyatakan dengan benar.

Nomor Mahasiswa : 15912027

BKU : HTN/HAN

Program Studi : Ilmu Hukum

Tanggal : 20 Februari 2017

Tanda Tangan



MOTTO DAN PERSEMBAHAN

- 1.) Berjuang terus dengan tiada mengenal surut, dan kalau perlu zonder istirahat (K.H Wahab Hasbullah, 25 Juli Tahun 1947).
- 2.) Dalam peristiwa yang telah berlalu, tidak ada peristiwa yang tak usai, semua telah usai. Dalam bentangan waktu yang masih menunggu, tidak ada peristiwa yang usai, semua belum usai.

Tesis ini Saya persembahkan untuk

**Kedua orang tuaku: Bapak Mabror & Ibu Hudroh
Istriku: Dina D. Merdika S.Psi
Serta Adik dan Kakak-kakakku**

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah *rabbil'alam*, penulis panjatkan kehadiran Allah SWT yang telah memberikan kemudahan sehingga Tesis berjudul **“Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 (Studi terhadap Pasal 13 Huruf e tentang Kewajiban Partai Politik)”** ini dapat terselesaikan. Penelitian hukum ini ditulis guna memperoleh gelar Magister Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Penulis sangat menyadari bahwa dalam penelitian ini terdapat banyak kekurangan sehingga masih jauh dari kesempurnaan. Oleh karenanya, penulis mengharapkan saran dan kritik yang membangun guna peningkatan kualitas dari Tesis ini. Sehubungan dengan terselesaikannya penelitian ini, secara tulus hati penulis mengucapkan terimakasih yang tak terhingga kepada:

1. Bapak H. Nandang Sutrisno, S.H, LL.M, M.Hum., Ph.D selaku Rektor Universitas Islam Indonesia.
2. Bapak Dr. Saifudin, S.H., M.Hum selaku Pembimbing. Tak lupa pula Bapak Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D dan Ibu Dr. Siti Anisah, S.H., M.Hum selaku Ketua dan Wakil Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Tanpa curahan ilmu, kelapangan hati dan keluhuran budi dari Bapak dan Ibu sekalian, niscaya Penulis tidak akan mampu menyelesaikan studi ini. Pastilah tiada mungkin terlupa dan terbalas segala kebaikan dari Bapak dan Ibu sekalian. Hanya doa yang dapat penulis panjatkan, semoga Allah SWT senantiasa memberikan yang terbaik bagi Bapak dan Ibu sekalian.
3. Para pengajar Program Magister (S2) Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia, antara lain: Prof. H. Jawahir Thontowi, S.H., Ph.D., Prof. Hikmahanto Juwana, S.H., LL.M., Ph.D., Prof. Mahfud MD, Prof. Dr. Bagir Manan, S.H., MCL., Prof. Drs. Purwo Santoso, M.A., Ph.D., Prof. Dr. Hj. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum., Prof. Guntur Hamzah, Dr. Janedri M. Ghaffar, Dr. Hardjono, Dr. M. Alim, Dr. Busjro Muqoddas,

S.H, M.Hum., H. Nandang Sutrisno, S.H, LL.M, M.Hum., Ph.D., Dr. Suparman Marzuki, S.H, M.Si., Dr. Drs. Muntoha, S.H, M.Ag., Dr. Rohidin, S.H., M.Ag., Dr. Ridwan H.R, S.H, M.Hum., Dr. Mudzakkir, S.H, M.H., Dr. M. Syamsudin, S.H, M.Hum., Dr. SF. Marbun, S.H, M.Hum., Dr. Mustaqiem, S.H, M.Hum., Jaka Sriyana, S.E, M.Si., Ph.D., dan Dr. Zainal Arifin Muchtar.

4. Staff dan karyawan Sekretariat Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
5. Kedua orang tua penulis, yaitu Bapak Mabror dan Ibu Hudroh yang secara tulus dan ikhlas berkorban baik secara moril maupun materiil demi mendidik penulis dalam melanjutkan program S2 ini.
6. Adik dan kakak-kakakku, Anis Khoirunnisa, Muhib Hidayatullah, S.Hi, dan Ghufron Mabrori, S.Hi., M.A yang selalu memberikan semangat agar penulis segera merampungkan kuliahnya.
7. Untuk istriku tercinta Dina Deti Merdika, S.Psi yang selalu ada di saat susah, yang tidak lupa di saat senang, dan yang selalu berbagi di saat merasa kekurangan. Terimakasih dan love you so much, my wife.
8. Rekan-rekan Angkatan 34 Program Magister (S2) Ilmu Hukum BKU HTN/HAN. Semoga persahabatan dan kerjasama yang sudah terjalin selama ini mampu mewujudkan tali silaturahmi yang tidak pernah terputus.
9. Semua pihak yang telah membantu Penulis dalam menyelesaikan studi.

Akhirul kalam, semoga tesis ini tidak hanya bermanfaat bagi Penulis semata, namun juga bagi para pembaca dan dunia ilmu pengetahuan pada umumnya.

Penulis
Ibnu Ubaidillah

DAFTAR ISI

Halaman Judul	
Halaman Persetujuan Tesis	
Halaman Pernyataan Orisinalitas.....	I
Motto dan Persembahan.....	II
Kata Pengantar.....	III
Daftar Isi.....	IV
Abstraksi.....	V
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah.....	10
C. Tujuan Penelitian.....	10
D. Orisinalitas Penelitian.....	11
E. Kerangka Pemikiran Teoritis dan Konseptual.....	13
a. Negara Hukum Demokratis.....	13
b. Partai Politik.....	15
c. Politik Hukum.....	16
F. Metode Penelitian.....	16
1. Jenis Penelitian.....	17
2. Obyek Penelitian.....	17
3. Sumber Data Penelitian.....	17
4. Metode Pengumpulan Data.....	18
5. Pendekatan Penelitian.....	19
6. Metode Analisis.....	19
G. Sistematika Pembahasan.....	20
BAB II RELASI ANTARA DEMOKRASI DAN PARTAI POLITIK	
A. Demokrasi sebagai Tatanan Hidup Bernegara.....	22
1. Pengertian Demokasi.....	22
2. Prinsip dan Nilai Penting Demokrasi.....	23
3. Dinamika Konsepsi Demokrasi.....	28

4. Dipilihnya Demokrasi Sebagai Tatanan Hidup Bernegara	33
5. Model Demokrasi dan Pilihannya bagi Indonesia.....	36
B. Partai Politik sebagai Instrumen Politik Demokratis.....	39
1. Pengertian Partai Politik.....	40
2. Pelembagaan Partai Politik.....	42
3. Fungsi Partai Politik.....	48
4. Klasifikasi Partai Politik.....	51
C. Partai Politik di Indonesia.....	54
1. Partai Politik dan Pemilu di Indonesia.....	56
2. Pandangan Kritis dan Skeptis terhadap Partai politik.....	60
BAB III NEGARA HUKUM DAN POLITIK HUKUM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG	
A. Pemikiran tentang Negara Hukum.....	65
1. Dinamika Pemikiran tentang Negara Hukum.....	66
1.1 Negara Penjaga Malam.....	66
1.2 Negara Hukum Formal.....	70
1.3 Negara Hukum Material.....	72
B. Negara Hukum Demokratis.....	75
C. Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang.....	76
1. Pengertian Politik Hukum.....	80
2. Konfigurasi Politik dan Karakter Produk Hukum.....	83
BAB IV PENYAJIAN DAN ANALISIS DATA	
A. Deskripsi Data.....	90
1. Konfigurasi Politik Pasal 13 Huruf e tentang Kewajiban Partai politik.....	91
2. Konfigurasi Politik Pasal 1 Ayat 1 tentang Definisi Partai Politik.....	94
B. Korelasi Pasal 1 Ayat 1 tentang Definisi Partai Politik terhadap Pasal 13 Huruf e tentang Kewajiban Partai Politi.....	96
C. Konfigurasi Politik sebagai Latarbelakang Lahirnya Ketentuan	

Pasal 13 Huruf e tentang Kewajiban Partai Politik	98
D. Ironi Pelembagaan Pasal 13 Huruf e tentang Kewajiban	
Partai politik.....	103
BAB V KESIMPILAN DAN SARAN	
A. Kesimpulan.....	112
B. Saran.....	113

ABSTRAKSI

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 primer 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 perundang-undangan, dan risalah rapat pembahasa rancangan undang-undang tentang partai politik tahun 2007. Sementara untuk data sekunder, penulis peroleh dari bahan-bahan 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.

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

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.¹ 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.² 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.³

Di Indonesia, pelembagaan partai politik kedalam undang-undang, setelah mengalami beberapa kali perubahan, saat ini dilembagakan melalui Undang-

¹Marc Iver, *Negara Modern*, Alih Bahasa: Moertono (Jakarta: Bina Aksara, 1988), hlm. 313.

²Tak dapat dipungkri bahwa partai politik adalah pilar demokrasi. Tanpa partai politik, maka demokrasi tidak dapat berekrja dan berjalan, atau dapat juga dikatakan bahwa berfungsi dan bekerjanya kehidupan negara yang demokratis, amat tergantung pada keberadaan partai politiknya. Dengan adanya partai politik, aspirasi rakyat dapat disalurkan dan diperjuangkan. Lihat, Teguh Imansyah, *Regulasi Partai Politik dalam Mewujudkan Penguatan Partai dan Fungsi Partai Politik*, Jurnal Recht Vinding, Vol. 1, No. 3, Desember 2012, hlm. 376

³Partai politik memiliki peranan yang menentukan dalam sistem demokrasi modern dan merupakan pilar utama dalam peranata sistem politik. Parpol menerjemahkan nilai dan kepentingan suatu masyarakat dalam proses dari bawah ke atas sehingga nilai dan kepentingan dari masyarakat itu menjadi rancangan undang-undang negara, peraturan-peraturan yang mengikat, dan program bagi rakyat. Lihat, Thomas Meyer, *Peran Partai Politik dalam Sebuah Sistem Demokrasi*, Cetakan Ketiga (Kantor Perwakilan Indonesia Jakarta: Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), 2012), hlm. 30.

undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 2 Tahun 2008.⁴ 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.⁵

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.⁶ Hal ini sejalan dengan fungsi legislasi yang dimilikinya di samping fungsi pengawasan dan fungsi penganggaran.⁷ 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).⁸ Setiap rancangan undang-undang yang tidak mendapatkan persetujuan bersama, maka secara otomatis

⁴Lihat, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik.

⁵M. Ilham F. Futuhena, *Politik Hukum Perundang-Undangan: Mempertegas Formulasi Legislasi yang Progresif*, Jurnal Recht Vinding, Vol. 2, No. 3 Desember 2003, hlm. 377.

⁶Lihat, Pasal 20 Ayat 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

⁷Lihat, Pasal 20A Ayat 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

⁸Dalam pelaksanaan kekuasaan pembuatan undang-undang, sekalipun ditentukan bahwa kekuasaan membentuk undang-undang itu dimiliki DPR, namun dalam pelaksanaannya membutuhkan kerjasama dengan *co-legislatornya*, yakni Presiden. Lihat, Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Cetakan Kedua (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm. 281.

rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan kembali dalam persidangan DPR masa itu.⁹

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.¹⁰ 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 diperioratskan.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 undang-undang tersebut dibentuk atas dasar prinsip-prinsip demokrasi.¹² Oleh karena itu, jika sebuah undang-undang dibentuk tanpa menjunjung tinggi prinsip-prinsip demokrasi, maka pembuat undang-undang akan dianggap telah mengingkari dan

⁹Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu. Lihat, Pasal 20 Ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

¹⁰Lihat, Pasal 19 Ayat 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui pemilihan umum. Lihat juga, Pasal 6A Ayat 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.

¹¹Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: Liberty, 1993), hlm. 5.

¹²Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara: Prdebatan dan Gagasan Penyempurnaan*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: FH UII Press, 2014), hlm. 142.

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.¹³

Diberikannya kewenang terhadap DPR dan Presiden dalam membentuk sebuah undang-undang memiliki konsekuensi bahwa dalam setiap proses pembentukan suatu undang-undang tidak dapat dilepaskan dari adanya proses-proses 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 kepentingan 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.¹⁴

¹³Produk hukum responsif adalah produk hukum yang mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi kepentingan masyarakat. Lihat, Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Cetakan Keenam (Jakarta: Rajawali Press, 2014), hlm. 31.

¹⁴Bila kita cermati dari sekian banyak putusan-putusan MK, terlihat bahwa MK tidak hanya memutus perkara legislasi yang bersifat sederhana. Beberapa perkara yang ditangani oleh MK bahkan menyangkut dan menentukan arah perjalanan bangsa Indonesia serta melibatkan nasib kebanyakan warga negara. Lihat, Bisariyadi, *Keterlibatan Mahkamah Konstitusi dalam Politik Legislasi Nasional*, Jurnal Rechtsvinding, Volume 4, Nomor 3, Desember 2015, Hlm., 355.

Dalam realitasnya, ada banyak undang-undang sebagai produk DPR berama Presiden yang berkarakter tidak responsif. Dari sekian banyak undang-undang berkarakter 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

¹⁵Lihat, Pasal 13 Huruf e Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang partai politik sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008.

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 validitasnya pun 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

¹⁶Lihat, Pasal 1 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang partai politik sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008.

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 oportuniste partai politik, dimana anggota DPR yang notabene terdiri dari berbagai elemen partai cenderung mempertontonkan perebutan

¹⁷Lihat, Pasal 6 A Ayat 2 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum. Lihat juga, Pasal 22 E Ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Peserta pemilihan umum untuk memilih Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Anggota Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.

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

¹⁸Perebutan kursi pimpinan DPR yang berujung munculnya pimpinan tandingan, DPR beresiko melumpuhkan parlemen dalam menjalankan tugas dan fungsinya sebagai legislatif. disamping itu, menurut Saldi Isra, lemahnya konsolidasi antar fraksi juga dapat beresiko menumpulkan pengawasan DPR terhadap pemerintah. Lihat, Solopos.com, *Perseteruan KMP-KIH Bisa Lumpuhkan Parlemen*, Jum'at, 31/10/2014, Diakses Pada Tanggal 9 Agustus 2016.

¹⁹Lihat, Pasal 12 Huruf e Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang partai politik sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008.

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)”**.

²⁰Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, arti kata oportunisme adalah suatu paham yang semata-mata hendak mengambil keuntungan untuk diri pribadi atau kelompok dari kesempatan yang ada tanpa berpegang pada prinsip-prinsip tertentu. Paham oportunisme pada mulanya merupakan julukan untuk sistem pemerintahan Gambetta. Namun dalam perkembangannya, istilah oportunis kemudian sering terdengar dalam ruang-ruang organisasi atau pergerakan politik dan sosial. Sehingga dengan begitu, oportunis berarti kecenderungan yang oportunis, sementara oportunis sendiri berarti mengikuti dan berpihak pada sesuatu ketika sesuatu tersebut menguntungkan dirinya sendiri atau kelompoknya sendiri, baik secara moral maupun secara materil. Lihat, <http://any.web.id/arti-oportunis.info>. Diakses Pada tanggal 28 28 November 2016.

B. Rumusan Masalah

Dari latar belakang yang telah dipaparkan di atas, maka dapat diambil rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana korelasi antara ketentuan Pasal 1 Ayat 1 tentang ketentuan umum dengan Pasal 13 Huruf e tentang kewajiban partai politik?
2. Bagaimana konfigurasi politik yang terjadi sebagai latar belakang bagi lahirnya Pasal 13 huruf e Undang-undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang kewajiban partai politik sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 2 tahun 2008?
3. Mengapa dalam 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 hanya mewajibkan partai politik dalam menyalurkan aspirasi politik anggotanya?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Menganalisis korelasi antara Pasal 1 Ayat 1 tentang ketentuan umum dengan Pasal 13 Huruf e tentang kewajiban partai politik.
2. Mengetahui konfigurasi politik yang terjadi sebagai latar belakang bagi lahirnya Pasal 13 huruf e Undang-undang No. 2 Tahun 2008 tentang Kewajiban partai politik sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang

Nomor 2 Tahun 2011 tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 2 Tahun 2008.

3. Mengetahui dan menganalisis alasan mengapa dalam 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 hanya mewajibkan partai politik dalam menyalurkan aspirasi politik anggotanya.

D. Orisinalitas Penelitian

Penelitian tentang politik hukum Undang-undang Nomor 2 Tahun 2011 Pasal 13 huruf e tentang kewajiban partai politik, sepengetahuan peneliti belum pernah ada yang mengkaji secara lebih mendalam oleh para penstudi hukum, baik itu kajian yang bermuara pada tataran peraktis maupun teoritis. Penelusuran terhadap studi-studi terdahulu untuk menentukan sebuah orisinalitas studi ini, dilakukan dengan cara melakukan penelusuran terhadap hasil-hasil studi terdahulu yang sejenis, baik yang telah dilakukan oleh para penstudi dari lingkungan disiplin ilmu hukum maupun dari luar hukum, terutama ilmu sosial politik. Berikut ini adalah beberapa kajian yang di anggap relevan dan berhasil dihimpun sebagai perbandingan antara yang hendak diteliti oleh peneliti dengan kajian-kajian yang pernah dilakukan sebelumnya:

Pertama, tesis tentang Politik Hukum Pengaturan Penyederhanaan Partai Politik Pasca Reformasi (Studi Tentang Electoral Thershold dalam Undang-Undang No. 12 tahun 2003) yang ditulis oleh Hassa. Secara garis besar, penulisan

tesis ini lebih menunjukkan bahwa *electoral threshold* dimaksudkan untuk mendorong suatu proses demokratisasi di Indonesia pasca reformasi 1998 melalui penyederhanaan partai politik. Penyederhanaan partai politik dimaksudkan dengan adanya proses alamiah bagi partai politik peserta pemilihan umum sehingga kedepannya secara demokratis mampu melahirkan partai politik yang lebih efektif dan efisien serta keberadaannya merupakan kehendak rakyat Indonesia. Konfigurasi politik perumusan *electoral threshold* dalam UU no 12 tahun 2003 melalui proses legislasi yang kompromistis dari para politisi di dewan perwakilan rakyat.²¹ Meski tesis ini mengkaji masalah politik hukum yang berkaitan dengan partai politik, namun objek yang dikajinya sangatlah berbeda. Dalam penulisan tesis ini lebih mengarahkan pembahasannya terhadap politik hukum penyederhanaan partai politik yang berfokus pada persoalan *Electoral Threshold* dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2003. Sehingga dengan demikian, tesis ini tidaklah sama dengan penelitian yang hendak diteliti oleh penulis.

Kedua, disertasi yang kemudian menjadi buku berjudul Pembentukan Partai Politik Lokal di Negara Kesatuan Republik Indonesia, Perspektif Yuridis Konstitusional yang ditulis oleh M. Rifqinizamy Karsayuda. Secara garis besar, Disertasi yang kemudian dijadikan buku ini cenderung membahas tentang bagaimana dan seperti apa konsep partai politik lokal yang relevan bagi Indonesia sebagai negara kesatuan yang berotonomi dalam perspektif yuridis konstitusional. Karena bagaimanapun sebelumnya, keberadaan partai politik lokal bagi bangsa Indonesia mendapatkan kontra dari beberapa pihak. Ia dianggap kurang cocok

²¹Hassan, *Politik Hukum Pengaturan Penyederhanaan Partai Politik Pasca Reformasi (Studi Tentang Electoral Threshold dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2003)*. Tesis Program Pasca Sarjana Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta.

bagi Indonesia sebagai negara kesatuan oleh para ahli, dimana penolakan itu didasarkan terhadap dua argumentasi yakni: *Pertama*, kehadiran partai politik loka di Indonesia dapat memperuncing potensi disintegrasi yang beberapa waktu terakhir semakin mengemuka. *Kedua*, Partai politik dianggap kurang cocok dihadirkan dinegara kesatuan seperti Indonesia, ia hanya layak hadir di negara-negara dengan bentuk federal.²²

E. Kerangka Pemikiran Teoritis dan Konsepsional

Penelitian tesis ini berkaitan dengan politik hukum Undang-undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik. Meski demikian, yang menjadi fokus utama dalam studi ini adalah menyangkut Pasal 13 huruf e tentang kewajiban partai politik. Sehingga dengan begitu, berdasarkan hal tersebut, maka kerangka pemikiran teoritis dan konsepsional yang akan atau hendak digunakan dalam penyusunan tesis ini adalah:

1. Negara Hukum Demokratis

Penelitian terkait politik hukum 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, yang secara lebih spesifiknya lagi adalah terkait ketentuan Pasal 13 Huruf e tentang kewajiban partai politik, merupakan sebuah penelitian yang terkait erat dengan atau tidak dapat dilepaskan dari konsep demokrasi dan negara hukum. Karena

²²M. Rifqinizamy Karsayuda, *Pembentukan Partai Politik Lokal di Negara Kesatuan Republik Indonesia, Perspektif Yuridis Konstitusional*, Cetakan Pertama (Malang: UB Press, 2013). Desertasi yang dijadikan buku.

bagaimanapun, konsep demokrasi lah yang melahirkan turunan atau menjadi akar bagi eksistensi organisasi partai politik,²³ sementara pelembagaan partai politik ke dalam undang-undang adalah konsekuensi logis dari dianutnya pemikiran tentang negara hukum. Oleh karenanya, untuk membahas politik hukum Undang-undang Nomor 2 Tahun 2011 yang berfokus pada ketentuan Pasal 13 Huruf e tentang kewajiban partai politik, maka konsep demokrasi dan pemikiran tentang negara hukum tersebut menjadi penting untuk digunakan.

