

## SYARAT PARTAI POLITIK PESERTA PEMILIHAN UMUM YANG INKONSTITUSIONAL

**Budiman N.P.D Sinaga\*<sup>1</sup> dan Sahat H.M.T Sinaga<sup>2</sup>**

<sup>1</sup>Fakultas Hukum, Universitas HKBP Nommensen, Jl. Sutomo No. 4A, Medan

<sup>2</sup>Sekolah Pascasarjana Universitas Katolik Parahyangan, Jl. Merdeka No. 30, Bandung  
budiman.sinaga@uhn.ac.id

### *Abstract*

*The existence of Political Parties is regulated in the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. This can be known, among others, from the articles relating to general elections. The regulation on Political Parties does not need to be carried out in full in the Constitution so that it needs to be further carried out in other laws and regulations relating to the Law. Material containing the Act may not be canceled by the Constitution. However, it was agreed that material would still be found containing the Law which was rejected by the Constitution. The law which contains material containing suspended by the Constitution can be given at the Constitutional Court but can replace legal certainty. The legislators may not issue material that is rejected by the Constitution and Pancasila in the Act. In addition, the legislators may not make laws that conflict with the interests of the community. Community discussions in state life through political parties must not be eliminated through other laws or regulations.*

**Keywords:** *Political Parties; General Election; Unconstitutional*

### **Abstrak**

Keberadaan Partai Politik diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Hal ini antara lain dapat diketahui dari pasal-pasal yang berkaitan dengan pemilihan umum. Pengaturan tentang Partai Politik tidak mungkin dilakukan secara lengkap dalam Undang-Undang Dasar sehingga perlu diatur lebih lanjut dalam peraturan perundang-undangan lain terutama dalam Undang-Undang. Materi muatan Undang-Undang tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang Dasar. Akan tetapi, kenyataannya masih ditemukan materi muatan Undang-Undang yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar. Undang-Undang yang mengandung materi muatan yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar dapat diuji Mahkamah Konstitusi namun dapat mengurangi kepastian hukum. Para pembentuk Undang-Undang tidak boleh memuat materi muatan yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar dan Pancasila dalam Undang-Undang. Selain itu, para pembentuk Undang-Undang juga tidak boleh membuat Undang-Undang yang bertentangan dengan kepentingan masyarakat. Keterlibatan masyarakat dalam kehidupan kenegaraan melalui Partai Politik tidak boleh dihilangkan melalui Undang-Undang atau peraturan perundang-undangan lain.

**Kata Kunci:** Partai Politik; Pemilihan Umum; Inkonstitusional

## A. Pendahuluan

Keberadaan Partai Politik (Parpol) di Indonesia sudah diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). Hal ini dapat diketahui antara lain dalam pasal-pasal yang berkaitan dengan Pemilihan Umum (Pemilu). Akan tetapi pengaturan tentang Parpol tidak mungkin dilakukan secara lengkap dalam Undang-Undang Dasar (UUD) sehingga perlu diatur lebih lanjut dalam peraturan perundang-undangan lain terutama dalam Undang-Undang (UU).

Sebelum diatur dalam UUD dan UU sesungguhnya bangsa Indonesiatelah akrab dengan kehidupan partai-partai politik. Sebelum “Republik Indonesia” berdiri, partai politik telah berfungsi dan berperanan tampil sebagai wadah perjuangan yang menggelorakan semangat nasionalisme (Kadir, 2014). Keberadaan Parpol memang tidak semata-mata dikaitkan dengan Pemilu melainkan lebih luas daripada itu. Beberapa fungsi Parpol yang dikenal luas adalah sebagai sarana komunikasi politik, sosialisasi politik, rekrutment politik, pengatur konflik, mobilisasi dan integrasi, sarana pembentukan pengaruh terhadap perilaku memilih, dan sarana elaborasi pilihan-pilihan kebijakan.

Pengaturan mengenai Parpol dalam UUD antara lain ditemukan dalam Pasal 22E UUD 1945. Dalam Pasal tersebut disebutkan: (1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali; (2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; (3) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah Parpol; (4) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan; (5) Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri; dan (6) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.

