POLITIK HUKUM PENGATURAN PENYEDERHANAAN PARTAI POLITIK PASCA REFORMASI 1998
(Studi Tentang *Electoral Threshold* (ET) Dalam Undang-undang No. 12 Tahuan 2003)

TESIS

Oleh :

HASSAN

Nomor Mhs	:	**05912094**
BKU	:	**HTN/HAN**
Program Studi	:	**Ilmu Hukum**

PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
2009

POLITIK HUKUM PENGATURAN PENYEDERHANAAN PARTAI POLITIK PASCA REFORMASI 1998
(Studi Tentang *Electoral Threshold* (ET) Dalam Undang-undang No. 12 Tahuan 2003)

TESIS

Oleh :

HASSAN

Nomor Mhs : 05912094
BKU : HTN/HAN
Program Studi : Ilmu Hukum

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan ke Dewan Penguji dalam ujian tesis

Pembimbing I

Prof. Dr. H. Moh. Mahfud MD, S.H., S.U. Tanggal .....

Pembimbing II

Dr. Saifudin, S.H., M.Hum. Tanggal 20/2 2010

Mengetahui
Ketua Program

Dr. Ridwan Khairandy, S.H.,M.H. Tanggal .....

POLITIK HUKUM PENGATURAN PENYEDERHANAAN PARTAI POLITIK PASCA REFORMASI 1998
(Studi Tentang *Electoral Threshold* (ET) Dalam Undang-undang No. 12 Tahuan 2003)

TESIS

Oleh :

HASSAN

Nomor Mhs : 05912094
BKU : HTN/HAN
Program Studi : Ilmu Hukum

Telah dipertahankan di depan Dewan Penguji
pada tanggal 22 Nopember 2008 dan dinyatakan LULUS

Tim Penguji

Ketua

Prof. Dr. H. Moh. Mahfud MD. S.H., S.U. Tanggal .....

Anggota

Dr. Saifudin, S.H., M.Hum. Tanggal 20/2010

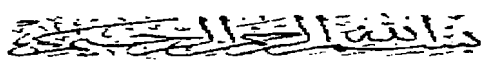
Anggota

Dr. Hj. Ni'matul Huda, S.H., ,M.Hum. Tanggal .....

Mengetahui
Ketua Program

Dr. Ridwan Khairandy, S.H.,M.H. Tanggal .....

KATA PENGANTAR



Alhamdulillahi Robbil Alamin, Segala Puji dan Syukur kehadirat Allah SWT, Sholawat dan Salam serta Berkah semoga senantiasa tercurah keharibaan Rosululloh Muhammad SAW beserta keluarga, keturunan, sahabat, dan seluruh umatnya.

Ya Allah SWT hanya dengan pertolongan dan petunjuk-Mu sehingga skripsi yang Penulis susun dengan berjudul "POLITIK HUKUM PENGATURAN PENYEDERHANAAN PARTAI POLITIK PASCA REFORMASI 1998 (Studi Tentang *Electoral Threshold* (ET) Dalam Undang-undang No.12 Tahun 2003)" dapat berjalan lancar.

Dalam kesempatan ini, Penulis menghaturkan rasa terima kasih dari lubuk hati yang paling dalam kepada:

1. Rektor Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta.
2. Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta.
3. Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta.
4. Prof. DR. Moh.Mahfud MD, SH, SU, selaku Dosen Pembimbing Utama Tesis.
5. DR. Syaifudin, S.H., M.H., selaku Dosen Pembimbing Pendamping Tesis.
6. DR. Ni'matul Huda, SH., H.Hum , selaku Dosen penguji dalam ujian pendadaran tesis.
7. Pihak-pihak yang tidak dapat Penulis sebutkan satu persatu disini, terima kasih atas jasa baiknya.

Dalam Kesempatan ini juga, Penulis juga menyatakan Permohonan Maaf yang sebesar-besarnya kepada seluruh kerabat dan pihak yang selama

Penyusunan Tesis ini merasa terganggu kenyamaan aktifitasnya. Atas kontribusi dan Kata Maaf dari Semua pihak Penulis hanya dapat berdo'a semoga Allah SWT melimpahkan berkah dan pahala serta rahmat yang sepadan dengan amal usahanya.

Penulis

HASSAN

DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL i
HALAMAN PERSETUJUAN ii
HALAMAN PENGESAHAN iii
KATA PENGANTAR iv
DAFTAR ISI vi
ABSTRAK viii
BAB I PENDAHULUAN
A. Latar Belakang Masalah 1
B. Rumusan Masalah 8
C. Tujuan Penelitian 8
D. Kerangka Pemikiran Teoritis 9
E. Metode Penelitian 29
BAB II DEMOKRASI DAN HUKUM: DUA PILAR UTAMA DALAM MEMBANGUN NEGARA HUKUM
A. Hak Asasi Manusia Dalam Konsepsi Negara Demokrasi Yang Berdasarkan Atas Hukum 34
B. Demokrasi Sebagai Instrumen Dalam Mencapai Tujuan Negara 42
C. Demokrasi Dan Hukum: Dua Pilar Utama Yang Tak Dapat Dipisahkan 53
BAB III HUBUNGAN KONFIGURASI POLITIK TERHADAP PRODUK HUKUM
A. Politik dan Hukum: Dua Pilar Dalam Membangun Negara 59
B. Hubungan Kausalitas Antara Politik dan Hukum 60
C. Konfigurasi Politik Terhadap Karakter Produk Hukum 73
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS
A. Diskripsi Undang-undang No.12 Tahun 2003 82

B. *Electoral Threshold* Diperlukan Dalam Membangun Proses Demokratisasi di Indonesia Pasca Reformasi 1998.....83
C. Konfigurasi Politik Dalam Penentuan Munculnya *Electoral Threshold* Dalam Undang-undang No.12 Tahun 2003.....96
D. *Electoral threshold* Telah Mencerminkan Rasa Keadilan Dalam Masyarakat Perpolitikan di Indonesia Pasca Reformasi 1998.....106

BAB IV PENUTUP
A. Kesimpulan.....115
B. Saran.....116

DAFTAR PUSTAKA
LAMPIRAN

ABSTRAK

Penelitian ini di latar belakangi oleh perlunya pengkajian lebih mendalam mengenai Politik Hukum Pengaturan Penyederhanaan Partai Politik Pasca Reformasi 1998 (Studi Tentang *Electoral Threshold* Dalam Undang-undang No.12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPRD dan DPRD.

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, dengan pendekatan yuridis politis. Sebagai akurasi data, penulis melakukan wawancara dengan beberapa narasumber, yaitu: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat, Tokoh-tokoh Partai Politik, Pakar Ilmu Hukum Tata Negara, dan Pakar Ilmu Politik.

Hasil penelitian ini menunjukan bahwa *Electoral Threshold* dimaksudkan untuk mendorong suatu proses demokratisasi di Indonesia pasca reformasi 1998 melalui penyederhanaan partai politik, penyederhanaan politik dimaksudkan dengan adanya proses alamiah bagi partai politik peserta pemilihan umum sehingga kedepannya secara demokratis mampu melahirkan partai politik yang lebih efektif dan efesien serta keberadaannya merupakan kehendak rakyat Indonesia. Konfigurasi politik perumusan *Electoral Threshold* dalam Undang-undang No.12 Tahun 2003 melalui proses legislasi yang kompromistis dari para politisi di Dewan Perwakilan Rakyat. Ketentuan *Electoral Threshold* tersebut muncul dalam proses tarik menarik kepentingan partai, dimensi politis tersebut terlihat dari adanya perumusan jumlah angka pembatasan *(threshold)* yang besar sehingga berimplikasi pada banyaknya partai politik yang tidak dapat mengikuti pemilihan umum. Dalam perspektif legal formal, *Electoral Threshold* dalam Undang-undang No.12 Tahun 2003 telah memenuhi rasa keadilan dalam masyarakat perpolitikan di Indonesia pasca reformasi 1998, sebab ketentuan *Electoral Threshold* merupakan kesepakatan seluruh partai politik yang duduk di Lembaga Dewan Perwakilan Rakyat dan perumusannya melalui proses legislasi yang berdasarkan asas proporsionalitas dan berkeadilan.

Kata Kunci: Politik Hukum, *Electoral Threshold,* Pemilihan Umum

DAFTAR ISI

Halaman

HALAMAN SAMPUL DEPAN
HALAMAN JUDUL
HALAMAN PERSETUJUAN DAN PENGESAHAN
HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN
HALAMAN KATA PENGANTAR
HALAMAN DAFTAR ISI
ABSTRAK

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah..... 1

B. Rumusan Masalah..... 8

C. Tujuan Penelitian..... 8

D. Kerangka Pemikiran Teoritis..... 9

E. Metode Penelitian..... 29

BAB II DEMOKRASI DAN HUKUM: DUA PILAR UTAMA DALAM MEMBANGUN NEGARA HUKUM

A. Hak Asasi Manusia Dalam Konsepsi Negara Demokrasi Yang Berdasarkan Atas Hukum.....34

B. Demokrasi Sebagai Instrumen Dalam Mencapai Tujuan Negara.....42

C. Demokrasi Dan Hukum: Dua Pilar Utama Yang Tak Dapat Dipisahkan..53

BAB III HUBUNGAN KONFIGURASI POLITIK TERHADAP PRODUK HUKUM

A. Politik dan Hukum: Dua Pilar Dalam Membangun Negara.....59

B. Hubungan Kausalitas Antara Politik dan Hukum.....60

C. Konfigurasi Politik Terhadap Karakter Produk Hukum.....73

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

A. Diskripsi Undang-undang No.12 Tahun 2003.....82

B. *Electoral Threshold* Diperlukan Dalam Membangun Proses Demokratisasi di Indonesia Pasca Reformasi 1998.....83

C. Konfigurasi Politik Dalam Penentuan Munculnya *Electoral Threshold* Dalam Undang-undang No.12 Tahun 2003.....96

D. *Electoral threshold* Telah Mencerminkan Rasa Keadilan Dalam Masyarakat Perpolitikan di Indonesia Pasca Reformasi 1998.....106

BAB IV PENUTUP

A. Kesimpulan.....115

B. Saran.....116

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pemilihan Umum berkaitan erat dengan pengembangan demokrasi dan prinsip-prinsip hukum dalam mewujudkan negara bangsa yang modern di Indonesia. Melalui proses pemilu ini aspirasi rakyat menjadi satu-satunya faktor yang menentukan masa depan negara, yang menganut konsepsi kedaulatan rakyat. Aspirasi rakyat yang disalurkan melalui pemilu dimaksudkan untuk membentuk lembaga perwakilan yang akan menjadi jembatan antara suara rakyat dan pemerintah. Tokoh atau organisasi yang terpilih duduk di lembaga perwakilan melalui pemilu berperan sebagai perwakilan yang dianggap mampu menyuarakan keinginan rakyat atau sebagai alat artikulasi suara rakyat.

Organisasi nasional tersebut adalah partai politik, yaitu organisasi yang dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dalam mengembangkan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila dengan menjunjung tinggi kedaulatan rakyat, maka partai politik dapat menjadi alat atau sarana sosialisasi politik, sarana rekruitmen politik, sarana

komunikasi politik, dan agregasi kepentingan yang berada dalam masyarakat. Berkaitan dengan fungsi-fungsi partai tersebut, maka bagi negara yang mengembangkan sistem demokrasi, kebebasan yang dimiliki warga negara untuk menyatakan tuntutan-tuntutan melalui partai politik menjadi indikator yang baik bagi pelaksanaan demokrasi itu sendiri.[1]

Pemilu juga berkaitan erat dengan prinsip negara hukum, sebab melalui pemilu rakyat memilih wakil-wakilnya yang berhak membuat produk hukum dan melakukan pengawasan atau pelaksanaan kehendak rakyat. Jika dikaitkan dengan prinsip-prinsip negara hukum maka kesamaan ciri antara Pemilu dengan negara hukum adalah perlindungan hak asasi manusia, persamaan di depan hukum dan pemerintahan serta menjunjung tinggi adanya kebebasan. Adanya pemilu maka hak asasi manusia berkaitan dengan politik dapat disalurkan serta hak dalam pemerintahan dan hukum juga dapat disalurkan.[2]

Dari uraian di atas tampak bahwa fungsi pemilu dalam pengembangan demokrasi maupun prinsip negara hukum, di dalamnya terdapat kesamaan yaitu kebebasan yang dimiliki warga negara. Kebebasan tersebut pada Undang-undang No.12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPRD dan DPRD. Dalam Pasal 9 ayat (1) dan (2) oleh sebagian masyarakat dianggap telah melanggar kebebasan bagi rakyat untuk menyalurkan aspirasi melalui partai-partai politik.

---

[1] Miriam Budiharjo, 1977, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Gramedia. Jakarta, hlm.159

[2] Moh. Mahfud, 1999, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta hlm.221-222

Dalam Undang-Undang tersebut yang disebutkan bahwa untuk mengikuti Pemilu berikutnya maka peserta Pemilu harus memperoleh suara sekurang-kurangnya 3% untuk tingkatan kursi di DPR, sekurang-kurangnya 4% untuk kursi di DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten atau Kota dengan persyaratan setengah dari jumlah seluruh propinsi di Indonesia. Bila tidak memenuhi persyaratan tersebut maka partai politik tidak dapat mengikuti Pemilu dalam periode Pemilu tahun 2009 dan selanjutnya. Pembatasan ini lebih lanjut disebut dengan *Electoral Threshold* (ET).

Bagi sebagian pihak, pelaksanaan *Electoral Threshold* merupakan bentuk penyederhanaan dan penataan sistem multipartai melalui Pemilu dalam menuju proses demokrasi yang konstitusional (*constitutional democracy*). Jadi diharapkan hasil akhir dari adanya sistem *Electoral Threshold* tersebut selain bisa menciptakan sistem kepartaian yang lebih sederhana, juga menciptakan seleksi alam bagi partai politik yang eksis, lebih terarah dan jelas. Akan tetapi bagi sebagian pihak yang lain, adanya *Electoral Threshold* ini merupakan suatu bentuk pelanggaran konstitusional bagi kebebasan partai politik dalam mengikuti pemilu. *Electoral Threshold* merupakan ketentuan yang merugikan hak konstitusional partai politik, alasannya meliputi: pertama, partai politik yang terkena dampak ketentuan *Electoral Threshold* tidak dapat lagi mengikuti pemilu pada tahun 2009 dan seterusnya, padahal partai politik tersebut masih eksis; kedua, partai politik kehilangan waktu dan biaya yang telah dikeluarkan dalam rangka mendirikan partai politik.

Partai-partai politik yang merasa dirugikan akan adanya *Electoral Threshold* ini, kemudian menempuh jalur konstitusional dengan mengajukan permohonan uji materiil Pasal 9 ayat (1) dan ayat (2) Undang-undang No.12 Tahun 2003 ke Mahkamah Konstitusi, dengan alasan bahwa Pasal 9 ayat (1) dan ayat (2) telah melanggar hak konstitusional partai politik, karena sejarah menunjukkan bahwa *Electoral Threshold* bertujuan untuk mengeliminasi partai-partai yang sesungguhnya tidak diinginkan kehadirannya. Partai politik yang tidak diinginkan kehadirannya tersebut terhalangi hak konstitusionalnya oleh adanya ketentuan Pasal 9 ayat (1) dan ayat (2) dalam bentuk pembatasan untuk mengikuti pemilu.

Secara tidak langsung Pasal 9 ayat (1) dan ayat (2) Undang-undang No.12 Tahun 2003 menghalangi hak konstitusional dan hak asasi manusia para pengurus partai politik. Argumen yang diajukan partai politik dalam uji materiil tersebut tercermin dalam sebuah karya tulis ilmiah karya yang berjudul *"Guidelines to assist national minority participation in the electoral process"* yang mengatakan bahwa *"This right (freedom of association) is often restricted by legislation. Those restrictions should be carefully scrutinized in order to ensure that they do not violate international standards or impact negatively on the effective participation of national minorities in public life."* (yang secara garis besar mengatakan bahwa hak berserikat sering dibatasi oleh peraturan, dan pembatasan itu haruslah tidak berdampak negatif terhadap hak-hak kaum minoritas). Dalam karya tulis ilmiah berjudul *Comparative study of electoral systems and their features* yang ditulis oleh Petr Navrat *(Foundation*

for democratic Reforms) dikatakan bahwa *"As plurality-majority systems are inherently unfavorable for small minority parties, there is no need for legal threshold"* (secara garis besar menunjukkan bahwa dalam sistem yang kenegaraannya mayoritas plural, tidak diperlukan adanya *legal threshold*).

Menurut tiga belas partai politik pemohon *judicial review*, terdapat beberapa *disadvantages* atau kerugian dari *electoral threshold,* yaitu: pertama, *disproportional* (tidak proporsional); kedua, *excludes minority parties from representation* (mengesampingkan partai minoritas dalam representasi; ketiga, *difficult for new parties to enter the parliament* (menyulitkan bagi partai baru untuk memasuki parlemen); keempat, *Usually less space for candidates from minority groups, which are spread across the country* (biasanya sedikit tempat bagi kandidat dari kaum minoritas, yang tersebar di negaranya); dan kelima, *leaving a large number of "wasted votes"* (menciptakan angka yang cukup besar untuk suara yang terbuang). Sehingga dengan demikian *electoral threshold* tidak perlu diberlakukan karena hak dasar politik dari kalangan minoritas tidak dapat dipaksa atau dihilangkan dengan cara membatasi melalui undang-undang, kecuali akan terseleksi secara alami.

Dalam rangka menindaklanjuti permohonan uji materiil tersebut, Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yang memeriksa, mengadili dan memutus perkara konstitusi tingkat pertama dan terakhir memutuskan permohonan uji materiil Pasal 9 ayat (1) dan ayat (2) Undang-undang No.12 Tahun 2003, dalam putusannya No.16/PUU-V/2007 tentang permohonan pengujian materiil Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan

Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU Pemilu) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dalam putusan tersebut, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa Pasal 9 ayat (1) dan ayat (2) tidak bertentangan dengan Undang-undang Dasar dan dalam perspektif Hak Asasi Manusia ketentuan yang tercantum dalam Pasal 9 ayat (1) dan ayat (2) Undang-undang Pemilu tidak mempengaruhi hak untuk berserikat dan berkumpul, termasuk hak untuk mendirikan partai politik, serta tidak ada unsur yang bersifat diskriminatif, sehingga ketentuan tersebut tidak bertentangan dengan Hak Asasi Manusia.

Dalam pertimbangan hukumnya, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa pendapat partai politik pemohon tersebut kurang tepat dan mengambil kesimpulan untuk memutus, bahwa Pasal 9 ayat (1) dan ayat (2) tidak bertentangan dengan Undang-undang Dasar 1945 dan tidak menghalangi hak konstitusional serta hak asasi manusia pengurus partai politik tersebut. Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa ketentuan *Electoral Threshold* sudah dikenal sejak Pemilu 1999 yang tercantum dalam Undang-Undang No.3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum yang kemudian diadopsi lagi dalam UU No.12 Tahun 2003 tentang Pemilu, yang menaikkan *Electoral Threshold* dari 2% (dua persen) menjadi 3% (tiga persen), sehingga partai politik pemohon seharusnya sudah sangat memahami sejak dini bahwa ketentuan tentang *Electoral Threshold* tersebut memang merupakan pilihan kebijakan dari

pembentuk undang-undang dalam rangka membangun suatu sistem multipartai sederhana di Indonesia.

Menurut Mahkamah Konstitusi bahwa kebijakan hukum (*legal policy*) di bidang kepartaian dan pemilu tersebut bersifat objektif, dalam arti sebagai seleksi alamiah dan demokratis untuk menyederhanakan sistem multipartai yang hidup kembali di Indonesia pasca reformasi 1998, setelah dianutnya sistem tiga partai pada era Orde Baru melalui penggabungan partai yang dipaksakan. Dalam hal ini, di antara partai politik pemohon bahkan ada yang ikut menentukan besaran *Electoral Threshold* tersebut, dan secara keseluruhan partai politik pemohon dengan mengikuti Pemilu 2004 berarti secara sadar sudah menerima adanya ketentuan tentang *Electoral Threshold* dalam UU Pemilu.

Ketentuan *Electoral Threshold* dalam Pasal 9 ayat (1) dan ayat (2) Undang-undang Pemilu, yang kemudian diperkuat putusan Mahkamah Konstitusi No.16/PUU-V/2007 tersebut menimbulkan pertanyaan, meliputi: pertama, kepentingan apa yang melatarbelakangi pengaturan *electoral threshold* dalam Undang-undang pemilu tersebut; kedua, apakah adanya ketentuan *electoral threshold* tersebut akan membangun proses demokrasi di Indonesia, sebab banyak partai besar orde baru yang menyebabkan keterpurukan demokrasi masih tetap berkuasa dan mempunyai suara mayoritas di legislatif.

B. Rumusan Masalah

Dari latar belakang di atas maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Mengapa *Electoral Threshold* diperlukan untuk membangun proses demokratisasi di Indonesia pasca reformasi 1998?
2. Bagaimana konfigurasi politik dalam penentuan munculnya Pasal 9 ayat (1) dan ayat (2) yang menyatakan tentang *Electoral Threshold* dalam Undang-undang No.12 Tahun 2003?
3. Apakah ketentuan *Electoral Threshold* dalam Pasal 9 ayat (1) dan ayat (2) Undang-undang No.12 Tahun 2003 telah mencerminkan rasa keadilan dalam masyarakat perpolitikan di Indonesia pasca reformasi 1998?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penulisan tesis ini adalah:

1. Untuk mengetahui pelaksanaan *Electoral Threshold* dalam membangun proses demokratisasi di Indonesia pasca reformasi 1998.
2. Untuk mengetahui konfigurasi politik dalam penentuan munculnya Pasal 9 ayat (1) dan ayat (2) Undang-undang No.12 Tahun 2003 tentang *Electoral Threshold.*
3. Untuk mengetahui apakah ketentuan Pasal 9 ayat (1) dan ayat (2) yang menyatakan *Electoral Threshold* dalam Undang-undang No.12 Tahun 2003 telah mencerminkan rasa keadilan dalam masyarakat perpolitikan di Indonesia pasca reformasi 1998.

D. Kerangka Pemikiran Teoritis

1. Teori Negara Hukum

Secara embrionik bahwa pemikiran negara hukum muncul sejak zaman Yunani Kuno yang dikemukakan oleh Plato, dengan konsepnya bahwa penyelenggaraan negara yang baik adalah yang didasarkan pada pengaturan hukum yang baik yang disebut dengan istilah *Nomoi,*[3] gagasan Plato tentang negara hukum ini semakin tegas ketika didukung oleh muridnya Aristoteles dengan karyanya *Politica.*

Menurut Aristoteles suatu negara yang baik adalah negara yang diperintah dengan konstitusi dan kedaulatan hukum. Ada tiga unsur dari pemerintahan yang berkonstitusi, yaitu: *Pertama,* Pemerintahan dilaksanakan untuk kepentingan umum; *Kedua,* pemerintahan yang dilaksanakan menurut hukum yang didasarkan pada ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang yang menyimpangkan konvensi dan konstitusi; *Ketiga,* pemerintahan berkonstitusi berarti pemerintahan yang dilaksanakan atas kehendak rakyat, bukan berupa paksaan tekanan yang dilaksanakan pemerintah despotik.

Dalam konsep kenegaraan, setidaknya ada dua tradisi besar gagasan negara hukum di dunia, yaitu negara hukum tradisi Eropa Kontinental yang disebut *Rechtstaat* dan negara hukum dalam tradisi Anglo Saxon yang disebut *Rule of Law, Rechtstaat* lahir dari perjuangan

---

[3] Muhammad Tahir Azhary, 2004, *Negara Hukum: Suatu studi tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat Dari segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah,* Prenada Media, Jakarta, hlm.88

menentang absolutisme sehingga bersifat revolusioner dan sebaliknya *Rule of Law* berkembang secara evolusioner, *Rechtstaat* bertumpu pada sistem hukum *Civil Law* yang berkarakteristik administratif sedangkan konsep *Rule of Law* bertumpu pada sistem *Common Law* yang berkarakteristik yudisial.[4]

Menurut Fredick Julius Stahl mengemukakan empat unsur pokok negara hukum:

a. Pengakuan dan perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia oleh negara;
b. Negara didasarkan pada teori pemisahan dan pembagian kekuasaan dalam negara untuk menjamin Hak Asasi Manusia;
c. Pemerintahan diselenggarakan bersadarkan peraturan perundang undangan (*wetmatige bestuur*);
d. Adanya peradilan administrasi negara yang bertugas menangani kasus perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah (*onrechtmatige overheidsdaad*), munculnya unsur peradilan administrasi dalam perselisihan pada konsep *rechstaat* menunjukan adanya hubungan historis antara negara hukum Eropa Kontinental dengan Romawi.

Sementara A.V. Dicey mengetengahkan tiga arti dari *Rule of law* yaitu:

a *Supremacy of law* artinya bahwa yang mempunyai kekuasaan tertinggi didalam suatu Negara adalah hukum (kedaulatan hukum)
b *Equality before the law,* artinya persamaan dalam kedudukan hukum bagi setiap warga Negara, baik selaku pribadi maupun kualifikasinya sebagai pejabat negara.
c *Constitution based on human right*, artinya konstitusi bukan merupakan sumber dari hak asasi manusia dan jika hak asasi manusia itu diletakkkan dalam konstitusi itu hanya sebuah penegasan bahwa hal Hak Asasi Manusia itu harus dilindungi.[5]

Dari sejarah kelahiran, perkembangan maupun pelaksanaannya diberbagai negara, konsep negara hukum sangat dipengaruhi dan bahkan

---

[4] Nikmatul Huda, 2005, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review,* UII Press, Yogyakarta, hlm.9

[5] Nukthoh Arfawie Kurde, 2005, *Telaah Kritis Teori Negara Hukum*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm 18-19.

tidak dapat dipisahkan dari asas kedaulatan rakyat, asas demokrasi serta asas konstitusional, karena hukum yang hendak ditegakkan yaitu hukum yang bersumber dari aspirasi rakyat, untuk rakyat, dan dibuat oleh rakyat melalui wakilnya yang dipilih secara konstitusional.[6] Dengan demikian elemen penting dan merupakan syarat mutlak negara hukum adalah: [7]

a. Asas pengakuan dan perlindungan Hak Asasi Manusia.
b. Asas legalitas.
c. Asas pembagian kekuasaan negara
d. Asas peradilan bebas dan tidak memihak
e. Asas kedaulatan rakyat
f. Asas demokrasi
g. Asas konstitusional

Hans Kelsen mengemukakan teori *Stufenbauw des recht the hierarchy of law theory*[8] yang menyebutkan bahwa dalam sebuah negara hukum terdapat adanya jenjang tata hukum yang dibagi menjadi *grundnorm* dan *norm*. Sedangkan Hans Nawiasky dengan *Theorie vom Stufenaubau der Rechtsordnung*[9] mengemukakan susunan norma:[10]

a Norma fundamental Negara *(Staat fundamental norm)*
b Aturan dasar Negara *(Staatgrundgesetz)*
c Undang- undang Formal *(Formell gesetz)*
d Peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom *(Verordnungen autonome satzung)*.

