

# **POLITIK LEGISLASI**

## **MENENTUKAN DEMOKRASI**

### **(Analisis Putusan No. 15/PUU-IX/2011)**

**Abdul Wahid**

Fakultas Hukum Universitas Islam Malang  
Jl. Mayjen Haryono 193 Malang  
E-mail: visibos@yahoo.com

Naskah diterima: 25/01/2012 revisi: 9/02/2012 disetujui:15/02/2012

### **Abstrak**

Tidak semua produk yuridis sejalan dengan aspirasi masyarakat. Ada beberapa produk yuridis yang dinilai oleh masyarakat berlawanan dengan penegakan demokrasi. Putusan No. 15/PUU-IX/2011 yang dijatuhkan oleh MK (Mahkamah Konstitusi) ini merupakan koreksi pada kinerja penyusun atau pembuat UU kalau produk hukumnya bernilai kontra demokrasi. Selain itu, putusan MK terhadap beberapa pasal dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 2011 ini juga sebenarnya dapat dibaca sebagai bentuk peringatan keras dari MK terhadap para pembentuk atau penyusun peraturan perundang-undangan, khususnya yang mengatur masalah Partai Politik supaya kinerjanya dimaksimalisasi dan ditransparansikan, serta mempertimbangkan legalitarianisasi di masa mendatang.

**Kata Kunci:** Demokrasi, Produk Legislasi, Mahkamah Konstitusi

### **Abstract**

*Not all juridical products are along with the society's aspiration. There are some of the juridical products assessed as against the democracy enforcement by the society. The verdict number 15/PUU-IX/2011 given by the Constitutional Court is a kind of correction to the performance of the lawmakers (UU) if the law they produce are considered contra-democracy. Besides, the verdict of the Constitutional Court to some of the articles in the Law No. 2 Year 2011 actually might be read as a warning from the Constitutional Court to the lawmakers, especially those regulating the problem of political parties so that their performance could be maximized and transparent, and consider egalitarianism in the future.*

**Keywords:** Democracy, The Product of Legislation, Constitutional Court

## **PENDAHULUAN**

Churchill menyatakan, "ada dua perkara di dunia ini yang, kalau orang tahu cara membuatnya, orang tidak akan suka". Pertama sosis; dan yang kedua adalah Undang-undang".<sup>1</sup> Meskipun Churchill tidak menyebutkan alasannya kenapa Undang-undang (produk legislatif) ditempatkan sebagai sesuatu yang menjijikkan, tetapi apa yang disampaikan Churchill dapat dipahami, bahwa bukan hanya kejahatan atau perbuatan tidak bermoral yang bisa mengundang rasa benci atau antipati dari masyarakat, tetapi politik pembaruan atau pembuatan hukum (UU) pun bisa ditempatkannya sebagai aktifitas menjijikkan.

Produk legislatif memang bisa digolongkan sebagai produk "menjijikkan" dan layak dijadikan sebagai musuh bersama (*common enemy*) oleh masyarakat bilamana produk tersebut tidak seirama atau tidak sejalan dengan aspirasi masyarakat. Memang tidak mungkin negara melalui badan legislatif akan terus menerus beralasan khilaf atau tidak senaja memasukkan atau memproduksi norma yuridis yang "menjijikkan", akan tetapi ketika realitas menunjukkan banyaknya produk legislatif yang diajukan oleh pemohon atau pencari keadilan

<sup>1</sup> Ahmad Umam, *Ramai-ramai Membohongi Negara (Kejahatan Moral terhadap Pancasila)*, (Jakarta: LK-Pres, 2010), 5.

(*justiabelen*) ke Mahkamah Konstitusi (MK), maka hal ini menunjukkan kalau dalam sistem dan pola produksinya masih mengidap virus membahayakan atau memberi ancaman yang serius.

Posisi produk legislatif yang mendapatkan reaksi sosial atau perlawanan sekelompok orang di tengah komunitas tersebut, yang kemudian perlawanan ini dilanjutkan melalui MK dengan cara mengajukan permohonan uji materiil (*judicial review*), harus disikapi dalam bentuk pengakuan kalau produk yuridis ini mengandung kekurangan, yang oleh sebagian ahli, kekurangan ini diantaranya ditempatkan sebagai produk yang berlawanan terhadap konstitusi (UUD 1945) dan merugikan rakyat. Ketika suatu produk yuridis mengandung kekurangan, maka institusi negara yang dipersalahkan adalah legislatif, khususnya dari unsur DPR. Mengapa DPR yang harus dipersalahkan dan digugat?

Pemerintah memang unsur legislatif yang oleh peraturan perundag-undangan diberi kewenangan mengusulkan dan membentuk UU, akan tetapi seiring dengan peran pemerintah (eksekutif) yang menjadi pelaksana UU (hukum), akhirnya yang paling dominan mengimplementasikan politik pembangunan (pembentukan penyusunan) atau pembaruan hukum adalah DPR, sehingga ketika suatu produk yuridis dipertanyakan kualitasnya, yang paling tepat dipersalahkan adalah DPR.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 15/PUU-IX/2011 merupakan salah satu bukti, bahwa produk legislasi nasional, diantaranya yang mengatur masalah perlindungan hak-hak berpolitik dalam bingkai demokrasi, masih terdapat kesalahan fundamental atau mengandung unsur pelanggaran yang merugikan hak konstitusional warga. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 sebagai produk baru yang mengamendemen Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik dinilai sebagai produk yang bertentangan dengan nilai-nilai filosofi yuridis, khususnya filosofi politik pembaruan (pembentukan) hukum, yang idealnya menekankan kalau produk yang baru haruslah lebih baik dan komprehensif atau mencerminkan pembaruan berbasis kepentingan masyarakat dibandingkan dengan produk lama. Sayangnya, ternyata produk yuridis ini mengandung unsur yang merugikan atau melecehkan hak berpolitik sakral masyarakat.

## PEMBAHASAN

### *Judicial Review dan Derajat Demokrasi*

Mempertimbangkan hak berpolitik, berorganisasi, atau hak berpartisipasi dalam membangun demokrasi yang terancam oleh kehadiran produk baru di bidang legislasi, adalah logis jika masyarakat bukan hanya geram, tetapi juga mengajukan permohonan uji materiil UU ke MK. Pengajuan permohonan ini bukan hanya diorientasikan untuk mengkritisi kinerja dan kualitas keilmuan dan ketrampilan badan pembuat UU, tetapi juga menjadi pengakuan kesakralan derajat demokrasi.<sup>2</sup> *Judicial review* yang menjadi kewenangan MK dapat dikategorikan sebagai pintu masuk untuk memulihkan dan mengaktualisasikan pesan demokrasi. Kalau demokrasi bisa dikembalikan ke derajat sakralitasnya, maka rakyat pun akan hidup terhormat.

Ronald Rofiandri menyatakan, bahwa kualitas suatu Undang-undang (UU) yang diajukan *judicial review* oleh pemohon ke Mahkamah Konstitusi (MK) ikut ditentukan oleh kemampuan anggota DPR, yang merupakan salah satu “aktor” utama yang menentukan peta politik pembaruan hukum nasional, khususnya kualitas produksinya yang mampu menjawab permasalahan dalam jangka waktu yang lama. Kriteria penilaian kualitas UU bisa didasarkan pada seberapa banyak UU yang diajukan *judicial review* ke MK. Karena bisa saja dalam satu periode atau jangka waktu tertentu, sebuah UU tidak diajukan *judicial review* ke MK, namun, fakta-fakta kerugian konstitusional baru dirasakan beberapa waktu kemudian.<sup>3</sup>

Dalam pandangan Ronald tersebut, penguasaan anggota legislatif terhadap persoalan dan solusi serta mampu mempertahankan draft RUU selama pembahasan bahkan berdebat serius secara substantif dengan pemerintah merupakan salah satu indikator yang menentukan kualitas UU. Oleh karenanya, logis kalau wakil rakyat perlu memiliki keahlian dan kemampuan menelaah naskah akademik. Namun, hal ini pun dengan asumsi bahwa fraksi-fraksi,

<sup>2</sup> Moh. Koharudin, *Relasi Hukum dan Demokrasi, Jalan Terjal Perlindungan Hak Berpolitik Rakyat*, (Jakarta: Lembaga Pengkajian Kesetaraan dan Keadilan, 2010), 23.