Sebagaimana telah disampaikan bahwa dalam Undang-Undang Dasar memang tidak mungkin diatur segala sesuatu secara lengkap, termasuk mengenai Parpol, sehingga perlu diatur lebih lanjut dalam peraturan perundang-undangan lain, terutama Undang-Undang. Dalam beberapa pasal Undang-Undang Dasar ditemukan ketentuan yang menghendaki pengaturan lebih lanjut dalam Undang-Undang atau pengaturan oleh pembentuk Undang-Undang. Akan tetapi, keberadaan ketentuan semacam itu dalam Undang-Undang Dasar tentu saja tidak berarti pembentuk Undang-Undang boleh mengatur sesuka hati melainkan harus tetap berdasarkan Undang-Undang Dasar.

Sejak kemerdekaan Negara Kesatuan Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945 sudah pernah berlaku beberapa Undang-Undang tentang Parpol, antara lain Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Parpoldan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Parpol. Dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Parpol dinyatakan bahwa Parpol harus didaftarkan ke Departemen untuk menjadi badan hukum. Kemudian dinyatakan pula bahwa untuk menjadi badan hukum Parpol harus mempunyai: (a) Akta notaris pendirian Parpol; (b) Nama, lambang, atau tanda gambar yang tidak mempunyai persamaan pada pokoknya atau keseluruhannya dengan nama, lambang, atau tanda gambar yang telah dipakai secara sah oleh Parpol lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan; (c) Kantor tetap; (d) Kepengurusan paling sedikit 60% (enam puluh perseratus) dari jumlah provinsi, 50% (lima puluh perseratus) dari jumlah kabupaten/kota pada setiap provinsi yang bersangkutan, dan 25% (dua puluh lima perseratus) dari jumlah kecamatan pada setiap kabupaten/kota pada daerah yang bersangkutan; dan (e) Memiliki rekening atas nama Parpol.

Melalui Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 ketentuan Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2) huruf c, huruf d, dan huruf e Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Parpol telah diubah, sehingga Pasal 3 menjadi berbunyi sebagai

berikut: (1) Parpol harus didaftarkan ke Kementerian untuk menjadi badan hukum; (2) Untuk menjadi badan hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Parpol harus mempunyai: (a) Akta notaris pendirian Parpol; (b) Nama, lambang, atau tanda gambar yang tidak mempunyai persamaan pada pokoknya atau keseluruhannya dengan nama, lambang, atau tanda gambar yang telah dipakai secara sah oleh Parpol lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan; (c) Kepengurusan pada setiap provinsi dan paling sedikit 75% (tujuh puluh lima per seratus) dari jumlah kabupaten/kota pada provinsi yang bersangkutan dan paling sedikit 50% (lima puluh per seratus) dari jumlah kecamatan pada kabupaten/kota yang bersangkutan; (d) Kantor tetap pada tingkatan pusat, provinsi, dan kabupaten/kota sampai tahapan terakhir pemilihan umum; dan (e) Rekening atas nama Parpol.”

Berdasarkan ketentuan di atas tidak mudah mendirikan Parpol. Banyak hal yang dibutuhkan agar Parpol menjadi badan hukum termasuk biaya yang pasti sangat besar. Tidak heran jika dalam beberapa tahun terakhir orang-orang yang mendirikan Parpol tidak lagi para aktivis yang sudah lama berkecimpung di dunia politik melainkan orang-orang yang baru bahkan belum pernah berkecimpung di dunia politik. Orang yang tidak pernah berkecimpung di dunia politik sekalipun dapat dengan mudah mendirikan Partai Politik jika mempunyai uang banyak. Wajar jika Partai-partai yang didirikan dalam beberapa tahun belakangan ini didirikan oleh para pengusaha besar bahkan konglomerat karena merekalah yang mempunyai uang banyak sehingga cukup untuk keperluan mendirikan Parpol, sebagai contoh Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra) didirikan Prabowo Subianto, Partai Persatuan Daerah (PPD) didirikan Oesman Saptadodang, Partai Nasdem didirikan Surya Paloh, Partai Persatuan Indonesia (Perindo) didirikan Hary Tanoesoedibjo, dan Partai Berkarya didirikan Hutomo Mandala Putra atau Tommy Soeharto. Para pendiri partai-partai itu dikenal luas sebagai pengusaha atau orang-orang yang memiliki uang banyak sehingga tidak mengalami kesulitan

mendirikan Parpol meskipun harus mengeluarkan uang sangat banyak.

