

**Ujian Tertutup Disertasi**

**PENYELESAIAN PERSELISIHAN KEPENGURUSAN PARTAI POLITIK  
DALAM SISTEM DEMOKRASI INDONESIA**

***THE RESOLVING OF POLITICAL PARTY'S MEMBERSHIP DISPUTES IN  
INDONESIA DEMOCRACY SYSTEM***



**OLEH**

**IWAN RACHMAD SOETIJONO. S.H., M.H.  
NIM 130730101016**

**PROGRAM STUDI DOKTOR ILMU HUKUM  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS JEMBER  
JEMBER  
2020**

**Ujian Tertutup Disertasi**

**PENYELESAIAN PERSELISIHAN KEPENGURUSAN PARTAI  
POLITIK DALAM SISTEM DEMOKRASI INDONESIA**

**Oleh**  
**Iwan Rachmad Soetijono. S.H., M.H.**  
**Nim. 130730101016**

**Menyetujui**  
**Promotor**

**Prof. Dr. Widodo Ekatjahjana, S.H., M.Hum.**  
**NIP. 197105011993031001**

**Ko-Promotor**

**Ko-Promotor**

**Dr. Jayus S.H., M.Hum.**  
**NIP. 195612061983031003**

**Dr. Aries Harianto, S.H., M.H.**  
**NIP. 196912301999031001**

**Mengetahui**  
**Ketua**  
**Program Studi Doktor Ilmu Hukum**  
**Fakultas Hukum Universitas Jember**

**Prof. Dr. Dominikus Rato, S.H., M.Si.**  
**NIP : 195701051986031002**

## SURAT PERNYATAAN ORISINALITAS

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : IWAN RACHMAD SOETIJONO. S.H., M.H.  
Nim : 130730101016  
Program Studi : Doktor Ilmu Hukum  
Fakultas : Hukum  
Universitas : Jember

Dengan ini saya menyatakan bahwa:

1. Karya tulis disertasi ini adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik Doktor, baik di Universitas Jember maupun di Perguruan Tinggi lainnya;
2. Disertasi ini murni gagasan, rumusan dan penelitian saya sendiri, tanpa bantuan pihaklain, kecuali arahan dari Tim Promotor dan Penguji;
3. Disertasi ini didalamnya tidak terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain, kecuali secara tertulis dengan jelas dicantumkan sebagai acuan dalam naskah dengan menyebutkan nama pengarang serta dicantumkan dalam daftar pustaka;
4. Pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya dan apabila dikemudian hari terdapat penyimpangan dan ketidakbenaran dalam pernyataan ini, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan gelar yang telah diperoleh karena karya tulis (disertasi) ini, serta sanksi lainnya sesuai dengan norma yang berlaku di Perguruan Tinggi ini.

Jember, 30 September 2019  
Yang Membuat Pernyataan

Iwan Rachmad Soetijono. S.H., M.H.  
NIM. 130730101016

## **ABSTRAK**

Pengaturan mengenai partai politik di Indonesia menjamin kebebasan partai politik serta membatasi campur tangan berlebihan dari pemerintah. Pembatasan tersebut untuk menjamin kebebasan dan peran partai politik sebagai salah satu institusi yang diperlukan dalam melaksanakan kedaulatan rakyat. Salah satu aspek pengaturan kebebasan partai politik adalah penyelesaian perselisihan partai politik secara mandiri. Pengaturan hukum penyelesaian perselisihan partai politik diarahkan untuk menyederhanakan prosedur berperkara dan membentuk sistem kepartaian yang kuat dan mandiri. Dalam perkembangannya, partai politik dihadapkan dengan pasang-surut perselisihan yang tidak jarang berujung dengan perpecahan sebagai akibat dari institusi-institusi partai yang gagal merelokasi perselisihan dengan berbagai kepentingan. Berkaitan dengan isu tersebut maka kemudian perlu untuk memfokuskan penelitian disertasi mengenai makna perselisihan kepengurusan partai politik di Indonesia, penyelesaian perselisihan kepengurusan partai politik dan konsep penyelesaian perselisihan kepengurusan partai politik menurut sistem demokrasi Indonesia.

Kata kunci: partai politik, perselisihan, demokrasi.

## ABSTRACT

*In Indonesia, the regulations on political parties have indeed guaranteed the freedom of political parties and limited excessive interference from the government. These restrictions were to guarantee the freedom and role of political parties as one of the institutions needed in carrying out people's sovereignty. One aspect of regulating the freedom of political parties was the resolution of political party disputes independently. The legal arrangements for resolving political party disputes were directed at simplifying litigation procedures and establishing a strong and independent party system. In its development, political parties as an organization are always confronted with the ups and downs of disputes which often lead to divisions. Based on the description above, this dissertation aims to investigate and overview the management disputes and the role of government in the existing disputes. Some discussion variables can be classified into political party management disputes in Indonesia, the settlement of political party management disputes, and the concept of settlement of political party management disputes according to the Indonesian democratic system.*

Keywords: *political party, disputes, democratic*

## RINGKASAN

Partai politik secara kelembagaan merupakan suatu badan hukum perdata didirikan oleh sekelompok orang yang memiliki cita-cita dan tujuan yang sama, tetapi secara fungsional berorientasi publik dan menjadi wadah perjuangan aspirasi politik dalam pemerintahan. Untuk itu, pelebagaan partai menjadi sangat penting dalam menciptakan stabilitas pemerintahan demokrasi. Suatu modal dasar dalam membangun efisiensi dan efektifitas pemerintahan pada satu sisi serta akuntabilitas dan resposibilitas pemerintahan pada sisi lainnya. Dalam perkembangnya, partai politik sebagai organisasi senantiasa diperhadapkan dengan pasang-surut perselisihan yang tidak jarang berujung dengan perpecahan. Institusi-institusi partai tidak jarang gagal merelokasi perselisihan dengan mengkonsolidasi berbagai kepentingan yang saling berhadapan. Berdasarkan uraian tersebut diatas, penulis ingin menfokuskan penelitian disertasi ini mengenai perselisihan kepengurusan serta peran pemerintah terhadap perselisihan yang ada. Fokus penelitian tersebut kemudian penulis tuangkan dalam sub permasalahan yaitu mengenai perselisihan kepengurusan partai politik di Indonesia, penyelesaian perselisihan kepengurusan partai politik dan konsep penyelesaian perselisihan kepengurusan partai politik menurut sistem demokrasi Indonesia. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah *yuridis normatif*, artinya penekanan pada ilmu hukum normatif; sedang dalam pencarian bahan hukum tetap berpegang pada segi-segi yuridis yang terdapat di dalam undang-undang yang mengatur tentang partai politik dalam kaitannya dengan pendaftaran dan penyelesaian perselisihan kepengurusan partai politik. Adapun pendekatan masalah yang digunakan adalah: *history approach*, *conceptual approach*, *statute approach*, dan *comparative approach*.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka dapat disimpulkan yaitu (1) Perselisihan kepengurusan partai politik di Indonesia berdasarkan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik merupakan perselisihan internal partai politik. Setiap partai politik memiliki mekanisme kelembagaan secara internal dalam mengelola berbagai masalah dan perselihan yang timbul. Mekanisme dirancang untuk membangun otonomi partai dalam menangani dan menyelesaikan berbagai permasalahan sebagai prinsip dasar demokrasi, walaupun tidak jarang diperhadapkan mekanisme internal yang tidak demokratis. Akses keadilan di antara anggota partai terkadang menemui jalan buntu di antara kehendak mayoritas atau sebaliknya sekelompok minoritas fungsionaris yang tengah duduk dalam struktur kepengurusan partai memaksakan kehendaknya terhadap aspirasi mayoritas hingga berujung pada perselisihan kepengurusan dan perpecahan. (2) Penyelesaian perselisihan kepengurusan partai politik pada umumnya menerapkan dua sistem penyelesaian perselisihan yang tersedia, yaitu dengan menggunakan jalur adjudikasi yaitu pengadilan dan arbitrase, yang dikenal dengan istilah "litigasi" dan menggunakan jalur di luar pengadilan atau *non adjudikasi*. Sementara penyelesaian perselisihan secara adjudikatif dibedakan menjadi dua, yaitu adjudikatif publik dan adjudikatif

privat. Adjudikatif publik dilakukan melalui institusi pengadilan negara (*litigasi formal*). Dan (3) Konsep penyelesaian perselisihan kepengurusan partai politik menurut sistem demokrasi Indonesia yaitu berdasarkan musyawarah mufakat. Penerapan konsep musyawarah dilaksanakan dengan menyertakan pemerintah sebagai fasilitator atau mediator dalam penyelesaian perselisihan partai politik. Penyertaan pemerintah merupakan salah satu bentuk keterlibatan negara dalam menjalankan fungsinya untuk melakukan pembinaan, perlindungan dan pengawasan terhadap partai politik yang merupakan implementasi keterlibatan negara dalam kehidupan masyarakat pada konsep negara hukum modern. Hal tersebut dimaksudkan untuk menghindari agar kekuasaan dan kebebasan yang diberikan oleh negara tidak disalahgunakan dan dimaksudkan untuk memberikan perlindungan hukum. Kehadiran pemerintah atau negara sebagai fasilitator diharapkan mampu mengakomodir kepentingan semua pihak dalam perselisihan partai politik.

Berdasarkan analisa disertasi yang telah disebutkan diatas, maka penulis memberikan rekomendasi sebagai berikut yaitu untuk Mahkamah Partai bahwasanya Perlu adanya perombakan terhadap komposisi Mahkamah Partai yang selama ini lebih didominasi oleh partai yang bersangkutan, sehingga dibutuhkan adanya perubahan struktur yang mana anggota mahkamah partai harus ditambah dari anggota luar, hakim maupun individu profesional yang independen diluar partai. Hal tersebut demi tercapainya hasil putusan yang lebih bersifat obyektif dari Mahkamah Partai dan untuk Partai Politik perlu adanya mekanisme yang jelas, pasti dan rahasia mengenai penyelesaian perselisihan internal partai, mengingat bahwasanya perkembangan demokrasi telah meningkatkan partisipasi politik masyarakat dalam kehidupan bernegara. Peningkatan partisipasi tersebut sejalan dengan kesadaran politik masyarakat yang semakin baik dan pintar untuk menggunakan hak politiknya. Perselisihan partai yang terlalu diumbar akan mempengaruhi tingkat kewaspadaan dan kepercayaan terhadap partai politik yang bersangkutan sehingga dapat menurunkan tingkat kepercayaan dari masyarakat yang kemudian berpengaruh pula terhadap elektabilitas partai politik tersebut.

## SUMMARY

*A political party is a civil legal entity established by a group of people who have the same ideals and goals, but are functionally public-oriented and become a platform for the struggle for political aspirations in government. For this reason, institutionalization of the party has become very important in creating democratic government stability. A basic capital to make an efficiency and effectiveness for government on the one hand and the accountability and responsiveness of government on the other. In its development, political parties as an organization are always confronted with the ups and downs of disputes which often lead to divisions. Based on the description above, this study aims to investigate and overview the management disputes and the role of government in the existing disputes. Some discussion variables can be classified into political party management disputes in Indonesia, the settlement of political party management disputes, and the concept of settlement of political party management disputes according to the Indonesian democratic system. The method used in this study is legal research that emphasizes on normative jurisprudence; while in the search for legal materials, this study still adheres to the juridical aspects in the law governing political parties in relation to the registration and settlement of political party management disputes. The problems approaches are historical approach, conceptual approach, statute approach, and comparative approach.*

*Based on the description above, it can be concluded (1) the disputes regarding the management of Political Parties in Indonesia based on Law Number 2 of 2008 concerning Political Parties are internal disputes between political parties. Every political party has an internal institutional mechanism in managing various problems and disputes that arise. The mechanism is designed to build party's autonomy in handling and solving various problems as a basic principle of democracy, even though it is not uncommon to face an undemocratic internal mechanism. Accessing to justice among party's members occasionally faces a deadlock between the will of the majority or even a minority of functionaries in the party's management structure that forces their will against the aspirations of the majority which can lead to strife and disunity. (2) the settlement of Political Party's management disputes generally applies two systems of dispute resolution available, namely by using the adjudication channels (court and arbitration) or known as "litigation" and using the non-court or non-adjudication route. Meanwhile, the adjudicative dispute resolution can be divided into two kinds, namely public adjudicative and private adjudicative. Public adjudication is carried out through state court institutions (formal litigation). Finally, the concept of resolving disputes over Political Party's management according to the Indonesian democratic and (3) The concept of resolving disputes regarding management of political parties according to the Indonesian democratic system is based on consensus agreement. The application of the concept of consultation is carried out by involving the government as a facilitator or mediator in*

*the resolution of political party disputes. Government participation is one form of state involvement in carrying out its functions to provide guidance, protection and supervision of political parties which is the implementation of state involvement in public life in the concept of a modern legal state. This is intended to prevent the power and freedom granted by the state from being misused and is intended to provide legal protection. The presence of the government or state as a facilitator is expected to be able to accommodate the interests of all parties in political party disputes.*

*Based on the dissertation analysis, the authors provide the following recommendations are: for the Party's Court, there needs to be an overhaul on the composition of the Party's Court which has been more dominated by the concerned Party, so that there is a need for structural changes where Party's Court members must involve outside members, judges and independent professional individuals outside the Party. This is supposed to achieve the objective results of decisions and for Political Parties; there needs to be a clear, certain and confidential mechanism regarding the settlement of internal Party's disputes; bearing in mind that the development of democracy has increased the political participation of the community in the life of the state. The increase in participation is in line with people's political awareness which is getting better and smarter to use their political rights. Party's disputes that are overly disclosed will affect the level of vigilance and trust in the concerned Political Party to reduce the level of trust of the community which then also affects the electability of the Political Party.*

## DAFTAR ISI

	Hal
<b>HALAMAN JUDUL.....</b>	<b>i</b>
<b>HALAMAN PERSETUJUAN.....</b>	<b>ii</b>
<b>HALAMAN PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI.....</b>	<b>iii</b>
<b>ABSTRAK.....</b>	<b>iv</b>
<b>ABSTRACT.....</b>	<b>v</b>
<b>RINGKASAN.....</b>	<b>vi</b>
<b>SUMMARY.....</b>	<b>viii</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>x</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
1.1 Latar Belakang .....	1
1.2 Rumusan Masalah.....	10
1.3 Tujuan Penelitian.....	10
1.3.1 Tujuan Umum .....	10
1.3.2 Tujuan Khusus .....	11
1.4 Manfaat Penelitian.....	11
1.5 Orisinalitas Penelitian.....	12
1.6 Metode Penelitian.....	15
1.6.1 Tipe Penelitian.....	18
1.6.2 Pendekatan Penelitian.....	18
1.6.3 Sumber Bahan Hukum.....	20
1.6.4 Pengumpulan Bahan Hukum.....	22
1.6.5 Analisa Bahan Hukum.....	23
1.7. Disain Penelitian.....	24
1.8. Sistematika Penulisan.....	26
<b>BAB II KERANGKA TEORITIS .....</b>	<b>29</b>

2.1	Asas Legalitas .....	29
2.2	Teori Negara Hukum .....	34
2.3	Teori Kewenangan .....	38
2.4	Teori Demokrasi .....	42
2.5	Teori Partisipasi .....	52
2.6	Teori Konflik .....	55
2.7	Teori Musyawarah .....	58
2.8	Teori Kepastian Hukum .....	61
2.9	Partai Politik .....	66
<b>BAB III PERSELISIHAN KEPENGURUSAN PARTAI POLITIK DI INDONESIA .....</b>		<b>69</b>
3.1	Pengertian, Makna dan Dasar-Dasar Kepengurusan Partai Politik.....	69
3.2	Pengertian, Bentuk dan Sejarah Partai Politik .....	73
3.2.1	Sejarah Pendaftaran Partai Politik.....	78
3.2.2	Dasar – Dasar Hukum Pendaftaran Partai Politik .....	95
3.2.3	Badan Hukum Partai Politik .....	98
3.3	Asas Legalitas Di Dalam Pendaftaran Partai Politik .....	106
3.3.1	Pendaftaran Partai Politik Sebagai Peserta Pemilu .....	106
3.3.2	Bentuk Hubungan Partai Politik Dan Pemerintah .....	100
3.4	Makna Surat Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia pada Perselisihan Pendaftaran Kepengurusan Partai Politik .....	119
<b>BAB IV PENYELESAIAN PERSELISIHAN KEPENGURUSAN PARTAI POLITIK .....</b>		<b>132</b>
4.1	Pengertian dan Bentuk Penyelesaian Suatu Perselisihan .....	132
4.1.1	Penyelesaian Internal Sengketa Partai Politik .....	136

4.1.2	Penyelesaian Eksternal Sengketa Partai Politik .....	153
4.2	Prosedur dan Dasar-Dasar Penyelesaian Perselisihan Kepengurusan .....	165
4.3	Peran Negara Dalam Penyelesaian Perselisihan Kepengurusan Partai Politik .....	179
4.3.1	Mediasi Sengketa Partai Politik Oleh Pemerintah .....	188
4.3.2	Peran Serta Pemerintah Dalam Penyelesaian Sengketa Parta Politik .....	190
<b>BAB V KONSEP PENYELESAIAN PERSELISIHAN KEPENGURUSAN PARTAI POLITIK MENURUT SISTEM DEMOKRASI INDONESIA.....</b>		<b>208</b>
5.1	Partai Politik dalam Sistem Demokrasi Indonesia.....	208
5.1.1	Pendanaan Partai Politik .....	210
5.1.2	Pembentukan Lembaga Partai Politik .....	216
5.1.3	Kebebasan Berorganisasi dan Menyatakan Pendapat ...	224
5.2	Sistem Kepartaian Dalam Sistem Demokrasi Indonesia .....	228
5.3	Perbandingan Penyelesaian Perselisihan Partai Politik di Beberapa Negara .....	261
5.4	Konsep Penyelesaian Kepengurusan Dalam Sistem Demokrasi di Indonesia .....	271
5.4.1	Kompetensi Mahkamah Partai ( <i>Objectum Litis</i> ) .....	278
5.4.2	Para Pihak ( <i>subjectum litis</i> ) .....	281
5.4.3	Sifat Putusan Mahkamah Partai .....	283
5.4.4	Pelaksanaan Putusan Mahkamah Partai .....	286
5.4.5	Reformulasi Kelembagaan Mahkamah Partai .....	291
5.4.6	Konsep Penyelesaian Perselisihan Pendaftaran Berdasarkan Sistem Musyawarah .....	298

<b>BAB VI</b>	<b>PENUTUP .....</b>	<b>302</b>
6.1	Kesimpulan .....	302
6.2	Saran .....	303

## **DAFTAR PUSTAKA**

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Indonesia sebagai negara demokratis<sup>1</sup> menempatkan partai politik menjadi unsur penting dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.<sup>2</sup> Hal tersebut dikarenakan bahwa negara demokrasi dibangun di atas sistem kepartaian. Partai politik merupakan salah satu implementasi dari perwujudan hak atas kemerdekaan berserikat yang terkait erat dengan kebebasan mengeluarkan pendapat, kebebasan berfikir dan berkeyakinan. Perwujudan hak-hak tersebut menjadi sarana bagi masyarakat untuk ikut serta dalam pemenuhan hak-hak politik dan pemerintahan, mengingat jaminan hak-hak<sup>3</sup> atas berserikat dan mengeluarkan pendapat adalah salah satu prasyarat negara demokrasi.

Wujud konstitusional partai politik sebagai bagian dari tata kehidupan

---

<sup>1</sup> Dalam berbagai literatur pengertian demokrasi bermacam-macam, demokrasi yang dimaksud disini adalah : *Democracy is based on the freely-expressed will of the people to determine their own political economic, social and culture systems and their full participation in all aspect of their lives* (demokrasi adalah didasarkan pada keinginan yang diekspresikan secara bebas dari rakyat untuk menentukan sistem politik ekonomi sosial dan budaya sendiri), Cherif Bassiouni, *Toward a Universal Declaration on The Basic Principles of Democracy* : Cherif Bassiouni, *From Principles to Realisation*, The Inter-Parliamentary Union, Geneva, Switzerland, 1998, Hlm 5

<sup>2</sup> Harold J. Laski, *A Grammar of Politic, Eleventh Impression*, London, George Allen & Unwin Ltd, 1951, Hlm.312

<sup>3</sup> Dalam berbagai literatur pengertian Hak bermacam-macam, Hak yang dimaksud disini adalah : *If the starting point of democracy, then, is the right of citizens to have a say in the decision that affect their lives, on basic of equality with others, then it requires a framework of other rights to make this basic political right effective. These are the familiar right and freedom of expression, association and assembly* (jika awal mula demokrasi, kemudian, adalah hak warga negara untuk memiliki sebuah sikap/pernyataan dalam pembuatan keputusan yang mempengaruhi kehidupan mereka, atas dasar persamaan dengan yang lain, kemudian itu memerlukan kerangka hak lain untuk membuat hak politik dasar yang efektif, ini adalah hak yang lazim dan kebebasan berekspresi, berasosiasi dan bermusyawarah) , David Beetham, *Democracy: Key Principle, Institutions and Problems*, The Inter-Parliamentary Union, Geneva, Switzerland, 1998, Hlm 22

bernegara di Indonesia dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 22E Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) tahun 1945 yang menyatakan sebagai berikut: “Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.”