<sup>3</sup> <http://www.faktapos.com/nasional/13280/kemampuan-anggota-dpr-tentukan-kualitas-uu>

tempat anggota DPR bernaung, tidak mengintervensi gagasan dan pemikiran anggota DPR.<sup>4</sup> Elemen legislatif ini memang dituntut menjadi “pekerja rakyat” yang idealnya kapabel secara intelektualitas dan mampu membuktikan kalau perannya di bidang politik pembaruan hukum, benar-benar sejalan dengan kepentingan rakyat, dan bukannya mengikuti arus kemana angin kepentingan eksklusif bertiup kencang.<sup>5</sup>

Selain itu, derajat demokrasi yang berhubungan dengan produksi legislasi juga dipengaruhi oleh minimnya kehadiran anggota legislatif (DPR) dalam rapat paripurna. Rapat ini secara tidak langsung berpengaruh terhadap kualitas proses pembahasan RUU. Karena prosesnya bisa dipastikan berjalan lambat dan tersendat akibat adanya persoalan regulasi kecukupan quorum. Dampaknya, diantaranya bisa mempengaruhi kontinuitas fraksi-fraksi mengikuti proses pembahasan RUU. Faktor seperti ini tidak lepas dari faktor kelemahan kemauan politik dewan dalam mengonstruksi demokrasi di lingkungannya. Elit politik ini tidak berusaha menunjukkan komitmennya sebagai pilar yuridis dan demokrasi (DPR) di Indonesia. Peran sebagai pembentuk hukum belum dijalankannya dengan benar dan penuh tanggungjawab, yang mengakibatkan wajah demokrasi masih bopeng.

Meskipun seperti itu, bukan berarti sebuah UU yang tidak diajukan *judicial review* tidak lantas tidak menimbulkan persoalan. Sebagai contoh, revisi UU 10/2004 menjadi UU 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Meskipun tidak diajukan *judicial review*, ternyata UU Nomor 10 thun 2004 tersebut menyimpan persoalan mendasar, sehingga harus diganti. Persoalan yang menjadi akar penggantian ini juga dapat dibaca sebagai cermin kelemahan komitmen DPR dalam menyusun UU. Isyarat ini setidaknya dapat terbaca dalam konsideran UU Nomor 12 tahun 2011, *pertama*, bahwa untuk mewujudkan Indonesia sebagai negara hukum, negara berkewajiban melaksanakan pembangunan hukum nasional yang dilakukan secara terencana, terpadu, dan berkelanjutan dalam system hukum nasional yang menjamin pelindungan hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> Ahmad Umam, *Op.Cit*, 27.

berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, *kedua*, dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan masih terdapat kekurangan dan belum dapat menampung perkembangan kebutuhan masyarakat mengenai aturan pembentukan peraturan perundangundangan yang baik sehingga perlu diganti

Sayangnya, selama ini (sebelum lahirnya UU Nomor 12 Tahun 2011) peran pembuat UU belum maksimal atau kurang mengindahkan tatacara penyusunan peraturan perundang-undangan. Terbukti, banyak norma yuridis (UU) yang diajukan *judicial review* ke MK dengan alasan produk yuridis ini mengidap “masalah”. Menurut ketua MK Mahfud MD, bahwa dalam tahun 2011, MK menangani *judicial review* UU sebanyak enam perkara perbulan. Jumlah ini tidak berbeda dengan tahun 2010, yakni MK menguji 72 UU.<sup>6</sup>

*Judicial review* sesungguhnya merupakan istilah teknis khas hukum tata negara Amerika Serikat yang berarti wewenang lembaga pengadilan untuk membatalkan setiap tindakan pemerintahan yang bertentangan dengan konstitusi. Pernyataan ini diperkuat oleh Soepomo dan Harun Al-Rasid, yang menyatakan, bahwa di Belanda tidak dikenal istilah *judicial review*. Di negara ini hanya mengenal istilah hak menguji (*toetsingensrecht*). Sedangkan *judicial review* dimaksudkan menjadi salah satu cara untuk menjamin hak-hak kenegaraan yang dimiliki oleh seorang warga negara pada posisi diametral dengan kekuasaan pembuatan peraturan.<sup>7</sup>

Pengujian oleh hakim itu dapat dilakukan dalam bentuk institutional-formal dan dapat pula dalam bentuk substansial. Dalam bentuk institutional-formal, suatu peraturan sebagai institusi dapat dimohonkan pengujian kepada hakim, dan hakim dapat menyidangkan perkara ‘*judicial review*’ itu dalam persidangan yang tersendiri. Selain itu, dapat terjadi adanya proses pengujian yang dilakukan oleh hakim secara tidak langsung dalam setiap proses acara di pengadilan. Dalam mengadili sesuatu perkara apa saja, hakim bisa atau berwenang mengesampingkan berlakunya sesuatu peraturan atau tidak memberlakukan

<sup>6</sup> Kristian Ginting, Jumlah-Kasus-Pilkada-dan-Uji-Materi-UU-Diprediksi-Sama-Seperti-2010, (2011), <http://www.rakyatmerdekaonline.com/read/2011/01/03/13803/Jumlah-Kasus-Pilkada-dan-Uji-Materi-UU-Diprediksi-Sama-Seperti-2010>

<sup>7</sup> Wahyudi Djakfar, *Judicial Review, Sebuah Pengantar*, (2008), <http://wahyudidjafar.net/2008/11/27/judicial-review-sebuah-pengantar/>.

sesuatu peraturan tertentu, baik seluruhnya (*totalitas*) ataupun sebagiannya. Mekanisme demikian ini dapat pula disebut sebagai ‘*judicial review*’ yang bersifat prosessual atau ‘*judicial review*’ yang bersifat substansial.<sup>8</sup>

Dalam konteks yang berkembang di Indonesia, sejalan dengan perkembangan ketatanegaraan kontemporer, di mana *judicial review* menjadi bagian dari fungsi Mahkamah Konstitusi, *judicial review* dipahami sebagai kewenangan untuk melakukan pengujian baik secara materiil maupun formil tentang suatu Undang-undang terhadap Undang-undang Dasar, serta kewenangan untuk memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD sehingga secara teoritik *judicial review*, dalam kerangka peradilan tata negara, dengan pemaknaan yang telah dipersemit seperti di atas, berarti kewenangan yang dimiliki oleh peradilan tata negara (sebuah lembaga judisial) untuk melaksanakan fungsi-fungsi sebagaimana digariskan dalam pasal 10 UU No. 24 Tahun 2003 tentang MK (sudah diamandemen dengan UU Nomor 8 tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi). Adapun mengenai objek pengujianya ialah produk-produk legislatif (*legislative act*), yang berupa Undang-undang. Dalam sistem hukum Indonesia yang berkembang saat ini, yang menjadi legislator utama adalah Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), akan tetapi karena pembuatan produk legislasi (UU) membutuhkan persetujuan bersama antara eksekutif dan legislatif, maka pemerintah pun memiliki fungsi sebagai legislator, meski hanya *co-legislator*. Dalam kapasitasnya sebagai pembentuk Undang-undang, kedua organ tersebut mempunyai peran yang berbeda. Pemerintah menjadi pihak yang justru harus menaati suatu produk Undang-undang, dan DPR menggunakan Undang-undang untuk dijadikan sebagai alat kontrol terhadap pemerintah dalam melaksanakan kinerjanya.

