

Problematika Akibat Hukum Pembubaran Partai Politik Oleh Mahkamah Konstitusi

By: Fikri Ilham Yulian¹

Abstract

The transformative changes in the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia have implications for the formation of a new judicial institution, namely the Constitutional Court which has the authority to dissolve political parties. In relation to the dissolution of political parties by the Constitutional Court, it is interesting to find out about the legal consequences of the dissolution of political parties by the Constitutional Court, in particular knowing the further implications of filling vacancies in the DPR and DPRD due to the dissolution of political parties by the Constitutional Court. This paper seeks to explore the rules related to the legal consequences of dissolving political parties and exploring the possibility of alternatives to filling vacant seats in the DPR and DPRD due to the dissolution of political parties. The first finding in this paper is that there is a legal vacuum in the mechanism for filling the vacant DPR and DPRD seats as a result of the dissolution of political parties. Second, an alternative to filling the vacant seats in the DPR and DPRD can be through the plebiscite mechanism, the accord or deliberation of the dissolved political party officials.

Key words: Stembus accord, plebiscite, political party dissolution

Abstrak

Perubahan transformatif pada Undang-Undang Dasar NRI 1945, membawa implikasi pada terbentuknya lembaga peradilan baru, yaitu Mahkamah Konstitusi yang memiliki kewenangan melakukan pembubaran partai politik. Kaitanya dengan pembubaran partai politik oleh Mahkamah Konstitusi, menarik kemudian untuk diketahui perihal bagaimana akibat hukum dari pembubaran partai politik yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi, khususnya mengetahui bagaimana implikasi lebih lanjut dalam pengisian kekosongan kursi di DPR dan DPRD akibat pembubaran partai politik oleh Mahkamah Konstitusi. Tulisan ini berusaha menggali aturan-aturan terkait yang berkaitan dengan akibat hukum pembubaran partai politik dan menepungkan kemungkinan alternatif pengisian kekosongan

¹ Mahasiswa Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia
fikriilhamyulian@gmail.com

kursi DPR dan DPRD akibat pembubaran partai politik. Temuan dalam tulisan ini yang pertama terdapat kekosongan hukum dalam mekanisme pengisian kekosongan kursi DPR dan DPRD sebagai akibat pembubaran partai politik. Kedua, alternatif pengisian kekosongan kursi DPR dan DPRD dapat melalui mekanisme plebisit, stembus accord atau musyawarah pengurus partai politik yang dibubarkan.

Kata kunci: Stembus accord, plebisit, pembubaran partai politik

Pendahuluan

Reformasi mengantarkan Indonesia menjadi negara yang memiliki sejarah baik dengan terjadinya transisi otoritarianisme menuju kepada demokratisasi. Kaitannya dengan perkembangan demokrasi, khususnya demokrasi tidak langsung yang dianut oleh seluruh negara modern saat ini, maju tidaknya demokrasi itu sangat ditentukan dengan dua aspek penting yaitu pemilu dan partai politik. Di Indonesia perkembangan keduanya sangat signifikan. Sejak reformasi bergulir, di bawah kepemimpinan BJ. Habibie hegemoni kekuasaan Orde Baru dihilangkan, dengan pemurnian Golongan Karya menjadi partai politik yang harus terbebas dari anasir-anasir birokrasi, ABRI dan Korpri. Selain itu peristiwa penting yang menjadi *landmark* perkembangan demokrasi adalah dikeluarkannya TAP MPR XIV/MPR/1998 tentang Perubahan dan Tambahannya atas Ketetapan MPR RI Nomor III/MPR/1998 tentang Pemilihan Umum (Pemilu), yang sebelumnya menyatakan Pemilu hanya boleh diikuti oleh tiga kekuatan politik di antaranya Golongan Karya, PDI, dan PPP diubah menjadi seperti berikut:² *“Pemilihan Umum yang dimaksud dalam ketetapan ini diikuti oleh partai-partai politik yang telah memenuhi persyaratan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta mempunyai kedudukan, hak dan kewajiban yang sama.”*

Perkembangan kepartaian di Indonesia tidak hanya dapat dilihat dari berkembang pesatnya kuantitas partai politik yang ikut dalam kontestasi Pemilu. Namun juga bagaimana sebuah partai politik itu mampu menjalankan fungsinya sesuai dengan nilai-nilai kesepakatan bangsa yang termuat dalam konstitusi, Muchamad Ali Syafaat mengistilahkan hal itu sebagai konstitusionalisasi partai politik.³ Konstitusionalisasi partai politik semakin terlihat setelah dibentuknya

² Pasal 1 Angka 5 Ketetapan MPR Nomor XIV/MPR/1998

³ Muchamad Ali Safa'at, *Pembubaran Partai Politik: Pengaturan dan Praktik Pembubaran Partai Politik dalam Pergulatan Republik*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), p. 233- 235.

