

Pergeseran Peran Partai Politik dalam Mewujudkan Produk Hukum Yang Berdasarkan Pancasila

Ahmad Ainun Najib

Mahasiswa Pascasarjana FH UII

Jl. Cik Di Tiro No. 1, Terban, Kec. Gondokusuman, Kota Yogyakarta

E-mail: rb.aanajib@gmail.com

DOI: <http://dx.doi.org/10.51825/nhk.v2i2.8641>

Info Artikel

| **Submitted:** 24 Juli 2020

| **Revised:** 15 Agustus 2020

| **Accepted:** 15 Agustus 2020

How to cite: Ahmad Ainun Najib, "Pergeseran Peran Partai Politik dalam Mewujudkan Produk Hukum Yang Berdasarkan Pancasila", *Nurani Hukum : Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 2 No. 2, (Desember, 2019)", hlm. 1-13.

ABSTRACT

Pancasila as a legal ideal (rechtsidee) in its implementation is still not running as it should. One of the problems is influenced by the quality of legislators who are members of political parties. The poor quality of human resources produced by the party in turn also has an impact on the formation of laws that do not reflect the ideals of law. The problem discussed in this paper is about shifting the role of political parties in realizing legal products based on Pancasila. The research method used in this paper is the normative legal research method, legislation and conceptual approach, based on the position of the Pancasila as a legal ideal, and the role of political parties in the Pancasila Law State. The findings obtained are that political parties have a very strategic role in translating the aspirations of the people, besides that political parties also have a role in realizing legal products based on Pancasila. But so far, this role has experienced a shift caused by the crisis of political party ideology, weak membership system and regeneration of political parties, poor political education, minimal party funding resources, and the massive corruption of legislation.

Keywords: Political Parties, Pancasila, Legal Products

ABSTRAK

Pancasila sebagai cita hokum (*rechtsidee*) dalam pelaksanaannya masih belum berjalan sebagaimana mestinya. Permasalahan tersebut salah satunya dipengaruhi oleh kualitas pembentuk undang-undang yang merupakan anggota dari partai politik. Buruknya kualitas sumber daya manusia yang dihasilkan oleh partai pada gilirannya juga berdampak pada pembentukan undang-undang yang tidak mencerminkan cita hokum. Permasalahan yang dibahas dalam tulisan ini ialah mengenai pergeseran peran partai politik dalam mewujudkan produk hukum yang berdasarkan Pancasila. Metode penelitian yang dipergunakan dalam tulisan ini adalah metode penelitian hukum normatif, serta pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual, dengan mendasarkan pada kedudukan Pancasila sebagai cita hukum, serta peran partai politik dalam Negara Hukum Pancasila. Temuan yang didapat yaitu partai politik mempunyai peran yang sangat strategis dalam menerjemahkan aspirasi masyarakat, selain itu Partai politik juga mempunyai peran untuk mewujudkan produk hukum yang berdasarkan Pancasila. Namun sejauh ini, peran tersebut mengalami pergeseran disebabkan oleh krisis ideologi partai politik, lemahnya sistem keanggotaan dan kaderisasi partai politik, buruknya pendidikan politik, sumber pendanaa partai yang minim, dan massifnya korupsi legislasi.

Kata Kunci: *Partai Politik, Pancasila, Produk Hukum*

A. LATAR BELAKANG

Seminggu setelah diangkat, Presiden B.J. Habibie dengan berani membuka keran demokrasi yang sebelumnya sempat tersumbat selama 39 tahun sejak diterbitkannya Dekrit Oleh Presiden Soekarno. Satu tahun berselang, pada tahun 1999 Indonesia melaksanakan pemilihan umum bebas pertama sejak 1955.¹ Tren positif golemang reformasi terus berlanjut hingga berhasil melakukan amandemen UUD 1945. Suatu keputusan sejarah yang sungguh luar biasa di mana terwujud konsensus yang sedemikian luas mengawali wajah baru Indonesia yang betul-betul demokratis. Kesuksesan konsensus tersebut semakin dibenarkan dengan keberhasilan pelaksanaan pemilu di tahun-tahun selanjutnya.²

Perubahan iklim yang semakin demokratis tersebut pada gilirannya menempatkan partai politik pada posisi yang sangat signifikan.³ Partai politik diyakini sebagai tonggak demokrasi yang dapat menentukan perwakilan rakyat di parlemen dan juga menentukan pemimpin negara. Hal tersebut ditegaskan oleh Thomas Meyer yang menyatakan bahwa partai politik mempunyai peran menerjemahkan nilai dan kepentingan suatu masyarakat dari bawah ke atas untuk kemudian dikristalisasikan melalui peraturan perundang-undangan, peraturan

kebijakan dan program lainnya bagi rakyat.⁴

Namun demikian, peran strategis partai politik tersebut pada akhirnya seringkali menggiring partai politik pada sikap pragmatis yang berakibat merusak sendi-sendi bernegara.⁵ Pemilu sebagai pesta demokrasi rakyat tak jarang diselundupi oleh kepentingan oligarki di dalamnya.⁶ Hal tersebut semakin jelas dengan timpangnya keberhasilan pemilu yang ternyata tidak serta merta membawa perubahan sosial yang lebih baik pada kesejahteraan masyarakat.