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 ia berarti suatu pengorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat sendiri atau atas persetujuan rakyat karena kedaulatan berada ditangan rakyat.²⁴

Sementara itu, konsep negara hukum memberikan patokan bahwa yang memerintah dalam sebuah negara bukanlah manusia, tetapi hukum.²⁵ Menurut Aristoteles, negara yang diperintah oleh konstitusi dan kedaulatan hukum

²³Dalam peraktek demokrasi modern atau demokrasi perwakilan, kehadiran partai politik sangatlah dibutuhkan. Pasalnya adalah, peraktek demokrasi modern membutuhkan sarana sekaligus saluran politik yang dapat menjembatani antara kepentingan masyarakat dan negara. Lihat, Munafrizal Manan, *Partai Politik dan Demokrasi Indonesia Meyongsong Pemilihan Umum Tahun 2014*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 4, No. 4, Desember 2012, hlm. 504.

²⁴Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia, op. cit.*, hlm. 2.

²⁵Muntoha, *Demokrasi dan Negara Hukum*, Jurnal Huku, Nomor 3, Volume 16, Juli Tahun 2016, hlm. 379.

merupakan ciri dari sebuah negara yang baik.²⁶ 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.²⁷

2. Partai Politik

Oleh karena penelitian tesis terkait ketentuan Pasal 13 Huruf e Undang-undang Nomor 2 Tahun 2011 di atas adalah menyangkut persoalan kewajiban partai politik, maka konsep tentang partai politik juga akan digunakan sebagai alat pembedah atau pisau analisis terhadap persoalan dalam ketentuan Pasal 13 Huruf e tersebut. Di atas telah banyak disinggung betapa pentingnya eksistensi partai politik dalam sebuah negara demokrasi. Sistem demokrasi tidak mungkin berjalan tanpa adanya partai politik. Pembuatan keputusan secara teratur hanya mungkin dilakukan jika ada pengorganisasian berdasarkan tujuan-tujuan kenegaraan. Tugas partai politik adalah untuk menata aspirasi rakyat untuk dijadikan *publik opinion* yang sistematis sehingga dapat menjadi dasar pembuatan keputusan yang teratur.

Oleh karena itu, partai politik memiliki posisi yang sangat penting dalam sebuah negara demokrasi. Partai memainkan peran penghubung yang sangat strategis antara proses-proses pemerintah dengan warga negara. Bahkan banyak juga yang mengatakan bahwa partai politiklah yang sebetulnya menentukan

²⁶Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi, dan Judicial Review*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2005), hlm. 9.

²⁷Nukthoh Arfawie Kurde, *Telaah Kritis Teori Negara Hukum*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005), hlm. 42.

demokrasi. Karena itu partai politik merupakan pilar dalam sistem politik yang demokratis.²⁸

3. Politik Hukum

Dalam konsep politik hukum ini, dijelaskan bahwa hubungan kausalitas antara politik dan hukum disebut-sebut hukum sebagai produk politik. Sehingga karakter produk hukum akan sangat ditentukan oleh konfigurasi politik yang melahirkannya. Dalam sudut pandang empirik, hal ini merupakan aksioma yang tidak terbantahkan. Karna bagaimanapun hukum sebagai undang-undang, sama halnya dengan Pasal 13 huruf e Undang-undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang kewajiban partai politik sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 2 Tahun 2008, pada dasarnya di buat oleh lembaga legislatif bersama eksekutif (Presiden), maka tak seorangpun membantah bahwa hukum adalah produk politik. Produk hukum yang dibuat, dilihat sebagai hasil dari kristalisasi, formalisasi, atau legalisasi kehendak-kehendak politisi yang saling bersaing, baik melalui kompromi politik maupun melalui dominasi kekuatan politik.²⁹ Dalam sebuah negara yang konfigurasi politiknya demokratis, maka karakter produk hukumnya adalah responsif/populistik. Sedangkan dalam sebuah negara yang konfigurasi politiknya otoriter, maka produk hukumnya berkarakter ortodoks/konservatif/elitis.³⁰

Dengan demikian, judul tesis tentang politik hukum pembentukan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2011 studi terhadap Pasal 13 Huruf e tentang

²⁸Jimly Assiddiqie, *Partai politik dan Pemilihan Umum Sebagai Instrumen Demokrasi*, Jurnal Konstitusi, Vol. 3, No. 4, Desember 2006, hlm. 7.

²⁹Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia, op.cit.*, hlm. 15.

³⁰*Ibid.*, hlm. 22.

kewajiban partai politik, sangat berkaitan erat dengan ketiga pemikiran teoritis dan konsesional sebagaimana disebutkan di atas. Oleh karenanya, ketiga pemikiran teoritis dan konsepsional di tersebut kemudian akan digunakan dalam rangka menganalisis permasalahan sebagaimana itu dirumuskan dalam rumusan permasalahan di atas.

F. Metode 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. Langkah-langkah yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut;

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif³¹ atau doktrinal³². Politik hukum Undang-undang Nomor 2 Tahun 2011 Pasal 13 huruf e sebagai jenis penelitian normatif, memiliki kesamaan dengan model penelitian kepustakaan, dimana itu menitik beratkan perhatiannya pada sumber data hukum sekunder. Data atau bahan hukum tersebut kemudian akan memberikan penjelasan dan petunjuk mengenai data atau bahan hukum perimernya.³³

³¹Soejono Soekanto, Dkk, *Penelitian Hukum Normatif*, (Jakarta: Rajawali Press, 1997), hlm. 13.

³²Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Rajawali Press, 1997), hlm. 83.

³³Soerjono Soekanto, *Penelitian Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2001), hlm. 13.

2. Obyek Penelitian

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).

3. Sumber Data Penelitian

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 dokumen-dokumen resmi.³⁴

³⁴Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cetakan Keenam (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010), hlm. 141.

- c. Bahan Hukum Tersier: adalah bahan yang memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder.³⁵ Seperti contoh misalnya, ensiklopedi hukum, kamus hukum, dan lain sebagainya.

4. Metode Pengumpulan Data

Karena jenis penelitian hukum ini adalah penelitian hukum normatif yang sama dengan penelitian kepustakaan, maka akan menitik beratkan perhatiannya pada sumber data sekunder. Sebagai konsekwensinya, metode pengumpulan datanya dilakukan dengan menggunakan metode dokumentasi “*documentary method*”, yakni sebuah metode yang berfungsi untuk mengumpulkan bahan hukum primer, sekunder, maupun tersier.

5. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan sejarah “*historical aproach*”.³⁶ Pendekatan sejarah ini digunakan untuk meneliti dari aspek sejarahnya terkait proses pembentukan Pasal 13 huruf e UU No. 2 Tahun 2008 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan atas UU No. 2 Tahun 2008. Dengan demikian, sebagai konsekwensinya, penulis juga harus meneliti sejarah proses pembentukannya dari mulai naskah akademiknya dan risalah-risalah sidangnya.

³⁵Soerjono Soeanto, *Penelitian Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, *op.cit.*, hlm. 13.

³⁶Pendekatan *historical aproach* atau pendekatan sejarah merupakan sebuah pendekatan yang digunakan dalam meneliti suatu peristiwa hukum yang terjadi dengan tujuan untuk memahami aspek filosofi terkait proses pembentukan UU secara umum, termasuk juga di dalamnya UU Nomor 2 Tahun 2008 sebagaimana itu telah diubah dengan UU Nomor 2 Tahun 2011 tentang perubahan atas UU Nomor 2 Tahun 2008. Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, *op.cit.*, hlm. 126.

6. Metode Analisis

Analisis data disini dimaksudkan sebagai cara untuk memilah-milah, mengelompokkan, dan mengklasifikasi data agar kemudian dapat ditetapkan relasi-relasi tertentu antara kategori-kategori data yang satu dengan yang lainnya, sehingga data tersebut memiliki makna. Sehingga kemudian, diharapkan dapat digunakan sebagai bahan analisis untuk menyikapi suatu permasalahan terkait dengan politik hukum Undang-undang Nomor 2 Tahun 2011, khususnya terkait Pasal 13 huruf e tentang Kewajiban Partai Politik.

G. Sistematika Pembahasan

Dari bahan-bahan hukum yang didapat oleh penulis, kemudian akan dipilah-pilah, dikelompokkan, dan diklasifikasikan, untuk selanjutnya diolah dan disajikan secara kualitatif dengan menggunakan pendekatan *historical aproach* atau pendekatan sejarah. Setelah itu, penulis akan menguraikannya secara sistematis ke dalam beberapa Bab yang hendak disebutkan sebagai berikut:

BAB I adalah pendahuluan. Dalam pendahuluan ini diuraikan latar belakang dari masalah yang hendak diteliti oleh penulis, rumusan masalah, tujuan penelitian, tinjauan pustaka, kerangka konseptual dan pemikiran, serta metode penelitian yang di dalamnya terkandung beberapa sub bagian antara lain: jenis penelitian, obyek penelitian, sumber data penelitian, metode pengumpulan data, pendekatan penelitian, dan metode analisis.

BAB II adalah relasi antara demokrasi dan partai politik. Dalam bab ini akan dijelaskan terlebih dahulu tentang bagaimana dan seperti apa konsep

demokrasi, dinamikanya, prinsip dan nilainya, model demokrasi dan pilihannya bagi Indonesia, serta alasan kenapa demokrasi diterima sebagai dasar negara. Selanjutnya, oleh karena judul bab ini menyangkut relasi antara demokrasi dan partai politik, maka akan dijelaskan juga tentang eksistensi partai politik sebagai instrumen politik demokratis, pengertiannya, fungsinya, klasifikasinya, dinamika pelembagaannya, dan bagaimana partai politik di Indonesia berikut pandangan kritis dan skeptis terhadapnya.

BAB III adalah pemikiran tentang negara hukum dan politik hukum pembentukan perundang-undang. Dalam bab ini akan dijelaskan pemikiran tentang negara hukum, dinamikanya, mulai dari konsep negara penjaga malam, negara hukum formal, dan negara hukum material, serta negara hukum demokratis. Di samping itu, dalam bab ini juga akan dibahas tentang politik hukum pembentukan undang-undang sebagai konsekuensi dari dianutnya faham negara hukum, pengertiannya, serta konfigurasi.

BAB IV adalah penyajian dan analisis data. Bab ini berisi tentang deskripsi data, korelasi Pasal 1 Ayat 1 tentang definisi partai politik terhadap Pasal 13 Huruf e tentang kewajiban partai politik, konfigurasi politik Pasal 13 Huruf e tentang kewajiban partai politik, dan ironi pelembagaan partai politik.

BAB V adalah penutup. Dalam bab penutup ini akan dibahas tentang kesimpulan dari tesis berupa jawaban atas rumusan masalah yang ada, serta memberikan saran terkait dengan apa yang seharusnya.

BAB II

RELASI ANTARA DEMOKRASI DAN PARTAI POLITIK

A. Demokrasi Sebagai Tatanan Hidup Bernegara

1. Pengertian Demokrasi

Demokrasi sebagai sebuah konsep, maupun dalam hal implementasi konsep demokrasi, selalu menempatkan rakyat dalam kedudukan yang sangat penting. Hal ini sejalan dengan pengertian demokrasi secara etimologi yang terdiri dari dua kata yakni *demos* dan *kratos*. Kata *demos* berarti rakyat, sementara kata *kratos* berarti pemerintahan.³⁷ Sehingga secara utuh demokrasi bermakna pemerintahan oleh rakyat (*government ruled by people*) yang menunjuk pada bentuk-bentuk pemerintahan rakyat, baik secara langsung (partisipatoris) maupun tidak langsung (perwakilan).³⁸

Disamping pengertian demokrasi secara etimologi, banyak juga para tokoh yang telah memberikan pengertian demokrasi secara terminologi antara lain:

- a. Joseph A. Schmitter: Demokrasi merupakan suatu perencanaan institusional untuk mencapai keputusan politik dimana individu-individu memperoleh kekuasaan untuk memutuskan dengan cara perjuangan kompetitif atas suara rakyat.
- b. Sidney Hook: Demokrasi adalah bentuk pemerintahan dimana keputusan-keputusan pemerintah yang penting secara langsung atau

³⁷Srijanti dkk, *Pendidikan Kewarganegaraan untuk Mahasiswa*, Cetakan Kedua, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2013), hlm. 47.

³⁸M. Syahri, *Pendidikan Kewarganegaraan di Perguruan Tinggi*, Cetakan Ketiga (Malang: Universitas Muhammadiyah Malang, 2013), hlm. 65.

tidak langsung didasarkan pada kesepakatan mayoritas yang diberikan secara bebas dari rakyat dewasa.

- c. Philippe C. Schmitter dan Terry Lynn: Demokrasi merupakan sistem pemerintahan dimana pemerintah dimintai tanggung jawab atas tindakan-tindakan mereka di wilayah publik oleh warga negara, yang bertindak secara tidak langsung melalui kompetisi dan kerjasama dengan para wakil mereka yang telah terpilih.
- d. Henry B. Mayo: Demokrasi merupakan sistem politik yang menunjukkan bahwa kebijakan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan secara berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik.³⁹

2. Prinsip dan Nilai Penting Demokrasi

Dalam kehidupan bernegara, istilah demokrasi mengandung pengertian bahwa rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijakan negara, karena kebijakan tersebut menentukan kehidupan rakyat. Dengan demikian, sebuah negara yang menganut sistem demokrasi, maka pemerintahannya diselenggarakan atas dasar kehendak rakyatnya. Demokrasi berarti juga pengorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat atau atas persetujuan rakyat.

³⁹A. Ubaidillah Dkk, *Pendidikan Kewarganegaraan: Demokrasi, HAM, dan Masyarakat Madani*, Cetakan Pertama (Jakarta: IAIN Jakarta Press, 2000), hlm. 162-163.

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 ditangan rakyat mengandung pengertian:

1. Pemerintahan dari rakyat (*government of the people*).
2. Pemerintahan oleh rakyat (*government by the people*).
3. Pemerintahan untuk rakyat (*government for the people*).

Pertama, pemerintahan dari rakyat (*government of the people*), mengandung pengertian yang berhubungan dengan pemerintahan yang sah dan diakui. Pemerintahan yang sah dan diakui berarti suatu pemerintahan yang mendapatkan pengakuan dan dukungan yang diberikan oleh rakyat. Legitimasi bagi suatu pemerintahan sangatlah penting karena dengan legitimasi tersebut pemerintahan dapat menjalankan roda birokrasi dan program-programnya sebagai wujud dari amanat yang diberikan oleh rakyat kepadanya. Pemerintahan dari rakyat memberikan gambaran bahwa pemerintah yang sedang memegang kekuasaan dituntut kesadarannya bahwa pemerintahan tersebut diperoleh melalui pemilihan dari rakyat dan bukan yang lainnya.

Kedua, pemerintahan oleh rakyat (*government by the people*), pemerintahan oleh rakyat berarti bahwa suatu pemerintahan menjalankan kekuasaan atas nama rakyat bukan atas dorongan diri dan keinginannya sendiri. Selain itu juga mengandung pengertian bahwa dalam menjalankan kekuasaannya, pemerintah berada dalam pengawasan rakyatnya.

Ketiga, pemerintahan untuk rakyat (*government for the people*), mengandung pengertian bahwa kekuasaan yang diberikan oleh rakyat kepada pemerintah itu dijalankan untuk rakyat. Kepentingan rakyat harus diutamakan dan didahulukan di atas segalanya.⁴⁰

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

Menurut Frans Magnis Suseno sebagaimana dikutip oleh A. Ubaidillah dkk, negara disebut demokratis apabila terdapat lima gugus dalam negara tersebut antara lain:

1. negara hukum.
2. kontrol masyarakat terhadap pemerintahan.
3. pemilihan umum yang bebas.
4. prinsip mayoritas.
5. adanya jaminan atas hak-hak dasar rakyat.

Menurut Masykuri Abdullah, prinsip-prinsip demokrasi terdiri dari:

1. Persamaan.
2. Kebebasan.
3. Pluralisme.

Sementara itu, menurut Inu Kencana, prinsip-prinsip demokrasi terdiri antara lain sebagai berikut:

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

⁴⁰Noor MS Bakry, *Pendidikan Kewarganegaraan*, Cetakan Keempat (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014), hlm. 180.

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 multi partai politik.
10. Adanya musyawarah.
11. Adanya persetujuan parlemen.
12. Adanya pemerintahan yang konstitusional.
13. Adanya ketentuan pendukung tentang sistem demokrasi.
14. Adanya pengawasan terhadap administrasi publik.
15. Adanya perlindungan HAM
16. Adanya pemerintahan yang bersih.
17. Adanya persaingan keahlian.
18. Adanya mekanisme politik.
19. Adanya kebijakan negara yang berkeadilan.
20. Adanya pemerintahan yang mengutamakan tanggung jawab.

Menurut Robert A. Dahl, terdapat tujuh prinsip yang harus ada dalam sistem demokrasi antara lain:

1. Kontrol atas keputusan pemerintahan.
2. Pemilihan yang teliti dan jujur.
3. Hak memilih.
4. Hak dipilih.
5. Kebebasan menyatakan pendapat.
6. Kebebasan mengakses informasi.
7. Kebebasan berserikat.⁴¹

Sementara itu, Henry B. Mayo menyatakan bahwa nilai-nilai yang harus dipenuhi untuk keriteria demokrasi adalah sebagai berikut:

1. Menyelesaikan pertikaian-pertikaian secara damai dan sukarela.
2. Menjamin terjadinya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang selalu berubah.
3. Pergantian penguasa dengan teratur.
4. Penggunaan pemaksaan seminimal mungkin.
5. Pengakuan dan penghormatan terhadap nilai-nilai keanekaragaman, menegakkan keadilan, memajukan ilmu pengetahuan, dan pengakuan dan penghormatan terhadap kebebasan.

⁴¹A. Ubaidillah dkk, *Pendidikan Kewarganegaraan: Demokrasi, HAM, dan Masyarakat Madani*, op.cit., hlm. 65-69.

Selanjutnya, dalam pengertiannya yang normatif, dalam konsep negara demokrasi sedikitnya mengandung nilai-nilai sebagai berikut:

1. Nilai kesetaraan (egalitarianisme)
2. Nilai penghargaan terhadap hak-hak asasi manusia
3. Nilai perlindungan
4. Nilai keberagaman (pluralisme)
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. Nilai kemakmuran⁴²

Dalam pandangan lain, demokrasi sebagai suatu gagasan politik merupakan paham yang universal sehingga di dalamnya terkandung beberapa elemen sebagai berikut:

1. Penyelenggaraan kekuasaan berasal dari rakyat
2. Setiap pemegang jabatan yang dipilih oleh rakyat harus dapat mempertanggung jawabkan kebijaksanaan yang hendak dan telah ditempuh.
3. Diwujudkan secara langsung maupun tidak langsung.
4. Rotasi kekuasaan dari seseorang atau kelompok ke orang atau kelompok lainnya.
5. Adanya proses pemilu, dan adanya jaminan terhadap HAM.

Dengan demikian, dalam rangka untuk mengimplementasikan semuanya itu, diperlukan pemerintahan yang bertanggung jawab, dewan peradilan rakyat, partai politik, pers sebagai wujud dari kebebasan berpendapat, dan peradilan yang bebas.⁴³

⁴²Munir Fuady, *Konsep Negara Demokrasi*, Cetakan Pertama (Bandung: PT Refika Aditama, 2010), hlm., 16-17.

⁴³Muntoha, *Demokrasi dan Negara Hukum*, Jurnal Hukum, Vol. 16, No. 3, hlm. 382-383.

3. Dinamika Konsepsi Demokrasi

Konsep demokrasi, sebelum kemunculannya di Negara Kota Athena, pada dasarnya telah lama muncul sebagaimana itu ditunjukkan oleh para peneliti sejarah maupun oleh para arkeolog, dimana konsep tersebut dapat ditelusuri keberadaannya pada peradaban-peradaban yang lebih tua di Timur. Di Mesopotamia lama misalnya, masyarakat negara kota atau *polis* juga pernah didapati atau pernah ada disana. Namun demikian, cita-cita politik Athena seperti persamaan di antara warga negara, kebebasan, penghormatan terhadap hukum dan keadilan, telah diambil secara keseluruhan bagi pemikiran politik modern dan karena alasan itu pula lah kemudian Athena menjadi titik tolak yang sangat bermanfaat.⁴⁴

Di Athena, peraktek demokrasi memang telah menunjukkan hasilnya yang cukup gemilang. Bahkan, Negara Kota Athena saat itu disebut-sebut juga sebagai yang paling inovatif dan berbudaya di antara sekian banyak kelompok masyarakat Yunani pesaing mereka.⁴⁵ Demokrasi Athena ditandai dengan komitmen masyarakat pada prinsip kebijakan sipil, yaitu dedikasi pada negara kota yang berbentuk republik serta mendahulukan kepentingan dan kebaikan orang banyak daripada kepentingan diri sendiri.⁴⁶ Proses politik penataan kehidupan ini dikelola secara bersama, dan inilah yang dinamakan Aristoteles sebagai bentuk negara ideal "*Politea*", atau yang secara modern disebut oleh Robert A. Dahl sebagai

⁴⁴David Held, *Demokrasi dan Tatanan Global: Dari Negara Modern Hingga Negara Metropolitan*, Cetakan Pertama, Penerjemah: Damanhuri (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004), hlm. 6.