Mahkamah Konstitusi dengan dilengkapi kewenangan untuk melakukan pembubaran partai politik dengan alasan-alasan konstitusional.⁴

Keberadaan Mahkamah Konstitusi membawa implikasi pada perlindungan penuh terhadap hak-hak konstusional warga negara termasuk dalam hal ini hak berpolitik warga negara melalui partai-partainya, karena partai politik terhindar dari kesewenang-wenangan penguasa untuk dapat dibubarkan seperti yang terjadi pada Orde Lama dan Orde Baru. Hadirnya Mahkamah Konstitusi memastikan partai politik hanya bisa dibubarkan melalui mekanisme hukum *due proces of law*. Kewenangan Mahkamah Konstitusi tersebut dituangkan dalam UU Mahkamah Konstitusi⁵ dan Peraturan Mahkamah Konstitusi⁶ bahwa pembubaran hanya dapat dilakukan atas dasar permohonan yang diajukan oleh pemerintah dengan alasan adanya tujuan, asas, ideologi, program dan kegiatan partai politik yang bertentangan dengan UUD NRI 1945,⁷ di samping itu, dampak dari kegiatan parpol yang dinilai bertentangan dengan konstitusi juga dapat menjadi alasan pengajuan permohonan pembubaran suatu partai politik kepada Mahkamah Konstitusi.⁸

Putusan Mahkamah Konstitusi yang mengabulkan permohonan Pemohon, akan menyatakan membubarkan dan membatalkan status badan hukum dari partai politik tersebut, dan memerintahkan kepada Pemerintah untuk menghapuskan partai politik tersebut dari daftar

⁴ Lihat Pasal 24 C ayat (1) Undang-Undang Dasar NRI 1945. "Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.***)"

⁵ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 Tentang Mahkamah Konstitusi

⁶ Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Prosedur Beracara Dalam Pembubaran Partai Politik

⁷ Lihat Pasal 68 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 tahun 2004 tentang Mahkamah Konstitusi. "Pemohon wajib menguraikan dengan jelas dalam permohonannya tentang ideologi, asas, tujuan, program, dan kegiatan partai politik yang bersangkutan, yang dianggap bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945."

⁸ Lihat Pasal 2 huruf (b) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 12 Tahun 2008 tentang Prosedur Beracara Dalam Pembubaran Partai Politik. "kegiatan partai politik bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau akibat yang ditimbulkannya bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945."

partai politik yang dimiliki pemerintah.⁹ Tidak hanya berhenti pada pembubaran status badan hukum partai politik oleh Mahkamah Konstitusi, pembubaran partai politik juga memiliki akibat hukum terhadap aktivitas yang melingkupi partai politik tersebut di antaranya, adalah pelarangan hak hidup partai politik dan penggunaan simbol-simbol partai tersebut di Indonesia, pengambilalihan kekayaan partai politik oleh negara, pelarangan berkegiatan politik bagi mantan pengurus partai politik bahkan hingga pada pemberhentian keanggotaan DPR dan DPRD anggota partai politik yang dibubarkan. artinya apabila suatu partai politik dibubarkan akan ada kursi-kursi perwakilan/anggota legislatif yang ditinggalkan.

Berdasarkan latar belakang permasalahan di atas, tulisan ini akan diarahkan untuk memperoleh jawaban atas rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana peran strategis partai politik dalam pemilihan umum di Indonesia?
2. Bagaimana pengaturan mengenai akibat hukum pembubaran partai politik oleh Mahkamah Konstitusi?

Penelitian ini merupakan penelitian normatif dengan metode *literature research* atau penelitian kepustakaan. Penelitian normatif adalah penelitian hukum yang meletakkan hukum sebagai sebuah sistem norma, dimana sistem norma tersebut di antaranya adalah mengenai asas, kaidah peraturan perundang-undangan hingga doktrin. Penelitian kepustakaan merupakan penelitian yang tidak memerlukan data lapangan secara langsung, melainkan menggunakan sumber perpustakaan sebagai bahan penelitiannya. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan normatif-yuridis atau pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*). Pendekatan *statute approach* adalah pendekatan yang menggunakan produk legislasi dan/atau regulasi, tidak dengan produk hukum yang bersifat *beschicking*. Pendekatan *statute approach* dirasa tepat karena dalam penulisan ini akan dikaji seluruh peraturan perundang-undangan yang berkaitan langsung maupun tidak langsung dengan problematika yang dijadikan rumusan masalah.

Pembahasan

Peran Strategis Partai Politik dalam Demokrasi di Indonesia

⁹ Pasal 10 ayat (1) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 12 Tahun 2008 tentang Prosedur Beracara Dalam Pembubaran Partai Politik.

Miriam Budiarto memberikan definisi partai politik sebagai suatu kelompok terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai tertentu, dan cita-cita yang sama, yang memiliki tujuan kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik (biasanya) dengan cara konstitusional untuk melaksanakan programnya.¹⁰ Sementara itu, Jimly Asshiddiqie berpendapat, partai politik merupakan perlembagaan wujud ekspresi ide, pikiran, pandangan, dan keyakinan bebas dalam masyarakat yang demokratis. Partai politik erat dengan prinsip-prinsip kebebasan berpendapat (*freedom of expression*), kebebasan berkumpul (*freedom of assembly*) kebebasan berorganisasi (*freedom of association*).¹¹ Ketiga prinsip tersebut merupakan bagian dari hak asasi manusia, dimana setiap negara wajib untuk menghargai (*to respect*), melindungi (*to protect*) dan memenuhi (*to full fill*). Indonesia sendiri sudah menjadikan tiga hak diatas menjadi hak konstitusional yang diatur dalam konstitusi, Pasal 28E ayat (3) UUD NRI 1945, yang menyatakan: “*setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat*”. Dari uraian di atas disimpulkan bahwa sebenarnya partai politik merupakan kristalisasi hak asasi manusia.