Berdasarkan ketentuan tersebut bahwa peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan rakyat Daerah adalah partai politik.<sup>4</sup> Selain itu, Pasal 6A UUD NRI Tahun 1945 juga menetapkan bahwa pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dilakukan secara langsung oleh rakyat yang pasangan calonnya diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik.<sup>5</sup> Ketentuan dalam Pasal 6A Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.

Keberadaan partai politik di Indonesia muncul seiring dengan kesadaran untuk melaksanakan hak mengemukakan pendapat dan pikiran setiap individu. Perjuangan untuk membentuk partai politik yang tidak mudah tercatat oleh sejarah Indonesia yaitu pertama kali pada tahun 1908 yaitu organisasi Budi

---

<sup>4</sup> Pada saat itu, ketentuan lebih jauh untuk pemilihan umum anggota DPR, DPRD, DPD diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPRD dan DPD

<sup>5</sup> Ketentuan lebih lanjut untuk pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden diatur dalam *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 93, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4311. Saat ini ketentuan yang berlaku adalah Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Berdasarkan ketentuan tersebut pencalonan Presiden dan Wakil Presiden dilakukan melalui mekanisme kepartaian. Lihat Jimly Ashiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, (Jakarta: Yarsif Watapone, 2003), hal. 45

Utomo di Jakarta dan *vereeninging* (1909) di Belanda. Anak atau cabang partai politik bahkan juga terdapat beberapa di Belanda seperti *de Indische Sociaal Democratische Vereniging* (ISDV) dan *Indische Sociaal Democratische Partij* (ISDP). Beberapa tahun setelah organisasi partai politik pertama muncul, kemudian pada abad kesembilanbelas semakin banyak bermunculan di tanah air seperti Partai Nasionalis Indonesia (PNI) dan Sarekat Islam (SI). Setelah itu disusul oleh partai-partai lain seperti Partai Sarekat Islam Indonesia (PSII), Partai Islam Indonesia (PII), dan Partai Indonesia (Partindo). Munculnya beberapa organisasi, baik yang bersifat politik, keagamaan maupun kebudayaan, merupakan tanda kesadaran nasionalisme bangsa Indonesia, kesadaran hak berserikat dan mengeluarkan pendapat terutama di kalangan tokoh nasional pada saat itu.<sup>6</sup>

Kesadaran pentingnya berpartai politik telah disadari oleh para tokoh-tokoh nasional sejak awal kemerdekaan negara. Berdasarkan kesadaran tersebut, atas usul Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat (BP KNIP) akhirnya pemerintah mengeluarkan Maklumat Pemerintah tertanggal 3 Nopember 1945 yang menyatakan bahwa pemerintah menyukai adanya partai-partai politik. Besar harapan pemerintah saat itu agar partai-partai politik tersebut mengikuti pemilihan anggota badan-badan perwakilan yang direncanakan pada tanggal Januari 1946. Setelah dikeluarkannya Maklumat tersebut, terbentuklah sekitar 40 partai politik.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Syamsuddin Harris, *Demokrasi Di Indonesia: Gagasan dan Pengalaman*, LP3ES, Jakarta, 1994, Hlm 64-70

<sup>7</sup> Jimly Assihididjie, *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik, dan Mahkamah Konstitusi*, Konstitusi Press Jakarta, 2005, Hlm 44

Sejak berdirinya Partai Politik pertama yaitu Syarekat Dagang Islam atau yang lebih dikenal dengan nama Sarekat Islam merupakan suatu pergerakan pertama kali oleh para pemuda di Indonesia dengan bermotifkan perjuangan perbaikan ekonomi berbasis Islam. Hal ini merupakan suatu cara-cara perjuangan politik yang terselubung yang nantinya akan memberikan suatu arti penting dikemudian hari bagi proses pembentukan partai-partai politik yang terang-terangan memperjuangkan aspirasi rakyatnya.

Kehidupan partai politik di Indonesia, diwarnai dengan berbagai macam konflik internal maupun eksternal. Apabila konflik eksternal dapat diselesaikan beda halnya dengan konflik internal. Dalam perkembangan dan pertumbuhan partai yang ada sejak awal berdirinya tercatat misalnya konflik atau perbedaan pandangan muncul ketika muncul Partai Indonesia Muda sebagai awal munculnya kesadaran berpartai di Indonesia. Kemudian diikuti dengan munculnya berbagai macam partai. Sejak digulirkannya reformasi tahun 1998, maka berakhir pula keberlakuan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1985 tentang Partai Politik yang kemudian diganti dengan munculnya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Partai Politik, yang memiliki semangat kebebasan dalam membentuk atau mendirikan partai politik baru, karena ketika era orde baru terjadi pengekanan keinginan untuk mendirikan partai baru dengan sistem kepartaian hasil fusi dari partai-partai yang telah ada. Dengan munculnya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Partai Politik tersebut maka setidaknya terdapat 48 Partai Politik baru saat itu. Namun kemudian pengaturan tentang partai politik ini mengalami beberapa kali perubahan kembali seiring

dengan perkembangan era reformasi. Didalam setiap peraturan perundang-undangan terdapat pengaturan bagaimana mekanisme atau prosedur pendirian partai politik, termasuk pengaturan tentang mekanisme atau prosedur penyelesaian perselisihan kepengurusan dalam suatu partai politik.

Terjadinya perselisihan kepengurusan pada partai politik salah satunya adalah perselisihan kepengurusan ganda Partai Kebangkitan Bangsa. Nampaknya mekanisme institusi Partai Kebangkitan Bangsa tidak dapat menyelesaikan konflik internal tersebut. Yang terjadi kemudian adalah memerlukan institusi diluar partai yaitu lembaga Mahkamah Agung Republik Indonesia. Seperti yang tercantum didalam Anggaran Dasar (AD) / Anggaran Rumah Tangga (ART) partai, maka mekanisme tertinggi dalam penyelesaian perselisihan kepengurusan adalah forum tertinggi partai, yaitu Konggres atau Muktamar, namun ternyata forum tadi belum bisa secara optimal menyelesaikan perselisihan, selanjutnya dibawah proses perselisihan tersebut kepada lembaga peradilan partai yang dikenal dengan Mahkamah Partai, sekali lagi institusi partai ini juga tidak mampu menyelesaikan persoalan yang terjadi.

Perselisihan yang dialami oleh Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) terjadi pula terhadap dua partai besar di Indonesia yaitu Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dan Partai Golongan Karya. Perselisihan kepengurusan Partai Persatuan Pembangunan terjadi pada saat sang Ketua Umum, sedang menjalani proses penyidikan oleh lembaga Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), yang selanjutnya sekretaris jendral partai berinisiatif melaksanakan forum muktamar, yang dilaksanakan di kota Surabaya propinsi Jawa Timur. Fenomena yang terjadi

pada Partai Persatuan Pembangunan nampaknya terjadi juga pada partai besar yang lainnya yaitu partai Golongan Karya, dimana diawali dengan adanya perselisihan kepengurusan yang bermuara pada terjadinya dua forum musyawarah nasional yang diselenggarakan oleh dua kepengurusan yang berbeda, yaitu musyawarah nasional di Bali dan musyawarah nasional di Ancol. Dari kedua peristiwa diatas kemudian hasilnya di serahkan kepada lembaga pemerintah yaitu Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia, yang selanjutnya menerbitkan SK Menkumham nomor M.HM-07.AH.11.01 Tahun 2014, tanggal 28 Oktober 2014 tentang Pengesahan Perubahan Susunan DPP Partai Persatuan Pembangunan dan SK Menkumham Nomor M.HH, AH,11.03-26 tertanggal 10 Maret 2015 yang meminta Agung Laksono segera membentuk kepengurusan. Terakhir munculah putusan kasasi dari Mahkamah Agung, dimana MA mengabulkan permohonan kasasi yang diajukan Golkar kubu ARB sebagaimana Putusan No: 490K/TUN/2015. MA membatalkan Putusan PT TUN dengan mengadili sendiri dan menyatakan kembali ke Putusan PTUN. Sedangkan terkait konflik di PPP, Putusan MA no: 504K/TUN/2015 mengabulkan kasasi pemohon dan dinyatakan kembali ke putusan PTUN.

Putusan PTUN ini merupakan suatu penjustifikasian pengakuan oleh Negara dalam hal ini pemerintah akibat perselisihan dari partai politik tersebut. Secara kelembagaan, partai politik merupakan suatu badan hukum publik<sup>8</sup> yang didirikan

---

<sup>8</sup> Pasal 1angka 1 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2011 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2008 tentang Partai Politik menyatakan: Partai politik adalah organisasi yang bersifat nasional dan 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

oleh beberapa orang atau kelompok dengan tujuan dan cita-cita yang sama, secara fungsional partai politik berorientasi publik yang merupakan wadah dan perwakilan perjuangan aspirasi politik dalam pemerintahan. Berdasarkan orientasi tersebut keberadaan partai politik menjadi sangat strategis dalam menciptakan stabilitas pemerintahan yang terus menjunjung demokrasi. Suatu modal dasar dalam membangun efisiensi dan efektifitas pemerintahan pada satu sisi serta akuntabilitas dan tanggung jawab pemerintahan pada sisi lainnya.

Pada perkembangannya saat ini, partai politik yang merupakan sebuah organisasi tidak jarang dihadapkan dengan beberapa konflik hingga mengancam persatuan partai politik tersebut. Hal tersebut terjadi dikarenakan lembaga partai politik tidak jarang gagal merelokasi konflik dengan mengkonsolidasi berbagai kepentingan yang saling berhadapan. Perpecahan maupun konflik yang terjadi pada partai politik merupakan suatu fenomena yang dapat merugikan rakyat maupun negara. Jika terjadi perpecahan partai politik setidaknya akan melemahkan stabilitas dan pelembagaan fungsi-fungsi partai, sebagai akibatnya maka dapat mengganggu hubungan keseimbangan maupun kontrol antara partai politik, negara dan masyarakat sipil.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik merupakan wujud dari ikhtiar pemerintah untuk menjaga partai politik yang merupakan pilar

---

1945. (Oleh karena itu Partai politik sebagai Badan Hukum Publik yang merupakan perwujudan dari kebebasan berkumpul dan berserikat adalah aktor utama demokrasi yang memiliki fungsi untuk menjadi perahu bagi masyarakat (*demos*) yang memiliki kekuasaan (*kratos*) atas negaranya sendiri melalui pemilihan umum) berdasarkan legal standing Partai Solidaritas Indonesia sebagai pemohon dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XVII/20018 tentang Pemilihan Umum terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Hlm. 8

demokrasi dari ancaman perpecahan akibat perselisihan. Undang-undang tersebut mengatur mekanisme penyelesaian perselisihan internal partai politik. Lembaga partai politik sesungguhnya telah memiliki mekanisme kelembagaan secara internal dalam mengelola kemungkinan perselisihan maupun permasalahan yang timbul. Mekanisme tersebut diharapkan mampu membangun otonomi dari partai yang bersangkutan dalam menangani dan menyelesaikan kemungkinan permasalahan yang muncul. Akan tetapi otonomi partai politik<sup>9</sup> sebagai prinsip dasar demokrasi tidak jarang dihadapkan dengan mekanisme internal yang seakan tidak demokratis. Pencarian akses keadilan antar anggota partai yang sedang berselisih terkadang menemui jalan buntu. Hal tersebut muncul dikarenakan kehendak mayoritas atau sebaliknya sekelompok minoritas fungsionaris yang tengah duduk dalam struktur kepengurusan partai memaksakan kehendaknya terhadap aspirasi mayoritas hingga berujung pada konflik dan perpecahan. Sebagai wujud dari antisipasi pada hal-hal yang demikian, akhirnya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik mengatur beberapa mekanisme penyelesaian perselisihan internal partai politik. Pengaturan tersebut secara substansi memiliki tujuan yaitu pada satu sisi untuk mendorong kemajuan pelembagaan partai dan

---

<sup>9</sup> Dalam berbagai literatur pengertian partai politik bermacam-macam, partai politik yang dimaksud disini adalah : A number of citizens, wether amounting to a majority or minority of the whole, who are united and actuated by some common impulse of passion, or of interest, adverse to the rights of other citizens, or to the permanent and aggregate interest of the community (sejumlah warga negara, yang merupakan mayoritas atau minoritas dari keseluruhan, yang dipersatukan atau digerakkan oleh dorongan semangat, atau kepentingan yang sama, yang tidak cocok dengan hak warga negara yang lainnya, atau kepentingan permanen dan keseluruhan, dari masyarakat Madison, 1978:88 in Moshe Maor, *Political Parties and Party Systems*, Routledge II New Fetter Lane, London, 1997, Hlm 4

menjamin otonomi partai, sedangkan pada sisi lainnya mendorong untuk mengatur dan mengurus dirinya sendiri.

Fenomena diatas nampaknya tidak sesuai dengan upaya untuk mengefektifkan dan memperkuat sistem presidensiil<sup>10</sup>, paling tidak dilakukan pada empat hal yaitu pertama, mengkondisikan terbentuknya sistem multipartai sederhana, kedua mendorong terciptanya pelembagaan partai yang demokratis dan akuntable, ketiga, mengkondisikan terbentuknya kepemimpinan partai yang demokratis dan akuntable, dan keempat, mendorong penguatan basis dan struktur kepartaian pada tingkat masyarakat. Terdapat beberapa makna yang terkait dengan penyelesaian perselisihan kepengurusan partai politik, antara lain persoalan pendaftaran partai politik, tentang kepastian hukum atas pendaftaran partai politik dan penyelesaian perselisihan kepengurusan sebagai perwujudan prinsip demokrasi pancasila. Makna yang terkandung didalam Pasal 3 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik memiliki makna kabur, dimana tidak memiliki kepastian hukum karena terbukti dengan dikeluarkannya surat keputusan Menkumham yang kemudian dibatalkan oleh

---

<sup>10</sup> Dalam berbagai literatur pengertian presidensiil bermacam-macam, presidensiil yang dimaksud disini adalah : *presidential regimes have popular elected heads of government. For a presidential system to merit the presidential label in a formal sense, the president must be the true head of government, and the most common (if not only) way in which such status can be conferred in a democracy is for the president to be popularly elected, either directly by the people or via an electoral college which closely reflects the popular preferences of the electorate* (rezim-rezim kepresidenan secara umum/populer memilih kepala pemerintahan. Untuk sistem politik presiden alam arti formal, presiden harus menjadi kepala pemerintahan yang sesungguhnya, dan cara yang paling umum (jika tidak hanya satu-satunya cara) dimana status tersebut dapat diberikan dalam demokrasi untuk presiden yang dipilih, baik secara langsung oleh rakyat maupun melalui elektoral college yang merepresentasikan preferensi umum dari pemilih (electoral college), Thomas Poguntke and Paul Webb, *The Presidentialization of Politics in Democratic Societies : Framework for Analysis*, The Presidentialization of Politics, a Comparative Study of Modern Democratic, Oxford, University Press, 2005, Hlm 2

Mahkamah Agung merupakan bentuk tidak adanya kepastian hukum terhadap makna pendaftaran yang diatur oleh pasal tersebut.

Partai politik merupakan subyek hukum berbentuk badan hukum perdata yang didirikan oleh kelompok masyarakat yang mempunyai tujuan dan kepentingan politik yang sama. Namun pada segi yang lain, partai politik juga menjalankan peran publik dengan menyerap dan menyalurkan aspirasi masyarakat melalui lembaga-lembaga negara resmi sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.<sup>11</sup> Mengingat pentingnya kedudukan suatu partai politik untuk melaksanakan kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merupakan negara hukum (*rechstaat*). Maka aspek hukum yang mengatur mengenai asas legalitas dari pendaftaran partai politik, penyelesaian perselisihan kepengurusan partai politik maupun konsep kemandirian partai perlu dikaji lebih jauh. Hal tersebut dikarenakan disinyalir mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap optimalisasi kinerja partai politik yang bersangkutan dalam melaksanakan amanah rakyat Indonesia.

Berlatarbelakang apa yang telah diuraikan diatas pendaftaran partai politik kepada lembaga Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia tidak memiliki makna dan kekuatan hukum atau dengan kata lain hanyalah sebagai bentuk pencatatan saja. Hal ini tentunya tidak demikian yang dikehendaki oleh Undang-Undang Partai Politik. Berdasarkan atas uraian diatas penulis ingin mengkaji lebih dalam dalam melalui karya ilmiah yang berbentuk Disertasi dengan mengemukakan judul **“PENYELESAIAN PERSELISIHAN**

---

<sup>11</sup> Dwi Darojatun P. Suwito, *Aspek Hukum Perselisihan Internal Partai*, Jakarta, Adhi Sarana Nusantara, 2016. Hlm.3

## **KEPENGURUSAN PARTAI POLITIK DALAM SISTEM DEMOKRASI INDONESIA”.**

### **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang diatas kiranya dapat dikemukakan rumusan masalah sebagai berikut :

1. Apa hakikat perselisihan kepengurusan partai politik di Indonesia?
2. Apa karakteristik mekanisme penyelesaian perselisihan kepengurusan partai politik?
3. Bagaimana konsep penyelesaian perselisihan kepengurusan partai politik menurut sistem demokrasi Indonesia?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

#### **1.3.1 Tujuan Umum**

Sejalan dengan rumusan masalah di atas, tujuan penelitian adalah:

1. Untuk memenuhi salah satu prasyarat guna menyelesaikan jenjang pendidikan Program Doktor di Fakultas Hukum Universitas Jember;
2. Sebagai upaya pengembangan ilmu hukum di bidang hukum Tata Negara dan hukum Administrasi khususnya tentang karakteristik pengakuan oleh pemerintah terhadap pendaftaran partai politik sebagai perwujudan dari asas legalitas. Demikian juga bentuk kewenangan pemerintah diharapkan sesuai nilai-nilai yang terkandung di dalam Pancasila utamanya prinsip musyawarah mufakat sehingga dapat tercapai tujuan hukum, yaitu kepastian hukum, kemanfaatan dan keadilan.

### **1.3.2 Tujuan Khusus**

1. Menemukan dan menguraikan hakikat perselisihan kepengurusan partai politik di Indonesia;
2. Menemukan dan menguraikan karakteristik mekanisme penyelesaian perselisihan kepengurusan partai politik;
3. Menemukan konstruksi hukum penyelesaian perselisihan kepengurusan partai politik menurut sistem demokrasi Indonesia.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

Berdasarkan tiga tujuan di atas, penelitian ini diharapkan akan bermanfaat, yaitu:

1. Manfaat penelitian secara teoritis  
secara akademis, merupakan analisis tentang berbagai teori hukum dan teori penunjang lainnya terutama yang berkaitan dengan legalitas dan penyelesaian perselisihan kepengurusan partai politik;
2. Manfaat penelitian secara praktis  
secara praktis, merupakan sumbangan pemikiran dalam rangka pengayaan khazanah dan wacana tentang penerapan ide negara hukum dalam rangka kebebasan menyatakan pendapat yang mencerminkan prinsip demokrasi konstitusional pada tata pemerintahan Republik Indonesia.

### **1.5 Orisinalitas Penelitian**

Dalam rangka menegaskan tentang kebaruan materi yang akan diteliti, penulis dapat mengemukakan beberapa penelitian terdahulu yang membahas

tentang Perda. Penelitian terdahulu yang dimaksud dapat diuraikan sebagai berikut.

1. Ali Safaat memilih judul disertasinya yaitu *Pembubaran Partai Politik*.

Penelitian disertasi tersebut dalam rangka Program Doktor Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, tahun 2009. Ada tiga hal yang dikemukakan dalam penelitian disertasi tersebut, yaitu: Pengaturan partai politik di masa yang akan datang bertujuan untuk menjamin dan melindungi kebebasan berserikat, sekaligus melindungi konstitusi, kedaulatan negara, serta keamanan nasional. Pengaturan partai politik sebaiknya dibuat dengan menggabungkan unsur-unsur dari paradigma *libertarian*, *political market*, *managerial*, *progressive*, dan *pluralist*. Pengaturan tersebut diharapkan dapat mewujudkan sistem kepartaian yang sesuai dengan model demokrasi di Indonesia, yaitu sistem multi partai sederhana dengan beberapa partai dominan. Dari berbagai bentuk pembubaran yang pernah ada dalam peraturan dan praktik, yang sesuai dengan UUD NRI 1945 serta prinsip negara hukum dan demokrasi, yaitu pembubaran oleh putusan pengadilan berdasarkan prinsip *due process of law* dan *free and fair trial*. Berdasarkan UUD NRI 1945, pengadilan yang berwenang membubarkan partai politik adalah Mahkamah Konstitusi (MK).