⁴⁵David Held, *Model of Democracy*, cet-1, Alih bahasa, Abdul harus (Jakarta: Akbar Tandjung Institut, 2007), hlm. 3.

⁴⁶*Ibid.*, hlm. 7.

“*Poliarcy*”, sebagai ganti dari istilah yang kemudian lebih populer dengan sebutan demokrasi.⁴⁷

Rakyat secara keseluruhan membentuk badan berdaulat utama di Athena, yaitu Majelis (*Assembly*). Majelis mengadakan lebih dari empat puluh rapat tiap tahunnya dan memiliki quorum sebesar 6.000 warga. Semua persoalan besar seperti kerangka kerja hukum untuk pemeliharaan tatanan publik, finansial dan pajak langsung, pengasingan dan urusan luar negeri, akan dibahas dan diputus para warga dalam Majelis. Kebulatan suara selalu berusaha dicapai karena mereka percaya bahwa berbagai masalah hanya dapat dipecahkan dengan benar dalam kepentingan orang banyak. Namun demikian, kemungkinan adanya perbedaan-perbedaan besar dalam pendapat dan pertentangan kepentingan individu tetaplah diakui.⁴⁸

Inovasi yang sangat luar biasa dari demokrasi gaya Athena ini disebabkan terutama karena ia bersifat eksklusif. Polis zaman klasik ini ditadai oleh kesatuan, solidaritas, partisipasi, dan kewarganegaraan yang sangat ketat. Negara menjangkau ke kehidupan warganya, tetapi hanya merangkul sebagian kecil populasi. Mulanya, budaya politik Athena adalah budaya laki-laki dewasa. Hanya laki-laki berumur 20 tahun ke atas yang dapat berpartisipasi aktif dalam kegiatan kewarganegaraan. Demokrasi kuno adalah demokrasi kaum pria, sehingga wanita tidak memiliki hak politik, dan hak sipil wanita sangatlah terbatas.⁴⁹ Di samping itu, anak-anak dan budak juga berada dalam kedudukan yang sama. Mereka tidak

⁴⁷Hendra Nurtjahyo, *Filsafat Demokrasi*, Cetakan Kedua (Jakarta; PT Bumi Aksara, 2008), hlm. 44.

⁴⁸Dafid Held, *Model of Democracy*, op.cit., hlm. 11.

⁴⁹*Ibid.*, hlm. 13.

memiliki kebebasan yang penuh dan tidak dipandang sama statusnya, baik di hadapan hukum maupun pemerintahan waktu itu. Namun demikian, nilai kebebasan dan kesamaan hak mengeluarkan pendapat itu diperaktekkan dengan relatif baik pada seluruh warga polis yang dewasa, walaupun memang terdapat pengecualian di dalamnya.⁵⁰

Konsep demokrasi kemudian boleh dibilang lenyap dari muka Dunia Barat terutama pada saat bangsa Romawi dikalahkan oleh suku bangsa Eropa Barat, sementara Benua Eropa memasuki abad pertengahan. Struktur sosial yang feodal menjadi ciri dari abad ini, dimana kehidupan sosial dan spiritualnya dikuasai oleh Paus dan pejabat-pejabat agama, sedangkan kehidupan politiknya ditandai oleh perebutan kekuasaan diantara para bangsawan. Sehingga dengan besarnya pengaruh feodal dan berkuasanya para pemuka agama tersebut, sampai-sampai banyak yang menyebutnya (abad Pertengahan) sebagai abad kegelapan. Kendatipun demikian, ada peristiwa penting di Abad pertengahan yang berkenaan dengan demokrasi, yakni lahirnya dokumen Magna Karta, suatu piagam yang berisikan semacam perjanjian antara beberapa bangsawan dan raja Jhon di Inggris, bahwa raja mengakui dan menjamin beberapa hak dan perivilage bawahannya sebagai imbalan untuk penyerahan dana bagi keperluan perang dan lain-lain. Lahirnya piagam ini, sekalipun tidak berlaku bagi rakyat jelata, dapat dikatakan sebagai lahirnya tonggak baru bagi perkembangan demokrasi, sebab dari piagam tersebut terlihat adanya dua prinsip dasar yakni:

1. kekuasaan raja harus dibatasi.

⁵⁰Hendra Nurtjahyo, *Filsafat Demokrasi*, op.cit., hlm. 45-46.

2. Hak Asasi Manusia lebih penting dari kedaulatan raja.⁵¹

Dalam perkembangannya, ada dua kejadian besar sebagai tanda munculnya kembali demokrasi di Eropa Barat antara lain:

- 1.) Renaissance. Renaissance adalah aliran yang menghidupkan kembali minat pada sastra dan budaya Yunani Kuno, yang berupa gelombang-gelombang kebudayaan dan pemikiran yang dimulai di Italia pada Abad ke 14 dan mencapai puncaknya pada Abad ke 15 dan Abad ke 16.⁵²
- 2.) Reformasi. Ialah suatu revolusi agama yang terjadi di Eropa Barat pada Abad ke 16 yang mulanya menunjukkan sebagai pergerakan perbaikan keadaan dalam gereja Katolik tetapi kemudian berkembang menjadi azas-azas protestanisme. Reformasi di mulai pada saat Martin Luther menempelkan 95 dalil pada pintu gereja Wittenberg, yang kemudian tindakan tersebut segera memancing terjadinya serangan terhadap gereja.

Dua kejadian itulah yang telah mempersiapkan Eropa masuk ke dalam Aufklarung (Abad Pemikiran) dan rasionalisme yang mendorong mereka untuk memerdekakan pikiran dari batas-batas yang ditentukan greja untuk mendasarkan pada pemikiran yang pada gilirannya kebebasan berfikir ini melahirkan pikiran-pikiran tentang kebebasan politik.

Dengan begitu, dari sini kemudian muncul sebuah gagasan tentang hak-hak politik rakyat yang tidak boleh diselewengkan oleh raja, serta timbul kecaman-kecaman terhadap raja yang pada waktu itu lazim memerintah dengan kekuasaan tak terbatas dalam bentuk monarki-monarki absolut. Kecaman dan

⁵¹Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, op.cit., hlm. 21.

⁵²*Ibid.*, hlm. 22.

dobrakan terhadap absolutisme monarki tersebut didasarkan pada teori rasionalitas sebagai perjanjian masyarakat (kontrak sosial) yang salah satu azasnya menentukan bahwa dunia ini dikuasi oleh hukum yang timbul dari alam yang mengandung prinsip-prinsip universal, berlaku untuk semua waktu dan semua orang, baik raja, bangsawan, maupun rakyat jelata. Dua filsuf besar yaitu John Locke dan Montesquieu, masing-masing dari Inggris dan Prancis, telah memberikan sumbangan yang besar bagi gagasan pemerintahan demokrasi ini. John Locke mengemukakan bahwa hak-hak politik rakyat mencakup hak atas hidup, kebebasan, dan hak memiliki. Sedangkan Montesquieu mengemukakan sistem pokok yang menurutnya dapat menjadikan hak-hak politik tersebut melalui trias politiknya, yakni suatu sistem pemisahan kekuasaan dalam negara ke dalam kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Sehingga dengan begitu, dari pemikiran tentang hak-hak politik rakyat dan pemisahan kekuasaan inilah kemudian terlihat munculnya kembali ide pemerintahan rakyat (demokrasi).⁵³

Demokrasi nampaknya telah mencatat kemenangan historis atas bentuk-bentuk sistem politik pemerintahan yang lainnya. Hingga dewasa ini, hampir setiap orang mengaku sebagai demokrat. Semua jenis rezim politik di seluruh dunia pun mengklaim sebagai rezim demokrasi. Dalam suatu masa dimana cara-cara tradisional dalam memecahkan pertentangan nilai diperlukan dengan sangat hati-hati, khususnya pertentangan nilai yang muncul, misalnya terkait ajaran-ajaran duniawi yang lain, atau pada ajaran-ajaran mengenai tata peringkat dan hirarki yang bersifat alamiah, atau pada klaim-klaim mengenai

⁵³*Ibid.*, hlm. 24-26.

kepentingan kaum proletar, pilihan-pilihan politik tampak seakan hanya bisa mulai diorganisasikan, di artikulasikan, dan dinegosiasikan dalam demokrasi. Demokrasi telah memberikan pancaran legitimasi pada kehidupan modern sehingga hukum, undang-undang, dan politik akan kelihatan absah ketika semuanya bersifat demokratis.⁵⁴

4. Dipilihnya Demokrasi sebagai Tatanan Hidup Bernegara

Pada akhir abad ke 20, sebagaimana ditunjukkan oleh Samuel P. Huntington dalam studinya menunjukkan bahwa lebih dari 30 negara di Eropa Timur, Eropa Selatan, Asia Timur, dan Amerika Latin, mengalami teransisi dari sistem politik non-demokrasi menjadi sistem politik demokrasi. Gelombang demokrasi ketiga ini, demikian Huntington mengistilahkan fenomena tersebut, adalah sebuah fonemena yang sudah menjadi kecendrungan global yang terjadi di hampir seluruh negara dan hampir di semua rezim politik negara-negara berkembang.⁵⁵ Demokrasi telah dianggap sebagai suatu sistem yang diyakini dapat menjamin keteraturan publik dan sekaligus mendong transformasi masyarakat menuju struktur sosial, politik, hukum, dan budayanya yang ideal.⁵⁶ Sehingga dalam khasanah perpolitik modern, mungkin, tidak ada istilah yang lebih populer dibandingkan dengan demokrasi ini.

⁵⁴David Held, *Demokrasi dan Tatanan Global dari Negara Modern hingga Pemerintahan Kosmopolitan*, op.cit., hlm. 3.

⁵⁵Samuel P. Huntington, *Gelombang Demokrasi Ketiga*, Penerjemah: Asril Marjohan (Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1997), hlm. 22-28.

⁵⁶Umaruddin Masdar, *Membaca Pikiran Gus Dur dan Amin Rais Tentang Demokrasi*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1999), hlm. 6.

Menurut Munir Fuady, ada empat faktor terkait mengapa demokrasi sangatlah populer dan digandrungi oleh masyarakat hingga akhirnya dijadikan sebagai satu-satunya pilihan antara lain:

1. Faktor demokrasi prosedural. Dalam hal ini, prosedur pengambilan keputusan secara demokratis, yang kebanyakan daripadanya dilakukan secara mayoritas, dengan partisipasi rakyat yang sebanyak-banyaknya, dengan penghargaan yang besar kepada rakyat, lebih dapat menjamin bahwa segala yang dilakukan dalam kehidupan bernegara akan sesuai dengan kehendak rakyat untuk mencapai kebenaran, kemakmuran, dan keadilan.
2. Faktor kepatuhan pada keputusan pemerintah/masyarakat. Dalam hal ini, karena keputusan yang diambil secara demokratis dianggap keputusan yang diambil secara bersama, meskipun sebagian kecil mungkin telah dikalahkan dalam pemungutan suara, maka keputusan seperti itu dapat membawa kesejukan hati bagi rakyat yang telah merasa dihargai dan telah menyatakan pendapatnya mialnya melalui suatu pemilihan umum. Karena itu, keputusan tersebut sangat besar kemungkinannya untuk dipatuhi oleh rakyat.
3. Faktor tujuan yang bersifat substantif yang hendak dicapai oleh suatu demokrai. Dalam hal ini demokrasi mengandung begitu banyak manfaat yang hendak dicapai bagi kehidupan manusia dan masyarakat sebagaimana terdapat dalam kutipan di bawah ini:
...demokrasi dipertahankan karena ia menghasilkan kebijaksanaan yang bijak, suatu masyarakt yang adil, suatu masyarakat yang bebas, keputusan-keputusan yang memajukan pengetahuan dan kegiatan intelektual dan sebagainya.
4. Faktor pencarian kebahagiaan manusia. Sesuai dengan ajaran dari paham Utilitarianisme bahwa tujuan hidup manusia adalah untuk mencapai kebahagiaan yang sebesar-besarnya untuk sebanyak-banyaknya manusia, maka pengambilan putusan secara demokratis adalah yang paling mungkin mencapai kebahagiaan tersebut, karena pengambilan putusan secara demokratis melibatkan semua anggota masyarat yang sudah memenuhi kualifikasi sebagai pihak yang berhak atas kebahagiaan tersebut.⁵⁷

Sementara itu, menurut Mahfud MD, ada dua alasan dipilihnya demokrasi sebagai dasar dalam bernegara:

⁵⁷Munir Fuady, *Konsep Negara Demokrasi*, op.cit., hlm. 5-6.

1. Hampir semua negara di dunia ini telah menjadikan demokrasi sebagai asas yang fundamental.
2. Demokrasi sebagai asas kenegaraan yang secara esensial telah memberikan arah bagi peranan masyarakat untuk menyelenggarakan negara sebagai organisasi tertingginya.

Senada dengan itu, Masyhur Amin dan Mohammad Najib mengatakan, demokrasi dijadikan pilihan oleh banyak orang setelah perang dunia II didasari oleh tiga asumsi pemikiran di antaranya adalah:

1. Demokrasi tidak saja merupakan bentuk final dan terbaik bagi sistem pemerintahan, melainkan juga sebagai doktrin politik luhur yang akan memberikan manfaat bagi banyak negara.
2. Demokrasi sebagai sistem politik dan pemerintahan dianggap mempunyai akar sejarah yang panjang, yaitu sejak zaman Yunani Kuno, sehingga ia tahan bantingan zaman dan dapat menjamin terselenggaranya suatu lingkungan politik yang stabil.
3. Demokrasi dipandang sebagai sistem yang paling alamiah dan manusiawi, sehingga semua rakyat dan negara manapun akan memilih demokrasi bila mereka diberi kebebasan untuk menentukan pilihannya.⁵⁸

Meski demikian, sesungguhnya sulit untuk mencari kata sepakat dalam menentukan ukuran-ukuran kata yang tepat untuk menilai apakah suatu sistem politik dapat dianggap demokratis atau tidak. Tapi pada esensinya, intisari sistem politik demokrasi terletak pada pengakuan dan pelaksanaan dari pengakuan itu, bahwa kekuasaan politik sebenarnya berada ditangan rakyat. Sejalan dengan itu, sejauh sistem politik masih mencerminkan pengakuan dan pelaksanaan kekuasaan politik semacam itu, maka sistem politik itu masih layak untuk dianggap sebagai demokrasi, walaupun di sana-sini masih terlihat berbagai kekuarangan dan kelemahannya.

⁵⁸A. Ubaidillah dkk, *Pendidikan Kewarganegaraan: Demokrasi, HAM, dan Masyarakat Madani*, op.cit., hlm. 161.

Proses pembangunan sistem politik yang demokratis, tidak peduli apapun embel-embel adjektif yang ditambahkan di belakangnya, pada hakekatnya berupa usaha untuk memenuhi tuntutan-tuntutan yang terkandung di dalam intisiasi demokrasi itu sendiri. Dengan lain perkataan, proses pembangunan suatu sistem politik yang demokratis sama artinya dengan pemberian kekuasaan politik lebih luas atau lebih penuh kepada anggota-anggota masyarakat yang berbagai macam corak dan warnanya itu. Sebaliknya, suatu proses tingkah laku politik yang dapat dianggap anti-demokratis bila sampai menjurus ke arah pengurangan atau penghapusan kekuasaan politik rakyat.⁵⁹

5. Model Demokrasi dan Pilihannya Bagi Indonesia

Demokrasi sebagai dasar hidup bernegara pada umumnya memberikan pengertian bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok yang mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijakan pemerintah negara oleh karena kebijakan tersebut menentukan kehidupan rakyat. Sehingga dengan demikian, negara demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kekuasaan rakyat, atau jika ditinjau dari sudut organisasi berarti sebagai suatu pengorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat sendiri atau atas persetujuan rakyat karena kedaulatan berada ditangan rakyat.⁶⁰

Sejalan dengan kata "*pengorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat sendiri atau atas persetujuan rakyat*", dalam sejarah teori demokrasi

⁵⁹Alfian, *Pemikiran dan Perubahan Politik Indonesia*, Cetakan Kelima (Jakarta: PT Gramedia, 1986), hlm. 242-243.

⁶⁰Moh. Mahfu MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, op.cit., hlm., 2.

memang terletak sebuah konflik yang sangat tajam mengenai apakah demokrasi harus berarti suatu jenis kekuasaan rakyat (suatu bentuk politik dimana warga negara terlibat dalam pemerintahan sendiri dan penaturan sendiri), atau suatu bantuan bagi pembuatan keputusan (suatu cara pemberian kekuasaan kepada pemerintah melalui pemberian suara secara periodik). Konflik ini secara garis besar memunculkan tiga jenis atau model pokok demokrasi:

Pertama, demokrasi langsung atau demokrasi partisipasi. Yakni suatu sistem pengambilan keputusan mengenai masalah-masalah publik dimana warga negara terlibat secara langsung. Model pertama ini adalah model demokrasi asli, khususnya pernah peraktekkan dinegara kota Athena tempo dulu. *Kedua*, demokrasi liberal atau demokrasi perwakilan. yakni suatu sistem pemerintahan yang mencakup pejabat-pejabat terpilih yang melaksanakan tugas mewakili kepentingan-kepentingan atau pandangan-pandangan dari para warga negara sambil tetap menjunjung tinggi aturan hukum. dan *Ketiga*, demokrasi yang di dasarkan atas model satu partai “Uni Soviet”.⁶¹

Di antara ketiga model demokrasi tersebut, demokrasi perwakilan telah mejadi arus utama dunia modern, termasuk juga Indonesia. Di Indonesia sendiri meskipun ada beberapa kalangan yang menyebutkan bahwa demokrasi Indonesia adalah demokrasi pancasila, namun dalam tataran perakteknya yang digunakan adalah model demokrasi perwakilan.

Sebagai konsep politik, perwakilan tidak muncul bersamaan dengan lahirnya ilmu politik pada masa Yunani Kuno. Sebagaimana dikemukakan oleh

⁶¹David Held, *Demokrasi dan Tatanan Global dari Negara Modern hingga Pemerintahan Kosmopolitan*, op.cit., hlm. 5-6.

Hanna F. Pitkin, pada masa Yunani Kuno tidak dikenal konsepsi perwakilan. Kalau ketika itu sudah mulai ada lembaga-lembaga perwakilan politik, karena ada sejumlah pejabat yang dipilih dan duta yang diutus ke negara lain, lembaga ini memiliki peran yang kurang signifikan. Hal ini tidak lepas dari karakteristik sistem politik Yunani kuno ketika itu yang bercorak langsung. Istilah perwakilan sendiri baru muncul pada masa Romawi kuno, meskipun itu tidak secara langsung bermakna politik.⁶²

Sebagai wujud dari ide kedaulatan rakyat, dalam sistem demokrasi harus dijamin bahwa rakyat terlibat secara penuh dalam merencanakan, mengatur, melaksanakan, dan melakukan pengawasan serta menilai pelaksanaan fungsi-fungsi kekuasaan. Demokrasi perwakilan sebagai sistem demokrasi modern, terdiri dari tiga macam, yaitu demokrasi dengan sistem parlementer, demokrasi dengan sistem pemisahan kekuasaan, dan demokrasi yang dikontrol oleh rakyat secara langsung melalui referendum dan inisiatif.