Tidak bisa dipungkiri bahwa partai politik memiliki peran fundamental dalam sebuah negara demokrasi. Adanya partai politik telah menjembatani antara negara (*the state*) dengan warga negara (*the citizens*). Peran lain partai politik dalam sebuah negara demokrasi adalah memastikan jalanya prinsip check and balances berjalan antar cabang kekuasaan negara. Dalam negara yang tidak menjalankan fungsi *check and balances* dengan baik maka dapat dipastikan partai politik yang memenangkan konstelasi politik adalah partai yang rakus dan tidak memiliki integritas yang baik.¹² Fungsi utama partai politik sebenarnya adalah menduduki jabatan-jabatan (kekuasaan) tertentu untuk menjalankan tujuan-tujuan dengan ideologi tertentu.¹³ Miriam Budiarto menyatakan bahwa partai politik memiliki 4 peranan penting/fungsi di antaranya adalah: (1) sarana komunikasi politik; (2) sarana sosialisasi politik; (3) rekrutmen politik; (4) pengelola konflik.¹⁴

¹⁰ Miriam Budiarto, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia, 2008), hlm. 404

¹¹ Jimly Ashiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia: Pasca Reformasi*, (Jakarta: PT BIP, 2007), p. 71

¹² Jimly Ashiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi...*, p. 710.

¹³ Affan Sulaeman, “Demokrasi, Partai Politik dan Pemilihan Kepala Daerah”, *Cosmogon*, Vol. 1:1 (April 2015), p. 17.

¹⁴ Miriam Budiarto, *Pengantar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia, 2000), p. 163-164.

Peran partai politik sebagai sarana komunikasi politik ditunjukkan dengan kemampuan mengartikulasikan kepentingan-kepentingan masyarakat (*public interest*) baik yang terlihat maupun partai melakukan penggalian terhadap kepentingan tersebut. Kepentingan-kepentingan tersebut kemudian dijadikan sebagai sebuah ide-ide, visi yang kemudian diadvokasikan untuk dapat mempengaruhi atau bahkan menjadi dasar utama penentu kebijakan pemerintah.¹⁵ Fungsi/peranan ini biasa disebut sebagai fungsi “*broker of idea*” dan bagi partai yang sedang menduduki jabatan pemerintahan disebut sebagai fungsi (*parties as policy instrument*).¹⁶ Fungsi ini juga erat kaitannya dengan fungsi sosialisasi politik, dimana kepentingan-kepentingan yang telah diformulasikan oleh partai politik/pemerintah kemudian disosialisasikan kepada masyarakat untuk mendapatkan *feedback*, sehingga terjadi komunikasi dua arah atau diskusi antara pemerintah dan warga negara untuk menentukan kebijakan negara yang dijembatani oleh partai politik. Inilah alasan mengapa partai politik disebut sebagai struktur antara atau *intermediate structure*.¹⁷

Fungsi partai politik yang berikutnya adalah partai politik memiliki fungsi rekrutmen politik. Tidak bisa dipungkiri bahwa partai politik dibentuk sebagai kendaraan politik yang sah bagi kader-kader terbaik bangsa untuk menduduki jabatan-jabatan perwakilan tertentu. Dalam hal ini peran partai politik adalah menyeleksi kader-kader tersebut dengan indikator-indikator tertentu sesuai dengan pos-pos jabatan yang dituju. Tentunya jabatan yang diisi oleh partai politik adalah jabatan negara bukan jabatan negeri.¹⁸

Fungsi partai politik yang lain adalah fungsi pengendali konflik. Konsekuensi dari sistem demokrasi adalah perluasan keterlibatan publik dalam penyelenggaraan negara. Keterlibatan publik tidak hanya pada saat pemilihan maupun penyerapan aspirasi publik saja. Keterlibatan bisa diwujudkan dalam pendudukan terhadap jabatan-jabatan publik tertentu. Banyaknya kepentingan untuk menduduki jabatan publik jika tidak dilokalisir dengan pelembagaan melalui partai politik dikhawatirkan akan menjadi konflik melalui gerakan masa yang tidak terkendali bahkan berujung kudeta. Fungsi pengendali konflik

¹⁵ Jimly Asshiddiqie, *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik dan Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), p. 59

¹⁶ Muhammad Ali Syafa'at, *Pembubaran Partai Politik: Pengaturan dan Praktik Pembubaran Partai Politik dalam Pergulatan Republik...* p. 67.

¹⁷ Jimly Asshiddiqie, *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik dan Mahkamah Konstitusi...* p.60.