---

[6] *Ibid*, hlm 42.
[7] *Ibid*, hlm 43
[8] Jazim Hamidi, 2006, *Revolusi Hukum Indonesia "Makna, Kedudukan, dan Implikasi Hukum Naskah Proklamasi 1945 dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia"*, Konstitusi Press, Jakarta, hlm 165
[9] *Ibid.*, hlm166
[10] Jimly Asshidiqie dan M.Ali Safa'at, 2006, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Konstitusi Press, Jakarta, hlm.170.

Menurut Hamid.S.Attamimi teori Hans Nawiasky jika dihubungkan dengan negara hukum Indonesia, mempunyai stuktur heirarki tata hukum sebagai berikut: [11]

a *Staat fundamental norm*: Pancasila (Pembukaan UUD 1945)
b *Staatgrundgesetz*: Batang tubuh UUD 1945, TAP MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan.
c *Formell gesetz*: Undang- undang
d *Verordnungen autonome satzung*: secara heirarki mulai dari peraturan Pemerintah hingga Keputusan Bupati atau Walikota.

Konsekuensi dianutnya prinsip negara hukum dan adanya stuktur heirarki tata hukum atau tata urutan peraturan perundang-undangan yang berpuncak pada hukum yang tertinggi dalam suatu negara, dimana setiap peraturan perundang-undangan yang berlaku harus berdasarkan dan bersumber dengan tegas pada peraturan yang lebih tinggi.[12] Namun tanpa disadari fungsi dan peran hukum kerap kali dipengaruhi oleh kekuatan politik, termasuk dalam pembuatan Undang-undang oleh lembaga legislatif.

Secara akademis hukum sebagai produk politik, karena warna hukum sangat ditentukan kekuatan atau konfigurasi politik yang melahirkannya.[13] Asumsi ini dipilih berdasarkan kenyataan bahwa setiap produk hukum merupakan produk keputusan politik sehingga hukum merupakan hasil dari proses yang sangat dipengaruhi oleh berbagai pemikiran politik yang saling berinteraksi di kalangan politisi. Dari sudut

---

[11] *Ibid*, hlm.171
[12] Siti Fatimah, 2005, *Praktek Judicial Review di Indonesia*, Pilar Media Yogyakarta, hlm 3
[13] Mahfud MD, 1999, *Pergulatan Politik dan hukum di Indonesia*, Gama Media, Yogyakarta, hlm.4

"das sollen" ada pandangan politik harus tunduk terhadap ketentuan hukum namun pada kenyataannya dari sudut *"das sein"* maka hukum yang tunduk terhadap konfigurasi politik yang melatar belakanginya, untuk kasus Indonesia maka fungsi instrumental hukum sebagai sarana politik sangat kentara terutama bila menyangkut Pemilu. Ini berkaitan dengan Pemilu sendiri sebagai suatu proses yang menyangkut stabilitas dalam bidang politik.

Dalam logika seperti itu, hukum diberi fungsi terutama sebagai instrumen pelaksanaan politik, karena sebenarnya hukum dijadikan alat untuk mencapai kondisi yang stabil dalam bidang politik. Dengan demikian dapat dipahami jika terjadi kecenderungan bahwa hukum diproduk dalam rangka memfasilitasi dan mendukung aktifitas politik. Akibatnya segala peraturan dan produk hukum yang dinilai tidak dapat mewujudkan stabilitas politik yang baik, maka hukum tersebut harus dirubah. Dengan demikian, hukum sebagai produk politik dapat dijadikan justifikasi bagi visi politik penguasa. Dalam kenyataannya, kegiatan legislatif memuat keputusan-keputusan politik daripada menjalankan pekerjaaan hukum yang sesungguhnya sehingga lembaga legislatif lebih dekat dengan politik daripada hukum.

Pilihan atas asumsi bahwa hukum merupakan produk politik mengantarkan pada penentuan hipotesis bahwa konfigurasi politik tertentu akan melahirkan produk hukum tertentu pula. Faktor yang mempengaruhi dibagi dalam dua variabel yaitu variabel bebas (konfigurasi politik) dan

variabel terpengaruh (karakter produk hukum) ke dalam dua ujung yang dikotomis. Variabel konfigurasi politik dibagi atas konfigurasi demokratis dan konfigurasi otoriter (non demokratis), sedangkan variabel karakter produk hukum dibagi atas produk hukum yang berkarakter responsif atau otonom dan produk hukum yang berkarakter ortodoks/konservatif atau menindas. Dengan pemecahan kedua variabel tersebut dalamkonsep yang dikotomis, maka dapat dinyatakan secara lebih rinci bahwa konfigurasi politik yang demokratis akan melahirkan produk hukum yang berkarakter atau otonom, sedangkan konfigurasi politik yang otoriter (non demokratis) akan melahirkan produk hukum yang berkarakter konservatif ortodoks atau menindas.

Konsep demokratis dan otoriter (non demokratis) diidentifikasi berdasarkan tiga indikator yaitu sistem kepartaian dan peranan badan perwakilan, peranan eksekutif dan kebebasan pers. Sedangkan konsep hukum responsif/otonom diidentifikasi berdasarkanproses pembuatan hukum, pemberian fungsi hukum dan kewenangan menafsirkan hukum. Berdasarkan indikator-indikator tersebut, konsep-konsep itu kemudian diberi pengertian konseptual yang khusus, yaitu:[14]

a. Konfigurasi politik demokratis adalah konfigurasi yang membuka peluang bagi berperannya potensi rakyat secara maksimal untuk turut aktif menentukan kebijakan negara. Di dalam konfigurasi yang demikian pemerintah lebih merupakan "komite" yang harus melaksanakan kehendak-kehendaknya masyarakat yangdirimuskan demokratis,badan perwakilan rakyat dan partai politik berfungsi secara proporsional dan lebih menentukan dalam pembuatan kebijakan

[14] *Ibid.*, hlm.8

negara. Konfigurasi ini akan melahirkan hukum-hukum yang berkarakter responsif/populistis

b. Konfigurasi politik otoriter adalah konfigurasi yang menempatkan pemerintah pada posisi yang sangat dominan dengan sifat intervesionis dalam penentuan dan pelaksanaan kebijakan negara sehingga potensi dan aspirasi masyarakat tidak teragregasi dan terartikulasi secara proporsional. Bahkan dengan peran pemerintah yang sangat dominan, badan perwakilan rakyat dan partai politik tidak berfungsi dengan baik dan lebih merupakan alat justifikasi (*rubber stamps*) atas kehendak pemerintah. Konfigurasi politik ini akan melahirkan hukum-hukum yang berkarakter ortodoks/konservatif/elitis
c. Produk hukum responsif/otonom adalah produk hukum yang karakternya mencerminkan pemenuhan atas tuntutan-tuntutan baik individu maupun berbagai kelompok sosial di dalam masyarkat sehingga lebih mampu mencerminkan rasa keadilan didalam masyarakat. Proses pembuatan hukum responsif ini mengundang secara terbuka partisipati dan aspirasi masyarakat dan lembaga peradilan, hukum, diberi fungsi sebagai alat pelaksana bagi kehendak masyarakat; sedangkan rumusannya biasanya cukup rinci sehingga tidak terbuka untuk dapat diinterprestasi berdasarkan kehendak dan visi pemerintah.
d. Produk hukum konservatif/ortodoks adalah produk hukum yang karakternya mencerminkan visi politik pemegang kekuasaan dominan sehingga pembuatannya tidak mengundang partisipasi dan aspirasi masyarakat, dan lembaga peradilan. Jika prosedur seperti itu ada maka umumnya bersifat formalitas. Di dalam produk yang demikian biasanya hukum diberi fungsi dengan sifat positivis instrumentalis atau menjadi alat pelaksanaan ideologi dan program pemerintah.rumusan materi hukumnya biasanya bersifat pokok-pokok saja sehingga dapat diinterprestasikan oleh pemerintah menurut visi dan kehendaknya sendiri dengan berbagai pelaksanaan.

2. Teori Demokrasi

Munculnya konsep pemerintahan demokrasi, dimulai dari perdebatan antar filosof seperti Socrates, Plato, Aristoteles, Thomas Aquinas, Polybius dan Cicero. Socrates (469-399 SM) mengatakan negara yang dicita-citakan tidak hanya melayani kebutuhan penguasa tetapi negara yang berkeadilan bagi warga masyarakat (umum). Plato menempatkan demokrasi pada bentuk pemerintah yang dicitakan (bagus,

baik), sementara Aristoles menempatkan demokrasi kepada kelompok yang korup (jelek, tidak bagus).

Konsep demokrasi yang sejak awal sudah dikenal sejak abad ke 5 SM, yang pada awalnya merupakan respon terhadap pengalaman buruk pemerintahan monarki dan kediktatoran di negara-negara kota di zaman Yunani Kuno. Tetapi ide-ide demokrasi modern mulai berkembang di abad 16, yakni dikembangkannya ide-ide sekularisme yang diprakarsai oleh Niccolo Manchiavelli(1469-1527), ide negara kontak oleh Thomas Hobbes (1588-1679), gagasan tentang konstitusi negara dan liberalisme serta pembagian kekuasaan legislatif, eksekutif dan lembaga federal oleh John Locke (1632-1755) kemudian idenya mengenai pemisahan kekuasaan menjadi legislatif, eksekutif dan yudikatif oleh Baron de Mostesquieu (1689-1755) serta ide-ide tentang kedaulatan rakyat dan kontrak sosial yang diperkenalkan oleh Jean Jacques Rousseau (1712-1778).

Membahas mengenai demokrasi berarti bicara tentang rakyat atau warga masyarakat. Dalam suatu negara, rakyat merupakan sentral dan pemegang kekuasaan, karena pada hakikatnya rakyat adalah pemegang kekuasaan yang tertinggi yakni kedaulatan sedangkan demokrasi merupakan bentuk pengejawantahan kedaulatan. Kata demokrasi berasal dari bahasa Yunani yang terdiri dari *demos-demos* yang berarti rakyat atau penduduk dan suku kata *cracy-kratian* yang berarti hukum atau kekuasaan. Penggabungan kedua suku kata tadi menjadi *democratia* yang

berarti kekuasaan yang datang dari rakyat. Jadi suatu negara demokrasi merupakan negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat atau jika ditinjau dari sudut organisasi, berarti sebagai suatu pengorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat sendiri atau atas persetujuan rakyat karena kedaulatan ada di tangan rakyat. Pemerintahan negara yang merupakan hasil dari pendapat umum, merupakan cerminan dari kehendak masyarakat secara keseluruhan, sehingga kepentingan negara (pemerintah) selalu sejalan dengan kepentingan masyarakat.

Pada dasarnya demokrasi merupakan gagasan yang mengandaikan bahwa kekuasaan itu berasal dari, oleh dan untuk rakyat, artinya kekuasaan itu pada pokoknya diakui berasal dari rakyat dan karena itu rakyatlah yang sebenarnya menentukan dan memberi arah serta yang sesungguhnya menyelenggarakan kehidupan kenegaraan. Keseluruhan sistem demokrasi yang menyelenggarakan fungsi negara ini pada dasarnya untuk seluruh rakyat. Dalam upaya untuk memahami makna demokrasi yang sesungguhnya sekaligus menjawab pertanyaan mengapa demokrasi itu harus ada, terdapat lima jalur pendekatan yang bisa digunakan:[15]

a. Natural Approach

Demokrasi adalah bagian dari persoalan manusia, karena itu pendekatan alamiah menjadikan manusia sebagai faktor rujukannya yakni manusia secara alamiah. Manusia satu dengan yang lainnya

[15] Nukthoh Arfawie kurde, *Op.Cit.*, hlm.65-67

memiliki kesamaan baik proses kejadiannya, maupun bentuknya dan sifat fitrahnya. Karena itu pada dasarnya manusia mempunyai status, derajat, dan keudukan yang sama, oleh sebab itu semua manusia haruslah mendapatkan perlakuan yang sama. Hal ini mendorong tumbuhnya kesadaran demokrasi yang menghendaki adanya asa persamaan diantara sesama manusia.

b. *Psychological Approach*

Manusia pada hakikatnya adalah makluk yang mepunyai berbagai potensi antara lain emosi atau perasaan. Perasaan adalah aspek fundamental bagia manusia, karena kehendak dan pemikirannya bersumber daripadanya. Dari situ muncul gagasan mengenai demokrasi, dimana setiap manusia harus saling menghormati dan menghargai dan tentunya tak ada yang mau diperlekukan secara tidak manusiawi.

c. *Sociological Approach*

Manusi tidak dapat hidup sendiri, ia membutuhkan manusia yang lain kemudian melahirkan komunita manusia yang disebut masyarakat. Di situlah mereka bergaul, mengatur perlindungan hak-hak dasarnya, mempertahankan eksistensinya dan mengembangkan peradaban. Di dalam hubungan sosial itu setiap individu mengharapkan penghargaan dan perlakuan yang sama dan seimbang agar tercipta masyarakat yang adil dan sejahtera. Jadi manusia ditengah-tengah masyarakat menghendaki posisi dirinya sesuai dengan

sebagaimana dikutip Nukthoh Arfawie Kurde menyatakan bahwa terdapat beberapa poin kunci sebagai unsur-unsur demokrasi yaitu sebagai berikut:[16]

a. Keikutsertaan warga negara dalam proses pengambilan keputusan-keputusan politik
b. Persamaan hak dan derajat bagi setiap warga negara
c. Kebebasan bagi warga negara
d. Adanya sistem perwakilan
e. Adanya sistem pemiliham umum.

Kemudian hasil konferensi *"International Commision of Jourist"* menekankan bahwa di samping hak-hak politik bagi rakyat harus diakui maka harus diakui pula hak-hak sosial dan ekonomi sehingga perlu dibuat standar-standar dasar sosial ekonomi. Komisi ini dalam konferensi tersebut merumuskan syarat-syarat pemerintahan demokratis di bawah *Rule Of Law* sebagai berikut:[17]

a. Perlindungan konstitusional artinya selain menjamin hak-hak individu, konstitusi juga harus pula menentukan cara prosedural untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang dijamin
b. Badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak
c. Pemilihan umum yang bebas
d. Kebebasan menyatakan pendapat
e. Kebebasan berserikat/berorganisasi dan beroposisi
f. Pendidikan kewarganegaraan

Robert A Dahl dalam Masykuri Abdillah menunjukkan tujuh aspek yang harus ada dalam sistem demokrasi, yaitu:

a. Kontrol rakyat terhadap pemerintahan
b. Para pejabat dipilih melalui pemilihan yang teliti dan jujur
c. Semua orang dewasa mempunyai hak untuk memilih dalam pemilihan pejabat

[16] *Ibid.*, hlm.69
[17] *Ibid.*

harkat dan martabatnya sebagai makluk yang sempurna yang berarti memberikan penghargaan yang sama terhadap setiap individu manusia. Hal-hal tersebut dijadikan dasar dan landasan tumbuhnya pemikiran mengenai demokrasi menurut pendekatan ini.

d. *Religious Approach*

Menurut pendekatan ini setiap manusia ada umumnya beragama dan pada setiap agama terdapat ajaran yang bersifat universal seperti ajaran tentang kewajiban manusia satu menghargai dan menghormati manusia yang lain termasuk keyakinan terhadap Tuhan. Di dalam pemikiran tersebut terdapat nilai-nilai demokrasi yang merupakan keharusan menghargai manusia beserta potensi-potensinya.

e. *Historical Approach*

Menurut sejarah demokrasi telah dikenal sejak jaman Yunani Kuno dan istilah demokrasi sendiri dikenal pada zaman Plato dan Aristoteles. Meski demikian dengan universalitas nilai-nilai kemnausiaan (sama derajat, rasa adil, rasa aman dan lain-lain) maka dapat ditarik kesimpulan bahwa dmokrasi ada dan hadir di setiap individu manusia di mana-mana karena nilai demokrasi melekat dalam diri manusia itu sendiri.

Untuk mengetahui sebuah pemerintahan negara itu menjalankan sistem demokrasi atau tidak demokrasi, beberapa indikator ditunjukkan sebagai ukuran untuk disebut demokratis, menurut Lyman Tower,

d. Semua orang dewasa mempunyai hak untuk mencalonkan diri untuk jabatan-jabatan dalam pemerintahan.
e. Rakyat mempunyai hak untuk menyuarakan pendapat tanpa ancaman hukuman
f. Rakyat mempunyai hak untuk mendapat sumber-sumber informasi alternatif
g. Untuk meningkatkan hak-hak mereka rakyat juga mempunyai hak untuk membentuk lembaga-lembaga atau organisasi yang relatif independent

Indikator sistem demokratis yaitu pada hakikatnya menunjukkan bahwa suatu pemerintahan negara itu sesungguhnya dibangun oleh rakyat dan untuk rakyat, untuk menjaga dan melindungi rakyat sehingga rakyat harus diperlakukan sama tanpa ada diskriminasi dalam bentuk apapun atau manifestasi bagaimanapun.

Dalam perkembangannya teori demokrasi, muncul konsep *Constitutional Democracy* dan *Democratische Rechtstaat* yang pada pokoknya mengidealkan mekanisme demokrasi yang berdasarkan pada aturan konstitusi atau aturan hukum. Dalam perspektif yang bersifat horizontal gagasan demokrasi konstitusional atau demokrasi yang berdasarkan atas hukum (*Constitutional Democracy)* mengandung empat prinsip pokok:

a. Adanya jaminan persamaan dan kesetaran dalam kehidupan bersama;
b. Pengakuan dan penghormatan terhadap perbedaan dan pluralitas;
c. Adanya aturan yang mengikat dan dijadikan sumber rujukan bersama;

d. Adanya mekanisme penyelesaian sengketa berdasarkan mekanisme aturan yang disepakati bersama.[18]

Dalam konteks kenegaraan, dimana terkait pula dimensi kekuasaan-kekuasaan yang bersifat vertikal antara institusi negara dengan warga negara, keempat prinsip pokok tersebut lazimnya dilembagakan dengan menambahkan prinsip-prinsip di bawah ini, yaitu:[19]

a. Pengakuan dan penghormatan terhadap Hak Asasi Manusia
b. Pembatasan kekuasaan melalui mekanisme pemisahan dan pembagian kekuasaan disertai mekanisme penyelesaian sengketa ketatanegaraan antara lembaga negara, baik secara vertikkal maupun horizontal
c. Adanya peradilan yang bersifat independen dan tidak memihak (*independent and impartial judiciary*) dengan kewibawaan putusan yang tertinggi atas dasar keadilan dan kebenaran
d. Dibentuknya lembaga peradilan yang khusus untuk menjamin keadilan bagi warga negara yang dirugikan akibat putusan atau kebijakan pemerintah (pejabat administrasi negara)
e. Adanya mekanisme *judicial review* oleh lembaga peradilan terhadap norma-norma ketentuan legislatif, baik yang ditetapkan oleh lembaga legislatif maupun eksekutif
f. Dibuatnya konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang mengatur jaminan-jaminan prinsip tersebut di atas disertai pengakuan terhadap asas legalitas atau *due proces of law* dalam keseluruhan sistem penyelenggaraan negara.

3. Teori Konstitusi

a. Konstitusi

Istilah konstitusi dalam bahasa Indonesia berpadanan kata dengan kata *Constitution* dalam bahasa Inggris, *Constitutie* (bahasa Belanda), *Constitutionel* (bahasa Perancis), *Verfassung* (bahasa Jerman), *Constitutio* (bahasa Latin) dan *fundamental law* (Amerika

[18] Jimly Asshiddiqie, 2005, *Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi: Serpihan pemikiran Hukum, Media dan HAM,* hlm.254
[19] *Ibid.*, hlm.246-247

Serikat). Kata konstitusi pada mulanya berasal dari negara Perancis (*constituer*) artinya membentuk. Pemakaian istilah konstitusi dimaksud ialah pembentukan suatu negara atau menyusun dan menyatakan suatu negara.[20] Sedangkan istilah Undang-Undang Dasar (UUD) merupakan terjemahan istilah dalam bahasa Belanda *grondwet*, perkataan *wet* diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia menjadi Undang-undang dan *ground* berarti tanah atau dasar.[21]

Dalam perkembangannya terdapat para ahli hukum maupun ahli ilmu politik yang menyamakan ataupun membedakan istilah konstitusi dan Undang-undang Dasar, L.J Van Apeldoorn telah membedakan secara jelas diantara keduanya, *groundwet* adalah bagian tertulis dari konstitusi sedangkan *constitution* memuat peraturan dasar yang tertulis maupun tidak tertulis.[22]

Penyamaan pengertian konstitusi dengan Undang-undang Dasar dimulai sejak Oliver Cromwell (*Lord Protector* Republik Inggris 1649-1660) yang menyamakan Undang-undang Dasar sebagai *Instrument Of Goverment*, yaitu bahwa Undang-undang Dasar dibuat sebagai pegangan untuk memerintah.[23] Sedangkan menurut Sri Soemantri dalam disertasinya mangartikan konstitusi sama dengan

---

[20] Wirjono Prodjodikoro, 1989, *Asas-Asas Hukum Tata Negara di Indonesia,* Dian Rakyat, Jakarta, hlm.10
[21] Dahlan Thaib dkk, 2005, *Teori dan Hukum Konstitusi,* Rajawali Press, Jakarta, hlm.7
[22] *Ibid.*, hlm.8
[23] *Ibid.*

Undang-undang Dasar,[24] penyamaan keduanya sesuai dengan praktik ketatanegaraan di sebagain besar negara-negara di dunia, termasuk Indonesia.

Menurut Herman Heller bahwa pengertian konstitusi terbagi kedalam beberapa pengertian:

1) *Die Politische Verfassung als Gesellschaftlich Wirklichkeit*, yaitu konstitusi merupakan cerminan kehidupan politik di dalam masyarakat sebagai suatu kenyataan.
2) *Die Verselbstandigte Rechtverfassung,* konstitusi merupakan suatu kaidah yang hidup dalam masyarakat
3) *Die Gesherieben Verfassung.* Konstitusi yang di tulis dalam suatu naskah sebagai Undang-undang yang tertinggi yang berlaku dalam suatu negara.

Sedangkan, menurut C.F Strong menyatakan bahwa *Constitution is a collection of principles according to which the power of the government , this rights of the governed and the relations between two the are adjusted* (konstitusi diartikan sebagai kumpulan asas yang menyelengarakan: kekuasaan pemerintahan, hak-hak yang di perintah dan hubungan antara pemerintah dan yang di perintah (menyangkut di dalamnya Hak Asasi Manusia). Menurut A.A.H Struychen bahwa Undang-undang Dasar (*Groundwet*) sebagai konstitusi tertulis merupakan sebuah dokumen formal yang berisi:

1) Hasil perjuangan politik bangsa di waktu yang lampau
2) Tingkat-tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan suatu bangsa
3) Pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendal diwujudkan baik waktu sekarang maupun untuk masa yang akan datang

[24] Sri Soemantri, 1987, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi,* Alumni, Bandung, hlm.1

4) Suatu keinginan, dengan mana perkembangan kehidupan ketatanegaran bangsa yang hendak dipimpin.

Sementara menurut Mr.J.G Steenbeek, sebagaimana dikutip oleh Sri Soemantri menggambarkan dengan jelas apa yang seharusnya menjadi isi atau muatan konstitusi, pada umunya muatan yang bersifat pokok yang terdapat dalam konstitusi yaitu:

a. Jaminan terhadap Hak Asasi Manusia dan warga negaranya
b. Ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu negara yang sifatnya mendasar/ fundamental.
c. Adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang yang bersifat fundamental.

b. Konstitusionalisme

Implikasi dianutnya prinsip negara hukum adalah menjadikan hukum sebagai panglima dalam menjalankan roda pemerintahan sehingga menimbulkan adanya stuktur heirarki tata hukum atau tata urutan peraturan perundang-undangan yang berpuncak pada konstitusi (*supremacy of constitution)* dimana setiap peraturan perundang-undangan yang berlaku harus berdasarkan dan bersumber secara tegas pada peraturan yang lebih tinggi.[25] Supremasi konstitusi membawa implikasi bahwa segala praktek ketatanegaraan yang dijalankan oleh Eksekutif, Legislatif maupun Yudikatif harus berdasarkan pada konstitusi.