Uang dalam jumlah yang sangat ternyata tidak hanya dibutuhkan dalam rangka pendirian Parpol melainkan setelah Parpol itu berdiri juga. Menjalankan sebuah organisasi dalam wilayah yang sangat luas seperti wilayah Indonesia tentu memerlukan biaya yang sangat besar. Berdasarkan ketentuan Undang-Undang kepengurusan Parpol harus ada pada setiap provinsi dan paling sedikit 75% (tujuh puluh lima per seratus) dari jumlah kabupaten/kota pada provinsi yang bersangkutan dan paling sedikit 50% (lima puluh per seratus) dari jumlah kecamatan pada kabupaten/kota yang bersangkutan. Oleh karena itu, sangat wajar bila setiap Parpol berusaha menghimpun dana sebesar-besarnya agar mampu membiayai setiap kegiatan dengan memadai.

Biaya yang dibutuhkan Parpol akan semakin besar ketika ikut dalam Pemilu dan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada). Beberapa Partai secara terbuka mengakui bahwa keikutsertaan dalam Pemilu dan Pilkada memerlukan dana yang sangat besar. Selain berasal dari para pendiri Partai maka dana itu akan dihimpun dari para calon yang ikut serta dalam Pemilu dan Pilkada. Berdasarkan kenyataan ini sangat besar kemungkinan para calon itu akan berusaha mendapatkan dana sebesar-besarnya ketika sudah terpilih dan menduduki jabatan tertentu sebagai pengembalian dana yang sudah dikeluarkan.

Beberapa kasus korupsi yang terjadi beberapa tahun belakangan ini ternyata berkaitan dengan Parpol. Beberapa orang yang melakukan tindak pidana korupsi dalam persidangan mengakui bahwa uang yang didapatkan dari korupsi itu diberikan kepada Parpol dan/atau Pimpinan/Pengurus Parpol. Sungguh menyedihkan jika keberadaan Parpol telah mendorong terjadi korupsi di Indonesia. Sehubungan dengan itu perlu dicari upaya-upaya untuk mencegah Parpol menjadi pendorong terjadi korupsi di Indonesia.

Selain itu, peraturan perundang-undangan mengenai Partai Politik pernah diuji di Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MK), antara lain pengujian Pasal 23 ayat (2),

Pasal 23 ayat (3) dan Pasal 33 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik teregistrasi dengan nomor perkara 24/PUU-XV/2017 diajukan oleh H. Djan Faridz selaku Ketua Umum Dewan Pimpinan Pusat Partai Persatuan Pembangunan (PPP). Kewenangan MK menguji Undang-Undang berdasarkan ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi: Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

Pada masa lalu sangat sedikit, kalau tidak mau dikatakan tidak ada sama sekali, pengujian Undang-Undang tentang Parpol. Pada masa itu sudah ada persaingan dan ketidakpuasan satu atau beberapa anggota Parpol terhadap Parpolnya. Mereka yang tidak puas tidak memerlukan waktu yang lama untuk mendirikan Parpol baru sebab persyaratan dapat dikatakan tidak sulit.

Kenyataan yang berbeda terjadi sejak beberapa tahun belakangan ini setelah persyaratan mendirikan Parpol semakin sulit. Mereka yang tidak puas terhadap sebuah Parpol tidak lagi mendirikan Parpol baru melainkan menempuh upaya-upaya lain termasuk tetapi tidak terbatas melakukan pengujian Undang-Undang ke Mahkamah Konstitusi terutama ketentuan yang dirasakan memberatkan mereka. Sesuatu yang agak aneh sebab mereka yang melakukan pengujian Undang-Undang itu sebagian besar terlibat juga dalam pembentukan Undang-Undang mengenai Parpol. Pengujian Undang-Undang merupakan pertanda ada ketentuan Undang-Undang yang dianggap tidak sesuai dengan Undang-Undang Dasar atau inkonstitusional. Oleh karena itu, perlu dikaji mengenai materi muatan apa saja dalam peraturan perundang-undangan tentang Parpol yang inkonstitusional.