Jimly Asshiddiqie menyatakan, bahwa *judicial review* merupakan upaya pengujian oleh lembaga *judicial* terhadap produk hukum yang ditetapkan oleh cabang kekuasaan negara legislatif, eksekutif, ataupun yudikatif dalam

<sup>8</sup> *Ibid.*

rangka penerapan prinsip *checks and balances* berdasarkan sistem pemisahan kekuasaan negara (*separation of power*).<sup>9</sup> Pengujian ini menjadi model evaluasi terhadap kinerja pembuat peraturan perundang-undangan yang bisa saja khilaf dan salah dalam melakukan perannya, di samping sebagai pencegahan dari kemungkinan dimenangkannya praktik-praktik absolutisme atau pengistimewaan kelompok tertentu yang mengakibatkan derajat demokrasi terkebiri dan tereliminasi.

### **Agenda Tersembunyi Melalui Politik Pembaruan Hukum**

Produk hukum yang berurusan dengan masalah kedudukan atau perebutan “kursi” melalui proses pemilu juga bisa ditempatkan sebagai produk politik yang patut dicurigai sebagai produk yang sarat pertarungan kepentingan, yang bisa jadi dalam pertarungan ini, lebih banyak proses tawar menawar atau saling menunjukkan hegemoni, khususnya yang merasa mempunyai modal politik besar, sehingga tidak terhindarkan adanya proses pengorbanan atau “penumbalan” terhadap sebagian hak-hak warga atau kelompok tertentu.

“Penumbalan” itu memang dirumuskan dengan bahasa politik pembuatan atau pembaruan peraturan perundang-undangan secara halus atau sarat kata-kata manis, yang mengesankan seolah-olah bukan aspek kerugian dan pelanggaran hak asasi manusia yang akan diberikan pada warga negara atau kelompok tertentu, melainkan aspek keuntungan yang dinilainya sejalan dengan gerakan memperkuat dan mengembangkan demokrasi.

Strategi seperti itu seringkali digunakan (dikedepankan) dengan menggunakan logika kalau praktik politik di negara ini telah memberikan dampak serius bagi kehidupan demokrasi. Logika demikian ini juga sudah pernah disampaikan oleh sejumlah pihak. Menurut Ketua Asosiasi Konsultan Politik Asia Pasifik (APAPC), Pri Sulisto, keberhasilan Indonesia dalam bidang demokrasi bisa menjadi contoh bagi negara-negara di kawasan Asia yang hingga saat ini beberapa di antaranya masih diperintah dengan ‘tangan besi’. Indonesia juga bisa menjadi contoh, bahwa pembangunan sistem demokrasi dapat

<sup>9</sup> Jimly Asshiddiqie, “Menelaah Putusan Mahkamah Agung Tentang Judicial Review atas PP No. 19 Tahun 2000 yang bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999,” (tanpa tempat, tanpa tahun), hal 1, <http://repository.usu.ac.id/bitstream/123456789/22026/3/Chapter%20II.pdf>

berjalan seiring dengan upaya pembangunan ekonomi. Ia menilai, keberhasilan Indonesia dalam bidang demokrasi yang tidak banyak disadari itu, membuat pihak luar termasuk Asosiasi Internasional Konsultan Politik (IAPC), membuka mata bangsa Indonesia, bahwa keberhasilan tersebut merupakan sebuah prestasi yang luar biasa. Prestasi tersebut juga menjadikan Indonesia sangat berpotensi mengantar datangnya suatu era baru di Asia yang demokratis dan makmur.<sup>10</sup>

Sejalan dengan itu, mantan wakil perdana menteri Malaysia, Anwar Ibrahim, menyatakan, bahwa demokrasi telah berjalan baik di Indonesia dan hal itu telah menjadikan Indonesia sebagai negara dengan populasi 4 besar dunia yang berhasil melaksanakan demokrasi. Hal ini juga membuat Indonesia sebagai negara berpenduduk Islam terbesar di dunia yang telah berhasil menerapkan demokrasi. Anwar juga berharap agar perkembangan ekonomi juga makin meyakinkan sehingga demokrasi bisa disandingkan dengan kesuksesan pembangunan. Hal tersebut tentunya bisa terjadi bila demokrasi dapat mencegah korupsi dan penumpukan kekayaan hanya pada elit tertentu. Demokrasi disebutnya sebagai pemberian kebebasan kepada warga negara.<sup>11</sup>

Sayangnya, ketika dibaca dalam realitas, khususnya dalam fenomena penyusunan UU Partai Politik, ada saja berbagai keinginan, pesan sponsor, atau kepentingan pihak atau kelompok tertentu yang bermaksud mempengaruhi atau menuntut dimasukkan, yang keinginan atau kepentingan ini berhubungan dengan tuntutan persiapan atau keterlibatan dalam memasuki agenda pemilu. Dalam ranah gejolak pembaruan hukum ini, yang paling sering digunakan sebagai politik penguatan perubahan adalah masalah demokrasi. Seringkali terbaca dengan gampang, bahwa, demokrasi dipinjam untuk jadi instrumen memenangkan pemilik modal atau kekuatan kriminal yang berkolaborasi dengan para petualang, politikus, dan makelar politik.<sup>12</sup> Demokrasi akhirnya tidak menjadi kekuatan sakral akibat seringnya dijadikan obyek komodititas politik dan pemberanakan pembuatan peraturan perundang-undangan..

<sup>10</sup> <http://wartawarga.gunadarma.ac.id/2010/04/demokrasi-dan-pelaksanaan-demokrasi-di-indonesia-beserta-contohnya/>

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> Muzammil, *Demokrasi untuk Bangsa, Bukan Demokrasi untuk Bangsat*, (Malang: FGD-Press, 2011), 3.

Kemauan politik (*political will*) dari pihak pembuat Undang-undang di Indonesia yaitu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) bersama-sama dengan Pemerintah, khususnya dalam hal pembuatan Undang-Undang Partai Politik (UU Parpol) selalu berubah dalam kaitannya dengan pembaruan hukum. Terbukti, nyaris setiap menjelang berlangsungnya Pemilu, Undang-undang tentang Parpol dan Pemilu senantiasa dirubah. Bagi negara-negara lain, kenyataan demikian ini sangat tidak lazim. Hal ini menunjukkan bahwa selain kualitas Undang-undangnya tidak berbobot, sementara di sisi lain para pembuat Undang-undang atau pengusul Rancangan Undang-undang, baik di tingkat eksekutif maupun legislatif sangat patut diduga memiliki agenda tersembunyi, meskipun agenda tersebut sulit diprediksi.

Semangat dari para pengusul/pembentuk Undang-undang dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik terasa jelas adanya upaya yang terselubung untuk mempersulit tatanan/proses/prosedur/mekanisme hak konstitusional partai politik lama dan pembentukan partai politik baru.<sup>13</sup>

Berdasarkan hasil kajian yang bertumpu pada prospektif negara hukum yang demokratis, maka Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik, bertentangan dengan nilai-nilai filosofi atas tujuan utama dirubahnya sebuah Undang-undang lama menjadi Undang-undang baru, di samping bertentangan juga dengan hak asasi manusia (HAM), berbenturan dengan norma-norma hukum, bertentangan dengan nilai-nilai kebebasan dalam berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat serta norma-norma sosial yang ada di Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>14</sup>

Tidak selalu produk yuridis mampu mengantarkan pada penegakan keadilan dan terwujudnya demokrasi, meskipun dalam produk ini diuraikan dengan indahnya kata-kata tentang demokrasi dan keadilan. Tidak otomatis keberhasilan negara dalam memperbarui norma yuridis identik dengan memberikan jaminan

<sup>13</sup> [http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/putusan/putusan\\_sidang\\_Putusan%20%2015%20%20PUU%202011%20TELAH%20BACA.pdf](http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/putusan/putusan_sidang_Putusan%20%2015%20%20PUU%202011%20TELAH%20BACA.pdf)

<sup>14</sup> *Ibid.*

kepastian dan egalitarianisme berpolitik, berekspresi, berorganisasi, atau berkebebasan dalam kehidupan kemasayarakatan dan kenegaraan.

Dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik, justru menimbulkan ketidakpastian hukum dan tidak terjaminnya implementasi yang diharapkan/diamanatkan oleh Undang-undang tersebut (tidak dapat dilaksanakan). Gagasan tentang perlunya upaya untuk melaksanakan penyederhanaan partai politik tidak boleh bertentangan dengan amanat Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 1 ayat (2) bahwa kedaulatan di tangan Rakyat, sehingga niat dan usaha serta rekayasa terselubung yang berkedok atas nama Rakyat, dan dengan pola menggunakan hukum sebagai alat kekuasaan bertentangan dengan filosofi pelaksanaan Demokrasi yang sesungguhnya.

Hal itu menunjukkan, bahwa dari pergantian rezim ke rezim, produk yuridis masihlah menjadi instrumen yang digunakan oleh negara atau elit tertentu yang sedang menjadi pemain strategis di lingkaan kekuasaan, guna melicinkan atau memudahkan jalan bagi tercapainya kepentingan-kepentingan politikus dan pihak-pihak yang merasa mempunyai modal besar untuk memenangkan pertarungan semacam suksesi nasional.

### **Tafsir atas Putusan MK**

Dalam pandapat MK, *pertama*, para Pemohon mendalilkan pasal 51 ayat (1) UU 2/2011 bertentangan dengan pasal 28, pasal 28C ayat (2), dan pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Para Pemohon pada pokoknya mendalilkan dengan adanya ketentuan yang terdapat dalam pasal 51 ayat (1) UU 2/2011, bahwa sebagai partai politik yang telah memiliki kedudukan badan hukum karena telah memenuhi prosedur pendirian partai politik sebagaimana disyaratkan oleh ketentuan Undang-Undang yang berlaku sebelumnya, telah dirugikan hak konstitusionalnya. Kerugian konstitusional tersebut disebabkan oleh adanya ketentuan baru yang mewajibkan kepada para Pemohon untuk mengikuti verifikasi dalam tenggang waktu selambat-lambatnya dua setengah tahun sebelum hari pemungutan suara pemilihan umum 2014. Kewajiban

syarat verifikasi tersebut sebagaimana ditentukan dalam pasal 51 ayat (1a), ayat (1b), dan ayat (1c) UU 2/2008 sebagaimana telah diubah oleh UU 2 /2011;

*Kedua*, ketentuan tersebut telah menimbulkan ketidakadilan, ketidakmanfaatan, dan ketidakpastian hukum kepada para Pemohon. Pasal 51 ayat (1) UU 2/2011 bertentangan dengan nilai-nilai positif atas tujuan utama diubahnya sebuah Undang-undang lama menjadi Undang-undang baru dan bertentangan pula dengan hak asasi manusia, nilai-nilai kebebasan berserikat dan berkumpul serta kebebasan mengeluarkan pendapat.

*Ketiga*, gagasan tentang perlunya upaya penyederhanaan partai politik menurut para pemohon tidak boleh bertentangan dengan amanat pasal 1 ayat (2) UUD 1945, bahwa kedaulatan di tangan rakyat sehingga niat dan usaha serta rekayasa terselubung yang berkedok atas nama rakyat, dan dengan pola menggunakan hukum sebagai alat kekuasaan serta bertentangan dengan filosofi pelaksanaan demokrasi yang sesungguhnya. Bahwa menurut para Pemohon proses verifikasi sebagaimana ditentukan dalam pasal 51 ayat (1) UU 2/2011 menimbulkan akibat.

*Keempat*, meskipun para pemohon telah sah sebagai badan hukum apabila tidak lolos dalam proses verifikasi maka sebagai akibat hukumnya tidak memiliki hak konstitusional sebagai peserta pemilihan umum. *Kelima*, menurut para pemohon adanya frasa “tetap diakui keberadaannya dengan kewajiban melakukan penyesuaian menurut Undang-undang ini dengan mengikuti verifikasi” adalah frasa yang tidak jelas maksudnya, sehingga dapat merugikan para pemohon.

MK akhirnya menyampaikan pertimbangan sebagai berikut: *pertama*, pasal 51 ayat (1) UU 2/2008 sebelum diubah dengan UU 2/2011 menyatakan bahwa Partai Politik yang telah disahkan sebagai badan hukum berdasarkan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik tetap diakui keberadaannya, *kedua*, pasal 41 UU 2 /2008 oleh UU 2/2011 tidak dilakukan perubahan, yaitu bahwa Partai Politik bubar apabila: (a) membubarkan diri atas keputusan sendiri, (b) menggabungkan diri dengan partai politik lain, dan (c) dibubarkan oleh Mahkamah Konstitusi.

*Kedua*, pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disebut UU 10/2008) menyatakan bahwa "Partai Politik peserta Pemilu pada Pemilu sebelumnya dapat menjadi peserta Pemilu pada Pemilu berikutnya". UU 10/2008 pada waktu diundangkan tidaklah dimaksudkan hanya berlaku untuk Pemilihan Umum tahun 2009 saja namun dimaksudkan sebagai Undang-Undang yang berlaku untuk pemilihan umum-pemilihan umum berikutnya, terbukti tidak terdapat pasal dalam UU 10/2008 yang menyatakan bahwa Undang-undang *a quo* hanya diberlakukan pada pemilihan umum tahun 2009 saja. Hal demikian tidaklah berarti bahwa tehadap Undang-undang tersebut tidak dapat dilakukan perubahan apabila membuat Undang-undang memandang perlu untuk melakukan perubahan,

*Ketiga*, pasal 315 UU 10/2008 menyatakan, "*Partai Politik Peserta Pemilu tahun 2004 yang memperoleh sekurang-kurangnya 3% (tiga perseratus) jumlah kursi DPR atau memperoleh sekurang-kurangnya 4% (empat perseratus) jumlah kursi DPRD provinsi yang tersebar sekurang-kurangnya di ½ (setengah) jumlah provinsi seluruh Indonesia, atau memperoleh sekurang-kurangnya 4% (empat perseratus) jumlah kursi DPRD kabupaten/kota yang tersebar sekurang-kurangnya di ½ (setengah) jumlah kabupaten/kota seluruh Indonesia, ditetapkan sebagai Partai Politik Peserta Pemilu setelah Pemilu tahun 2004*". Pasal ini tidak berkaitan dengan pembubaran partai politik, tetapi berkaitan dengan penetapan syarat partai politik yang dapat mengikuti Pemilu tahun 2009.

*Keempat*, terhadap partai politik yang tidak memenuhi persyaratan pasal 315 UU 10/2008 pun tidak melakukan pembubaran tetapi masih membuka kesempatan kepada partai politik tersebut untuk mengikuti pemilihan umum tahun 2009 dengan cara sebagaimana disebutkan dalam Pasal 316 huruf a, huruf b, dan huruf c UU 10/2008.