¹⁸ *Ibid.*

juga bisa terjadi dalam hal mengendalikan konflik yang bersifat horizontal atau antar masyarakat. Fungsi ini berjalan dalam masyarakat yang memiliki pluralitas cukup tinggi. Hadirnya partai-partai akan memberikan opsi sekaligus memberikan wadah-wadah aspirasi bagi masyarakat untuk bisa disalurkan ke pemerintahan, dengan begitu disparitas aspirasi akan terhindarkan.¹⁹

Mayoritas negara di dunia menjadikan demokrasi sebagai pilihan sistem politik bernegara, hal ini sebagaimana diungkap Mahsyhur Amin dan Mohammad Najib dalam buku yang ditulis oleh A. Ubaidillah dkk, setidaknya disebabkan tiga alasan. *Pertama*, demokrasi merupakan doktrin politik luhur yang syarat akan manfaat. *Kedua*, demokrasi sebagai sistem politik dan pemerintahan sudah memiliki akar sejarah yang sangat panjang dari zaman Yunani Kuno, dan telah memiliki *track record* yang baik dalam menjamin terselenggaranya stabilitas politik suatu negara. *Ketiga*, demokrasi dipandang sebagai sebuah konsep yang alamiah dan manusiawi, sehingga rakyat dan negara manapun akan memilihnya bila diberi kebebasan untuk memilihnya.²⁰

Secara konseptual, demokrasi pertama kali hadir dalam mekanisme secara langsung, yaitu rakyat terlibat langsung dalam menentukan arah kebijakan pemerintahan. Demokrasi langsung diterapkan di Yunani Kuno, tepatnya sebelum terbentuknya konsep negara bangsa seperti sekarang ini. Pada zaman itu Yunani Kuno masih tersusun atas negara-negara kota (*polizeistaat*), sehingga sangat mudah untuk mengumpulkan masyarakat dalam pengambilan kebijakan pemerintah. Dalam perkembangannya konsep demokrasi langsung mulai banyak ditinggalkan karena konsep negara modern sangat sulit menyelenggarakan akibat jumlah warga negara dan luas wilayah negara.²¹ Hal ini karena terjadinya perluasan hak politik dalam masyarakat. Bahkan menurut Franz Magnis Suseno, demokrasi langsung bukan saja tidak dapat diberlakukan lagi dalam konsep negara modern, namun juga tidak memiliki urgensi yang nyata.²²

¹⁹ Muhamad Ali Syafa'at, *Pembubaran Partai Politik: Pengaturan dan Praktik Pembubaran Partai Politik dalam Pergulatan Republik*, p. 67.

²⁰ A. Ubaidillah, dkk, *Pendidikan Kewarganegaraan: Demokrasi, HAM dan Masyarakat Madani*, (Jakarta: IAIN Jakarta Press, 2000), p. 161.

²¹ Muhammad Ali Safa'at, *Pembubaran Partai Politik: Pengaturan dan Praktik Pembubaran Partai Politik dalam Pergulatan Republik*, p. 40.

²² Franz Magnis Suseno, *Etika Politik: Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 1999), hlm.290-291

Demokrasi yang tidak mungkin diterapkan secara langsung lagi kemudian berevolusi menjadi demokrasi tidak langsung dimana rakyat menyampaikan kehendaknya untuk pengambilan keputusan negara melalui wakil-wakilnya. Demokrasi perwakilan pada kenyataannya adalah konsep yang paling relevan dilakukan dalam negara modern, akan tetapi para wakil-wakil rakyat yang menduduki jabatan pemerintahan akan menjadi *abuse* dan bahkan aspirasi rakyat berpeluang untuk dimanipulasi jika tidak ada kontrol dari rakyat. Untuk menjawab tantangan tersebut maka konsep demokrasi perwakilan ini membutuhkan mekanisme dan institusi yang bisa membantu rakyat melakukan kontrol terhadap wakil-wakilnya, yaitu pemilu dan partai politik. Pemilihan umum adalah mekanisme yang wajib dilakukan rakyat untuk menentukan siapa-siapa saja yang dipercaya rakyat untuk menjadi wakil-wakilnya yang akan menyuarakan aspirasinya. Pemilu juga digunakan rakyat untuk melakukan evaluasi terhadap wakil-wakilnya. Wakil-wakil rakyat yang dinilai masih memiliki koherensi dengan kehendak rakyat maka akan terpilih kembali, sebaliknya sanksi untuk tidak dipilih menjadi kenyataan yang harus dihadapi bagi wakil-wakil rakyat yang tidak bisa memenuhi kebutuhan rakyatnya. Adapun institusi yang digunakan untuk menunjang adanya demokrasi perwakilan agar berjalan baik dan sesuai koridor adalah partai politik. Dalam hal ini partai politiklah yang menjadi wadah aspirasi bagi rakyat. Partai politik dijadikan sebagai jembatan penghubung antara pemerintah dan rakyatnya. Dengan adanya partai politik maka jalannya pemerintahan akan selalu dalam kendali kehendak rakyat.²³

Pembubaran Partai Politik oleh Mahkamah Konstitusi dan Pengaturan Akibat Hukumnya

Diskursus mengenai pembubaran partai politik di berbagai negara memiliki atensinya masing-masing. Terdapat negara yang memiliki corak *libertarian* dan *political market* yang memiliki kecenderungan untuk tidak mengatur mekanisme pembubaran partai politik. Negara-negara tersebut di antaranya adalah Amerika Serikat dan Inggris. Dalam negara yang bercorak *libertarian* partai politik dianggap sebagai organisasi privat, akibatnya hukum negara tidak terlalu dalam mengatur tentang hal tersebut.²⁴ Amerika sebagai salah satu negara yang menganut paradigma *libertarian*, dalam hukumnya pengaturan

²³ Muhammad Ali Syafaat, *Pembubaran Partai Politik Pengaturan dan Praktik Pembubaran Partai Politik dalam Pergulatan Republik*, p. 40.