Alasan pembubaran partai politik di masa yang akan datang sebaiknya diatur lebih detail berdasarkan tujuan adanya pengaturan pembubaran partai politik yaitu untuk menjamin hak kebebasan berserikat, melindungi

konstitusi, kedaulatan negara, serta keamanan nasional.

Berdasarkan hal tersebut alasan- alasan pembubaran di masa yang akan datang dapat ditentukan meliputi, bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi, melanggar nilai dan prinsip dasar konstitusional, hendak mengubah dan/atau mengganti UUD NRI 1945 dengan jalan paksa atau kekerasan, bermaksud menggantikan tatanan demokrasi berdasarkan UUD NRI 1945 dengan tatanan otoritarianisme atau fasisme, mengambil alih kekuasaan atau mempengaruhi kebijakan dengan cara kekerasan, melanggar kebebasan dasar dan hak asasi manusia, menerima bantuan pihak asing tanpa seijin pemerintah, memberi bantuan kepada pihak asing tanpa seijin pemerintah, membahayakan persatuan dan kesatuan serta integritas wilayah nasional, membahayakan kedaulatan negara, membahayakan eksistensi dan kemerdekaan negara, mendirikan organisasi yang bersifat militer atau paramiliter, atau organisasi rahasia, menghasut atau mendukung sentimen rasial, agama, etnis, dan kedaerahan yang dapat menimbulkan konflik sosial, menggunakan cara-cara kekerasan dalam menjalankan aktivitasnya.

Permohonan pembubaran partai politik di masa yang akan datang dapat diajukan oleh sejumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan/atau Dewan Perwakilan Daerah (DPD) selain pemerintah. Selain itu, partai politik dapat menjadi pemohon kepada Mahkamah Konstitusi (MK) khusus terhadap keputusan pembubaran atau yang mengakibatkan bubarnya partai politik tersebut. Hal itu sebagai wujud perlindungan

terhadap kebebasan berserikat terhadap keputusan yang sewenang-wenang sesuai dengan prinsip *equal treatment under the law*. Ketentuan lain yang perlu diatur di masa mendatang adalah pemeriksaan persidangan dan akibat hukum pembubaran partai politik. Pemeriksaan persidangan meliputi penentuan dan acara pemeriksaan bukti-bukti yang meliputi bukti dokumen fakta yang dapat dilakukan berdasarkan acara pidana. Sedangkan akibat hukum yang perlu diatur adalah terkait dengan status partai politik, sanksi bagi pengurus dan anggota tertentu yang terlibat dan bertanggungjawab terhadap pelanggaran, status anggota lembaga perwakilan dan pejabat dari partai politik yang dibubarkan, serta harta kekayaan partai politik.

2. M. Anwar Rachman memilih judul disertasinya yaitu Penyelesaian Perselisihan Internal Partai Politik Pengaturan hukum penyelesaian perkara perselisihan internal partai politik dalam UU nomor 2 tahun 2011 tentang partai politik belum mengaplikasikan asas peradilan sederhana, cepat dan biaya ringan.

Secara filosofis pada dasarnya pengadilan haruslah berjalan sesuai dengan asas cepat, biaya ringan dan sederhana, namun demikian hal ini tidak ditemukan dalam perkara perselisihan partai politik, hal tersebut ditandai dengan Putusan Mahkamah partai yang semestinya bersifat final dan mengikat, namun masih bisa diajukan upaya hukum ke pengadilan negeri dan terakhir ke mahkamah agung dengan proses yang rumit, lama dan biaya tinggi serta tidak ada kepastian hukum dan keadilan bagi pihak

yang berperkara, dengan demikian dibentuknya Mahkamah Partai Politik dengan tujuan mempercepat penyelesaian perkara tidak tercapai.

Adapun mengenai prinsip hukum penyelesaian perselisihan internal partai politik yang menyebabkan kewenangan tersebut diberikan kepada Mahkamah Partai, pada dasarnya berkaitan erat dengan prinsip kemandirian partai, prinsip fungsi partai sebagai pengatur konflik dan prinsip pengelola konflik. Sebagai pengatur atau pengelola konflik, partai berperan sebagai sarana agregasi kepentingan yang menyalurkan ragam kepentingan yang berbeda-beda itu melalui saluran kelembagaan politik partai.

## **1.6 Metode Penelitian**

Metode penelitian pada penulisan karya ilmiah merupakan aspek yang sangat penting. Sehingga, penggunaan metode dalam melakukan suatu penelitian menjadi ciri khas dari ilmu pengetahuan untuk mendapatkan suatu kebenaran hukum dengan cara menggali, mengolah, dan merumuskan bahan-bahan hukum yang diperoleh, sehingga dalam penulisannya mendapat kesimpulan yang sesuai dengan kebenaran ilmiah untuk menjawab isu hukum yang dihadapi, hingga dapat ditarik suatu kesimpulan yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah. Upaya pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi dapat melalui proses penelitian sebagai sarana untuk mengeksplorasi dan mengeksploitasi ilmu itu sendiri. Adapun penelitian memiliki tujuan untuk mengungkap kebenaran sistematis, metodologis

dan konsisten, termasuk penelitian hukum.<sup>12</sup> Perihal yang harus dipahami dan disepakati dalam melakukan penelitian hukum (*legal research*) sebagaimana disampaikan oleh Bruggink bahwa penelitian hukum (*legal research*) ini dilakukan dengan karakter khas dari ilmu hukum (*jurisprudence*) yang berbeda dengan ilmu social (*social science*), atau ilmu alam (*natural science*).

Bahwasanya ilmu hukum adalah *sui generis*<sup>13</sup> artinya hukum merupakan ilmu yang mempunyai jenis sendiri (*suum*:sendiri; *genus*:jenis) yang berarti bahwa ilmu tidak dapat dikelompokkan dalam salah satu cabang dari pohon ilmu. Adapun ciri khas ilmu hukum adalah ilmu yang normatif.<sup>14</sup> Selanjutnya Hadjon berpendapat bahwa ada 4 (empat) hal yang menggambarkan hakekat ilmu hukum sebagai ilmu yang *sui generis*, adapun 4 (empat) hal tersebut adalah karakter normatif ilmu hukum; terminology ilmu hukum; jenis ilmu hukum dan lapisan ilmu hukum.<sup>15</sup>

Harus diketahui dan sekaligus dipahami bahwa kajian normatif pada hakekatnya berpegang pada tradisi keilmuan itu sendiri, sesuai dan sejalan dengan karakter dan tradisi ilmu hukum, sehingga penelitian normatif merupakan ciri khas dari tradisi ilmu hukum. Dapat disimpulkan karena ilmu hukum mempunyai ciri, sifat dan karakter sendiri dalam penelitiannya maka dapat dipastikan bahwa ilmu hukum tidak dapat disejajarkan ataupun dikelompokkan dengan ilmu-ilmu yang lain.

---

<sup>12</sup> Ivida Dewi Amrih Suci & Herowati Poesoko, *Hak Kreditor Separatis Dalam Mengeksekusi Benda Jaminan Debitor Pailit*, Penerbit Laksbang Presindo, 2009, Jogjakarta, Hlm 7

<sup>13</sup> JJ Brugink, *Refleksi Tentang Hukum*, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 1999, Hlm 213-218.

<sup>14</sup> Philipus M Hadjon & Tatik Sri Djatmiati, *Argumentasi Hukum*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2005, Hlm. 1

<sup>15</sup> Ibid Hlm 1

Lebih lanjut Meuwissen membuat klasifikasi ilmu hukum dogmatic dan ilmu hukum empiris, Meuwissen menetapkan ilmu hukum dogmatic sebagai sesuatu yang bersifat *sui generis*, artinya tidak ada bentuk ilmu lain yang dapat digantikan oleh ilmu hukum.<sup>16</sup> *Sui generis* merupakan Bahasa latin yang artinya hanya satu untuk sejenisnya sendiri.<sup>17</sup> Apa yang disampaikan oleh Meuwissen ini tidak dapat disangkal bahwa ilmu hukum bukan bagian dari ilmu sosial maupun humaniora, melainkan ilmu itu sendiri.

Jan Gijssels dan Mark van Hocke membagi lapisan ilmu hukum menjadi tiga, yaitu ilmu hukum dogmatic (*rechtsdogmatiek*), teori hukum (*rechtsteorie*) dan filsafat hukum (*rechtsfilosofie*).<sup>18</sup> Filsafat hukum menempati tempat ketiga dalam lapisan ilmu hukum yang berada diatas ilmu hukum dogmatic dan teori hukum.<sup>19</sup> Maka dapat diartikan bahwa kedudukan *sui generis* ada pada ketiga tingkatan tersebut.

### 1.6.1 Tipe Penelitian

Penelitian hukum normatif oleh Soerjono Sukanto dan Sri Mamudji disebut juga dengan istilah kepustakaan.<sup>20</sup> Nama Penelitian hukum kepustakaan Karena dalam penelitian hukum normatif dilakukan dengan cara meneliti bahan-

---

<sup>16</sup> Bernard Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum*, Bandung Mandar Maju, 2000, Hlm 117.

<sup>17</sup> Ibid

<sup>18</sup> Jan Gijssels & Mark Van Hoecke, *What is Rechtsteoire* (antwerpen, Kluwer Rechtsweten schapen, 1982, Hlm 10

<sup>19</sup> Jan Gijssels & Mark Van Hoecke, apa itu teori hukum? Terjemahan B Arief Sidharta, Bandung, Laboratoium Fakultas Hukum Universitas Katholik Parahyangan, 2000, Hlm 8.

<sup>20</sup> Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, suati tinjauan singkat*, Rajwali Press, Jakarta, 2004, Hlm 13-14.

bahan pustaka atau data sekunder saja.<sup>21</sup> Lebih lanjut Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji menyatakan bahwa penelitian hukum normative mencakup:

1. Penelitian terhadap asas-asas hukum;
2. Penelitian terhadap sistemik hukum;
3. Penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertical dan horizontal;
4. Perbandingan hukum;
5. Sejarah hukum.<sup>22</sup>

### **1.6.2 Pendekatan Penelitian**

Suatu metode pendekatan berbeda dengan metode atau tipe penelitian dalam upaya memecahkan permasalahan yang diambil. Dengan menggunakan metode *yuridis normatif*, artinya penekanan pada ilmu hukum normatif; sedang dalam pencarian bahan hukum tetap berpegang pada segi-segi yuridis yang terdapat di dalam undang-undang yang mengatur tentang partai politik dalam kaitannya dengan pendaftaran dan Penyelesaian Perselisihan Kepengurusan Partai Politik Dalam Sistem Demokrasi Indonesia. Adapun metode pendekatan masalah yang digunakan adalah :

1. Pendekatan sejarah (*History Approach*) yaitu setiap aturan perundang-undangan memiliki latar belakang sejarah yang berbeda. Pendekatan ini diperlukan untuk mengetahui latar belakang sejarah dibuatnya suatu peraturan perundang-undangan.<sup>23</sup> Dalam hal ini pendekatan dilakukan

---

<sup>21</sup> Data sekunder disini yang dimaksudkan meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Ibid Hlm 13

<sup>22</sup> Ibid

<sup>23</sup> Jhony Ibrahim, *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*, PT Banyumedia, Malang, 2005, Hlm 40.

dengan menelaah latar belakang partai politik dan perkembangan penyetoran perselisihan partai politik melalui risalah dan naskah akademik undang-undang partai politik.

2. Pendekatan konseptual (*Conceptual Approach*) yaitu dilakukan manakala peneliti tidak beranjak dari peraturan hukum yang ada. Pendekatan ini dilakukan atau dipergunakan untuk memecahkan isu hukum yang diajukan. Isu sentral yang diajukan tersebut dalam ruang lingkup konseptual, dan isu sentral yang diajukan itu belum diatur undang-undang.<sup>24</sup> Terkait demikian, pendekatan konseptual pada disertasi ini diterapkan untuk mencari jalan keluar terhadap isu hukum terkait penyelesaian perselisihan partai politik dalam sistem demokrasi pancasila yang termuat dalam buku-buku teks hukum maupun jurnal-jurnal hukum lainnya.
3. Pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*) yaitu suatu pendekatan dengan cara menelaah peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan hal-hal yang menjadi permasalahan. Hal ini dilakukan karena permasalahan yang dibahas berkaitan dengan peraturan perundang-undangan yang satu dengan yang lain serta kaitannya dengan penerapan dalam praktek. Dalam hal ini pendekatan peraturan perundang-undangan yang digunakan untuk menelaah peraturan perundang-undangan mengenai perselisihan partai politik.
4. Pendekatan komparatif (*Comparative Approach*) yaitu suatu pendekatan dengan membandingkan sistem hukum negara satu dengan negara lainnya

---

<sup>24</sup> Peter Mahmud Marzuki, 2005, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Renada Media, Hlm 41

mengenai topik yang sama. Perbandingan dilakukan untuk memperoleh persamaan dan perbedaan diantara peraturan hukum/putusan pengadilan tersebut.<sup>25</sup> Berkaitan dalam hal ini pendekatan perbandingan dilakukan dengan menganalisa pengaturan pendaftaran (perselisihan) partai politik di beberapa negara, antara lain dalam penelitian disertasi ini adalah Negara Ghana, Myanmar dan Sudan.

### 1.6.3 Sumber Bahan Hukum

Dalam penelitian hukum dapat dipastikan tidak mengenal adanya hipotesis dan tidak mengenal suatu adanya data, yang lazim dipergunakan adalah bahan hukum atau *source of law*. *Source of law* dalam Back's law Dictionary,<sup>26</sup> didefinisikan sebagai berikut : "*something (such as constitution, treaty, statute, or custom) that provides authorities for legislation and for udicial decision: a point of originnfor law or legal analisys*". Secara gamblang pengertian *Source of law* dalam Black law Dictionary diterangkan lebih lanjut mengenai 3 (tiga) kategori *Source of law*, yaitu: (i). *The origin of legal concept and ideas*' (ii). *Govermental institutions than formulate legal rules, and (iii) the publish manifestatition of law (books, computer data bbases, microform, optical disk, and other media than contain legal information are source of law)*.

Memperhatikan pada definisi tersebut tadi dapatlah dikemukakan bahwa untuk memecahkan isu hukum dan sekaligus memberikan perskripsi mengenai apa yang seyogyanya dilakukan maka membutuhkan sumber-sumber penelitian.

---

<sup>25</sup> Jhony Ibrahim *Op Cit* Hlm 50.

<sup>26</sup> Henry Campbell, *Black Dictionary*, West Publishing Co, St Paun Minesota, 1990, Hlm 1400.

Sumber-sumber penelitian dapat dibedakan menjadi sumber-sumber penelitian yang berupa bahan-bahan hukum primer dan sekunder. Demikian juga dengan penelitian ini terdapat bahan-bahan hukum primer dan bahan-bahan hukum sekunder.

Bahan-bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas yang terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan undang-undang dan putusan-putusan hakim. Sumber bahan hukum primer yang dimaksud adalah peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan permasalahan yang akan dibahas dalam penulisan ini adalah :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1959 tentang Syarat-Syarat dan Penyederhanaan Kepartaian
3. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik
4. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 tentang Partai Politik
5. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik
6. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik
7. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik
8. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

Sedangkan sumber hukum sekunder adalah berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum dan komentar-komentar atas putusan pengadilan yang berkaitan dengan permasalahan yang akan dibahas dalam penulisan ini.

#### **1.6.4 Pengumpulan Bahan Hukum**

Metode pengumpulan bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

1. Studi Peraturan Perundang-undangan

Studi peraturan perundang-undangan ini merupakan upaya untuk menelaah dan memahami peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pokok permasalahan

2. Studi Kepustakaan

Studi kepustakaan digunakan untuk mencari konsepsi, teori, doktrin, pendapat hingga berbagai temuan yang berkaitan dengan isu hukum yang menjadi pokok pembahasan. Studi kepustakaan ini dilakukan dengan mengkaji, menganalisis dan menelaah karya ilmiah, buku literatur termasuk majalah-majalah yang berkaitan dengan isu penelitian ini.

### **1.6.5 Analisa Bahan Hukum**

Dalam melakukan suatu penelitian hukum adanya suatu tahapan untuk melakukan suatu analisis dalam penulisan penelitian ini menggunakan metode induktif yakni memahami fakta-fakta yang berhubungan dengan isu hukum yang ada. Kemudian dilakukan analisa dengan metode deduktif yang berpijak dari peraturan yang bersifat umum untuk dijadikan pisau analisisnya.<sup>27</sup> Penelitian ini tidak terlepas dari metode ilmiah yaitu sistem aturan atau cara yang menentukan jalan untuk mencapai pengertian baru pada bidang ilmu pengetahuan tertentu. Demikian juga yang disampaikan oleh Ricard K Neumann Jr, *the writing process*

---

<sup>27</sup> Anton Bakker, *Metode-Metode Filsafat*, Ghalia Indonesia, 1984, Hlm 10.

*are inseparable*.<sup>28</sup> Peneliti sebelum melakukan analisis dalam penelitian ini melakukan langkah-langkah sebagai berikut:<sup>29</sup>

1. Mengidentifikasi fakta hukum
2. Mengeliminir hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum yang hendak dipecahkan
3. Pengumpulan bahan-bahan hukum dan bahan-bahan non hukum yang sekiranya di pandang memiliki relevansi dengan permasalahan
4. Melakukan telaah atas isu hukum yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan
5. Menarik suatu kesimpulan dalam bentuk argumentasi yang menjawab isu hukum
6. Langkah terakhir yaitu memberikan preskriptif berdasarkan argumentasi yang telah di bangun dalam kesimpulan.

Tahapan inventarisasi dan identifikasi terhadap sumber bahan hukum yang relevan baik dari bahan hukum primer dan sekunder, tahapan berikutnya adalah mensistematisasi bahan hukum yang ada. Pada proses sistematisasi juga dilakukan terhadap asas-asas hukum, teori-teori, konsep-konsep, doktrin-doktrin serta bahan rujukan lainnya.

## **1.7 Desain Penelitian**

Disain penelitian dalam disertasi ini akan digambarkan melalui ragaan di bawah ini. Disain penelitian ini dipaparkan dengan tujuan dapat dipahami

---

<sup>28</sup> Richard K Neumann Jr, *Legal Reasoning and Legal Writing (Structure, Strategy and Style)*, Aspen Law & Business, New York, 2001, Hlm 57.

<sup>29</sup> Peter Mahmud Marzuki., *Op.*, Cit. Hlm. 171

sistematisasi masalah yang dilakukan dengan cara menderivasikan masalah abstrak-teoritik menjadi masalah konkrit faktual disertai dengan landasan teori yang digunakan, data yang diperlukan, serta analisis yang akan dilakukan untuk menjawab masalah yang menjadi isu hukum. Disain penelitian tersebut secara ragaan adalah sebagai berikut :

## DISAIN PENELITIAN

# PENYELESAIAN PERSELISIHAN KEPENGURUSAN PARTAI POLITIK DALAM SISTEM DEMOKRASI INDONESIA

## LATAR BELAKANG

### PROBLEM FILSAFATI

- Karakteristik pendaftaran (asas legalitas) dan penyelesaian sengketa kepengurusan partai politik secara etimologi, bentuk dan sifatnya
- Untuk memperoleh kepastian hukum tentang pendaftaran dan penyelesaian sengketa kepengurusan parpol kepada Kemenkumham sehingga diperoleh kemanfaatan

### PROBLEM TEORITIS

- Adanya beberapa makna terkait dengan pendaftaran dan penyelesaian sengketa kepengurusan parpol
  1. Pendaftaran Kepengurusan Parpol
  2. Kepastian Hukum (asas legalitas) pendaftaran parpol
  3. Pendaftaran dan penyelesaian sengketa kepengurusan harus sebagai perwujudan prinsip demokrasi Pancasila mencari makna yang sebenarnya dari sebuah kemandirian parpol menurut demokrasi Pancasila

### PROBLEM YURIDIS

1. UU Parpol Pasal 3 ayat (1) merupakan norma kabur
2. UU Parpol Pasal 8 ayat (3) inkonsistensi dengan Pasal 3 ayat (1)
3. UU Parpol Pasal 3 ayat (1) tidak sesuai dengan Pasal 28 UUD NRI Tahun 1945

1. Apa makna perselisihan kepengurusan Partai Politik di Indonesia?
2. Apa karakteristik mekanisme penyelesaian perselisihan kepengurusan Partai Politik?
3. Bagaimana konsep penyelesaian perselisihan kepengurusan Partai Politik menurut sistem demokrasi Indonesia?