Supremasi konstitusi merupakan wujud dari paham konstitusionalisme, menurut Sutandyo Wigjosoebroto esensi

[25] Siti Fatimah, *Op.Cit.*, hlm.3

konstitusioanlisme paling tidak terdiri atas dua; *pertama*, konsepsi Negara hukum yang menyatakan bahwa secara universal kewibawaan hukum haruslah mengatasi kekuasaan pemerintah; *kedua*, konsepsi hak-hak sipil warga Negara yang menggariskan adanya kebebasan warga negara di bawah jaminan konstitusi.[26]

Bambang Widjoyanto menambahkan bahwa esensi konstitusionalisme adalah: Pertama, *public authority* hanya dapat dilegetimasi menurut ketentuan konstitusi; kedua, pelaksanaan kedaulatan rakyat melalui perwakilan harus dilakukan dengan prinsip universal and *equal suffrage* dan pengangkatan eksekutif harus melalui pemilihan yang demokratis; ketiga, pemisahan dan pembagian kekuasaan serta pembatasan wewenang; keempat, adanya kekuasaan kehakiman yang mandiri yang dapat menegakkan hukum dan keadilan baik terhadap rakyat maupun terhadap penguasa; kelima, adanya sistem kontrol terhadap militer dan kepolisian untuk menegakkan hukum dan menghormati hak hak rakyat.[27]

Esensi konstitusionalisme tersebut bersumber pada konsensus rakyat, namun untuk menjamin tegaknya konstitutionalisme dizaman modern pada umumnya dipahami bersandar pada tiga elemen kesepakatan: [28]

---

[26] Tim Kajian Amandemen Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2000, *Amandemen UUD 1945 antara teks dan Konteks dalam Negara yang sedang berubah*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm.2

[27] *Ibid*, hlm 2

[28] Jimly Asshidiqie, 2005, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, hlm.25

1) kesepakatan tentang tujuan atau cita-cita bersama *(the general goals a society or general acceptance of the same philosophy of government)*
2) kesepakatan tentang ide *The rule of law* sebagai landasan pemerintahan atau penyelenggaraan negara *(a basic of government)*
3) kesepakatan tentang bentuk institusi dan prosedur-prosedur Ketatanegaraan *(the form institution and procedures)*

Konsensus rakyat yang menjunjung tegaknya konstitusionalisme ini harus didukung dengan pemerintahan yang konstitusional. Adnan Buyung Nasution mengartikan *Constitutional goverment* adalah konsep pemerintahan yang demokratis dan melindungi hak-hak asasi manusia, dan pemerintahan yang konstitusional itu bukan pemerintahan yang sesuai dengan bunyi Pasal- Pasal konstitusi, melainkan pemerintahan yang sesuai dengan bunyi konstitusi yang memang menurut esensi- esensi konstitusionalisme,[29] selanjutnya ada 9 langkah menuju pemerintahan konstitusional yaitu:[30]

1) Memperluas partisipasi politik
2) Memberi kekuasaan legislatif kepada wakil- wakil rakyat
3) Menolak pemerintahan otoriter
4) Tekad untuk memelihara kemerdekaan keluar
5) Tekad untuk menjamin kebebasan kedalam
6) Tekad untuk menjamin asas-asas universal pemerintahan yang baik
7) Membentuk sistem multipartai
8) Menetapkan pertanggung jawaban pemerintah kepada wakil rakyat
9) Pengakuan terhadap asas pemilihan bebas.

---

[29] Adnan Buyung Nasution, 1995, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia Studi Sosio Legal Konstituante 1956- 1959*, PT Grafiti, Jakarta, hlm xxvi
[30] *Ibid*, hlm.16- 25.

Pada hakaikatnya prinsip konsttusionalisme modern bermula dari adanya konsensus rakyat tersebut menyangkut prinsip pengaturan dan pembatasan kekuasaan (*limited government*),[31] namun pada dasarnya konstitusionalisme mengatur dua hubungan yang saling berkaitan satu sama lain, yaitu: pertama, hubungan antara pemerintah dengan warganegaranya; kedua, hubungan antara lembaga-lembaga pemerintahan yang satu dengan lembaga pemerintahan yang lain. Karena itu, secara umum konstitusi yang berdasarkan konstitusionalisme dimaksudkan untuk mengatur mengenai tiga hal penting, yaitu: menentukan pembatasan kekuasaan organ-organ negara, mengatur hubungan antara lembaga-lembaga negara yang satu dengan yang lainnya; dan mengatur hubungan kekuasaan antara lembaga-lembaga negara dengan warga negara.[32]

c. Hak Asasi Manusia

Gagasan mengenai konstitusionalisme salah satunya beranjak dari pemikiran akan perlunya ada perlindungan terhadap hak-hak warga negara (Hak Asasi Manusia) yang dituangkan dalam konstitusi. Untuk itu, konstitusi harus menjamin perlindungan Hak Asasi Manusia setiap warga negaranya.

Adanya perlindungan konstitusional terhadap Hak Asasi Manusia dengan jaminan hukum bagi tuntunan penegakannya melalui

---

[31] Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi...Op.Cit.*, hlm.29
[32] *Ibid.*

proses yang adil, perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia tersebut dimasyarakatkan secara luas dalam rangka mempromosikan penghormatan dan perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia sebagai ciri yang penting bagi negara hukum yang demokratis.

Ketentuan Hak Asasi Manusia dalam Undang-undang Dasar 1945 terdapat dalam Pasal 28, amanat Pasal 28 Undang-undang Dasar tersebut kemudian di implementasikan dengan di undangkannya Undang-undang No.39 Tahun 1999 yang pada hakikatnya merupakan Undang-undang yang dibentuk dengan cara mempersatukan pemahaman universialitas dan sifat kontektualitas dari Hak Asasi Manusia. Menurut Undang-undang No.39 Tahun 1999 yang disebut Hak Asasi Manusia adalah seperangkat hak yang melekat pada hakaikat dan keberadaan manusia sebagai Mahluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugrah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi, dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintah dan setiap orang demi kehormatan dan perlindungan dan martabat manusia.

E. Metode Penelitian

1. Obyek Penelitian

Fokus penelitian tesis ini mengenai politik hukum pengaturan penyederhanaan partai politik di Indonesia pasca reformasi 1998 (studi tentang *Electoral Threshold* (ET) dalam Undang-undang No.12 tahun 2003).

2. Subyek Penelitian

Subyek penelitian ini adalah pihak-pihak yang dipilih untuk memberikan pendapat, informasi dan keterangan terhadap fokus masalah yang diteliti, yaitu:

a Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Republik Indonesia

b Anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang ikut serta merumuskan ketentuan *Electoral Threshold* dalam Pasal 9 ayat (1) dan ayat (2) Undang-undang No.12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPRD dan DPRD

c Tokoh-tokoh Partai Politik, baik partai politik yang mengajukan *judicial review* maupun partai politik yang tidak mengajukan *judicial review.*

d Para Pakar Ilmu Hukum Tata Negara

e Para Pakar Ilmu Politik

3. Sumber Data

a Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh peneliti secara langsung dari subyek penelitian melalui proses wawancara.

b Data Sekunder

1) Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang mengikat, terdiri dari: Undang-Undang Dasar 1945; Undang-Undang No.12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan

Rakyat Daerah; Undang-undang No.2 Tahun 2008 Partai Politik, dan bahan hukum primer lainnya.

2) Bahan Hukum Skunder yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti Rancangan Undang-Undang No.12 Tahun 2003, Rancangan Undang-Undang No. 2 Tahun 2008, Risalah Persidangan Undang-undang No.12 Tahun 2003, Risalah Persidangan Undang-undang No.2 Tahun 2008, hasil-hasil penelitian, hasil karya dari ahli hukum, Putusan Mahkamah Konstitusi No. 16/PUU-V/2007 Tentang Permohonan Uji Materiil Undang-undang No.12 Tahun 2003, dan bahan-bahan lain yang berkaitan dengan fokus penelitian.

3) Bahan Hukum Tersier yaitu bahan bahan yang memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, contohnya kamus hukum, ensiklopedia, indeks komulatif sistem majalah hukum, jurnal-jurnal hukum, dan seterusnya. Bahan hukum tersier juga dapat berasal di luar bidang hukum, misalnya dari bidang politik, dan lain sebagainya, yang dapat dipergunakan untuk melengkapi ataupun menunjang data penelitian.

4. Teknik Pengumpulan Data

a Data Primer

Data primer dalam fokus penelitian tesis ini diperoleh peneliti secara langsung dari subyek penelitian melalui wawancara dengan Komisi

Nasional Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, Anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang ikut serta merumuskan ketentuan *Electoral Threshold*, Tokoh-tokoh Partai Politik yang mengajukan *judicial review* maupun partai politik yang tidak mengajukan *judicial review*, Pakar Ilmu Hukum Tata Negara, dan Pakar Ilmu Politik.

b Data Sekunder

Data sekunder berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier diperoleh melalui studi kepustakaan (*library reseacrh*)

5. Metode Pendekatan

Pendekatan dalam penelitian tesis ini adalah bersifat yuridis politis, yakni mengkaji fokus penelitian ini dengan menggunakan dua metode pendekatan yang bersifat terpadu dari dua disiplin ilmu: ilmu hukum tata negara dan ilmu politik.

6. Analisis Data

Berdasarkan metode pendekatan di atas, dalam penelitian ini analisis data menggunakan analisis kualitatif, yaitu metode analisis data yang digunakan untuk menganalisis data yang diperoleh berdasarkan kualitas data. Data yang diperoleh dalam penelitian terlebih dahulu dikelompokkan berdasarkan kualitas dan kategori tententu, kategori data dikelompokkan kedalam bagian:

a. Data pendukung yang berada diluar fokus penelitian mengenai politik hukum pengaturan penyederhanaan partai politik pasca reformasi 1998

(studi tentang *Electoral Threshold* dalam Undang-undang No.12 Tahun 2003)

b. Data yang bersifat umum yang berkaitan dengan fokus penelitian mengenai politik hukum pengaturan penyederhanaan partai politik pasca reformasi 1998 (studi tentang *Electoral Threshold* dalam Undang-undang No.12 Tahun 2003)

c. Data yang bersifat khusus yang berkaitan fokus penelitian mengenai politik hukum pengaturan penyederhanaan partai politik pasca reformasi 1998 (studi tentang *Electoral Threshold* dalam Undang-undang No.12 Tahun 2003).

Data yang sudah dihimpun dalam kategori tersebut, dianalisis secara kulatitatif untuk dapat memahami fokus penelitian secara mendalam, hasil analisis tersebut kemudian disusun secara sistematis yang dimaksudkan untuk memberikan gambaran secara komprehensif tentang politik hukum pengaturan penyederhanaan partai politik pasca reformasi 1998 (studi tentang *Electoral Threshold* dalam Undang-undang No.12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPRD dan DPRD).

BAB II

DEMOKRASI DAN HUKUM: DUA PILAR UTAMA DALAM MEMBANGUN NEGARA HUKUM

A. Hak Asasi Manusia Dalam Konsepsi Negara Demokrasi Yang Berdasarkan Atas Hukum

Pengertian Hak Asasi Manusia (*human rights*) termaktub dalam rumusan Pasal 1 agka 1 Undang-undang No.39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, yaitu: seperangkat hak yang melekat pada hakekat dan keberadaan setiap manusia sebagai mahluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi, dan dilindungi oleh negara hukum, pemerintahan, dan setiap orang, demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia. Artinya Hak Asasi Manusia adalah hak yang melekat pada diri setiap pribadi manusia, karena itu Hak Asasi Manusia (*human rights*) harus dimasukan dengan tegas dalam konstitusi, sehingga telah resmi bahwa Hak Asasi Manusia menjadi hak-hak konstitusional setiap orang (*constitutional rights*).

Perkembangan Hak Asasi Manusia di Indonesia merupakan perjalanan panjang dan penuh perdebatan, walaupun negara Indonesia mengakui bahwa sebagai negara yang bersendikan pada sistem demokrasi dan sebagai negara yang berdasarkan atas hukum. Namun kenyataannya bahwa demokrasi yang berdasarkan atas hukum belum sepenuhnya diterapkan, hal ini terlihat bahwa perlindungan Hak Asasi Manusia sebagai

landasan utama dalam membangun negara yang demokratis dan berdasarkan atas hukum belum menjadi perhatian yang serius, hal ini terbukti dengan banyaknya pelanggaran HAM yang tak tersentuh oleh hukum. Setelah adanya gelombang reformasi perlindungan Hak Asasi Manusia mulai menjadi perhatian yang mendalam terhadap pentingnya Hak Asasi Manusia dalam membangun negara hukum.

Gelombang reformasi inilah yang memperjuangkan Hak Asasi Manusia sehingga ketentuan Hak Asasi Manusia dalam Undang-undang Dasar menjadi komprehensif dan tidak multi tafsir, apalagi setelah diundangkannya Undang-undang No.39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia dan Undang-undang No.26 tahun 2000 tentang Pengadilan hak Asasi Manusia. Implikasi ketentuan HAM dalam Undang-undang Dasar, Undang-undang No.39 tahun 1999, dan Undang-undang No.26 tahun 2000 adalah memberikan kepastian dan jaminan serta perlindungan hukum bagi terselenggaranya Hak Asasi Manusia sebagai landasan dalam membangun negara hukum yang demokratis.

Perjalanan panjang Hak Asasi Manusia tersebut diawali pada saat perumusan tentang dasar negara Indonesia, agenda memasukan ketentuan Hak Asasi Manusia kedalam Undang-undang dasar 1945 merupakan perjuangan yang panjang dan kompromi politik diantara *the founding fathers*. Pada awal negara ini dibentuk telah terjadi perdebatan antara para pendiri negara (*the founding fathers*) sebagai perancang konstitusi tentang perlu tidaknya Hak Asasi Manusia dimasukan ke dalam Undang-undang

Dasar 1945 Negara Indonesia. Pertentangan tersebut terjadi diantara kedua kubu, yakni kubu Moh.Yamin-Moh.Hatta dan kubu Soepomo-Soekarno dipihak lain.[33]

Dalam pandangan Soepomo bahwa Hak Asasi Manusia sangat identik dengan ideologi liberal-individual, dengan demikian sangat tidak cocok dengan sifat masyarakat Indonesia. Soepomo tidak pernah membayangkan kalau negara Indonesia yang berasaskan kekeluargaan akan terjadi konflik atau penindasan negara terhadap rakyatnya karena negara atau pemerintahan merupakan satu kesatuan, antara pemerintah dengan rakyat adalah tubuh yang sama.[34]

Muh. Yamin menolak pandangan tersebut, menurutnya bahwa Hak Asasi Manusia merupakan hak dasar dan tidak adanya dasar apapun yang dapat dijadikan alasan untuk menolak memasukan Hak Asasi Manusia dalam Undang-undang Dasar yang mereka rancang. Alhasil dari perdebatan dan pertentangan tersebut dicapai kompromi politik untuk memasukan beberapa prinsip Hak Asasi Manusia kedalam Undang-Undang Dasar yang mereka rancang. Wujud dari kompromi politik tersebut adalah ketentuan Hak Asasi Manusia yang diatur dalam Pasal 28 Undang-undang Dasar Republik Indonesia 1945.[35]

---

[33] Republik Indonesia, 1998, *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI)- Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 28 Mei 1945-22 Agustus 1945*, Sekretariat Negara Republik Indonesia, Jakarta, lihat dalam perdebatan sidang BPUPKI dalam merumuskan dasar negara.

[34] *Ibid.*

[35] *Ibid.*

Argumen bahwa Hak Asasi Manusia sebagai cerminan dari konsepsi individualistik berdasarkan pada dua pertimbangan, yaitu: *pertama*, paham Hak Asasi Manusia memfokuskan perhatian orang pada hak-hak sendiri, dan posisi masyarakat sebagai sarana pemenuhan kebutuhan individual. *Kedua*, adanya anggapan bahwa paham Hak Asasi Manusia dilihat sebagai paham yang menempatkan individu, kelompok dan golongan masyarakat berhadapan dengan negara dan bukan dalam kesatuan dengannya.[36]

Argumentasi di atas menunjukkan bahwa dalam perkembangan pemahaman mengenai ide Hak Asasi Manusia, maka dapat diambil pengertian bahwa ternyata konsep Hak Asasi Manusia itu berdimensi ganda yaitu:[37]

1. Dimensi universalitas yakni substansi hak Hak Asasi Manusia itu pada hakikatnya bersifat umum, dan tidak terikat oleh waktu dan tempat. Hak Asasi manusia akan selalu dibutuhkan oleh siapa saja dan dalam aspek kebudayaan dimanapun itu berada entah itu didalam kebudayaan barat maupun timur. Dimensi Hak Asasi Manusia seperti ini pada hakikatnya akan selalu dibutuhkan dan menjadi sarana individu untuk mengekspresikan dirinya secara bebas dalam ikatan kehidupan kemasyarakatan.

---

[36] Franz Magnis Suseno, dalam Komnas HAM, 1997, *Hak Asasi Manusia dalam Perspektif Budaya Indonesia,* Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm.52-53.

[37] Hestu Cipto Handoyo, 2003, *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan dan Hak Asasi Manusia (Memahami Proses Demokratisasi Di Indonesia),* Universitas Atma Jaya, Yogyakarta.hlm.271

2. Dimensi kontektualitas yakni menyangkut penerapan Hak Asasi Manusia bila ditinjau dari tempat berlakunya Hak Asasi Manusia tersebut. Maksudnya adalah ide-ide Hak Asasi Manusia dapat diterapkan secara efektif. Sepanjang tempat ide-ide Hak Asasi Manusia itu memberikan suasana kondusif untuk itu. Dengan kata lain, ide-ide Hak Asasi Manusia akan dapat dipergunakan secara efektif dan menjadi landasan etik dalam pergaulan Manusia, jikalau struktur kehidupan masyarakat entah itu dibarat maupun ditimur sudah tidak memberikan tempat bagi terjaminnya hak hak individu yang ada didalamnya.

Dua dimensi inilah yang memberikan pengaruh terhadap pengembangan hak Hak Asasi Manusia di dalam komunitas kehidupan masyarakat berbangsa dan bernegara. Oleh sebab itu dengan adanya dua dimensi ini, maka perdebatan mengenai pelaksanaan ide Hak Asasi Manusia itu yang selalu diletakkan dalam konteks budaya, suku, ras agama sudah tidak mempunyai tempat lagi atau tidak relevan dalam wacana publik masyarakat modern.

Dewasa ini perkembangan Hak Asasi Manusia semakin pesat, namun masalah yang dihadapi adalah pemahaman terhadap konsep Hak Asasi Manusia itu sendiri haruslah dilihat dalam konteks *relationalistic perspectives of power* yang tepat.[38] Bahkan konsep hubungan kekuasaan itu sendiripun juga mengalami perubahan berhubung dengan kenyataan bahwa elemen-elemen kekuasan dewasa ini tidak saja terkait dengan kedudukan

[38] Jimly Asshiddiqie, 2004, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi "Sepihan Pemikiran Hukum, Media dan HAM,* Konstitusi Press, Jakarta.hlm.211

politik melainkan juga terkait dengan kekuasaan-kekuasaan atas sumber-sumber ekonomi, dan bahkan teknologi dan industri yang justru memperlihatkan peran yang maikn penting dewasa ini.

Oleh karena itu, konsep dan prosedur-prosedur Hak Asasi Manusia dewasa ini selain harus dilihat dalam konteks hubungan kekuasaan politik, juga hrus dikaitkan dengan konteks hubungan kekuasaan ekonomi dan industri.[39] Dalam hubungan ini, konsep dan produser Hak Asasi Manusia mau tidak mau harus dikaitkan dengan persoalan-persoalan:[40]

1. Struktur kekuasaan dalam hubungan antar negara yang dewasa ini dapat dikatakan sangat timpang, tidak adil dan cenderung hanya menguntungkan negara-negara maju ataupun negara-negara yang menguasai dan mendominasi proses-proses pengambilan keputusan dalam berbagai forum dan badan-badan internasional, baik yang menyangkut kepentingan-kepentingan politik maupun kepentingan-kepentingan ekonomi dan kebudayaan.
2. Struktur kekuasaan yang tidak demokratis di lingkungan internal negara-negara yang menerapkan sistem otoritarianisme yang hanya menguntungkan segelintir kelas penduduk yang berkuasa atapun kelas penduduk yang menguasai sumber-sumber ekonomi.
3. Struktur hubungan kekuasaan yang tidak seimbang antara pemodal dengan pekerja dan antara pemodal dengan manajemen produsen

---

[39] *Ibid.*
[40] *Ibid.*, hlm.212

dengan konsumen di setiap lingkungan dunia usaha industri baik industri primer industri manufaktur maupun industri jasa.

Dalam perjalanan bangsa indonesia menuju demokrasi yang lebih sejati, apresiasi terhadap konsepsi Hak Asasi Manusia masih harus ditingkatkan menurut standar-standar atau ukuran-ukuran Hak Asasi Manusia yang universal. Akan tetapi, proses adopsi terhadap universalitas Hak Asasi Manusia itu tidak seharusnya menghalangi upaya kita bersama sama bangsa-bangsa lain yang masih terbelakang untuk bangkit memperjuangkan aspirasi, mengatasi kecenderungan hegemoni makna yang didominasi oleh bangsa-bangsa maju dalam wacana umum tentang Hak Asasi Manusia itu. Bangsa yang sedang berkembang di tengah-tengah arus globalisasi yang makin pesat, haruslah tampil menyuarakan aspirasi bangsa-bangsa yang sedang membangun sehingga dapat terhindar dari hegemoni informasi yang didominasi secara sepihak dalam tata hubungan dunia yang timpang dewasa ini, dan bahkan cenderung makin timpang di masa masa mendatang.

Oleh sebab itu, perlu ditemukan dan dirumuskan batas-batas keseimbangan yang rasional dan proporsional mengenai universalitas dan relativitas dan prosedural Hak Asasi Manusia dan hak-hak dasar atas informasi yang bebas. Dimensi dimensi persoalan Hak Asasi Manusia itu sendiri juga tidak dapat dilepaskan dari persolan hubungan kekuasaan yang timpang dan tidak adil, baik dalam tingkat lokal, nasional, regional, maupun

internasional baik dalam hubungan antara rakyat dengan suatu pemerintahan maupun antara konsumen dengan produsen dalam arti yang luas.

Secara evaluatif, dewasa ini permasalahan Hak Asasi Manusia semakin mengemuka, pelaksanaan Hak Asasi Manusia dipandang tidak memuaskan, dan bahkan sangat mengecewakan. Hal ini disebabkan paham indivisualisme dan liberalisme menjadi dasar utama dalam pemberian dan penerapan Hak Asasi Manusia telah menyebabkan adanya kelaparan dan kemiskinan massal. Hak Asasi Manusia yang didasarkan pada kebebasan individu telah membuka peluang bagi munculnya eksploitasi manusia yang kuat secara ekonomi (kaum borjuis) terhadap kaum miskin sehingga menimbulkan kesenjangan ekonomi dan masalah sosial yang serius.

Kekecewaan atas demokrasi dan negara hukum yang didasarkan atas Hak Asasi Manusia individual tersebut telah mendorong lahirnya paham baru dalam kehidupan politik, yaitu negara hukum kesejahteraan. Negara hukum kesejahteraan inilah yang menjadikan Hak Asasi Manusia komunal tetap menjadi titik perhatian, sebab konsep Hak Asasi Manusia mempunyai pandangan bahwa perlindungan Hak Asasi Manusia oleh siapa pun dan menentang adanya eksploitasi manusia oleh kaum pemilik modal. Konsep negara hukum kesejahteraan ini menempatkan negara hukum sebagai sebuah proses yang dinamis atau negara kesejahteraan yang menawarkan aspek Hak Asasi Manusia yang lain, seperti: hak ekonomi, sosial, budaya, dll. Didalam konsep yang demikian, nagara hukum dengan konsep demokrasinya akan memberikan kebebasan individu yang menjadi dasar hak

sipil dan politik, dan hak individu tersebut harus didasarkan pada hak komunal dan dalam pelaksanaannya harus mengutamakan hak komunal. Dengan konsep Hak Asasi Manusia yang komunal tersebutlah, demokratisasi dan negara hukum dapat berjalan dalam rel-rel konstitusionalisme sehingga mampu mewujudkan negara Indonesia yang adil, makmur dan sejahtera.

B. Demokrasi Sebagai Instrumen Dalam Mencapai Tujuan Negara

Demokrasi pertama-tama merupakan gagasan yang mengandaikan bahwa kekuasaan negara tersebut dari, oleh dan untuk rakyat. Dalam pegertian yang lebih partisipatif bahwa demokrasi dapat diartikan sebagai konsep kekuasaan negara dari, oleh dan untuk rakyat. Dalam arti bahwa kekuasaan negara tersebut pada pokoknya berasal dari rakyat, oleh karena kekuasaan berasal dari rakyat maka seharusnya rakyat yang menentukan arah kemana suatu kekuasaan tersebut akan dibawa. Dengan konsep tersebut menimbulkan implikasi bahwa kekuasaan yang berasal dari rakyat dan ditentukan arahnya oleh rakyat dipergunakan dan diperuntukan oleh rakyat juga. Bahkan konsep negara yang ideal adalah negara yang dibangun dan diselenggarakan oleh penguasa dan rakyat, dalam arti setiap penyelanggaran negara dan pengambilan kebijakan harus melibatkan rakyat sebagai subyek yang memberi amanat terhadap penyelenggara negara. Inti dari konsep demokrasi adalah kedaulatan rakyat.

Mengenai konsep demokrasi, Henry B.Mayo dalam bukunya *An Introduction To Democracy Theory* sebagaimana dikutip oleh Mahfud MD, menyatakan bahwa: *A democratic political system is one in which publics politicies are made on a majority basis, by representation subject to effective popular control at periodic elections which are conducted on the principle of political equality and under conditions of political freedom* (Sistem politik yang demokratis adalah dimana kebijaksanaan umum ditentukan atas dasar suara mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik).[41]

Sedangkan Abraham Lincoln mengatakan bahwa demokrasi merupakan suatu pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Prinsip dasar ini membutuhkan sistem pemilihan umum[42]. Lebih lanjut Abraham Lincoln menjelaskan bahwa: "*...democracy as government by the people (or representatives of the people) and for the people. For instance, "by the people" implies universal suffrage, eligibility for public office, and free and fair election; and elections cannot be free and fair unless there is freedom of expression and association both before and between elections. Similarly, "for the people" implies Dahl's eighth criterion of responsiveness by the government to the voters preferences*" ("....demokrasi sebagai

[41] Moh.Mahfud MD, 1993, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia,* Liberty, Yogyakarta, hlm.19

[42] Melvin I. Urofski (ed), *Democracy,* Office of International Information Programs, U.S.Department of The State, tanpa tahun, hlm.20

pemerintahan oleh rakyat (atau perwakilan rakyat) dan untuk rakyat. Sebagai contoh, "dari rakyat" menyiratkan hak pilih universal, syarat untuk memilih pejabat publik, dan pemilihan yang bebas dan adil, dan pemilihan tidak bisa bebas dan adil kecuali jika ada kebebasan untuk menyampaikan pendapat atau berekspresi dan dan kebebasan berkumpul dan membentuk suatu asosiasi. Sedangkan, "untuk rakyat" menyiratkan atau merupakan implikasi delapan kriteria pada kemampuan pemerintah merespon kepada pilihan pemberi suara atau rakyat).[43]

Demokrasi yang intinya menjadikan rakyat sebagai pemegang kekuasaan, pembuat dan penentu keputusan dan kebijakan tertinggi dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan serta pengontrol terhadap pelaksanaan kebijakannya baik yang dilakukan secara langsung oleh rakyat atau yang mewakilinya melalui lembaga perwakilan.[44] Keseluruhan sistem penyelenggaraan negara itu pada dasarnya diperuntukkan bagi seluruh rakyat itu sendiri. Menurut Jimly Asshiddiqie yang menyebutkan empat ciri yang tercakup dalam pengertian kedaulatan rakyat, yaitu: (1) kekuasaan tertinggi ada di tangan rakyat, (2) diselenggarakan untuk rakyat, (3) diselenggarakan oleh rakyat, dan (4) terus membuka diri dengan melibatkan seluas mungkin peran serta rakyat dalam penyelenggaraan negara.[45]

Kekuasaan pemerintahan di tangan rakyat menurut Mahfud MD mengandung pengertian tiga hal penting, yaitu: *pertama*, pemerintahan dari

---

[43] Arend Lijphart, 1999, *Patterns of Democracy: Government Forms and Perfomance in Thirty-Six Country*, Yale University, New Haven, London, hlm.49.