Pergeseran peran partai politik yang cenderung pragmatis tersebut pada gilirannya pula merongrong kualitas lembaga negara yang sumber daya manusianya berasal dari partai politik, termasuk di dalamnya ialah DPR selaku lembaga pembentuk undang-undang. Sehingga hal tersebut turut berakibat pada produk hukum yang dihasilkan seringkali dicurigai dan berujung pada *judicial review*.⁷ Bukti mencolok yang terbaru ialah ketika RUU KPK yang sejak awal ditolak oleh berbagai kalangan masyarakat karena dinilai akan melemahkan KPK justru tetap saja disahkan.⁸ Hal tersebut semakin

¹ Ahmad Yani, "Analisis Kontruksi Struktural dan Kewenangan DPR dalam Fungsi Legislasi Berdasarkan Undang-Undang 1945", Dalam *Jurnal Konstitusi*, Vol. 15, No. 2 Juni 2018, hlm. 353.

² Franz Magnis-Suseno, *Kebangsaan, Demokrasi, Pluralisme (Bunga Rampai Etika Politik Aktual)*, Penerbit Kompas, Jakarta, 2015, hlm. 64.

³ Suryo Gilang Romadlon, "Implikasi Pergeseran Sistem Politik terhadap Hukum dan Birokrasi di Indonesia", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 13, No. 4 Desember 2016, hlm. 869.

⁴ Thomas Mayer dalam Bayu Dwi Anggono, "Telaah Peran Partai Politik untuk Mewujudkan Peraturan Perundang-Undangan yang Berdasarkan Pancasila", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 16, No. 4 Desember 2019, hlm. 704.

⁵ Aprista Ristyawati, "Penguatan Partai Politik sebagai Salah Satu Bentuk Pengadministrasian dan Pelembagaan Demokrasi", *Jurnal Administrative Law and Governance*, Vol. 2, No. 4 November 2019, hlm. 711.

⁶ Sholehudin Zuhri, "Resultan Politik dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 dalam Politik Hukum Pemilu", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 15, No. 2 Juni 2018, hlm. 329.

⁷ Muhammad Reza Maulana, "Upaya Menciptakan Produk Hukum Berkualitas Konstitusi Melalui Model *Preventif Review*", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 15, No. 4 Desember 2018, hlm. 775.

⁸<https://nasional.kompas.com/read/2019/09/18/11032741/mulusnya-pengesahan-revisi-uu-kpk-abai-kritik-hingga-tak-libatkan>

menguatkan kesan negatif masyarakat terhadap lembaga negara yang sarat dengan tarik ulur kepentingan elit partai politik.

Jika merujuk pada aturan yuridisnya mengenai pembentukan undang-undang, UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan telah menegaskan bahwa materi muatan undang-undang yang dibentuk oleh DPR merupakan cerminan yang bersumber dari tujuan dan cita bangsa, yakni Pancasila.⁹ Oleh karena itu, materi muatan yang dimuat dalam pembentukan undang-undang sudah seharusnya tidak merugikan hak-hak konstitusi masyarakat. Selain itu, pembentukan undang-undang mesti dilakukan secara komprehensif dengan memperhatikan 3 (tiga) dimensi,¹⁰ yakni: masa lalu terkait dengan sejarah perjuangan bangsa, masa kini yaitu kondisi objektif yang ada sekarang, dan memandang masa depan yang dicitakan.

Adanya pengujian terhadap suatu Undang-Undang yang dianggap inkonstitusional oleh masyarakat merupakan akibat dari tidak dilaksanakannya Pancasila sebagai bintang pemandu dan harmonisasi hukum sebagaimana mestinya.¹¹ Hal tersebut erat kaitannya dengan partai politik sebagai *insrastruktur politik* yang mempunyai peran dalam menentukan kualitas baik buruknya lembaga negara (*suprastruktur politik*). Dengan demikian tuntutan untuk melakukan evaluasi

terhadap partai politik menjadi mendesak untuk diupayakan. Hal tersebut untuk memastikan bahwa sumber daya manusia di lembaga negara yang berasal dari partai politik benar-benar mempunyai kapasitas sehingga menghasilkan produk hukum yang berkualitas yang berdasarkan nilai-nilai Pancasila.

Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, yaitu penelitian terhadap asas-asas dan kaidah-kaidah hukum, peraturan perundang-undangan, pendapat ahli. Bahan hukum yang digunakan antara lain Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Bahan-bahan hukum yang telah dikelompokkan dan diklasifikasikan selanjutnya dianalisis secara deskriptif.

B. Hasil Penelitian dan Pembahasan Pancasila Sebagai Cita Hukum

Perjalanan Indonesia pasca reformasi banyak memperlihatkan kekecewaan yang mendalam.¹² Selain karena menguatnya oligarki dan dinasti politik, yang tak kalah membuat miris ialah produk hukum yang dihasilkan oleh pembuat undang-undang seringkali dianggap bermasalah dan berakhir di meja Mahkamah Konstitusi. Hal tersebut dinilai sebagai akibat dari rapuhnya para pembentuk undang-undang dalam memahami dan memaknai Pancasila sebagai cita dan sumber hukum.¹³

Adapun mengenai Sumber hukum, menurut Sudikno Mertokusumo

kpk?page=all, diakses pada tanggal 18 Oktober 2019.

⁹ Lihat Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

¹⁰ Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia dalam Winda Wijayanti, "Eksistensi Undang-Undang Sebagai Produk Hukum dalam Pemenuhan Keadilan Bagi Rakyat", Jurnal Konstitusi, Vol. 10, No. 1, 2013, hlm. 180.

¹¹ Muhammad Reza Maulana, *Op.Cit*, hlm. 779.