*Kelima*, apabila terdapat partai politik yang tidak memenuhi syarat pasal 315 UU 10/2008 dan tidak melakukan penggabungan sebagaimana dimaksud Pasal 316 huruf a, huruf b, dan huruf c UU 10/2008, dengan adanya

pengaturan pada Pasal 316 huruf e UU 10/2008 masih terbuka kesempatan bagi partai politik tersebut untuk dapat ikut Pemilu tahun 2009 dengan syarat sebagaimana dicantumkan dalam pasal 316 huruf e UU 10/2008 yaitu, memenuhi persyaratan verifikasi oleh KPU untuk menjadi Partai Politik Peserta Pemilu sebagaimana ditentukan dalam UU 10/2008. Dalam pasal 8 UU 10/2008 ditetapkan syarat Parpol untuk dapat mengikuti Pemilu yaitu: a) berstatus badan hukum sesuai dengan Undang-Undang tentang Partai Politik, b) memiliki kepengurusan di 2/3 (dua pertiga) jumlah provinsi, c) memiliki kepengurusan di 2/3 (dua pertiga) jumlah kabupaten/kota di provinsi yang bersangkutan, d) menyertakan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan pada kepengurusan partai politik tingkat pusat, e) memiliki anggota sekurang-kurangnya 1.000 (seribu) orang atau 1/1.000 (satu perseribu) dari jumlah penduduk pada setiap kepengurusan partai politik sebagaimana dimaksud pada huruf b dan huruf c yang dibuktikan dengan kepemilikan kartu tanda anggota, f) mempunyai kantor tetap untuk kepengurusan sebagaimana pada huruf b dan huruf c; dan g). mengajukan nama dan tanda gambar partai politik kepada KPU.<sup>15</sup>

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas jelas menunjukkan, bahwa menurut UU 2/2008 tidak dikenal pembubaran partai politik selain yang disebutkan dalam pasal 41 Undang-Undang tersebut dan UU 10/2008 juga tidak mengenal pembubaran partai politik, tetapi mengenal adanya penggabungan partai politik sebagaimana disebutkan dalam Pasal 316 huruf a, huruf b, dan huruf c UU 10/2008, apabila suatu partai politik ingin mengikuti pemilihan umum tahun 2009.

Untuk partai politik yang tidak memenuhi syarat sebagaimana ditetapkan pasal 315 UU 10/2008, atau tidak menempuh jalan sebagaimana ditentukan pasal 316 UU 10/2008, baik UU 2/2008 maupun UU 10/2008 tidak menetapkan berakhir atau bubarnya statusnya sebagai badan hukum partai politik tersebut artinya masih tetap diakui kedudukannya sebagai badan hukum.

<sup>15</sup> [http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/putusan/putusan\\_sidang\\_Putusan%20%2015%20PUU%202011%20TELAH%20BACA.pdf](http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/putusan/putusan_sidang_Putusan%20%2015%20PUU%202011%20TELAH%20BACA.pdf)

MK berpendapat bahwa pengaturan status badan hukum partai politik, baik oleh UU 2/2008 maupun UU 10/2008, telah tepat dan benar. Oleh karena partai politik masih tetap diakui berstatus badan hukum maka status badan hukum tersebut haruslah tetap mendapat perlindungan konstitusional oleh pasal 28C ayat (2), pasal 28D ayat (1), dan pasal 28E ayat (3) UUD 1945. Mahkamah sependapat dengan para Pemohon bahwa adanya frasa *"tetap diakui keberadaannya dengan kewajiban melakukan penyesuaian terhadap undang-undang ini dengan mengikuti verifikasi"* yang terdapat dalam pasal 51 ayat (1) UU 2/2011 adalah tidak jelas maksudnya. Dengan adanya kata "keberadaannya" dalam Pasal *a quo* menimbulkan pertanyaan apakah hal ini menyangkut eksistensi partai politik sebagai badan hukum. Frasa "kewajiban mengikuti verifikasi" mempunyai akibat hukum terhadap eksistensi para Pemohon sebagai partai politik yang berbadan hukum, yaitu apakah hasil verifikasi dapat secara langsung mempengaruhi eksistensi partai politik dalam hal ini para Pemohon. Artinya, sebagai partai politik para Pemohon akan kehilangan status badan hukumnya karena tidak lolos verifikasi. MK berpendapat bahwa hal yang demikian akan melanggar kepastian hukum terhadap para Pemohon yangoleh Undang-Undang sebelumnya telah dijamin keberadaannya sebagai partai politik yang berbadan hukum. Pembuat Undang-Undang seharusnya membedakan antara tata cara pembentukan atau pendirian partai politik dengan aturan tentang syarat-syarat yang dibebankan kepada partai politik agar sebuah partai politik dapat mengikuti pemilihan umum, serta ketentuan yang mengatur tentang kelembagaan DPR. Tata cara pembentukan atau pendirian partai politik adalah tata cara yang harus dilakukan oleh warga negara yang akan mendirikan partai politik, sehingga partai politik yang didirikan tersebut mendapatkan status badan hukum. Adapun syarat-syarat partai politik untuk dapat mengikuti pemilihan umum adalah syarat-syarat yang ditentukan oleh Undang-Undang tersendiri agar partai politik yang telah berbadan hukum tersebut dapat menjadi peserta pemilu untuk dapat menempatkan wakilnya di dalam lembaga perwakilan yang harus diraih melalui pemilihan umum. Mengenai ketentuan yang mengatur

tentang kelembagaan DPR juga diatur dalam Undang-undang tersendiri yang antara lain mengatur tentang susunan organisasi, keanggotaan, tata tertib dan mekanisme pengambilan keputusan, dan sebagainya.

MK berpendapat bahwa ketentuan yang terdapat dalam pasal 51 ayat (1) UU 2/2011 mencampuradukkan hal tersebut, sehingga MK mengabulkan permohonan para pemohon tentang eksistensi pasal 51 ayat (1), pasal 51 ayat (1a) sepanjang frasa "verifikasi Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1)", pasal 51 ayat (1b), dan pasal 51 ayat (1c) Undang-undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 8, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5189) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 51 ayat (1), pasal 51 ayat (1a) sepanjang frasa "verifikasi Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1)", pasal 51 ayat (1b), dan pasal 51 ayat (1c) Undang-undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 8, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5189) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.<sup>16</sup>

Putusan MK yang berisi mengabulkan permohonan pemohon itu dapat diinterpretasikan, bahwa terdapat ancaman serius terhadap perjalanan demokrasi ke depan di negara ini, yang salah satu jenis ancamannya justru berasal dari proses penyusunan atau pembuatan UU. Tahapan ini menjadi tahapan penting sekaligus genting, karena berbagai bentuk usulan dan kepentingan mencoba mempengaruhinya. Kalau aspirasi rakyat yang diakomodasi, maka substansi penting menentukan kualitas produk hukum. Namun kalau aspirasi empirik rakyat seperti hak kebebasan berpolitik, berorganisasasi, dan berekspresi tidak dieliminasi atau ditanggalkan dari bangunan penyusunan atau pembuatan hukumnya, maka salah satu kondisi gentingnya bisa terjadi.

---

<sup>16</sup> *Ibid.*

MK secara tidak langsung mencegah adanya upaya-upaya terselubung pelegalisasian desakralisasi demokrasi yang dilakukan oleh pembuat peraturan perundang-undangan yang hanya mewakili atau menguntungkan kelompok tertentu. Desakralisasi demokrasi ini berkaitan dengan upaya pembuat peraturan perundang-undangan yang tidak mengindahkan kehadiran subyek politik lain yang menuntut eksistensinya diakui dan dilindungi.

Demokrasi dalam arti sebenarnya terkait dengan pemenuhan hak asasi manusia. Dengan demikian ia merupakan fitrah yang harus dikelola agar menghasilkan output yang baik. Setiap manusia memiliki hak untuk menyampaikan pendapat, berkumpul, berserikat dan bermasyarakat. Dengan demikian, demokrasi pada dasarnya memerlukan aturan main.<sup>17</sup> Aturan main yang menentukan arah dan wajah demokrasi adalah hukum yang dibuat atau dibentuk oleh badan legislatif.<sup>18</sup> Dari pilar negara, perjalanan demokrasi yang “berwajah” rakyat dengan wajah demokrasi formalitas atau demokrasi ala kelompok mayoritas atau pemenang suksesi nasional sebelumnya akan mudah terbaca.