[44] A. Ubaidilah, et.al., 2000, *Pendidikan Kewargaan (Civic Education), Demokrasi, HAM, dan Masyarakat Madani* , IAIN Jakarta Press, hlm.163.

[45] Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara .....OP.Cit.*, hlm.242

rakyat (*government of the people*); *kedua* pemerintahan oleh rakyat (*government by the people*), *ketiga* pemerintahan untuk rakyat (*government for the people*).[46] Pemerintahan dari rakyat berhubungan erat dengan legitimasi pemerintahan. Pemerintahan legitimasi berarti suatu pemerintahan yang berkuasa mendapat pengakuan dan dukungan rakyat. Pemerintahan oleh rakyat berarti pemerintahan yang menjalankan kekuasaan atas nama rakyat dan pengawasannya dijalankan oleh rakyat. Pemerintahan untuk rakyat yaitu suatu pemerintahan yang mendapat mandat kekuasaan yang diberikan oleh rakyat dipergunakan untuk menjalankan aspirasi rakyat.[47]

Dalam ilmu politik, dikenal dua macam pemahaman tentang demokrasi: pemahaman secara normatif dan pemahaman secara empirik. Untuk pemahaman yang terakhir ini disebut juga sebagai *procedural democracy*. Dalam pemahaman secara normatif, demokrasi merupakan sesuatu yang secara idiil hendak dilakukan atau diselenggarakan oleh sebuah negara, seperti ungkapan "pemerintahan dari rakyat oleh rakyat untuk rakyat". Ungkapan normatif tersebut biasanya di terjemahkan dalam konstitusi pada masing masing negara.[48]

Seorang ilmuwan politik yang banyak mengkaji demokrasi secara empirik, G. Bingham Powell, Jr., mempersyaratkan sejumlah kriteria untuk

---

[46] Moh. Mahfud MD., 1999, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, hlm.8

[47] Ibid., hlm.8-9.

[48] Afan Gaffar, 2005, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm.3

melihat apakah demokrasi terwujud dalam suatu negara. Kriteria tersebut adalah sebagai berikut:

1. *The legitimacy of the goverment rests on a claim to represent the desires of the sitizens. That is, the claim of the governments to the obedience to its laws is based on the government's assertion to be doing what they want it to do.*
2. *The organized arragement that regulates this bargain of legitimacy is the competitive political election. Leaders are elected at regular intervals, and volers can choose among alternative candidates. In practice at least two political parties that have a change of winning are neede to make such choices meaningful.*
3. *Most adults can participate in the electoral process both as voters and candidates for important political office*
4. *Citizens votes are secret not coerced*
5. *Citizens and leaders enjoy basic freeedom of speech press, assembly, and organization. both established parties and new ones work to gain members and voters.*[49]

Selain G. Bingham Powell, Robert Dahl juga banyak menaruh perhatian terhadap demokrasi kontemporer. Apa yang di kemukakannya sebagai indikator sebuah *democratic political order* sangatlah bermanfaat untuk dijadikan kerangka acuan untuk mengamati ada tidaknya demokrasi diwujudkan dalam suatu pemerintahan negara. Robert Dahl mengajukan tujuh indikator bagi demokrasi secara empirik, yaitu:[50]

1. *Control over government decisions about policy is constitutionally vested in elected officials*
2. *Elected officials are choosen and peaceful remoted in relatively frequnet, fair and free elections in which coercion is quite limited*
3. *Pratically all adults have the right to vote in these elections*
4. *Most adults have the right to run for public offices for which candidates run in these elections*
5. *Citizens have an effectively enfored right to freedom of expression particulary political expression including critism of the official the conduct of the government the prevailing political economic and social system and dominal ideology*

[49] *Ibid.*, hlm.5
[50] *Ibid*, hlm.6

6. *They also have acces to alternative sources of information that are not monopolized by the government or any other single group.*
7. *Finally they have and effectivelly enfored right to form and join autonomous associations including political as sociations such as political parties and interest group that attempt to influence the government by competing in elections and by other peaceful means.*

Semua indikator yang dikemukakan oleh G. Bingham Powell dan Robert Dahl, oleh Afan Gaffar disimpulkan sejumlah prasyarat untuk mengamati apakah sebuah *political order* merupakan sistem yang demokratik atau tidak yaitu: *pertama*, adanya akutabilitas dalam konsep demokrasi tersebut, dimana pemegang jabatan yang dipilih oleh rakyat harus dapat mempertanggungjawabkan kebijaksaanaan yang hendak dan telah ditempuhnya; *kedua*, adanya rotasi kekuasaaan dalam demokrasi yang memberikan peluang terjadinya rotasi kekuasaan secara teratur dan damai jadi tidak hanya satu orang yang selalu memegang jabatan sementara peluang orang lain tertutup sama sekali; *ketiga*, rekruitmen politik yang terbuka untuk memungkinkan terjadinya rotasi kekuasaan artinya setiap orang yang memenuhi syarat untuk mengisi suatu jabatan politik yang dipilih oleh rakyat mempunyai peluang yang sama dalam melakukan kompetisi untuk mengisi jabatan tersebut; *keempat,* adanya pemilihan umum dalam suatu negara yang dilaksanakan secara secara teratur; *kelima*, suatu negara yang demokratis memberikan hak bagi setiap warga masyarakat dapat menikmati hak hak dasar mereka secara bebas termasuk di dalamnya adalah hak untuk menyatakan pendapat *freedom of exzpression*, hak untuk berkumpul dan berserikat *freedom of assembly* dan hak untuk menikmati pers yang bebas *freedom of the press* hak untuk menyatakan pendapat dapat

digunakan untuk menentukan preferensi politiknya tentang suatu masalah terutama yang menyangkut dirinya dan masyarakat di sekitarnya (Hak Asasi Manusia).[51]

Menurut Miriam Budiardjo, nilai inti dari demokrasi adalah *accountability,* yaitu pertanggungjawaban pihak yang diberi mandat untuk memerintah kepada mereka yang memberi mandat itu, yakni: rakyat. Dalam teori politik tradisional, rakyatlah yang memberi kekuasaan kepada pihak lain untuk memerintah dan pemerintah bertanggungjawab kepada rakyat. Ini dinamakan kedaulatan rakyat.[52] Sementara Suwoto Mulyosudarmo berpendapat bahwa pemerintahan demokrasi adalah pemerintahan yang bertanggungjawab (*representative and responsible government*). Prinsip yang harus ada dalam pemerintahan demokrasi modern adalah perwakilan dan pertanggungjawaban. Pemilihan umum adalah sarana demokrasi dengan sistem perwakilan, artinya hanya suatu bangsa berjiwa dan berperilaku sebagai seorang demokrat, yang dapat menyelenggarakan pemilihan umum dengan baik[53].

Konsep demokrasi dalam suatu negara mempunyai nilai-nilai universal yang harus dikembangkan dalam rangka membangun dan mengembangkan negara. Henry B.Mayo mencatat sedikitnya ada sembilan nilai-nilai universal yang mendasari nilai demokrasi, yakni: menyelesaikan perselisihan dengan cara damai dan sukarela, menjamin terselenggaranya

---

[51] *Ibid.*, hlm.7-10
[52] Miriam Budiardjo, 1998, *Menggapai Kedaulatan Rakyat,* Mizan, Jakarta, hlm.107
[53] Suwoto Mulyosudarmo, 1997, *Peralihan Kekuasaan Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Pidato Nawaksara*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm.1

perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah, menyelenggarakan pergantian kepemimpinan secara teratur, membatasi pemakaian kekerasan secara minimum, adanya keanekaragaman, tercapainya keadilan, yang paling baik memajukan unsur pengetahuan, kebebasan, dan adanya nilai-nilai yang dihasilkan oleh kelemahan-kelemahan sistem lainnya.[54] Sementara Andrews dan Chapman dalam *The Social Construction Of Democracy* mengemukakan bahwa terdapat nilai-nilai universal dalam konsep demokrasi, yaitu: hak suara yang luas, pemilihan umum yang bebas dan terbuka, kebebasan berbicaa dan berkumpul, *rule of law,* pemerintahan yang tergantung pada parlemen, dan badan pengadilan yang bebas.[55]

Nilai-nilai dasar demokrasi tersebutlah yang dijadikan *the founding fathers* dalam membangun kerangka bernegara, pada dasarnya konsep dasar demokrasi tersebut berdasarkan pada asas kebebasan/ persamaan hak dan kewajiban bagi setiap warga negara dan adanya konsep kedaulatan rakyat.

Pertama, Konsep kebebasan/ persamaan hak dan kewajiban bagi setiap warga negara melahirkan beberapa persyaratan, yakni adanya pengakuan terhadap individualisme, persetujuan sebagai dasar hubungan antar manusia, persamaan sesama manusia, keanekaragaman, hak suara yang luas dan kebebasan berbicara dan berkumpul. Prinsip dasar ini tidak dapat disangkal lagi sebab Indonesia telah lama menganut sistem demokrasi

---

[54] Maswardi Rauf, 1998, *Demokrasi dan Demokratisasi: Penjajakan Teoritis untuk Indonesia dalam menimbang masa depan orde baru,* Seri Penerbitan Politik, Lab.Ilmu Politik FISIP UI, Jakarta, hlm.14

[55] *Ibid.*, hlm.15

walaupun dalam implementasinya masih jauh dari harapan nilai-nilai universal demokrasi tersebut. Implementasi nilai-nilai universal demokrasi dapat dijumpai dari ketentuan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945. Konsep ini setelah amandemen dielaborasikan dalam Pasal 28a- 28j yang isinya meliputi pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak sipil, hak politis, hak mendapatkan perlindungan hukum, hak budaya, hak pendidikan, ha ekonomi, hak religius dan lai-lain.

Kedua, Konsep kedaulatan menghasilkan beberapa persyaratan demokrasi, yakni: negara sebagai instrumen pelaksana demokrasi; adanya *rule of law* yang dijalankan oleh negara; pemilihan umum yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil dalam penyelenggaraannya; pemerintahan eksekutif dan legislatif berkedudukan secara seimbang (*check and balances system*), dan peradilan negara yang *independent dan impartial.* Prinsip kedaulatan rakyat secara implisit tercakup dalam Pancasila dan Undang-undang Dasar 194. Sila keempat dari Pancasila menyebutkan bahwa kerakyatan dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan. Konsep demokrasi sebagai perwujudan prinsip kedaulatan rakyat dilaksanakan melalui pemilihan umum sebagai salah satu prosedur demokrasi konstitusional. Pemilihan umum menunjukkan bahwa kekuasaan politik berasal dari rakyat dan dipercayakan demi kepentingan rakyat, dan bahwa kepada rakyatlah para pejabat bertanggungjawab atas tindakan-tindakannya.[56]

[56] David Beetham dan Kevin Boyle, 2000, *Demokrasi,* Kanisius, Yogyakarta, hlm.64

Menurut Moh. Mahfud mengatakan bahwa kedaulatan rakyat mengandung pengertian adanya pemerintahan dari, oleh dan untuk rakyat, menunjukkan bahwa pemerintahan dari rakyat mengandung pengertian yang berhubungan dengan pemerintahan yang sah dan diakui (*legitimate government*) di mata rakyat, jadi disini demokrasi merupakan sarana perwujudan kedaulatan rakyat.[57] Kedaulatan rakyat yang dilakukan dengan proses demokratisasi dapat menciptakan suatu pemerintahan yang sah dan diakui berarti suatu pemerintahan yang mendapat pengakuan dan dukungan yang diberikan oleh rakyat. Legitimasi konstitusional bagi suatu pemerintahan sangat penting karena dengan legitimasi tersebut, pemerintahan dapat menjalankan roda birokrasi dan program-programnya sebagai wujud dari amanat yang diberikan oleh rakyat kepadanya.[58] Pemerintahan dari rakyat memberikan gambaran bahwa pemerintah yang sedang memegang kekuasaan dituntut kesadarannya bahwa pemerintahan tersebut diperoleh melalui pemilihan rakyat.

Sistem demokrasi yang berlandaskan pada kedaulatan rakyat harus membuat semacam alternatif teori yang komprehensif, sejauh ini perwujudan kedaulatan rakyat di dalam sistem demokrasi selalu dilakukan dengan cara pemilihan umum. Pemilihan hukum dalam sistem demokrasi menurut Dieter Nohlen,[59] adalah sebagai berikut:

---

[57] Moh. Mahfud. MD, 1999, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia,* Gama Media, Yogyakarta, hlm.5

[58] Tim ICCE UIN Jakarta, 2003, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia , dan Masyarakat Madani,* ICCE UIN Syarif Hidayatullah dan Kencana, Jakarta, hlm.111

[59] Dieter Nohlen, 1993, *Elections and Electoral Systems, Democracy and Social Change,* Friedrich Ebert Siftung, Germany, hlm.12

a. *legitimation of political system and of the government, comprising one party or a party coalition* (melegitimasi sistem politik dan pemerintahan yang bersikan (terdiri atas) satu partai atau koalisi partai);
b. *transfer of trust to persons and political partie* (mentransfer kepercayaan orang-orang dan partai politik);
c. *recruitment of the political elite* (rekruitmen elit politik);
d. *representation of opinions and interest of the electorate* (represntasi opini dan kepentingan pemilih);
e. *linking of political institutions with voters preferences* (menghubungan antara institusi Negara dengan pilihan pemilihnya);
f. *mobilization of electorate for social values, political goals and programmes, party political intersest* (mobilisasi pemilih (orang yang mempunyai hak pilih) sebagai nilai-nilai soisial, tujuan politik dan program-program politik dan kepentingan partai politik);
g. *enhancement of the population political consciousness by clarification of the political problems and alternatives (*menumbuhkan kesadaran politik masyarakat dengan mengklarifikasi problem-problem politik dan alternative penyelesaiannya;
h. *chanelling of political conflicts in procedures for their peaceful settlement* (menghubungkan konflik politik dalam prosedur penyelesaian damai);
i. *integration of social pluralism and formation of a common will for political action* (integrasi dari pluralitas social dan menyatukan keinginan masyarakat untuk ditetapkan sebagai kegiatan politik;
j. *giving rise to a competition for political power on the basis of alternative policy programmes* (meningkatkan kompetisi kekuasaan politik yang berdasarkan pada alternative program-program politik);
k. *bringing about a decision on government leadership by means of the formation of parliamentary majorities* (menemukan keputusan terhadap kepemimpinan pemerintahan berasal dari mayoritas parlemen);
l. *establishment of an oppositions being capable of exerting control* (mendirikan oposisi yang memiliki kapabilitas sebagai pengontrol); dan
m. *readiness for change of power* (pergantian kekuasaan).

Konsep dasar demokrasi yang berdasarkan pada asas kebebasan/ persamaan hak dan kewajiban bagi setiap warga negara dan adanya konsep kedaulatan rakyat inilah merupakan instrumen untuk mencapai tujuan negara. Pemilihan umum adalah merupakan jalan prosedural demokrasi untuk memilih warga negara indonesia yang terbaik sebagai penyelenggara negara, baik di lembaga eksekutif maupun legislatif. Dengan memilih

penyelenggara yang baik inilah politik hukum akan berjalan didalam rel konstitusi sehingga dengan cara tersebut cita-cita bangsa dalam mewujudkan Indonesia yang adil, makmur dan sejahtera akan tercapai.

C. Demokrasi dan Hukum: Dua Pilar Utama Yang Tak Dapat Dipisahkan

Demokrasi dan Hukum merupakan prinsip kehidupan bernegara yang saling terkait dan lahir dari suatu filsafat politik setelah zaman pencerahan, yaitu: demokrasi dan negara hukum tersebut harus berlandaskan pada penghormatan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia. Dalam perkembangannya, terdapat korelasi antara negara hukum yang bertumpu pada konstitusi, dengan kedaulatan rakyat yang dijalankan melalui sistem demokrasi. Dalam demokrasi, partisipasi rakyat merupakan esensi dan partisipasi rakyat tersebut harus beradasarkan pada konstitusi. Dengan perkataan lain bahwa negara harus ditopang dengan sistem demokrasi, demokrasi tanpa adanya pengaturan hukum akan kehilangan bentuk dan arah, sedangkan hukum tanpa demokrasi akan kehilangan makna. Demokrasi merupakan cara terbaik dan paling aman untuk mempertahankan kontrol atas negara hukum.

Sri Soemantri mengatakan bahwa selain asas demokrasi[60] yang digunakan ke dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, digunakan juga asas negara hukum yang diimplementasikan ke dalam sistem hukum nasional. Asas demokrasi dan negara hukum tersebut dalam

---

[60] Sri Soemantri, 1992, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia,* Alumni, Bandung, hlm.28

perkembangannya tidak dapat dipisahkan, karena paham demokrasi terkait dengan paham kerakyatan. Sebab pada akhirnya, hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan negara atau pemerintah dapat diartikan sebagai hukum yang mengatur dan dibuat atas dasar kekuasaan dan kedaulatan rakyat. Begitu eratnya hubungan negara hukum dan demokrasi tersebut melahirkan *democratisatie rechtstaaat (demokrasi konstitusional). democratisatie rechtstaaat* ini memberikan kepastian, jaminan dan perlindungan hak asasi manusia, hal inilah yang menjadi syarat utama dalam menegakan demokratisasi dalam suatu negara.

Menurut Robert A.Dahl dalam sebuah karya klasiknya "*polyarchy*" mengemukakan delapan jaminan konstitusional yang menjadi syarat perlunya demokrasi dalam sebuah negara: *pertama*, adanya kebebasan untuk membentuk dan mengikuti organisasi; *kedua*, adanya kebebasan berekpresi; *ketiga*, adanya hak memberikan suara; *keempat*, adanya egilibilitas untuk menduduki jabatan publik; *kelima*, adanya hak para pemimpin politik yang berkompetisi secara sehat merebut dukungan dan suara; *keenam*, adanya ketersediaan sumber-sumber informasi alternatif; *ketujuh*, adanya pemilu yang bebas dan adil; dan *kedelapan*, adanya institusi-institusi untuk menjadikan kebijakan pemerintah tergantung pada suara-suara (pemilih rakyat) dan ekpresi pilihan (politik) lainnya.

Georg Sorensen,[61] mengatakan untuk keperluan praktis, pada dasarnya dari kedelapan kondisi yang disampaikan oleh Robert Dahl tersebut di atas dapat dirangkum menjadi elemen-elemen dasar demokrasi politik adalah kompetisi, partisipasi, dan kebebasan politik dan sipil. Dengan latar bekang ini, demokrasi politik dapat dilihat sebagai sebuah sistem pemerintahan yang memenuhi kondisi-kondisi berikut:

1. Kompetisi yang luas dan bermakna di antara individu dan kelompok organisasi, khususnya partai-partai politik pada seluruh posisi kekuasaan pemerintah yang efektif, dalam jangka waktu yang teratur dan meniadakan penggunaan kekuasaan;
2. Tingkat partisipasi politik inklusif dalam pemilihan pemimpin dan kebijakan, paling tidak melalui pemilihan bebas secara teratur, dan tidak ada kelompok sosial yang disingkirkan; dan
3. Tingkat kebebasan politik dan sipil-kebebasan berpendapat, kebebasan pers, kebebasan mendirikan dan menjadi anggota organisasi- cukup memastikan integritas partisipasi dan kompetisi politik[62].

Namun, perlu dianalisis kembali bahwa kedelapan jaminan konstitusional tersebut merupakan syarat perlu, dan belumlah memenuhi syarat cukup sebab kedelapan teori Robert Dahl tersebut tidaklah cukup untuk kondisi demokrasi, dikatakan tidak cukup karena demokrasi tersebut mensyaratkan konstitusi yang demokratis, yang menghormati kebebasan dan

---

[61] Georg Sorensen, 2003, *Demokrasi dan Demokratisasi,Proses dan Prospek dalam Sebuah Dunia yang Sedang Berubah,* terjemahan I Made Krisna dari *Democracy and Democratization, Precesses and Prospect in Changing World,* Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm.19

[62] *Ibid.*, hlm.20

memberikan proteksi hak-hak minoritas. Di indonesia hal ini terbukti bahwa masa kepemimpinan presiden Soekarno dan Suharto menyebut masanya adalah demokrasi dengan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai landasan ketetanegaraan. Namun anehnya bahwa kedua sistem demokrasi tersebut melahirkan otoritarianisme yang menimbulkan tidak adanya kebebasan dan perlindungan Hak Asasi Manusia. Untuk mewujudkan hal tersebut tentunya mengaharuskan sebuah negara untuk mempunyai konstitusi yang demokratis dan berlandaskan pada sendi-sendi hak asasi manusia.

Munculnya konsep *Constitutional Democracy* dan *Democratische Rechtstaat* yang pada pokoknya mengidealkan mekanisme demokrasi yang berdasarkan pada aturan konstitusi atau aturan hukum. Dalam perspektif yang bersifat horizontal gagasan demokrasi konstitusional atau demokrasi yang berdasarkan atas hukum (*Constitutional Democracy)* mengandung empat prinsip pokok:

1. Adanya jaminan persamaan dan kesetaran dalam kehidupan bersama;
2. Pengakuan dan penghormatan terhadap perbedaan dan pluralitas;
3. Adanya aturan yang mengikat dan dijadikan sumber rujukan bersama;
4. Adanya mekanisme penyelesaian sengketa berdasarkan mekanisme aturan yang disepakati bersama.[63]

Dalam konteks kenegaraan, dimana terkait pula dimensi kekuasaan-kekuasaan yang bersifat vertikal antara institusi negara dengan warga

[63] Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Op.Cit.*, hlm.254

negara, keempat prinsip pokok demokrasi konstitusional tersebut lazimnya dilembagakan dengan menambahkan prinsip-prinsip di bawah ini, yaitu:[64]

1. Pengakuan dan penghormatan terhadap Hak Asasi Manusia
2. Pembatasan kekuasaan melalui mekanisme pemisahan dan pembagian kekuasaan disertai mekanisme penyelesaian sengketa ketatanegaraan antara lembaga negara, baik secara vertikal maupun horizontal
3. Adanya peradilan yang bersifat independen dan tidak memihak (*independent and impartial judiciary*) dengan kewibawaan putusan yang tertinggi atas dasar keadilan dan kebenaran
4. Dibentuknya lembaga peradilan yang khusus untuk menjamin keadilan bagi warga negara yang dirugikan akibat putusan atau kebijakan pemerintah (pejabat administrasi negara)
5. Adanya mekanisme *judicial review* oleh lembaga peradilan terhadap norma-norma ketentuan legislatif, baik yang ditetapkan oleh lembaga legislatif maupun eksekutif
6. Dibuatnya konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang mengatur jaminan-jaminan prinsip tersebut di atas disertai pengakuan terhadap asas legalitas atau *due proces of law* dalam keseluruhan sistem penyelenggaraan negara.

Dalam konstitusionalisme demokrasi terdapat asas asas demokrasi yang melandasi konstitusionalisme dalam kerangka negara hukum (*rechtstaat*), meurut S.W. Couwenberg meliputi 5 asas, yaitu:

---

[64] *Ibid.*, hlm.246-247

1. asas hak-hak politik (*het beginsel van de politieke grondrechten*)
2. asas mayoritas
3. asas perwakilan
4. asas pertanggungjawaban
5. asas publik (*openbaarheidsbeginsel*)

Atas dasar asas demokratisasi yang melandasi negara hukum tersebut, menyebabkan suatu demokratisasi konstitusional yang mengharuskan pada adanya:[65]

1. Adanya undang undang dasar atau konstitusi yang memuat ketentuan tertulis tentang hubungan antara penguasa dan rakyat.
2. Adanya pembagian kekuasaan negara yang meliputi kekasaan pembuatan undang undang yang ada pada parlemen, kekuasaan kehakiman yang bebas yang tidak hanya menangani sengketa antar individu rakyat tetapi juga anatara penguasa rakyat. Dan pemerintah yang mendasarkan tindakannya atas undang undang (*wetmatig bestuur*)
3. Diakui dan dilindunginya hak hak kebebasan rakyat (*vrijheidsrechten van de burger*)

Ciri ciri di atas menunjukkan dengan jelas bahwa ide sentral daripada *rechstaat* (negara hukum) adalah pengakuan dan perlindungan terhadap hak Hak Asasi Manusia yang bertumpu atas dasar prinsip demokratisasi.

---

[65] *Ibid.*

BAB III

HUBUNGAN KONFIGURASI POLITIK TERHADAP PRODUK HUKUM

A. Politik dan Hukum: Dua Pilar Dalam Membangun Negara

Politik dan hukum merupakan dua pilar dasar untuk membangun suatu sistem pemerintahan dalam suatu negara. Politik dan hukum merupakan dua kajian ilmu yang berbeda, namun keduanya mempunyai hubungan yang erat dan tidak dapat dipisahkan. Kedua bidang ilmu tersebut mempunyai hubungan kausalitas yang bersifat simbiosis mutualistik dalam merumuskan suatu sistem pemerintahan maupun dalam menjalankan roda pemerintahan suatu negara, dan bahkan dapat dikatakan bahwa politik dan hukum merupakan satu kesatuan konsep terpenting dalam kehidupan bernegara.