¹² Franz Magnis-Suseno, *Op-Cit*, hlm.65.

¹³ Muhammad Erwin, *Filsafat Hukum (Refleksi Kritis terhadap Hukum dan Hukum Indonesia dalam Dimensi Ide dan Aplikasi)*, Rajawali Pers, Depok, 2011, hlm. 437.

pada hakekatnya adalah tempat menemukan dan menggali hukum itu sendiri.¹⁴ Lebih lanjut ia menjelaskan bahwa sumber hukum dibagi menjadi sumber hukum materiil dan sumber hukum formil. Sumber hukum materiil merupakan tempat dari mana materi hukum itu diperoleh. Sedangkan sumber hukum formil merupakan tempat atau sumber dari mana suatu peraturan memperoleh kekuatan hukum.¹⁵ Pancasila dalam hal ini termasuk dalam sumber hukum materiil yang berfungsi sebagai bintang pemandu yang memberikan pedoman dan bimbingan dalam merumuskan isi materi undang-undang.¹⁶ Oleh karena itu, setiap isi materi peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengannya. Jika itu terjadi, maka peraturan tersebut harus dibatalkan.¹⁷

Menurut Kaelan, sebagai sumber tertib hukum Indonesia, maka Pancasila tercantum dalam ketentuan tertinggi yaitu Pembukaan UUD 1945, yang kemudian dikongkritisasikan atau dijabarkan dalam pasal-pasal UUD 1945 serta peraturan di bawahnya.¹⁸ Lebih lanjut ia merincikan sebagai berikut: (1) Pancasila sebagai dasar negara adalah sumber dari segala sumber hukum Indonesia. Dengan demikian Pancasila merupakan asas kerokhaniaan tertib hukum Indonesia yang dalam Pembukaan UUD 1945 dijabarkan lebih lanjut ke dalam Empat Pokok Pikiran; (2) meliputi suasana kebatinan (*Geislichenhintergrund*) dari UUD 1945; (3) mewujudkan cita-cita hukum bagi

dasar negara (baik tertulis maupun tidak tertulis); (4) mengandung norma yang mengharuskan UUD 1945 mengandung isi yang mewajibkan penyelenggara negara memegang teguh cita-cita moral rakyat yang luhur; (5) merupakan sumber semangat bagi UUD 1945, bagi penyelenggara negara, para pelaksana pemerintahan. Dengan semangat yang bersumber pada asas kerokhaniaan negara sebagai pandangan hidup bangsa, maka dinamika masyarakat dan negara akan tetap diliputi dan diarahkan asas kerokhaniaan negara.¹⁹

Dengan adanya sumber hukum tersebut, Hans Kelsen merumuskan sebuah sistem hukum dengan bentuk bangunan piramida yang dikenal dengan *stufenbau theory*.²⁰ Pandangan hukum tersebut kemudian dianut dalam tatanan sistem hukum Indonesia, di mana norma hukum ditempatkan dalam suatu sistem yang berjenjang, berlapis, dan berkelompok. Dalam arti, bahwa norma hukum tersebut harus bersumber pada norma hukum yang lebih tinggi, dan norma hukum yang lebih tinggi harus bersumber pada norma hukum yang lebih tinggi lagi, begitu seterusnya sampai pada suatu norma sumber hukum tertinggi negara, yakni Pancasila.²¹ Dengan demikian Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum ditempatkan pada posisi puncak piramida yang diibaratkan seperti mata air yang menetes ke bawah yang menghidupi dan menjiwai norma-norma di bawahnya.

Lebih lanjut, Jimly Asshiddiqie menyebutkan bahwa Pancasila merupakan *filosofische grondslag, common platforms* dan *kalimatun sawa*, Pancasila

¹⁴ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, 2010, hlm. 107.

¹⁵ *Ibid*, hlm. 108

¹⁶ Maria Farida dalam Bayu Dwi Anggono, *Op.Cit*, hlm.702.

¹⁷ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia* Edisi Revisi, Rajawali Pers, Depok, 2018, hlm.78.

¹⁸ Kaelan, *Negara Kebangsaan Pancasila, Paradigma*, Yogyakarta, 2013, hlm. 472.

¹⁹ *Ibid*, hlm. 473.

²⁰ Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum*, Edisi Kedua, Kencana, Jakarta, 2015, hlm. 298.

²¹ Jazim Hamidi dalam Tanto Lailam, "Kontsruksi Pertentangan Norma Hukum dalam Skema Pengujian Undang-Undang", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 11, No. 1, 2014, hlm. 19 .

sebagai pandangan hidup bangsa (*weltanschauung*) berfungsi sebagai cita-cita yang harus selalu diusahakan untuk dicapai oleh tiap-tiap manusia Indonesia.²² Artinya, Pancasila mengandung nilai-nilai yang berasal dari nilai keindonesiaan sendiri. Pancasila berasal dari jiwa (*volkgeist*) bangsa Indonesia, melekat dalam tubuh manusia Indonesia dan merupakan ciri dari setiap sikap dan tindak manusia Indonesia seutuhnya.²³ Sila-sila Pancasila menjadi panduan dalam segala pelaksanaan aktivitas masyarakat maupun negara, termasuk di dalamnya adalah panduan dalam pembentukan undang-undang.

