

PERANAN PARTAI POLITIK DALAM PEMBENTUKAN PRODUK HUKUM DI INDONESIA

Oleh : M. Tamudin

Abstrak

Partai politik dalam kaitannya dengan pembuatan peraturan perundang-undangan mempunyai peran yang sangat strategis yaitu sebagai penghubung antara pemerintah dan yang diperintah (rakyat). Peraturan perundang-undangan yang baik adalah peraturan yang mencerminkan kehendak rakyat bukan yang mencerminkan kehendak penguasa, dalam kenyataannya sering kita temui peraturan perundang-undangan itu tidak responsif malah cenderung bersifat otoriter yang bersifat mengekang kebebasan rakyat untuk berkreasi. Alih-alih memberikan perlindungan kepada rakyat malah membebani rakyat. Kita dapat melihat contohnya dengan mata kepala telanjang seperti ini misalnya aturan lalu lintas yang mengharuskan pengemudi kendaraan roda dua untuk menyalakan lampu di siang hari bolong. Selain bertentangan dengan nilai-nilai yang berlaku di masyarakat terutama nilai-nilai Islam peraturan seperti ini dapat membebani rakyat dengan biaya yang ekstra. Ketika kita menyalakan lampu di siang hari matahari sudah bersinar terang ini dinilai mubazir. Selain itu lampu sepeda motor rawan terbakar kalau dinyalakan terus, ini dapat membebani rakyat dengan biaya ekstra. Contoh ini hanyalah satu diantara beberapa contoh peraturan yang tidak memihak kepada rakyat kecil. Oleh karenanya dengan tulisan ini meminta kepada wakil rakyat untuk memikirkan kembali peran mereka sebagai pembuat peraturan untuk rakyat yang memilih mereka sebagai wakil di parlemen. Janganlah hanya memikirkan kepentingan partai saja akan tetapi pikirkanlah juga kepentingan rakyat yang mereka wakili.

Kata kunci : Partai politik, produk hukum

Pendahuluan

Menurut Meriam Budiarto,¹ partai politik itu adalah suatu kelompok yang terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi. Biasanya tujuan itu berupa hasrat ingin berkuasa dengan cara menduduki jabatan tertentu, namun dalam koridor konstitusional untuk menyatakan kebijakan-kebijakan mereka.

Selain itu J. Friedrich,² mendefinisikan bahwa partai politik itu adalah sekelompok orang yang terorganisir secara stabil dengan tujuan merebut atau mempertahankan kekuasaan terhadap pemerintahan bagi pimpinan partainya dan berdasarkan kekuasaan ini memberikan kemanfaatan bagi anggota partainya kemanfaatan idiil maupun materiil. Sejalan dengan itu RH Soitau sebagaimana dikutip

oleh Meriam Budiarto³ mendefinisikan bahwa, partai politik adalah sekelompok warga Negara sedikit atau banyak terorganisir, yang bertindak sebagai kesatuan politik dan yang dengan memanfaatkan kekuasaannya untuk memilih – bertujuan menguasai pemerintahan dan melaksanakan kebijaksanaan umum mereka.

Dari ketiga macam definisi ini dapat dipahami bahwa partai politik itu adalah wadah di mana berkumpulnya anggota-anggota partai untuk satu tujuan yaitu kekuasaan yang mana dengan kekuasaan itu dapat menerapkan kebijakan yang berasal dari kebijakan partai yang mereka bawa. Kegiatan yang dilaksanakan oleh partai sangat dipengaruhi oleh tujuan yang dikejar oleh partai politik itu seperti yang diungkapkan oleh Mas'ud,⁴ bahwa, suatu partai revolusioner ingin merubah sama sekali tatanan yang ada termasuk di dalamnya sistem pemerintahan, kebudayaan masyarakat dan ekonomi dari suatu negara, dan bila berhasil dan memungkinkan dia akan mengendalikan setiap kegiatan penting dalam masyarakat itu. Namun berlainan dengan prinsip dari partai konservatif tradisional yang cenderung mempertahankan keadaan apa adanya.