Salah satu konsekuensi dari pelaksanaan demokrasi perwakilan adalah adanya jarak antara rakyat yang berdaulat dengan pemerintah yang dibentuk untuk melaksanakan kedaulatan tersebut. Tanpa adanya jaminan mekanisme partisipasi rakyat, konsep kedaulatan dapat dikebiri dan terjebak dalam pengertian kedaulatan rakyat yang totaliter. Untuk itu diperlukan sebuah instrumen yang dapat menjembatani antara rakyat dengan wakil-wakilnya, baik di lingkungan eksekutif maupun legislatif. Pemerintah yang demokratis membutuhkan mekanisme dan institusi bagi ekspresi dari kehendak yang diwakili. Jika tidak

⁶²Kacung Maridjan, *Sistem Politik Indonesia Konsolidasi Demokrasi Pasca-Orde Baru*, Cetakan Pertama (Jakarta: Prenada Media Group, 2010), hlm. 38-39.

demikian, sistem perwakilan dapat berubah menjadi manipulasi dan paksaan oleh si pemegang kekuasaan. Paling tidak, terdapat dua instrumen yang saling berhubungan antara lain:

1. Keberadaan partai politik
2. Keberadaan pemilihan umum.⁶³

B. Partai Politik Sebagai Instrumen Penting Demokrasi

Dalam sebuah negara demokrasi, eksistensi partai politik merupakan sebuah keniscayaan. Hal ini disebabkan karena negara-negara demokrasi modern cenderung memiliki tingkat populasi masyarakat yang tinggi dan luasnya teritorial pemerintahan.⁶⁴ Berbeda halnya dengan implementasi konsepsi demokrasi pada masa awal kemunculannya di Negara Kota Athena, dimana tingkat populasi masyarakatnya yang masih sedikit dan luas teritorial pemerintahannya yang masih sempit, eksistensi partai politik di Athena tidaklah dibutuhkan. Mulanya, peraktek demokrasi di Athena memungkinkan juga untuk dilakukan secara langsung.⁶⁵

Namun seiring dengan berkembangnya zaman, peraktek demokrasi langsung kemudian perlahan mulai terpinggirkan, hingga akhirnya muncul konsepsi model demokrasi yang berbasis pada demokrasi perwakilan. Munculnya gagasan demokrasi perwakilan ini disebabkan karena semakin tingginya tingkat

⁶³Jimly Asshiddiqie, *Partai Politik dan Pemilihan Umum Sebagai Instrument Demokrasi*, Jurnal Konstitusi, Vol. 3, No. 4, Desember 2006, hlm. 6-7.

⁶⁴Marc Iver, *Negara Modern*, op.cit., hlm. 313

⁶⁵Sistem demokrasi langsung atau yang sering juga disebut sebagai sistem demokrasi partisipatif, rakyat menentukan sendiri secara langsung terhadap setiap putusan yang menyangkut dengan kepentingan publik, tanpa melalui perwakilannya. Demokrasi langsung inilah sebenarnya yang merupakan prototype dari demokrasi yang dipraktikkan di negara-negara kota, atau negara-negara kuno tempo dulu, seperti demokrasi di Athena tempo dulu, yang sebenarnya telah memberi ilham bagi kehidupan negara demokrasi diseluruh dunia saat ini. Lihat, Munir Fuady, *Konsep Negara Demokrasi*, op.cit., hlm. 34.

populasi warga negara dan luasnya teritorial pemerintah, sehingga menghasilkan suatu ketidak mungkinan untuk menerapkan kembali peraktek demokrasi secara langsung. Dalam kondisi yang demikian, pilihan terhadap demokrasi perwakilan dinilai lebih tepat dan memungkinkan untuk diterapkan sebagai konsekwensi logis dari tingginya tingkat populasi warga negara dan luasnya teritorial pemerintahan.⁶⁶

Demokrasi modern adalah demokrasi perwakilan.⁶⁷ Tingginya tingkat populasi masyarakat dan luasnya teritorial pemerintahan negara-negara modern, memungkinkan untuk diimplementasikannya konsepi demokrasi perwakilan. Konsekuensinya, peraktek demokrasi modern membutuhkan intrumen politik demokratis guna menjembatani antara kepentingan rakyat dan negara ditengah tingginya tingkat populasi masyarakat dan luasnya teritorial pemerintahan. Sehingga dalam kontek ini, partai politik kemudian hadir sebagai instrumen politik demokratis yang diharapkan mampu menjadi jembatan antara kepentingan rakyat dan negara tadi.⁶⁸

1. Pengertian Partai Politik

Secara umum, dapat dikatakan bahwa partai politik adalah suatu kelompok yang terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi nilai-nilai dan

⁶⁶Marc Iver, *Negara Modern*, op.cit., hlm. 313.

⁶⁷Perwakilan politik berarti adanya relasi antara wakil dan terwakil, yang terbalut oleh kepentingan-kepentingan, baik kepentingan terwakil atau wakil, di dalam konteks politik tertentu. karena berkaitan dengan kepentingan, relasi antara wakil dan terwakil itu tidak lepas dari adanya transaksi dan akuntabilitas. Lihat, Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru*, op.cit., hlm. 41-42.

⁶⁸Munafrizal Manan, *Partai Politik dan Demokrasi Indonesia Menyongsong Pemilihan Umum 2014*, *Jurnal Legislasi Indonesia*, op.cit., hlm. 504-505.

cita-cita yang sama. Tujuan kelompok ini ialah untuk memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik dengan cara konstitusional untuk melaksanakan kebijaksanaan-kebijaksanaan mereka.⁶⁹

Menurut Carl J. Friedrich: partai politik adalah sekelompok manusia yang terorganisir secara stabil dengan tujuan merebut atau mempertahankan penguasaan terhadap pemerintah bagi pimpinan partainya dan berdasarkan penguasaan ini memberikan kepada anggota partainya kemanfaatan yang bersifat idiiil maupun materiil.

Sementara itu, menurut R.H Souttau: Partai politik adalah sekelompok warga negara yang sedikit banyak terorganisir yang bertidak sebagai suatu keatuan politik dan dengan memanfaatkan kekuasaannya untuk memilih dengan tujuan untuk menguasai pemerintahan dan melaksanakan kebijaksanaan umum mereka.

Sedangkan menurut Sigmund Neumann dalam karangannya “*Modern Political Parties*” juga memberikan pengertian sebagai berikut: Partai politik adalah organisasi dari aktifitas-aktivitas politik yang berusaha untuk menguasai kekuasaan pemerintahan serta merebut dukungan rakyat atas dasar persaingan dengan suatu golongan atau golongan-golongan lain yang mempunyai pandangan yang berbeda.⁷⁰

Disamping itu, menurut ketentuan Pasal 1 Ayat 1 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2008 sebagaimana telah dirubah oleh Undang-undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 2 Tahun 2008 juga

⁶⁹Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Cetakan Pertama (Jakarta: PT Gramedia, 1977), hlm., 160-161.

⁷⁰*Ibid.*, hlm. 161-162.

disebutkan bahwa 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 1945.⁷¹

2. Pelembagaan Partai Politik

Secara historis, cikal bakal terbentuknya partai politik pertama kali dapat ditemukan jejaknya di Inggris dan di Prancis. Dalam konteks ini, partai politik tersebut masih belum menunjukkan bentuknya yang mapan. Dalam artian, partai politik pada saat itu belum menjadi organisasi partai politik yang ada dan dikenal seperti sekarang ini. Cikal bakal terbentuknya partai politik ditandai dengan adanya kegiatan politik yang pada mulanya dipusatkan pada kelompok-kelompok politik di parlemen.⁷² Sifatnya sangatlah elitis dan Aristokratis, sehingga dalam perakteknya cenderung pula mempertahankan kepentingan politik kelompok bangsawan terhadap tuntutan-tuntutan seorang raja.

⁷¹Pasal 1 Ayat 1 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2008.

⁷²Mekanisme partai yang tumbuh di dalam parlemen sangat sederhana, yaitu pembentukan kelompok-kelompok parlemen kemudian diikuti munculnya komite-komite pemilihan dan akhirnya berkembang menjadi hubungan yang permanen antara kedua elemen tersebut. Biasanya kelompok parlemeter ada terlebih dulu sebelum komite-komite pemilihan. Misalnya pada majlis konstitusi Prancis Tahun 1789, yang awalnya berdiri partai-partai yang pada awal April Tahun 1789 menjadi perwakilan provinsi-provinsi pada *stastes general* yang mengadakan pertemuan di Versailles. Dan kemudian muncul apa yang dinamakan *Breton Club* dan *Girodin Club*, yaitu kelompok-kelompok yang berasal dari daerah yang sama dan mempunyai ide yang sama. Dan ketika sel-sel induk, kelompok-kelompok parlementer, serta kelompok-kelompok pemilihan menunjukkan kordinasi yang permanen antar mereka, dan bila hubungan reguler dapat mempersatukan mereka, maka akan terbentuk partai-partai politik yang sebenarnya. Lihat, <http://indonesia.dalam.sejarah.blogspot.co.id/2013/04/asal-mulapartai-politik.html?m=1>. Diakses pada Tanggal 7 Januari 2017.

Dengan meluasnya hak pilih, kegiatan politik juga kemudian berkembang di luar parlemen dengan terbentuknya panitia-panitia pemilihan yang mengatur pengumpulan suara para pendukungnya menjelang masa pemilihan umum. Oleh karena dirasa perlu memperoleh dukungan dari berbagai masyarakat, kelompok-kelompok politik dalam parlemen lambat laun berusaha mengembangkan organisasi masa, dan dengan demikian terjalinlah suatu hubungan tetap antara kelompok-kelompok politik dalam parlemen dengan panitia-panitia pemilihan yang sepaham dan sekepentingan sehingga lahirlah partai politik. Partai semacam ini menekankan kemenangan dalam pemilihan umum dan dalam masa antara pemilihan umum biasanya kurang aktif. Ia bersifat *Patronage Parti* (partai pelindung) yang biasanya tidak memiliki disiplin partai yang ketat.⁷³

Dalam perkembangannya, di dunia barat timbul pula partai yang lahir di luar parlemen.⁷⁴ Partai-partai ini beradar pada suatu pandangan hidup atau ideologi tertentu seperti sosialisme, kristen demokrat, dan sebagainya. Dalam partai semacam ini, disiplin partai lebih kuat, sedangkan pimpinan lebih terpusat.⁷⁵

⁷³Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, op.cit., hlm. 160.

⁷⁴Partai yang berdasarkan strukturnya tumbuh diluar parlemen dapat disebut sebagai partai ekstra parlemen. Partai yang tumbuh di luar parlemen memberikan gambaran yang sangat kontras jika dibandingkan dengan partai yang berada di dalam parlemen. Partai luar parlemen umumnya lebih tersentralisasi daripada partai intra parlemen. Untuk alasan analogis, partai ekstra parlemen pada umumnya lebih koheren dan terdisiplin daripada partai intra parlemen. Partai ekstra parlemen terlebih dulu mempunyai organisasi dan kemudian memperatukan jaringan sel-sel mereka dalam suatu wadah, sementara partai intra parlemen memang memiliki perhimpunan-perhimpunan, namun sebagai titik awal terbentuknya justru konsistensi wakil-wakilnya di parlemen. Dengan demikian, partai intra parlemen lebih dekat dengan bentuk kuno, sementara partai ekstra parlemen cenderung lebih dekat dengan bentuk modern. Lihat, <http://indonesia.dalam.sejarah.blogspot.co.id/2013/04/asal-mulapartai-politik.html?m=1>, op.cit, Diakses pada Tanggal 7 Januari 2017.

⁷⁵Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, op.cit., hlm. 160.

Sementara itu, menurut Muchammad Ali Syafa'at sebagaimana dikutip dari Barendt menyatakan bahwa perkembangan partai politik dapat ditelusik melalui beberapa tahapan:

1. Faksionalisasi atau pengelompokan
2. Polarisasi atau pemisahan
3. Ekspansi atau perluasan
4. Dan institusionalisasi atau pelembagaan

Pertama, Faksionalisasi atau pengelompokan. Dalam fase ini muncul faksionalisasi dalam pembentukan partai politik. faksionalisasi adalah pengelompokan yang biasanya terjadi antara anggota perwakilan, namun belum terbentuk menjadi suatu organisasi yang resmi. Ikatan yang terbentuk tidaklah begitu kuat, karena ikatan itu didominasi oleh motif kepentingan individu atau kelompok tertentu yang tak didukung oleh daya dukung pemilih dan organisasi yang berkesinambungan.

Hadirnya kelompok *Lord* sebagai penyeimbang kekuatan monarki di sana yang belakangan menjadi cikal bakal kehadiran partai politik adalah abstraksinya. Para *Lord* itu mengelompok hingga berhasil melahirkan *House of Lords* yang berfungsi sebagai lembaga legislatif awal di Inggris. Kehadiran para *Lord* di dalam *House of Lords* yang semula bersifat individu dan mewakili daerahnya kemudian membangun pengelompokan hingga menjadi satu kelompok atau organisasi politik yang menjadi cikal bakal partai politik.⁷⁶

⁷⁶*House of Lords* yang berarti dewan bangawan adalah sebutan bagi majlis tinggi dalam parlemen kerajaan bersatu Britania Raya. (Majlis Inggris bersama majlis tinggi dan majlis rendah dewan Rakyat Britania Raya) membentuk parlemen kerajaan bersatu. Nama resmi untuk *House of Lords* adalah *The right honourable the lords spiritual and temporal of the united kingdom of great*

Kedua, polarisasi atau pemisahan. Faksionalisasi atau pengelompokan di dalam parlemen sebagai cikal bakal hadirnya organisasi partai politik lambat laun menghadirkan polarisasi di antara kelompok-kelompok politik di dalam parlemen itu sendiri. Polarisasi itu dilatarbelakangi oleh beberapa hal antara lain; 1.) Terjadinya perpecahan di dalam kelompok dengan berbagai alasan mulai dari perbedaan ideologi, tujuan, motif perjuangan hingga motif-motif pragmatis. 2.) Hadirnya kelompok-kelompok politik baru yang menjadi pesaing. Polarisasi di internal partai politik dapat memicu konflik, atau sebaliknya menjadi perekat ditubuh partai politik untuk menghadapi permasalahan secara bersama-sama.⁷⁷

Ketiga, ekspansi. Ekspansi dalam perkembangan partai politik dimaknai sebagai cara untuk menyebarluaskan ikatan politik kepada masyarakat luas. Dalam konteks inilah istilah kader mulai diperkenalkan.⁷⁸ Proses ini mengandung

Britanian and Northern Ireland in parliament assembled atau yang termulia bangsawan keduniawian dan spritualitas krajaan bersatu Britania Raya dan Irlandia Utara dalam parlemen yang bersidang. Lihat, http://id.m.wikipedia.org/wiki/Dewan_Bangsawan_Britania_Raya, Diakses pada Tanggal 7 Januari 2017. Lihat Juga, M. Rifqinizamy Karsayuda, *Pembentukan Partai Politik Loka di Negara Kesatuan Republik Indonesia Perspektif Yuridis Konstitusional*, op.cit., hlm. 87-88.

⁷⁷Konflik, dalam pengertiannya yang longgar, perbedaan kepentingan, perbedaan pendapat atau ide dapat dimasukkan ke dalam konsep konflik, walaupun dengan kadarnya yang rendah. Bilamana perbedaan kepentingan dan ide tersebut menjelma menjadi pertentangan kepentingan dan ide, maka kadar konfliknya menjadi lebih tinggi. Melalui pengertiannya yang longgar tentang konflik inimumngkin akan dapat dilihat bahwa konsep ini tidak selalu bermakna negatif. Menenggang adanya konflik sampai batas-batas tertetu, seperti memperkenankan perbedaan pendapat atau ide mungkin dapat merangsang untuk lebih kreatif dan cerdas. Kalau itu betul, maka konflik semacam itu tampak mengandung arti positif. Akan tetapi, perbedaan pendapat atau ide yang berlarut-larut dapat pula meningkatkan kadar konflik yang bisa merusak. Dalam suasana seperti itu akan amat terasa pentingnya arti konsensus untuk menjaga supaya konflik tidak memperlihatkan wajahnya yang negatif. Lihat, Alfian, *Pemikiran dan Perubahan politik Indonesia*, op.cit., hlm. 59-60. Lihat juga, M. Rifqinizamy Karsayuda, *Pembentukan Partai Politik Loka di Negara Kesatuan Republik Indonesia Perspektif Yuridis Konstitusional*, op.cit., hlm. 88-89.

⁷⁸Kader adalah orang atau kumpulan orang yang dibina oleh suatu lembaga kepengurusan dalam sebuah organisasi, baik sipil maupun militer, yang berfungsi sebagai pembantu tugas dan pokok organisasi tersebut. Dalam hal membantu tugas dan fungsi pokok organisasi, seorang kader dapat berasal dari luar organisasi dan biasanya merupakan simpatisan yang berasas dan bertujuan sama dengan institusi organisasi yang membinanya. Pada umumnya, penggunaan kata “kader”

prasyarat hadirnya organisasi yang efektif dan terstruktur. Ekspansi dapat terjadi melalui dua pola. 1.) Ekspansi yang berasal dari internal partai politik. Model ini dilakukan oleh kepengurusan partai politik yang ada dengan cara merekrut pihak luar partai untuk bergabung di dalamnya. 2.) Ekspansi yang berasal dari eksternal partai politik. Dalam konteks ini ekspansi yang berasal dari kekuatan luar partai yang melakukan penetrasi masuk ke dalam organisasi partai politik. Penetrasi itu dilatarbelakangi keinginan untuk menggunakan partai politik sebagai alat perjuangan ideologis mereka. Model ekspansi eksternal ini terjadi di Eropa dan Amerika.⁷⁹

Keempat, institusionalisasi atau pelebagaan. Institusionalisasi partai politik adalah fase terakhir perkembangan partai politik, sekaligus sebagai penanda hadirnya organisasi partai politik yang mapan dan modern. Dalam konteks ini Huntington menyebutkan, tahap institusionalisasi partai politik tercapai ketika tercipta kompetisi yang melahirkan sistem kepartaian tertentu. Karenanya, institusionalisasi partai politik akan hadir bergantung pada kemampuan internal partai politik untuk menjadikan organisasinya modern dan dirumuskan dalam bentuk kebijakan negara terkait partai politik dan pemilu.

Menurut Yves Mney dan Andrew Knapp sebagaimana dikutip oleh Jimly Asshiddiqie menyatakan tingkat pelebagaan partai politik korelatif dengan

sangat lekat pada partai politik, namun organisasi kemasyarakatan juga mempunyai kader-kader yang membantu tugas ormas tersebut. Kaderisasi merupakan usaha pembentukan seorang kader secara terstruktur dalam organisasi yang biasanya mengikuti silabus tertentu. Lihat, <http://id.m.wikipedia.org/wiki/kader>, Diakses pada Tanggal 7 Januari 2017.

⁷⁹M. Rifqinizamy Karsayuda, *Pembentukan Partai Politik Loka di Negara Kesatuan Republik Indonesia Perspektif Yuridis Konstitusional*, op.cit., hlm. 89.

kedewasaan demokrasi di suatu negara. Pelembagaan itu bergantung pada tiga hal yakni:

- a. Usia perkembangan partai politik
- b. Kemampuan organisasi untuk melepaskan diri dari kepentingan peronal atau kelompok yang berkuasa (*The Depersolalization of Organization*)
- c. Kemampuan untuk menghadirkan organisasi yang mapan yang membedakan berdasarkan ideologi dan nilai-nilai dasar perjuangan.⁸⁰

Namun demikian, untuk menerapkan ketiganya bukanlah perkara yang mudah. Partai politik, sebagaimana dinyatakan oleh Ali Syafa'at dengan mengutip Jimly Assiddiqie, masih banyak mempertahankan sistem *Patron Client*. Di samping itu, konflik internal partai juga masih banyak terjadi, sehingga dalam realitasnya menunjukkan bahwa *The Depersolalization of Organization* misalnya, masih absen dalam tubuh partai politik.⁸¹

Selain berdasar pada pandangan di atas, pengklasifikasian perkembangan partai politik perkembangan partai politik berdasar tahapan dapat ditelusuri dari sejarah lahirnya partai politik hingga kedudukan partai politik dewasa ini di beberapa negara. perkembangan partai politik satu dengan yang lain tentu

⁸⁰Institusionalisasi partai politik adalah proses pematangan partai politik baik secara struktural dalam rangka mempolakan perilaku maupun secara kultur dalam mempolakan sikap atau budaya. Lihat, <http://teori-politik.blogspot.co.id/2016/03/institusionalisasi-partai-politik.html?m=1>. Diakses pada Tanggal 8 Januari 2017. Lihat juga, M. Rifqinizamy Karsayuda, *Pembentukan Partai Politik Loka di Negara Kesatuan Republik Indonesia Perspektif Yuridis Konstitusional*, op.cit., hlm. 90.

⁸¹Sebagai contoh misalnya patron client dalam konteks partai politik di Indonesia. Pada babak awal pasca kejatuhan orde baru, desain kelembagaan yang ditempuh untuk menumbuhkan demokrasi adalah melalui pembukaan kran sistem multi partai. Seiring dengan itu, partai politik muncul sebagai sebuah kekuatan politik penting dalam berbagai dinamika sosial yang ada. Ketika partai turut dalam menentukan nasib sumber daya publik maka partai kemudian menjelma menjadi patron baru dalam relasi patron client. Relasi patron client telah menjadikan masyarakat sebagai komoditas yang diperjual belikan oleh para politisi untuk meraih kekuasaannya. Lihat, 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. Lihat juga, M. Rifqinizamy Karsayuda, *Pembentukan Partai Politik Loka di Negara Kesatuan Republik Indonesia Perspektif Yuridis Konstitusional*, op.cit., hlm. 90.

dilandasi atas kondisi internal partai politik tersebut, termasuk kondisi negara dimana partai tumbuh dan berkembang.