²⁴ Muhamad Ali Syafa'at, *Pembubaran Partai Politik: Pengaturan dan Praktik Pembubaran Partai Politik dalam Pergulatan Republik*, (Jakarta: Rajawali Press, 2011), p.80.

mengenai partai politik hanya sebatas mengatur masalah keikutsertaan partai politik dalam pemilihan umum. Bahkan dalam praktiknya negara yang menganut paham *libertarian* seperti Amerika tidak membubarkan partai komunis yang memiliki ideologi sangat bertentangan dengan ideologi negara.

Berbeda halnya dengan negara dengan paradigma *libertarian*, negara dengan paradigma *managerial*, progresif dan pluralis justru melihat partai politik sebagai sebuah organisasi publik. Negara-negara tersebut melihat adanya urgensi partai politik diatur dalam ranah publik. Bahkan di beberapa negara pengaturan mengenai partai politik diletakkan dalam norma hukum tertinggi yaitu konstitusi negara mereka. Setidaknya terdapat 72 dari 132 negara di dunia yang mengatur partai politik dalam konstitusinya. Pengaturan dalam konstitusi tersebut sekaligus memberikan landasan konstitusional tentang batasan terhadap partai politik. Adapun dampak dari pembatasan tersebut salah satunya adalah berupa pembubaran partai politik.²⁵

Indonesia adalah salah satu negara yang menganggap partai politik sebagai sebuah organisasi publik. Partai politik sendiri secara tegas disebutkan beberapa kali dalam konstitusi. Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, telah disebutkan secara jelas dalam Pasal 1 ayat (2) bahwa “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.”²⁶ Penyandingan frasa “kedaulatan berada di tangan rakyat.” dengan frasa “dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.” Membawa pesan bahwa dalam menjalankan sebuah demokrasi maka haruslah tunduk pada instrumen hukum (Undang-Undang Dasar), kemudian dalam rumusan pasal yang sama dalam ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, secara tegas menyebutkan bahwa “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”²⁷ dua aspek penting bernegara yaitu demokrasi (kedaulatan rakyat) dan negara hukum sengaja disandingkan oleh para founding peoples dalam rumusan pasal yang sama untuk menunjukkan sifat kumulatif dari keduanya yang tidak bisa dipisahkan. Sehingga dalam rangka menjalankan demokrasi, partai politik harus tetap tunduk pada pembatasan-pembatasan yang di atur oleh negara. Implikasi dari dianutnya prinsip nomokrasi dan demokrasi yang harus dijalankan secara simultan adalah diatur pula mengenai mekanisme pembubaran partai politik.

²⁵ *Ibid.* p. 80-81.

²⁶ Pasal 1 Ayat 2 Undang-Undang Dasar NRI 1945

²⁷ Pasal 1 Ayat 3 Undang-Undang Dasar NRI 1945

Berdasarkan pada ketentuan yang terdapat dalam Undang-Undang 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, bahwa bubarnya partai politik dapat dikarenakan oleh tiga sebab, di antaranya yaitu: Penyebab *pertama*, bubarnya suatu partai politik adalah akibat partai tersebut melakukan pembubaran secara mandiri atau membubarkan diri.²⁸ Penyebab yang *kedua* adalah partai politik melakukan penggabungan dengan partai lain, sehingga salah satu partai yang tergabung harus merelakan status badan hukum dari partai politik tersebut hilang, atau simulasi lain adalah dua partai membubarkan diri untuk membentuk partai baru di luar dua partai yang bergabung sehingga status badan hukum dari kedua partai harus ditinggalkan.²⁹ *Ketiga*, pembubaran oleh Mahkamah Konstitusi.

Undang-Undang Partai Politik menjelaskan bahwa pembubaran yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi bisa disebabkan oleh 2 hal. Pertama partai politik tersebut telah dibekukan selama setahun akibat pelanggaran Pasal 40 ayat (2) Undang-Undang Parpol kemudian mengulanginya lagi. Perihal lain yang menyebabkan suatu partai politik dapat langsung dimohonkan kepada Mahkamah Konstitusi pembubarannya adalah disebabkan karena partai politik tersebut melakukan penyebaran, pengembangan dan menganut paham Marxisme, Leninisme dan Komunisme.³⁰ Namun dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Mahkamah Konstitusi, memberikan penjelasan lain bahwa partai politik dapat langsung dimohonkan pembubarannya akibat tujuan, kegiatan, asas dan programnya menyalahi ketentuan yang termuat dalam konstitusi. Semua bentuk pembubaran partai politik di atas wajib diberitahukan kepada menteri. Untuk kemudian dicabut status badan hukumnya dan diumumkan dalam lembaran negara.³¹