Sejarah Partai Politik

Sejarah partai politik untuk pertama kali berdiri di negara-negara barat. Pendirian partai politik adalah untuk mewakili rakyat menjadi penghubung pemerintah dengan rakyat. Gagasan berdirinya partai politik menurut Meriam Budiarto⁵ dilatarbelakangi oleh anggapan bahwa rakyat merupakan faktor yang perlu diperhitungkan dan diikutsertakan dalam

proses politik, maka dengan demikian lahirlah partai politik secara spontan dan berkembang luas.

Pada permulaan perkembangannya di Inggris dan Prancis, kegiatan politik pada mulanya berpusat di parlemen. Kegiatan ini pada mulanya bersifat elitis dan aristokratis. Ide awalnya untuk mempertahankan kepentingan kaum bangsawan dari tuntutan raja. Kemudian kegiatan politik itu berkembang di luar parlemen dengan membentuk panitia-panitia pemilihan yang mengatur pengumpulan suara para pendukung pada masa sebelum pemilihan. Karena mereka merasa perlu akan dukungan masyarakat maka kelompok elit politik yang berada di parlemen itu membentuk organisasi massa yang berada di luar parlemen yang mengakomodir kepentingan yang sama dan sepaham. Wadah tersebut kemudian berkembang semakin besar dan lahirlah partai politik.

Dalam perkembangan selanjutnya timbullah partai yang berbasis pada ideologi tertentu, misalnya sosialisme, Kristen Demokrat, Komunisme dan lain-lain. Perkembangannya itu juga terjadi di negara-negara yang menjadi jajahannya, seperti di India yang menjadi jajahan Inggris, Indonesia yang menjadi jajahan Belanda, dan beberapa negara jajahan Prancis di Afrika, Asia dan juga Amerika. Setelah kemerdekaan tercapai di negara-negara tersebut maka makin meluaslah partisipasi masyarakat untuk mengikuti dan membentuk partai politik.

Peranan Partai Politik dalam Suatu Negara

Partai Politik di suatu negara demokratis biasanya berfungsi sebagai penghubung diantara warga negara dengan pemerintah dalam hal proses pemerintahan. Bahkan ada yang berpendapat secara

ekstrem bahwa partai politiklah yang sebetulnya menentukan demokrasi, seperti yang dikemukakan oleh Schattscheider (1942), “*Political parties created democracy*”. Karena itu menurut Asshiddiqie,⁶ partai politik itu merupakan pilar utama demokrasi yang harus diperkuat pelembagaannya dalam sistem yang demokratis.

Diantara yang berpendapat positif tentang partai politik itu ada juga yang beranggapan negatif yang beranggapan bahwa partai politik itu hanyalah kendaraan yang dipakai untuk memuaskan “nafsu birahi” politik saja dari para elite partai. Partai politik hanyalah kendaraan yang ditanggung para elite yang kebetulan mendapatkan kepercayaan dari para konstituin yang mudah dibohongi oleh para elite untuk memaksakan suatu kebijakan publik tertentu, seperti yang dikemukakan oleh Rousseau (1762), *at the expense of the generale will* atau yang dalam istilah Perot (1992) disebut dengan kepentingan umum.

Dalam suatu negara demokratis semua lembaga yang ada di Negara itu hendaklah berfungsi secara kuat dan saling mengendalikan satu dengan lainnya (*checks and balances*). Jika lembaga negara tidak difungsikan secara baik menurut Asshiddiqie,⁷ atau kinerja tidak efektif dalam menjalankan fungsinya masing-masing maka yang akan timbul partai-partai politik yang eksteremlah yang mengendalikan segala proses-proses penyelenggaraan fungsi-fungsi pemerintahan.

Oleh karena itu, sistem kepartaian yang baik sangat menentukan kerjanya sistem ketatanegaraan berdasarkan prinsip *check and balances* dalam arti yang luas.