Menurut Ramlan Subekti, ada tiga teori yang menjelaskan asal usul partai politik dilihat dari aspek perkembangan pembentukannya antara lain:⁸²

1. Partai politik yang dibentuk oleh kalangan legislatif dan ekektif karena ada kebutuhan para anggota parlemen untuk mengadakan hubungan dengan masyarakat.
2. Partai politik terbentuk pada saat transisi masyarakat dari masyarakat feodal ke masyarakat modern.
3. Pada masa modern dimana terjadi modernisasi diberbagai bidang, maka kebutuhan akan adanya organisasi partai politik yang mampu memadukan dan memperjuangkan berbagai aspirasi dan kepentingan masyarakat modern.

4. Fungsi Partai Politik

Sebagaimana telah disinggung di atas bahwa partai politik merupakan instrumen penting politik demokratis. Bahkan dalam perspektif yang lebih ekstrim disebutkan, demokratis tidaknya sebuah negara amat sangat tergantung dan ditentukan oleh ada atau tidak adanya partai politik dalam negara tersebut. Itu artinya, partai politik memiliki posisi yang sangat penting dalam sebuah negara demokrasi. Partai memainkan peran penghubung yang sangat strategis antara proses-proses pemerintah negara dengan warga negara. Karena itu, partai politik merupakan pilar penting dalam sistem politik yang demokratis.⁸³

Dalam peraktek demokrasi modern, kehadiran dan peran partai politik sangatlah dibutuhkan. Pasalnya adalah, peraktek demokrasi modern membutuhkan sarana sekaligus saluran politik yang dapat menjembatani antara kepentingan

⁸²*Ibid.*, hlm. 91.

⁸³Jimly Assiddiqie, *Partai politik dan Pemilihan Umum Sebagai Instrumen Demokrasi*, Jurnal Konstitusi, op.cit., hlm. 7.

masyarakat dan negara. Tanpa adanya partai politik, negara akan kesulitan untuk mengakomodir semua kepentingan yang ada ditengah tingginya tingkat populasi masyarakat dan luasnya teritorial pemerintahan. Sehingga dengan demikian, kehadiran dan peran partai politik dalam peraktek demokrasi modern, tentu menjadi sesuatu yang tidak dapat dinafikan.⁸⁴

Sebagai instrumen penting politik demokratis, partai politik dalam negara demokrasi, termasuk juga Indonesia, umumnya menyelenggarakan beberapa fungsi antara lain:

Pertama, partai politik sebagai sarana komunikasi politik. Salah satu tugas dari partai politik adalah menyalurkan berbagai macam aneka ragam pendapat dan aspirasi masyarakat dan mengaturnya sedemikian rupa sehingga kesimpang siuran pendapat dalam masyarakat berkurang. Dalam masyarakat modern yang begitu luas, pendapat dan aspirasi seseorang atau suatu kelompok akan hilang tak berbekas seperti suara dipadang pasir, apabila tidak ditampung dan digabung dengan pendapat dan aspirasi orang lain yang senada. Proses ini dinamakan penggabungan kepentingan. Sesudah digabung, pendapat dan aspirasi ini di olah dan dirumuskan dalam bentuk yang teratur. Proses ini dinamakan prumusan kepentingan. Semua kegiatan tersebut dilakukan oleh partai. Partai politik selanjutnya merumuskan sebagai usul kebijaksanaan. Usul kebijaksanaan ini dimasukkan kedalam program-proram partai untuk diperjuangkan atau disampaikan kepada pemerintah agar dijadikan sebagai kebijaksanaan umum.

⁸⁴Munafrizal Manan, *Partai Politik dan Demokrasi Indonesia Menyongsong Pemilihan Umum 2014*, Jurnal Legislasi Indonesia, op.cit., hlm. 504-505.

Kedua, partai politik sebagai sarana sosialisasi politik. Di dalam ilmu politik, sosialisasi politik di artikan sebagai proses melalui mana seseorang memperoleh sikap dan orientasi terhadap fenomena politik, yang umumnya berlaku dalam masyarakat dimana ia berada. Biasanya, proses sosialisasi berjalan secara berangsur-angsur dari masa anak-anak hingga dewasa.

Ketiga, partai politik sebagai sarana recruitment politik. Partai politik juga berfungsi untuk mencari dan mengajak orang yang berbakat untuk turut aktif dalam kegiatan politik sebagai anggota partai. Dengan demikian, partai turut memperluas partisipasi politik. Caranya adalah melalui kontak pribadi, persuasi, dan lain-lain. Juga diusahakan untuk menarik golongan muda untuk di didik menjadi kader yang dimasa mendatang yang dimasa mendatang akan menggantikan pemimpin lama.

Keempat, partai politik sebagai sarana pengatur konflik. Dalam suasana demokrasi, persaingan dan perbedaan pendapat dalam masyarakat merupakan soal yang wajar. Jika sampai terjadi konflik, partai politik berusaha untuk mengatasinya.⁸⁵

Pelaksanaan fungsi-fungsi partai politik ini sangat dipengaruhi oleh sejauh mana pelebagaan partai politik itu sendiri, baik dari sisi organisasi maupun sistem kepartaiannya. Salah satu dimensi dari pelebagaan atau institusionalisasi partai politik adalah otonomi yang dimiliki partai. Pada tingkat ini, fungsi-fungsi partai politik akan dapat berjalan secara efektif jika otonomi partai politik itu benar-benar terjadi. Munculnya intervensi terhadap partai politik akibat struktur

⁸⁵Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, op.cit., hlm. 163-164.

kepartaian yang ada misalnya, mengakibatkan terhalangnya pelaksanaan fungsi-fungsi partai politik.

Pada titik dimana partai politik tidak otonom, maka fungsi partai untuk melakukan agregasi dan artikulasi misalnya, tidak akan berjalan maksimal. Sebab dalam keadaan yang demikian, bisa jadi aspirasi masyarakat yang mestinya dikembangkan oleh partai dalam bentuk advokasi maupun dalam bentuk pembuatan kebijakan justru tidak menjadi landasan bagi lahirnya keputusan partai. Keputusan partai justru ditentukan oleh kehendak elit partai pada struktur yang lebih tinggi melalui intervensi terhadap struktur partai di tingkat yang lebih rendah.⁸⁶

5. Klasifikasi Partai Politik

Dari segi klasifikasinya, Maurice Duverger dalam bukunya “*Politica Parties*” sebagaimana dikutip oleh Miriam Budardjo mengklasifikasikan partai politik ke dalam beberapa bagian antara lain: 1.) Sistem Partai tunggal. 2.) Sistem Dwi Partai. 3.) dan Sistem Multi Partai.⁸⁷

Pertama, sistem partai tunggal. Sistem partai tunggal adalah sistem yang didominasi oleh satu partai di Parlemen. Ada tiga bentuk sistem partai tunggal antara lain; partai tunggal totaliter, partai tunggal otoriter, dan partai tunggal dominan. Dalam sistem partai tunggal totaliter, terdapat satu partai yang menguasai pemerintahan dan militer, bahkan lebih dari itu melebihi seluruh aspek kehidupan masyarakat. Sistem partai tunggal totaliter biasanya tergolong sebagai

⁸⁶M. Rifqinizamy Karsayuda, *Pembentukan Partai Politik Loka di Negara Kesatuan Republik Indonesia Perspektif Yuridis Konstitusional*, op.cit., hlm. 372-373.

⁸⁷*Ibid.*, hlm. 167.

partai doktriner, dan umumnya diterapkan di negara-negara yang berfaham komunis dan fasis.

Sementara itu, dalam sistem partai tunggal otoriter, sebenarnya terdapat lebih dari satu partai, namun ada satu partai besar yang digunakan oleh penguasa untuk memobilisasi massa dan mengesahkan kekuasaannya, sedangkan partai-partai lain kurang dapat menampilkan diri karena adanya pembatasan ruang gerak yang dilakukan oleh penguasa. Partai dikuasai oleh pemerintah dan militer. Contoh dari partai tunggal otoriter ini adalah Partai Uni Nasional Afrika Tanzania (UNAT) dan Partai Aksi Rakyat Singapura.

Lain halnya dengan sistem partai tunggal dominan. Dalam sistem ini, meskipun terdapat lebih dari satu partai, namun hanya satu partai sajalah yang dominan (secara terus menerus mendapatkan dukungan untuk berkuasa). Sedangkan partai yang lainnya, tidak mampu untuk partai dominan tersebut meskipun terdapat kesempatan yang sama untuk mendapatkan dukungan dalam pemilihan umum. Contoh partai tunggal dominan ini adalah Partai Liberal Demokrat di Jepang hingga Tahun 2007.

Kedua, sistem dua partai. Sesuai dengan namanya, sistem dua partai merupakan sistem yang di dalamnya terdapat dua partai utama yang bersaing dalam pemilihan umum. Dalam sistem ini, terdapat pembagian yang jelas, yakni partai yang memenangkan pemilu menjadi partai yang memerintah, sedangkan partai yang kalah dalam pemilu menjadi oposisi yang loyal terhadap pemerintah. Pada dasarnya, tidak banyak perbedaan mengenai asas dan tujuan politik di antara kedua partai. Perbedaannya hanya pada titik berat dan cara menyelesaikan

persoalan. Sistem ini hanya menggunakan sistem pemilu distrik, yaitu satu kursi perdaerah pemilihan dan yang dipilih calon bukan tanda gambar partai.

Menurut Peter G.J. Pulzer, agar sistem dwi partai ini bisa berjalan baik, maka paling tidak ada tiga syarat penting yang harus dipenuhi:⁸⁸

1. Jika komposisi masyarakat bersifat homogen.
2. Apabila ada konsensus kuat dalam masyarakat mengenai asas dan tujuan politik.
3. Ada kontinuitas sejarah.

Adapun contoh negara yang menerapkan sistem dwi partai ini adalah Inggris dengan partai buruh dan partai konservatifnya serta Amerika Serikat dengan partai republik dan partai demokratnya.

Ketiga, sistem multipartai. Menurut Maurice Duverger, sistem ini merupakan produk dari struktur masyarakat yang majmuk. Dalam sistem ini, hampir tidak ada partai yang memenangkan pemilu mutlak. Oleh karenanya, koalisi dalam sistem ini merupakan sesuatu yang mutlak diperlukan untuk memperkuat pemerintahan. Namun demikian, dukungan koalisi bisa ditarik kembali sewaktu-waktu. Selain itu, dalam sistem ini tidak ada kejelasan terkait posisi partai oposisi sebab sewaktu-waktu partai oposisi tersebut bisa menjadi bagian dari pemerintah. Dengan kata lain, dalam sistem ini sering terjadi siasat yang berubah-ubah sesuai dengan kepentingan situasi yang dihadapi masing-masing partai politik.

⁸⁸Lucky Sandra Amalia, *Evaluasi Sistem Kepartaian di Era Reformasi*, Jurnal Penelitian Politik, op.cit., hlm. 147.

C. Partai Politik di Indonesia

Indonesia telah memilih demokrasi sebagai cara untuk mengelola kehidupan bernegaranya. Oleh sebab itu, partai politik ditempatkan sebagai salah satu instrumen penting dalam perwujudan demokrasi bangsa. Tak dapat dipungkiri bahwa partai politik adalah pilar dari sistem demokrasi. Tanpa partai politik, maka demokrasi tidak akan bekerja dan berjalan, atau dapat dikatakan juga bahwa berfungsi dan bekerjanya kehidupan negara demokratis amat tergantung pada keberadaan partai politiknya.⁸⁹

Sebagaimana telah disebutkan di atas, kelahiran partai politik pertama kali adalah di Eropa Barat. Namun dalam perkembangannya kemudian parpol tersebut menjalar ke negara-negara baru seperti Asia dan Afrika. Partai politik di negara-negara jajahan sering berperan sebagai pemersatu aspirasi rakyat dan penggerak ke arah persatuan nasional yang bertujuan untuk mencapai kemerdekaan sebagaimana itu terjadi di Indonesia. Sementara dalam perkembangannya akhir-akhir ini, partai politik umumnya diterima sebagai suatu lembaga penting, terutama di negara-negara yang menerapkan sistem demokrasi konstitusional, yaitu sebagai salah satu instrumen penting demokrasi dalam negara tersebut.

Partai politik di Indonesia dapat digolongkan ke dalam beberapa priode perkembangan, dengan setiap kurun waktunya mempunyai ciri dan tujuan masing-masing. Mulai dari masa penjajahan Belanda, masa pendudukan Jepang, dan masa kemerdekaan hingga saat ini.

⁸⁹Teguh Irmansyah, *Regulasi Partai Politik Dalam Mewujudkan Penguatan Peran dan Fungsi Kelembagaan Partai Politik*, Jurnal *Rechtvinding*, op.cit., hlm. 376.

Pertama, masa penjajahan Belanda. Masa ini disebut sebagai priode pertama lahirnya partai politik di Indonesia. Pada masa itu, semua organisasi baik yang bertujuan sosial seperti Budi Utomo, atau yang berasaskan politik agama dan sekuler seperti Sarekat Islam, PNI, dan Partai Katolik, ikut memainkan peran dalam pergerakan nasional untuk Indonesia merdeka. Kehadiran partai politik pada masa permulaan merupakan manifestasi kesadaran nasional untuk mencapai kemerdekaan bagi bangsa Indonesia. Setelah didirikan Dewan Rakyat, gerakan ini oleh beberapa partai diteruskan di dalam badan lain. Pada tahun 1939 terdapat beberapa fraksi di dalam Dewan Rakyat, yaitu fraksi nasional di bawah pimpinan M. Husni Thamrin, Perhimpunan Pegawai Bestuur Bumi Putra di bawah pimpinan Prawoto, dan Indonesische National Groep di bawah pimpinan Muhammad Yamin.

Sementara di luar Dewan Rakyat, ada usaha untuk mengadakan gabungan partai politik dan menjadikannya semacam dewan perwakilan rakyat. Pada Tahun 1939 dibentuk Komite Rakyat Indonesia (KRI) yang terdiri dari Gabungan Politik Indonesia (GAPI) yang merupakan golongan dari partai-partai yang beraliran nasionalis, Majelis Islami (MIAMI) yang merupakan gabungan partai-partai yang beraliran islam yang dibentuk pada tahun 1937, dan Majelis Rakyat Indonesia (MRI) yang merupakan gabungan organisasi buruh.

Kedua, masa pendudukan Jepang. Pada masa ini, semua kegiatan partai politik dilarang, hanya golongan islam yang diberikan kebebasan, yakni partai masyumi yang lebih banyak bergerak dibidang sosial kemasyarakatan.

Ketiga, masa kemerdekaan hingga sekarang. Beberapa bulan setelah proklamasi kemerdekaan, terbukalah kesempatan yang besar untuk mendirikan partai politik, sehingga banyak bermunculan partai politik di Indonesia. Masa Tahun 1950an sampai 1959 ini sering disebut juga sebagai masa kejayaan partai politik, karena partai politik memainkan peran yang sangat penting dalam kehidupan bernegara selama diterapkannya sistem parlementer hingga diakhirinya sistem tersebut dengan dikeluarkannya Dekrit 5 Juli Tahun 1959 dan dilanjutkan dengan demokrasi terpimpin.

Pada masa demokrasi terpimpin, peran partai politik mulai dikurangi, sementara dipihak lain, peranan Presiden sangatlah kuat. Namun pasca runtuhnya demokrasi terpimpin dan kekuasaan diambil alih oleh rezim orde baru, partai politik cenderung dapat bergerak secara leluasa hingga akhirnya dilakukan upaya penyederhanaan partai politik oleh rezim orde baru tersebut. Baru setelah keruntuhannya hingga sekarang ini, partai politikpun kembali mendapatkan kebebasan dan keleluasaannya dalam bergerak, bahkan partai politik menunjukkan eksistensinya yang sangat banyak.⁹⁰

1. Partai Politik dan Pemilu di Indonesia

Masa reformasi memang telah membawa dampak pada terjadinya perubahan politik di Indonesia. Setelah lebih 30 tahun di bawah bayang-bayang orde baru, Indonesia mulai dengan harapan baru menuju alam demokrasi. Masa ini ditandai dengan turunnya Soeharto dari kursi Presiden pada pertengahan

⁹⁰Artis, *Eksistensi Partai Politik dan Pemilu Langsung dalam Konteks Demokrasi di Indonesia*, Jurnal Sosial Budaya, Vol. 9, No. 1, Januari-Juli 2012, hlm., 61-63.

Tahun 1998. Dengan berakhirnya rezim orde baru tersebut kemudian didesak untuk melakukan konsolidasi demokrasi.⁹¹

Para ilmuwan politik menyebut masa tersebut dengan masa transisi. Masa dimana muncul setelah rezim otoriter runtuh. Masa transisi ini merupakan sebuah masa yang krusial. Di masa ini, demokrasi menjadi hal yang dipertaruhkan. Pengkondisian dan institusionalisasi demokrasi merupakan suatu keniscayaan bagi masa depan demokrasi itu sendiri.

Pemerintahan Habibie yang menggantikan Soeharto waktu itu kemudian ditekan untuk melakukan pelembagaan demokrasi. Salah satu hal terpenting dalam pelembagaan demokrasi tersebut adalah dengan dilakukannya pemilihan umum. Pemilu ini diharapkan akan menghasilkan pemerintahan yang *legitimate*, yang dapat membawa alam perubahan ke alam demokrasi. Dengan pemilu tersebut, maka proses pergantian elit politik akan lebih aman dan demokratis tanpa adanya gejolak yang berdarah dan membawa korban.

Setelah itu, pemilu kemudian diyakini sebagai sebuah proses demokratis. Pelembagaan pemilu kemudian dilakukan dalam rangka proses pergantian elit politik. Pemilu di Indonesia sendiri, dilakukan dalam siklus lima tahun sekali. Dengan demikian, siklus pergantian elit politik ini pun juga berjalan lima tahun sekali.

⁹¹Dalam konteks pernyataan terkait konsolidasi demokrasi, dalam Dialog The Akbar Tandjung, Chusnul Mariyyah sebagaimana dikutip oleh Alfian menyebutkan: Bagaimana dapat kita katakan bahwa kita sudah ada dalam fase konsolidasi demokrasi, apabila aturan main, khususnya sistem kepartaian dan sistem pemilu berubah-ubah? Bahwa aturan main yang berubah-ubahlah yang menyebabkan proses politik kita tak kunjung menemukan format permanen. Politik kita masih diwarnai pertarungan elit yang sibuk merombak-rombak aturan main, sehingga yang hadir adalah eksperimen-eksperimen politik yang membingungkan. Lihat, Alfian, *Demokrasi Pilihlah Aku*, op.cit., hlm. 10.

Dalam pemilu di Indonesia, partai politik memiliki peran sentral dalam proses tersebut. Partai politik inilah yang berperan menyodorkan kandidat pejabat politik. Hal ini memang merupakan salah satu fungsi partai untuk menyiapkan calon pejabat politik. Peran sentral partai politik ini kemudian menjadikan partai politik sebagai kendaraan utama dalam mendapatkan jabatan politik. Oleh karena itu, kemudian muncul juga tuntutan untuk menerapkan liberalisasi politik di Indonesia pada masa reformasi. Hal ini kemudian diakomodasi dengan sebuah kebijakan yang longgar dalam pendirian partai politik. Akibatnya, muncul banyak partai politik, dan itu bisa dilihat dalam kontestasi politik pemilu di Tahun 1999.⁹²

Dalam negara demokrasi termasuk Indonesia, partai politik dan pemilu, keduanya merupakan instrumen penting politik demokratis. Keduanya adalah satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan, sebab tanpa keduanya sistem perwakilan dapat berubah menjadi manipulasi dan paksaan oleh pemegang kekuasaan. Demokrasi modern hanya memungkinkan untuk diterapkan dengan cara mengalihkan fungsi pemerintahan dari warga negara kepada organ-organ negara. Sementara untuk mengisi organ-organ negara inilah yang kemudian harus dilakukan dengan cara pemilihan umum.⁹³

Pemilu adalah wujud nyata demokrasi prosedural, meskipun demokrasi tidak sama dengan pemilihan umum, namun pemilihan umum merupakan salah satu aspek demokrasi yang sangat penting yang juga harus diselenggarakan secara demokratis. Oleh karena itu, lazimnya dalam sebuah negara yang mengklaim

⁹² Sekretariat Jendral Bawaslu RI, *Kajian Sistem Kepartaian, Sistem Pemilu, dan Sistem Presidensial*, Tahun 2015, hlm. 1-2.