²⁸ Lihat Pasal 48 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik. *“Pembubaran Partai Politik atas keputusan sendiri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41 huruf a dilakukan berdasarkan AD dan ART.”*

²⁹ Lihat Pasal 43 ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik. *“Partai Politik baru hasil penggabungan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a harus memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 3.”* Lihat pula Pasal 43 ayat (3) *“Partai Politik yang menerima penggabungan Partai Politik lain sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b tidak divajibkan untuk memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 3.”* Lihat pula Pasal 2 ayat (3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, *“Akta notaris sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memuat AD dan ART serta kepengurusan Partai Politik tingkat pusat.”*

³⁰ Pasal 40 ayat (5) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik. *“Partai Politik dilarang menganut dan mengembangkan serta menyebarkan ajaran atau paham komunisme/Marxisme-Leninisme”.*

³¹ Pasal 44-45 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik

Pembubaran Partai Politik membawa akibat hukum bukan hanya pada pembubaran status badan hukum dari partai politik tersebut. Ketentuan peraturan perundang-undangan mengatur lebih jauh mengenai akibat hukum dari partai politik oleh akibat putusan Mahkamah Konstitusi. Sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pedoman Beracara Dalam Pembubaran Partai Politik, dalam Pasal 10 ayat 2 menyatakan:

- a. pelarangan hak hidup partai politik dan penggunaan simbol-simbol partai tersebut di seluruh Indonesia;
- b. pemberhentian seluruh anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang berasal dari partai politik yang dibubarkan;
- c. pelarangan terhadap mantan pengurus partai politik yang dibubarkan untuk melakukan kegiatan politik;
- d. pengambilalihan oleh negara atas kekayaan partai politik yang dibubarkan.

Dampak pertama adalah terhadap partai politik itu sendiri. Status partai politik yang telah dibubarkan adalah menjadi partai politik yang terlarang dan tidak bisa melakukan aktivitas hukum maupun aktivitas politiknya. Dalam peraturan Mahkamah Konstitusi dijelaskan bahwa partai politik yang telah dibubarkan dilarang untuk menggunakan atribut-atribut atau identitas kepartaiannya kembali. Sehingga dapat dipastikan bahwa apabila suatu partai politik dibubarkan oleh Mahkamah konstitusi maka partai tersebut tidak boleh lagi mengikuti pemilu.

Akibat hukum selanjutnya adalah pelarangan seluruh mantan pengurus partai politik yang dibubarkan untuk melakukan aktivitas politik. Hal ini tidak diatur dalam undang-undang akan tetapi hanya sebatas dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi, padahal esensinya ketentuan tersebut adalah pencabutan hak asasi warga negara untuk berpolitik. Dalam Pasal 28 J UUD NRI 1945 secara jelas menyebutkan bahwa pembatasan hak asasi dapat dilakukan dengan syarat diatur dalam undang-undang.³² Akibat hukum selanjutnya adalah, terhadap kekayaan dari partai politik. Terhadap harta kekayaan partai politik

³² Lihat Pasal 28 J UUD NRI 1945, " 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.

yang dibubarkan maka akan diambil oleh negara. Kekayaan partai politik tersebut kemudian akan dimasukkan dalam kas negara.

Akibat hukum yang terakhir adalah terhadap keanggotaan pejabat publik yang diusung oleh partai politik. Dalam hal ini ada dua jabatan publik yang melibatkan partai politik dalam pengisian jabatannya. Yaitu eksekutif dan legislatif. Untuk eksekutif menurut Jimly Ashidiqie tidak mengalami masalah yang signifikan, karena peserta pemilihan umum presiden dan wakil presiden adalah pasangan calon yang diusung oleh partai politik atau gabungan partai politik. Sehingga peran partai politik adalah sebagai pengusung saja. Berbeda halnya dengan pemilu legislatif DPR dan DPRD dimana pesertanya adalah partai politik. Maka jika dikaitkan dengan partai politik sebagai badan hukum, sudah semestinya jabatan-jabatan tersebut ditinggalkan dan harus dikosongkan oleh anggota-anggota terpilih, karena landasan mereka untuk duduk di sana sudah hilang seiring dibubarkannya partai politik oleh Mahkamah Konstitusi.³³ Hal ini juga telah diatur secara tegas dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi khususnya dalam Pasal 10 ayat (2) huruf (b) yang menyatakan: *“pemberhentian seluruh anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang berasal dari partai politik yang dibubarkan.”*

Untuk menjawab diskursus mengenai bagaimana pengisian keanggotaan DPR/DPRD yang kosong akibat adanya pembubaran partai politik maka terdapat beberapa aturan yang harus dirujuk. Aturan yang pertama terkait dengan diskursus tersebut yaitu Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dalam undang-undang tersebut sama sekali tidak membahas mengenai adanya akibat hukum dari pembubaran partai politik oleh Mahkamah Konstitusi dan bagaimana mekanisme pengisian kekosongan kursi DPR/DPRD bahkan UU *a quo* tidak membahas juga mengenai kemungkinan adanya kekosongan kursi DPR akibat pembubaran partai politik yang disebabkan akibat adanya pembubaran secara mandiri.