Lebih lanjut Gustaf Radbruch menyebutkan bahwa cita hukum memiliki fungsi regulatif dan fungsi konstitutif. Fungsi regulatif bermakna bahwa cita hukum berfungsi sebagai tolak ukur untuk menguji apakah suatu hukum positif itu adil atau tidak, sedangkan fungsi konstitutif, berfungsi menentukan bahwa tanpa suatu cita hukum, maka hukum akan kehilangan makna.²⁴ Sebagai cita hukum, Pancasila dapat memenuhi fungsi konstitutif, yakni menentukan dasar suatu tata hukum yang memberi arti dan makna bagi hukum itu sendiri. Sedangkan dalam fungsi regulatif, Pancasila menentukan apakah suatu hukum positif itu sebagai produk hukum yang adil atau tidak.²⁵ Dengan menjadikan Pancasila sebagai sumber hukum (*rechtsidee*) ini kemudian melahirkan konsep negara hukum Pancasila.

²² Jimly Asshiddiqie dalam Tanto Lailam, Focus Group Discussion: Penegasan Pancasila Sebagai Dasar Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, Kerjasama MPR RI dengan Universitas Gadjah Mada, 2017 hlm. 1.

²³ Muhammad Erwin, *Op.Cit*, hlm. 446.

²⁴ Hamid Attamimi dalam Kaelan, *Op.Cit*, hlm. 466.

²⁵ Kaelan, *Liberalisasi Ideologi Negara Pancasila*, Paradigma, Yogyakarta, 2015, hlm. 323.

Mengenai negara hukum Pancasila, Philipus M. Hadjon merumuskan unsur-unsurnya sebagai berikut: (1) keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan, asas ini akan menciptakan keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat; (2) hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan negara; (3) prinsip penyelesaian sengketa secara musyawarah dan peradilan merupakan sarana terakhir; (4) keseimbangan antara hak dan kewajiban.²⁶ Selanjutnya, Yudi Latif merumuskan langkah-langkah Revolusi Pancasila melalui program-program prioritas, dalam rangka untuk mengukuhkan Pancasila sebagai Ideologi dan pandangan hidup bangsa serta mengukuhkan negara hukum Pancasila sebagai berikut:

1. Menetapkan norma hukum dan norma etika yang mewajibkan para penyelenggara negara untuk menjunjung nilai Pancasila sebagai pedoman kebijakan dan tindakan dalam teori Friedman termasuk budaya hukum.
2. Mengusahakan agar Pancasila mempunyai konsistensi dengan konstitusi dan perundang-undangan, koherensi antar sila, dan korespondensi dengan realitas sosial. Artinya seluruh materi peraturan perundang-undangan di Indonesia tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila. Dalam teori Friedman termasuk subsansi hukum sebagaimana disebutkan di atas.
3. Memantapkan Indonesia sebagai negara hukum (*rechstaat*), dengan menempatkan Pancasila sebagai

²⁶ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia: Sebuah Studi tentang Prinsip-prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hlm 91.

Staatfundamentalnorm yang harus menjadi sumber dari segala sumber hukum. Oleh karena itu harus ada audit terhadap peraturan perundangundangan dengan menghapus segala undang-undang yang kandungan nilainya bertentangan dengan norma dasar Pancasila.

4. Pengembangan demokrasi harus sejalan dengan nomokrasi (*rule of law*). Agar kualitas demokrasi kita berjalan sehat, perlu ada jaminan penegakan dan kepastian hukum, yang benar, adil dan professional. Untuk itu harus ada pembenahan mendasar pada aparatur penegak hukum.²⁷

Dengan demikian dapat dimengerti bahwa dalam konteks hukum, Pancasila sebagai cita hukum (*rechtsidee*) merupakan sumber dari segala sumber hukum nasional. Dengan kata lain, suatu peraturan perundang-undangan tak lain merupakan penjelmaan dari nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila. Tugas pembentuk undang-undang ialah mengimplementasikan nilai-nilai Pancasila ke dalam isi materi undang-undang, bukan menormatifisasi Pancasila dengan undang-undang. Hal tersebut bukan hanya mereduksi derajat Pancasila, tapi juga akan mengakibatkan kekacauan sistem hukum yang ada.

Peran dan Fungsi Partai Politik dalam Negara Hukum Pancasila

Dalam sejarahnya, kehadiran partai politik bermula seiring dengan meluasnya gagasan bahwa rakyat merupakan factor yang perlu diperhitungkan serta perlu dilibatkan

dalam proses politik.²⁸ Dari sinilah partai politik lahir dan berkembang menjadi penghubung antara rakyat di satu pihak dan pemerintah di pihak lain. Selain itu, partai politik juga dianggap sebagai manifestasi dari suatu sistem politik yang sudah modern atau dalam proses memodernisasikan diri.²⁹ Hal tersebut sejalan dengan pandangan Philippe C. Schmitter's yang menyebutkan bahwa dalam suatu negara yang sedang melakukan konsolidasi demokrasi, terdapat 3 (tiga) aktor yang memegang peranan penting sebagai perantara kepentingan masyarakat, yaitu partai politik, asosiasi kepentingan, dan gerakan sosial.³⁰

Bagi negara yang menganut sistem demokrasi seperti di Indonesia, peran dan fungsi partai politik tidak dapat diabaikan. Karena sejauh ini, dalam sebuah sistem demokrasi perwakilan, partai politik diyakini memegang arti penting sebagai jembatan kepentingan antara masyarakat dan pemerintah.³¹ Maka jika ingin membenahi sistem demokrasi yang hari ini banyak dipertanyakan kembali, salah satu hal terpenting yang tidak boleh luput dari perbincangan ialah terkait eksistensi partai politik.