Demokratisasi yang sedang berjalan di Indonesia memperlihatkan beberapa kemajuan dibandingkan masa-masa sebelumnya. Pemilihan umum dengan diikuti banyak partai adalah sebuah kemajuan yang harus dicatat. Disamping itu pemilihan presiden secara langsung yang juga diikuti oleh pemilihan kepala daerah secara langsung adalah kemajuan lain dalam tahapan demokratisasi di Indonesia. Diluar hal tersebut, kebebasan mengeluarkan pendapat dan menyampaikan aspirasi di masyarakat juga semakin meningkat. Para kaum tertindas mampu menyuarakan keluhan mereka di depan publik sehingga masalah-masalah yang selama ini terpendam dapat diketahui oleh publik. Pemerintah pun sangat mudah dikritik bila terlihat melakukan penyimpangan dan bisa diajukan ke pengadilan bila terbukti melakukan kesalahan dalam mengambil suatu kebijakan publik.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> Irwan Prayitno, *Perkembangan Demokrasi di Indonesia Cabaran dan Pengharapan*, (2012) [http://www.pas.org.my/kertaskerja/Perkembangan\\_Demokrasi\\_di\\_Indonesia\\_Cabaran\\_dan\\_Pengharapan.pdf](http://www.pas.org.my/kertaskerja/Perkembangan_Demokrasi_di_Indonesia_Cabaran_dan_Pengharapan.pdf)

<sup>18</sup> Muzammil, *Op.Cit.* 5.

<sup>19</sup> Irwan Prayitno, *Op.Cit.*

## Mengamputasi Demokrasi

Pemberlakuan norma yuridis tidak selalu otomatis disambut secara positif oleh masyarakat atau sekelompok orang, karena norma ini dinilainya merugikan atau tidak menguntungkan, baik dalam skala mikro yang berkaitan dengan kepentingan dirinya maupun dalam skala makro yang berurusan dengan kepentingan fundamental dan sakral.

Salah satu kepentingan sakral dan fundamental bagi Indonesia yang berstatus negara adalah penegakan dan perwujudan demokrasi. Demokrasi membutuhkan jembatan dan pengawalan dari norma yuridis. Demokrasi tidak akan bisa ditegakkan dengan baik atau diantarkan secara maksimal, bilamana norma yuridis yang mengatur dan mengawalnya tidak berkualitas baik dan maksimal pula<sup>20</sup>

Dalam ranah tersebut, pemahaman soal kepentingan produk legislasi atau norma yuridis yang dibuat oleh negara tersebut bermacam-macam. Kepentingan individu, kelompok, partai, atau lainnya terkadang ikut melatarbelakanginya dan dijadikan sebagai pembernanan kalau produk legislasi sudah representatif dan memenuhi standar "kepentingan rakyat" atau menyuaran kepentingan demokrasi. Setelah kepentingan demokrasi mendapatkan jaminan yuridis, rezim yang dikawal hukum pun akan berusaha keras menunjukkan kinerja dalam memperbarui norma yuridis yang sejalan dengan kepentingan rakyat.

Kepentingan rakyat yang disuarakan oleh norma yuridis merupakan kepentingan yang berangkat dari realitas atau obyektifitas, dan bukan asal bisa ditulis atau mengisi ayat dan pasal-pasal dalam peraturan perundang-undangan. Wakil-wakil yang mendapatkan kepercayaan rakyat tidak lagi berbicara dan giat memperjuangkan kepentingan individu dan partainya, melainkan benar-benar berpijak pada kepentingan riil.

Franz Magnis Suseno<sup>21</sup> menyebut, bahwa secara moral politik setidaknya ada empat alasan utama orang menuntut agar negara diselenggarakan (dijalankan)

<sup>20</sup> Menjadi suatu produk yuridis yang diusahakan dengan mengerahkan segala kemampuan seperti pikiran (intelektualitas, ilmupengetahuan), independensi, dan keteguhan dalam menjaga moralitas.

<sup>21</sup> Franz Magnis Suseno, *Etika Politik; Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1994), 295.

berdasarkan atas hukum yaitu: (1) kepastian hukum, (2) tuntutan perlakuan yang sama, (3) legitimasi demokrasi, dan (4) tuntutan akal budi.

Von Savigny juga menyebut, bahwa negara hukum tidak bisa dilepaskan dari pemahaman demokrasi. Hukum yang adil hanya ada dan bisa ditegakkan di negara yang demokratis. Dalam negara yang demokrasi, hukum diangkat, dan merupakan respon dari aspirasi rakyat. Oleh sebab itu hukum dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat.<sup>22</sup>

Baik Magnis Suseno maupun Savigny sama-sama menempatkan konsep negara hukum atau kedaulatan yuridis tidak terlepas dari demokrasi. Di Negara yang demokrasinya tidak berjalan baik atau hak-hak rakyat tidak mendapatkan penghormatan, sering dilecehkan, atau dijadikan obyek permainan oleh elit kekuasaan, termasuk oleh elit yang menjadi pilar pembaruan hukum, sehingga sulit diharapkan akan terbentuk peraturan perundang-undangan yang benar-benar sejalan dengan aspirasi rakyat. Kalau aspirasi rakyat sudah tidak mendapatkan tempat atau teramputasi, tentulah tidak layak untuk menyebut kalau masyarakat ini masih hidup di dalam negara demokrasi atau negara yang mengutamakan prinsip perlindungan hak kebebasan berekspresi, berorganisasi (berpartai), dan mencalonkan diri jadi pemimpin bangsa.

Barangkali perlu diindahkan apa yang disampaikan oleh guru besar Undip Satjipto Rahardjo, bahwa suatu produk hukum itu gagal menjalankan misi besar penegakan dirinya, sejak mulai dibuatnya. Ketika saat dibuatnya sudah mengidap “cacat”, maka sulit diharapkan akan sukses menjalankan misi besarnya di bidang penegakan hukum.<sup>23</sup> Proses pembuatan (pembentukan) hukum memang menentukan peta konstruksi kehidupan kemasyarakatan dan kenegaraan, termasuk kepentingan siapapun yang mengharapkan kesuksesan, kesenangan, dan kepuasan dari dampak penegakan hukum (*law enforcement*). Penyusunan dan pembuatan hukum menjadi pintu pembuka dalam mempengaruhi bekerjanya hukum, karena yang disusun ini adalah bangunan sistem yang otomatis berkaitan dengan berbagai bentuk aspek dalam penegakan hukum.

<sup>22</sup> Purnadi Purbacaraka & M. Chaidir Ali, *Disiplin Hukum*, (Bandung: Alumni, 1986). 18-24.

<sup>23</sup> Abdul Mutholib, *Quo Vadis Politik Hukum*, (Jakarta: LK-Peradaban, 2010), 13.

Bukan hal aneh ketika dalam proses pembuatan atau pembentukan hukum tersebut tidak sedikit elemen sosial, ekonomi, politik, hukum, dan kelompok strategis lainnya di masyarakat yang berusaha memasuki dan menghegemoni “wilayah” politik pembuatan atau pembentukan hukum. Mereka ingin masuk dan bahkan menjadi bagian dari aktifitas bercorak pembuatan, pembongkaran, atau pembaruan hukum, dengan target diantaranya dapat mempengaruhi, yang bisa bermakna membelokkan atau “mendestruksi” eksistensi pasal-pasal atau ayat-ayat yang akan atau sudah mengisi produk peraturan perundang-undangan. Kalau demikian, maka produk ini bisa saja mengidap cacat, bilamana bertentangan dengan konstitusi atau aspirasi rakyat.

