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-

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

[2]Tak 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

[3]Partai 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 kekuasan 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

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

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

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

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

[8]Dalam 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

---

[9]Jika 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.

[10]Lihat, 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.

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

[12]Ni'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 kewengan 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 kepetingan di DPR dilakukan dalam rangka untuk memperjuangkan kepentingan politiknya sendiri atau kelompoknya sendiri. Oleh karenanya, wajar jika proses-proses politik tersebut kemudian banyak berdampak pada terciptanya karakter produk undang-undang yang tidak responsif.[14]

---

[13]Produk 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.

[14]Bila 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 berkarakterkarakter tidak responsif itu salah satunya dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 13 Huruf e Undang-undang Nomor 2 Tahun 2008 sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 2 tahun 2008. Dalam ketentuan Pasal 13 Huruf e tersebut disebutkan:

> "Partai politik berkewajiban melakukan pendidikan politik dan menyalurkan aspirasi politik anggotanya"[15]

Dari ketentuan Pasal 13 Huruf e di atas, khususnya pada kalimat "*menyalurkan aspirasi politik anggotanya*" terlihat bahwa ketentuan tersebut cenderung mewajibkan partai politik dalam memprioritaskan penyaluran aspirasi politik anggota dan bukan aspirasi politik masyarakat secara keseluruhan. Tentu kata "anggota" di situ tidaklah bermakna pula sebagai anggota masyarakat, melainkan sebagai anggota partai politik. Karena pada saat melihat ketentuan sebelumnya, yakni dalam ketentuan Pasal 1 Ayat 1 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2008, ada pemisahan yang sangat jelas antara kata "anggota" dan kata "masyarakat". Ketentuan Pasal 1 Ayat 1 ini secara kongkrit dapat dilihat sebagai berikut:

> "Partai politik adalah organisasi yang bersifat nasional yang dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik **anggota**, **masyarakat**, bangsa dan negara, serta memelihara

[15]Lihat, 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 validitasnyapun patut pula dipertanyakan sebagai produk hukum (undang-undang) yang tidak responsif.

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

[16]Lihat, 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 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.

Perseteruan antara KMP dan KIH di DPR pasca terpilihnya Jokowi-JK dalam pemilu Presiden Tahun 2014 lalu adalah salah satu contoh dari sekian banyak bentuk oportunisme partai politik, dimana anggota DPR yang notabene terdiri dari berbagai elemen partai cenderung mempertontonkan perebutan

[17]Lihat, 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 ditunjukan 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 Majlis 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

[18]Perebutan 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.

[19]Lihat, 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 menunjukan adanya jarak (*Gap*) atau sikap abai yang ditunjukkan oleh partai politik terhadap masyarakat, karena memang tidak ada instrumen hukum yang mewajiban partai politik dalam menyalurkan aspirasi politik masyarakat, kendati partai politik merupakan instrumen penting politik demokratis. Pada saat yang bersamaan, wajar pula jika muncul setigma negatif masyarakat yang menyebutkan bahwa DPR tidak lebih sebagai lembaga resresentasi partai politik, sementara partai politik tidak lebih sebagai organisasi yang oportunistis.[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**)".

[20]Menurut 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, oportunistis berarti kecendrungan yang oportunis, sementara oportunis sendiri berarti mengikuti dan berpihak pada sesuatu ketika sesuatu tersebut menguntungkan dirinya sendiri atau kelompoknya sendiri, baik secara moril 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 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 ditelitik oleh peneliti dengan kajian-kajian yang pernah dilakukan sebelumnya:

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

tesis ini lebih menunjukan bahwa *electoral thereshold* dimaksudkan untuk mendorong suatu proses demokratisasi di Indonesia pasca reformasi 1998 melalui penyederanaan 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 thereshold* 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 Thereshold* dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2003. Sehingga dengan demikian, tesis ini tidaklah sama dengan penelitian yang hendak diteliti oleh penulis.

Kedua, desertasi yang kemudian menjadi buku berjudul Pembentukan Partai Politik Lokal di Negara Kestuan Republik Indonesia, Pespektif Yuridis Konstitusional yang ditulis oleh M. Rifqinizamy Karsayuda. Secara garis besar, Desertas 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

[21]Hassan, *Politik Hukum Pengaturan Penyederhanaan Partai Politik Pasca Reformasi (Studi Tentang Electoral Thereshold 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

[22]M. 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 demokrasilah yang melahirkan turunan atau menjadi akar bagi eksistensi organisasi partai politik,[23] sementara pelembagaan partai politik ke dalam undang-undang adalah konsekunesi 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

[23]Dalam 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.

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

[25]Muntoha, *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 demokasi, 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 benyak disinggung betapa pentingnya eksistensi partai politik dalam sebuah neagra 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

[26]Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi, dan Judicial Revew*, (Yogyakkarta: FH UII Press, 2005), hlm. 9.

[27]Nukthoh 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

---

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

[29]Moh. 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 sebaimana 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 normatif[31] atau doktrinal[32]. Politik hukum Undang-undang Nomor 2 Tahun 2011 Pasal 13 huruf e sebagai jenis menilitian 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]

---

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

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

[33]Soerjono 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 penellitian 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]

[34]Peter 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 perimer 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 perimer, sekunder, maupun tersier.

5. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan sejarah "*historycal 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.

---

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

[36]Pendekatan *historical aproach* atau pendekatan sejarah merupakan sebuah pendekatan yang digunakan dalam meneliti suatu peristiwa hukum yang terjadi dengan tujuan untuk memahami aspek filosifi 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

Alanlisis data disini dimaksudkan sebagai cara untuk memilah-milah, mengelompokan, 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, pengertiannnya, serta konfigurasinya.

BAB IV adalah penyajian dan analisis data. Bab ini berisi tentang deskripsi data, korelasi Pasal 1Ayat 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 terkaitdengan apa yang seharusnya.