Mengenai pengertian partai politik sendiri, secara teoritis Carl J. Friedrich menyebutkan bahwa partai politik adalah sekelompok manusia yang terorganisir secara stabil dengan tujuan merebut atau mempertahankan penguasaan terhadap pemerintahan bagi pemimpin partainya dan, berdasarkan penguasaan ini memberikan kepada anggota partainya kemanfaatan yang

²⁷ Yudi Latif dalam Triwahyuningsih, "Aktualisasi Nilai-nilai Pancasila di Era Reformasi", Prosiding Seminar Nasional Pendidikan Kewarganegaraan, 2017, hlm. 91.

²⁸ Mariam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Cetakan IV, Penerbit Gramedia, Jakarta, 1980, hlm. 159.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Philippe C. Schmitter's dalam Bayu Dwi Anggono, *Op.Cit.*, hlm. 705.

³¹ Aprista Ristyawati, *Op.Ci.*, hlm. 712.

bersifat idiil maupun materiil.³² Sedangkan Mariam Budiarjo menyebutkan, secara umum dapat dikatakan bahwa partai politik adalah suatu kelompok yang terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai dan cita-cita yang sama.³³ Adapaun secara yuridis, penjelasan mengenai partai politik terdapat dalam Pasal 1 huruf 1 UU No. 2 Tahun 2008 *juncto* Pasal 1 huruf 1 UU No. 2 Tahun 2011, yang menyebutkan bahwa “Partai Politik adalah organisasi yang bersifat nasional dan 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”.

Adapun mengenai peran partai politik, hal tersebut dapat dilihat dari dua aspek, yakni tujuan dan fungsi. Mengenai tujuan partai politik, secara yuridis hal tersebut dapat dilihat dalam UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik. Tujuan tersebut diuraikan dalam (2) bentuk, yakni: tujuan umum dan tujuan khusus. Tujuan umum ialah:³⁴

1. mewujudkan cita-cita nasional bangsa Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945;
2. menjaga dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
3. mengembangkan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila dengan menjunjung tinggi

4. kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia; dan
4. mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia.

Adapun mengenai tujuan khusus partai politik, yakni:³⁵

1. meningkatkan partisipasi politik anggota dan masyarakat dalam rangka penyelenggaraan kegiatan politik dan pemerintahan;
2. memperjuangkan cita-cita partai politik dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
3. membangun etika dan budaya politik dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Selanjutnya mengenai fungsi partai politik, secara yuridis dapat dilihat dalam Pasal 11 ayat (1) UU No. 2 Tahun 2008. Dalam pasal tersebut diuraikan bahwa partai politik berfungsi sebagai berikut:³⁶

1. Sarana pendidikan politik bagi anggota dan masyarakat luas agar menjadi warga negara Indonesia yang sadar akan hak dan kewajibannya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
2. Penciptaan iklim yang kondusif bagi persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia untuk kesejahteraan masyarakat;
3. Penyerap, penghimpun, dan penyalur aspirasi politik masyarakat dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan negara;
4. Partisipasi politik warga negara Indonesia; dan
5. Rekrutment politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui

³² Carl J. Friedrich dalam Mariam Budiarjo, *Op.Cit*, hlm. 161.

³³ *Ibid*, hlm. 160.

³⁴ Lihat Pasal 10 Ayat (1) UU Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

³⁵ Lihat Pasal 10 Ayat (2) UU Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

³⁶ Lihat Pasal 11 ayat (1) UU Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender.

Adapun mengenai pendidikan politik, hal tersebut diuraikan lebih lanjut dalam undang-undang perubahan partai politik yakni UU No 2 Tahun 2011. Pendidikan politik tersebut yakni berkaitan dengan kegiatan sebagai berikut:³⁷

1. Pendalaman mengenai empat pilar berbangsa dan bernegara yaitu Pancasila, UUD 1945, Bhineka Taunggal Ika dan Negara kesatuan Republik Indonesia;
2. Pemahaman mengenai hak dan kewajiban negara Indonesia dalam membangun etika dan budaya politik; dan
3. Pengkaderan anggota partai politik secara berjenjang dan berkelanjutan.

Lebih lanjut mengenai fungsi partai politik, secara teoritis Maraim Budiarjo menjelaskan bahwa dalam negara demokratis partai politik menyelenggarakan fungsi sebagai berikut:³⁸

1. Sebagai sarana komunikasi politik, salah satu tugas dari partai politik adalah menyalurkan aneka ragam pendapat dan aspirasi masyarakat dan mengaturnya dengan cara "penggabungan kepentingan" (interest aggregation) untuk kemudian dirumuskan "perumusan kepentingan" (interest articulation). Selanjutnya partai politik merumuskannya sebagai usul kebijaksanaan yang dimasukkan dalam program partai untuk diperjuangkan atau disampaikan kepada pemerintah;

2. Sebagai sarana sosialisasi politik, dalam hal ini partai politik selain menanamkan solidaritas partai, partai politik juga mendidik anggota-anggotanya menjadi manusia yang sadar akan tanggungjawabnya sebagai warga negara dan menempatkan kepentingan sendiri di bawah kepentingan nasional. Selain itu, ia juga berperan untuk memupuk identitas nasional dan integrasi nasional;
3. Sebagai sarana recruitment politik, di sini partai politik berfungsi untuk mencari dan mengajak orang yang mempunyai kapasitas untuk turut aktif dalam kegiatan politik sebagai anggota partai. Selain itu, dalam hal recruitment partai diusahakan untuk menarik golongan muda untuk dididik menjadi kader yang akan melanjutkan estafet perjuangan partai di kemudian hari;
4. Serana pengatur konflik, hal ini berkaitan dengan suasana demokrasi yang penuh persaingan dan perbedaan pendapat dalam masyarakat. Suatu kewajaran jika demokrasi dipenuhi oleh perbedaan pendapat. Namun jika hal tersebut telah menjurus kepada konflik yang merugikan, partai politik bertugas untuk mengatasinya.