Sebaliknya efektifnya fungsi-fungsi kelembagaan negara itu sesuai *check and balances* berdasarkan konstitusi juga sangat menentukan kualitas sistem kepartaian dan mekanisme demokrasi yang dikembangkan di suatu negara. Semua itu berkaitan erat dengan dinamika berfikir masyarakat yang bebas. Tradisi berfikir bebas itu pada gilirannya mempengaruhi tumbuh dan berkembangnya prinsip-prinsip kemerdekaan berserikat dan berkumpul dalam dinamika kehidupan masyarakat demokratis.

Dalam hal demikian tentunya partai politik memegang peranan penting sebagai lembaga yang menampung ide-ide, pikiran-pikiran, pandangan-pandangan dan keyakinan dalam masyarakat yang bebas dan demokratis. Disamping adanya partai politik juga haruslah diiringi oleh pengungkapan ekspresi lain dalam bentuk pers yang bebas (tidak memihak), kebebasan berserikat dan berkumpul melalui organisasi-organisasi yang bukan partai politik seperti Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), Organisasi Masyarakat (ORMAS) dan Organisasi non Pemerintah (NGO).

Dalam hubungannya dengan pelaksanaan tugas bernegara partai politik tentunya mesti mempunyai peranan penting disamping faktor lain seperti yang disebutkan di atas. Partai politik betapapun juga sangat berperan dalam proses dinamis dalam memperjuangkan kepentingan konstituin yang diwakilinya dalam menentukan kebijakan bernegara. Partai politik bertindak sebagai perantara dalam proses pengambilan keputusan bernegara. Partai politik menjadi penghubung antara lembaga-lembaga (institusi-institusi)

kenegaraan dengan rakyat yang diwakilinya.⁸

Peran Partai Politik dalam pembuatan Peraturan Perundang-undangan

Para ahli ilmu politik menggambarkan 4 fungsi pokok partai politik antara lain :

1. Sarana komunikasi politik
2. Sarana sosialisasi politik
3. Sarana rekrutmen politik
4. Sarana pengatur konflik⁹.

Fungsi partai politik yang pertama adalah sebagai sarana komunikasi partai politik memainkan perannya menyalurkan berbagai macam pendapat dan aspirasi masyarakat yang diramu sedemikian rupa sehingga berkurangnya kesimpang siuran pendapat di kalangan masyarakat. Pendapat satu orang di kalangan masyarakat menurut Budiarto (1982) sama dengan sebutiran pasir di padang tandus yang akan hilang begitu saja kalau tidak ditampung, maka partai politiklah yang berfungsi sebagai tempat penampungan sehingga menjadi satu pendapat yang kuat. Proses penggabungan pendapat ini diistilahkan dengan *agregasi kepentingan (aggregation of interest)*, setelah diolah sedemikian rupa dalam bentuk yang teratur maka pendapat itu dijadikan sebagai kebijaksanaan partai. Proses penggabungan kepentingan ini disebut perumusan kepentingan (*interest of articulation*).

Semua kegiatan baik penggabungan kepentingan dan perumusan kepentingan dilakukan oleh partai politik yang selanjutnya dijadikan usul kebijaksanaan. Usul kebijaksanaan itu dimasukkan ke dalam program partai untuk diperjuangkan atau disampaikan kepada pemerintah agar dijadikan kebijaksanaan umum (*public*

policy). Dengan demikian tuntutan dan kepentingan masyarakat disampaikan melalui partai politik.

Selain itu partai politik juga berfungsi sebagai agen penyebarluasan kebijakan dan rencana strategis pemerintah kepada masyarakat. Dengan begitu terjadi arus balik informasi dari pemerintah kepada masyarakat sedangkan partai politik memainkan peranan penting sebagai penghubung antara pemerintah dan yang diperintah. Dalam menjalankan proses ini partai politik sering disebut broker (perantara) dalam suatu bursa ide-ide. Kadang-kadang partai politik disebut alat pendengar sedangkan warga masyarakat sebagai pengeras suara.

Fungsi yang kedua dari partai politik adalah sebagai sarana sosialisasi politik. Dalam kajian ilmu politik sosialisasi politik diartikan sebagai proses melalui mana seseorang memperoleh sikap dan orientasi terhadap fenomena politik yang umumnya berlaku dalam masyarakat di mana dia berada, biasanya sosialisasi itu berjalan dari masa kanak-kanak hingga dia dewasa. Disamping itu sosialisasi politik mencakup proses bagaimana masyarakat menyampaikan norma-norma dan nilai-nilai dari satu generasi ke generasi lainnya. Dalam hal ini partai politik berfungsi sebagai sarana sosialisasi.