Politik dan hukum tersebut merupakan kajian ilmu yang saling berkaitan dan saling mempengaruhi, dimana dan kemana arah tatatan politik nasional suatu negara berkembang maka tatanan hukum akan mengikutinya. Dalam kajian ilmu hukum, perubahan tatanan politik suatu negara telah melahirkan hukum tata negara atau hukum konstitusi. Melihat perubahan politik dalam perspektif yuridis ketatanegaraan inilah yang melahirkan politik hukum sebagai kajian tersendiri. Politik hukum inilah yang mengurai kentalnya kajian politik dalam studi hukum tata negara.

Politik hukum dalam suatu negara acap kali berubah, perubahan tersebut dipengaruhi oleh adanya penggantian kepemimpinan nasional maupun karena adanya perubahan struktur ketatanegaraan atau karena adanya revolusi maupun reformasi dalam suatu negara. Di Indonesia, perubahan tatanan politik yang mengakibatkan perubahan yang mendasar tatanan hukum terjadi pada saat era reformasi, yang ditandai dengan jatuhnya Presiden Soeharto yang berkuasa selama 32 tahun.

Kemudian format tatanan politik reformsi tersebut dituangkan dalam Undang-undang Dasar 1945 hasil amandemen, sebab Undang-undang Dasar 1945 merupakan dokumen sosial dan politik bangsa Indonesia. Dokumen inilah yang mendasari setiap aspek kehidupan berbangsa dan bernegara, sehingga mewujudkan tatanan kehidupan yang beradab dan demokratis. Jadi politik dan hukum merupakan pilar untuk membangun negara yang demokratis, adil, makmur, dan sejahtera.

B. Hubungan Kausalitas Antara Politik dan Hukum

Hubungan ilmu hukum tata negara dengan ilmu politik seperti kerangka dan daging, berpautan, memberi isi, dan menopang satu sama lain. Disini ilmu politik diposisikan sebagai kerangka untuk membangun sebuah negara sedangkan posisi hukum tata negara merupakan daging, posisi hukum tata negara ini merupakan inti sebuah negara. Dengan adanya hukum tata negara maka suatu negara dapat menjadi demokratis, sebab ilmu hukum tata negara inilah yang akan menjadi dasar utama dalam menjalankan roda

pemerintahan dan seluruh kehidupan berbangsa dan bernegara harus merujuk pada ketentuan hukum tata negara nasional. Jadi hubungan ilmu politik dan ilmu hukum tersebut tidak dapat dipisahkan.

Tidak dapat dipisahkannya bidang ilmu politik dan hukum tersebut melahirkan kajian politik hukum yang mengkaji permasalahan permasalahan hukum dan permasalahan politik (permasalahan bangsa dan negara dari sudut pandang keduanya, yakni menggabungkan politik dan hukum sebagai kerangka berfikir untuk membangun negara. Defenisi politik hukum berkaitan dengan kebijaksanaan hukum (*legal policy*) yang akan atau telah diterapkan secara nasional oleh pemerintah.

Politik hukum juga mencakup pengertian tentang bagaimana politik mempengaruhi hukum dengan cara melihat konfigurasi kekuatan yang melatarbelakangi pembuatan hukum (peraturan perundang-undangan) dan penegakan hukum. Disini hukum tidak dapat dilihat sebagai pasal-pasal yang bersifat imperatif atau keharusan-keharusan yang bersifat *das sollen*, melainkan harus dipandang sebagai subsistem yang dalam kenyataan (*das sein*) bukan tidak mungkin sangat ditentukan oleh kekuatan politik yang berkuasa, baik dalam perumusan materi, pasal-pasalnya maupun dalam implementasi nya.[65]

Disisi lain bahwa tindakan-tindakan politik dan konfigurasi politik kepentingan penguasa dalam membuat dan mengimplementasikan hukum juga ditentukan oleh adanya suatu aturan perundang-undangan yang bersifat

---

[65] Moh. Mahfud MD, 2001, *Politik Hukum di Indonesia,* PT.Pustaka LP3ES Indonesia, Jakarta, hlm.2

mengikat, misalnya: dalam pembuatan peraturan perundang-undangan harus merujuk pada hukum dasar (konstitusi), dan jika konfigurasi politik tidak menghendaki atau tidak berdasarkan pada ketentuan konstitusi maka keputusan politik dalam membuat ketentuan hukum dapat dilakukan uji materiil kepada lembaga hukum (yudisial) Mahkamah Konstitusi yang berfungsi mengawal hukum dasar (konstitusi) maupun Mahkamah Agung yang menguji peraturan perundang-undangan dibawah Undang-undang yang befungsi sebegai lembaga yang menegakan hukum.

Artinya disini bahwa produk politik berupa peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan hukum dasar (konstitusi) dapat dimintakan uji materiil untuk membatalkan kekuatan mengikatnya. Hal ini berarti bahwa konfigurasi politik dalam pembuatan hukum dapat diuji kembali dengan ketentuan hukum yang lebih tinggi yang merupakan hukum dasar suatu negara. Dari hal tersebut dapat diambil asumsi bahwa hukum merupakan landasan bagi tindakan-tindakan politik baik dalam melaksanakan fungsi legislasi, anggaran maupun pengawasan. Jadi tindakan politik tersebut harus merujuk pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan tidak boleh lepas atau bertentangan dengan ketentuan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Terlepas dari perdebatan determinasi politik maupun determinasi hukum, apakah hukum sebagai produk politik atau produk kesepakatan masyarakat, sedangkan peran politik hanya sebagai sarana perwujudan tujuan dan kepentingan dari hukum yang hidup dalam masyarakat tersebut.

Terlepas dari perdebatan tersebut terdapat hubungan kausalitas antara politik dan hukum tersebut, terdapat beberapa asumsi dasar hubungan kausalitas kajian politik dan hukum. Hubungan Kausalitas tersebut terdiri dari tiga asumsi dasar, yaitu: politik determinan atas hukum, hukum determinan atas politik, Politik dan hukum merupakan suatu sistem dalam masyarakat berada dalam posisi yang derajat determinasinya seimbang.[66]

Pertama, Politik determinan atas hukum. Penyebabnya adalah hukum (dalam bentuk aturan-aturan yang tertulis) merupakan hasil atau kristalisasi dari kehendak dan kepentingan politik yang saling berinteraksi dan bahkan saling bersaingan atau dapat dikatakan bahwa hukum merupakan pasal-pasal yang dikehendaki dan merupakan pasal-pasal kepentingan para penguasa. Determinasi politik tersebut justru diawali pada saat *the founding fathers* merumuskan suatu konstitusi yang akan menjadi dasar sebuah negara dalam menjalankan roda pemerintahan.

Menurut Herman Heller dalam bukunya *"Staatlehre"* menyebutkan bahwa konstitusi tersebut mencerminkan kehidupan politik dalam masyarakat sebagai suatu kenyataan dan belum merupakan konstitusi dalam arti hukum namun lebih diartikan sebagai konstitusi dalam pengertian politis (*die politische verfassung als gesellschraftlich wirklichkeit*)[67]. Senada dengan pendapat diatas dikemukakan oleh A.A.H Struychen bahwa Konstitusi tertulis (hukum) merupakan pandangan tokoh-tokoh bangsa yang mempunyai ideologi dan pandangan negara yang berbeda yang kemudian

[66] *Ibid.*, hlm.8
[67] Dahlan Thaib dkk, 2005, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Rajawali Press, Jakarta, hlm.9

dikerucutkan berdasarkan kesepakatan untuk diwujudkan dalam perkembangan sistem ketatanegaraan suatu negara.[68]

Determinasi politik atas hukum ini juga dapat lihat pada saat *the founding fathers* merumuskan dasar negara Indonesia, yakni Undang-undang Dasar 1945 (UUD 1945), terutama dalam ketentuan konsepsi kedaulatan rakyat. Dalam setiap perumusan terdapat perdebatan yang panjang dan melelahkan, pada waktu itu terdapat kesepakatan para pendiri bangsa (*The founding fathers)* dalam mendesain model negara Indonesia yang hanya disemangati oleh obsesi sebuah bangunan negara yang berciri khas Indonesia sehingga terlalu mengidealisasikan prinsip kekeluargaan, demokrasi desa, asas keserasian, keselarasan dan keseimbangan demi politik pengintegrasian ketimbang politik pembebasan melawan absolutisme kekuasaan sebagai corak paham konstitusionalisme, yang akibatnya bangsa ini tidak pernah curiga terhadap kemungkinan penyalahgunaan kewenangan.[69] Kesepakatan tersebut yang membuat pemerintahan Presiden Soekarno (1945-1967) maupun Presiden Soeharto (1967-1998) lebih terjebak sebagai negara kekuasaan *(machtsstaat)* ketimbang negara hukum *(rechtsstaat),* interprestasi konsitusi sesuai dengan selera pribadi sehingga legitimasi kekuasaan semakin kuat dan melemahkan sendi-sendi peradilan (hukum), dalam membuat peraturan perundang-undangan pun terlihat adanya kepentingan yang pribadi dan golongan yang jauh lebih besar daripada kepentingan negara, misalnya: demi kepentingan pribadi, Presiden

[68] *Ibid.,* hlm. 15

[69] Mukthie Fadjar, 2003, *Reformasi Konstitusi dalam Masa Transisi Paradigmatik,* In-Trans, Malang, hlm 3-4

memang merupakan keputusan lembaga parlemen secara institusional, yang didalamnya terdapat partai yang memiliki suara minoritas maupun mayoritas. Sebanyak delapan partai yang memiliki suara minoritas diparlemen yang terkena dampak ketentuan 3% dari *electoral threshold,* padahal delapan partai tersebut ikut merumuskan ketentuan *electoral threshold.*

Delapan partai tersebut, meliputi: Partai Bintang Reformasi yang memiliki 14 orang wakil rakyat, Partai Damai Sejahtera yang memiliki 13 orang wakil rakyat, Partai Bulan Bintang yang memiliki 11 orang wakil, Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia yang memiliki 1 orang wakil rakyat, Partai Persatuan Demokrasi Kebangsaan yang memiliki 4 orang wakil rakyat, Partai Pelopor yang memiliki 3 orang wakil rakyat, Partai Penegak Demokrasi Indonesia yang memiliki 1 orang wakil rakyat, dan Partai Karya Peduli Bangsa yang memilki 2 orang wakil rakyat. Walaupun delapan partai tersebut memiliki wakil rakyat yang berada di Dewan Perwakilan Rakyat, namun permasalahannya bukan pada ada tidaknya wakil partai yang berada di parlemen namun dominasi politik dari partai mayoritas yang mempunyai suara terbesar yang menentukan arah *electoral threshold* sedangkan partai minoritas hanya sebagai pelengkap sebab minimnya pengaruh politik dari partai minoritas dalam mengambil keputusan tentang ketentuan *electoral threshold* tersebut.

Kedua, hukum determinan atas politik. Hukum determinan atas politik dalam arti bahwa kegiatan-kegiatan politik diatur oleh hukum dan

memang merupakan keputusan lembaga parlemen secara institusional, yang didalamnya terdapat partai yang memiliki suara minoritas maupun mayoritas. Sebanyak delapan partai yang memiliki suara minoritas diparlemen yang terkena dampak ketentuan 3% dari *electoral threshold,* padahal delapan partai tersebut ikut merumuskan ketentuan *electoral threshold.*

Delapan partai tersebut, meliputi: Partai Bintang Reformasi yang memiliki 14 orang wakil rakyat, Partai Damai Sejahtera yang memiliki 13 orang wakil rakyat, Partai Bulan Bintang yang memiliki 11 orang wakil, Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia yang memiliki 1 orang wakil rakyat, Partai Persatuan Demokrasi Kebangsaan yang memiliki 4 orang wakil rakyat, Partai Pelopor yang memiliki 3 orang wakil rakyat, Partai Penegak Demokrasi Indonesia yang memiliki 1 orang wakil rakyat, dan Partai Karya Peduli Bangsa yang memilki 2 orang wakil rakyat. Walaupun delapan partai tersebut memiliki wakil rakyat yang berada di Dewan Perwakilan Rakyat, namun permasalahannya bukan pada ada tidaknya wakil partai yang berada di parlemen namun dominasi politik dari partai mayoritas yang mempunyai suara terbesar yang menentukan arah *electoral threshold* sedangkan partai minoritas hanya sebagai pelengkap sebab minimnya pengaruh politik dari partai minoritas dalam mengambil keputusan tentang ketentuan *electoral threshold* tersebut.

Kedua, hukum determinan atas politik. Hukum determinan atas politik dalam arti bahwa kegiatan-kegiatan politik diatur oleh hukum dan

harus tunduk pada aturan-aturan hukum. Hal ini terlihat dalam fungsi legislasi badan legislatif, dalam kaitannya dengan hal ini bahwa perilaku, tindakan, artikulasi kepentingan dalam membuat produk hukum (peraturan perundang-undangan) harus berdasarkan pada ketentuan konstitusi walaupun konstitusi menimbulkan penafsiran yang mudah disalahgunakan. Seluruh artikulasi kepentingan politik selain harus sesuai dengan konstitusi, juga harus sesuai dengan asas-asas hukum dalam pembuatan peraturan perundang-undangan.

Hukum menurut Hans Kelsen adalah tata aturan *(order)* sebagai suatu sistem aturan aturan *(rules)* tentang prilaku manusia, dengan demikian hukum tidak menunjuk pada satu aturan tunggal *(rule)* tetapi seperangkat aturan yang memiliki suatu kesatuan sehingga dapat dipahami sebagai suatu sistem, konsekuensinya adalah tidak mungkin memahami hukum jika hanya memperhatikan satu aturan saja.[71] Dalam konsep kenegaraan, hukum merupakan bagian terpenting dalam penyelenggaraan negara, setidaknya ada dua tradisi besar gagasan negara hukum didunia, yaitu negara hukum tradisi eropa kontinental yang disebut *Rechtstaat* dan negara hukum dalam tradisi Anglo Saxon yang disebut *Rule of law.*[72] Ketentuan tersebut yang melahirkan adanya paham konstitusionalisme dan teori jenjang hukum.

Hans Kelsen mengemukakan teori *Stufenbauw des recht the hierarchy of law theory* yang menyebutkan bahwa adanya jenjang tata

---

[71] Jimly Asshiddiqie dan M.Ali Safa'at, 2006, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum,* Konstitusi Press, Jakarta, hlm. 13.

[72] A. Ahsin Thohari, 2004, *Komisi Yudisial dan Reformasi Peradilan,* Elsam, Jakarta, hlm. 48.

hukum yang dibagi menjadi *grundnorm* dan *norm*, norma dasar yang merupakan norma tertinggi dalam sistem norma tersebut tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi norma dasar itu ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat. Teori jenjang norma Hans Kelsen tersebut diilhami oleh seorang muridnya yang bernama Adolf Merkl yang mengemukakan bahwa suatu norma hokum itu mempunyai dua wajah *(das doppelte rechtsantlizt).*[73] Sedangkan Hans Nawiasky dengan *Theorie vom Stufenaubau der Rechtsordnung*[74] mengemukakan susunan norma: norma fundamental negara *(Staat fundamental norm)*, aturan dasar negara *(Staatgrundgesetz), u*ndang-undang formal *(Formell gesetz)* dan peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom *(Verordnungen autonome satzung)*[75].

Dari hal tersebut terdapat asumsi bahwa hukum sebenarnya berawal dari prinsip-prinsip yang hidup dalam masyarakat yang kemudian masyarakat melakukan kontrak sosial untuk membuat aturan hukum yang disepakati bersama, yakni konstitusi. Senada dengan ketentuan tersebut dikemukakan oleh KC.Wheare, yang menyatakan bahwa adanya dua pendapat, yaitu: *pertama*, konstitusi semata-mata merupakan dokumen hukum dan isinya berupa aturan-aturan hukum saja; *kedua*, konstitusi tidak hanya berisi kaidah-kaidah hukum saja akan tetapi berisi pernyataan tentang keyakinan, prinsip-prinsip dan cita-cita. Dari hal tersebut dapat diambil

---

[73] Maria Farida Indrati Suprapto, 1998, *Ilmu Perundang-undangan "Dasar-dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, hlm. 25-26.

[74] Jazim Hamidi, 2006, *Revolusi Hukum Indonesia "Makna, Kedudukan, dan Implikasi Hukum Naskah Proklamasi 1945 dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia"*, Konstitusi Press, Jakarta, hlm. 165.

[75] Jimly Asshiddiqie dan M.Ali Safa'at, *Op.cit* , hlm. 170.

asumsi bahwa konstitusi sebagai hukum dasar merupakan perwujudan keyakinan, prinsip-prinsip dan cita-cita masyarakat dalam suatu negara tersebut dan jauh dari kepentingan politik penguasa, sebab penguasa hanya sebagai pelaksana kedaulatan rakyat.[76] Di Indonesia, setelah adanya reformasi terhadap tatanan politik merubah konstitusi menjadi sebuah *fundamental norms* yang merupakan hasil kontrak sosial baru yang menjadi pedoman dalam penyelenggaraan negara, sebagai norma tata negara yang lebih adil dan beradab, sehingga batas-batas kekuasaan dan mekanisme demokrasi lebih tegas dan berimbang.[77]

Determinasi hukum atas politik tersebut terlihat dari pembuatan dan implementasi peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh lembaga legislatif, dalam pembuatan peraturan perundang-undangan oleh lembaga legislatif harus merujuk pada ketentuan heirarki hukum dan asas-asas peraturan perundang-undangan yang meliputi: asas kejelasan tujuan, asas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan, asas dapat dilaksanakan, asas kedayagunaan dan kehasilgunaan, asas kejelasan rumusan dan asas keterbukaan. Sedangkan materinya harus sesuai dengan asas pengayoman, kemanusiaan, kebangsaan, kekeluargaan, kenusantaraan, bhineka tunggal ika, keadilan, kesamaan kedudukan dalam bidang hukum dan pemerintahan, ketertiban dan kepastian hukum, asas keseimbangan, keserasian dan keselarasan. Jadi dalam pembuatan peraturan perundang-undangan tidak didasarkan pada

[76] Dahlan Thaib, OP.Cit, hlm.15

[77] Hendra Nurtjahjo (ed), 2004, *Politik Hukum Tata Negara Indonesia,* Pusat Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, hlm.x

kepentingan politik (produk politik) namun politik hanya sebagai perantara (media) bagi hukum dasar dalam membuat ketentuan hukum yang berada dibawahnya, misalkan: Pasal 18 UUD 1945 mengamanatkan adanya Undang-undang tentang Pemerintah Daerah, maka lembaga legislatif maupun eksekutif harus membuat ketentuan perudang-undangan yang sesuai dan tidak bertentangan dengan amanat Pasal 18 UUD 1945 tersebut.

Ketiga, Politik dan hukum merupakan suatu sistem dalam masyarakat berada dalam posisi yang derajat determinasinya seimbang antara yang satu dengan yang lainnya, karena meskipun hukum merupakan produk keputusan politik tetapi begitu hukum ada semua kegiatan politik harus tunduk pada aturan-aturan hukum. Politik dan hukum merupakan hubungan simbiosis mutualistik (saling membutuhkan) dan mempengaruhi, keduanya tidak dapat dipisahkan dalam membangun kerangka bernegara yang demokratis.

Asumsi dasar adanya hubungan kausalitas antara politik dan hukum telah banyak menimbulkan perdebatan di kalangan para pakar ilmu hukum, minimal ada dua pendapat mengenai hubungan kausalitas antara politik dan hukum kaum idealis yang lebih berdiri pada sudut *das solen,* mengatakan bahwa hukum harus mampu mengendalikan dan merekayasa perkembangan masyarakat termasuk kehidupan politiknya. Penulis seperti Roscue Pound telah lama berbicara tentang *law as a tool of social engineering*. Sebagai keinginan tentu saja wajar jika ada upaya untuk meletakkan hukum sebagai penentu arah perjalanan masyarakat karena dengan itu fungsi hukum untuk

menjamin ketertiban dan melkindungi kepentingan masyarakatnya akan menjadi lebih relevan. Jadi hukum dimaknai sebagai suatu lembaga sosial (*social institution*) yang merupakan himpunan nilai-nilai, kaidah-kaidah dan pola-pola perikelakuan yang berkisar pada kebutuhan-kebutuhan pokok manusia, sehingga hukum tersebut dapat dimengerti dengan menelaah kerangka sejarah dan kebudayaan dimana hukum tersebut timbul.[78]

Berbeda dengan kaum realis, seperti Freidrich Karl Von Savigny. Freidrich Karl Von Savigny mengatakan bahwa hukum selalu berkembang sesuai dengan perkembangan masyarakatnya, artinya bahwa hukum mau tidak mau menjadi *independent variable* atas keadaan di luarnya terutamanya keadaan perubahan-perubahan politik. Memang didalam kenyataannya hukum itu lahir sebagai refleksi dari konfigurasi politik yang melatarbelakangi dengan kata lain pasal-pasal yang ada di dalam aturan perundang-undangan itu tidak lain merupakan kristalisasi kehendak dari kepentingan-kepentingan politik yang saling bersaing dari para legislator.

Satjipto Rahardjo mengemukakan bahwa hubungan antara subsistem politik dan subsistem hukum tampak bahwa politik memiliki konsentrasi energi yang lebih besar dan kuat sehingga subsistem hukum selalu berada pada posisi yang lemah. Dari ketentuan diambil intisari bahwa hukum akan selalu mengikuti perkembangan politik dan perkembangan politik tersebut secara otomatis akan mempengaruhi karakter produk hukum yang akan

[78] Soerjono Soekanto, 2002, *Pokok-pokok Sosiologi Hukum,* Rajawali Press, Jakarta, hlm.3

dihasilkan dalam masa pemerintahan, baik otoriter maupun demokratis.[79] Selaras dengan pendapat tersebut dikemukakan oleh Sri Sumantri, Sri Sumantri mengemukakan bahwa perjalanan politik dan hukum di Indonesia ibarat perjalanan kereta api diluar relnya, artinya banyak sekali praktik politik yang secara substantif bertentangan dengan aturan aturan hukum. Menurut penulis bahwa pemikiran Sri Sumantri tersebut mengidealkan adanya partai politik maupun politisi yang melakukan kegiatan baik dalam membuat peraturan perundang-undangan harus tunduk pada ketentuan hukum sebagai panglima negara, jika politik tidak mematuhi aturan-aturan hukum maka akan meyebabkan suatu negara tidak lagi mendasarkan pada nilai-nilai kemanusiaan maupun Hak Asasi Manusia. Dan bahkan hukum tidak diletakan dalam fungsi yang semestinya, namun hukum diletakan sebagai sarana kekuasaan politik dominan.[80]

Terlepas adanya asumsi dan perdebatan determinasi politik maupun determinasi hukum, politik dan hukum tetap merupakan unsur terpenting dalam sebuah negara yang tentunya mempunyai peranan yang sangat besar dalam perkembangan suatu negara tersebut, di zaman orde lama dan orde baru perkembangan politik yang tidak demokratis telah membuat hukum sebagai alat penegak keadilan yang tumpul dan kurang dapat berfungsi sebagai mana mestinya. Namun seiring reformasi berjalan hukum telah mulai berajak dan kembali kedalam posisi semula, yakni sebagai panglima

---

[79] Satjipto Rahardjo, 1985, *Beberapa Pemikiran tentang Ancaman antar Disiplin dalam Pembinaan Hukum Nasional,* Sinar Baru, Bandung, hlm.71

[80] Mulyana W.Kusumah, 1986, *Perspektif Teori dan Kebijaksanaan Hukum,* Rajawali Press, Jakarta,hlm.19-20

dalam menjalankan roda pemerintahan. Namun yang perlu digaris bawahi bahwa setiap negara yang berdaulat mampunyai sistem politik hukum yang berbeda dan peranan politik hukum memang sesuai dengan perkembangan politik dan warna kekuasaan yang dijalankan oleh para penguasa.

C. Konfigurasi Politik Terhadap Karakter Produk Hukum

Perkembangan politik hukum tidak akan pernah lepas dari perkembangan politik dalam suatu negara, kemana arah politik berjalan maka hukum akan mengikutinya.[81] Perkembangan hukum tersebut biasanya terkait dengan konfigurasi politik kekuasaan yang sedang berkuasa, sebagai contoh reformasi politik yang menghancurkan sendi-sendi kekuasaan otoriter orde baru telah menimbulkan implikasi terhadap norma-norma hukum dasar, dalam arti bahwa reformasi politik menimbulkan implikasi reformasi dibidang hukum, reformasi hukum yang pertama dan utama adalah amandemen ketentuan UUD 1945. Perubahan politik reformasi yang signifikan tersebut mengharuskan sistem hukum untuk mengamandemen konstitusi, jadi perubahan sistem politik sangat berpengaruh terhadap berkembangnya sistem hukum dalam suatu negara.

Konfigurasi politik dalam suatu negara selalu membawa implikasi pada warna dan jenis produk hukum yang dihasilkan oleh lembaga legislatif maupun lembaga pemegang amanat rakyat yang melakukan amandemen terhadap hukum tertinggi dalam suatu negara (konstitusi), begitu juga

[81] Hendra Nurtjahjo, *Op.Cit.*, hlm.ix

produk hukum yang dibuat oleh lembaga eksekutif selalu terkait dengan kepentingan politik kaum penguasa. Konfigurasi politik atas hukum tersebut tidak hanya pada dataran yuridis normatif namun juga dalam dataran yuridis empiris sebab tidak dapat dipungkiri dan bukan merupakan rahasia umum lagi bahwa penegakan hukum selalu dipengaruhi oleh kepentingan-kepentingan para elit politik.

Kenyataan tersebut sejalan dengan pendapat Muladi, yang menyatakan bahwa warna dan kualitas hukum yang berlaku dalam masyarakat akan tergantung pada warna dan kualitas sistem politik yang berlaku dan diterapkan oleh penguasa, contohnya adalah Undang-undang No.19 Tahun 1964 yang memungkinkan Presiden demi kepentingan revolusi mencampuri pengadilan. Contoh lainnya adalah Undang-undang No.11 PNPS 1963 yang merupakan produk politik rezim orde baru, undang-undang tersebut ditafsirkan sesuai dengan tafsir politik penguasa dan digunakan untuk melakukakan kooptasi kekuasaan eksekutif terhadap kekuasaan yudikatif.[82] Fenomena tersebut memperlihatkan suatu kerangka logis bahwa hukum sebagai "panglima" dalam suatu negara pada akhirnya tidak dapat berfungsi sesuai, asalnya namun terdapat penyimpangan dan bahkan selalu menjadi media penghubung atau instrumen sosial kepentingan politik yang difungsikan oleh pihak penguasa untuk mengekspresikan visi politiknya.