Peraturan perundang-undangan terkait lainnya adalah Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik dalam undang-undang ini hanya membahas mengenai cara-cara suatu partai dapat dibubarkan dengan tiga cara yaitu menggabungkan diri dengan partai

³³ Jimly Asshidiqie, *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik dan Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), p. 148-151.

lain, membubarkan dengan sendirinya dan yang ketiga adalah dibubarkan oleh Mahkamah Konstitusi.¹¹¹ Selanjutnya Undang-Undang 23 Tahun 2004 tentang Mahkamah Konstitusi. UU MK mengatur mengenai pembubaran partai politik pada Bagian Kesepuluh. Bagian kesepuluh tersebut hanya berbicara mengenai kualifikasi Pemohon hingga pada pelaksanaan putusan Mahkamah Konstitusi mengenai pembubaran partai politik.

Dalam telaah yang dilakukan penyusun, baik secara implisit maupun eksplisit tidak ada dari ketentuan di atas yang menyebutkan bagaimana cara pengisian jabatan yang kosong di DPR dan DPRD akibat adanya pembubaran partai politik. Ini artinya terdapat kekosongan hukum (*recthvakuum*) yang seharusnya segera dicarikan jalan keluarnya melalui pembentukan/perubahan aturan yang memuat mengenai bagaimana cara mengisi kekosongan kursi DPR/DPRD yang ditinggalkan anggota partai politik yang dibubarkan oleh putusan Mahkamah Konstitusi. Karena apabila disimulasikan bahwa suatu saat akan terjadi pembubaran partai politik yang memiliki suara yang besar di DPR, maka yang menjadi taruhannya adalah bentuk keterwakilan dari masyarakat Indonesia. DPR akan lambat karena tidak akan memenuhi kuorum. Kemudian wakil-wakil dari masing-masing daerah pemilihan yang harus dicabut keanggotaannya membawa dampak pada hilangnya jalur aspirasi rakyat daerah pemilihan tertentu menuju lembaga perwakilan.

Prof. Dr.Ni'matul Huda, S.H., M.Hum. dalam wawancara yang penulis lakukan mengemukakan 3 alternatif cara untuk mengisi kekosongan kursi anggota DPR/DPRD akibat pembubaran partai politik oleh Mahkamah Konstitusi, yaitu mekanisme *stembus accord*, peblisit dan musyawarah pengurus parpol. Mekanisme *stembus accord* adalah mekanisme perjanjian partai-partai politik tertentu dalam rangka penggabungan suara guna memenuhi *electoral treshold/parliamentary treshold*. Jika sebelumnya *stembus accord* diaplikasikan hanya untuk mengatasi hilangnya suara rakyat akibat tidak terpenuhinya *electoral treshold*, dalam *stembus accord* ini, dilakukan perluasan penafsiran. *Stembus accord* dilakukan untuk kemungkinan adanya pembubaran partai politik di kemudian hari. Nantinya partai-partai politik yang memiliki platform yang sama, membuat suatu perjanjian bersama apabila terjadi kekurangan suara maka masing-masing partai akan mendukung partai yang lain untuk memenuhi batasan *parliamentary treshold*, kemudian di samping itu partai-partai tersebut juga menyepakati apabila dikemudian hari terdapat pembubaran partai politik maka kursi yang diduduki oleh kader-kader

partai yang dibubarkan dilimpahkan kepada partai peserta *stembus accord*.³⁴

Alternatif kedua yaitu dengan mengadakan mekanisme plebisit. Dimana setelah terjadi pembubaran partai politik dilakukan plebisit atau meminta pendapat daerah pemilihan anggota- anggota parlemen yang diberhentikan untuk menentukan partai mana yang mereka percaya untuk menggantikan partai yang dibubarkan dalam hal pengisian kekosongan kursi anggota DPR/DPRD. Selain menentukan partai mana yang dapat mewakili, menurut Ni'matul Huda dalam mekanisme Plebisit ini rakyat juga bisa menentukan untuk tidak memilih sama sekali partai lain. Akibatnya mereka tidak memiliki wakil di parlemen.³⁵

Menurut hemat penyusun, mekanisme peblisit adalah mekanisme yang paling relevan digunakan. Peblisit mampu mengakomodir kedua aspek penting pengisian jabatan sebagaimana yang penyusun sampaikan dalam pembahasan sebelumnya, yaitu memastikan pengisian kekosongan jabatan melibatkan peran serta dari rakyat dan memperhatikan fungsi *intermediate* dari partai politik tetap dapat berjalan. Dalam mekanisme ini juga membuka peluang yang sama antar partai politik peserta pemilu sebelumnya untuk berebut hati konstituen dari partai yang dibubarkan. peblisit ini bisa dikatakan mirip dengan pemilihan umum susulan tetapi dilakukan oleh partai-partai tertentu dan hanya terbatas pada daerah pemilihan yang sebelumnya memenangkan partai yang dibubarkan. Berbeda dengan pemiliha umum, peblisit ini dilakukan dengan jajak pendapat mengenai nama partai bukan menentukan siapa-siapa orang yang akan mewakili mereka seperti halnya dalam pemilihan umum dengan sistem proporsional terbuka. Jika dikaji dengan pendekatan konstitusionalitas, mekanisme peblisit ini juga sejalan dengan semangat pemilu serentak dari Pasal 22 E UUD NRI 1945, karena dalam mekanisme ini tidak perlu dilaksanakan pemilihan umum ulang maupun pemilihan umum susulan.³⁶

Terakhir, mekanisme yang disampaikan Ni'matul Huda sebagai alternatif pengisian kekosongan anggota DPR/DPRD adalah musyawarah pengurus partai politik yang dibubarkan untuk menentukan partai mana yang akan dititipi suara konstituen yang

³⁴ Wawancara dengan Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum. dilakukan pada tanggal 11 Februari 2020, pukul 13.15 WIB, di Gedung Pasca Sarjana UII, Jl. Cik di Tiro Nomor 1, Yogyakarta.