⁹³ Janedri M. Gaffar, *Demokrasi dan Pemilu di Indonesia*, (Jakarta: Konpress, 2013), hlm., 19.

sebagai negara demokratis pasti mentradisikan pemilihan umum untuk memilih pejabat-pejabat publik dibidang legislatif maupun eksekutif baik dipusat maupun di daerah. Demokrasi dan pemilu yang demokratis keduanya merupakan “*qonditio sine qua no*”, *the one can not axist without the others*.⁹⁴

Dalam sistem demokrasi modern, legalitas dan legitimasi lembaga eksekutif dan legislatif berikut anggotanya merupakan faktor yang sangat penting. Disatu pihak, kelembagaan negara seperti eksekutif dan legilatif haruslah terbentuk berdasarkan ketentuan hukum dan konstitusi, sehingga dapat dikatakan memiliki legalitas. Namun dilain pihak juga harus *legitimate*. Dalam arti bahwa disamping legal, juga harus dipercaya. Tentu akan timbul keragu-raguan apabila mengkalim berasal dari rakyat, sehingga disebut sebagai demokratis, padahal tidak didasarkan atas hasil pemilihan umum. Artinya adalah, setiap pejabat negara yang mengklaim berasal dari rakyat, memang harus sesuai dengan hasil pemilihan umum sebagai ciri yang sangat penting atau pilar pokok dalam sistem demokrasi modern.⁹⁵

Dalam pasal 1 ayat 2 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indoensia Tahun 1945 disebutkan bawa kedaulatan sesungguhnya berada ditangan rakyat. Kedaulatan tersebut dilaksanakan menurut ketentuan UUD, yaitu oleh lembaga negara dan oleh rakyat yang di antaranya melalui pemilihan umum.⁹⁶ Dengan demikian, jabatan publik yang merepresentasikan kehendak atau aspirasi rakyat

⁹⁴A. Mukthie Fadjar, *Pemilu dan Demokrasi: Membangun Pemilu Legislatif, Presiden, Kepala Daerah dan Penyelesaian Hasil Pemilu Secara Demokratis*, (Malang: Setara Press, 2013), hlm., 27

⁹⁵Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Jilid II*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 172.

⁹⁶Jimly Asshiddiqie, *Partai Politik dan Pemilihan Umum Sebagai Instrument Demokratis*, Jurnal Konstitusi, Vol. 3, Nomor, 4, Desember 2006, hlm. 10.

dan keterwakilan rakyat seperti DPR serta jabatan dibidang kepemimpinan negara seperti Presiden dan wakil presiden harus dipilih melalui pemilu. Secara kongkrit, UUD 1945 telah mengaturnya dalam satu bab tersendiri tentang pemilihan umum, yakni dalam Bab VIIB Pasal 22E UUD 1945.⁹⁷

Kemudian dalam Pasal 6A Ayat 2 disebutkan:

“Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pemilihan umum”.

Sementara itu dalam Pasal 22E Ayat 3 juga disebutkan:

“peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik”.

Dengan demikian, dalam sistem *Representatif Democracy*, biasa dimengerti bahwa partisipasi rakyat yang berdaulat terutama disalurkan melalui pemungutan suara rakyat untuk membentuk lembaga perwakilan. Mekanisme perwakilan ini dianggap dengan sendirinya efektif untuk menjamin keterwakilan kepentingan rakyat. Oleh karena itu, dalam sistem demokrasi perwakilan, kedudukan dan peranan partai politik dan pemilu sebagai instrumen politik demokratis merupakan sesuatu yang tidak dapat dipisahkan.⁹⁸

2. Pandangan Kritis dan Skeptis terhadap Partai Politik

Topik terkait pelembagaan partai politik sebagai instrumen penting politik demokratis memang merupakan sesuatu yang sangat menarik. Pada saat muncul

⁹⁷A. Mukthie Fadjar, *Pemilu dan Demokrasi: Membangun Pemilu Legislatif, Presiden, Kepala Daerah dan Penyelesaian Hasil Pemilu Secara Demokratis*, op.cit., hlm. 15.

⁹⁸Jimly Asshiddiqie, *Partai Politik dan Pemilihan Umum Sebagai Instrument Demokratis*, Jurnal Konstitusi, op.cit., hlm. 8.

upaya untuk mewujudkan demokratisasi dalam suatu negara, adanya sarana atau saluran politik yang koheren dengan kebutuhan masyarakat menjadi tuntutan yang tidak dapat dihindarkan. Samuel P. Huntington dan Larry Diamond menyebutkan, Pelembagaan partai politik menjadi indikator utama bagi terkonsolidasi atau tidaknya demokrasi dalam suatu negara.⁹⁹ Itu artinya, partai politik memiliki posisi yang sangat penting dalam sebuah negara demokrasi. Partai memainkan peran penghubung yang sangat strategis antara proses-proses pemerintah negara dengan warga negara. Karena itu, partai politik merupakan pilar penting dalam sistem politik yang demokratis.¹⁰⁰

Namun demikian, bukan berarti tidak ada pandangan kritis atau bahkan skeptis terhadap partai politik tersebut. Pandangan kritis atau skeptis terhadap partai politik telah banyak diutarakan, dan yang paling serius di antaranya menyatakan bahwa partai politik itu tidak lebih daripada kendaraan politik bagi sekelompok elit yang berkuasa dan berniat memuaskan nafsu kekuasaannya sendiri. Partai politik hanyalah berfungsi sebagai alat bagi segelintir orang yang kebetulan beruntung dan berhasil memenangkan suara rakyat yang mudah dikelabui untuk memaksakan berlakunya kebijakan-kebijakan publik tertentu,¹⁰¹ sehingga pada saat bersamaan, baik langsung ataupun tidak langsung, kebijakan publik tersebut kemudian diharapkan dapat membawa keuntungan bagi dirinya sendiri atau kelompoknya sendiri.

⁹⁹Hanta Yuda AR, *Partai Politik, Pemilu, Koalisi Pemerintahan, dan Prospek Demokrasi*, (Indonesia: The International Institute Center for Public Policy Research, 2009), hlm. 79.

¹⁰⁰Jimly Assiddiqie, *Partai politik dan Pemilihan Umum Sebagai Instrumen Demokrasi*, Jurnal Konstitusi, Vol. 3, No. 4, Desember 2006, hlm. 7.

¹⁰¹Jimly Assiddiqie, *Dinamika Partai politik dan Demokrasi*, e-paper, Diakses Tanggal 1 Januari 2017, hlm. 1.

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.¹⁰²

Di Indonesia misalnya, terutama pasca runtuhnya struktur politik yang dibangun oleh rezim orde baru, partai politik memiliki peran strategis dalam peraktek kekuasaan. Di hampir seluruh pembentukan sistem dan struktur serta artikuasi proses demokratisasi pasca pemilu tahun 1999, partai politik sangat intens di dalamnya. Partai ada dimana-mana, membuat begitu banyak pernyataan, melakukan banyak kegiatan, namun tidak membawa dampak perubahan apa-apa dan malah dituding sebagai salah satu faktor penyebab utama mandeknya bangsa ini keluar dari jebakan krisis multi aspek yang tengah melanda Bangsa Indoensia.¹⁰³ Oleh karenanya, sepeninggal rezim orde baru tersebut, muncul pula kecendrungan anti partai yang tidak lagi ditandai oleh ketidaksukaan atas menonjolnya ideologi aliran, tetapi lebih kepada ketidaksukaan publik atas terlampau pragmatisnya partai-partai. Proses-proses politik pasca pemilu 1999 berikut segala drama politik yang meyertainya, pada akhirnya semakin membuat fluktuasi anti partai menjadi menanjak.

¹⁰²Lucky Sandra Amalia, *Evaluasi Sistem Kepartaian di Era Reformasi*, Jurnal Penelitian Politik, Vol. 10, No. 2 Desember 2013, hlm. 145.

¹⁰³Bambang Widjojanto, *Partai Politik, Konstitusi dan Pemilu* "Tulisan Sumbangan", Cetakan Pertama (Jawa Timur: Asosiasi Pengajar HTN-HAN dan In-Trans, 2004), hlm. 301.

Partai-partai tidak sadar telah mencelakakan dirinya sendiri, dengan makin banyaknya peristiwa politik yang melibatkan mereka, tetapi tidak populer di mata publik. Partai-partai semakin kelihatan egois dalam peraktek-peraktek politik di parlemen. Partai-partai hanya menjadikan rakyat sebagai tangan politik untuk menaikkan derajat para kadernya menjadi wakil rakyat dan pemimpin eksekutif. Alih-alih berterimakasih, aspirasi rakyat justru banyak dilupakan. Tetapi, partai tentu saja tidak mau dituduh tidak menjalankan aspirasi dan amanat rakyat.¹⁰⁴

Padahal, kalimat pendek dari Truman menggambarkan bahwa 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. Tentu sangat wajar jika semua parpol mengklaim akan memperjuangkan kepentingan rakyat. Namun, dalam perkembangannya, biasanya banyak parpol gagal mewujudkan harapan rakyat. Parpol bahkan sering dianggap manipulatif, ibarat sekadar menginjak kepala rakyat untuk dijadikan tangga meraih kekuasaan dan membuat kebijakan-kebijakan atas nama rakyat yang sejatinya merugikan rakyat.¹⁰⁵

Peneliti pusat penelitian LIPI Lili Rimli 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

¹⁰⁴M. Alfian Alfian, *Demokrasi Pilihlah Aku Earn-Warni Politik Kita*, Cetakan Pertama (Malang: In-Trans Publishing, 2009), hlm. 235-236.

¹⁰⁵*Ibid.*, hlm. 187.

belum adanya perlembagaan partai politik yang baik. Partai politik di era reformasi belum dapat menjadi institusi publik yang menunjukkan tanggung jawab terhadap pemilihnya. Di era orde baru, partai politik menjadi mesin politik penguasa sehingga lebih diarahkan pada kepentingan pelanggaran *status quo*. Sedangkan saat memasuki reformasi, partai politik dihadapkan pada tuntutan masyarakat yang begitu besar, sementara partai politik belum siap dengan kelembagaan yang baik.¹⁰⁶

Meski demikian, tentu saja tidaklah *fair* juga bila segala kesalahan ditumpahkan hanya kepada kalangan partai politik saja. Ada banyak faktor yang mempengaruhi satu dan yang lainnya. Kendati juga, kejengkelan sebagian masyarakat tak dapat sepenuhnya disalahkan, karena di tangan partailah sebagian besar kekuasaan digenggam, baik langsung maupun tidak langsung. Partai lebih punya kesempatan untuk mendorong percepatan proses politik agar bangsa ini segera bangkit dan menyongsong kehidupan yang lebih baik, bukan malah menjadi bagian dari pusaran permasalahan yang juga perlu untuk ditangani.¹⁰⁷

¹⁰⁶Lihat, <http://ugm.ac.id/id/berita/4509kelembagaan.partai.politik.indonesia.masih.lemah>, Diakses pada tanggal 6 Januari 2017.

¹⁰⁷Bambang Widjojanto, *Partai Politik, Konstitusi dan Pemilu* "Tulisan Sumbangan", op.cit, hlm. 301.

BAB III
NEGARA HUKUM DAN POLITIK HUKUM PEMBENTUKAN
UNDANG-UNDANG

A. Pemikiran Tentang Negara Hukum

Pemikiran tentang negara hukum pada dasarnya telah lama ada dan dapat ditemukan keberadaannya dalam berbagai referensi buku karangan para tokoh Yunani tempo dulu (Kuno) seperti Aristoteles maupun Plato. Aristoteles misalnya, ia mengartikan negara hukum sebagai negara yang berdiri di atas hukum, guna menjamin keadilan bagi warga negaranya. Pengertian negara hukum menurut Aristoteles ini dikonsepsikan adanya suatu keterlibatan warga negara dalam setiap kegiatan permusyawaratan yang dilakukan oleh negara, atau dengan kata lain, warga negara tersebut terlibat secara aktif dalam kegiatan penyelenggaraan pemerintahan suatu negara.¹⁰⁸

Menurut Aristoteles, keadilan menjadi penekan dalam negara hukum, karena keadilan merupakan syarat bagi tercapainya kebahagiaan warga negara. Sementara itu, sebagai dasar dari keadilan itu perlu diajarkan rasa susila kepada setiap manusia. Bagi Aristoteles, peraturan yang sebenarnya adalah peraturan yang mencerminkan keadilan bagi pergaulan antar warga negara. Dengan jalan pikiran yang demikian, maka dalam pandangan Aristoteles, yang memerintah dalam negara itu sesungguhnya bukanlah manusia melainkan pikiran yang adil

¹⁰⁸I Dewa Gede Palguna, *Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complaint) Upaya Hukum terhadap Pelanggaran Hak-Hak Konstitusional Warga Negara*, Cetakan Pertama (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), hlm. 43.

yang tertuang dalam peraturan hukum, sedangkan penguasa hanyalah memegang hukum dan keseimbangan saja.¹⁰⁹

Sementara itu, menurut Plato yang notabene merupakan guru dari Aristoteles berpendapat dalam karyanya *The Republik* bahwa adalah mungkin mewujudkan negara ideal untuk mencapai kebaikan yang berintikan kebaikan. Untuk itu, kekuasaan harus dipegang oleh orang yang mengetahui kebaikan, yaitu seorang filosof. Namun, dalam bukunya *The Statesmen* dan *The Law* Plato menyatakan bahwa yang dapat diwujudkan adalah bentuk paling baik kedua yang menempatkan supremasi hukum. Pemerintahan yang mampu mencegah kemerosotan kekuasaan seseorang adalah pemerintahan oleh hukum.¹¹⁰

Sehingga dari pemikiran tentang negara hukum pada zaman Yunani, sebagaimana tercermin dalam pemikiran Plato dan Aristoteles di atas, terdapat beberapa unsur yang tampak menonjol. *Pertama*, pemerintahan harus dilaksanakan berdasarkan hukum, dimana dalam proses pembentukannya itu rakyat diikutsertakan sepenuhnya berdasarkan prinsip kebebasan dan persamaan. *Kedua*, hukum harus bersifat adil, mengandung standar moral tertentu, dan harus dikodifikasikan. *Ketiga*, Tujuan bernegara adalah untuk mencapai kebahagiaan seluruh warga negaranya.¹¹¹

¹⁰⁹*Ibid.*, hlm. 44.

¹¹⁰Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, op.cit., hlm. 129.

¹¹¹I Dewa Gede Palguna, *Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complaint) Upaya Hukum terhadap Pelanggaran Hak-Hak Konstitusional Warga Negara*, op.cit., hlm. 49.

1. Dinamika Pemikiran Tentang Negara Hukum

1.1 Negara penjaga malam

Sebagaimana telah disebutkan diatas bahwa pemikiran tentang negara hukum pada dasarnya telah ada dan dapat ditemukan keberadaannya dalam karya-karya tokoh besar Yunani tempo dulu. Namun demikian, pemikiran tentang negara hukum tersebut baru muncul kembali pada Abad ke-17 dan mulai mendapatkan popularitasnya terhitung sejak abad ke-19.¹¹² Sebelumnya, sebagaimana dijelaskan dalam berbagai literatur bahwa Abad pertengahan disebut juga sebagai Abad kegelapan (*Dark Egs*). Hal ini merujuk pada realitas kehidupan Abad pertengahan dimana hilangnya proses belajar yang berujung pada merosotnya peradaban Eropa Barat sekita 400 hingga 900 Tahun setelah Masehi. Pengetahuan yang notabene merupakan warisan Romawi atau Yunani Purba, pada saat itu nyaris punah dan hanya bertahan di biara, katedral, maupun sekolah-sekolah istana. Hanya sedikit orang yang mendapatkan pendidikan, sementara banyak orang menjadikan cerita-cerita populer dan gosip sebagai sesuatu yang harus diterima sebagai kebenaran.¹¹³

Dalam perkembangannya kemudian, tabir gelap yang menyelimuti realitas kehidupan Abad pertengahan tersebut perlahan mulai terbuka dengan bergulirnya Abad Pencerahan (Abad 17). Kungkungan tokoh-tokoh agama (Greja) dan besarnya kekuasaan raja (*Monarki Absolut*) pun mulai tereduksi, dan pada saat itu juga ada upaya dari para tokoh pemikir terkemuka untuk menjadikan nalar

¹¹²Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: UII Press, 2005), hlm. 1.

¹¹³I Dewa Gede Palguna, *Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complaint) Upaya Hukum terhadap Pelanggaran Hak-Hak Konstitusional Warga Negara*, op.cit., hlm. 56.

(*reason*) sebagai penguasa mutlak dan untuk memberi cahaya bagi pikiran dan keyakinan setiap individu masyarakat.¹¹⁴ Eksistensi kekuasaan seorang raja (*monarki absolut*) yang sebelumnya cukup dominan, bahkan ada juga selogan yang menyebutkan *L'etat c'est moi* (Negara adalah Aku) sehingga karenanya ia dapat menentukan hidup masyarakat,¹¹⁵ tidak lagi demikian seiring dengan derasnya tuntutan dan penentangan terhadap kekuasaan absolut raja-raja tersebut.

Adalah Imanuel Kant sebagai penggagas konsepsi negara hukum liberal atau negara hukum dalam arti sempit yang kemunculannya bersamaan dengan lahirnya paham liberalisme yang menentang kekuasaan absolut raja-raja tersebut.¹¹⁶ Menurut paham ini, setiap anggota masyarakat bebas untuk menyelenggarakan atau mengusahakan sendiri kemakmurannya. Negara bersifat pasif, tidak boleh campur tangan dalam urusan itu. Negara hanya mengawasi dan bertindak apabila terjadi perselisihan antara anggota masyarakat dalam menyelenggarakan kepentingannya.¹¹⁷ Oleh karenanya, model negara hukum liberal yang konsepsikan oleh Imanuel Kant ini disebut juga sebagai negara penjaga malam (*nachwachterstaat*), dimana kant sendiri menjelaskan makna negara hukum liberal tersebut sebagai sebuah negara yang hanya sebatas menjaga dan melindungi hak-hak rakyatnya.¹¹⁸

¹¹⁴*Ibid.*, hlm. 63.

¹¹⁵Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, op.cit., hlm. 3.

¹¹⁶Muntoha, *Demokrasi dan Negara Hukum*, Jurnal Hukum, op.cit., hlm. 384.

¹¹⁷I Dewa Gede Palguna, *Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complaint) Upaya Hukum terhadap Pelanggaran Hak-Hak Konstitusional Warga Negara*, op.cit., hlm. 73.

¹¹⁸Janpatar Simamora, *Tafsir Negara Hukum dalam Perspektif Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jurnal Dinamika Hukum, Vol. 14, No. 3, September 2014, hlm. 550.

Sebutan negara penjaga malam berkaitan dengan tujuan yang hendak dicapai golongan liberal yang memperjuangkan ide negara hukum liberal. Golongan liberal yang menggagas negara hukum liberal sama sekali tidak bertujuan untuk berkuasa. Motif yang didorong golongan liberal dalam memperjuangkan ide negara hukumnya sama sekali bukan motif politis, melainkan motif ekonomi.¹¹⁹ Hal ini merupakan sesuatu yang logis, karena sebelum terbentuknya konsepsi negara hukum liberal, ada pertemuan dua pemikiran antara Kant yang berlandaskan pada kebebasan dengan paham *laissez faire* yang diplopori oleh Adam Smit yang juga dilandasi oleh pemikiran tentang kebebasan, sehingga pertemuan keduanya dalam bidang hukum kenegaraan melahirkan konsepsi negara hukum liberal.¹²⁰ Golongan liberal memperjuangkan ide negara penjaga malam dengan maksud supaya pemerintah tidak campur tangan dalam kehidupan individu dan pada saat yang bersamaan individu tersebut dapat mengembangkan potensi dan talentanya dengan bebas.¹²¹

Prinsip-prinsip pokok ide negara penjaga malam yang dilatarbelakangi motif kepentingan golongan liberal tampak dalam unsur-unsur negara hukum penjaga malam yang terdiri dari dua macam unsur penting antara lain sebagai berikut:

1. Perlindungan terhadap hak asasi manusia.

¹¹⁹Hotma P. Sibuea, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan, dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, (TTP: PT Penerbit Erlangga, 2010), hlm. 27

¹²⁰I Dewa Gede Palguna, *Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complaint) Upaya Hukum terhadap Pelanggaran Hak-Hak Konstitusional Warga Negara*, op.cit, hlm. 73.

¹²¹Hotma P. Sibuea, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan, dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, op.cit, hlm. 23.

2. Pemisahan kekuasaan.¹²²

Namun demikian, kedua prinsip-prinsip pokok negara hukum liberal atau negara penjaga malam tersebut kemudian dirasa tidak lagi cukup dan ditinggalkan, karena dalam perakteknya, rakyat tidaklah mungkin dibiarkan sendiri dalam mengusahakan kesejahteraan. Sehingga dengan begitu, negara kemudian dituntut untuk turut campur dalam mensejahterakan warga negaranya, hanya saja turut campur negara tersebut tidak boleh juga bertentangan dengan koridor undang-undang yang telah ditetapkan.

1.2 Negara hukum formil

Pemikiran tentang negara hukum sebagaimana telah disinggung di atas menemukan popularitasnya terhitung sejak Abad ke-19. Terhitung sejak abad ke-19 hingga permulaan Abad ke-20, ada usaha terhadap pemberian istilah *Rechstaat* oleh ahli-ahli hukum Eropa Barat Kontinental atau *Rule of Law* yang diberikan oleh kalangan ahli Anglo Saxon, dan kedua istilah tersebut yang apabila diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia berarti negara hukum.¹²³ Pemikiran tentang negara hukum di abad ke-19 hingga abad ke-20 ini, disebut juga sebagai negara hukum formal kendati jika dilihat dari sudut pandang isi maupun tujuan yang hendak dicapai adalah dalam rangka untuk mensejahterakan rakyat atau *sosial service*. Dalam artian, disebut negara hukum formal karena adanya

¹²²*Ibid.*, hlm. 28.