Intervensi politik terhadap hukum tersebut tidak hanya dilakukan oleh penguasa dalam pembuatan berbagai macam peraturan perundang-undangan

[82] Muladi (ed), 2005, *Hak Asasi Manusia: Hakekat, Konsep, dan Implikasinya dalam perspektif Hukum dan Masyarakat,* PT.Refika Aditama, Bandung. hlm.21

tetapi juga pada saat bagaimana aturan hukum tersebut ditegakan oleh lembaga pengadilan. Keadaan demikian merupakan fakta yang tidak dapat lagi disangkal, selaras dengan hal tersebut dikemukakan oleh Soetandyo Wignyosoebroto yang menyatakan bahwa dalam kekuasaan rezim orde baru hukum bukan ditegakan berdasarkan apa yang tersebut dalam pasal-pasalnya tetapi hukum telah dipolitisasi sesuai dengan kehendak para penguasa, hukum harus ditegakan namun jika permasalahan hukum mengusik penguasa maka hukum harus tunduk pada kekuasaan tersebut. Lanjutnya bahwa realitas sosial dan hukum Indonesia telah memposisikan fungsionalisasi hukum sebagai suatu sistem instrumental sosial dalam kehidupan berbangsa dan bernegara telah dibelokan secara sistematis kearah yang berbeda dari konsep dasarnya.[83]

Dalam kenyataannya fungsionalisasi hukum untuk sekedar menjaga ketertiban dan mengamankan kepentingan penguasa serta fungsionalisasi hukum pada upaya melindungi dan melanggengkan suatu kondisi masyarakat yang hanya menguntungkan bagi sekelompok elit penguasa yang berkuasa dengan mengorbankan ketentraman dan kepentingan sebagian besar warga negara,[84] sehingga mereka yang memiliki akses paling lapang menuju kepusat-pusat kekuasaan pembentukan hukum perundangan akan jelas paling berdaya memanfaatkan hukum sebagai *goverment's social control* untuk menguasai sistem guna mengamankan dan mengefektifkan

---

[83] Soetandyo Wignyosoebroto, 2000, *Perkembangan Hukum dan Antisipasinya Menghadapi Perkembangan Bisnis Pada Era Nasional dan Global,* dalam Khudzaifah Dimyati dan Kelik Wardiono (ed), *Problema Globalisasi Perspektif Sosiologi Hukum, Ekonomi dan Agama,* Muhammdiyah University Press, Surakarta, hlm.26

[84] *Ibid.*

kebijakan dan kepentinganya.[85] dalam penegakan hukumnya pun jelas memperlihatkan bagaimana *rule of law* telah terdistorsi sedemikian rupa menjadi realitas *rule (of the executive rulers) by using* atau bahkan *misusing law.*[86] Senada dengan pendapat diatas dikemukakan oleh Abdul Hakim Garuda Nusantara yang menyatakan bahwa praktek pembuatan dan penegakan hukum memperlihatkan bahwa dominasi faktor politik telah mengakibatkan ketidakkreatifan pengadilan untuk mengembangkan doktrin-doktrin hukum progresif.[87]

Dalam penelitian ini penulis tidak mengkaji perdebatan asumsi kedua kajian politik dan hukum tersebut, namun penulis lebih memahami secara realistis bahwa hukum merupakan produk politik. Hukum sebagai produk politik, karena warna hukum sangat ditentukan kekuatan atau konfigurasi politik yang melahirkannya.[88] Asumsi ini dipilih berdasarkan kenyataan bahwa setiap produk hukum merupakan produk keputusan politik sehingga hukum merupakan hasil dari proses yang sangat dipengaruhi oleh berbagai pemikiran politik yang saling berinteraksi di kalangan politisi. Dari sudut *"das sollen"* ada pandangan politik harus tunduk terhadap ketentuan hukum namun pada kenyataannya dari sudut *"das sein"* maka hukum yang tunduk terhadap konfigurasi politik yang melatarbelakanginya, untuk kasus Indonesia maka fungsi instrumental hukum sebagai sarana politik sangat

---

[85] Soetandyo Wignyosoebroto, 2002, *Hukum, Paradigma, Metode dan Masalahnya,* Elsam dan HUMA, Jakarta, hlm.353

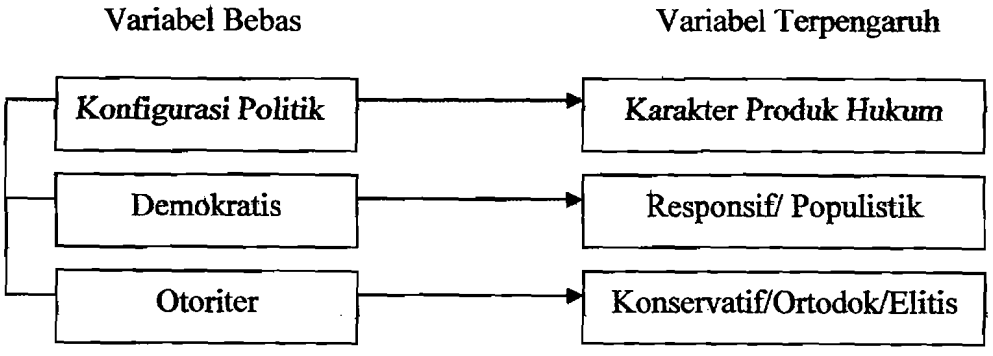
[86] Soetandyo Wignyosoebroto, *Perkembangan....*Op.Cit, hlm.26

[87] Abdul Hakim Garuda Nusantara, 1988, *Politik Hukum Indonesia,* Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, Jakarta, hlm.43

[88] Mahfud MD, 1999, *Pergulatan Politik dan hukum di Indonesia,* Gama Media, Yogyakarta, hlm.4

kentara terutama bila menyangkut *electoral trheshold*, atau dapat dikatakan bahwa konfigurasi politik tersebut merupakan variabel bebas yang mempengaruhi hukum sebagai variabel yang tergantung (terpengaruh).

Faktor yang mempengaruhi dibagi dalam dua variabel yaitu variabel bebas (konfigurasi politik) dan variabel terpengaruh (karakter produk hukum) ke dalam dua ujung yang dikotomis. Variabel konfigurasi politik dibagi atas konfigurasi demokratis dan konfigurasi otoriter (non demokratis), sedangkan variabel karakter produk hukum dibagi atas produk hukum yang berkarakter responsif atau otonom dan produk hukum yang berkarakter ortodoks/konservatif atau menindas. Dengan pemecahan kedua variabel tersebut dalam konsep yang dikotomis, maka dapat dinyatakan secara lebih rinci bahwa konfigurasi politik yang demokratis akan melahirkan produk hukum yang berkarakter atau otonom, sedangkan konfigurasi politik yang otoriter (non demokratis) akan melahirkan produk hukum yang berkarakter konservatif ortodoks atau menindas.[89]



[89] *Ibid.*, hlm.15

Terdapat karakteristik produk hukum yang merupakan hasil konfigurasi politik, baik otonom maupun responsif atau menindas atau otoriter, yakni:[90]

	Tipe Menindas	Tipe Otonom
Tujuan Hukum	Ketertiban	Kesahan
Legitimasi	Pertahanan Sosial dan *Raison d'etaat*	Menegakan Prosedur
Peraturan	Kasar dan terperinci tetapi hanya mengikat pembuat peraturan secara lemah	Sangat terurai, mengikat pembuat maupun mereka yang diatur
Penalaran (*Reasoning*)	*Ad hoc*, sesuai keperluan dan partikularistik	Mengikatkan diri secara ketat kepada otoritas hukum, peka terhadap formalisme dan legalisme
Diskresi	Merata, oportunistik	Dibatasi oleh peraturan peraturan, pendelegasian sangat terbatas
Pemaksaan	Luas sekali, pembatasanya lemah	Kontrol oleh pembatasan hukum
Moralitas	Moralitas komunal, moralitas hukum, moralitas pemaksaan	Moralitas kelembagaan, yaitu diikat oleh pemikiran tentang integritas dari proses hukum
Kaitan Politik	Hukum ditundukkan kepada politik kekuasaaan	Hukum bebas dari politik, pemisahan kekuasaan
Harapan Terhadap kepatuhan	Tidak bersyarat, ketidakpatuhan dengan begitu saja dianggap menyimpang	Bertolak dari peraturan yang sah, yaitu menguji kesahan Undang-undang dan Peraturan
Partisipasi	Tunduk dan patuh, kritik dianggap tidak loyal	Dibatasi oleh prosedur yang ada, munculnya kritik hukum.

[90] Moh. Mahfud MD, *Politik....Op.Cit.*, hlm.21

Konsep demokrasi dan otoriter (non demokratis) diidentifikasi berdasarkan tiga indikator yaitu sistem kepartaian dan peranan badan perwakilan, peranan eksekutif dan kebebasan pers. Sedangkan konsep hukum responsif/otonom diidentifikasi berdasarkan proses pembuatan hukum, pemberian fungsi hukum dan kewenangan menafsirkan hukum. Berdasarkan indikator-indikator tersebut, konsep-konsep itu kemudian diberi pengertian konseptual yang khusus, yaitu:[91]

a. Konfigurasi politik demokratis adalah konfigurasi yang membuka peluang bagi berperannya potensi rakyat secara maksimal untuk turut aktif menentukan kebijakan negara. Di dalam konfigurasi yang demikian pemerintah lebih merupakan "komite" yang harus melaksanakan kehendak-kehendaknya masyarakat yangdirimuskan demokratis,badan perwakilan rakyat dan partai politik berfungsi secara proporsional dan lebih menentukan dalam pembuatan kebijakan negara. Konfigurasi ini akan melahirkan hukum-hukum yang berkarakter responsif/populistis
b. Konfigurasi politik otoriter adalah konfigurasi yang menempatkan pemerintah pada posisi yang sangat dominan dengan sifat intervesionis dalam penentuan dan pelaksanaan kebijakan negara sehingga potensi dan aspirasi masyarakat tidak teragregasi dan terartikulasi secara proporsional. Bahkan dengan peran pemerintah yang sangat dominan, badan perwakilan rakyat dan partai politik tidak

[91] *Ibid.*, hlm.8

berfungsi dengan baik dan lebih merupakan alat justifikasi (*rubber stamps*) atas kehendak pemerintah. Konfigurasi politik ini akan melahirkan hukum-hukum yang berkarakter ortodoks/konservatif/elitis

c. Produk hukum responsif/otonom adalah produk hukum yang karakternya mencerminkan pemenuhan atas tuntutan-tuntutan baik individu maupun berbagai kelompok sosial di dalam masyarkat sehingga lebih mampu mencerminkan rasa keadilan didalam masyarakat. Proses pembuatan hukum responsif ini mengundang secara terbuka partisipasi dan aspirasi masyarakat dan lembaga peradilan, hukum, diberi fungsi sebagai alat pelaksana bagi kehendak masyarakat; sedangkan rumusannya biasanya cukup rinci sehingga tidak terbuka untuk dapat diinterprestasi berdasarkan kehendak dan visi pemerintah. Jika dilihat dari segi penafsirannya, produk hukum yang berkarakter responsif biasanya memberi sedikit peluang bagi pemerintah untuk membuat penafsiran sendiri melalui berbagai peraturan pelaksanaan dan peluang yang sempit itupun berlaku untuk hal-hal yang betul-betul bersifat teknis.

d. Produk hukum konservatif/ortodoks adalah produk hukum yang karakternya mencerminkan visi politik pemegang kekuasaan dominan sehingga pembuatannya tidak mengundang partisipasi dan aspirasi masyarakat, dan lembaga peradilan. Jika prosedur seperti itu ada maka umumnya bersifat formalitas. Di dalam produk yang demikian biasanya hukum diberi fungsi dengan sifat positivis instrumentalis

atau menjadi alat pelaksanaan ideologi dan program pemerintah. Rumusan materi hukumnya biasanya bersifat pokok-pokok saja sehingga dapat diinterprestasikan oleh pemerintah menurut visi dan kehendaknya sendiri dengan berbagai pelaksanaan. Dari segi penafsirannya produk hukum yang berkarakter ortodoks/ konservatif mempunyai peluang luas bagi pemerintah untuk membuat berbagai macam penafsiran dengan berbagai peraturan lanjutan yang berdasarkan pada visi sepihak dari pemerintah dan tidak sekedar masalah teknis.

Secara spesifik, untuk mengkualifikasikan apakah konfigurasi politik itu demokratis atau otoriter, indikator yang dipakai adalah bagaimana kinerja tiga pilar demokrasi, yaitu: peranan partai politik dan badan perwakilan, kebebasan pers, dan peranan eksekutif. Pada konfigurasi politik yang demokratis, partai politik dan lembaga perwakilan aktif berperan menentukan hukum negara atau politik nasional. Selain itu didukung pers yang bebas, sedangkan peranan pemerintah tidak dominan dan tunduk pada kemauan-kemauan rakyat yang digambarkan lewat kehendak lembaga perwakilan rakyat. Pada konfigurasi politik yang otoriter, keadaannya berbanding terbalik dengan keadaan konfigurasi politik demokratis.[92]

[92] *Ibid.*, hlm.25

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

A. Diskripsi Undang-undang No.12 Tahun 2003

Undang-Undang No.12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah lahir dari tuntutan, perkembangan, dan dinamika masyarakat sebagaimana dituangkan dalam perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah serta memilih Presiden dan Wakil Presiden. Undang-Undang No.12 Tahun 2003 diperlukan sebagai landasan hukum bagi penyelenggaraan pemilihan umum yang lebih berkualitas dengan partisipasi masyarakat seluas-luasnya dan dilaksanakan berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

Undang-Undang No.12 Tahun 2003 disebut juga Undang-undang Pemilihan Umum, Undang-undang terdiri dari XVI BAB dan 148 Pasal. Berkaitan dengan *Electoral Threshold*, Undang-Undang No.12 Tahun 2003 telah mengatur ketentuan *Electoral Threshold* tersebut dalam Pasal 9 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang No.12 Tahun 2003 yang berbunyi: Pasal 9 ayat 1 "Untuk dapat mengikuti Pemilihan umum berikutnya, Partai Politik Peserta Pemilu harus: memperoleh sekurang-kurangnya 3% (tiga persen)

jumlah kursi DPR; memperoleh sekurang-kurangnya 4% (empat persen) jumlah kursi DPRD Provinsi yang tersebar sekurang-kurangnya di (setengah) jumlah provinsi seluruh Indonesia; atau memperoleh sekurang-kurangnya 4% (empat persen) jumlah kursi DPRD Kabupaten/Kota yang tersebar di (setengah) jumlah kabupaten/kota seluruh Indonesia.

Sedangkan Pasal 9 ayat 2, berbunyi "Partai Politik Peserta Pemilu yang tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat mengikuti Pemilu berikutnya apabila: bergabung dengan Partai Politik Peserta Pemilu yang memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1); bergabung dengan partai politik yang tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan selanjutnya menggunakan nama dan tanda gambar salah satu partai politik yang bergabung sehingga memenuhi perolehan minimal jumlah kursi; atau bergabung dengan partai politik yang tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dengan membentuk partai politik baru dengan nama dan tanda gambar baru sehingga memenuhi perolehan minimal jumlah kursi.

B. *Electoral Threshold* Diperlukan Dalam Membangun Proses Demokratisasi di Indonesia Pasca Reformasi 1998

Proses demokratisasi di Indonesia mengalami perubahan yang signifikan setelah adanya gerakan reformasi yang terjadi pada tahun 1998, yang ditandai dengan adanya amandemen konstitusi. Amandemen konstitusi telah merubah paradigma demokratisasi bangsa Indonesia, sebab sebelum

amandemen konstitusi menganut paham pembagian kekuasaan yang bersifat vertikal sehingga proses demokratisasi guna perwujudan kedaulatan rakyat melalui proses pemilihan umum dianggap terwujud penuh dalam wadah Majelis Permusyawatan Rakyat sebagai lembaga tertinggi negara.

Setelah amandemen UUD 1945 perubahan paradigma demokratisasi rakyat mengalami perubahan seiring adanya penerapan teori pemisahan kekuasaaan yang bersifat horizontal *(separation of power)* yang bernuansa *check and balances system* (sistem pengawasan dan keseimbangan) diantara lembaga negara yang mengandaikan adanya kesetaraan dan saling mengawasi sehingga tidak ada lembaga yang lebih *powerfull* dari lembaga negara yang lainnya.

Pemisahan kekuasaaan yang bersifat horizontal *(separation of power)* yang bernuansa *check and balances system* mempunyai implikasi adanya suatu proses perwujudan lembaga negara yang mencerminkan kedaulatan rakyat sebagai sendi-sendi demokratisasi di Indonesia. Lembaga negara tersebut dipilih berdasarkan proses demokratisasi, proses demokratisasi pasca reformasi 1998 lebih diarahkan pada demokratisasi konstitusional yang prosedural, artinya proses demokratisasi merupakan sarana perwujudan kedaulatan rakyat yang penyelenggaraannya berdasarkan pada ketentuan konstitusi dan melalui proses pemilihan yang prosedural, yaitu Pemilihan Umum.

Pemilihan umum merupakan pilihan yang tepat bagi bangsa Indonesia untuk penyelenggaraan demokratisasi di Indonesia guna

melakukan rekruitmen kepemimpinan nasional, sebab selama orde baru pemilihan umum telah tercederai oleh kooptasi kekuasaan sehingga dengan mudah dijadikan sarana untuk melegitimasi kekuasaan penguasa sehingga proses penyelenggaraan demokratisasi tidak menjamin adanya pemenuhan terhadap prinsip keterwakilan, akuntabilitas dan legitimasi dari rakyat sebagai pemegang kedaulatan rakyat dan penentu arah demokratisasi di Indonesia.

Pasca reformasi, nuansa demokratisasi di Indonesia semakin berkembang pesat seiring adanya kebebasan hak asasi manusia dalam mendirikan partai politik dan berpartisipasi dalam pemilihan umum, kebebasan tersebut telah melahirkan berdirnya puluhan partai politik yang akan mengikuti pemilihan umum. Keadaan tersebut tentunya akan menimbulkan ketidakstabilan politik di Indonesia, akhirnya tahun 1999, Pemerintah menginisiasi lahirnya Undang-undang No.3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang No. 4 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-undang No.3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum yang didalamnya mencantumkan ketentuan *Electoral Threshold* (pembatasan jumlah partai politik dalam pemilihan umum). Ketentuan *Electoral Threshold* tersebut akhirnya meloloskan 48 partai politik peserta pemilihan umum yang saling berkompetisi merebut suara rakyat dalam proses demokratisasi.

Jumlah partai politik yang sangat besar tersebut tentunya merupakan dampak yang secara langsung terjadi dari adanya suatu ketentuan kebebasan

mendirikan partai politik dan berpartisipasi dalam pemilihan umum yang selama orde baru mendapat pengekangan dari pemerintah. Namun, masa transisi pasca reformasi tersebut belum mampu membangun suatu keadaan masyarakat Indonesia yang demokratis yang terwujud dalam penanaman nilai-nilai demokratisasi dan penghormatan terhadap hak asasi manusia yang berimplikasi pada perumusan pembuatan Undang-undang maupun dalam implementasinya dalam kehidupan bernegara.

Lahir dan ikut berpartisipasinya 48 partai politik pada pemilihan umum tahun 1999 tentunya sangat berpengaruh pada kestabilan proses demokratisasi di Indonesia, untuk tetap menjaga kestabilan demokratisasi tersebut tentunya memerlukan adanya suatu penerapan *Electoral Threshold* untuk pemilihan umum tahun 2004. Indonesia pertama kali menerapkan *electoral threshold* bagi partai politik peserta pemilu berikutnya sejak Pemilu 1999 yaitu setelah reformasi, bagi partai-partai yang tidak mencapai jumlah kursi minimal 2% di parlemen tidak dapat mengikuti Pemilu 2004. Hal tersebut mengakibatkan 42 parpol dari Partai Politik Peserta Pemilu 1999 tidak dapat mengikuti Pemilu berikutnya di 2004. Berikutnya pada Pemilu Legislatif 2004 yang lalu batasan ini ditingkatkan lagi menjadi 3%, sehingga 17 dari 24 Partai Politik Peserta Pemilu tidak dapat ikut Pemilu 2009 kecuali bila mereka bergabung dengan partai lain untuk memenuhi syarat tersebut sehingga dari partai politik peserta Pemilu 2004, hanya 7 partai yang dapat lolos secara langsung memenuhi persyaratan *Electoral Threshold.*

Electoral Threshold diperlukan untuk membangun demokratisasi melalui pemilihan umum yang intinya menjadikan rakyat sebagai pemegang kekuasaan, pembuat dan penentu keputusan dan kebijakan tertinggi dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan serta pengontrol terhadap pelaksanaan kebijakannya baik yang dilakukan secara langsung oleh rakyat atau yang mewakilinya melalui lembaga perwakilan yang diusung oleh partai politik yang aspiratif dan mampu secara alami menjadi sarana aspirasi bangsa Indonesia.

Electoral Threshold, secara teoritis dapat dikatakan merupakan ketentuan pembatasan dari salah satu unsur dalam sistem kepartaian multipartai dan sistem perwakilan berimbang (proporsional) yang menetapkan bahwa suatu partai politik baru dapat menempatkan wakilnya di DPR jika partai tersebut berhasil memperoleh persentase tertentu dari total suara nasional. Namun dalam prakteknya di Indonesia, penerapan *Electoral Threshold* digunakan untuk melakukan pembatasan ikut pemilihan umum periode berikutnya. Ketentuan *Electoral Threshold* telah diimplementasikan sejak pemilihan umum tahun 1999, yang tercantum dalam Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum dengan implementasi pembatasan 2% bagi partai politik untuk pemilihan tahun 2004 dan untuk pemilihan umum tahun 2009 adanya implementasi *Electoral Threshold* dengan pembatasan 3%. Implementasi *Electoral Threshold* yang memberikan pembatasan bagi partai politik peserta pemilihan umum dengan

adanya ketentuan jumlah angka pembatasan dari total suara nasional yang sah dalam pemilihan umum.

Undang-undang No.12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memasukan ketentuan *Electoral Threshold* dalam Pasal 9 ayat 1 dan ayat 2 UU tersebut. Pasal 9 ayat 1 mensyaratkan bagi partai politik peserta pemilihan umum untuk memperoleh sekurang-kurangnya 3% (tiga persen) jumlah kursi DPR pada pemilihan tahun 2004; memperoleh sekurang-kurangnya 4% (empat persen) jumlah kursi DPRD Provinsi yang tersebar sekurang- kurangnya di (setengah) jumlah propinsi seluruh Indonesia; atau memperoleh sekurang-kurangnya 4% (empat persen) jumlah kursi DPRD Kabupaten/ Kota yang tersebar di (setengah) jumlah Kabupaten/Kota seluruh Indonesia.

Sedangkan, Pasal 9 ayat 2 UU Pemilu tersebut mengemukakan bahwa partai politik peserta pemilu yang tidak memenuhi ketentuan syarat tersebut dapat mengikuti pemilu berikutnya dengan cara: bergabung dengan partai politik peserta pemilu yang memenuhi ketentuan syarat *Electoral Threshold* untuk mengikuti pemilihan umum periode 2009; bergabung dengan partai politik yang tidak memenuhi persyaratan *Electoral Threshold* dengan cara menggunakan nama dan tanda gambar salah satu partai politik yang bergabung tersebut sehingga memenuhi perolehan minimal jumlah kursi atau memenuhi persyaratan *Electoral Threshold*; atau bergabung dengan partai politik yang tidak memenuhi ketentuan syarat *Electoral*

Threshold dengan membentuk partai politik baru dengan nama dan tanda gambar baru sehingga memenuhi perolehan minimal jumlah kursi.

Ketentuan *Electoral Threshold* dalam Undang-undang No.12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum anggota Dewan Perwakilan rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sangat diperlukan dalam agenda membangun proses demokratisasi konstitusional di Indonesia pasca reformasi 1998. Implementasi *Electoral Threshold* dimaksudkan untuk mendorong suatu proses demokratisasi dengan adanya suatu proses alamiah sehingga menghasilkan suatu proses penyederhaan partai politik peserta pemilihan umum. Implikasi lainnya, penerapan *Electoral Threshold* juga menguntungkan partai-partai politik yang tidak mencapai *Electoral Threshold* karena meskipun partai politik tidak memenuhi kuota 3% (tiga persen) tetap dapat menempatkan perwakilannya di Dewan Perwakilan Rakyat.

Dari kacamata partai politik, terjadi perdebatan tentang ketentuan *Electoral Threshold* dikalangan politisi, bahwa e*lectoral threshold* merupakan bentuk penyederhanaan dan penataan sistem multipartai melalui Pemilu dalam rangka membangun proses demokrasi yang konstitusional (*constitutional democracy*). Jadi diharapkan hasil akhir dari adanya sistem *Electoral Threshold* tersebut selain bisa menciptakan sistem kepartaian yang lebih sederhana, juga seleksi alam bagi partai politik untuk menciptakan partai politik yang eksis, lebih terarah dan jelas.

Di sisi lain *Electoral Threshold* ini merupakan suatu bentuk pelanggaran konstitusional bagi kebebasan berserikat warga negara, keikutsertaan dalam pemilihan umum dan hak asasi manusia, sehingga secara tidak langsung merugikan hak konstitusional para politisi dalam partai yang dirugikan. Namun secara teoritis keberadaan ketentuan *Electoral Threshold* bertujuan agar terbangun sistem multi partai sederhana *(the multiple simple party system),* guna mewujudkan tujuan kemasyarakatan dan kenegaraan yang berwawasan kebangsaan agar tercipta sistem pemerintahan yang stabil.