## B. Pembahasan

Hukum tidak dapat dilepaskan dari kehidupan manusia. Hukum itu bagaikan udara bagi hidup manusia, hewan, dan tumbuh-tumbuhan. Namun demikian, para pemikir dan pemerhati hukum berbeda pandangan dalam melihat alasan kemunculan hukum. Kaum idealis merumuskan bahwa tujuan hukum hadir untuk mewujudkan keadilan, sementara kaum positivis menyatakan bahwa hukum semata-mata sebagai alat untuk menciptakan ketertiban, stabilitas, dan kepastian. Bahkan kaum marxis merumuskan hukum sebagai instrumen untuk mengamankan dan mempertahankan kekuasaan ekonomi kaum burjois/berkuasa (Sirajuddin, Fatkhurohman, 2015). Dengan demikian tidak perlu heran jika muncul perbedaan pendapat mengenai pengaturan Parpol dalam Undang-Undang Dasar, Undang-Undang, maupun peraturan perundang-undangan lain. Sebagaimana telah disampaikan bahwa setiap kaum akan berbeda pandangan dengan berbagai alasan.

Perbedaan pendapat tidak hanya terjadi di antara pemikir dan pemerhati hukum melainkan para pembentuk peraturan perundang-undangan juga terutama pembentuk Undang-Undang. Kenyataan ini dapat diketahui dari pendapat atau pandangan para pembentuk Undang-Undang dalam rangka pembentukan suatu Undang-Undang. Oleh karena itu, tidak perlu heran jika ada beberapa Undang-Undang yang setelah diberlakukan ternyata bermasalah karena memang dibentuk dengan kesepakatan yang kadang hanya semu atau kompromi di antara berbagai kepentingan yang berbeda bahkan bertentangan satu sama lain. Sebagaimana telah disampaikan beberapa pengujian Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi dilakukan oleh para anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan orang-orang yang secara langsung maupun tidak langsung terlibat dalam pembentukan Undang-Undang.

Sampai sekarang dapat dikatakan semua pembentuk Undang-Undang di Indonesia mengakui bahwa yang berdaulat adalah rakyat sedangkan mereka hanya wakil rakyat. Mereka menjadi wakil rakyat karena dipilih oleh rakyat. Pilihan rakyat diberikan pada saat pemungutan suara dalam Pemilihan Umum

(Pemilu). Pilihan itu adalah amanat yang harus dijaga kemurniannya walaupun mungkin pada akhirnya tidak mencukupi untuk ditransformasikan menjadi perolehan kursi (Gaffar, 2013b). Sebagai contoh, beberapa calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) dari Parpol tertentu yang memperoleh suara lebih banyak daripada calon dari Parpol lain tidak dapat menjadi anggota DPR RI karena Parpol mereka tidak memenuhi ambang batas perolehan suara paling sedikit 4% dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikuti dalam penentuan perolehan kursi anggota DPR berdasarkan Pasal 414 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Ketentuan ini telah mengurangi bahkan menghilangkan keterwakilan sebagian rakyat yang memilih calon anggota DPR RI tertentu dikarenakan Parpol tidak memenuhi ambang batas perolehan suara meskipun suara yang diperoleh sesungguhnya lebih besar daripada calon lain tetapi kebetulan Parpolnya memenuhi ambang batas perolehan suara.

Patut disayangkan masih ada beberapa bahkan banyak wakil rakyat yang menjadi pembentuk Undang-Undang itu hanya merasa mewakili rakyat yang memilih mereka sedangkan rakyat yang tidak memilih mereka diabaikan. Suara-suara yang dikumandangkan para wakil rakyat dapat dikatakan sebagian besar, kalau tidak mau dikatakan semua, hanya menyangkut kepentingan pemilih masing-masing yang tercermin dalam Parpol. Mereka tidak lagi menjadi wakil rakyat melainkan menjadi sekedar wakil Parpol. Padahal kebaikan publik hendaknya menjadi tujuan legislator; manfaat umum menjadi landasan penalarannya (Bentham, 2016). Manfaat adalah satu istilah abstrak. Istilah ini mengungkapkan sifat atau kecenderungan sesuatu untuk mencegah kejahatan atau memperoleh kebaikan (Bentham, 2016). Para pembentuk Undang-Undang seolah berusaha membuat ketentuan yang mempermudah dirinya atau anggota partainya menang dalam Pemilu. Sebaliknya, para pembentuk Undang-Undang berusaha membuat ketentuan yang

mempersulit orang lain atau anggota partai lain menang dalam Pemilu.

Sebagaimana telah disampaikan bahwa keberadaan Parpol di Indonesia memang dikehendaki Undang-Undang bahkan Undang-Undang Dasar. Perbincangan mengenai Undang-Undang Dasar tidak dapat dilepaskan dari konstitusionalisme. Inti dari konstitusionalisme adalah pembatasan kekuasaan terutama kekuasaan pemerintah di berbagai negara melalui beraneka cara termasuk melalui pembentukan Undang-Undang Dasar (Sinaga, 2009).