Dengan melihat uraian di atas, dapat dipahami bahwa partai politik sebagai infrastruktur politik mempunyai tanggung jawab dalam mengamalkan Pancasila di tengah kehidupan masyarakat.³⁹ Salah satu caranya ialah dengan memaksimalkan peran legislasi di mana DPR yang diisi oleh anggota partai berkewajiban untuk menghasilkan produk hukum yang berdasarkan

³⁷ Lihat Pasal 34 ayat (3b) UU No 2 Tahun 2011 tentang Perubahan UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

³⁸ Mariam Budiarjo, *Op. Cit.*, hlm. 164.

³⁹ Lihat Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi "Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang".

Pancasila.⁴⁰ Sehingga pada gilirannya tujuan negara untuk mewujudkan kesejahteraan bagi masyarakat akan tercapai seiring dengan tujuan partai itu sendiri.

Pergeseran Peran Partai Politik

Besarnya peran partai politik sebagaimana telah diuraikan di atas nyatanya dalam praktek tidak dilaksanakan seperti yang diharapkan.⁴¹ Dalam konteks legislasi, produk hukum yang dihasilkan justru seringkali mendapat penolakan oleh masyarakat dan harus berakhir di Mahkamah Konstitusi. Hal tersebut sebagaimana yang disampaikan Ketua DPR (2018-2019), Bambang Soesatyo bahwa sejak tahun 2003 hingga tahun 2017, terdapat lebih dari 200 gugatan atau permohonan pengujian undang-undang yang dikabulkan oleh MK dikarenakan bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945.⁴² Hal ini menunjukkan bahwa pembentukan undang-undang yang melibatkan para anggota partai politik yang duduk di kursi dewan dinilai abai terhadap kepentingan masyarakat luas dan mengesampingkan nilai-nilai Pancasila.

Semakin menguatnya sikap pragmatis partai politik di atas menunjukkan bahwa gejala pembusukan elit politik semakin nyata adanya.⁴³ Partai politik dinilai tidak lagi mengusung kepentingan konstituen atau kepentingan publik, tapi lebih kepada mengurus untung rugi bagi kepentingan partai sendiri.⁴⁴ Alih alih menjadi jembatan aspirasi antara rakyat dan pemerintah, partai politik justru lebih

asik berkubang dalam kepentingannya sendiri. Hal tersebut menunjukkan adanya pergeseran peran partai politik yang sudah semestinya perlu dievaluasi. Jika ditelaah lebih lanjut, ada beberapa faktor yang mempengaruhi pergeseran tersebut, yakni:

1. Krisis ideologi partai politik

Terjadinya krisis ideologi partai mempunyai pengaruh mendasar bagi partai politik. Salah satu cara mengidentifikasi hal tersebut yakni dengan melihat bagaimana pembentukan koalisi partai pada saat menjelang pemilu. Seringkali, alasan koalisi tidak didasarkan pada kesamaan ideologi atau perjuangan partai, tapi lebih kepada pembagian jatah kekuasaan.⁴⁵ Lemahnya ideologi tersebut pada gilirannya juga berakibat pada inkonsistensinya perjuangan partai politik dalam pembentukan undang-undang yang berdasarkan Pancasila. Alhasil proses pembentukan undang-undang lebih mengutamakan kepentingan partai dan elit yang mempunyai kepentingan terhadapnya dari pada kepentingan masyarakat luas.

2. Lemahnya sistem keanggotaan dan kaderisasi partai politik

Kaderisasi pada partai politik bertujuan untuk meningkatkan kualitas anggota, dengan harapan bahwa mereka nantinya mampu menghadapi persoalan dan tantangan yang selalu berkembang dalam kehidupan politik masyarakat, bangsa, dan negara.⁴⁶ Namun realitanya menunjukkan hal yang berbeda. Partai politik justru seringkali merekrut calon anggota legislatif melalui cara yang instan dan pragmatis, yakni melalui cara kekerabatan, di mana beberapa anak pimpinan partai masuk menjadi calon

⁴⁰ Lihat Pasal 22E ayat (3) yang berbunyi "peserta pemilihan umum untuk memilih anggota dewan perwakilan rakyat dan anggota dewan perwakilan rakyat daerah adalah partai politik".

⁴¹ Mariam Budiarjo, *Op. Cit*, hlm. 164.

⁴² Bayu Dwi Anggono, *Op.Cit*, hlm. 709.

⁴³ Franz Magnis-Suseno, *Op.Cit*, hlm. 66.

⁴⁴ Aprista Ristyawati, *Op.Cit*, hlm. 713.

⁴⁵ *Ibid*, hlm 714.