Menurut Hamdan Zulfa,[1] bahwa ketentuan *Electoral Threshold* dalam Undang-undang No.12 Tahun 2003 sangat diperlukan dalam agenda membangun proses demokratisasi konstitusional di Indonesia pasca reformasi 1998. Penyusunan dan lahirnya undang-undang 12 tahun 2003 tersebut guna membangun negara Indonesia dalam satu cermin stabilitas politik yang demokratis dengan partai politik yang sederhana, dan terseleksi secara alamiah sehingga tidak dipaksakan keberadaanya, sebab *Electoral Threshold* tidak melarang warga negara untuk melaksanakan hak asasinya di bidang politik. *Electoral Threshold* tidak memiliki kaitan dengan pembatasan hak berkumpul dan berserikat, namun *Electoral Threshold* terkait dengan keberadaan partai politik dalam keikutsertaannya dalam proses pemilihan umum, sebab partai politik dilindungi undang-undang untuk memperjuangkan hak dan kepentingannya.

[1] Wawancara dengan Bp. Hamdan Zulfa, SH, MH (Ketua Umum Partai Bulan Bintang), tanggal 17 Juni 2008

Sedangkan menurut Hakam Naja,[2] bahwa *Electoral Threshold* berlaku sudah menjadi kesepakatan seluruh partai politik yang duduk di lembaga Dewan Perwakilan Rakyat untuk menciptakan multi partai yang produktif dan stabil dalam membangun demokrasi konstitusional. Sebab jika keberadaan partai politik yang ikut serta dalam pemilihan umum tidak ditata maupun diatur tentunya kan berpengaruh negatif dengan munculnya partai partai yang tidak produktif dan aspiratif sehingga nantinya dapat menimbulkan ketidakstabilan politik nasional.

Lanjutnya, Idealnya keberadaan partai politik untuk membangun sistem politik yang demokratis konstitusional yang sederhana sehingga komponen-komponen bangsa diakomodasi dalam partai politik keragaman penduduk bangsa Indonesia. Dalam negara yang menganut sistem demokrasi, *Electoral Threshold* memang produk hukum hasil tarik menarik (kompromi politik) pemikiran antara politisi-politisi yang menginginkan membangun sebuah sistem demokrasi yang konstitusional dengan melalui pemilihan umum, sehingga wajar saja konfigurasi politik lebih terlihat dalam membuat ketentuan *Electoral Threshold.*

Sementara menurut Jamaluddin Karim,[3] bahwa pada awalnya ketentuan pembatasan terhadap partai politik peserta pemilihan umum tersebut menimbulkan perdebatan, apakah akan menerapkan *Electoral Threshold* atau *Parliamentary Threshold.* Perdebatan tersebut terkait dengan

---

[2] Wawancara dengan Bp. Hakam Naja, (Fungsionaris Partai Amanat Nasional) tanggal 18 Juni 2008

[3] Wawancara dengan Bp. Jamaluddin Karim, SH (Anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang ikut serta dalam pembahasan *electoral threshold*) tanggal 17 Juni 2008

dinamika politik yang berkembang dengan tingkat kesadaran budaya politik masyarakat. Tampaknya, akhirnya gagasan tersebut mengerucut dan terpilihlah *Electoral Threshold* sebagai pilihan yang tepat pada pembahasan Rancangan Undang-undang Pemilihan umum.

Electoral Threshold pada awalnya bertujuan untuk membangun sistem politik Indonesia kedepan yang lebih demokratis dan berkeadilan, yaitu, sistem penyederhanaan politik multi partai sederhana, namun *Electoral Threshold* untuk membatasi jumlah partai politik meskipun dalam prakteknya tafsir politiknya tersebut tidak defenitif, artinya ketentuan *Electoral Threshold* tidak membatasi keberadaan partai politik dan penyederhanaan partai politik (jumlahnya terbatasi) atau dengan kata lain mendefenisikan jumlah multi partai yang sederhana yang ikut pemilihan umum.

Keberadaan *Electoral Threshold* dalam kacamata Hukum Tata Negara merupakan suatu mekanisme dalam kerangka hukum untuk mengatur aktifitas perpolitikan dalam kancah pemilihan umum, artinya *Electoral Threshold* sebenarnya merupakan keharusan untuk membangun sistem demokrasi yang berdasarkan nilai-nilai konstitusionalisme bangsa Indonesia dan adanya penghargaan terhadap hak asasi manusia. Menurut Denny Indrayana,[4] ketentuan *Electoral Threshold* dalam Undang-undang No.12 Tahun 2003 sangat diperlukan dalam agenda membangun proses demokratisasi konstitusional di Indonesia pasca reformasi 1998, dengan

[4] Wawancara dengan Bp.Denny Indrayana, SH, LLM, Ph.D (Pakar Hukum Tata Negara Universitas Gadjah Mada) pada tanggal 20 Agustus 2008

asumsi bahwa *Electoral Threshold* merupakan suatu cara pembatasan melalui ketentuan Undang-undang bagi partai politik peserta pemilihan umum guna membangun sistem demokratisasi yang lebih efektif dan efesien melalui ketentuan hukum dalam praktek ke-pemilu-an, sehingga nantinya proses demokratisasi tersebut mampu menghadirkan partai-partai politik yang partisipatif dan lebih aspiratif. *Electoral Threshold* harus menjadi kesepakatan partai politik yang dikukuhkan dalam ketentuan Undang-undang Pemilihan Umum. Namun *Electoral Threshold* ini seharusnya mengikat partai politik dan pengurusnya, sehingga konsensus tersebut dalam implementasinya menjadi sebuah kesepakatan bersama.

Sementara keberadaan *Electoral Threshold* dalam kacamata Ilmu Politik merupakan suatu mekanisme dalam membangun sistem demokrasi yang lebih baik melalui proses pemilihan umum. Menurut Anggorito,[5] secara umum pembatasan partai politik (*threshold*) dibenarkan secara hukum maupun politik, misalnya Amerika Serikat yang mempunyai 2 (dua) partai besar tidak pernah terdengar gaungan permintaan masyarakat untuk multi partai dan hampir tidak ada masalah soal *human right* dibidang sosial politik. Jadi, hampir di seluruh negara di dunia memungkinkan pembatasan, baik dalam bentuk *Electoral Threshold* maupun *Parliamentary Threshold* yang biasanya mencakup ketentuan pembatasan tentang ikut tidaknya partai politik dalam pemilu yang akan datang yang didasarkan pada perolehan suara nasional maupun berdasarkan perolehan kursi di lembaga legislatif.

[5] Wawancara dengan DR.Anggorito (Pakar Ilmu Politik) pada tanggal 18 Juni 2008

Electoral Threshold tidak membatasi kebebasan berserikat, berkumpul atau beraktifitas warga negara dalam kegiatan perpolitikan di Indonesia, *Electoral Threshold* hanya merupakan syarat alami bagi partai politik peserta pemilihan umum sehingga nantinya akan terlihat partai yang benar-benar mendapatkan amanat rakyat. Sebab jika dalam pemilihan umum terlalu banyak partai yang ikut serta, tentunya akan menimbulkan ketidakstabilan politik nasional yang disebabkan oleh tidak kokohnya kondisi perpolitikan nasional dan budaya hukum yang menopangnya.

Lanjutnya, implementasi *Electoral Threshold* guna pembangunan demokrasi yang lebih baik membutuhkan budaya politik bangsa dan didukung oleh budaya hukum masyarakat yang kokoh untuk menciptakan tatanan konstitusionalisme Indonesia. Budaya hukum yang kokoh tersebut harus dicantumkan dalam konstitusi, artinya ketentuan *electoral threshold* harus dimasukan dalam salah satu pasal dalam konstitusi, hal ini disebabkan untuk merubah UUD sangat sulit sedangkan UU Pemilu dapat saja dirubah sesuai dengan warna politik nasional dan untuk merubah UU Pemilu tersebut tidak sulit atau membutuhkan *political will* pemerintah untuk benar-benar berani mengambil sikap untuk memperkokoh konstitusionalisme Indonesia dengan membangun desain demokrasi politik yang konstitusional dengan menolak permintaan DPR untuk merubah maupun mengamandemen UU Pemilu, khususnya ketentuan *electoral threshold*. Penerapan *Electoral threshold* tentunya menimbulkan konsekuensi bagi keberadaan partai-partai kecil, namun perlu dipertegas bahwa penerapan *Electoral Threshold*

tersebut tidak mengancam pembangun demokratisasi, sebab hak-hak untuk kebebasan beraktifitas dalam pemilihan umum tetap dilindungi oleh undang-undang.

Dalam dimensi hak asasi manusia bahwa demokrasi harus sejalan dengan hak asasi manusia, proses demokrasi harus mendasarkan pada kebebasan politik warga negara. Menurut Ifdhal Kasim,[6] *Electoral Threshold* merupakan ketentuan internasional yang bersifat universal yang berkaitan dengan suatu mekanisme untuk memberikan syarat berupa seleksi alamiah bagi partai politik dalam mengikuti kompetisi dalam proses demokratisasi. *Electoral Threshold* dalam hal ini tercantum dalam UU Pemilu merupakan pengaturan yang bersifat legal dan tidak melanggar ketentuan hak asasi manusia, sebab hak asasi dalam bidang politik telah memberikan kebebasan bagi setiap warga negara Indonesia untuk mendirikan partai politik maupun berpartisipasi dalam proses pemilihan umum.

Pada intinya bahwa adanya pengesahan UU Pemilu yang mencantumkan ketentuan e*lectoral threshold* tersebut memang bertujuan untuk penyederhanaan partai politik peserta pemilihan umum untuk membangun desain demokrasi politik di Indonesia kearah yang lebih baik, namun dalam implementasinya sangat dipengaruhi oleh atmosfer atau konfigurasi politik nasional yang berkembang sebab konfigurasi politik selalu berkembang sesuai dengan perkembangan zaman dan keadaan negara,

[6] Wawancara dengan Bp.Ifdhal Kasim, SH (Ketua Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Republik Indonesia) tanggal 27 Juli 2008.

sehingga dapat dikatakan bahwa keberhasilan implementasi *electoral threshold* dalam membangun desain demokrasi politik adalah adanya partisipasi dan budaya politik bangsa Indonesia yang mendasarkan pada ketentuan hukum dan penghormatan hak asasi manusia.

C. Konfigurasi Politik Dalam Penentuan Munculnya *Electoral Threshold* Dalam Undang-undang No.12 Tahun 2003

Secara akademis Undang-undang No.12 Tahun 2003 tersebut memang telah menjadi kesepakatan Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat. Namun ide awal adanya *Electoral Threshold* merupakan kehendak Dewan Perwakilan Rakyat yang didalamnya banyak partai politik yang saling berkompetisi dalam memperjuangkan kepentingan golongan atau kepentingan partai. Undang-undang No.12 Tahun 2003 sebagai produk kompromi politik, sebab warna ketentuan *Electoral Threshold* tersebut sangat ditentukan oleh kekuatan atau konfigurasi politik yang melahirkannya, terutama partai-partai politik mayoritas yang menghendaki adanya penyederahanaan partai politik yang ikut serta dalam pesta demokrasi (pemilihan umum).

Asumsi bahwa benturan kepentingan yang besar dari konfigurasi politik yang saling berkompetisi telah melahirkan *Electoral Threshold*, yang dipilih berdasarkan kenyataan bahwa UU No.12 Tahun 2003 merupakan Undang-undang yang merupakan produk keputusan kompromi politik sehingga UU No.12 Tahun 2003 dapat dijadikan ketentuan hukum

pembatasan keikutsertaan partai politik dalam pemilihan umum. Tujuan pembatasan tersebut adalah penyelenggaraan pemilihan umum dengan diikuti oleh beberapa partai politik saja.

Ketentuan *Electoral Threshold* tersebut tentunya mengandung makna politis dan lebih berimplikasi pada tujuan politis. Tujuan politis dalam ketentuan *Electoral Threshold* tersebut berimplikasi pada jumlah partai politik peserta pemilihan umum, sehingga nantinya penyederhanaan partai politik tersebut menyisakan beberapa partai politik yang mempunyai suara mayoritas yang dapat bersaing dalam proses demokratisasi di Indonesia.

Nuansa politis ketentuan *Electoral Threshold* tersebut berkaitan dengan peraturan perundang-undangan, sebab terdapat kontradiksi ketentuan UU No.12 Tahun 2003 dengan UU No.2 Tahun 2008 tentang Partai Politik. UU No.12 Tahun 2003 memberikan batasan keikutsertaan partai politik dalam pemilu, namun disisi lain UU No.2 Tahun 2008 memberikan kebebasan bagi warga negara Indonesia untuk mendirikan partai politik dan ikut serta dalam pemilihan umum. Artinya UU No.2 Tahun 2008 memberikan landasan hukum dan perlindungan hukum terhadap hak dan kebebasan warga negara dalam kehidupan politik, namun disisi lain UU No.12 Tahun 2003 memberikan batasan bagi partai politik dengan jumlah angka *Electoral Threshold* yang sangat besar. Inkonsistensi *Electoral Threshold* juga tercermin dari lemahnya pembatasan keikutsertaan pemilu, yaitu batasan hanya mengikat partai politik dan tidak mengikat

orang-orang dalam partai politik tersebut sehingga orang-orang dalam partai politik tersebut dapat leluasa berpindah partai atau mendirikan partai baru demi untuk mengikuti pesta demokrasi periode yang akan datang.

Artinya, keberadaan *Electoral Threshold* ini merupakan hasil dari kompromi kepentingan politik yang saling menguntungkan bagi partai-partai besar maupun partai-partai kecil yang duduk di parlemen. Keuntungan *Electoral Threshold* bagi partai-partai besar adalah tercapainya kepentingan untuk mengurangi rivalnya dalam proses pemilihan umum periode yang akan datang, sehingga banyak partai-partai yang berguguran dan tidak mampu mengikuti pemilihan umum. Keuntungan *Electoral Threshold* hasil kompromi politik tersebut bagi partai kecil adalah adanya ketentuan *Electoral Threshold* yang tidak mengikat pengurus (orang-orang) atau fungsionaris partai politik, sehingga pengurus partai politik dapat bebas menggunakan hak politiknya untuk menggabungkan diri dengan partai lainnya atau mendirikan partai baru sehingga dapat mengikuti proses pemilihan umum periode berikutnya.

Menurut Hamdan Zulfa,[7] keberadaan *Electoral Threshold* hasil konfigurasi politik tersebut mencakup dua hal, pertama: hak-hak partai politik minoritas maupun pengurusnya yang dirugikan oleh ketentuan *Electoral Threshold*, kedua: masalah bagaimana ketentuan *Electoral Threshold* dapat membangun desain politik nasional yang fungsional dan sederhana. Permasalahan pertama merupakan konsekuensi implikatif dari

[7] Wawancara dengan Bp. Hamdan Zulfa, *Op.Cit*

permasalahan kedua, sebab permasalahan kedua merupakan tujuan seluruh masyarakat Indonesia untuk menciptakan negara Indonesia yang demokratis. Untuk menciptakan suasana negara yang demokratis tersebut tentunya peran partai politik sebagai pilar demokrasi harus ditata dan disusun, dan untuk menata maupun menyusun tersebut membutuhkan seleksi alami untuk menciptakan partai politik yang lebih sederhana dan mendapat amanat dari rakyat untuk terus menyuarakan kepentingan rakyat di lembaga Dewan Perwakilan Rakyat, jadi secara tidak langsung Partai Politik yang mempunyai suara minoritas akan terseleksi keberadaannya secara alami dan jika tidak lulus dalam seleksi alami tersebut tentunya partai politik tidak memenuhi syarat untuk ikut serta dalam pemilihan umum.

Menurut Hakam Naja,[8] bahwa dalam negara yang menganut sistem demokrasi *Electoral Threshold* memang merupakan produk hukum hasil tarik menarik (kompromi politik) pemikiran antara politisi-politisi yang menginginkan membangun sebuah sistem demokrasi yang konstitusional melalui pemilihan umum, sehingga wajar saja konfigurasi politik lebih terlihat dalam perumusan ketentuan *Electoral Threshold.* Ketentuan *Electoral Threshold* yang merupakan silang kepentingan dan semangat kompromínya kepentingan yang besar dari partai-partai politik yang duduk di parlemen mengandung konsekuensi, sebab tidak dapat dipungkiri bahwa *Electoral Threshold* tersebut secara subyektif belum menunjukan adanya aspek keadilan dan proporsionalitas bagi partai politik lainnya. Akibat dari

[8] Wawancara dengan Bp.Hakam Naja, *Op.Cit*

dominasi kepentingan partai politik menyebabkan implementasinya ketentuan *Electoral Threshold* dengan tujuan penyerdehanaan partai politik untuk membangun demokratisasi belum terwujud, bukan penyerderhanaan partai politik yang terjadi tetapi justru bertambahnya partai politik yang ikut serta dalam pemilihan umum tahun 2009.

Sedangkan menurut Jamaluddin Karim,[9] bahwa keinginan mewujudkan sistem politik multi partai sederhana dengan menerapkan *Electoral Threshold* untuk membatasi jumlah partai politik, walaupun dalam prakteknya tafsir politiknya tersebut tidak defenitif, artinya ketentuan *Electoral Threshold* tidak membatasi secara defenitif tentang keberadaan partai politik dan penyederhanaan partai politik (jumlahnya terbatasi) atau dengan kata lain tidak ada ketentuan defenitif yang mendefenisikan jumlah multi partai yang sederhana yang ikut pemilihan umum, misal *Electoral Threshold* menginginkan kedepannya hanya beberapa partai politik yang ikut serta dalam pemilihan umum. Pada dasarnya konfigurasi politik dalam mewujudkan kepentingan dengan implementasi penentuan *Electoral Threshold* antara partai yang mempunyai suara mayoritas dan partai yang mempunyai suara minoritas di Dewan perwakilan Rakyat adalah dominasi kepentingan yang sama, yaitu: partai politik yang menginginkan penyederhanaan sistem politik di Indonesia. Intinya *Electoral Threshold* merupakan kepentingan politik bersama untuk memajukan sistem politik yang demokratis dan konstitusional. Berkaitan dengan peraturan perundang-

[9] Wawancara dengan Bp.Jamaluddin Karim, *Op.Cit*

undangan terdapat kontradiksi ketentuan UU No.12 Tahun 2003 dengan UU No.2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, disisi lain UU No.12 Tahun 2003 memberikan batasan keikutsertaan partai politik dalam pemilu namun disisi lain UU No.2 Tahun 2008 memberikan kebebasan bagi warga negara Indonesia untuk mendirikan partai politik dan ikut serta dalam pemilihan umum.

Dari perspektif hukum tata negara, bahwa konfigurasi politik dalam penentuan munculnya *Electoral Threshold* dalam Undang-undang No.12 Tahun 2003 di tentukan oleh warna dan wujud pemerintahan dimasa demokratisasi transisional. Jadi perumusan *Electoral Threshold* dalam Undang-undang Pemilihan Umum merupakan produk konfigurasi politik pasca reformasi yang syarat dengan kepentingan reformasi.

Pilihan atas asumsi bahwa hukum merupakan produk politik mengantarkan pada penentuan hipotesis bahwa konfigurasi politik tertentu akan melahirkan produk hukum tertentu pula. Faktor yang mempengaruhi dibagi dalam dua variabel yaitu variabel bebas (konfigurasi politik) dan variabel terpengaruh (karakter produk hukum) ke dalam dua ujung yang dikotomis. Dari sudut *"das sollen"* ada pandangan politik harus tunduk terhadap ketentuan hukum namun pada kenyataannya dari sudut *"das sein"* maka hukum yang tunduk terhadap konfigurasi politik yang melatar belakanginya, untuk kasus Indonesia maka fungsi instrumental hukum sebagai sarana politik sangat kentara terutama bila menyangkut

implementasi pembatasan (*Electoral Threshold*) dalam prose pemilihan umum.

Menurut Denny Indrayana,[10] bahwa konfigurasi politik dalam penentuan munculnya *Electoral Threshold* dalam Undang-undang No.12 Tahun 2003 melalui proses legislasi yang kompromistis dan penuh permainan politik para politisi di Dewan Perwakilan Rakyat. Pemerintah tidak menginisiasi ketentuan *Electoral Threshold* tersebut, tetapi ketentuan *Electoral Threshold* tersebut muncul dalam proses tawar-menawar kepentingan golongan atau kepentingan partai antara partai besar dan partai kecil dalam parlemen, yaitu kepentingan yang saling menguntungkan bagi partai besar maupun partai kecil. Sehingga wajar jika dalam implementasinya mengalami permasalahan dan proses demokratisasi belum berjalan secara maksimal, hal ini dibuktikan bahwa tujuan adanya penyederhanaan partai politik belum tercapai dan bahkan adanya peningkatan yang signifikan terhadap jumlah partai politik peserta pemilihan umum dari tahun 2004 (24 partai politik peserta pemilihan umum) ke tahun 2009 (34 partai politik peserta pemilihan umum).

Lanjutnya, bahwa terdapat kelemahan ketentuan *Electoral Threshold* yang disebabkan adanya dominasi kepentingan politik daripada kepentingan hukum atau kepentingan umum. Hal tersebut terbukti adanya ketentuan *Electoral Threshold* dalam UU No.12 Tahun 2003 yang tidak mempunyai implikasi yang bersifat mengikat dan cenderung memberikan

[10] Wawancara dengan Bp.Denny Indrayana, *Op.Cit*

peluang kepentingan personal bagi orang-orang yang memegang peranan sebagai pengurus partai politik yang terkena dampak *Electoral Threshold*, dalam arti bahwa orang-orang yang memegang jabatan sebagai pengurus partai politik dapat mengikuti proses demokratisasi melalui pemilihan umum dengan menggabungkan partainya dengan partai yang memenuhi persyaratan *Electoral Threshold* maupun dengan partai yang tidak memenuhi *Electoral Threshold*, menggabungkan dirinya dengan partai lainnya maupun mendirikan partai politik yang baru. Artinya bahwa ketentuan *Electoral Threshold* tersebut tidak secara mendasar memberikan batasan bagi partai politik peserta pemilu serta pengurus partai politik yang tidak memenuhi persyaratan *Electoral Threshold* sebab disisi lain para pengurus partai politik dapat leluasa menikmati celah hukum ketentuan Undang-undang No.12 Tahun 2004. Konklusinya bahwa ketentuan *Electoral Threshold* hanya merupakan dinamika demokratisasi masa transisi yang implikasinya belum mendasarkan pada dinamika budaya politik yang lebih baik, artinya *Electoral Threshold* tersebut pada intinya memerlukan adanya suatu keadaan masyarakat yang memiliki kemandirian budaya politik dan budaya hukum yang baik.

Sementara dari perspektif Ilmu Politik bahwa konfigurasi politik dalam penentuan munculnya *Electoral Threshold* dalam Undang-undang No.12 Tahun 2003 sangat dipengaruhi oleh budaya politik bangsa Indonesia yang masih mencari jatidiri. Menurut Anggorito,[11] bahwa ketentuan

[11] Wawancara dengan Bp.Anggorito, *Op.Cit*

Electoral Threshold tersebut lahir dari kompromi politik yang tidak sehat Dalam prakteknya *Electoral Threshold* dipengaruhi oleh faktor budaya politik Indonesia yang tidak sehat, budaya politik yang tidak sehat tercermin dalam perilaku politik para politikis yang sering berpindah-pindah partai, misalnya: banyak politikus untuk pemilu tahun 1999 diusung oleh partai A, namun tahun 2004 politikus tersebut berindah partai B. Hal ini merupakan budaya politik yang tidak sehat sebab kepentingan yang dibawa politikus tersebut belum dapat dipetakan. Faktor budaya politik indonesia dalam perumusan *Electoral Threshold* lebih dominan, lebih dominannya kepentingan politik tersebut disebabkan karena budaya hukum masyarakat yang belum kokoh untuk menciptakan tatanan konstitusionalisme di Indonesia. Budaya hukum yang tidak kokoh tersebut menyebabkan konfigurasi politik selalu memberikan warna bagi perumusan Undang-undang Pemilihan Umum, sebab partai politik yang mempunyai suara mayoritas di Dewan Perwakilan Rakyat dapat dengan mudah membuat warna budaya politik untuk merubah Undang-undang Pemilihan umum.

Sementara dari perspektif Hak asasi manusia, bahwa konfigurasi politik dalam penentuan munculnya *Electoral Threshold* dalam Undang-undang No.12 Tahun 2003 adalah suatu kenyataan dalam membangun proses demokratisasi, namun intinya bahwa konfigurasi politik tersebut harus memperhatikan nilai-nilai universal hak asasi manusia. Menurut Ifdhal Kasim,[12] bahwa konfigurasi politik dalam penentuan munculnya

[12] Wawancara dengan Bp.Ifdhal Kasim, *Op.Cit*

Electoral Threshold dalam Undang-undang No.12 Tahun 2003 merupakan suatu proses politis yang syarat dengan kepentingan dan tujuan politis. Dimensi politis yang lebih besar dari ketentuan hukum dan hak asasi manusia dalam Undang-undang Pemilu, terlihat dari adanya perumusan *Electoral Threshold* dengan jumlah angka *threshold* yang lebih besar. Jumlah angka *threshold* dari Pemilu Tahun 1999 sebesar 2% dan Pemilu tahun 2004 sebesar 3% merupakan kompromi politik dari kepentingan partai-partai besar yang meguasai suara di Dewan Perwakilan Rakyat, sehingga implementasinya saat ini menimbulkan proses demokratisasi di Indonesia yang tidak sehat sebab tujuan *Electoral Threshold* dengan adanya penyederhaaan partai politik tidak tercapai sebab kepentingan partai besar lebih dominan dari tujuan demokratisasi.

Lanjutnya, bahwa ketentuan *Electoral Threshold* ini lahir karena adanya keinginan yang kuat dari ahli-ahli rekayasa politik untuk mengkontrol jumlah partai politik di Indonesia atau ahli politik yang tidak suka terhadap jumlah partai politik yang besar sehingga ahli-ahli rekayasa politik tersebut mempengaruhi para legislator dari partai-partai politik besar untuk mengurangi rival politiknya, apalagi Undang-undang Pemilu ini dipengaruhi oleh lobi-lobi para kaum bermodal, dunia internasional maupun golongan *Non Goverment Organisation (NGO)*. Jadi, Undang-undang Pemilihan Umum merupakan kontruksi pemikiran dari kepentingan perekayasa politik yang tidak mencerminkan perasaan politik rakyat indonesia, yang nantinya akan membahayakan proses demokratisasi dan

perlindungan hak-hak politik warga negara dalam kehidupan perpolitikan nasional. Artinya, ketentuan *Electoral Threshold* dapat juga dikatakan merupakan senjata bagi partai partai besar dan berkuasa untuk menyingkirkan keberadaan partai kecil atau pesaing sehingga ketentuan ini bertujuan untuk menghalangi kebebasan berpolitik partai-partai kecil sebagai rivalnya.