Berdasarkan ide konstitusionalisme itu setiap kali membaca ketentuan dalam Undang-Undang Dasar harus diartikan sebagai pembatasan kekuasaan. Dengan demikian ketentuan dalam Undang-Undang Dasar yang berbunyi “ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang” bukan berarti para pembentuk Undang-Undang bebas membuat ketentuan lebih lanjut melainkan terikat dengan ketentuan dalam Undang-Undang Dasar maupun peraturan perundang-undangan lain termasuk Undang-Undang lain yang telah lebih dulu diberlakukan. Pembatasan ini harus dimaknai juga sebagai pembatasan untuk membatasi hak orang lain atau lembaga lain.

Para pendiri negara (*founding father*) dan perancang Undang-Undang Dasar pada masa sebelum kemerdekaan telah memikirkan materi muatan Undang-Undang Dasar secara matang dan penuh pertimbangan serta kadang-kadang melalui perdebatan yang sengit, termasuk mengenai kedaulatan rakyat. Munculnya gagasan kedaulatan rakyat dalam suasana perjuangan ini sesungguhnya mendapat dorongan kuat dari semangat anti individualisme, liberalisme, dan kapitalisme. Kritik dan kecaman terhadap ketiga aliran ini sangat menonjol ketika itu. Oleh karena itu, menjadi kewajiban segenap bangsa Indonesia terlebih para pembentuk Undang-Undang untuk melaksanakan ketentuan yang menyatakan bahwa rakyatlah yang berdaulat di Indonesia.

Materi muatan peraturan perundang-undangan terutama Undang-Undang senantiasa harus memperlancar pelaksanaan kedaulatan

rakyat. Peraturan perundang-undangan yang mempersulit pelaksanaan kedaulatan rakyat dapat dikatakan sebagai peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar atau inkonstitusional. Undang-Undang yang memuat materi muatan semacam ini sangat wajar diuji di Mahkamah Konstitusi.

Di atas telah disampaikan ketentuan mengenai Parpol dalam beberapa Undang-Undang. Berdasarkan ketentuan itu diperlukan biaya yang sangat besar untuk mendirikan Parpol. Dengan kata lain dapat dikatakan bahwa Parpol pada saat ini sangat individualis, liberal, dan kapitalis. Tidak salah jika dikatakan peraturan tentang Parpol yang berlaku sekarang tidak sesuai dengan semangat pengaturan kedaulatan rakyat para pendiri negara/para perancang Undang-Undang Dasar. Sehubungan dengan itu sangat perlu dilakukan kajian terhadap peraturan perundang-undangan mengenai Parpol terutama Undang-Undang untuk menemukan ketentuan yang tidak sesuai sekaligus menemukan upaya-upaya yang dapat dilakukan untuk memperbaiki supaya sesuai dengan keinginan para pendiri negara dan perancang Undang-Undang Dasar.

Kajian terhadap materi muatan Undang-Undang tentang Parpol ini dapat dilakukan juga dari sudut fungsi hukum. Dari pertimbangan tentang fungsi hukum, langsung dapat menarik suatu kesimpulan: Hukum secara hakiki harus pasti dan adil. Pasti sebagai pedoman kelakuan dan adil karena pedoman kelakuan itu harus menunjang suatu tatanan yang dinilai wajar. Hanya karena bersifat adil dan dilaksanakan dengan pasti, hukum dapat menjalankan fungsinya (Suseno, 2016). Ketentuan yang berlaku sekarang dapat dikatakan tidak adil karena hanya membuka peluang bagi rakyat yang memiliki uang atau kapital yang besar mendirikan Parpol. Padahal makna kedaulatan rakyat dalam Undang-Undang Dasar harus dimaknai bahwa seluruh rakyat berdaulat bukan sebagian rakyat bahkan orang-orang tertentu saja yang berdaulat yakni para pemilik uang atau kapital dalam jumlah besar saja.

Para pembentuk Undang-Undang nampak tidak lagi memperhatikan kepentingan seluruh rakyat melainkan kepentingan sebagian rakyat

bahkan dirinya sendiri karena uang yang telah dikeluarkan untuk berpolitik sangat besar sehingga pikiran mereka hanyalah untuk pengembalian uang itu. Akibatnya, pembentukan Undang-Undang pun semata-mata hanya untuk memuaskan nafsu mereka.