¹²³Moh. Mahfu MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, op.cit., hlm. 27.

keharusan bagi negara untuk bertindak sesuai dengan koridor undang-undang yang telah ditetapkan.¹²⁴

Lahirnya konsepsi tentang negara hukum formal merupakan sebuah reaksi atas kegagalan konsepsi negara hukum liberal atau negara penjaga malam dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Meski demikian, konsepsi tentang negara hukum formal ini dalam realitasnya tetap mempertahankan prinsip-prinsip pokok negara hukum liberal yang menekankan pada perlindungan Hak Asasi Manusia dan pemisahan kekuasaan, sehingga prinsip-prinsip yang terkandung di dalam konsepsi negara hukum formal hanya menambahkan prinsip-prinsip yang sudah ada sebagaimana terkandung dalam konsepsi negara hukum liberal tersebut. Penambahan prinsip-prinsip lain tersebut dimaksudkan agar lebih memberikan jaminan kebebasan dan perlindungan yang lebih baik kepada individu sekaligus membuka peluang yang terbatas kepada pemerintah untuk turut campur dalam urusan-urusan individu. Campur tangan pemerintah yang terbatas itu dianggap penting dalam rangka untuk menciptakan pemerataan pendapatan ekonomi supaya paling tidak kesejahteraan masyarakat dapat diselenggarakan nantinya. Prinsip-prinsip pokok negara hukum formal ini secara kongkrit dapat dilihat sebagai berikut:¹²⁵

Friedrich Julius Stahl dari kalangan ahli hukum Eropa Barat kontinental memberikan prinsip-prinsip penting *Rechtstaat* antara lain:¹²⁶

1. Mengakui dan melindungi Hak Asasi manusia.

¹²⁴I Dewa Gede Palguna, *Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complaint) Upaya Hukum terhadap Pelanggaran Hak-Hak Konstitusional Warga Negara*, op.cit., hlm. 75

¹²⁵Hotma P. Sibuea, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan, dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, op.cit., hlm. 29.

¹²⁶Moh. Mahfu MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, op.cit., hlm. 27

2. Pembagian kekuasaan.
3. Dalam menjalankan tugasnya, pemerintah harus berdasarkan undang-undang.
4. Apabila dalam menjalankan tugasnya pemerintah tetap melakukan pelanggaran terhadap Hak Asasi Manusia, maka ada pengadilan administrasi yang akan menyelesaikannya.¹²⁷

Sementara itu, AV Dicey dari kalangan ahli Anglo Saxon Memberikan prinsip-prinsip *Rule of Law* antara lain:

1. Supremasi hukum, dalam artian tidak boleh ada kesewenangan, sehingga seseorang hanya boleh dihukum jika ia melanggar hukum.
2. Kedudukan yang sama di depan hukum, baik bagi rakyat biasa maupun bagi pejabat negara.
3. Jaminan hak-hak asasi manusia oleh undang-undang dan keputusan-keputusan pengadilan.¹²⁸

1.3 Negara hukum material

Lahirnya konsepsi tentang negara hukum material pada dasarnya sama dengan lahirnya konsepsi tentang negara hukum formal, yang mana keduanya lahir disebabkan karena adanya pandangan bahwa konsepsi negara hukum sebelumnya tidak lagi patut untuk dipertahankan, sehingga kelahirannya itu merupakan bentuk sistesis atau perkembangan lebih lanjut dari konsepsi tentang negara hukum sebelumnya. Dalam konteks konsepsi tentang negara hukum material ini, lahir karena konsepsi negara hukum formal kurang memberi dampak positif bagi pemerataan kesejahteraan masyarakat, meskipun jaminan hak asasi manusia relatif telah terjamin. Jaminan terhadap hak asasi manusia memang telah memberikan akses ekonomi bagi setiap individu secara bebas, namun di sisi lain keterbatasan individu-individu lain akibat faktor kemiskinan, fisik, kualitas,

¹²⁷Azhary, *Negara Hukum Indonesia, Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-Unsurnya*, (Jakarta: Universitas Indonesia (UII Press), 1995), hlm. 46.

¹²⁸Moh. Mahfu MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, op.cit., hlm. 28.

mentalitas, kultural, sistem yang berbasis gender, dan lain sebagainya sehingga mempengaruhi stamina kompetisi, maka konsepsi ini hanya menguntungkan segelintir individu besar dan telah dimapankan oleh sistem yang ada. Hal ini semakin diperparah lagi dengan terbatasnya peran dan fungsi negara yang hanya sebatas sebagai penjaga malam yang diberikan oleh undang-undang sehingga negara tidak mampu mengoreksi ketimpangan ekonomi yang ada, apalagi untuk mengambil kebijakan terkait pemerataan.¹²⁹

Negara hukum material merupakan negara yang sangat kompleks, negara hukum material bukan hanya berurusan dengan masalah pemberian jaminan kepada individu supaya dapat melaksanakan hak-hak politiknya sehingga hanya mengandung aspek yang tidak kompleks seperti negara hukum formal, tetapi juga meliputi berbagai aspek, yaitu politik, sosial, budaya, dan ekonomi yang bersifat sangat kompleks. Kompleksitas terkait konsepsi negara hukum material ini dapat digambarkan, dimana negara tidak hanya berposisi sebagai negara penjaga malam, namun negara juga harus ikut dalam penyelenggaraan ekonomi nasional, sebagai pembagi jasa-jasa, penengah dari berbagai kelompok yang bersengketa, dan ikut aktif dalam berbagai kehidupan lainnya.¹³⁰

Dengan demikian, kedudukan negara yang sebelumnya bersifat Pasif, dalam artian negara tidak boleh campur tangan dalam urusan warga negaranya baik itu dibidang sosial maupun dibidang ekonomi, dalam konteks ini ada pergeseran bahwa negara harus bertanggung jawab atas kesejahteraan warga

¹²⁹Nurainun Mangunsong, *Pengantar Hukum Indonesia*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Fakultas Syari'ah UIN Sunan Kalijaga, 2012), hlm. 114-115.

¹³⁰Hotma P. Sibuea, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan, dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, op.cit., hlm. 38.

negaranya. Gagsan baru ini biasanya disebut sebagai *Welfare Staat* atau negara hukum material dengan prinsip-prinsipnya yang berbeda dengan konsepsi tentang negara hukum formal. Oleh karenanya, untuk menciptakan konsepsi tentang negara hukum material ini, sebelumnya, ada upaya untuk meninjau kembali prinsip-prinsip terkait negara hukum formal sebagaimana dirumuskan oleh Stahl maupun Dicey, sehingga menggambarkan perluasan tugas negara yang tidak boleh lagi bersifat pasif.

Pada Tahun 1965, Internasional Commision of Jurist pada konferensinya di Bangkok menekankan bahwa disamping hak-hak politik bagi rakyat, harus diakui pula adanya hak-hak sosial dan ekonomi sehingga perlu dibentuk prinsip-prinsip dasar terkait hak-hak sosial dan ekonomi. Komisi ini dalam dalam konferensinya tersebut pada akhirnya merumuskan prinsip-prinsip dasar antara lain sebagai berikut:¹³¹

1. Adanya proteksi konstitusional.
2. Adanya pengadilan yang bebas dan tidak memihak.
3. Adanya pemilihan umum yang bebas.
4. Adanya kebebasan untuk menyatakan pendapat.
5. Adanya kebebasan berserikat atau berorganisasi dan oposisi.
6. Adanya pendidikan *civic*.

Sementara itu, adapun ciri dari negara hukum material atau negara kesejahteraan (*Welfare Staat*) adalah antara lain sebagai berikut:

1. Pemisahan kekuasaan berdasarkan *Trias Politica* dipandang tidak prinsipil lagi. Pertimbangan-pertimbangan efisiensi kerja lebih penting daripada pertimbangan-pertimbangan dari sudut politis, sehingga peranan organ-organ ekecutif lebih penting ketimbang peranan organ-organ legislatif.
2. Peranan negara tidak terbatas pada penjaga keamanan dan ketertiban saja, akan tetapi secara aktif negara berperan dalam penyelenggaraan

¹³¹Moh. Mahfu MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, op.cit., hlm. 29.

kepentingan rakyat dibidang sosial, ekonomi, dan budaya, sehingga perencanaan merupakan alat yang penting dalam *Welfare Staat*.

3. *Welfare Staat* merupakan negara hukum material yang mementingkan keadilan sosial dan bukan peramaan formiil.
4. Hak milik tidak lagi dianggap sebagai hak mutlak, akan tetapi dipandang mempunyai fungsi sosial, yang berarti ada batas dalam penggunaannya.
5. Adanya kecendrungan bahwa peranan hukum publik semakin penting dan semakin mendesak peranan hukum perdata. Hal ini disebabkan karena semakin luasnya peranan negara dalam kehidupan sosial, ekonomi, dan juga budaya.¹³²

B. Negara Hukum Demokratis

Berdasarkan berbagai prinsip negara hukum yang telah dikemukakan tersebut dan melihat kecendrungan perkembangan negara hukum modern yang melahirkan prinsip-prinsip penting baru untuk mewujudkan negara hukum, maka terdapat dua belas prinsip pokok sebagai pilar-pilar utama yang menyangga berdirinya negara hukum. Kedua belas prinsip tersebut antara lain sebagai berikut:¹³³

1. Supremasi hukum.
2. Persamaan dalam hukum.
3. Asas legalitas.
4. Pembatasan kekuasaan.
5. Organ-organ eksekutif independen.
6. Peradilan bebas dan tidak memihak.
7. Peradilan tata usaha negara.
8. Peradilan tata negara.
9. Perlindungan HAM.
10. Bersifat demokratis.
11. Berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan negara (*Welfare Staat*).
12. Transparansi dan konstrol sosial.¹³⁴

Perkembangan prinsip-prinsip negara hukum tersebut dipengaruhi oleh semakin kuatnya penerimaan paham kedaulatan rakyat dan demokrasi dalam

¹³²Muntoha, *Demokrasi dan Negara Hukum*, Jurnal Hukum, op.cit., hlm. 386.

¹³³Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, op.cit., hlm. 131.

¹³⁴Lusia Indrastuti dan Susanto Polamolo, *Hukum Tata Negara dan Reformasi Konstitusi di Indonesia*, (Yogyakarta: Total Media, 2023), hlm. 22-27.

kehidupan bernegara menggantikan model-model negara tradisional. Prinsip-prinsip negara hukum dan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat dijalankan secara beriringan sebagai dua sisi dari satu mata uang. Paham negara hukum yang demikian dikenal sebagai negara hukum yang demokratis atau dalam bentuk konstitusional disebut sebagai *Constitutional Rechtsstaat*. Hukum dibangun dan ditegakkan menurut prinsip-prinsip demokrasi. Hukum tidak boleh dibuat, ditetapkan, ditafsirkan, dan ditegakkan dengan tangan besi berdasarkan kekuasaan semata. Sebaliknya, demokratis haruslah diatur berdasarkan hukum. Perwujudan gagasan demokrasi memerlukan instrumen hukum untuk mencegah munculnya mobokrasi atau pemerosotan yang mengancam pelaksanaan demokrasi itu sendiri.¹³⁵

C. Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang

Negara Indonesia adalah negara hukum dan bukan negara yang didasarkan atas kekuasaan. Hal ini memiliki konsekuensi bahwa semua sendi kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia haruslah didasarkan dan dilaksanakan sesuai dengan aturan hukum. Ada banyak aturan hukum di Indonesia dan salah satu manifestasi dari aturan hukum tersebut adalah undang-undang. Undang-undang merupakan dasar legalitas bagi seluruh elemen bangsa dan negara, khususnya bagi penyelenggara negara dalam menyelenggarakan dan mengelola negaranya.

¹³⁵Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, op.cit., hlm. 132-133.

Oleh karena peranan undang-undang ini sangat penting dalam kehidupan bernegara di Indonesia, maka idealnya setiap undang-undang yang diberlakukan di negara Indonesia mencerminkan suatu cita hukum.¹³⁶ Secara umum, tidak ada satupun negara yang tidak memiliki cita hukum, atau dalam bahasa lain, setiap negara pasti memiliki yang namanya cita hukum. Cita hukum digunakan sebagai ukuran sekaligus pengarah terkait pembangunan hukum dalam suatu negara sehingga hukum itu dapat dibuat dan difungsikan sesuai dengan apa yang diinginkan dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Oleh karenanya dapat dimengerti betapa pentingnya eksistensi cita hukum dalam suatu negara, karena tanpa adanya cita hukum, negara akan kesulitan dalam mengukur dan terombang-ambing dalam ketidak pastian arah pembangunan suatu hukum.¹³⁷

Pancasila sebagai pandangan hidup bangsa Indonesia sebagaimana secara format termuat dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bertolak dari keyakinan bangsa bahwa alam semesta dengan segala isinya, termasuk manusia yang sebagai keseluruhan terjalin secara harmonis, diciptakan oleh Tuhan. Kehadiran manusia di dunia dikodratkan dalam kebersamaan dengan sesamanya, namun tiap manusia memiliki kepribadian yang

¹³⁶Hariyono Tardjono, *Reorientasi Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang di Indonesia*, Jurnal Renaissance, Vol. 1, No. 02, Agustus 2016, hlm. 61.

¹³⁷Tatanan hukum yang beroperasi dalam suatu masyarakat pada dasarnya merupakan pengejawantahan cita hukum yang dianut dalam masyarakat yang bersangkutan ke dalam berbagai perangkat aturan hukum positif, lembaga hukum, dan proses. Cita hukum mengandung arti bahwa pada hakekatnya hukum sebagai aturan tingkah laku masyarakat berakar pada gagasan, rasa, karsa, dan fikiran dari masyarakat itu sendiri. Jadi, cita hukum itu adalah gagasan, karsa, cipta, dan fikiran berkenaan tentang hukum atau persepsi tentang makna hukum yang terdiri atas tiga unsur yakni: keadilan, haisl guna, dan kepastian hukum. Dalam kehidupan masyarakat cita hukum itu akan mempengaruhi dan berfungsi sebagai asas umum yang mempedomani, norma kritik, dan faktor yang memotivasi dalam penyelenggaraan hukum. Lihat, 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, hlm. 92.

unik, yang membedakan antara satu dengan yang lainnya. Keseluruhan pribadi beserta keunikannya masing-masing mewujudkan satu kesatuan, yakni kemanusiaan. Kebersamaan dengan sesamanya serta ketergantungan dengan alam dan Tuhan adalah struktur dasar dari keberadaan manusia. Kebersamaan dengan sesamanya dan keterikatan pada alam dan tuhan ini kemudian dirumuskan dalam kesatuan lima sila yang masing-masing mengungkapkan nilai fundamental, dan sekaligus menjadi lima asas operasional dalam kegiatan bernegara dan perkembangan hukum (pembentukan, penemuan, dan penerapan hukum).¹³⁸

Dengan demikian, cita hukum bangsa Indonesia tercermin di dalam Pancasila tersebut. Hal ini sejalan sebagaimana apa yang dikemukakan oleh Hamid S. Atamimi bawah cita hukum Indonesia seperti dimaksud di dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yang menggariskan bahwa pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam pembukaan merupakan cita hukum, maka pokok pikiran itu adalah Pancasila. Dengan demikian, Pancasila merupakan cita hukum negara.¹³⁹

Sementara itu, karena doktrin negara hukum meniscayakan adanya peraturan perundang-undangan, maka disinilah peran penting peraturan

¹³⁸*Ibid.*, hlm. 92-93.

¹³⁹Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum, berarti segala bentuk hukum di Indonesia harus diukur menurut nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila, dan dalam aturan hukum itu harus tercermin kesadaran dan rasa keadilan yang sesuai dengan kepribadian dan falsafah hidup bangsa. Hukum di Indonesia harus menjamin dan menegakkan nilai-nilai yang terkandung di dalam pembukaan UUD NRI tahun 1945 yang merupakan pencerminan Pancasila dan prinsip-prinsip yang terkandung dalam batang tubuh UUD serta penjelaannya. Dalam upaya untuk memahami tentang cita hukum, Koesnoe menyatakan bahwa cita hukum itu merupakan nilai hukum yang diramu dalam kesatuan dan nilai-nilai lainnya, yang menunjukkan pula sejauh mana kekuasaan terintegrasi kepadanya. Cita hukum itu meliputi segala formalnya, yaitu sebagai suatu wadah bagi nilai-nilai hukum. segi material cita hukum adalah sebagai nilai hukum yang telah diramu dalam satu kesatuan dengan nilai-nilai, fenomena kekuasaan, menurut cita rasa budaya masyarakat yang bersangkutan. Lihat, <http://universitasislamoki.blogspot.co.id/2014/10/cita-hukum-pancasila-pembukaan-dan.html?m=1>. Diakses pada Tanggal 7 Februari 2017.

perundang-undangan. Undang-undang berlaku sebagai pemandu dalam pelaksanaan kehidupan bernegara. Oleh karena itu bisa dikatakan pula bahwa tidak ada satupun negara hukum tanpa eksistensi undang-undang dalam negara tersebut. Peranan besar keberadaan undang-undang ini disebabkan karena beberapa kelebihan dari undang-undang tatkala itu digunakan sebagai pilar dalam pembangunan sistem hukum, antara lain:¹⁴⁰

1. Peraturan perundang-undangan merupakan kaidah hukum yang mudah dikenali, mudah diketemukan kembali, dan mudah ditelusuri. Sebagai kaidah hukum tertulis, bentuk, jenis, dan tempatnya jelas, begitupun juga pembuatnya.
 2. Peraturan perundang-undangan memberikan kepastian hukum yang lebih nyata karena kaidah-kaidahnya mudah diidentifikasi dan mudah diketemukan kembali.
 3. Struktur dan sistematika peraturan perundang-undangan cenderung lebih jelas sehingga memungkinkan untuk diperiksa kembali dan diuji baik dari segi formal maupun dari segi materi muatannya.
 4. Pembentukan dan pengembangannya dapat direncanakan. Hal ini penting bagi negara-negara yang sedang membangun sistem hukum baru yang sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan masyarakat.
- Dengan adanya posisi yang demikian ini, maka organ pembentuk, tata cara

dan proses pembentukan peraturan perundang-undangan menjadi titik sentral dari pembangunan sistem hukum nasional.

Menurut Bagir Manan, suatu perundang-undangan dapat dikatakan baik setidaknya didasarkan atas tiga hal berikut:¹⁴¹

1. Dasar yuridis. Dasar yuridis meliputi keharusan adanya kewenangan dari pembuat peraturan perundang-undangan, keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur, serta mengikuti tata cara tertentu terkait pembentukan peraturan perundang-undangan.
2. Dasar sosiologis. Dasar ini mengharuskan bahwa peraturan perundang-undangan mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat.

¹⁴⁰Hariyono Tardjono, *Reorientasi Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang di Indonesia*, Jurnal Renaissance, op.cit., hlm. 63.

¹⁴¹*Ibid*, hlm., 63.

3. Dasar filosofis. Bahwa peraturan perundang-undangan yang dibuat di dalamnya mencakup cita hukum yang hidup dan berkembang serta diyakini oleh masyarakat.

1. Pengertian Politik Hukum

Dalam realitasnya, memang sudah banyak pengertian yang diberikan oleh para pakar terkait politik hukum dalam berbagai literatur yang ditulisnya. Sementara itu, dari sekian banyak pengertian terkait politik hukum yang diberikan oleh para pakar tersebut beberapa di antaranya adalah sebagai berikut:¹⁴²

1. Padmo Wahdjono

Politik hukum adalah kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi hukum yang akan dibentuk. Dalam tulisannya yang lain, Padmo Wahdjono juga memperjelas definisi tersebut dengan mengatakan bahwa politik hukum adalah kebijakan penyelenggaraan negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu yang di dalamnya mencakup pembentukan, penerapan, dan penegakan hukum.

2. Teuku Muhammad Radhie

Politik hukum sebagai suatu pernyataan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku di wilayahnya dan mengenai arah perkembangan hukum yang dibangun.

3. Satjipto Rajardjo

Politik hukum sebagai aktifitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dengan hukum tertentu di

¹⁴²Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, op.cit., hlm. 1-2.

dalam masyarakat yang cakupannya meliputi jawaban atas beberapa pertanyaan mendasar, antara lain: *Pertama*, Tujuan apa yang hendak dicapai melalui sistem yang ada. *Kedua*, cara-cara apa dan yang mana yang dirasa paling baik untuk dicapai dalam mencapai tujuan tersebut. *Ketiga*, kapan waktunya dan melalui cara bagaimana hukum itu perlu diubah. Dan *Keempat*, dapatkah suatu pola yang baku dan mapan dirumuskan untuk membantu dalam memutuskan proses pemilihan tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut dengan baik.

4. Soedarto

Politik hukum adalah kebijakan negara melalui badan-badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki yang diperkirakan akan digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan.