### TUJUAN PENELITIAN

2. Menemukan dan menguraikan makna perselisihan kepengurusan Partai Politik di Indonesia;
3. Menemukan dan menguraikan karakteristik mekanisme penyelesaian perselisihan kepengurusan Partai Politik;
4. Menemukan konstruksi hukum penyelesaian perselisihan kepengurusan Partai Politik menurut sistem demokrasi Indonesia.

### KERANGKA TEORITIS DAN KONSEPTUAL

#### Teori

1. T. Negara Hukum;
2. T. Kewenangan;
3. T. Demokrasi;
4. T. Partisipasi;
5. T. Konflik;
6. T. Musyawarah;

#### Konsep

1. K. Legalitas Pendaftaran;
2. K. Kemandirian

### METODE Penelitian Hukum Normatif

- #### Pendekatan
1. Perundang-Undangan
  2. Konseptual
  3. Sejarah
  4. Kasus
  5. Komparatif

### HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Batasan hakikat makna legalitas pendaftaran sebagai bentuk kepastian hukum
2. Konstruksi hukum kewenangan pemerintah dalam sengketa kepengurusan partai politik
3. Konsep kemandirian partai politik dalam sistem demokrasi Pancasila

### PRESKRIPSI

Legal Reform

Legal Making

Peraturan Per-UUngan

Legalitas Partai Politik

## 1.8 Sistematika Penulisan

Penulisan disertasi ini dibagi kedalam 6 (enam) bab, dimana masing-masing bab dibagi atas beberapa sub bab. Urutan bab tersebut tersusun secara sistematis dan saling berkaitan antara satu sama lain. Uraian singkat atas bab-bab dan sub bab tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:

**BAB I** : Pendahuluan, merupakan pemaparan dari latar belakang masalah yang termaktub dalam judul disertasi. Susunan dari bab ini adalah merupakan uraian tentang jaminan kebebasan berserikat selanjutnya bentuk perselisihan kepengurusan dan suatu mekanisme pendaftaran kepengurusan partai politik hasil perselisihan kepengurusan kepada lembaga kementerian hukum dan hak asasi manusia yang kemudian dilanjutkan dengan mekanisme melalui mahkamah agung. Selanjutnya dituangkan dalam rumusan masalah, tujuan, manfaat yang diharapkan dan metode penelitian yang digunakan sebagai bahan menganalisa permasalahan yang akan diteliti.

**BAB II** : Kerangka teoritik dan Konseptual, dalam bab ini akan diuraikan tentang fakta, teori dan dasar hukum yang relevan dan mendukung isu-isu hukum yang diangkat dan berkaitan dengan pengaturan dan berbagai pengertian tentang teori dasar yang berkaitan dengan permasalahan, yaitu meliputi teori negara hukum yang berkaitan dengan kedaulatan negara dan kedaulatan hukum, teori kewenangan yang berkaitan dengan kewenangan lembaga lembaga yang berkaitan dengan pendaftaran partai politik berikut penyelesaian perselisihan kepengurusannya, teori demokrasi yang berkaitan dengan kemandirian suatu organisasi partai politik dalam kontribusinya terhadap penyelenggaraan kekuasaan negara, teori partisipasi, berkaitan dengan keikutsertaan warga negara dan peran sertanya

dalam proses berpartai, teori konflik, berkaitan dengan bagaimana mekanisme dan solusi menyelesaikan konflik kepengurusan partai politik dan teori musyawarah berkaitan dengan konsep penyelesaian perselisihan berdasarkan sistem demokrasi Pancasila.

**BAB III** : Bab ini menguraikan mengenai Perselisihan Kepengurusan Partai Politik Di Indonesia. Didalamnya terdapat uraian mengenai Pengertian, makna dan dasar-dasar kepengurusan Partai Politik, Pengertian, bentuk dan sejarah Partai Politik, Sejarah Pendaftaran Partai Politik, Dasar – Dasar Hukum Pendaftaran Partai Politik, Badan Hukum Partai Politik, Asas Legalitas Di Dalam Pendaftaran Partai Politik, Pendaftaran Partai Politik Sebagai Peserta Pemilu, Bentuk Hubungan Partai Politik Dan Pemerintah, Perwujudan Asas Legalitas Oleh Pemerintah dan Makna Surat Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia pada Perselisihan Pendaftaran Kepengurusan Partai Politik.

**BAB IV** : Bab ini menguraikan mengenai Penyelesaian Perselisihan Kepengurusan Partai Politik, yang meliputi pembahasan tentang Pengertian dan bentuk penyelesaian suatu perselisihan, Penyelesaian Internal Sengketa Partai Politik, Penyelesaian Eksternal Sengketa Partai Politik, Prosedur dan dasar-dasar penyelesaian perselisihan kepengurusan dan Peran Negara Dalam Penyelesaian Perselisihan Kepengurusan Partai Politik.

**BAB V** : Bab ini menguraikan mengenai Konsep Penyelesaian Perselisihan Kepengurusan Partai Politik Menurut Sistem Demokrasi Indonesia yang meliputi pembahasan tentang Partai Politik dalam sistem demokrasi, Sistem Kepartaian Dalam Sistem Demokrasi Indonesia, Perbandingan Pendaftaran Partai Politik di Beberapa Negara Perselisihan Kepengurusan Dalam Sistem Perundang-Undangan Beberapa Negara Konsep penyelesaian kepengurusan

dalam sistem demokrasi di Indonesia, Reformulasi Kelembagaan Mahkamah Partai dan Konsep Penyelesaian Perselisihan Pendaftaran Berdasarkan Sistem Musyawarah..

**BAB VI** : Bab ini merupakan penutup dari disertasi yang memuat tentang kesimpulan dan saran, Kesimpulan adalah merupakan hasil dari pembahasam atau menjawab suatu rumuusan masalah dan tujuan dilakukannya penelitian serta pemaknaan teoritik/konsep-konsep dari hal-hal baru yang diketemukan sebagai rekomendasi dan juga temuan penelitian yang dapat dikontribusikan dalam rangka pengembangan dan pembangunan ilmu hukum di bidang hukum tata negara khususnya hukum administrasi di Indonesia.

## **BAB II**

### **KERANGKA TEORITIS**

Berdasarkan uraian di atas, dalam rangka penulisan disertasi ini, teori hukum yang relevan untuk dijadikan pisau analisis adalah: teori tentang asas legalitas, teori negara hukum, teori kewenangan, teori demokrasi, teori partisipasi dan teori konflik. Berbagai teori hukum tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut.

#### **2.1 Asas Legalitas**

Asas menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah dasar sesuatu yang menjadi tumpuan berpikir atau berpendapat.<sup>1</sup> Sedangkan The Liang Gie mengemukakan bahwa asas adalah suatu dalil umum yang dinyatakan dalam istilah umum tanpa menyarankan cara-cara khusus mengenai pelaksanaannya, yang diterapkan pada serangkaian perbuatan untuk menjadi petunjuk yang tepat bagi perbuatan itu. Lebih lanjut Asas legalitas merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan di setiap negara hukum terutama bagi negara-negara hukum yang dalam system continental.

Pada mulanya asas legalitas dikenal dalam penarikan pajak oleh negara. Di Inggris dikenal dengan ungkapan “*No taxation without representative*” yang artinya tak ada pajak tanpa persetujuan parlemen, atau di Amerika ada ungkapan yang berbunyi “*Taxation without representation is robbery*” yang artinya pajak tanpa persetujuan parlemen adalah perampokan. Hal ini berarti penarikan pajak hanya boleh dilakukan setelah adanya undang-undang yang mengatur dan

---

<sup>1</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia, Jakarta, Balai Pustaka 2005, Hlm 96

pemungutan dan penentuan pajak. Asas ini juga dinamakan dengan kekuasaan undang-undang (*de heerschappij van de wet*). Di dalam hukum administrasi negara asas ini digunakan dan memiliki makna, “*Dat het bestuur aan de wet is onderworpen*”.<sup>2</sup>

Asas Legalitas ini merupakan prinsip negara hukum yang sering dirumuskan secara khas dalam ungkapan “*Het beginsel van wetmatigheid van bestuur*” secara historis, asas pemerintahan berdasarkan undang-undang itu berasal dari pemikiran abad ke-19 yang berjalan seiring dengan keberadaan negara hukum klasik atau negara hukum liberal (*di liberale rechtsstaaiidee*) dan dikuasai oleh berkembangnya pemikiran hukum yang legalistic-positivistik, terutama pengaruh aliran hukum legisme, yang menganggap hukum hanya apa yang tertulis dalam undang-undang. Oleh Karena itu, undang-undang itu dijadikan sebagai sendi utama penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan. Dengan kata lain, asas legalitas dalam gagasan negara hukum liberal memiliki kedudukan sentral atau sebagai fundamen dari negara hukum (*al seen fundamenten van de rechstaat*) secara normative, prinsip bahwa setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan peraturan perundang-undangan atau berdasarkan pada kewenangan ini memang dianut di setiap negara hukum namun dalam praktiknya penerapan prinsip ini berbeda-beda antara satu negara dengan negara lainnya.

Asas legalitas berkaitan dengan gagasan demokrasi dan negara hukum (*The democratish ideal en het rechstaati*) gagasan demokrasi menuntut setiap bentuk undang-undang dan berbagai keputusan mendapatkan persetujuan dari

---

<sup>2</sup> H.D. Stout, *De Beekenissen van de wet*, W.E.J. Tjennnk, Zwolle, 1994, Hlm. 23.

wakil rakyat dan sebanyak mungkin memperhatikan kepentingan rakyat dengan kata lain sebagaimana disebutkan oleh Rousseau<sup>3</sup> “*Vormde de wet de belichaming van de retionele, algemene wil (la raisen humaine manifestee par la volonte generale)*” Undang-undang merupakan personifikasi dari akal sehat manusia, aspirasi masyarakat yang pengejewantahannya harus tampak dalam prosedur pembentukan undang-undang yang melibatkan atau memperoleh persetujuan rakyat melalui wakilnya di parlemen.

Gagasan negara hukum menuntut kita agar penyelenggaraan urusan kenegaraan dan pemerintahan harus didasarkan pada undang-undang dan memberikan jaminan terhadap hak-hak dasar rakyat. Asas legalitas menjadi dasar legitimasi tindakan pemerintahan dan jaminan perlindungan dari hak-hak rakyat. menurut Sjachran Basah, asas legalitas berarti upaya untuk mewujudkan duet integral secara harmonis antara paham kedaulatan hukum dan kedaulatan rakyat berdasarkan prinsip monodualistis selaku pilar-pilar, yang sifat hakikatnya konstitutif.<sup>4</sup>

Penerapan asas legalitas menurut Indroharto, akan menunjang berlakunya kepastian hukum dan kesamaan perlakuan. Kesamaan perlakuan terjadi karena setiap orang yang berada dalam situasi seperti yang ditentukan dalam ketentuan undang-undang itu berhak dan berkewajiban untuk berbuat seperti apa yang ditentukan dalam undang-undang tersebut. Sementara itu kepastian hukum akan terjadi karena suatu peraturan dapat membuat semua tindakan yang akan dilakukan oleh pemerintah itu dapat diramalkan atau diperkirakan lebih dahulu,

---

<sup>3</sup> Ibid Hlm. 25

<sup>4</sup> Sjachran Basah, *Perlindungan Hukum Atas Sikap Tindak Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, Hlm. 83-84

dengan melihat kepada peraturan-peraturan yang berlaku, maka pada dasarnya lalu dapat dilihat atau diharapkan apa yang akan dilakukan oleh aparat pemerintahan yang bersangkutan. Dengan demikian, warga masyarakat lalu dapat menyesuaikan dengan keadaan tersebut.<sup>5</sup> Di samping itu H.D. Stout mengemukakan bahwa “*Het legaliteitsbeginsel beoogt de rechtspositie van de burger jegens de overheid te waarborgen*” (asas legalitas dimaksudkan untuk memberikan jaminan kedudukan hukum warga negara terhadap pemerintah). Pemerintah hanya dapat melakukan perbuatan hukum jika memiliki legalitas atau didasarkan pada undang-undang yang merupakan perwujudan aspirasi warga negara dalam negara hukum demokratis, tindakan pemerintahan harus mendapatkan legitimasi dari rakyat yang secara formal tertuang dalam undang-undang.

Penyelenggaraan pemerintahan yang didasarkan pada asas legalitas, yang berarti didasarkan undang-undang (hukum tertulis), dalam praktiknya tidak memadai apalagi ditengah masyarakat yang memiliki tingkat dinamika yang tinggi. Hal ini karena hukum tertulis senantiasa mengandung kelemahan-kelemahan. Menurut Bagir Manan, hukum tertulis memiliki berbagai cacat bawaan dan cacat buatan. Lebih lanjut disebutkan sebagai berikut:

“Sebagai ketentuan tertulis (*written rule*) atau hukum tertulis (*written law*), peraturan perundang-undangan mempunyai jangkauan yang terbatas sekedar “moment opname” dari unsur-unsur politik, ekonomi, sosial, budaya dan hankam yang paling berpengaruh pada saat pembentukan. Oleh karena itu, mudah sekali aus (*out of date*), bila dibandingkan dengan perubahan masyarakat yang sangat cepat atau

---

<sup>5</sup> Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara Buku I*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta 1993, Hlm 83-84

dipercepat (*change*). Pembentukan peraturan perundang-undangan khususnya undang-undang dapat dipersamakan sebagai pertumbuhan deret hitung, sedangkan perubahan masyarakat bertambah seperti deret ukur. Kelambanan pertumbuhan peraturan perundang-undangan yang merupakan cacat bawaan ini dapat pula diperburuk dengan cacat buatan, yang timbul akibat masuk atau dimasukkannya berbagai kebijakan atau tindakan yang mengganggu peraturan perundang-undangan sebagai sebuah sistem.”

Bagir Manan menyebutkan adanya kesulitan yang dihadapi oleh hukum tertulis, yaitu (1) hukum sebagai bagian dari kehidupan bermasyarakat yang mencakup semua aspek kehidupan yang sangat luas dan kompleks sehingga tidak mungkin seluruhnya dijemakan dalam peraturan perundang-undangan, (2) peraturan perundang-undangan sebagai hukum tertulis sifatnya statis (pada umumnya), tidak dapat dengan cepat mengikuti gerak pertumbuhan, perkembangan dan perubahan masyarakat yang diembannya.<sup>6</sup>

Adanya kelemahan dalam hukum tertulis ini berarti pula adanya kelemahan dalam penerapan asas legalitas. Oleh karena itu dalam penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan dalam suatu negara hukum, diperlukan persyaratan lain agar kehidupan kenegaraan, pemerintahan, dan kemasyarakatan berjalan dengan baik dan bertumpu dengan pada keadilan. Parjudi Atmosudirjo menyebutkan beberapa persyaratan yang harus dipenuhi dalam penyelenggaraan pemerintahan, yaitu sebagai berikut:

1. Efektifitas, artinya kegiatan harus mengenai sasaran yang telah ditetapkan;

---

<sup>6</sup> Bagir Manan, *Peranan Hukum Administrasi Negara dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Makalah Pada Penataran Nasional Hukum Administrasi Negara, Fakultas Hukum Unhas, Ujung Pandang, 31 Agustus 1995 Hlm 1-2.

2. Legitimasi, artinya kegiatan administrasi negara jangan sampai menimbulkan heboh oleh karena tidak dapat diterima oleh masyarakat setempat atau lingkungan yang bersangkutan;
3. Yuridikitas, yaitu syarat yang menyatakan bahwa perbuatan para pejabat administrasi negara tidak boleh melanggar hukum dalam arti luas;
4. Legalitas, yaitu syarat yang menyatakan bahwa perbuatan atau keputusan administrasi negara yang tidak boleh dilakukan tanpa dasar undang-undang (tertulis) dalam arti luas bila sesuatu dijalankan dengan dalih “keadaan darurat” kedaruratan itu wajib dibuktikan kemudian tidak terbukti, maka perbuatan tersebut dapat digugat di pengadilan;
5. Moralitas, yaitu salah satu syarat yang paling diperhatikan oleh masyarakat; moral dan etik umum maupun kedinasan wajib dijunjung tinggi; perbuatan tidak senonoh, sikap kasar, kurang ajar, tidak sopan, kata-kata yang tidak pantas dan sebagainya wajib dihindarkan.
6. Efisiensi wajib dikejar seoptimal mungkin; kehematan biaya dan produktivitas wajib diusahakan setinggi-tingginya;
7. Teknik dan teknologi yang setinggi-tingginya wajib dipakai untuk mengembangkan atau mempertahankan mutu prestasi yang sebaik-baiknya.<sup>7</sup>

## **2.2 Teori Negara Hukum**

Paham negara hukum dalam khazanah ilmu hukum tidak dapat dipisahkan dari paham kerakyatan, karena pada hakikatnya hukum yang mengatur kekuasaan

---

<sup>7</sup> Parjudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981, Hlm 79-80.

negara (pemerintahan) dipahami sebagai hukum yang membingkai atas dasar kekuasaan dan bersumber dari kedaulatan rakyat. Berkaitan dengan pernyataan tersebut, istilah yang sering digunakan adalah *Rechtsstaat* atau *Rule of Law*.

Meskipun terjemahan secara leksikal ke dalam bahasa Indonesia sama-sama diartikan sebagai negara hukum, sebenarnya ada perbedaan atas makna dua istilah asing itu. Menilik lebih mendalam perbedaan kedua istilah itu, dapat disimak penjelasan sebagaimana diuraikan oleh Roscoe Pound bahwa *Rechtsstaat* memiliki karakter administratif sementara *Rule of Law* berkarakter yudisial. Lebih jauh perbedaan tersebut diuraikan oleh Mahfud MD, bahwa perbedaan konsepsi tersebut lebih terletak pada operasionalisasi atas substansi yang sama yakni perlindungan atas hak-hak asasi manusia, sebab secara substantif kedua konsepsi negara hukum tersebut sama-sama bertujuan untuk memberikan perlindungan atas hak asasi dan hak konstitusional warga negara.

Dalam kaitannya dengan negara hukum, kedaulatan rakyat merupakan unsur material negara hukum, di samping masalah kesejahteraan rakyat dan kebijakan pelayanan yang pro publik. Artinya hukum selalu menjadi pengendali dinamika sosial yang ada dan terjadi di masyarakat dalam suatu negara.

Negara hukum yang hendak diperjuangkan dan ditegakkan di Indonesia adalah suatu negara hukum dalam artiannya yang material, yang bertujuan untuk menyelenggarakan kesejahteraan umum jasmaniah dan rohaniah, berdasarkan prinsip-prinsip hukum yang benar dan adil sehingga hak-hak dasar warga negara benar-benar dihormati (*to respect*), dilindungi (*to protect*), dan dipenuhi (*to fulfil*).

Padmo Wahyono<sup>8</sup> menegaskan bahwa istilah negara hukum merupakan terjemahan langsung dari *rechtsstaat*, sedangkan Attamimi<sup>9</sup> mengatakan ada dua hal penting terkait dengan *rechtsstaat* yaitu pertama adanya perbedaan persepsi mengenai istilah *rechtsstaat* dengan negara hukum dan kedua, bahwa pemahaman tentang *rechtsstaat* tidak sama di berbagai bangsa mengingat sistem kenegaraan yang dianut berbeda-beda. Albert Van Dicey mengatakan bahwa dilihat dari latar belakang dan sistem hukum yang menopangnya terdapat perbedaan antara konsep *rechtsstaat* dan konsep *the rule of law*, meskipun di dalam perkembangannya dewasa ini tidak dipermasalahkan lagi perbedaan antara keduanya karena pada dasarnya kedua konsep tersebut mengarahkan pada satu sasaran utama, yaitu pengakuan dan perlindungan terhadap HAM<sup>10</sup>. Menurut Julius Stahl,<sup>11</sup> sebagaimana dikutip oleh Jimly Assiddiqie, negara hukum yang disebutnya sebagai "*rechtsstaat*" mempunyai 4 (empat) elemen yaitu sebagai berikut :

1. Perlindungan HAM ;
2. Pembagian atau pemisahan kekuasaan ;
3. Pemerintahan berdasarkan undang-undang ; dan
4. Peradilan Tata Usaha Negara

Berbicara tentang Indonesia sebagai negara hukum maka perlu kiranya juga mengedepankan tentang nilai-nilai keadilan yang tumbuh di masyarakat. Diantaranya adalah keadilan Sosial yang selalu digema-gemakan. Manifesto Keadilan sosial sudah sejak lama sekali menjadi cita-cita masyarakat Indonesia,

---

<sup>8</sup> Padmo Wahyono, *Ilmu Negara Suatu Sistematis dan Penjelasan 14 Teori Ilmu Hukum dari Jellinek*. Melati Study Group, Jakarta, 1977 Hlm. 30

<sup>9</sup> *Ibid*

<sup>10</sup> A. V. Dicey. *Introduction to the Study of Law of the Constitution*. Mac Migan LTD. London. 1957., Hlm. 190

<sup>11</sup> Jimly Assiddiqie. *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2009, Hlm. 199.

tetapi masih tetap menjadi tanda tanya, apakah akan berhasil menjadi realitas. Jalan menuju keadilan sosial belum kunjung tampak di cakrawala. Indonesia pernah mengambil jalan yang disebut dengan sosialisme Indonesia, tetapi segera dihentikan karena kondisi politik dalam negeri yang tidak kunjung menentu dan sejarah mencatat jalan ini diwarnai dengan kelaparan dan pertumpahan darah.