Fungsi ketiga dari partai politik adalah partai politik berfungsi sebagai sarana *recruitment* politik, Hal ini berarti partai politik turut serta mengajak orang yang berbakat untuk turut aktif dalam kegiatan politik sebagai anggota partai. Fungsi ini turut menyebarluaskan partisipasi masyarakat dalam mengelola partai politik dan kalau partai tersebut dinyatakan sebagai pemenang maka partai itu menjadikan masyarakat turut serta mengelola pemerintahan dalam negara. Cara yang

ditempuh adalah melalui kontak pribadi, persuasi (membujuk) dan lain-lain. Cara ini juga berusaha menarik minat kawula muda untuk dididik sebagai kader partai untuk menggantikan dan meneruskan perjuangan partai selanjutnya.

Fungsi keempat dari partai politik adalah sebagai pengatur konflik. Dalam suasana demokrasi maka persaingan dan perbedaan pendapat itu adalah wajar, namun kalau terjadi konflik yang meruncing maka partai politik diharapkan menjadi penengah yang akan menyelesaikan konflik tersebut. Dalam praktek politik sehari-hari seringkali fungsi ini tidak dilaksanakan secara maksimal seperti yang diharapkan, alih-alih menyelesaikan konflik namun malah mempertajam konflik itu sendiri. Hal ini terjadi karena para elite partai hanya mendahulukan kepentingan pribadi dan golongan ketimbang mendahulukan kepentingan nasional.

Dari keempat fungsi partai politik ini yang mengarah kepada fungsi pembentukan produk hukum adalah fungsi yang pertama di mana partai politik menjadi perantara gagasan dan kehendak rakyat melalui anggota parlemen yang berasal dari anggota partai politik. Bentuk keterwakilan rakyat ini oleh Asshidqie,¹⁰ diwujudkan dalam dua hal yaitu perwakilan dalam bentuk pemikiran dan keterwakilan secara fisik. Keterwakilan pemikiran adalah bentuk perwakilan rakyat yang ingin menyuarakan aspirasinya melalui seorang atau lebih wakil rakyat yang dipilih melalui pemilu dari unsur partai politik tertentu. Namun perlu diingat bahwa keterwakilan rakyat dalam bentuk pemikiran ini tidaklah bersifat absolut dengan pengertian satu-satunya bentuk perwakilan melainkan rakyat masih

dapat mengemukakan pemikirannya dalam bentuk lain misalnya dalam bentuk demonstrasi atau melalui kontrol pers yang bebas atau dalam bentuk mogok kerja dan itu dijamin oleh konstitusi.

Sedangkan perwakilan dalam bentuk fisik yaitu terpilihnya seseorang menjadi wakil rakyat di lembaga parlemen melalui pemilihan umum yang sah dengan masa jabatan tertentu yang ditentukan oleh undang-undang. Dalam prakteknya keterwakilan secara fisik ini belum tentu menjamin tersalurnya aspirasi rakyat secara utuh, karena hal itu sangat tergantung dengan keberibadian seorang wakil rakyat itu sendiri. Selain itu wakil rakyat itu berasal dari partai politik tertentu, inilah yang mengakibatkan keterwakilan secara fisik itu pula dipengaruhi oleh keanggotaannya sebagai anggota partai politik, sehingga partai politik itu lebih mempengaruhi daripada keanggotaannya sebagai anggota masyarakat (rakyat). Pada gilirannya sistem yang dianut yang berkaitan dengan kepartaian sangat berpengaruh terhadap mekanisme keterwakilan rakyat dalam parlemen.