Cacat beberapa pasal dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 2011 yang diajukan *judicial review* ke MK sejak awal juga bisa dibaca sebagai cermin gesekan (pertarungan) kepentingan politik dan ekonomi yang dipaksakan, padahal ketika pesanan elit tertentu seperti *political power* atau korporasi (pemilik modal kuat) lebih menghegemoni produk yuridis ini misalnya, maka bisa dipastikan kalau normanya (bila diberlakukan) cenderung mengutamakan pembelaan atau perlindungan yang bertajuk memihak kepentingan partai politik, kroni, kerabat, dan eksklusif lainnya. Kepentingan menegakkan demokrasi, yang semestinya menjadi substansi istimewa Undang-undang Nomor 2 Tahun 2011, akhirnya berhasil dikalahkan oleh komunitas politik berkekuatan mayoritas atau kekuatan politik bermodal besar.

Untuk menutup cacat awal akibat sepak terjang korporasi dan politisi yang berkolaborasi dalam penyusunan norma itu, maka dibutuhkan keberanian seluruh komponen masyarakat. MK hanya salah satu komponen milik masyarakat (negara) yang sudah memberikan contoh melalui putusannya tentang makna pentingnya derajat demokrasi dalam *judicial review*, akan tetapi setiap elemen masyarakat bisa menjadikan upaya pemohon dan keberanian MK sebagai teladan spirit moral untuk menjaga, mengembangkan, atau menegakkan demokrasi.

Keadilan untuk demokrasi dan demokrasi untuk keadilan bukanlah cita-cita kosong, bilamana setiap elemen strategis negara, terus menerus menyalakan

gerakan mencintai dan taat aturan. Dari mencintai dan taat aturan, keadilan untuk demokrasi dan demokrasi untuk keadilan akan lebih mudah menemukan jalan mulus guna dinikmati oleh rakyat. Idealisme ini bisa terwujud, bilamana aturan yang diproduk legislatif tidak mengidap penyakit atau baksil bernama pesan sponsor atau pemihakan pada kepentingan eksklusif elit dan kelompok tertentu.

Rumusan dalam produk yuridis yang meminggirkan atau mengeliminasi demokrasi, seperti menghilangkan, mematikan, atau minimal mempersempit aktifitas politik warga dalam menggunakan hak berpendapat, berorganisasi, dan berekspresi, merupakan wujud produk yuridis, yang oleh pandangan Churchill di atas disebut “menjijikkan”, karena produk yuridis ini jelas tidak bersifat melindungi dan mengembangkan, melainkan bersifat mengamputasi demokrasi. Kesempatan leluasa mengembangkan diri dalam ranah politik yang “diamputasi” melalui produk yuridis, layak digolongkan sebagai praktik kriminalisasi demokrasi.

### **Konstruksi Negara Kuat**

Demokrasi diharapkan mampu menjadikan negara kuat. Demokrasi di negara yang tidak kuat akan mengalami masa transisi yang panjang. Hal ini bisa sangat merugikan bangsa dan negara. Demokrasi di negara kuat (seperti Amerika) akan berdampak positif bagi rakyat. Sedangkan demokrasi di negara berkembang seperti Indonesia tanpa menghasilkan negara yang kuat justru tidak akan mampu menyejahterakan rakyatnya. Negara yang kuat tidak identik dengan otoritarianisme maupun militerisme.<sup>24</sup> Otoritarianisme maupun militerisme justru menjadi penyakit yang melemahkan negara, karena bisa merapuhkan dan bahkan menghancurkan kedaulatan rakyat.<sup>25</sup> Kedaulatan rakyat merupakan wajah lain dari demokrasi, sementara demokrasi tidak akan bisa dilaksanakan atau ditegakkan tanpa dukungan norma yuridis yang baik.<sup>26</sup> Norma yuridis yang baik ini ditandai dengan kualitas substansinya yang mengakomodasi dan membahasakan aspirasi rakyat atau mewujudkan pembangunan berbasis kerakyatan.

<sup>24</sup> Iwan Prayitno, *Op.Cit.*

<sup>25</sup> Ahmad Huda, *Jalan Berduri Membangun Demokrasi*, (Cendekia, Jakarta, 2010), 11.

<sup>26</sup> Mustofa, *Pembangunan dan Demokrasi*, (Mimbar Pembangunan, Surabaya, 2011), 27.

Salah satu elemen konstruksi negara kuat itu adalah terwujudnya *good governance*. Dengan mengutip data World Bank, Herlambang menyebutkan bahwa ada tiga komponen yang terkandung dalam agenda turunan *good governance*, yakni (1) *legal framework for development*; (2) *accountability*; (3) *transparancy and information*. Dalam komponen tersebut, ada aspek yang dibedakan, yakni aspek politik yang terkait legitimasi dan aspek teknis yang menyangkut kapasitas. Dalam kaitan pembaruan hukum tentu penting untuk melihat bagaimana disusunnya “*legal framework for development*” (kerangka hukum untuk pembangunan),<sup>27</sup> atau politik pembaruan/pembentukan hukum dijadikan instrumen pemberanakan kinerja negara yang menurut Charles Victor Barber<sup>28</sup> bermakna “menguasai atau mengontrol”, seperti menguasai dan mendistribusikan kepentingan sumberdaya strategis bangsa, sementara dalam istilah lainnya bisa bermakna menguasai untuk tujuan pelemahan dan bahkan pengamputasian demokrasi.

Kalau seperti itu, maka produk yuridisnya tidak akan mampu mendukung terwujudnya bangunan negara kuat, karena setiap pelaku strategis atau institusi dalam kehidupan berpolitik seperti partai politik tidak mendapatkan kesempatan berkompetisi dan membangun aktifitasnya secara egaliter dan non-diskriminatif. Ketersingkiran atau diskriminasi dalam berpolitik ini merupakan reduksi sakralitas demokrasi dan pemenangan arogansi segelintir pemain, yang tentu saja mengakibatkan terjadinya penyingkiran hak-hak dasar warga negara. Upaya meminggirkan demokrasi melalui proses pembentukan hukum ini layak disebut sebagai bentuk “*kriminalisasi norma*” atau pemberanakan pelanggaran HAM. Barangkali kondisi inilah yang disebut Herlambang sebagai bentuk pelanggaran-pelanggaran hak asasi manusia yang dilegalkan (*legalized violations of human rights*).<sup>29</sup> Pikiran ini berbeda dengan pendapat Edwin Markham yang menyebut, bahwa ”*kita telah melafalkan hukum utama. Mari kita sekarang menerapkannya dalam hidup ini.*”<sup>30</sup> Dalam pikiran ini, yang

<sup>27</sup> R. Herlambang Perdana Wiratraman, Pembaruan Hukum dan Hak Asasi Manusia, (2009), <http://jodisantoso.blogspot.com/2009/03/pembaruan-hukum-dan-hak-asasi-manusia.html>

<sup>28</sup> Charles Victor Barber, *The State Environment and Development: The Genesis and Transformation of Social Forestry, Policy in New Order Indonesia* (Boalt Hall Scholl of Law, University of California, Barkeley, 1989), 80.

<sup>29</sup> R. Herlambang Perdana Wiratraman, *Op.Cit.*

<sup>30</sup> Bambang Satriya, *Hukum Indonesia masih di Simpang Jalan*, (Jakarta: Nirmana Media, 2012), 1.

diutamakan bukan produk yuridisnya, tetapi pada setiap pengembangan amanat negara yang bertugas menyejarahkan produk hukum dalam kehidupan kemasyarakatan dan kenegaraan. Pengembangan amanat ini tentulah tergolong sosok manusia yang sudah pintar melafadkan hukum, namun belum tentu militan dalam mengimplementasikannya. Mereka bisa hafal pasal-pasal di luar kepalanya, tetapi belum tentu berintegritas moral dan sahih dalam memperjuangkan penegakannya.