Mengenai kenyataan di atas tepatlah pernyataan J.E Sahetapy bahwa dengan mengikuti luapan hawa nafsu dan mematikan hari nurani, manusia mengubah dirinya bagaikan binatang. Ia seperti tidak lagi dapat membedakan mana yang baik dan mana yang jahat. Celaknya, kalau dilatih dengan baik dan tekun, binatang masih dapat diajarkan untuk membedakan sesuatu seperti yang diajarkan. Tetapi, manusia tidak (Sahetapy, 2009). Tentu saja kenyataan ini tidak dapat dibiarkan begitu saja melainkan perlu upaya-upaya mengurangi dan menghilangkan sama sekali.

Di negara yang berkedaulatan rakyat seharusnya dibentuk peraturan perundang-undangan yang demokratis. Keharusan pembentukan norma hukum yang demokratis memiliki landasan secara teoritis, baik dilihat dari sisi “kedudukan” maupun “syarat keberlakuan” norma hukum. Dari sisi kedudukannya, norma hukum berada di tengah-tengah antara tataran nilai ideal dengan realitas sosiologis. Hukum di satu sisi merupakan manifestasi nilai ideal tertentu yang hendak diwujudkan dalam masyarakat. Di sisi lain, hukum yang dibentuk juga harus memperhatikan kondisi masyarakat (Gaffar, 2013a). Dengan kata lain, para pembentuk Undang-Undang tidak boleh hanya memikirkan kepentingan mereka melainkan keinginan para pendiri negara dan perancang Undang-Undang Dasar serta kepentingan masyarakat pada masa kini dan pada masa datang pula.

Kondisi masyarakat Indonesia sebagian besar masih belum dapat dikatakan telah memiliki uang yang besar. Sehubungan dengan itu, tidak boleh ada peraturan perundang-undangan yang berisi materi muatan yang hanya dapat dimanfaatkan oleh sebagian anggota masyarakat terlebih sebagian kecil anggota masyarakat. Jika ada peraturan perundang-undangan yang mengatur hal-hal

yang semacam ini perlu segera dilakukan perubahan karena cepat atau lambat akan menimbulkan masalah pada suatu waktu nanti. Sebelum masalah itu muncul lebih baik segera dilakukan pencegahan melalui perubahan peraturan perundang-undangan yang telanjur diberlakukan itu.

Semua norma hukum dapat diuji atau dilakukan perlawanan terhadapnya, asalkan didasarkan atas prosedur yang berlaku. Mekanisme pengendalian norma hukum yang demikian itulah yang dalam berbagai buku teori hukum dan perundang-undangan biasa disebut sebagai *norm control mechanism* (mekanisme pengendalian norma hukum) dan *norm control theory* (teori pengendalian norma) (Asshiddiqie, 2010). Akan tetapi, tentu lebih baik membuat peraturan perundang-undangan yang benar dan baik sehingga tidak perlu diuji untuk dibatalkan oleh Mahkamah Agung Republik Indonesia (MA) atau Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MK). Jika telanjur diberlakukan peraturan perundang-undangan yang tidak benar dan baik maka lebih baik segera dilakukan perubahan tanpa perlu menunggu diuji di MA atau MK.

Norma yang validitasnya tidak dapat diperoleh dari norma lain yang lebih tinggi, disebut sebagai “norma dasar”. Semua norma yang validitasnya dapat ditelusuri ke satu norma dasar yang sama membentuk suatu sistem norma atau sebuah tatanan norma. Norma dasar yang menjadi sumber utama ini merupakan pengikat di antara semua norma yang berbeda-beda yang membentuk suatu tatanan norma. Bahwa suatu norma termasuk ke dalam sistem norma tertentu, ke dalam tatanan normatif tertentu, dapat diuji hanya dengan mengonfirmasikan bahwa norma tersebut memperoleh validitasnya dari norma dasar yang membentuk tatanan norma tersebut (Hans Kelsen, 2014). Di Indonesia dapatlah dikatakan Pancasila sebagai norma dasar menurut pandangan Hans Kelsen ini. Kerakyatan merupakan isi dari Pancasila sehingga tidak boleh ada peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan makna kedaulatan rakyat dalam Pancasila. Peraturan perundang-undangan yang telanjur

diberlakukan padahal materi muatannya bertentangan dengan makna kedaulatan rakyat dalam Pancasila harus segera dilakukan perubahan.