³⁵ *ibid*

³⁶ *ibid*

mereka dapatkan. Cara ini terbilang efektif, akan tetapi yang perlu diingat adalah akibat hukum dari pembubaran partai politik yang diatur dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi No 12 Tahun 2008 tentang Pedoman Beracara Dalam Pembubaran Partai Politik Pasal 10 ayat (2) yang secara tegas, menyatakan bahwa mantan pengurus partai politik yang dibubarkan juga dilarang untuk melakukan kegiatan politik, sehingga apabila mekanisme ini dipakai cara yang harus ditempuh adalah dengan mengubah terlebih dahulu ketentuan dalam Peraturan MK tersebut. Selain itu kelemahan dari cara yang ke-tiga ini adalah tidak melibatkan partisipasi rakyat dalam pengambilan keputusannya.³⁷

Semua kemungkinan alternatif di atas dan kemungkinan alternatif yang lain menurut Ni'matul Huda, bisa diatur dalam undang-undang yang mengatur tentang kepartaian di Indonesia. Menurut hemat penyusun kaitanya dengan hal tersebut undang-undang yang paling relevan untuk bisa mengatur mengenai pengisian kekosongan kursi DPR/DPRD akibat pembubaran partai politik adalah Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, dimasukkan dalam BAB XVII tentang Pembubaran dan Pembubaran Partai Politik, dengan memasukan pasal baru mengenai mekanisme pengisian kursi akibat dari pembubaran partai politik.³⁸

Penutup

Partai politik memiliki peran fundamental dalam sebuah negara demokrasi. Keberadaannya adalah dalam rangka menjembatani negara dan warga negaranya. Disamping itu, peran lain partai politik dalam sebuah negara demokrasi adalah memastikan jalanya prinsip *check and balances* berjalan antar cabang kekuasaan negara. Sebagai jembatan ideologis masyarakat, fungsi utama partai politik adalah mengutus orang-orang terbaik untuk menduduki jabatan-jabatan publik sesuai keinginan masyarakat. Fungsi partai politik tersebut dijalankan dalam bingkai demokrasi melalui pemilihan umum sebagai wujud perwakilan masyarakat.

Pengaturan mengenai pengisian kekosongan kursi anggota legislatif baik DPR maupun DPRD sebagai akibat dari pembubaran partai politik oleh Mahkamah Konstitusi tidak ada. Peraturan Perundang-undangan terkait tidak ada satupun yang menyebutkan tentang hal tersebut. Artinya masih terjadi kekosongan hukum (*rechtsvacum*) dalam hal pengisian jabatan tersebut. Untuk mengatasi

³⁷ *ibid*

³⁸ *ibid*

kekosongan hukum tersebut harusnya pembentuk undang-undang segera aturan baru tentang pengisian kekosongan kursi DPR dan DPRD dalam Undang-Undang Partai Politik, dengan tiga kemungkinan pengisian yaitu dengan mekanisme *stembus accord*, plebisit atau dengan musyawarah pengurus partai politik yang dibubarkan.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar NRI 1945
Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 Tentang Mahkamah Konstitusi
Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik
Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Prosedur Beracara Dalam Pembubaran Partai Politik
Ketetapan MPR Nomor XIV/MPR/1998

Buku

Asshiddiqie, Jimly, *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik dan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Konstitusipress, 2006.
Ashiddiqie, Jimly, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia: Pasca Reformasi*, Jakarta: PT BIP, 2007.
Budiarjo, Miriam, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia, 2008.
Budiarjo, Miriam, *Pengantar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia, 2000.
Safa'at, Muchamad Ali, *Pembubaran Partai Politik: Pengaturan dan Praktik Pembubaran Partai Politik dalam Pergulatan Republik*, Jakarta: Rajawali Pers, 2011.
Suseno, Franz Magnis, *Etika Politik: Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 1999.
Ubaidillah, A., dkk, *Pendidikan Kewarganegaraan: Demokrasi, HAM dan Masyarakat Madani*, Jakarta: IAIN Jakarta Press.

Jurnal

Affan Sulaeman, "Demokrasi, Partai Politik dan Pemilihan Kepala Daerah", *Cosmogov*, Vol. 1:1 April 2015

Wawancara

Huda , Ni'matul dilakukan pada tanggal 11 Februari 2020, pukul 13.15 WIB, di Gedung Pasca Sarjana UII, Jl. Cik di Tiro Nomor 1, Yogyakarta.