⁴⁶ Luky Sandra Amalia (Ed.), *Partai Politik dan Sistem Kepartaian Era Reformasi*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2017), hlm. 67.

anggota legislatif.⁴⁷ Hal tersebut menyebabkan munculnya kekecewaan bagi para kader, terutama yang sudah lama mengabdikan pada partai, tetapi terhambat karir politiknya dikarenakan tidak memiliki kekerabatan dengan petinggi partai.⁴⁸

Selain itu, Lemahnya pola rekrutmen yang dilakukan oleh partai politik dapat dilihat dari maraknya fenomena caleg dari kalangan selebritis dengan tujuan untuk mendongkrak suara.⁴⁹ Pada gilirannya hal tersebut berpengaruh pada kualitas sumber daya manusia yang duduk di parlemen. Selain itu disfungsi kaderisasi partai politik juga ditunjukkan dengan maraknya fenomena kader kutu loncat, yakni naturalisasi kader partai dari satu partai politik ke partai politik lain atas dasar kepentingan politik jangka pendek.⁵⁰

3. Buruknya pendidikan politik

Kurangnya pemahaman nilai-nilai Pancasila dan ideologi partai salah satunya disebabkan oleh buruknya pola pendidikan politik. Hal tersebut membuat kader rentan terjebak pada sikap pragmatis. Padahal jika merujuk pada UU No. 2 Tahun 2011, bantuan keuangan dari APBN/APBD yang diberikan kepada partai politik ditujukan untuk melaksanakan pendidikan politik.⁵¹ Namun dalam prakteknya, hal tersebut tidak terlaksana sebagaimana mestinya.⁵² Hal tersebut pada gilirannya berakibat pada sumber daya manusia yang dihasilkan oleh partai tidak berkualitas. Sehingga, produk undang-undang yang dihasilkan oleh kader partai yang berada di lembaga legislatif

juga pada akhirnya jauh dari nilai-nilai Pancasila.

4. Sumber pendanaan partai yang minim

Minimnya sumber pendanaan yang menimpa partai politik menjadi salah satu penyebab munculnya perilaku pragmatis partai. Hasil penelitian P2P-LIPI menunjukkan bahwa secara umum sumber keuangan partai sebagian besar berasal dari bantuan keuangan dari APBN/APBD, sedangkan sumber keuangan dari iuran anggota praktis tidak berjalan. Adapun sumber dana yang berasal dari uang pangkal anggota, infaq partai selalu tidak mencukupi kebutuhan partai.⁵³

Dengan minimnya keuangan tersebut, tak jarang partai politik menjadikan kadernya sebagai sapi perah untuk mendanai kebutuhan partai politik. Hal tersebut biasanya dilakukan partai politik dengan pola memanfaatkan kadernya yang memiliki posisi strategis di lembaga pemerintahan. Sebagai akibatnya, kader partai cenderung akan bersikap pragmatis pada setiap pengambilan kebijakan dan pada gilirannya turut mengancam keuangan negara.⁵⁴

5. Korupsi legislasi

Fenomena kader partai yang dijadikan sebagai sapi perah di atas pada gilirannya juga merambat pada terganggunya proses pembentukan undang-undang. Fenomena tersebut disebut "korupsi legislasi" di mana praktek suap oleh pihak tertentu atas diaturnya atau tidak diaturnya suatu ketentuan dalam suatu rancangan peraturan perundang-undangan.⁵⁵ Sebagai contoh adalah kasus yang menyeret beberapa anggota DPRD Kota

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ *Ibid.*, hlm. 68

⁴⁹ Bayu Dwi Anggono, *Op.Cit.*, hlm. 710.

⁵⁰ Aprista Ristyawati, *Op.Cit.*, hlm. 714.

⁵¹ Lihat Pasal 34 UU No. 2 Tahun 2011 tentang Perubahan UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

⁵² Aprista Ristyawati, *Op.Cit.*, hlm. 715.

⁵³ Luky Sandra Amalia (Ed.), *Op.Cit.*, hlm. 70.

⁵⁴ Aprista Ristyawati, *Op.Cit.*, hlm. 715.

⁵⁵ Bayu Dwi Anggono, *Op.Cit.*, hlm. 710.

Malang ke hotel prodeo setelah ditetapkan terpidana atas perkara suap pembahasan Rancangan Perda tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Perubahan (APBD-P) 2015.⁵⁶ Melihat hal tersebut, maka wajar apabila masyarakat selalu mencurigai setiap produk undang-undang yang baru saja disahkan oleh lembaga legislatif baik di pusat maupun di daerah.

Dari uraian di atas, dapat dipahami bahwa permasalahan yang menimpa partai politik turut memengaruhi tersendatnya proses demokrasi. Buruknya kelembagaan partai pada gilirannya juga akan mempengaruhi produk hukum yang dihasilkan oleh lembaga legislatif. Hal tersebut bukti atas pentingnya untuk segera dilakukan agenda reformasi kelembagaan partai politik.

Reformasi kelembagaan tersebut setidaknya dimulai dengan langkah memperkuat akuntabilitas setiap wadah atau unit organisasi partai, yakni: penegasan kode etik kader partai, panduan kaderisasi, panduan rekrutmen, dan penguatan sistem keuangan yang transparan dan akuntabel.⁵⁷ Komponen reformasi kelembagaan tersebut ditujukan untuk mewujudkan *merit system* dalam fungsi kaderisasi dan rekrutmen kepartaian dan bukan didasarkan pada pola kekerabatan dan patronase. Dengan demikian, kualitas sumber daya manusia yang duduk di kursi pemerintahan akan terjaga, termasuk di lembaga legislatif yang nantinya diharapkan akan

menghasilkan produk hukum yang sesuai kepentingan masyarakat luas yang didasarkan atas nilai-nilai Pancasila.