Pembukaan UUD NRI 1945 alinea keempat, menetapkan tujuan Negara Republik Indonesia, yakni :

“Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial”<sup>12</sup>

Dari ketentuan ini setidaknya ada empat tujuan bernegara, yakni :

1. *Protection function*, negara melindungi seluruh tumpah darah Indonesia.
2. *Welfare function*, negara wajib mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat.
3. *Educational function*, negara memiliki kewajiban mencerdaskan kehidupan bangsa.
4. *Peacefulness function*, wajib menciptakan perdamaian dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat, baik kedalam maupun ke luar.

Negara hukum (*rechstaat*) adalah suatu pemerintahan yang menomorsatukan hukum dalam segala kebijakan yang diambil oleh pemerintah. Sedangkan dalam perkembangannya, negara hukum kemudian terbagi menjadi dua, ada negara hukum materiil adalah negara yang dikenal dengan istilah negara kesejahteraan, yang bertugas menjaga keamanan dalam arti kata seluas-luasnya, yaitu keamanan sosial (*social security*) dan menyelenggarakan kesejahteraan

---

<sup>12</sup> Alinea Ke IV Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

umum, berdasarkan prinsip-prinsip hukum yang adil dan benar sehingga hak-hak asasi warga negaranya benar-benar terjamin dan terlindungi.

### 1.3 Teori Kewenangan

Pembicaraan tentang wewenang, kewenangan, dan teori kewenangan merupakan masalah yang sering menjadi bahan diskusi baik dalam tataran konsep maupun pada tataran implementasinya. Setiap lembaga negara pasti memiliki kewenangan sehingga jika kewenangan tersebut terusik akan melakukan upaya hukum tertentu. Pergulatan tentang kewenangan sudah terwadahi dalam kekuasaan Mahkamah Konstitusi yang berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk: "... memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ...".

Istilah teori kewenangan berasal dari tiga bahasa, yaitu: *theory of authority* (bahasa Inggris), *theorie van het gezag* (bahasa Belanda), dan *theorie der autoritat* (bahasa Jerman). H. D. Stoud, mengemukakan tentang pengertian kewenangan, yaitu: "keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik dalam hubungan hukum publik". Selain itu, perlu juga dicermati pengertian wewenang sebagai berikut. Ada perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang. Kita harus membedakan antara kewenangan (*authority, gezag*) dengan wewenang (*competence, bevoegheid*). Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu *onderdeel* (bagian) tertentu

saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbe voegdheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang yang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Sebagai perbandingan atas pengertian di atas, dapat dikemukakan pengertian kewenangan dalam *Black's Law Dictionary* sebagai berikut.

*Authority is the right to exercise powers; to implement and enforce laws; to exact obedience; to command; to judge. Control over; jurisdiction. Often synonymous with power.*

Indroharto, menjelaskan bahwa ada tiga macam kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, meliputi:<sup>13</sup>

- a. atribusi;
- b. delegasi; dan
- c. mandat.

Atribusi ialah pemberian kewenangan oleh pembuat undang-undang sendiri kepada suatu organ pemerintahan, baik yang sudah ada maupun yang baru sama sekali. Legislator yang kompeten untuk memberikan atribusi dibedakan menjadi dua, yaitu:

- a. yang berkedudukan sebagai *original legislator* di tingkat pusat adalah MPR sebagai pembentuk konstitusi (konstituante) dan DPR bersama-sama Presiden yang melahirkan suatu undang-undang, serta di tingkat

---

<sup>13</sup> Ridwan H.R, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Press, Jakarta 2006, Hlm 104.

daerah adalah pemerintah daerah bersama-sama DPRD yang melahirkan Perda;

- b. yang bertindak sebagai *delegated legislator*, seperti Presiden yang berdasarkan atas suatu ketentuan undang-undang menerbitkan peraturan pemerintah yang kemudian diciptakan wewenang-wewenang pemerintahan kepada Badan atau Jabatan TUN tertentu.

Delegasi adalah penyerahan wewenang yang dimiliki oleh organ pemerintahan kepada organ yang lain. Dalam delegasi mengandung suatu penyerahan. Kewenangan yang telah diberikan oleh pemberi delegasi selanjutnya menjadi tanggung jawab penerima wewenang. Pada mandat tidak terjadi suatu pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dari Badan atau Pejabat TUN. Tanggung jawab kewenangan atas dasar mandat masih tetap pada pemberi mandat dan tidak pernah beralih kepada penerima mandat.

Stroink dan Steenbeek<sup>14</sup> mengemukakan bahwa ada dua cara organ pemerintah memperoleh kewenangan, yaitu: atribusi dan delegasi. Atribusi berkenaan dengan penyerahan wewenang baru, sedangkan delegasi menyangkut pelimpahan wewenang yang telah ada (oleh organ yang telah memperoleh wewenang secara atributif kepada organ lain; secara logis delegasi selalu didahului oleh atribusi).

Selain pendapat di atas, ada pula ahli yang menyatakan bahwa cara memperoleh wewenang adalah atribusi dan delegasi (dan kadang-kadang juga

---

<sup>14</sup> Ibid Hlm 105

mandat).<sup>15</sup> Lebih lanjut Hadjon menegaskan bahwa sebagai suatu konsep hukum publik, wewenang terdiri atas tiga komponen, yaitu: pengaruh, dasar hukum, dan konformitas hukum. Komponen pengaruh ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum. Komponen dasar hukum ialah bahwa wewenang itu selalu harus dapat ditunjuk dasar hukumnya; dan komponen konformitas hukum mengandung makna adanya standar wewenang baik standar umum (semua jenis wewenang) maupun standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).

Atribusi merupakan wewenang untuk membuat keputusan (*besluit*) yang langsung bersumber kepada undang-undang dalam arti materiil; juga dapat dikatakan sebagai suatu cara normal untuk memperoleh wewenang pemerintahan. Dalam hal ini, kewenangan yang didapat oleh organ pemerintah melalui atribusi adalah kewenangan asli, karena diperoleh langsung dari peraturan perundang-undangan (utamanya UUD 1945); dengan demikian, dalam atribusi berarti timbulnya kewenangan baru yang sebelumnya tidak dimiliki oleh organ pemerintah yang bersangkutan. Delegasi merupakan penyerahan wewenang untuk membuat *besluit* oleh pejabat pemerintahan kepada pihak lain. Dalam penyerahan tersebut berarti adanya perpindahan tanggung jawab dari yang memberi delegasi (*delegans*) kepada yang menerima delegasi (*delegataris*). Suatu delegasi harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

- a. Delegasi harus definitif, artinya *delegans* tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;

---

<sup>15</sup> Philipus M Hadjon, Jurnal Pro Justitia, *Tentang Wewenang Pemerintahan (Bestur-Beveogdheid)*, Tahun XVI, Nomor1 Januari 1998, Hlm. 90

- b. Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan peundang-undangan;
- c. Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;
- d. Kewajiban memberi keterangan (penjelasan), artinya *delegans* berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut; dan
- e. Peraturan kebijakan (*beleidsregel*), artinya delegasi memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.

Mandat diartikan suatu pelimpahan wewenang kepada bawahan. Pelimpahan itu bermaksud memberi wewenang kepada bawahan untuk membuat keputusan atas nama pejabat Tata Usaha Negara yang memberi mandat. Tanggung jawab tidak berpindah kepada mandataris, melainkan tetap berada di tangan pemberi mandat. Hal tersebut dapat dilihat dari kata atas nama; dengan demikian semua akibat hukum yang ditimbulkan oleh adanya keputusan yang dikeluarkan oleh mandataris adalah tanggung jawab si pemberi mandat.

#### **2.4. Teori Demokrasi**

Demokrasi berasal dari bahasa Yunani *Demos* (rakyat) dan *Cratos* (kekuasaan), telah menjadi praktik politik bangsa Yunani sekitar (300-400 SM.) Demokrasi dalam istilah adalah; keadaan negara di mana sistem pemerintahannya kedaulatan berada di tangan rakyat, keputusan tertinggi berada dalam keputusan bersama rakyat. Demokrasi secara modern dirumuskan sebagai sebuah sistem pemerintahan dengan didasarkan atas prinsip kedaulatan dari, oleh, dan untuk rakyat, seperti dikatakan Presiden Amerika ke -16 Abraham Lincoln (1808-1865).

Prinsip demokrasi semula lahir dari pemikiran mengenai hubungan negara dan hukum di Yunani Kuno dan dipraktikkan dalam hidup bernegara antara abad ke-4 Sebelum Masehi sampai abad ke-6 Masehi. Pada waktu itu dilihat dari pelaksanaannya demokrasi yang dipraktikkan bersifat langsung (*direct democracy*), yang artinya hak rakyat untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas. dari pengertian istilah demokrasi berasal dari bahasa Yunani (*demos* = rakyat; *kratos* = pemerintahan) adalah suatu sistem pemerintahan: rakyat diikutsertakan dalam pemerintahan negara. Menurut perkembangan sekarang, demokrasi tidak hanya meliputi bidang pemerintahan/politik saja, tetapi juga bidang ekonomi, sosial dan kebudayaan.

Prinsip dasar Demokrasi merupakan gagasan mengandaikan bahwa kekuasaan itu adalah dari, oleh dan untuk rakyat. Dalam pengertian yang lebih partisipatif demokrasi itu bahkan disebut kekuasaan dari, oleh, untuk dan bersama rakyat. Artinya kekuasaan itu pada pokoknya diakui berasal dari rakyat, dan karena itu rakyatlah yang sebenarnya menyelenggarakan kehidupan kenegaraan. Keseluruhan sistem penyelenggaraan negara itu pada dasarnya juga diperuntukkan untuk rakyat itu sendiri bahkan negara yang baik diidealkan pula agar diselenggarakan bersama-sama dengan rakyat dengan melibatkan masyarakat dalam arti yang seluas-luasnya.<sup>16</sup>

Para ahli berpendapat bahwa prinsip-prinsip hidup bernegara seperti terumuskan di dalam Pancasila (termasuk prinsip kerakyatan/demokrasinya) telah

---

<sup>16</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Konstitusi press, Jakarta, 2005 hlm . 241

lama dipraktekan dalam kehidupan nenek moyang bangsa Indonesia.<sup>17</sup> Matulada mengemukakan bahwa dalam kehidupan masyarakat Nusantara dikenal adanya kelompok-kelompok masyarakat yang disebut “kaum” atau Anang (Bugis) atau Marga (Batak) yang anggota-anggotanya terikat satu sama lain oleh hubungan kekerabatan yang ketat. Dalam masyarakat kaum ini tidak terdapat tingkatan-tingkatan yang berdasarkan asal keturunan yang membedakan seseorang dari orang lainnya, dan ini menjadi corak kerakyatan dalam kehidupan masyarakat kaum zaman purba Nusantara. Berkaitan dengan itu, Mattulada menuliskan :<sup>18</sup>

“Kalau demokrasi itu adalah bentuk pemerintahan sesuatu persekutuan yang berpemerintahan sendiri dalam hal mana sebagian besar warganya turut mengambil bagian, maka dalam persekutuan kaum ini, walaupun masih sederhana, ciri tersebut sudah ditemukan.”

Tabiat demokrasi masyarakat Nusantara seperti dikemukakan diatas adalah tabiat atau corak hidup masyarakat tradisional dari berbagai kelompok sebelum adanya konsep “bangsa” Indonesia. Konsep tentang bangsa Indonesia baru lahir pada awal abad 20 ketika pergerakan kemerdekaan bangsa dan tuntutan mendirikan Negara Indonesia di atas wilayah jajahan Hindia Belanda bergelora. Awal abad 20 inilah konsep bangsa dalam Indonesia modern mulai muncul yang secara resmi (versi formal) ditandai dengan berdirinya Budi Oetomo pada tanggal 20 Mei 1908. Dalam konsep bangsa Indonesia inilah dicakup suku bangsa-suku bangsa yang sebelumnya berjuang secara lokal dengan identitas bangsa yang masih terikat dengan suku atau wilayah masing-masing. Puncak pernyataan identitas bangsa Indonesia terjadi pada tahun 1928 ketika pada tanggal 28 Oktober

---

<sup>17</sup> Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia, Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan*, Liberty, Yogyakarta, 1993, hlm. 31

<sup>18</sup> *Ibid*

terjadi Sumpah Pemuda yang berikrar untuk berbangsa, bertanah air, dan berbahasa satu: Indonesia.<sup>19</sup>

Henry B. Mayo memberikan pengertian sebagai berikut.

*“A democratic political system is one in which public are made on a majority basis, by representatives subject to effective popular control at periodic elections which are conducted on the principle of political equality and under conditions of political freedom.”*<sup>20</sup>

Kendati dari berbagai pengertian itu terlihat bahwa rakyat diletakkan pada posisi sentral “rakyat berkuasa” (*government or role by the people*) tetapi di praktikkan oleh UNESCO disimpulkan bahwa ide demokrasi itu dianggap ambigu atau mempunyai arti ganda, sekurang-kurangnya ada *ambiguity* atau ketidak-tentuan mengenai keadaan kultural serta historik yang mempengaruhi istilah, ide dan praktek demokrasi. Sedangkan menurut Moh. Mahfud MD, demokrasi merupakan “pilihan jelek yang terbaik” di antara pilihan-pilihan lain yang juga tidak baik seperti monarki absolut, autokrasi, aristokrasi, oligarki, okhlokrasi, dan terutama tirani. Demokrasi dianggap yang terbaik dari sistem-sistem lain yang juga jelek karena ia menghargai hak-hak dan pilihan-pilihan rakyat meskipun dengan segala kekurangan atau kebodohnya.<sup>21</sup>

Demokrasi sebagai dasar hidup bernegara pada umumnya memberikan pengertian bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok yang mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijaksanaan pemerintah negara oleh karena kebijaksanaan tersebut menentukan kehidupan rakyat. Dengan demikian negara demokrasi adalah negara yang

---

<sup>19</sup> *Ibid*, hlm. 33

<sup>20</sup> *Ibid*

<sup>21</sup> *Ibid*.

diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kekuasaan rakyat, atau, jika ditinjau dari sudut organisasi ia berarti sebagai suatu pengorganisasian negara dilakukan oleh rakyat sendiri atau atas persetujuan rakyat karena kedaulatan berada ditangan rakyat.<sup>22</sup> Lebih lanjut definisi demokrasi dapat dijabarkan Secara filosofis melalui dua pendekatan.<sup>115</sup> (segi);pertama, dari segi keseluruhannya yang lebih besar, yang didalamnya hal tersebut menjadi anggotanya; kedua, dari segi bagian-bagiannya yang menyusun barang sesuatu tersebut.

Secara sistematis, kita dapat menggunakan kedua pendekatan diatas sebagai kerangka filosofis untuk menjawab pertanyaan dasar: apakah pengertian demokrasi sesungguhnya

a. Pendekatan Pertama

Jika dimasukkan dalam suatu kategori, ditinjau dari segi keseluruhannya, demokrasi merupakan suatu ide tentang tatanan politik. Lebih fokusnya adalah konsep kekuasaan yang didasarkan atas kehendak rakyat, sehingga demokrasi adalah bagian dari perbincangan besarilmu politik, filsafat politik, dan etika sosial (tentunya juga masuk dalam naungan etika politik). Dalam hal ini kita dapat memasukkan demokrasi dalam kategori “fenomena kekuasaan”. Demokrasi merupakan konsep atau perangkat kekuasaan (struktur) yang dimaksudkan sebagai penghayatan, tatanan, dan pengelolaan bernegara yang dikehendaki dan disetujui oleh rakyat melalui suara mayoritas. Jadi, dapat disimpulkan bahwa demokrasi hanyalah salah satu fenomena pengelolaan kekuasaan dalam suatu institusi negara yang menempatkan suara rakyat mayoritas yang bebas dan

---

<sup>22</sup> Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan.... Op..cit* Hlm. 2

berkesamaan hak menjadi penentu. Demokrasi kemudian dapat ditegaskan sebagai salah satu bentuk pemerintahan negara samping bentuk-bentuk lain yang pernah kita kenal, seperti Monarki Aristokrasi, Oligarki dalam derivasi dan variasi 'kekuasaan rakyat'-nya yang berbeda-beda pada berbagai negara dan berbagai kurun waktu sejarah.

Sebagai fenomena kekuasaan, demokrasi bergerak dan digerakkan dalam relasi kekuasaan yang menyimpan: kepentingan-kepentingan, kekerasan, kekuatan-kekuatan dominan, perebutan jabatan, perebutan sumber-sumber ekonomi, pertarungan harga diri, kekuatan memproduksi kebenaran, kekuasaan memproduksi keadilan, perlawanan, kompetisi pengaruh, intrik, konspirasi, konsensi *bargaining power*, dan sebagainya. Adanya perlawanan dalam setiap hubungan kekuasaan membuat kekuasaan selalu tidak stabil, berubah-ubah strategi dan taktik dan sekaligus terus-menerus memperluas cengkramannya.

Saking eratnya hubungan kekuasaan dan perlawanan, Foucault lantas mengungkapkan bahwa untuk memahami hubungan kekuasaan, barangkali kita meneliti bentuk-bentuk perlawanan dan upaya-upaya yang dilakukan untuk memecahkan hubungan-hubungan ini.<sup>152</sup> Dalam ujung relasi kekuasaan inilah demokrasi hendak berperan membatasi, menstabilkan, dan membuat mekanisme kekuasaan yang tunduk pada kebijakan kolektif yang etis melalui keadilan prosedural, berupaya menempatkan jalan damai dalam setiap interaksi kekuasaan yang hampir selalu memendam kekerasan dan perlawanan.

Jika dihubungkan dengan keterangan sebelumnya, akan dimengerti bahwa demokrasi adalah relasi kekuasaan yang secara signifikan menempatkan

suara mayoritas rakyat sebagai dimensi validitas atas ragam putusan yang akan dipilih. Pemilihan alternatif putusan terbaik ini melalui suatu medan diskusi, musyawarah, atau diskursus, sebagai justifikasi rasional atas kekuatan politik yang memenangkan suara mayoritas rakyat sebagai basis untuk berkuasa.

Hal ini yang paling signifikan dari demokrasi adalah sebagai fenomena kekuasaan yang mencoba mengintrodusir substansi etis (fenomena moralitas) ke dalam lingkup teoretiknya, agar legitimasinya meluas tidak hanya pada legitimasi sosiologis (melalui prinsip mayoritas) melainkan juga mencapai legitimasi etis. Dengan kata lain demokrasi ingin mengawinkan (konvergensi) antara fenomena kekuasaan (politik) dengan fenomena moral (etika). Wajah kekuasaan yang beringas dilembutkan dengan memasukkan substansi etis sebagai pemantas dan pembenaran atas kegiatan kekuasaan. Dari pemahaman tersebut dapat dilihat bahwa fenomena politik sering kali lebih kuat daripada fenomena moralitas. Hal ini dapat dicermati bahwa demokrasi lebih dikenal sebagai teori politik ketimbang sebagai teori etika.

Jika dikontekskan dengan konvergensi, maka demokrasi itu mengandung fenomena politik dan fenomena moralitas sekaligus. Idealnya demokrasi hendak berada sebagai irisan (*intersection*) dari fenomena kekuasaan dan etika tersebut. Namun demikian dalam kenyataannya, sering kali fenomena kekuasaan dimainkan dan mengalahkan restriksi dari fenomena moralitas atau etika itu. Fenomena etika menjadi lebih kecil dan berada dalam lingkup kekuasaan politik yang dominan. Hal inilah yang menyebabkan lahirnya kepincangan penyelenggaraan politik, karena politik cenderung mengabaikan etika dalam

pencapaian tujuan-tujuan atau kepentingan-kepentingannya yang notabene adalah kepentingan-kepentingan elitis yang bersembunyi di balik suara orang banyak (atas nama rakyat mayoritas)

Ciri khas cita-cita demokrasi adalah kekuasaan terpusat pada rakyat: konteks modern menyebabkan kekuasaan ini ditransformasi terpusat pada dewan perwakilan rakyat. Dewan perwakilan inilah yang akan mewujudkan prinsip kedaulatan rakyat dan menunjukkan efektif tidaknya kendali keputusan atas nama rakyat itu. Dalam dimensi pluralis, kekuasaan tertinggi itu tidak ada di satu badan, kedaulatan atau kekuasaan itu tersebar dalam berbagai lembaga negara yang saling *check and balances*.