Dalam hubungannya dengan proses pembuatan hukum atau produk hukum yang kita sepakati adalah sistem demokrasi dengan kedaulatan rakyat yang menjadi prinsip dasar. Dalam prinsip kedaulatan rakyat maka kedaulatan rakyat itu diwujudkan dalam bentuk instrument-instrumen hukum dan sistem kelembagaan negara dan pemerintahan sebagai sistem yang tertib oleh karena itu menurut Asshidqie,¹¹ produk hukum yang dihasilkan selain mencerminkan prinsip Ketuhanan Yang Maha Esa juga harus mencerminkan kedaulatan rakyat. Prinsip Ketuhanan Yang Maha Esa bermakna

bahwa setiap produk hukum yang dihasilkan haruslah mencerminkan nilai-nilai ketuhanan yang mencerminkan keperibadian bangsa Indonesia. Namun demikian cita Ketuhanan ini tidak berarti sebuah cermin dari keyakinan agama tertentu karena bangsa Indonesia itu sangat plural dan sangat beragam dalam hal keyakinan dan agama yang dianut.

Perwujudan prinsip kedaulatan rakyat dalam menghasilkan produk perundang-undangan bermakna bahwa setiap produk perundang-undangan haruslah dibuat berdasarkan hasil musyawarat sesuai dengan prinsip demokrasi perwakilan. Dalam hal ini sangatlah erat kaitannya dengan struktur dan mekanisme kelembagaan negara dan pemerintahan yang menjamin tegaknya sistem hukum dan berfungsinya sistem demokrasi.

Fungsi partai politik dalam hal pembuatan produk hukum sangatlah erat kaitannya dengan fungsi legislasi yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasca Amandemen fungsi legislasi adalah salah satu dari fungsi Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam pasal 20 A ayat 1 disebutkan "Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan". Menurut pasal ini fungsi legislasi menduduki urutan yang pertama disebutkan lebih awal dari fungsi lainnya, ini menunjukkan bahwa fungsi legislasi ini lebih utama dari fungsi-fungsi lainnya. Hal ini dinilai wajar karena aspek pengaturan untuk umum pada hakikatnya erat kaitannya dengan yang mau diatur, karena rakyat merupakan unsur paling penting dari sebuah negara dan rakyat juga yang menjadi objek peraturan. Jadi sangat wajar apabila sebuah aturan itu harus meminta pertimbangan dari yang diatur (rakyat). Dalam istilah Ressou

ini yang disebut kehendak umum (*volonte general.*) Rakyat dalam hal ini diwakili oleh Dewan Perwakilan Rakyat.

Dewan Perwakilan Rakyat adalah Lembaga yang mewakili rakyat dan dipilih dari calon-calon anggota Dewan yang diusulkan oleh Partai Politik dalam Pemilihan Umum yang dilaksanakan satu kali dalam 5 (lima) tahun dalam keadaan normal. Pemilu dapat dilaksanakan sesuai dengan keperluan bila keadaan mendesak seperti yang pernah dilaksanakan pada tahun 1998 dan 1999 yang lalu. Pemilihan Umum merupakan sebuah media untuk sirkulasi kekuasaan. Mekanismenya adalah rakyat memilih dalam bilik suara nama-nama calon yang dicalonkan oleh partai politik.

Dalam kaitannya dengan pembuatan produk perundang-undangan Partai Politik yang menempatkan perwakilannya di parlemen berfungsi sebagai pembuat undang-undang dengan persetujuan pemerintah. Pemerintah dalam hal ini adalah pelaksana dari undang-undang yang dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama itu. Biasanya pemerintah membuat aturan pelaksana dari sebuah undang-undang. Dewan Perwakilan Rakyat yang merupakan perwakilan rakyat dan manifestasi dari partai politik dalam bentuk fraksi-fraksi yang berfungsi sebagai pengawas pelaksanaan aturan perundang-undangan atau produk hukum sesuai dengan pasal 20 A ayat 1 di atas. Oleh karenanya maka peraturan perundang-undangan jangan sampai bertentangan dengan kehendak masyarakat yang diatur. Kalau dia bertentangan dengan kehendak masyarakat yang diatur maka hal ini dapat berarti peraturan itu sewenang-wenang. Peraturan yang sewenang-wenang biasanya bukanlah peraturan yang dibuat oleh rakyat tetapi dibuat oleh penguasa.