Menurut Martin Heidegger bahwa hubungan antar manusia itu adalah mutlak diperlukan, karena justru dalam relasinya dengan orang lain itulah yang menentukan eksistensinya selaku manusia.<sup>31</sup> Konstruksi relasi antar manusia ikut ditentukan oleh besar kecilnya peran atau kewajiban. Peran atau kewajiban membentuk atau memperbarui hukum pun tergolong sangat istimewa. Dari produksi legislasi yang terjaga kualitasnya akan menentukan bangunan negara kuat. Bangunan negara demikian akan bisa dibaca melalui tingkat kredibilitas dan akseptabilitas publik. Kalau produksi legislasinya tidak disambut baik atau diapresiasi tinggi oleh rakyat, maka cita-cita terbentuknya negara kuat hanya menjadi harapan kosong.

Cacat beberapa pasal dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 2011 yang diajukan *judicial review* oleh pemohon ke MK, yang kemudian oleh MK dikabulkan, sebenarnya dapat dibaca sebagai bentuk peringatan keras daripada MK terhadap para pembentuk atau penyusun peraturan perundang-undangan, khususnya yang mengatur masalah Partai Politik supaya kinerjanya dimaksimalisasikan dan ditransparansikan, serta mempertimangkan egalitarianisasi. Kalau kinerjanya bisa demikian, bangunan negara kuat tidak sulit terwujud. Pergolakan politik di setiap menjelang suksesi nasional juga tidak akan terus terulang dan beratmosfir panas, bilamana produk yuridis yang mengaturnya benar-benar mampu memberikan kepastian hukum yang mendukung terwujudnya demokrasi.

Tidak selayaknya dalih “Indonesia atau bangsa ini masih sedang belajar berdemokrasi” yang dikedepankan untuk membenarkan aktifitas yang kurang

<sup>31</sup> Hariono Budiman, *Duri Menjadi Negarawan*, (Surabaya: Gerakan Perlindungan Masyarakat Sipil (Gapemas), 2011), 3.

profesional seperti dalam penyusunan atau pembaruan hukum, karena saat penyusunan atau pembuatan RUU, penyusun atau pembuat sudah didampingi kalangan ahli, kecuali kehadiran Tim Pakar ini sebatas menjadi penonton atau mengamini kepentingan politisi dan pihak-pihak yang sudah lebih awal mempengaruhi dan mengintervensinya melalui “pasal pepeser kosong”.

## **PENUTUP**

Produk yuridis tidak selalu mendukung demokrasi dan bahkan sebaliknya bisa menjadi instrumen untuk mengamputasi demokrasi. Terbukti beberapa pasal dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 2011 yang diajukan *judicial review* oleh pemohon ke MK, yang kemudian oleh MK dikabulkan, patut dinilai sebagai salah satu produk yuridis yang kontra demokrasi.

Putusan MK terhadap beberapa pasal dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 2011 yang dinilainya cacat juga sebenarnya dapat dibaca sebagai bentuk peringatan keras dar MK terhadap para pembentuk atau penyusun peraturan perundang-undangan, khususnya yang mengatur masalah Partai Politik supaya kinerjanya dimaksimalisirkan dan ditransparansikan, serta mempertimbangkan egalitarianisasi. Kalau kinerjanya bisa demikian, bangunan negara kuat tidak sulit terwujud. MK sudah memberi pendekatan filosofis mengenai kelemahan produk yuridis, yang idealnya hal ini dapat dijadikan sebagai referensi intelektualitas berpolitik bagi penyusun atau pembuat UU di masa mendatang agar berusaha meningkatkan kinerjanya.

## DAFTAR PUSTAKA

### BUKU-BUKU

- Barber, Charles Victor, 1989, *The State Environment and Development: The Genesis and Transformation of Social Forestry, Policy in New Order Indonesia*, Barkeley: Boalt Hall Scholl of Law, University of California.
- Budiman, Hariono, 2011, *Duri Menjadi Negarawan*, Surabaya: Gerakan Perlindungan Masyarakat Sipil (Gapermas).
- Huda, Ahmad, 2010, *Jalan Berduri Membngun Demokrasi*, Jakarta: Cendekia.
- Koharudin, Moh. 2010, *Relasi Hukum dan Demokrasi, Jalan Terjal Perlindungan Hak Berpolitik Rakyat*, Jakarta: Lembaga Pengkajian Kesetaraan dan Keadilan.
- Mustofa, 2011, *Pembangunan dan Demokrasi*, Surabaya: Mimbar Pembangunan.
- Mutholib, Abdul, 2010, *Quo Vadis Politik Hukum*, Jakarta: LK-Peradaban.
- Muzammil, 2011, *Demokrasi untuk Bangsa, Bukan Demokrasi untuk Bangsat*, Malang: FGD-Press..
- Purbacaraka, Purnadi & Ali. M. Chadir, 1986, *Disiplin Hukum*, Bandung: Alumni.
- Satriya, Bambang, 2012, *Hukum Indonesia masih di Simpang Jalan*, Jakarta: Nirmana Media.
- Suseno. Franz Magnis, 1994, *Etika Politik; Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Umam, Ahmad, 2010, *Ramai-ramai Membohongi Negara (Kejahatan Moral terhadap Pancasila)*, Jakarta: LK-Pres.

## WBSITE

Asshiddiqie. Jimly, "Menelaah Putusan Mahkamah Agung Tentang Judicial Review atas PP No. 19 Tahun 2000 yang bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999," (tanpa tempat, tanpa tahun), hal 1, <http://repository.usu.ac.id/bitstream/123456789/22026/3/Chapter%20II.pdf>, diakses 29 Januari 2012.

Djakfar. Wahyudi, *Judicial Review, Sebuah Pengantar*, (2008), <http://wahyudidjafar.net/2008/11/27/judicial-review-sebuah-pengantar/>. diakses 27 Januari 2012.

Ginting. Kristian, *Jumlah-Kasus-Pilkada-dan-Uji-Materi-UU-Diprediksi-Sama-Seperti-2010*, (2011), <http://www.rakyatmerdekaonline.com/read/2011/01/03/13803/Jumlah-Kasus-Pilkada-dan-Uji-Materi-UU-Diprediksi-Sama-Seperti-2010->, diakses 29 Januari 2012.

<http://www.faktapos.com/nasional/13280/kemampuan-anggota-dpr-tentukan-kualitas-uuv>, diakses 1 Pebruari 2012.

<http://wartawarga.gunadarma.ac.id/2010/04/demokrasi-dan-pelaksanaan-demokrasi-di-indonesia-beserta-contohnya/>, diakses 26 Januari 2012.

[http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/putusan/putusan\\_sidang\\_Putusan%20%2015%20PUU%202011%20TELAH%20BACA.pdf](http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/putusan/putusan_sidang_Putusan%20%2015%20PUU%202011%20TELAH%20BACA.pdf), diakses 22 Januari 2012.

Prayitno. Irwan, *Perkembangan\_Demokrasi di Indonesia Cabaran dan Pengharapan*, (2012) [http://www.pas.org.my/kertaskerja/Perkembangan\\_Demokrasi\\_di\\_Indonesia\\_Cabaran\\_dan\\_Pengharapan.pdf](http://www.pas.org.my/kertaskerja/Perkembangan_Demokrasi_di_Indonesia_Cabaran_dan_Pengharapan.pdf), diakses 2 Pebruari 2012.

Wiratraman, R. Herlambang Perdana, *Pembaruan Hukum dan Hak Asasi Manusia*, (2009), <http://jodisantoso.blogspot.com/2009/03/pembaruan-hukum-dan-hak-asasi-manusia.html>