D. *Electoral Threshold* Telah Mencerminkan Rasa Keadilan Dalam Masyarakat Perpolitikan di Indonesia Pasca Reformasi 1998

Electoral Threshold atau pembatasan partai politik yang ikutserta dalam proses pemilihan umum periode selanjutnya adalah salah satu unsur dalam sistem kepartaian multipartai dan sistem perwakilan berimbang (proporsional) yang menetapkan bahwa suatu parpol baru dapat mengikuti pemilihan umum periode selanjutnya jika partai tersebut berhasil memperoleh persentase tertentu dari total suara nasional. Mekanisme Electoral Threshold ini diambil guna mencegah membanjirnya partai-partai sempalan dari partai politik lainnya. Electoral Threshold yang diterapkan bagi partai politik untuk dapat mengikuti pemilu berikutnya, juga berfungsi sebagai sarana bagi rakyat pendukung untuk mengevaluasi seberapa jauh misi dan visi dari partai politik tersebut mendapatkan apresiasi dan dukungan dari masyarakat luas.

Electoral Threshold telah mencerminkan rasa keadilan dalam masyarakat perpolitikan di Indonesia pasca reformasi 1998, sebab

implementasi *Electoral Threshold* tidak mengdiskreditkan kepentingan seseorang ataupun hak asasi manusia berupa kebebasan warga negara untuk mendirikan partai politik maupun ikut serta dalam aktifitas pemilihan umum di Indonesia. Dikatakan adil, sebab *Electoral Threshold* dalam Undang-undang No.12 Tahun 2003 merupakan kesepakatan yang legal dari para politisi dari seluruh partai politik yang duduk dilembaga Dewan Perwakilan Rakyat. Selain itu, *Electoral Threshold* tidak menghalangi sebuah partai politik untuk melaksanakan tujuan, fungsi, hak dan kewajibannya sebagai sebuah partai politik tanpa terkurangi dan terhalangi sedikitpun, karena tujuan dan fungsi partai politik sebagaimana tercantum dalam Undang-undang partai politik bukan hanya untuk ikut serta dalam pemilu.

Menurut Hamdan Zulfa,[13] bahwa *Electoral Threshold* dalam Undang-undang No.12 Tahun 2003 lahir atas kesepakatan untuk membangun negara Indonesia dalam satu cermin stabilitas politik yang demokratis sederhana, dan terseleksi secara alamiah sehingga tidak dipaksakan keberadaanya, sebab *Electoral Threshold* tidak melarang warga negara untuk melaksanakan hak asasinya dibidang politik, jadi dapat dikatakan bahwa *Electoral Threshold* telah mencerminkan rasa keadilan dalam masyarakat perpolitikan di Indonesia pasca reformasi 1998. Tidak dipungkiri bahwa dalam rangka implementasi prinsip negara hukum, maka kehidupan partai politik dan partai politik itu sendiri harus

[13] Wawancara dengan Bp.Hamdan Zulfa, *Op.Cit*

diatur dan ditata melalui pembatasan dalam suatu undang-undang demi tertib kehidupan bernegara dan berbangsa.

Sedangkan menurut Hakam Naja,[14] bahwa munculnya *Electoral Threshold* telah mencerminkan rasa keadilan dalam masyarakat perpolitikan di Indonesia pasca reformasi 1998, sebab disahkannya *Electoral Threshold* dalam Undang-undang No.12 Tahun 2003 sebagai proses dinamika politik di Indonesia lahir atas kesepakatan bersama, yaitu kesepakatan seluruh wakil rakyat yang duduk dilembaga Dewan Perwakilan Rakyat. Kesepakatan yang telah diambil tersebut mengandung konsekuensi yang berkaitan dengan rasa keadilan, rasa keadilan tersebut tercermin dari penerimaan kesepakatan dan konsekuensi dari seluruh partai politik setelah berjuang dan berkompetisi dalam pesta demokrasi, yaitu pemilihan umum pada tahun 2004.

Selain itu, *Electoral Threshold* merupakan perwujudan kepentingan bersama dari partai politik yang duduk diparlemen untuk membangun demokrasi konstitusional, demokrasi konstitusional tersebut harus mengutamakan adanya pembagian hak secara proporsional terhadap komponen-komponen bangsa yang sesuai dengan fungsi partai politik untuk mencerdaskan kehidupan bangsa dengan pelaksanakan pendidikan politik dan sosialisasi politik dimaksudkan supaya partisipasi politik berlangsung guna mencapai tujuan bangsa secara optimal.

[14] Wawancara dengan Bp.Hakam Naja, *Op.Cit*

Jadi, cermin rasa keadilan dalam masyarakat perpolitikan di Indonesia pasca reformasi 1998 adalah terpenuhinya keterwakilan politik yang menyandarkan pada keberadaan negara Indonesia yang memiliki keragaman penduduk. Sehingga, apa yang menjadi keputusan politik dalam Undang-undang Pemilihan Umum harus dilaksanakan dan diimplementasikan dengan penuh tanggungjawab. Rasa keadilan dalam implementasi *Electoral Threshold* normal harus ada berdasarkan persyaratan yang tertuang dalam ketentuan hukum yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Namun dalam implementasinya penyederhanaan partai politik melalui pembatasan dan demokratisasi harus mendasarkan pada prinsip proporsionalitas yang berkeadilan. Jadi, *Electoral Threshold* tersebut harus menjamin pluralitas dan keberanekaragaman budaya bangsa, sebab sesungguhnya keberanekaragaman latar belakang anak bangsa telah menjadi energi dan faktor perekat bangsa Indonesia, selain itu bertitik tolak dari kondisi faktual bahwa partai politik mengadopsi kemajemukan latar belakang partai politik sebagai salah satu pertimbangan dalam pembentukan UU Parpol dan sekaligus pengakuan atas keragamanan partai politik telah menjadi alasan bagi Pembuat Undang-Undang Partai Politik.

Sementara menurut Jamaluddin Karim,[15] mengatakan bahwa *Electoral Threshold* yang proporsional dan berkeadilan telah memenuhi rasa keadilan dalam masyarakat perpolitikan di Indonesia pasca reformasi 1998.

[15] Wawancara dengan Bp.Jamaluddin Karim, *Op.Cit*

Namun dalam pandangan subyektif partai politik, bahwa ketentuan *Electoral Threshold* tesebut jelas sekali merugikan partai dengan suara minoritas walaupun undang-undang memberikan kebebasan bagi partai yang tidak lolos *Electoral Threshold* untuk bergabung dengan partai yang lain atau mendirikan partai baru. Kerugiannya jika bergabung dengan partai lain adalah adanya ketidaksamaan visi-misi partai yang atau dengan yang lainnya, misalnya partai A berhaluan nasionalis sedangkan partai B lebih menyuarakan suara Islam, tentunya kedua partai ini sulit untuk bergabung. Alasan lain dengan mendirikan partai politik yang baru, memang mendirikan partai tidak sulit namun kebanyakan partai politik suara minoritas tersebut mempunyai kendala dibidang finansial, mengingat untuk mendirikan partai politik membutuhkan dana yang tidak sedikit.

Sedangkan secara obyektif, bahwa ketentuan *Electoral Threshold* tersebut sudah merupakan kesepakatan bersama, jadi dapat dikatakan bahwa ketentuan *Electoral Threshold* tersebut merupakan ketentuan yang konstitusional. ketentuan *Electoral Threshold* bertujuan agar terbangun sistem multi partai sederhana *(the multiple simple party system),* guna mewujudkan tujuan kemasyarakatan dan kenegaraan yang berwawasan kebangsaan agar tercipta sistem pemerintahan yang stabil.

Dalam perspektif Hukum Tata Negara, bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, secara konstitusional dirumuskan dalam UUD 1945 yang menyatakan bahwa Negara Republik Indonesia adalah negara hukum, yakni negara hukum dalam arti yang luas, yang menjamin

hak-hak dan kewajiban-kewajiban asasi warga negara/manusia, memajukan kesejahteraan rakyat dan keadilan sosial berdasarkan Pancasila", sehingga UUD 1945 memberikan landasan ideal yang luhur dan kuat, landasan struktural yang kokoh dan landasan operasional yang penuh dinamika, untuk mencapai masyarakat yang adil dan makmur, material dan spiritual bagi seluruh bangsa Indonesia, yang selanjutnya dijabarkan dalam sejumlah peraturan pelaksanaan (peraturan perundang-undangan).

Artinya bahwa *Electoral Threshold* telah mencerminkan rasa keadilan dalam masyarakat perpolitikan di Indonesia pasca reformasi 1998, sebab dapat dikatakan bahwa *Electoral Threshold* sesuai dengan ketentuan konstitusi dan tidak bertentangan dengan ketentuan konstitusi. Menurut Denny Indrayana,[16] bahwa secara normatif munculnya *Electoral Threshold* telah mencerminkan rasa keadilan dalam masyarakat perpolitikan di Indonesia pasca reformasi 1998 karena sudah menjadi kesepakatan hukum bagi partai-partai politik yang ada di Dewan Perwakilan Rakyat.

Menurut Anggorito,[17] bahwa *Electoral Threshold* telah mencerminkan rasa keadilan dalam masyarakat perpolitikan di indonesia pasca reformasi 1998, sebab secara umum pembatasan partai politik (*threshold*) dibenarkan secara hukum maupun politik, dengan syarat pembataasan tersebut menjadi kesepakatan dan bersikap proporsional serta tidak ada masalah soal *human right* dibidang sosial politik dalam perumusannya.

---

[16] Wawancara dengan Bp.Denny Indrayana, *Op.Cit*
[17] Wawancara dengan Bp.Anggorito, *Op.Cit*

Jadi, pembatasan terhadap partai politik untuk dapat mengikuti pemilu sebagaimana diatur dalam Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah secara konstitusional sesuai dengan ketentuan Pasal 28J ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi "Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis". Selain itu pembatasan tersebut juga tidak bertentangan dengan norma-norma agama, kesusilaan, ketertiban umum, maupun norma hukum yang berlaku serta tidak serta merta dianggap melanggar hak asasi manusia;

Dalam dimensi hak asasi manusia, implementasi *Electoral Threshold* tidak bertantangan dengan ketentuan-ketentuan universal hak asasi manusia. Menurut Ifdhal Kasim,[18] mengemukakan bahwa Electoral Threshold dalam Undang-undang pemilihan umum merupakan pengaturan yang bersifat legal dan tidak melanggar ketentuan hak asasi manusia, sebab hak asasi dalam bidang politik telah memberikan kebebasan bagi setiap warga negara Indonesia untuk mendirikan partai politik maupun berpartisipasi dalam

[18] Wawancara dengan Bp.Ifdhal Kasim, *Op.Cit*

proses pemilihan umum. Artinya bahwa *Electoral Threshold* yang telah menjadi kesepakatan bersama telah mencerminkan rasa keadilan dalam masyarakat perpolitikan di Indonesia pasca reformasi 1998.

Dikatakan tidak adil jika ketentuan *Electoral Threshold* yang membatasi keikutsertaan partai politik dengan jumlah *threshold* yang besar atau dapat juga dikatakan menghalangi kebebasan berpolitik, jumlah yang besar dalam ketentuan *Electoral Threshold* hanya merupakan senjata bagi partai-partai yang besar dan berkuasa yang mempunyai suara mayoritas di Dewan Perwakilan Rakyat untuk menyingkirkan keberadaan partai suara minoritas atau partai pesaing dalam proses pemilihan umum.

Dalam arti bahwa ketentuan hak asasi yang memberikan hak bagi setiap orang untuk mendirikan partai politik dan beraktifitas dalam pemilihan umum hanya merupakan ketentuan Undang-undang Partai Politik yang tidak mempunyai implikasi hukum sebab ketentuan Undang-undang Pemilihan umum telah memupuskan hak asasi partai tersebut. Ketentuan ini sesungguhnya merupakan kompromi politik untuk memberikan ketentuan adanya pengingkaran jaminan konstitusional bagi warga negara untuk menyalurkan aspirasi politiknya.

Ketidakadilan yang terdapat dalam ketentuan *Electoral Threshold* sangat potensial untuk membuka peluang terjadinya kerugian konstitusional bagi partai politik kecil, terutama yang telah mengikuti pemilihan umum pada tahun 2004 dan tidak memenuhi ambang batas 3% (tiga persen) dari perolehan suara nasional. Ketidakadilan ini tentunya menciderai visi politik

setiap masyarakat, sebab kegiatan pemilihan umum merupakan satu rangkaian dari kegiatan pesta demokrasi untuk melanggengkan konsep kedaulatan rakyat. Dalam kegiatan tersebut setiap warga negara yang terdaftar berhak memilih dan dipilih, serta mengunakan kendaraan partai politik sesuai dengan keyakinan politik dan visi partai politik.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Adapun kesimpulan yang dapat ditarik dalam penelitian dengan judul "Politik hukum pengaturan penyederhanaan partai politik pasca reformasi 1998 (studi tentang *Electoral Threshold* (ET) dalam Undang-undang No.12 Tahun 2003) adalah:

1. *Electoral Threshold* dimaksudkan untuk mendorong suatu proses demokratisasi di Indonesia pasca reformasi 1998 melalui penyederhanaan partai politik, penyederhanaan politik dimaksudkan dengan adanya proses alamiah bagi partai politik peserta pemilihan umum sehingga kedepannya secara demokratis mampu melahirkan partai politik yang lebih efektif dan efesien serta keberadaannya merupakan kehendak rakyat Indonesia.
2. Konfigurasi politik perumusan *Electoral Threshold* dalam Undang-undang No.12 Tahun 2003 melalui proses legislasi yang kompromistis dari para politisi di Dewan Perwakilan Rakyat. Ketentuan *Electoral Threshold* tersebut muncul dalam proses tarik menarik kepentingan partai, dimensi politis tersebut terlihat dari adanya perumusan jumlah angka pembatasan *(threshold)* yang besar sehingga berimplikasi pada banyaknya partai politik yang tidak dapat mengikuti pemilihan umum.
3. Dalam perspektif legal formal, *Electoral Threshold* dalam Undang-undang No.12 Tahun 2003 telah memenuhi rasa keadilan dalam masyarakat

perpolitikan di Indonesia pasca reformasi 1998, sebab ketentuan *Electoral Threshold* merupakan kesepakatan seluruh partai politik yang duduk di Lembaga Dewan Perwakilan Rakyat dan perumusannya melalui proses legislasi yang berdasarkan asas proporsionalitas dan berkeadilan.

B. Saran

Politik hukum pengaturan penyederhanaan Partai Politik pasca reformasi 1998 (studi tentang *electoral threshold* (ET) dalam Undang-undang No.12 Tahun 2003) tentunya harus didukung oleh budaya politik nasional yang baik dan ditopang dengan budaya hukum yang kokoh. Namun, hal tersebut masih menjadi harapan masa depan yang bersifat *ius constituendum*, terdapat beberapa hal yang menjadi saran penulis, meliputi:

1. Diperlukan singkronisasi antara Undang-undang Pemilihan Umum yang didalam mengatur ketentuan *electoral threshold* (ET) dengan Undang-undang Partai Politik.
2. Ketentuan *Electoral Threshold* (ET) dalam Undang-undang No.12 Tahun 2003 harus mengikat partai politik secara institusional dan pengurus partai politik secara individual.
3. Perumusan ketentuan *Electoral Threshold* harus proporsional dan berkeadilan dan besarnya pembatasan (*threshold)* harus memperhatikan ketentuan hak asasi manusia.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

Abdul Hakim Garuda Nusantara, 1988, *Politik Hukum Indonesia,* Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, Jakarta.

Abdul Mukthie Fadjar, 2006, *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi,* Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan MKRI, Jakarta.

_____, 2003, *Reformasi Konstitusi dalam Masa Transisi Paradigmatik*, In-Trans, Malang.

_____, 2004, *Tipe Negara Hukum*, Bayumedia Publishing, Malang.

Adnan Buyung Nasution, 1995, *Aspirasi Pemerintah Konstitusional Di Indonesia Studi Sosio Legal atas Konstituante 1956-1959*, PT Pustaka Utama Grafity, Jakarta.

Afan Gaffar, 2005, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

Arend Lijphart, 1999, *Patterns of Democracy: Government Forms and Perfomance in Thirty-Six Country,* Yale University, New Haven, London.

A.Ahsin Thohari, 2004, *Komisi Yudisial dan Reformasi Peradilan,* Elsam, Jakarta.

A.Hamid S. Attamimi, 1990, *Peranan keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam penyelenggaraan Pemerintahan Negara "Suatu Studi Analisis mengenai Keputusan presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV,* Disertasi Fakultas Pasca Sarjana Universitas Indonesia, Jakarta.

A. Ubaidilah, et.al., 2000, Pendidikan Kewargaan (*Civic Education*), Demokrasi, HAM, dan Masyarakat Madani, IAIN Jakarta Press.

Bagir Manan, 2003, *DPR, DPD, dan MPR Dalam UUD 1945 Baru,* FH UII Press, Yogyakarta.

_____, 2003, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta.

Bambang Sunggono, 1997, *Metodologi Penelitian Hukum*, Rajawali Press, Jakarta.

Bambang Widjoyanto, dkk (ed), 2002, *Konstitusi Baru Melalui Komisi Konstitusi Independen,* Sinar Harapan, Jakarta.

Budiman N.P.D Sinaga, 2005, *Hukum Konstitusi,* Kurnia Kalam Semesta, Yogyakarta.

C.F Strong, 2004, *Konstitusi Konstitusi Politik Modern "Kajian Tentang Sejarah dan Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia,* Nusa Media dan Nuansa, Bandung.

Dahlan Thaib, 1989, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945,* Liberty, Yogyakarta.

_____ dkk, 2005, *Teori dan Hukum Konstitusi,* Rajawali Press, Jakarta.

David Beetham dan Kevin Boyle, 2000, *Demokrasi,* Kanisius, Yogyakarta.

Dieter Nohlen, 1993, *Elections and Electoral Systems, Democracy and Social Change,* Friedrich Ebert Siftung, Germany.

Franz Magnis Suseno, dalam Komnas HAM, 1997, *Hak Asasi Manusia dalam Perspektif Budaya Indonesia,* Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

Georg Sorensen, 2003, *Democracy and Democratization, Precesses and Prospect in Changing World,* terjemahan oleh I Made Krisna, *Demokrasi dan Demokratisasi, Proses dan Prospek dalam Sebuah Dunia yang Sedang Berubah,* Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

Hendra Nurtjahjo (ed), 2004, *Politik Hukum Tata Negara Indonesia,* Pusat Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta.

Hestu Cipto Handoyo, 2003, *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan dan Hak Asasi Manusia (Memahami Proses Demokratisasi Di Indonesia),* Universitas Atma Jaya, Yogyakarta.

H.F Abraham Amos, 2005, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Dari Orla, Orba Sampai Reformasi "Telaah Sosiologis Yuridis Dan Yuridis Pragmatis Krisis Jati Diri Hukum Tata Negara Indonesia,* Rajawali Presss, Jakarta.

Ismali Suny, 1986, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif,* Aksara Baru, Jakarta.

Jazim Hamidi, 2006, *Revolusi Hukum Indonesia "Makna, Kedudukan dan Implikasi Hukum Naskah Proklamasi 17 Agustus 1945 dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia,* Konstitusi Press, Jakarta.

Jimly Asshiddiqie, 1994, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya Di Indonesia,* PT Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta.

_____, 2005, *Konstitusi dan konstitusionalisme Indonesia,* Konstitusi Press, Jakarta.

_____, 2002, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 setelah Perubahan Keempat,* Pusat Studi HTN FH Universitas Indonesia, Jakarta

_____, 2004, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi "Sepihan Pemikiran Hukum, Media dan HAM,* Konstitusi Press, Jakarta.

_____, 2005, *Kemerdekaan Berserikat Pembubaran Partai Politik Dan Mahkamah Konstitusi,* Konstitusi Press, Jakarta.

_____ dan M. Ali Safa'at, 2006, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum,* Konstitusi Press, Jakarta.

Koencoro Poerbopranoto, 1987, *Sistem Pemerintahan Demokrasi.* Eresco. Bandung.

K.C. Wheare, 2003, *Konstitusi-Konstitusi Modern*, Pustaka Eureka, Surabaya.

Masykuri Abdillah, 1999, *Demokrasi di Persimpangan Makna; Respon Intelektual Muslim Indonesia Terhadap Konsep Demokrasi (1966-1993).* Tiara Wacana. Yogyakarta.

Maswardi Rauf, 1998, *Demokrasi dan Demokratisasi: Penjajakan Teoritis untuk Indonesia dalam menimbang masa depan orde baru,* Seri Penerbitan Politik, Lab.Ilmu Politik FISIP UI, Jakarta.

Maria Farida Indrati Suprapto, 1998, *Ilmu Perundang-undangan "Dasar-dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta

Melvin I. Urofski (ed), *Democracy*, Office of International Information Programs, U.S.Department of The State.

Miriam Budiardjo, 2000, *Pengantar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta.

_____, 1996, Demokrasi di Indonesia: *Demokrasi Parlementer dan Demokrasi Pancasila,* Gramedia, Jakarta.

_____, 1998, *Menggapai Kedaulatan Rakyat,* Mizan, Jakarta

Mohamad Mahfud MD, 1993, *Demokrasi dan Konstitusi Indonesia,* PT.Rineka Cipta, Jakarta.

_____, 1993, *Dasar & Struktur Ketatanegaraan Indonesia (edisi Revisi),* Rineka Cipta, Jakarta.

_____, 1999, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia,* Gama Media, Yogyakarta.

_____, 2006, *Politik Hukum di Indonesia,* Pustaka LP3ES Indonesia, Jakarta.

Mohamad Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1976, *Hukum Tata Negara,* Pusat Studi Hukum Tata Negara, FH Universitas Indonesia, Jakarta.

Muhammad Tahir Azhary, 2003, *Negara Hukum "Suatu Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat Dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini,* Kencana, Jakarta.

Muladi (ed), 2005, *Hak Asasi Manusia: Hakekat, Konsep, dan Implikasinya dalam perspektif Hukum dan Masyarakat,* PT.Refika Aditama, Bandung.

Mulyana W.Kusumah, 1986, *Perspektif Teori dan Kebijaksanaan Hukum,* Rajawali Press, Jakarta.

Ni'matul Huda, 2003, *Politik Ketatanegaraan Indonesia kajian terhadap dinamika perubahan UUD 1945.* FH UII Press, Yogyakarta.

_____, *2005, Negara Hukum, demokrasi dan judicial review,* FH UII Press, Yogyakarat.

Nukhtoh Arfawie Kurde, 2005, *Telaah Kritis Teori Negara Hukum,* Pustaka Pelajar Yogyakarta.

Republik Indonesia, 1998, *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI)- Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 28 Mei 1945-22 Agustus 1945,* Sekretariat Negara Republik Indonesia, Jakarta.

Satjipto Rahardjo, 1985, *Beberapa Pemikiran tentang Ancaman antar Disiplin dalam Pembinaan Hukum Nasional,* Sinar Baru, Bandung.

Siti Fatimah, 2005, *Praktek Judicial Review di Indonesia,* Pilar Media Yogyakarta

Soetandyo Wignyosoebroto, 2000, *Perkembangan Hukum dan Antisipasinya Menghadapi Perkembangan Bisnis Pada Era Nasional dan Global, dalam Khudzaifah Dimyati dan Kelik Wardiono (ed), Problema Globalisasi Perspektif Sosiologi Hukum, Ekonomi dan Agama,* Muhammadiyah University Press, Surakarta.

_____, 2002, *Hukum, Paradigma, Metode dan Masalahnya,* Elsam dan HUMA, Jakarta.

Soerjono Soekanto, 2002, *Pokok-pokok Sosiologi Hukum,* Rajawali Press, Jakarta

Soimin dan Sulardi, 2004, *Hubungan Badan Legislatif dan Yudikatif Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia,* UMM Press, Malang.

Sri Soemantri, 1987, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi,* Alumni, Bandung

_____, 1992, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia,* Alumni, Bandung.

_____, 1997, *Hak Uji Materiil Di Indonesia*, Alumni, Bandung.

Suwoto Mulyosudarmo, 1997, *Peralihan Kekuasaan Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Pidato Nawaksara,* PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

_____, Soewoto Mulyosoedarmo, 2004, *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi,* Kerjasama Asosiasi Pengajar HTN- HAN Jawa Timur dan In Trans, Surabaya.

Tim Kajian Amandemen FH Universitas Brawijaya, 2000, *Amandemen UUD 1945 antara teks dan Konteks dalam Negara yang sedang berubah*, Sinar Grafika, Jakarta.

Tim ICCE UIN Jakarta, 2003, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia , dan Masyarakat Madani,* ICCE UIN Syarif Hidayatullah dan Kencana, Jakarta.

Wirjono Prodjodikoro, 1989, *Asas-Asas Hukum Tata Negara di Indonesia,* Dian Rakyat, Jakarta

Peraturan Perundang-undangan:

Undang Undang Dasar 1945

Undang-undang No.3 Tahun 1999 Tentang Pemilihan Umum

Undang-undang No. 4 Tahun 2000 Tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum

Undang-Undang No.12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

UU No.2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik

Putusan Pengadilan

Putusan Mahkamah Konstitusi No.16/PUU-V/2007

Hasil Wawancara

Wawancara dengan Bp. Hamdan Zulfa, SH, MH (Ketua Umum Partai Bulan Bintang), tanggal 17 Juni 2008

Wawancara dengan Bp. Hakam Naja, (Fungsionaris Partai Amanat Nasional) tanggal 18 Juni 2008

Wawancara dengan Bp. Jamaluddin Karim, SH (Anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang ikut serta dalam pembahasan *electoral threshold*) tanggal 17 Juni 2008

Wawancara dengan Bp. Denny Indrayana, SH, LLM, Ph.D (Pakar Hukum Tata Negara Universitas Gadjah Mada) pada tanggal 20 Agustus 2008

Wawancara dengan Bp. DR.Anggorito (Pakar dalam bidang Ilmu Politik) pada tanggal 18 Juni 2008

Wawancara dengan Bp. Ifdhal Kasim, SH (Ketua Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Republik Indonesia) tanggal 27 Juli 2008.