C. PENUTUP

Sebagai cita hukum, Pancasila berfungsi untuk memandu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, baik secara materi maupun prosesnya. Kewenangan pembentukan undang-undang yang berada di tangan DPR, di mana anggotanya terdiri dari anggota partai politik mengisyaratkan bahwa anggota partai politik harus memahami dan memaknai Pancasila sebagai sumber hukum tersebut. Dengan kata lain, partai politik mempunyai peranan yang strategis dalam mewujudkan produk hukum yang berkualitas yang sesuai dengan cita hukum Pancasila. Sebaliknya, adanya produk hukum yang inkonstitusional menunjukkan adanya pergeseran peran partai politik dalam mewujudkan produk hukum yang berdasarkan Pancasila.

Adapun faktor yang menyebabkan terjadinya pergeseran peran partai politik antara lain ialah: krisis ideologi partai politik, lemahnya sistem keanggotaan dan kaderisasi partai politik, buruknya pendidikan politik, sumber pendanaan partai yang minim, korupsi legislasi. Oleh karena itu, reformasi kelembagaan terhadap partai politik menjadi mendesak untuk diupayakan. Untuk memulai hal tersebut setidaknya langkah pertama yang dilakukan oleh partai politik ialah dengan mewujudkan *merit system* melalui langkah kongkrit berikut: penegasan kode etik kader partai, panduan kaderisasi, panduan rekrutmen, dan penguatan sistem keuangan yang transparan dan akuntabel.

⁵⁶ Michael Hangga Wismabrata, 04 September, 2018, "Kasus Korupsi Massal di DPRD Kota Malang, Ini Sejumlah Faktanya", dapat diakses melalui: <https://regional.kompas.com/read/2018/09/04/15100021/kasus-korupsi-massal-di-dprd-kota-malang-ini-sejumlah-faktanya>, (diakses pada 20 Juli 2019)

⁵⁷ Prayudi, "Permasalahan Kelembagaan Demokrasi dalam Partai Politik", Majalah Info Singkat, Vol. XI, No. 06, 2019, hlm. 29

DAFTAR PUSTAKA

- Ali, Achmad. *Menguak Tabir Hukum Edisi Kedua*. Jakarta: Kencana, 2015.
- Anggono, Bayu Dwi. "Telaah Peran Partai Politik Untuk Mewujudkan Peraturan Perundang-Undangan Yang Berdasarkan Pancasila Analysis of the Role of Political Parties." *Jurnal Konstitusi*, 2019.
- Budiarjo, Mariam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Penerbit Gramedia, 1980.
- Erwin, Muhammad. *Filsafat Hukum (Refleksi Kritis Terhadap Hukum Dan Hukum Indonesia Dalam Dimensi Ide Dan Aplikasi*. Depok: Rajawali Press, 2011.
- Hadjon, Philipus M. , *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia: Sebuah Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya, Penanganannya Oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum Dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*. Surabaya: Bina Ilmu, 1987.
- Huda, Ni'matul. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Depok: Rajawali Press, 2018.
- Kaelan. *Liberalisasi Ideologi Negara Pancasila*. Yogyakarta: Paradigma, 2015.
- — —. *Negara Kebangsaan Pancasila*. Yogyakarta: Paradigma, 2013.
- Lailam, Tanto. "Focus Group Discussion: Penegasan Pancasila Sebagai Dasar Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia." 2017.
- — —. "Penataan Kelembagaan Pengujian Norma Hukum Di Indonesia." *Jurnal Konstitusi*, 2018. <https://doi.org/10.31078/jk15110>.
- Maulana, Muhammad Reza. "Upaya Menciptakan Produk Hukum Berkualitas Konstitusi Melalui Model Preventif Review." *Jurnal Konstitusi*, 2019. <https://doi.org/10.31078/jk1545>.
- Mertokusumo, Sudikno. *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*. Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2010.
- Ristyawati, Aprista. "Penguatan Partai Politik Sebagai Salah Satu Bentuk Pengadministrasian Dan Pelembagaan Sistem Demokrasi." *Administrative Law and Governance Journal*, 2019. <https://doi.org/10.14710/alj.v2i4.710-120>.
- Suseno, Franz Magnis. *Kebangsaan, Demokrasi, Pluralisme (Bunga Rampai Etika Politik Aktual)*. Jakarta: Penerbit Kompas, 2015.
- Triwahyuningsih. "Aktualisasi Nilai-Nilai Pancasila Di Era Reformasi," 91. Prosiding Seminar Nasional Pendidikan Kewarganegaraan, 2017.
- Wijayanti, W. "EKSISTENSI UNDANG-UNDANG SEBAGAI PRODUK HUKUM DALAM PEMENUHAN KEADILAN BAGI RAKYAT (ANALISIS PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 50/PUU-X/2012)." *Jurnal Konstitusi*, 2013. <https://doi.org/10.31078/jk>.
- Yani, Ahmad. "Analisis Kontruksi Struktural Dan Kewenangan DPR Dalam Fungsi Legislasi Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945." *Jurnal Konstitusi*, 2018. <https://doi.org/10.31078/jk1526>.
- Zuhri, Sholehudin. "Resultan Politik Dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 Dalam Politik Hukum Pemilu." *Jurnal Konstitusi*, 2018. <https://doi.org/10.31078/jk1525>.