Selama ini ada kesan yang timbul di masyarakat bahwa sebuah aturan itu bukan milik rakyat akan tetapi milik penguasa sehingga pada prakteknya sebuah aturan hukum itu sama dengan sebuah pisau. Filosofi ini bermakna seringkali bahwa sebuah aturan itu tajam ke bawah namun sangat tumpul ke atas. Ini menunjukkan bahwa sebuah aturan tidak berani menghukum orang yang membuat aturan itu sendiri atau memang disengaja dibuat mandul. Padahal seyogyanya sebuah aturan itu harus bermata yang sama tajam dan memperlakukan semua orang dalam derajat yang sama di depan hukum. Inilah salah satu kelemahan yang dimiliki oleh sebuah aturan yang dimiliki oleh penguasa.

Kalau demikian halnya maka ada ketidak tersambungan antara kepentingan rakyat dengan kepentingan yang dimiliki oleh partai politik. Ketidak tersambungan ini mungkin disebabkan oleh hasrat anggota partai yang lebih mengedepankan kepentingan politik sesaat ketimbang memperhatikan kepentingan rakyat. Cara berpikir seperti ini berbahaya bagi kelangsungan hidup sebuah partai politik karena rakyat akan semakin cerdas berpikir dan akan berupaya untuk meninggalkan partai politik yang anggotanya lebih mengedepankan kepentingan kelompok daripada kepentingan rakyat secara keseluruhan.

Oleh karena itu maka anggota sebuah partai politik hendaklah pandai-pandai memilih dan memilah mana kepentingan rakyat secara keseluruhan dan mana kepentingan partai politik sesaat. Dengan kata lain partai bukan tidak boleh mengedepankan kepentingan partai itu sendiri namun, hendaknya lebih memikirkan kepentingan bangsa secara keseluruhan bukan kepentingan pribadi-pribadi yang bernaung di bawah bendera partai politik saja termasuk di dalamnya pembuatan undang-undang yang menjadi kewenangan anggota partai yang telah duduk di kursi Dewan Perwakilan Rakyat.

DAFTAR PUSTAKA

Buku :

Abdul Manan, *Aspek-Aspek Pengubah Hukum, Kencana, Jakarta, 2006*

Jimly Asshiddiqie, *Kemerdekaan Berswerikat, Pembubaran Partai Politik dan Mahkamah Konstitusi, Konstitusi Press, Jakarta, 2005.*

-----, *Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia, Konstitusi Press, Jakarta, 2005.*

-----, *Pormat Kelembagaan Negara Dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945. FHUII Press, Yogyakarta, 2005.*

Meriam Budiarto, *Dasar-Dasar Ilmu Politik, Gramedia : Jakarta, 1982.*

Muhtar Mas'ood dan Colin Mac Andrews, *Perbandingan Sistem Politik. Yogyakarta Gajah Mada University Press.*

Aturan Perundang-undangan:

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Sesudah Amandemen

¹ . Meriam Budiarto, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia : Jakarta, 1982, hal 160.

² . J. Friedrich dalam Meriam Budiarto, *Ibid*, hal 161.

³ . Meriam Budiarto, *Ibid* hal 161.

⁴ . Muhtar Mas'ood dan Colin Mac Andrews, *Perbandingan Sistem Politik*. Yogyakarta Gajah Mada University Press, hal 64.

⁵ . Meriam Budiarto, *Loc. Cet*, Hal 159-160.

⁶ . Jimly Asshiddiqie, *Kemerdekaan berswerikat, Pembubaran Partai Politik dan Mahkamah Konstitusi, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hal. 52.*

⁷ . Jimly Asshiddiqie, *Ibid*, hal 53

⁸ . Jimly Asshiddiqie, *Ibid* hal 54.

⁹ . Meriam Budiarto, *Op. Cet*. Hlm 163-164.

¹⁰ . Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hal 176.*

¹¹ . Jimly Asshiddiqie, *Pormat Kelembagaan Negara Dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945. FHUII Press, Yogyakarta, 2005, Hal 35.*