Dari pengertian atau definisi sebagaimana telah dikemukakan oleh para pakar tersebut, terlihat bahwa secara substansi pada dasarnya adalah sama. Oleh karenanya, atas dasar itu pula kemudian Mahfud MD memberikan pengertian atau mendefinisikan politik hukum sebagai *legal policy* atau garis kebijakan resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara. Dengan demikian, politik hukum merupakan pilihan tentang hukum-hukum yang akan diberlakukan sekaligus pilihan tentang hukum-hukum yang akan dicabut atau tidak diberlakukan yang kesemuanya dimaksudkan untuk mencapai tujuan

negara sebagaimana diamanatkan di dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dalam konsepsi tentang politik hukum, disebut-sebut bahwa hukum merupakan produk politik. Sehingga karakter produk hukum akan sangat ditentukan oleh konfigurasi politik yang melahirkannya. Dari pendekatan empirik, hal itu merupakan aksioma yang tidak terbantahkan. Namun ada juga para yuris yang lebih percaya terhadap semacam mitos bahwa politiklah yang harus tunduk pada aturan hukum. Inipun sebagai *das sollen*, tentu tak dapat disalahkan begitu saja.

Pernyataan bahwa hukum merupakan produk politik sebagaimana disebutkan di atas sesungguhnya adalah benar jika itu dilihat dalam sudut pandang *das sein* dengan mengkonsepkan hukum sebagai undang-undang. Dalam faktanya, jika hukum dikonsepsikan sebagai undang-undang yang dibuat oleh lembaga legislatif, maka tidak ada seorangpun dapat membantah bahwa hukum adalah produk politik sebab ia merupakan kristalisasi, formaliasi, atau legalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling bersaing baik melalui kompromi politik maupun melalui dominasi oleh kekuatan politik yang terbesar. Oleh karenanya, dalam konsep dan konteks inilah terletak kebenaran pernyataan bahwa hukum merupakan produk politik.

Pernyataan bahwa hukum adalah produk politik seperti pengertian di atas akan menjadi salah jika dasarnya adalah *das solleh* atau jika hukum tidak diartikan sebagai undang-undang. Seperti diketahui bahwa hubungan antara hukum dan politik bisa didasarkan pada pandangan *das sollen* (seharusnya) atau

das sein (kenyataannya). Begitu juga hukum bisa diartikan sebagai peraturan perundang-undangan yang mencakup UU, bisa juga diartikan sebagai putusan pengadilan, dan bisa juga diberi arti lain yang jumlahnya puluhan.

Jika seseorang menggunakan *das sollen* adanya hukum sebagai dasar mencari kebenaran ilmiah dan memberi arti hukum di luar undang-undang, maka pernyataan hukum sebagai produk politik tentu tidak benar. Mungkin yang benar adalah politik adalah produk hukum. Bahkan bisa saja keduanya tidak benar jika dipergunakan asumsi dan konsep yang lain lagi yang berdasar pada *das sollen-sein* seperti asumsi tentang interdeterminasi antara hukum dan politik. Dalam asumsi yang disebutkan terakhir ini dikatakan bahwa hukum dan politik saling mempengaruhi, tak ada yang lebih unggul. Jika politik diartikan kekuasaan maka dari asumsi yang terakhir ini bisa lahir pernyataan sebagaimana dikemukakan oleh Mchtar Kusumaatmadja bawa politik dan hukum itu interdeterminan, sebab politik tanpa hukum itu dzolim, sementara hukum tanpa politik itu lumpuh.¹⁴³

Dengan demikian, dari apa yang telah disebutkan di atas, dapat disimpulkan bahwa ada tiga asumsi dasar terkait hubungan hukum dan politik antara lain:¹⁴⁴

1. Hukum determinan atas politik.
2. Politik determinan atas hukum.
3. Politik dan hukum berada dalam kedudukan yang sama dan tidak dapat dipisahkan antara satu dengan yang lainnya.

¹⁴³*Ibid.*, hlm. 5.

¹⁴⁴Moh. Mahfud MD, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, (Yogyakarta: Gama Media, 1999), hlm. XI-XII.

2. Konfigurasi Politik dan Karakter Produk Hukum

Sebagaimana telah disebutkan di atas, hubungan hukum dan politik disebut-sebut bahwa hukum merupakan produk politik sehingga keadaan politik tentu akan melahirkan hukum dengan karakter tertentu pula. Hukum disini haruslah dimaknai sebagai undang-undang, sehingga pernyataan bahwa hukum merupakan produk politik menjadi sebuah aksioma yang tidak lagi terbantahkan. Di Indonesia, DPR merupakan lembaga politik dan diberikan kedudukan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai lembaga negara utama pembentuk undang-undang.¹⁴⁵ Sejalan dengan itu, DPR juga diberikan fungsi legislasi disamping fungsi pengawasan dan fungsi penganggaran.¹⁴⁶ Oleh karenanya menjadi jelas bahwa hukum merupakan produk politik. Hukum dapat dilihat sebagai kristalisasi dari pemikiran politik yang saling berinteraksi dikalangan para politisi sehingga karakter setiap produk hukum akan sangat ditentukan atau diwarnai oleh imbalan kekuatan atau konfigurasi politik yang melahirkannya.

Konfigurasi politik diartikan sebagai susunan konstelasi kekuatan politik yang secara dikotomis dibagi atas dua konsep yang bertentangan secara diametral, yakni konfigurasi politik demokratis dan konfigurasi politik otoriter.

Pertama, 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

¹⁴⁵Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan embentuk undang-undang. Lihat Pasal 20 Ayat 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

¹⁴⁶Dewan Perwakilan Rakyat memiliki legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Lihat Pasal 20A Ayat 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

mayoritas oleh wakil-wakil rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjadinya kebebasan politik.

Kedua, 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:¹⁴⁷

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.

Dalam perakter bernegara, terutama pasca runtuhnya rezim otoriter orde baru, Indonesia cenderung mengalami banyak sekali perubahan terkait empat pilar demokrasi sebagaimana telah disebutkan diatas. Sebagai contoh misalnya terkait eksistensi dan peranan partai politik dari yang sebelumnya disederhanakan oleh

¹⁴⁷ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, op.cit., hlm. 30-31.

rezim orde baru menjadi tiga partai besar dan dipersempit ruang geraknya, kecuali partai Golkar, pasca runtuhnya rezim tersebut telah mendapatkan kembali kebebasannya. Hal ini bisa dilihat misalnya pada saat penyelenggaraan pemilu tahun 1999 pasca keruntuhannya, dimana ada 148 partai politik yang mendaftar ke Kementrian Hukum dan HAM, meskipun kemudian hanya 48 partai politik yang berhasil lolos verifikasi.

Namun demikian, bukan berarti tidak ada pandangan kritis atau bahkan skeptis terhadap partai politik tersebut. Pandangan kritis atau skeptis terhadap partai politik telah banyak diutarakan, dan yang paling serius di antaranya menyatakan bahwa partai politik itu tidak lebih daripada kendaraan politik bagi sekelompok elit yang berkuasa dan berniat memuaskan nafsu kekuasaannya sendiri. Partai politik hanyalah berfungsi sebagai alat bagi segelintir orang yang kebetulan beruntung dan berhasil memenangkan suara rakyat yang mudah dikelabui untuk memaksakan berlakunya kebijakan-kebijakan publik tertentu.¹⁴⁸

Sebagai salah satu pilar demokrasi, partai politik pada dasarnya merupakan wadah perjuangan bagi masyarakat untuk mewujudkan kehidupan politik yang lebih baik. Masyarakat semestinya dapat menyalurkan aspirasi dan kepentingannya melalui partai politik tersebut. Namun kenyataannya, keberadaan parpol tidak berbanding lurus dengan fungsi yang diembannya. Parpol yang hadir masih dianggap sebagai masalah ketimbang solusi dalam sebuah negara demokrasi.¹⁴⁹

¹⁴⁸Jimly Assiddiqie, *Dinamika Partai politik dan Demokrasi*, e-paper, op.cit., hlm. 1.

¹⁴⁹Lucky Sandra Amalia, *Evaluasi Sistem Kepartaian di Era Reformasi*, Jurnal Penelitian Politik, op.cit., hlm. 145.

Sebagai contoh misalnya pasca runtuhnya struktur politik yang dibangun oleh rezim orde baru, partai politik memiliki peran strategis dalam peraktek kekuasaan. Di hampir seluruh pembentukan sistem dan struktur serta artikuasi proses demokratisasi pasca pemilu tahun 1999, partai politik sangat intens di dalamnya. Partai ada dimana-mana, membuat begitu banyak pernyataan, melakukan banyak kegiatan, namun tidak membawa dampak perubahan apa-apa dan malah dituding sebagai salah satu faktor penyebab utama mandeknya bangsa ini keluar dari jebakan krisis multi aspek yang tengah melanda Bangsa Indonesia.¹⁵⁰ Oleh karenanya, sepeninggal rezim orde baru tersebut, muncul pula kecendrungan anti partai yang tidak lagi ditandai oleh ketidaksukaan atas menonjolnya ideologi aliran, tetapi lebih kepada ketidaksukaan publik atas terlampau pragmatismenya partai-partai. Proses-proses politik pasca pemilu 1999 berikut segala drama politik yang meyertainya, pada akhirnya semakin membuat fluktuasi anti partai menjadi menanjak.¹⁵¹

Sementara itu, terkait dengan badan perwakilan dan peranan eksekutif pasca keruntuhan rezim orde baru juga cenderung sejajar dalam kerangka *ceck end balance*. Dalam artian, keduanya berperan aktif dalam menentukan hukum negara dan politik nasional. Hal ini tentu berbeda dengan kondisi rezim orde baru yang masih berkuasa, dimana kedudukan dan peranan eksekutif (Presiden) cenderung lebih dominan ketimbang lembaga perwakilan. Namun demikian, sama halnya dengan eksistensi dan peranan partai politik yang menuai banyak kritikan,

¹⁵⁰ Bambang Widjojanto, *Partai Politik, Konstitusi dan Pemilu* "Tulisan Sumbangan", op.cit., hlm. 301.

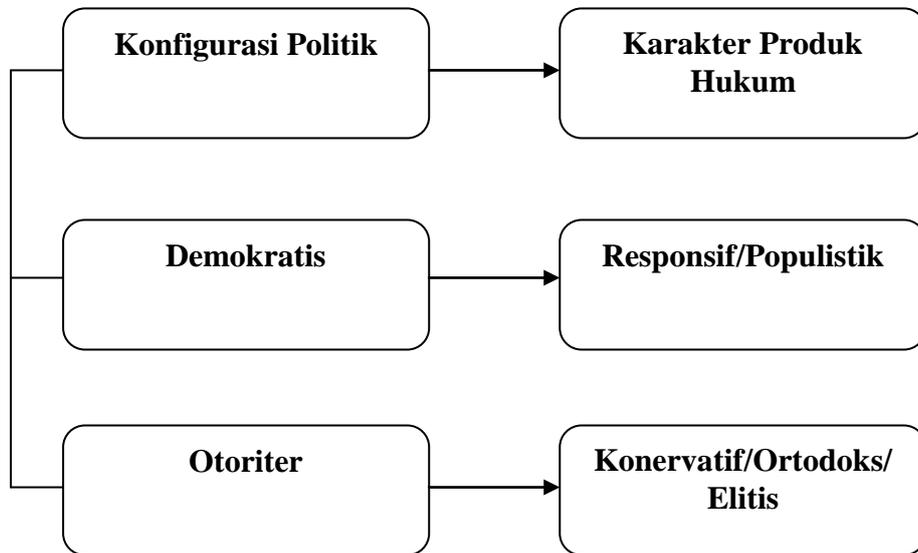
¹⁵¹M. Alfian Alfian, *Demokrasi Pilihlah Aku Earna-Warni Politik Kita*, op.cit., hlm. 235-236.

lembaga perwakilan dan peranan eksekutif juga demikian. Banyaknya produk hukum yang dihasilkan keduanya dan tidak menentukan keberpihakannya terhadap masyarakat tak jarang membuat masyarakat kecewa dan bahkan skeptis terhadap kedua lembaga tersebut. Begitu juga terkait dengan kebebasan pers.

Dari apa yang telah disebutkan di atas, dapat dipahami mengapa kualifikasi tentang konfigurasi politik dan karakter produk hukum tidak bisa diidentikkan secara mutlak, sebab dalam kenyataannya tidak ada satu negara pun yang sepenuhnya demokratis atau sepenuhnya otoriter. Begitu juga tidak ada satu negara pun yang memproduksi hukumnya dengan karakter yang mutlak responsif atau mutlak konservatif. Di negara-negara yang dikualifikasikan sebagai negara demokratis adakalanya terjadi tindakan-tindakan yang otoriter dan sebaliknya di negara-negara yang dikualifikasikan sebagai negara otoriter kadangkala ditemui juga tindakan-tindakan yang demokratis. Itu juga terjadi pada karakter produk hukum yang dilahirkan oleh konfigurasi politik. Kualifikasi ke dalam konsep-konsep seperti itu hanya dapat dilihat dari kecenderungannya yang sangat kuat pada salah satu konsep yang terletak diujung spektrumnya.¹⁵²

¹⁵²Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, op.cit., hlm. 13.

Bagan: Konfigurasi Politik dan Karakter Produk Hukum



BAB IV

ANALISIS POLITIK HUKUM PASAL 13 HURUF e TENTANG

KEWAJIBAN PARTAI POLITIK

A. Deskripsi Data

Pelebagaan partai politik ke dalam 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. Dilakukannya upaya perubahan dari Undang-undang Nomor 2 Tahun 2008 menjadi Undang-undang Nomor 2 tahun 2011 pada dasarnya tidaklah meliputi keseluruhan pasal-pasal, melainkan hanya beberapa pasal saja yang mengalami perubahan. Ketentuan Pasal 13 Huruf e tentang kewajiban partai politik dan Pasal 1 Ayat 1 tentang definisi partai politik tidaklah termasuk di dalamnya (tidak termasuk ketentuan yang mengalami perubahan). Sehingga dengan begitu, konfigurasi politik dalam risalah rapat RUU parpol yang hendak digunakan adalah konfigurasi politik dalam risalah rapat RUU parpol Tahun 2007 yang kemudian itu menjadi Undang-undang Nomor 2 Tahun 2008 sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2011.

Namun sebelum membahasnya lebih jauh, penting untuk diketahui, bahwa rancangan undang-undang parpol Tahun 2007 sebelum akhirnya menjadi Undang-undang Nomor 2 Tahun 2008 sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang

Nomor 2 Tahun 2011, lahir atas inisiatif dari pemerintah.¹⁵³ Selain pemerintah, memang ada beberapa lembaga negara yang diberikan kewenangan dalam mengajukan suatu RUU, termasuk diantaranya adalah DPR. Namun dalam konteks pelembagaan partai politik ke dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 2008, pemerintahlah yang mengajukan RUUnya.

1. 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.¹⁵⁴

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

¹⁵³Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Lihat, Pasal 5 Ayat 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

¹⁵⁴Disampaikan oleh Hajriyanto Y. Thohari dalam Risalah rapat RUU Parpol pada Tanggal 11 Juli Tahun 2007.

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.¹⁵⁵

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

¹⁵⁵Disampaikan oleh M. Mardiyanto dalam sesi acara jawaban pemerintah atas pandangan dan pendapat fraksi dalam risalah rapat RUU parpol Tanggal 11 Juli Tahun 2007.

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

¹⁵⁶Pernyataan Tyas Indiyah Iskandar dalam Risalah Rapat RUU tentang Partai politik hari Rabu Tanggal 3 Oktober Tahun 2007.

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.

2. Konfigurasi politik dalam risalah rapat RUU Parpol Tahun 2007 Pasal 1

Ayat 1 tentang definisi partai politik

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 Manoarfa 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 Gandjar 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

B. 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 bersifat 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.¹⁶²

¹⁶¹Disampaikan 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

¹⁶²Pernyataan Azhar Romli dalam Risalah Rapat Rancangan Undang-Undang Tentang Partai Politik. Diampaikan pada Tanggal 19 September Tahun 2007.

¹⁶³Lihat, Lampiran Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

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

C. 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.¹⁶⁵

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.¹⁶⁶

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

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

¹⁶⁶Pernyataan 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 imbangannya 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.¹⁶⁷

Meski demikian, kendati proses pelebagaan 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, konfigurasinya demokratis, dapat juga melahirkan karakter produk undang-undang yang oportunistis sebagaimana itu tercermin dari ketentuan Pasal 13 Huruf e tentang kewajiban partai politik yang dalam relaitasnya hanya

¹⁶⁷ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, op.cit., hlm. 30-31.

mewajibkan partai politik dalam menyalurkan aspirasi politik anggotanya, bukan masyarakat secara keseluruhan.

D. 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 di wilayah 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.

Sementara 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.¹⁶⁸

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

¹⁶⁸Lihat, Pasal 9 Huruf e Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Partai politik.

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-undangan harus diadakan jaminan bahwa undang-undang tersebut dibentuk atas dasar prinsip-prinsip demokrasi.¹⁶⁹ 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

¹⁶⁹Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara: Prdebatan dan Gagasan Penyempurnaan*, op.cit, hlm. 142.

pengorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat sendiri atau atas persetujuan rakyat karena kedaulatan berada ditangan rakyat.¹⁷⁰

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:¹⁷¹

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

¹⁷⁰Moh. 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 muntai 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.¹⁷³ Menurut Aristoteles, negara yang diperintah oleh konstitusi dan kedaulatan hukum

¹⁷²Munir Fuady, *Konsep Negara Demokrasi*, op.cit., hlm. 16-17.

¹⁷³Muntoha, *Demokrasi dan Negara Hukum*, Jurnal Hukum, op.cit., hlm. 379.

merupakan ciri dari sebuah negara yang baik.¹⁷⁴ 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.¹⁷⁵

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 kecendrungan 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

¹⁷⁴Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi, dan Judicial Review*, op.cit., hlm. 9.

¹⁷⁵Nukthoh Arfawie Kurde, *Telaah Kritis Teori Negara Hukum*, op.cit., hlm. 42.

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.¹⁷⁶ 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.¹⁷⁷

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.

¹⁷⁶ M. Alfian Alfian, *Demokrasi Pilihlah Aku Earna-Warni Politik Kita*, op.cit., hlm. 236.

¹⁷⁷ Lucky Sandra Amalia, *Evaluasi Sistem Kepartaian di Era Reformasi*, Jurnal Penelitian Politik, op.cit., hlm. 145.

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 pelanggaran *status quo*. Sedangkan saat memasuki reformasi, partai politik dihadapkan pada tuntutan masyarakat yang begitu besar, sementara partai politik belum siap dengan kelembagaan yang baik.¹⁷⁸

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.¹⁷⁹

Ditengah kondisi yang demikian, pelebagaan 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

¹⁷⁸Lihat, <http://ugm.ac.id/id/berita/4509kelebagaan.partai.politik.indonesia.masih.lemah>, Diakses pada tanggal 6 Januari 2017.

¹⁷⁹Lucky Sandra Amalia, *Evaluasi Sistem Kepartaian di Era Reformasi*, Jurnal Penelitian Politik, op.cit., hlm. 145.

bagi kepentingan jangka pendek yang dapat merusak citra partai sebagai instrumen politik demokratis.¹⁸⁰

¹⁸⁰Lihat, Nakah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Partai Politik Tahun 2007, hlm. 7.

BAB V

PENUTUP

A. 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 menyalurkan 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.

B. Saran

1. Dalam setiap proses pembentukan undang-undang pada umumnya, dan proses pembentukan undang-undang tentang partai politik pada khususnya, harus mengacu terhadap aturan terkait tata cara pembentukan undang-undang, yang dalam hal ini adalah Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, berikut lampirannya.

2. Kiranya DPR berikut anggota yang ada di dalamnya harus lebih kritis dan menentukan keberpihakannya terhadap rakyat, khususnya dalam setiap proses pelebagaan partai politik ke dalam undang-undang. Karena bagaimanapun, partai politik merupakan instrumen penting politik demokratis yang keberadaannya adalah untuk dijadikan sebagai jembatan antara kepentingan rakyat dan negara, bukan sebagai instrumen politik anggota.
3. Adanya revisi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011, khususnya terkait pasal 13 huruf e, sehingga dalam ketentuan tersebut tidak hanya mewajibkan partai dalam menyalurkan aspirasi politik anggotanya. Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, partai politik adalah instrumen politik demokratis. Adanya ketentuan yang hanya mewajibkan partai politik dalam menyalurkan aspirasi politik anggotanya merupakan pengingkaran terhadap eksistensi partai sebagai instrumen politik demokratis.

DAFTAR PUSTAKA

I. Buku

- A. Ubaidillah Dkk, *Pendidikan Kewarganegaraan: Demokrasi, HAM, dan Masyarakat Madani*, IAIN Jakarta Press, Jakarta, 2000.
- Alfian, *Pemikiran dan Perubahan Politik Indonesia*, 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 Threshold 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.

IV. Internet

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, 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>. Diakes 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. Diakses pada Tanggal 8 Januari 2017.

<http://ugm.ac.id/id/berita/4509kelembagaan.partai.politik.indonesia.masih.lemah>, Diakes 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.