Pemilihan umum menjadi signifikan untuk membentuk suatu dewan yang dipercayai, *accountable*, dan memiliki kemampuan sebagaimana yang dipersepsi oleh pemilih (rakyat/konstituen). Hal yang juga penting untuk diingat di sini adalah bahwa keseluruhan proses ini berada pula dalam lingkup yuridis, ada *rule of the game* yang telah disepakati bersama (melalui metode demokrasi) yang menjadi dasar legal (legalitas) dari keputusan dan tindakan politik yang ada.

b. Jawaban Melalui Pendekatan Kedua

Jika ditinjau dari segi bagian-bagian menyusunnya, demokrasi merupakan suatu konsep kekuasaan yang disanggah oleh tiga prinsip eksistensial, yaitu prinsip kebebasan, prinsip kesamaan beserta derivatifnya, dan prinsip kehendak rakyat mayoritas. Persyaratan: bebas, sama, dan adanya kehendak mayoritas inilah yang signifikan dalam eksistensi demokrasi. Sehingga, kekuasaan diamanatkan kepada 'sesuatu' atau kepada para wakil yang telah diproses melalui

pemilihan yang bebas, sebagai ekspresi dari kesamaan hak politis yang dikehendaki oleh mayoritas suara dari seluruh rakyat. Sehingga, secara konklusif dapatlah kita nyatakan bahwa pengertian demokrasi adalah operasionalisasi dari institusionalisasi dari prinsip kebebasan, kesamaan berserta derivatifnya, dan persetujuan rasional dari rakyat yang diukur melalui prinsip mayoritas kedalam semangat dan mekanisme pengelolaan negara yang dapat dikontrol oleh rakyat secara efektif.

Hal yang signifikan dalam demokrasi dapat ditunjukkan pula bahwa akhir dari operasionalisasi dan institusionalisasi itu adalah melalui prosedur suara mayoritas (*voting*). Dalam hal ini objektivikasi dan konstruksi 'kebenaran' dan 'keadilan' (hukum) didasarkan pada kuantitas dan bukan pada kualitas. Artinya, demokrasi menggunakan pendekatan kuantitatif dan logika induktif-empiris. Jawaban dengan dua pendekatan filosofis itu juga belum dapat bersifat tuntas (final). Jawaban itu masih membutuhkan elaborasi lebih jauh dari realitas sesungguhnya dari kata "rakyat". Abraham Lincoln menguraikan pengertian 'kekuasaan rakyat' itu kedalam slogan yang sangat ringkas, yaitu "*from the people*", *by the people, and for the people*", yang kesemuanya itu berintikan ide "*rule by the people*".

Jika kita merenungi kata "dari rakyat" maka ini akan menunjuk adanya suatu pemilihan umum yang bebas atau kebebasan memilih yang dimiliki secara sama (kesamaan) oleh seluruh rakyat sebagai partisipan kehidupan politik (*zoom politicon*). Jadi, apa yang diharapkan oleh demokrasi dalam hal ini adalah pemilihan bebas untuk mencari seluruh orang yang duduk dalam tatanan

kekuasaan politik pemerintahan negara. Proses politik lainnya di luar ‘pemilihan yang bebas’ tidak semestinya diterapkan kecuali bersandar dari proses dan hasil dari pemilihan bebas itu sendiri.

Proses seperti penunjukkan atau pengangkatan bukanlah hal yang ideal bagi demokrasi, namun bukan pula sesuatu yang tidak mungkin dalam demokrasi perwakilan. Para wakil yang arif-bijaksana hasil dari proses pemilihan dapat melakukan penunjukkan atau pengangkatan bila hal tersebut dinyatakan ‘boleh’ secara yuridis oleh suara mayoritas rakyat.

Walaupun sering dikritik sebagai bukan bagian dari ide demokratis, tak jarang pula ide pengangkatan dan penunjukkan bisa jadi menghasilkan pemimpin dan pemerintahan yang adil dan berwibawa. Bahkan di Eropa dan Skandinavia praktik ‘demokrasi’ dalam suasana monarki (pemerintahan kerajaan) lebih kerasa ‘demokratis’ krtimbang negara-negara yang langsung menyebut dirinya sebagai pemerintahan demokrasi (*constitutional government*).

Ide “*by the people*” atau “oleh rakyat” sering kali dianggap tidak mungkin dan merancukan. Bagaimana mungkin rakyat memerintah sekaligus diperintah? Pemerintahan oleh rakyat, yang dimaksudkan di sini adalah oleh wakil-wakil rakyat terbaik yang dipilih secara bebas dalam kesamaan hak pilih politik yang diproses secara yuridis. Jadi, yang mungkin adalah kebebasan dan kesamaan dalam memilih the best rules atau calon pemerintah yang dianggap terbaik; yang benar-benar dapat merepresentasikan dan mewujudkan kehendak rakyat mayoritas, sehingga rakyat merasa dirinya sendirilah yang memerintah karena

seluruh aspirasinya dapat terpenuhi atau paling tidak terpahami sebagai ‘kebenaran sikap’ oleh mayoritas maupun minoritas dari rakyat.

Selanjutnya, ide “*for the people*” atau untuk seluruh rakyat, adalah ide ide untuk menyatakan tujuan akhir dari demokrasi yang ditata melalui proses ‘dari rakyat dan oleh rakyat’ itu. ‘Untuk rakyat’ adalah tujuan atau skala keberhasilan yang dapat menjadi ukuran bagi wakil terpilih yang menjadi penguasa itu dalam menjalankan amanat kehendak rakyat. Bila ‘untuk rakyat’ ini tidak berwujud, rakyat berhak untuk menggantikannya dengan pilihan wakil yang lebih baik dan lebih memiliki moral dan *skill* yang dimanifestasikan dalam program-program pemerintah ‘untuk rakyat’ itu menjadi takaran untuk melihat titik keberhasilan suatu rezim pemerintahan yang berlangsung.

## **2.5. Teori Partisipasi**

Partisipasi adalah upaya mendorong setiap warga negara untuk mempergunakan hak menyampaikan pendapatnya dalam proses pengambilan keputusan, yang menyangkut kepentingan masyarakat, baik secara langsung maupun tidak langsung. Partisipasi dimaksud untuk menjamin agar setiap kebijakan yang diambil mencerminkan aspirasi rakyat, sehingga dapat mengantisipasi berbagai isu yang ada, pemerintah menyediakan saluran komunikasi agar rakyat dapat menyalurkan partisi aktifnya.<sup>23</sup>

Pemerintah daerah sebagai lembaga publik berkewajiban untuk memberikan kesempatan bagi semua komponen masyarakat berpartisipasi dalam setiap pengambilan kebijakan pemerintah. Dalam proses pengambilan

---

<sup>23</sup> Adi Sujatno, *Moral dan Etika Kepemimpinan Merupakan Landasan ke Arah Pemerintahan yang Baik (Good Govnerment)*, Team 4 AS, Jakarta, 2009, Hlm 40.

kebijakan pemerintah, pemerintah berkepentingan agar setiap keputusan yang diambil pemerintah tidak akan menimbulkan permasalahan baru yaitu ketidaktaatan warga negara atau masyarakat dalam melaksanakan setiap kebijakan pemerintah. Wujud partisipasi masyarakat oleh pemerintah dilakukan melalui sarana media masa baik elektronik maupun media masa cetak, termasuk melakukan temu wicara dengan masyarakat di daerah. Begitu pula melalui keaktifan masyarakat untuk menyalurkan partisipasinya melalui kotak saran, maupun bersurat langsung kepada lembaga pemerintahan.

Proses partisipasi rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan akan sangat ditentukan oleh kualitas hubungan antara pemerintah dan warga masyarakat. Pemerintah sebagai lembaga yang memiliki kekuasaan yang lebih superior harus dengan tulus ikhlas membuka ruang gerak dan kesempatan bagi warga masyarakat untuk ikut dalam penentuan kebijakan. Perhatian partisipasi dalam keikutsertaan bagi warga masyarakat pada pemerintahan dalam pengambilan keputusan telah menjadi bagian dunia internasional. *United Nation Development Program* (UNDP) dalam Adi Sujatno,<sup>24</sup> menyebutkan bahwa partisipasi adalah setiap warga negara memiliki hak yang sama dalam proses pengambilan keputusan dan memiliki kebebasan berpendapat dan berserikat secara konstruktif. Menurut M. Budairi Idjehar yang dikutip oleh H.S.Tisnanta dalam Muladi,<sup>25</sup> mengemukakan kesempatan bagi partisipasi rakyat melalui lembaga-lembaga dalam masyarakat dengan syarat yakni : kebebasan untuk membentuk dan bergabung dalam organisasi; kebebasan untuk mengemukakan

---

<sup>24</sup> Ibid Hlm 50

<sup>25</sup> M. Budairi Idjehar dikutip HS Tisnanta dalam Muladi Editor, Op Cit Hlm 78

pendapat; hak untuk memilih dalam pemilihan umum; hak untuk menduduki jabatan politik; hak para pemimpin untuk bersaing memperoleh dukungan suara; tersedia sumber-sumber informasi alternatif; terselenggaranya pemilihan umum yang bebas dan jujur; dan adanya lembaga- lembaga yang menjamin agar kebijakan publik tergantung pada suara dalam pemilihan umum dan cara-cara menyampaikan pendapat.

Proses syarat partisipasi rakyat seperti yang dikemukakan oleh M. Budairi Idjehar, maka dapat disebutkan bahwa partisipasi rakyat dalam sistem pemerintahan demokrasi meliputi: kebebasan untuk membentuk dan bergabung dalam organisasi, kebebasan mengungkapkan pendapat, tersedianya sumber-sumber informasi alternatif dan tersedianya cara-cara penyampaian pendapat, karena melalui ini partisipasi rakyat dapat dilaksanakan dengan sebaik-baiknya. Dengan partisipasi dari warga masyarakat mengandung makna partisipasi yang tidak dipaksa atau atas kesadaran sendiri melalui berbagai sumber penyaluran informasi sehingga partisipasi masyarakat memiliki nilai moral dan etika. Nilai moral dan etika setiap partisipasi bersifat positif, karena keikutsertaan warga masyarakat dalam pemerintah, maka warga masyarakat telah melakukan hak politiknya. Sedangkan menurut Siti Sundari Rangkuti yang dikutip oleh Yuliandri dalam Radian Salman, dkk.<sup>26</sup>

Teori partisipasi digunakan dalam penelitian disertasi mengingat bahwa berjalannya partai politik adalah merupakan hasil dari partisipasi masyarakat

---

<sup>26</sup> Siti Sundari Rangkuti dalam Yuliandri, *Membentuk Undang-undang yang berkelanjutan*, Editor Radian Salman dkk, *Dinamika Perkembangan Hukum Tata Negara dan Hukum Lingkungan, edisi kumpulan tulisan dalam rangka purnabakti Siti Sundari Rangkuti*, Airlangga University Press, Surabaya, 2008, Hlm 292

dalam menjalankan dan memenuhi hak politik berdasarkan konstitusi.

## **2.6. Teori Konflik**

Konflik timbul sebagai akibat dari adanya kenyataan bahwa di dalam setiap masyarakat selalu terdapat distribusi otoritas yang terbatas adanya. Konsekuensi yang timbul sebagai akibatnya ialah bahwa bertambahnya otoritas pada sesuatu pihak, dengan serta merta berarti pula berkurangnya otoritas pada pihak lain. Dari situlah asal mulanya mengapa para penganut pendekatan konflik dengan penuh keyakinan menganggap bahwa konflik adalah merupakan gejala kemasyarakatan yang akan senantiasa melekat di dalam kehidupan setiap masyarakat, dan oleh karenanya tidak mungkin dilenyapkan. Sebagai gejala kemasyarakatan yang melekat di dalam kehidupan setiap masyarakat, ia hanya akan lenyap bersama lenyapnya masyarakat itu sendiri. Oleh karena itu, apa yang dapat dilakukan orang hanyalah mengendalikannya agar konflik yang terjadi diantara berbagai kekuatan sosial yang saling berlawanan tidak akan terwujud di dalam bentuk kekerasan (*violence*). Konflik merupakan gejala sosial yang serba hadir dalam kehidupan sosial, sehingga konflik bersifat *inheren* artinya konflik akan senantiasa ada dalam setiap ruang dan waktu, dimana saja dan kapan saja. Dalam pandangan ini, masyarakat merupakan arena konflik atau arena pertentangan dan integrasi yang senantiasa berlangsung. Oleh sebab itu, konflik dan integrasi sosial merupakan gejala yang selalu mengisi setiap kehidupan sosial. Hal-hal yang mendorong timbulnya konflik dan integrasi adalah adanya persamaan dan perbedaan kepentingan sosial.

Di dalam setiap kehidupan sosial tidak ada satu pun manusia yang memiliki kesamaan yang persis, baik dari unsur etnis, kepentingan, kemauan, kehendak, tujuan dan sebagainya. Dari setiap konflik ada beberapa diantaranya yang dapat diselesaikan, akan tetapi ada juga yang tidak dapat diselesaikan sehingga menimbulkan beberapa aksi kekerasan. Kekerasan merupakan gejala tidak dapat diatasinya akar konflik sehingga menimbulkan kekerasan dari model kekerasan yang terkecil hingga peperangan. Istilah “konflik” secara etimologis berasal dari bahasa Latin “con” yang berarti bersama dan “fligere” yang berarti benturan atau tabrakan.<sup>27</sup> Pada umumnya istilah konflik sosial mengandung suatu rangkaian fenomena pertentangan dan pertikaian antar pribadi melalui dari konflik kelas sampai pada pertentangan dan peperangan internasional.

Coser mendefinisikan konflik sosial sebagai suatu perjuangan terhadap nilai dan pengakuan terhadap status yang langka, kemudian kekuasaan dan sumber-sumber pertentangan dinetralisir atau dilangsungkan atau dieliminir saingannya.<sup>28</sup> Konflik artinya percekocokan, perselisihan dan pertentangan.

Sedangkan konflik sosial yaitu pertentangan antar anggota atau masyarakat yang bersifat menyeluruh dikehidupan.<sup>29</sup> Konflik yaitu proses pencapaian tujuan dengan cara melemahkan pihak lawan, tanpa memperhatikan norma dan nilai yang berlaku.<sup>30</sup> Dalam pengertian lain, konflik adalah merupakan

---

<sup>27</sup> Elly M Setiadi dan Usman Kolip, *Pengantar Sosiologi Pemahaman fakta dan gejala Permasalahan Sosial: Teori, Aplikasi dan pemecahanya*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group, 2011, Hlm 345

<sup>28</sup> Irving M. Zeitlin, *Memahami Kembali Sosiologi*, Yogyakarta, Gajah Mada University Press, 1998, Hlm 156.

<sup>29</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia Op Cit, Hlm 587

<sup>30</sup> Soerjono Soekanto, *Kamus Sosiologi*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, 1993, Hlm 99.

suatu proses sosial yang berlangsung dengan melibatkan orang-orang atau kelompok- kelompok yang saling menantang dengan ancaman kekerasan. Menurut Lawang konflik diartikan sebagai perjuangan untuk memperoleh hal-hal yang langka seperti nilai, status, kekuasaan dan sebagainya dimana tujuan mereka berkonflik itu tidak hanya memperoleh keuntungan tetapi juga untuk menundukkan pesaingnya. Konflik dapat diartikan sebagai benturan kekuatan dan kepentingan antara satu kelompok dengan kelompok lain dalam proses perebutan sumber-sumber kemasyarakatan (ekonomi, politik, sosial dan budaya) yang relative terbatas.<sup>31</sup>

Dari berbagai pengertian diatas dapat diambil kesimpulan bahwa konflik adalah perpecahan, perselisihan dan pertentangan yang terjadi antar anggota atau masyarakat dengan tujuan untuk mencapai sesuatu yang diinginkan dengan cara saling menantang dengan ancaman kekerasan. Konflik sosial adalah salah satu bentuk interaksi sosial antara satu pihak dengan pihak lain didalam masyarakat yang ditandai dengan adanya sikap saling mengancam, menekan, hingga saling menghancurkan. Konflik sosial sesungguhnya merupakan suatu proses bertemunya dua pihak atau lebih yang mempunyai kepentingan yang relative sama terhadap hal yang sifatnya terbatas. Dalam bentuknya yang ekstrem, konflik itu dilangsungkan tidak hanya sekedar untuk mempertahankan hidup dan eksistensi, akan tetapi juga bertujuan sampai ketaraf pembinasaan eksistensi orang atau kelompok lain yang dipandang sebagai lawan atau saingannya.

---

<sup>31</sup> Robert Lawang, *Buku Materi Pokok Pengantar Sosiologi*, Jakarta, Universitas Terbuka, 1994, Hlm 53

Penggunaan teori konflik yang dalam undang-undang partai politik menggunakan istilah perselisihan adalah untuk mengetahui makna, istilah maupun filosofi dari perselisihan yang diteliti dalam penulisan disertasi.

## 1.7 Teori Musyawarah

Musyawarah berasal dari bahasa arab yakni *syura* yang diserap ke dalam bahasa Indonesia yang mengandung arti berunding dan berembuk.<sup>32</sup> Musyawarah diartikan sebagai pembahasan bersama dengan maksud mencapai keputusan atas penyelesaian masalah. Sedangkan secara terminologi musyawarah berarti perbuatan aktif yang tidak berhenti pada batas-batas sukarela dalam berpendapat, melainkan meningkat dari sukarela menjadi upaya perbuatan mengemukakan pendapat sebaik-baiknya.<sup>33</sup>

Musyawarah adalah suatu cara memecahkan suatu masalah. Dalam musyawarah setiap orang yang ikut bermusyawarah mempunyai kesempatan yang sama untuk menyatakan kepentingannya. Inti dari musyawarah adalah toleransi, sehingga tiap orang dan golongan akan bersikap menghargai pendapat orang lain dan golongan yang lain. Bagi orang dan golongan tersebut tidak ada pemaksaan terhadap kehendak ataupun keinginan, walaupun golongan tersebut merupakan golongan minoritas.<sup>34</sup>

Poin yang hendak dicapai dengan musyawarah adalah mufakat. Namun itu bukan sembarang mufakat, karena mufakat itu harus didasarkan kepada

---

<sup>32</sup> Tsalis Rifa'i. Komunikasi dalam Musyawarah (Tinjauan Konsep Asyura dalam Islam). Jurnal. Vol.3 No.1 April 2015. Hlm. 6

<sup>33</sup> Ibid

<sup>34</sup> Cahyo Seftyono, Musyawarah Mufakat atau Pemilihan Lewat Suara Mayoritas? Diskursus Pola Demokrasi di Indonesia. Jurnal Ilmiah Mimbar Demokrasi · April 2014. Hlm. 5

kepentingan bersama untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila. Oleh karena itu mufakat tidak boleh bertentangan dengan Pancasila, sebab mufakat itu harus dijiwai dan melaksanakan Pancasila. Mufakat dalam suatu keputusan adalah apabila semua anggota yang bermusyawarah menyetujuinya, jadi sama sekali tidak diadakan perhitungan suara yang setuju dan tidak setuju.<sup>35</sup> Apabila dalam hal mufakat tidak tercapai maka diusahakan untuk mengadakan kembali musyawarah, sehingga diharapkan bahwa akhirnya kelompok kecil ini akan menyetujui pendapat yang terbanyak. Musyawarah untuk mufakat bersumber kepada Hukum Adat. Dalam hal ini berarti cara pengambilan keputusan dengan musyawarah yang didasari dengan toleransi, dimana kepentingan bersama lebih diutamakan dari kepentingan individu atau kelompok. Konsepsi ‘musyawarah mufakat’ muncul dari tradisi kultural bangsa Indonesia<sup>36</sup> dan cenderung menampilkan proses yang alot dan relatif sulit untuk diterapkan dalam perpolitikan kontemporer kecuali dalam skala isu dalam skala kecil.<sup>37</sup>

Demokrasi Pancasila berarti kedaulatan rakyat yang dilaksanakan menurut hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan. Perlu dipahami bahwa unsur utama dari demokrasi di Indonesia yang berdasarkan Pancasila, adalah prinsip “Musyawarah”, yang bersumber dari sila keempat dari Pancasila. Dan inti yang terkandung dalam musyawarah adalah “*win-win solution*”. Artinya

---

<sup>35</sup> Kusnardi, Moh. Dan Harmaily Ibrahim(1983),*Hukum Tata Negara Indonesia*,Jakarta, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UI dan CV SinarBakti.