Ketentuan dalam Undang-Undang Dasar yang memungkinkan dilakukan pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar di Mahkamah Konstitusi tidak boleh dijadikan alasan oleh para pembentuk Undang-Undang untuk memuat materi muatan Undang-Undang secara bebas dengan dalih dapat diuji kelak jika dianggap bertentangan dengan Undang-Undang Dasar.

Demikian pula pandangan yang menyatakan bahwa Undang-Undang sudah benar sepanjang tidak diuji di Mahkamah Konstitusi tidak dapat dipertahankan. Para pembentuk Undang-Undang terutama para Anggota DPR senantiasa harus memperhatikan kepentingan seluruh rakyat, bukan kepentingan Parpol masing-masing terlebih diri sendiri. Oleh sebab itu, janganlah para pembentuk Undang-Undang memasukkan materi muatan yang dapat mengurangi terlebih menghilangkan kesempatan rakyat mendirikan Parpol dan ikut dalam Pemilu.

Pengujian Undang-Undang tentang Parpol terhadap Undang-Undang Dasar dapat digunakan sebagai petunjuk ketidakpuasan sebagian rakyat terhadap materi muatan yang ada. Selain itu, rakyat yang tidak melakukan pengujian juga belum tentu puas tetapi mereka bisa saja mengambil cara lain untuk menunjukkan ketidakpuasan seperti tidak ikut dalam Pemilu. Hal ini tentu saja tidak dapat dibiarkan melainkan harus diatasi secara bersama-sama terutama oleh para pembentuk Undang-Undang dengan tidak membuat materi muatan yang inkonstitusional.

### C. Simpulan

Materi muatan peraturan perundang-undangan mengenai Parpol masih ada yang bertentangan dengan ketentuan dalam Undang-Undang Dasar 1945 bahkan Pancasila terutama mengenai makna kedaulatan rakyat. Peraturan perundang-undangan semacam ini dapat diuji oleh masyarakat di MA atau MK tetapi membentuk peraturan perundang-undangan yang baik dan benar jauh lebih bermanfaat. Peraturan perundang-undangan yang

bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi lebih baik diubah oleh para pembentuk Undang-Undang sendiri daripada menunggu diuji di Mahkamah Konstitusi. Pada masa datang untuk mencegah peraturan perundang-undangan bermasalah maka para pembentuk Undang-Undang harus memperhatikan peraturan perundang-undangan lain yang berkedudukan lebih tinggi atau lebih dulu diberlakukan serta kepentingan masyarakat. Dengan demikian dapat diharapkan ketentuan yang inkonstitusional semakin berkurang dan suatu saat akan hilang.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, J. (2010). *Konstitusi Ekonomi*. Jakarta: Kompas Media Nusantara.
- Bentham, J. (2016). *Teori Perundang-undangan. (The Theory of Legislation)* (IV). Bandung: Nuansa.
- Gaffar, J. M. (2013a). *Demokrasi Konstitusional. Praktik Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*. (Rita Triana Budiarti, Ed.) (II). Jakarta: Konstitusi Press.
- Gaffar, J. M. (2013b). *Politik Hukum Pemilu*. Jakarta: Konstitusi Press.
- Hans Kelsen. (2014). *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*. (Raisul Muttaqien, Ed.) (IX). Bandung: Nusa Media.
- Kadir, A. G. (2014). DINAMIKA PARTAI POLITIK DI INDONESIA. *Sosiohumaniora*, 16(2). <https://doi.org/10.24198/sosiohumaniora.v16i2.5724>
- Sahetapy, J. E. (2009). *Runtuhnya Etika Hukum*. Jakarta: Kompas.
- Sinaga, B. N. P. D. (2009). *Hukum Tata Negara, Perubahan Undang-Undang Dasar* (I). Ciputat: Tatanusa. Retrieved from <http://www.tatanusa.co.id/index.php/tata-negara/70-hukum-tata-negara-2.html>
- Sirajuddin, Fatkhurohman, Z. (2015). *Legislative Drafting: Pelembagaan Metode Partisipatif Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan* (Pertama). Malang: Stara Press.
- Suseno, F. (2016). *Etika Politik. Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern* (VII). Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.