<sup>36</sup> Koentjaraningrat (ed.) (1967), *Villages in Indonesia*, Ithaca, NY: Cornell University Press. Pada Cahyo Seftyono, Musyawarah Mufakat atau Pemilihan Lewat Suara Mayoritas? Diskursus Pola Demokrasi di Indonesia. Jurnal Ilmiah Mimbar Demokrasi · April 2014. Hlm. 6

<sup>37</sup> Kawamura, Koichi (2011), *Consensus and Democracy in Indonesia: Musyawarah-Mufakat Revisited*, IDE Discussion Paper No. 308.

dengan prinsip musyawarah, diharapkan dapat memuaskan semua pihak yang berbeda pendapat. Sementara konsep demokrasi musyawarah versi Indonesia ini, adalah merupakan salah satu bentuk dari teori demokrasi konsensus.<sup>38</sup>

Permusyawaratan adalah suatu cara untuk memutuskan atau merumuskan sesuatu hal berdasarkan kehendak rakyat, sehingga tercapai keputusan yang berdasarkan kebulatan pendapat atau mufakat.<sup>39</sup> Dengan demikian yang dimaksud dengan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, ialah bahwa rakyat di dalam menjalankan kekuasaannya, dilakukan melalui sistem perwakilan. Dan keputusan-keputusan yang diambil diselenggarakan melalui jalan musyawarah, dengan menggunakan pikiran sehat serta rasa tanggung jawab, baik terhadap Tuhan, maupun kepada rakyat yang diwakilinya atau rakyat banyak. Nilai yang terkandung dalam sila Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, didasari oleh sila Ketuhanan YME, Kemanusiaan yang adil dan beradab, serta Persatuan Indonesia, dan mendasari serta menjiwai sila Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Nilai filosofis yang terkandung di dalamnya sila keempat ini, adalah bahwa hakikat negara adalah sebagai penjelmaan sifat kodrat manusia sebagai makhluk individu dan makhluk sosial. Dalam sila keempat pancasila terkandung nilai-nilai demokrasi, yang secara mutlak harus dilaksanakan dalam kehidupan negara. Nilai-nilai tersebut adalah:<sup>40</sup>

---

<sup>38</sup> Munir Fuady, *Konsep Negara Demokrasi*, Refika Aditama, Bandung, 2010.

<sup>39</sup> Alwi Kaderi. *Pendidikan Pancasila Untuk Perguruan Tinggi*. Banjarmasin: Antasari Press, 2015. Hlm. 160

<sup>40</sup> Kaelan, M.S, *Pendidikan Pancasila, Paradigma*, Yogyakarta, 2004. Hlm. 82

- a. Adanya kebebasan yang harus disertai dengan tanggung jawab, baik terhadap masyarakat bangsa, maupun secara moral terhadap Tuhan YME.
- b. Menjunjung tinggi harkat dan martabat kemanusiaan.
- c. Menjamin dan memperkokoh persatuan dan kesatuan dalam hidup bersama.
- d. Mengakui atas perbedaan individu, kelompok, ras, suku, agama, krena perbedaan adalah merupakan suatu bawaan kodrat manusia.
- e. Mengakui adanya persamaan hak yang melekat pada setiap individu, kelompok, ras, suku maupun agama.
- f. Mengarahkan perbedaan dalam suatu kerja sama kemanusiaan yang beradab.
- g. Menjunjung tinggi asas musyawarah sebagai moral kemanusiaan yang beradab.
- h. Mewujudkan dan mendasarkan suatu keadilan dalam kehidupan sosial, agar tercapainya tujuan bersama.

Teori Musyawarah digunakan dalam penelitian penyelesaian perselisihan kepengurusan partai politik dalam sistem demokrasi Indonesia, mengingat bahwa musyawarah merupakan ciri khas dari negara Indonesia yang berlandaskan Pancasila.

## **2.8 Teori Kepastian Hukum**

Kepastian hukum berarti kepastian dalam pelaksanaan<sup>41</sup>, yang dimaksud ialah bahwa hukum yang resmi diperundangkan dilaksanakan dengan pasti oleh negara. Kepastian hukum berarti bahwa setiap orang dapat menuntut agar hukum

---

<sup>41</sup> Reinhold Zippelius, *Allgemeine Staatslehre (politikwissenschaft)*. Munchern: C.H. Beck, 1973. Hal.125

dilaksanakan dan tuntutan itu pasti dipenuhi. Disini termasuk pula alat-alat negara dalam menjamin pelaksanaan hukum bertindak sesuai dengan norma-norma hukum yang berlaku. Akan tetapi, agar hukum dapat dilaksanakan dengan pasti, hukum harus jelas. Kepastian pelaksanaan mengandaikan kepastian orientasi. hukum harus sedemikian jelas sehingga masyarakat dan hakim dapat berpedoman padanya. Itu berarti bahwa dalam hukum harus dirumuskan dengan terang dan tegas sehingga tak ada keragu-raguan tentang tindakan apa yang dimaksud.

Kepastian hukum sebagai salah satu tujuan hukum dapat dikatakan sebagai bagian dari upaya mewujudkan keadilan. Bentuk nyata dari kepastian hukum adalah pelaksanaan atau penegakan hukum terhadap suatu tindakan tanpa memandang siapa yang melakukan. Dengan adanya kepastian hukum setiap orang dapat memperkirakan apa yang akan dialami jika melakukan tindakan hukum tertentu. Kepastian diperlukan untuk mewujudkan prinsip persamaan dihadapan hukum tanpa diskriminasi.<sup>42</sup>

Teori Kepastian hukum mengandung 2 (dua) pengertian yaitu pertama adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan hukum yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibabankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu. Kepastian hukum bukan hanya berupa pasal-pasal dalam undang-undang melainkan juga adanya konsistensi dalam

---

<sup>42</sup> Bolmer Hutasoit, *Artikel Politik Hukum: Tujuan Hukum Menurut Gustav Radbruch*

putusan hakim antara putusan hakim yang satu dengan putusan hakim lainnya untuk kasus yang serupa yang telah di putuskan.<sup>43</sup> Kepastian hukum pada dasarnya merupakan suatu pelaksanaan hukum sesuai dengan bunyinya sehingga masyarakat dapat memastikan bahwa hukum sudah dilaksanakan. Inti dari kepastian hukum adalah hukum ditaati dan dilaksanakan.

Menurut Radburch yang berpendapat cukup mendasar mengenai kepastian hukum, terdapat 4 (empat) hal yang berkaitan dengan makna kepastian hukum. Pertama, bahwa hukum itu positif yakni perundang-undangan. Kedua, bahwa hukum itu berdasarkan pada fakta atau hukum yang ditetapkan itu pasti. Ketiga, bahwa kenyataan (fakta) harus dirumuskan dengan cara yang jelas sehingga menghindari kekeliruan dalam pemaknaan, disamping mudah dilaksanakan, dan keempat, hukum positif tidak boleh mudah berubah.<sup>44</sup>

Berdasarkan uraian tersebut diatas, maka ukuran atau kriteria dari kepastian hukum itu sendiri dapat dirumuskan antara lain sebagai berikut:<sup>45</sup>

- a. Adanya kejelasan hukum, artinya dapat mudah dimengerti oleh rakyat;
- b. Aturan hukum itu tidak bertentangan antara satu sama lain;
- c. Aturan tidak boleh mensyaratkan perilaku yang diluar kemampuan subjek hukum, artinya hukum tidak boleh memerintah sesuatu yang tidak mungkin dilakukan;
- d. Pengakuan terhadap hak dan kewajiban bagi setiap subjek hukum;

---

<sup>43</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Kencana Pranada Media Group, 2008), Hlm.158

<sup>44</sup> Fence M. Wantu, *Peranan Hukum dalam Mewujudkan Kepastian Hukum Keadilan dan Kemanfaatan di Peradilan Perdata*, (Yogyakarta, Universita Gajah Mada, Ringkasan Disertasi, 2011), Hlm. 7

<sup>45</sup> *Ibid*, Hlm. 8

- e. Adanya pengakuan dari warga negara prinsipil terhadap aturan-aturan hukum;
- f. Kepastian hukum dalam hal ini pengadilan ditandai dengan sikap kemandirian hakim dan tidak memihak dalam menerpakan aturan-aturan hukum;
- g. Kepastian hukum di pengadilan ditentukan kejelasan objek yang menjadi sengketa;
- h. Kepastian hukum di pengadilan harus menentukan secara jelas objek yang dimenangkan oleh pihak-pihak yang berperkara;
- i. Kepastian hukum di pengadilan ditentukan dapat dieksekusi atau dilaksanakannya putusan.

Kepastian hukum akan menjamin seseorang melakukan perilaku sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku, sebaliknya tanpa ada kepastian hukum maka seseorang tidak memiliki ketentuan baku dalam menjalankan perilaku. Dengan demikian, tidak salah apabila Gustav Radbruch mengemukakan kepastian sebagai salah satu tujuan dari hukum. Dalam tata kehidupan masyarakat berkaitan erat dengan kepastian dalam hukum. Kepastian hukum merupakan sesuai yang bersifat normatif baik ketentuan maupun keputusan hakim. Kepastian hukum merujuk pada pelaksanaan tata kehidupan yang dalam pelaksanaannya jelas, teratur, konsisten, dan konsekuen serta tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif dalam kehidupan masyarakat.<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> Nur Agus Susanto, *Op. Cit.* Hlm.34

Secara formil, kepastian hukum dimaknai bahwa ketetapan yang muatan materinya memberatkan dan menguntungkan pihak tertentu, maka usulan ketetapan harus disusun dengan kata-kata yang jelas dan tidak boleh multitafsir. Philipus menghendaki bahwa ketetapan yang memberatkan dan ketentuan yang terkait pada ketetapan-ketetapan yang menguntungkan, harus disusun dengan kata-kata yang jelas. Kepastian hukum memberi hak kepada yang berkepentingan untuk mengetahui dengan tepat apa yang dikehendakinya.<sup>47</sup>

Dari uraian-uraian mengenai kepastian hukum di atas, maka kepastian dapat mengandung beberapa arti, yakni adanya kejelasan, tidak menimbulkan multitafsir, tidak menimbulkan kontradiktif, dan dapat dilaksanakan. Hukum harus berlaku tegas di dalam masyarakat, mengandung keterbukaan sehingga siapapun dapat memahami makna atas suatu ketentuan hukum. Hukum yang satu dengan yang lain tidak boleh kontradiktif sehingga tidak menjadi sumber keraguan. Kepastian hukum menjadi perangkat hukum suatu negara yang mengandung kejelasan, tidak menimbulkan multitafsir, tidak menimbulkan kontradiktif, serta dapat dilaksanakan, yang mampu menjamin hak dan kewajiban setiap warga negara sesuai dengan budaya masyarakat yang ada.

Penggunaan teori kepastian hukum dalam penyelesaian perselisihan partai politik menjadi salah satu alat uji bagi hakim maupun mediator dalam memutuskan perselisihan, sehingga putusan yang dimaksud tidak hanya sekedar pernyataan tanpa makna.

---

<sup>47</sup> Philipus M Hadjon dkk., *Pengantar Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: Gajahmada University Press, 2011. Hlm. 274

## 2.9 Partai Politik

Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, yang disebut Partai politik adalah organisasi yang bersifat nasional dan 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.

Pengertian partai politik apabila dilihat dari kalimatnya terdiri dari dua kata yaitu pengertian kata “partai” dan pengertian kata “politik”. Kata partai menunjuk pada golongan sebagai pengelompokan masyarakat berdasarkan kesamaan tertentu seperti tujuan, ideologi, agama, dan bahkan kepentingan. Pengelompokan itu bentuknya adalah organisasi secara umum yang dapat dibedakan menurut wilayah aktifitasnya, seperti organisasi kemasyarakatan, organisasi keagamaan, organisasi kepemudaan, serta organisasi politik. Dengan atribut “politik” berarti pengelompokan yang bergerak dibidang politik. Pengertian kata partai menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia yaitu perkumpulan (segolongan orang) yang se-asas, sehaluan, dan setujuan (terutama di bidang politik).<sup>48</sup>

Menurut Miriam Budiardjo partai adalah sekelompok orang yang se-asas, sehaluan terutama di bidang politik. Partai politik menurut budiardjo adalah suatu kelompok yang terorganisir di mana para anggotanya mempunyai orientasi, cita-cita dan nilai-nilai yang sama dengan tujuan kelompok untuk memperoleh

---

<sup>48</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia, Pengertian Partai, , <http://kbbi.web.id/partai>,

kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik dengan cara konstitusional untuk melaksanakan kebijakannya.<sup>49</sup> Hans Kelsen menyatakan bahwa bahwa politik adalah macam-macam kegiatan dalam suatu sistem politik, atau negara, yang menyangkut proses menentukan sekaligus melaksanakan tujuan-tujuan sistem itu.<sup>50</sup> Sedangkan menurut Appadorai:<sup>51</sup>

*A political party is a more or less organized group of citizens who act together as a political unit, have distinctive aims and opinions on the leading political questions of controversy in the state, and who, by acting together as a political unit, seek obtain control of the government. It is based on two fundamentals of human nature: men differ in their opinions, and are gregarious; they try to achieve by combination what they cannot achieve individually.*

Epstein<sup>52</sup> berpendapat bahwa partai politik adalah setiap kelompok-kelompok, meskipun terorganisasi secara sederhana, yang bertujuan mendapatkan jabatan publik dalam pemerintahan, dengan identitas tertentu. Dari beberapa definisi tersebut dapat dikatakan bahwa politik merupakan sebuah kegiatan yang menjadikan kehidupan manusia dalam bermasyarakat untuk mencapai tujuan dan cita-cita yang sama untuk memperoleh suatu tujuan untuk membangun “sistem politik”.

Disamping pandangan positif mengenai peranan partai politik, banyak pula yang kritis dan skeptis terhadap partai politik. Yang paling serius diantaranya menyatakan bahwa partai politik sebenarnya tidak lebih daripada sekedar kendaraan politik bagi sekelompok elite politik yang berkuasa dan sekedar sarana

---

<sup>49</sup> Mariam Budiarjo, 2011, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka, hlm. 27.

<sup>50</sup> Alfian, 1987, *Pemikiran Politik dan Pembangunan Politik di Indonesia*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, hlm. 51.

<sup>51</sup> A. Appadorai, *The Substance of Politics.*, New Delhi: Oxford Univ Press, 2005. Hlm. 537

<sup>52</sup> A.A Sahid Gatara. *Ilmu Politik Memahami dan Menerapkan*. Jakarta: Pustaka Setia, 2009. Hlm. 191

bagi mereka untuk memuaskan kekuasaannya sendiri.<sup>53</sup> Bahkan menurut Roberth Michles, partai politik seperti organisasi pada umumnya, selalu melahirkan dominasi yang bersifat oligarkis.<sup>54</sup>

Berdasarkan pengertian-pengertian tersebut diatas maka dapat disimpulkan bahwa definisi partai politik secara operasional adalah bahwa partai politik berarti asosiasi sekelompok warga negara yang memiliki pandangan dan kepentingan yang kurang lebih sama, bertujuan merebut kekuasaan dan mempengaruhi kebijakan. Sedangkan definisi menurut undang-undang adalah organisasi politik yang dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia, secara sukarela, atas dasar persamaan kehendak dan cita-cita, untuk memperjuangkan kepentingan anggota, masyarakat, bangsa dan negara.

---

<sup>53</sup> Jimly Asshiddiqie. *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2008. Hal. 710

<sup>54</sup> Baca pengantar Seymour Martin Lipset Dalam Robert Michels, *Political Parties A Sociological Study of The Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*. Mc. Millan. New York, Edisi Bahasa Indonesia dengan pengantar oleh Arbi Sanit, *Partai Politik: Kecenderungan Oligarkis dalam Birokrasi*. Jakarta: Rajawali, 1984. Hal. xiii

## **BAB III**

### **PERSELISIHAN KEPENGURUSAN PARTAI POLITIK DI INDONESIA**

#### **3.1 Pengertian, makna dan dasar-dasar kepengurusan Partai Politik**

Pengertian kepengurusan berdasarkan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975, mengemukakan bahwa, Kepengurusan Partai Politik dan Golongan Karya disesuaikan dengan tingkat Lembaga Perwakilan Rakyat, sehingga dengan demikian tingkat Kepengurusan adalah sampai tingkat Kepengurusan Daerah Tingkat II. Untuk menjamin kelancaran pembinaan anggota-anggota serta pelaksanaan kegiatan-kegiatannya, di kota Kecamatan dan Desa ada/dapat ditetapkan seorang Komisaris Partai Politik/Golongan Karya oleh Pengurus Partai Politik/Golongan Karya Daerah Tingkat II. Komisaris Partai Politik/Golongan Karya di kota Kecamatan dan Desa tersebut merupakan pelaksana daripada Pengurus Partai Politik/Golongan Karya Daerah Tingkat II. Sebagai pelaksana Pengurus Partai Politik/Golongan Karya Daerah Tingkat II, Komisaris Partai Politik/Golongan Karya di kota Kecamatan dan Desa berfungsi menyampaikan dan melaksanakan kebijaksanaan pengurus tersebut dan menyalurkan pendapat dan aspirasi masyarakat Kecamatan dan Desa kepada Pengurus Partai Politik/Golongan Karya Daerah Tingkat II, dalam rangka pelaksanaan fungsi Partai Politik dan Golongan Karya menurut Undang-undang ini. Komisaris Partai Politik/Golongan Karya di kota Kecamatan dan Desa tidak/bukan merupakan pengurus Partai Politik/Golongan Karya yang berdiri sendiri. Komisaris di kota Kecamatan dibantu oleh beberapa pembantu, yang berjumlah sebanyak-banyaknya 5 (lima) orang; sedangkan beberapa pembantu Komisaris di Desa

berjumlah sebanyak-banyaknya 4 (empat) orang. Pembantu-pembantu tersebut dapat mewakili Komisaris dalam melakukan fungsinya.

Di dalam Pasal 11, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999, dikemukakan bahwa Kepengurusan Partai Politik untuk Wilayah Administrasi di lingkungan Daerah Khusus Ibukota Jakarta Raya dan Wilayah Administrasi lainnya yang ditetapkan setingkat dengan Daerah Tingkat II, dipersamakan dengan Daerah Tingkat II sebagaimana dimaksud Pasal 11 huruf c. Pengertian kepengurusan didalam Bab IX, Undang-Undang nomor 2 Tahun 2008, dinyatakan sebagai berikut:

Pasal 19, memuat beberapa hal terkait kepengurusan Partai Politik, pada Ayat (1) Kepengurusan Partai Politik tingkat pusat berkedudukan di ibu kota negara, Ayat (2) Kepengurusan Partai Politik tingkat provinsi berkedudukan di ibu kota provinsi, Ayat (3) Kepengurusan Partai Politik tingkat kabupaten/kota berkedudukan di ibu kota kabupaten/kota. Didalam Ayat (4) Dalam hal kepengurusan Partai Politik dibentuk sampai tingkat kelurahan/desa atau sebutan lain, kedudukan kepengurusannya disesuaikan dengan wilayah yang bersangkutan. Selanjutnya didalam Pasal 20, dinyatakan, Kepengurusan Partai Politik tingkat provinsi dan kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) dan ayat (3) disusun dengan memperhatikan keterwakilan perempuan paling rendah 30% (tiga puluh perseratus) yang diatur dalam AD dan ART Partai Politik masing-masing.

Kemudian di dalam Pasal 21, Kepengurusan Partai Politik dapat membentuk badan/lembaga yang bertugas untuk menjaga kehormatan dan

martabat Partai Politik beserta anggotanya. Dan pada Pasal 22, dinyatakan bahwa Kepengurusan Partai Politik di setiap tingkatan dipilih secara demokratis melalui musyawarah sesuai dengan AD dan ART.

Selanjutnya dalam Pasal 23, masih terkait materi kepengurusan dikemukakan, dalam Ayat (1) Pergantian kepengurusan Partai Politik di setiap tingkatan dilakukan sesuai dengan AD dan ART, Ayat (2) Susunan kepengurusan hasil pergantian kepengurusan Partai Politik tingkat pusat didaftarkan ke Departemen paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak terjadinya pergantian kepengurusan. Ayat (3) Susunan kepengurusan baru Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan Keputusan Menteri paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak diterimanya persyaratan.

Kemudian dalam Pasal 24, bahwa Dalam hal terjadi perselisihan kepengurusan Partai Politik hasil forum tertinggi pengambilan keputusan Partai Politik, pengesahan perubahan kepengurusan belum dapat dilakukan oleh Menteri sampai perselisihan terselesaikan. Sedangkan pada Pasal 25 Perselisihan kepengurusan Partai Politik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 terjadi apabila pergantian kepengurusan Partai Politik yang bersangkutan ditolak oleh paling rendah  $\frac{2}{3}$  (dua pertiga) dari jumlah peserta forum tertinggi pengambilan keputusan Partai Politik. Didalam Pasal 26, Ayat (1) Anggota Partai Politik yang berhenti atau yang diberhentikan dari kepengurusan dan/atau keanggotaan Partai Politiknya tidak dapat membentuk kepengurusan dan/atau Partai Politik yang sama. Selanjutnya (2) Dalam hal dibentuk kepengurusan dan/atau Partai Politik yang sama sebagaimana dimaksud pada ayat (1),

keberadaannya tidak diakui oleh Undang-Undang ini.

Tentang kepengurusan juga ditegaskan didalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002, tentang Partai Politik, yaitu Di dalam Pasal 13 Ayat (1) hingga Ayat (5), dinyatakan bahwa Partai politik mempunyai kepengurusan tingkat nasional dan dapat mempunyai kepengurusan sampai tingkat desa/kelurahan atau dengan sebutan lainnya. Ayat (2) Kepengurusan partai politik tingkat nasional berkedudukan di ibu kota negara. Ayat (3) Kepengurusan partai politik di setiap tingkatan dipilih secara demokratis melalui forum musyawarah partai politik sesuai dengan anggaran dasar dan anggaran rumah tangga dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender. Ayat (4) Dalam hal terjadi pergantian atau penggantian kepengurusan partai politik tingkat nasional sesuai dengan anggaran dasar dan anggaran rumah tangga, susunan pengurus baru didaftarkan kepada Departemen Kehakiman paling cepat 7 (tujuh) hari dan paling lambat 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak terjadinya pergantian atau penggantian kepengurusan tersebut. Ayat (5) Departemen Kehakiman memberikan keputusan terdaftar kepada pengurus baru sebagaimana dimaksud pada ayat (4) paling lambat 7 (tujuh) hari setelah pendaftaran diterima.

Kemudian dapat dikemukakan pula pada Pasal 14, dan Pasal 15, yaitu (1) Apabila terjadi keberatan dari sekurang-kurangnya setengah peserta forum musyawarah atau terdapat kepengurusan ganda partai politik yang didukung oleh sekurang-kurangnya setengah peserta forum musyawarah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 ayat (3), keberatan itu diselesaikan melalui musyawarah untuk mufakat. (2) Apabila penyelesaian melalui musyawarah untuk mufakat

sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak dapat dicapai, para pihak dapat mengajukan gugatan melalui pengadilan. (3) Selama dalam proses penyelesaian, kepengurusan partai politik yang bersangkutan dilaksanakan untuk sementara oleh pengurus partai politik hasil forum musyawarah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 ayat (3). Dan selanjutnya pada Pasal 15, dinyatakan bahwa Pengurus dan/atau anggota partai politik yang berhenti atau diberhentikan dari kepengurusan dan/atau keanggotaan partainya tidak dapat membentuk kepengurusan atas partai politik yang sama dan/atau membentuk partai politik yang sama. Warga negara ingin mendaftarkan partai politik (berkumpul) yang merupakan hak, negara memberikan perlindungan karena sesuai dengan UUD, negara melindungi segenap bangsa, pendaftaran, untuk kepastian, yang bermuara pada kepastian hukum, yang ini merupakan bentuk perlindungan

### **3.2 Pengertian, bentuk dan sejarah Partai Politik**

Partai politik adalah salah satu dari bentuk perlembagaan sebagai wujud ekspresi pikiran, ide, pandangan dan keyakinan bebas dalam masyarakat demokratis. Pada umumnya, para ilmuwan politik menggambarkan adanya empat fungsi partai politik, yaitu:<sup>1</sup>

1. Sarana Komunikasi Politik
2. Sosialisasi Politik (*Political socialization*)
3. Sarana Rekrutmen Politik (*Political Recruitment*)
4. Pengatur Konflik (*Conflict Management*)

---

<sup>1</sup> Miriam Budiardjo, *Pengantar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia, 2000. Hal 163-164

Dalam istilah Yves Meny dan Andrew Knapp<sup>2</sup> fungsi partai politik mencakup fungsi mobilisasi dan integrasi, sarana pembentukan pengaruh terhadap perilaku memilih (*voting pattern*), sarana rekrutment politik dan sarana elaborasi pilihan-pilihan kebijakan. Keempat fungsi tersebut sama-sama terkait satu sama lain. Sebagai sarana komunikasi politik, partai berperan sangat penting dalam upaya mengartikulasikan kepentingan (*interest articulation*) atau *political interest* yang terdapat atau terkadang yang tersembunyi dalam masyarakat. Berbagai kepentingan itu terserap sebaik-baiknya oleh partai politik menjadi ide, visi dan kebijakan partai politik yang bersangkutan. Setelah itu, ide dan kebijakan atau aspirasi kebijakan itu diadvokasikan sehingga diharapkan dapat mempengaruhi atau bahkan menjadi materi kebijakan kenegaraan yang resmi.<sup>3</sup>

Terkait dengan komunikasi politik, partai politik berperan penting dalam melakukan sosialisasi politik (*political socialization*). Ide, visi dan kebijakan strategis yang menjadi pilihan partai politik dimasyarakatkan kepada konstituen untuk mendapatkan umpan balik (*feedback*) berupa dukungan dari masyarakat luas. Terkait dengan sosialisasi politik, partai juga sangat berperan penting dalam rangka pendidikan politik. Partai menjadi struktur-antar (*intermediate structur*) yang harus memainkan peran dalam membumikan cita-cita kenegaraan dalam kesadaran kolektif masyarakat. Partai politik sebagai sarana rekrutmen politik (*political recruitment*) dimaksudkan untuk menjadi kendaraan yang sah untuk menyeleksi kader-kader pemimpin negara pada jenjang-jenjang dan posisi

---

<sup>2</sup> Yves Meny dan Andrew Knapp, *Government and Politics in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany, Third Edition*, Oxford: Oxford University Press, 1998. Hal. 52

<sup>3</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta Barat: Bhuana Ilmu Populer, Cetakan 2008. Hal. 717-718

tertentu. Kader tersebut ada yang dipilih secara langsung oleh rakyat, dan tidak langsung seperti oleh Dewan Perwakilan Rakyat, atau melalui cara tidak langsung lainnya.

Dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik yang menyempurnakan Undang-Undang nomor 2 tahun 1999, ditentukan dengan jelas bahwa partai politik mempunyai fungsi sebagai sarana:

- a. Pendidikan politik anggotanya dan masyarakat luas agar menjadi warga negara Republik Indonesia yang sadar akan hak dan kewajibannya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
- b. Penciptaan iklim yang kondusif serta sebagai perekat persatuan dan kesatuan bangsa untuk mensejahterakan masyarakat.
- c. Penyerap, penghimpun dan penyalur aspirasi politik masyarakat secara konstitusional dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan negara.
- d. Partisipasi politik warga negara, dan
- e. Rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender.

Didirikannya Partai Politik adalah bertujuan untuk:

- a. mewujudkan cita-cita nasional bangsa Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

- b. mengembangkan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila dan menjunjung tinggi kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia
- c. mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia.

Disamping tujuan yang bersifat umum, partai politik juga memiliki tujuan khusus yaitu untuk memperjuangkan cita-citanya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Tujuan-tujuan partai politik tersebut diwujudkan secara konstitusional.

Menurut ketentuan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik, partai politik dapat dibentuk dan didirikan oleh (sekurang-kurangnya) 50 orang warga negara Republik Indonesia yang telah berusia 21 tahun dengan akta notaris. Setiap warga negara Indonesia dapat menjadi anggota partai politik apabila telah berumur 17 tahun atau sudah/pernah kawin. Status keanggotaan Partai politik bersifat sukarela (*voluntary*), terbuka dan tidak diskriminatif bagi setiap warga negara Indonesia yang menyetujui Anggaran Dasar (AD) dan Anggaran Rumah Tangga (ART) partai politik yang bersangkutan. Kekuasaan tertinggi atau kedaulatan dalam partai politik berada di tangan anggota-anggotanya yang dilaksanakan menurut Anggaran Dasar (AD) dan Anggaran Rumah Tangga (ART). Prinsip ini mirip dengan kedaulatan rakyat dalam konteks negara sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, yaitu:

“Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang dasar.

Prinsip inilah disebut sebagai prinsip konstitusional (*constitutional state*) yang sangat perlu dibudayakan mulai dari kultur berorganisasi dalam partai-partai politik. Dalam Undang-Undang Nomor 31 tahun 2002 tersebut, anggota partai politik mempunyai hak dalam menentukan kebijakan, hak memilih dan dipilih. Anggota partai politik wajib mematuhi anggaran dasar dan anggaran rumah tangga serta wajib berpartisipasi dalam kegiatan partai politik yang bersangkutan. Bahkan ditentukan pula bahwa anggota partai politik yang menjadi anggota lembaga perwakilan rakyat dapat diberhentikan keanggotaannya dari lembaga perwakilan rakyat apabila:

1. Menyatakan mengundurkan diri dari keanggotaan partai politik yang bersangkutan atau menyatakan menjadi anggota partai politik lain
2. Diberhentikan dari keanggotaan partai politik yang bersangkutan karena melanggar anggaran dasar dan anggaran rumah tangga
3. Melakukan pelanggaran peraturan perundang-undangan yang menyebabkan yang bersangkutan diberhentikan.

Alasan ketiga dapat dianggap terpenuhi apabila telah ditentukan demikian berdasarkan putusan pengadilan dengan kekuatan hukum yang tetap. Hal tersebut dikarenakan hakimlah yang dapat menentukan dengan pasti bahwa seseorang itu telah melanggar atau tidak melanggar peraturan perundang-undangan. Tanpa melalui proses peradilan, keputusan yang menyatakan seseorang bersalah karena melanggar peraturan perundnag-undangan tidak dapat dibenarkan.

Pembentukan organisasi partai politik dengan akta notaris sebagaimana dikemukakan di atas, harus memuat anggaran dasar dan anggaran rumah tangga

disertai kepengurusan tingkat nasional kemudian didaftarkan pada Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia. Syarat pendaftaran partai politik tersebut adalah:

1. Memiliki akta notaris pendirian partai politik yang sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945 dan peraturan perundang-undangan lainnya.<sup>4</sup>
2. Memiliki kepengurusan sekurang-kurangnya 50% dari jumlah provinsi, 50% dari jumlah kabupaten/kota pada setiap provinsi yang bersangkutan, dan 25% dari jumlah kecamatan pada setiap kabupaten/kota yang bersangkutan.<sup>5</sup>
3. Memiliki nama, lambang, dan tanda gambar yang tidak memiliki persamaan pada pokoknya atau keseluruhannya dengan nama, lambang dan tata gambar partai politik yang lain.<sup>6</sup>
4. Memiliki kantor tetap.<sup>7</sup>

### **3.2.1 Sejarah Pendaftaran Partai Politik**

Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar 1945, eksistensi dan peranan lembaga Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) semakin menguat dibandingkan dengan pengaturan sebelum Perubahan UUD 1945 tersebut. Sedangkan puncak

---

<sup>4</sup> Yang dimaksud dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah bahwa pembentukan, Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga, Maksud, tujuan, asas, program kerja dan perjuangan partai politik tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

<sup>5</sup> Yang dimaksud dengan memiliki kepengurusan sekurang-kurangnya 50% dari jumlah provinsi, 50% dari jumlah kabupaten/kota pada setiap provinsi yang bersangkutan, dan 25% dari jumlah kecamatan pada setiap kabupaten/kota yang bersangkutan adalah hasil penghitungan dengan pembulatan ke atas.

<sup>6</sup> Memiliki nama, lambang, dan tanda gambar yang tidak memiliki persamaan pada pokoknya atau keseluruhannya dengan nama, lambang dan tata gambar partai politik yang lain adalah tidak memiliki kemiripan yang menonjol yang nyata-nyata menimbulkan kesan adanya persamaan, baik mengenai bentuk, cara penempatan, cara penulisan maupun kombinasi antar unsur-unsur yang terdapat dalam nama, lambang, dan tanda lambang partai politik lain.

<sup>7</sup> Memiliki kantor tetap adalah memiliki alamat sekretariat yang jelas yang ditunjukkan dengan dokumen yang sah dan ketentuan ini berlaku dari pusat sampai dengan tingkat kabupaten/kota.

dari penguatan kelembagaan DPR adalah pada era pasca Pemilu 1999. Sebagai bukti penguatan kelembagaan DPR saat itu adalah DPR sebagai aktor penurunan Gus Dur dari kursi kepresidenan dan menggantikannya dengan Megawati Soekarno Putri sebagai Presiden. Kelembagaan DPR saat itu dikatakan sebagai lembaga *superbody*. Penguatan kelembagaan DPR tersebut turut mendorong pula penguatan partai politik (parpol). Hal ini karena partai politik merupakan lembaga artikulasi kepentingan dan aspirasi rakyat dan sebagai konsekuensi dari suatu sistem perwakilan dan demokrasi. Maurice Duverger mengatakan bahwa pada umumnya perkembangan partai politik berjalan linier dengan perkembangan demokrasi, dalam hal perluasan hak pilih rakyat dan perluasan hak-hak parlemen.<sup>8</sup> Penguatan kelembagaan partai politik ini mengakibatkan posisi tawar kuat dari partai politik terhadap lembaga eksekutif maupun *stakeholders* partai politik itu sendiri termasuk anggota partai politik —yang sekaligus juga anggota DPR— merupakan representasi dari partai politik tersebut.

Di awal Orde Baru ketika Indonesia masih membutuhkan stabilitas untuk menggerakkan pembangunan maka mobilisasi, rekayasa dari atas, pengendalian, stabilisasi masih ditolelir masyarakat apalagi masyarakat belum begitu paham dengan segala hal yang berbau politik atau bahkan ada yang alergi politik akibat pengalaman traumatik yang memporak-porandakan ekonomi. Akan tetapi, dengan matangnya kondisi ekonomi dan kian mantapnya tingkat pendidikan, maka masyarakatpun kian peduli politik untuk menuntut hak-hak dasarnya terutama hak-hak politik dan hak-hak ekonomi mereka. Memasuki era reformasi ini tuntutan,

---

<sup>8</sup> Maurice Duverger, “*Political Parties: Their Organization and Activity in Modern State*“, dalam buku Ichlasul Amal, *Teori-Teori Mutakhir Partai Politik*, Yogyakarta: Penerbit Tiara Wacana Yogya, 1996. Hal. 2

pemberdayaan rakyat berupa pengembangan inisiatif, pemberian otonomi secara lebih luas, pengembangan mekanisme politik *bottomup*, perluasan hak-hak politik, maupun pengelolaan pemerintah yang lebih mendasarkan pada pendekatan konsensus akhirnya juga menguat.

Dalam retorika politik, wajah demokrasi dan hak-hak asasi manusia selalu didengungkan. Dalam kerangka inilah elit penguasa sering bersikap menyambut baik atau bahkan mendorong penggunaan hak-hak politik rakyat tersebut. Politik rakyat tersebut termanifestasikan melalui pemilihan umum. Akan tetapi, hal itu tetap dilakukannya melalui restriksi-restriksi yang dikendalikan dan ditentukan secara cermat. Biasanya penguasa selalu berdalih bahwa pelaksanaan demokrasi di Indonesia selalu dihadapkan pada kebutuhan untuk melaksanakan pembangunan dan karenanya memerlukan situasi politik yang stabil. Dengan kata lain, demi stabilitas semua elemen demokrasi dan penegakan hak asasi manusia harus dipasung.

Dalam tataran konsep kepastiaan, diakui secara luas bahwa mekanisme dasar kedaulatan rakyat dalam kehidupan bernegara adalah pemilihan umum (pemilu). Tentu saja pemilu yang dimaksud adalah pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil (*luber jurdil*). Memang tidak ada jaminan bahwa pemilu yang *luber-jurdil* akan menghasilkan pemerintahan yang demokratis. Akan tetapi dengan pemilu yang *luber jurdil* berarti telah menjalankan salah satu misi demokrasi, dan pemerintahan yang dihasilkan akan lebih *legitime*. Logikanya adalah, bahwa dengan pemilu yang sesuai dengan pilihan rakyat berarti menjalankan demokrasi, sebab sesungguhnya yang berkuasa dalam demokrasi itu

adalah rakyat (*demos*). Oleh karena itu, seringkali ditekankan peran *demos* yang senyatanya dalam proses politik yang berjalan. Robert Dahl menyatakan, “*The demos must have the exclusive opportunity to decide how matters are to be placed on acceded on the agenda of matters that are to be decided by means of the democratic process.*”<sup>9</sup>

Tidak sedikit negara di dunia ini yang menerapkan atau setidaknya tidaknya mengklaim diri sebagai negara demokrasi, pemilu merupakan tolok ukur utama dan pertama dari demokrasi. Artinya, pelaksanaan dan hasil pemilu merupakan refleksi dari suasana keterbukaan dan aplikasi dari nilai dasar demokrasi, di samping perlu adanya kebebasan berpendapat dan berserikat yang dianggap cerminan pendapat warga negara.

Alasannya pemilu memang dianggap akan melahirkan suatu representasi aspirasi rakyat yang tentu saja berhubungan erat dengan legitimasi bagi pemerintah. Artinya, dengan melalui pemilu (*luber dan jurdil*) pula maka klaim bahwa jajaran elit pemerintah bekerja untuk dan atas nama kepentingan rakyat menjadi dapat diakui. Selain itu, harus diingat pula bahwa pemerintahan demokrasi seharusnya cara dan prosedur pemilu diselenggarakan atas dasar prinsip universal, yakni, dari, oleh, dan untuk rakyat. Oleh karena itu, perlu kesadaran pluralitas aspirasi masa pemilu yang tidak dibatasi oleh status ruang dan waktu oleh monoloyalitas partai. Sejumlah kontestan yang ada perlu diberi porsi yang wajar, sejajar dalam mendekati massa pemilih. Porsi ini tentu diberikan oleh negara yang memiliki kewenangan struktural mulai dari tingkat pusat sampai

---

<sup>9</sup> Robert Dahl, *Democracy and Its Critics*, New Haven Connecticut: Yale University Press, 1989. Hal. 113

tingkat bawah. Setiap kontestan seyogyanya memiliki peluang sama untuk berkompetisi secara sehat, baik dalam kampanye, penawaran program maupun peluang penggunaan media massa. Kesederajatan dan kesejajaran, pemilikan peluang dan kesempatan partai untuk tumbuh dan berkembang dalam alam demokrasi harus diwujudkan.

Perubahan politik Indonesia tidak bisa lepas dari perjalanan sejarah dari masa ke masa, karena dari sejarahnya yang memberikan landasan kontekstual bagi pengembangan demokrasi masa depan. Hal ini dapat dilihat dari sejarah seperti pada zaman Orde Lama pernah diterapkan apa yang dimaksud sebagai demokrasi terpimpin, sementara zaman Orde Baru mengusung demokrasi pancasila dan zaman reformasi disebut sebagai era perubahan. Bila membaca substansi UUD 1945, Indonesia merupakan Negara yang menganut system pemerintahan Presidensial, dimana kekuasaan eksekutif dipilih melalui pemilu dan terpisah dengan kekuasaan legislative. Rod Hague berpendapat bahwa pemerintahan presidensial terdiri dari 3 unsur:

1. Presiden yang dipilih rakyat memimpin pemerintahan dan mengangkat pejabat-pejabat pemerintah yang terkait;
2. Presiden dengan Dewan perwakilan Rakyat memiliki masa jabatan yang tetap, tidak bisa saling menjatuhkan.
3. Tidak ada status tumpang tindih antara badan eksekutif dan badan legislative.

Pembentukan Partai Politik ini dapat mewakili sebahagian atau seluruh kepentingan rakyat banyak. Dengan adanya dasar hukum di atas, maka dibentuklah Undang-Undang tentang Partai Politik sebagai salah satu cara untuk

mendirikan suatu Partai. Undang-Undang Nomor 2 tahun 2008 tentang Partai Politik dalam pasal 2 menyebutkan:

- (1) bahwa Partai politik didirikan dan dibentuk oleh paling sedikit 50 (lima puluh) orang warga Negara Indonesia yang telah berusia 21 (dua puluh satu) tahun dengan akta notaris.
- (2) Pendirian dan pembentukan Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menyertakan 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan.
- (3) Akta notaris sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memuat AD dan ART serta kepengurusan Partai Politik tingkat pusat.
- (4) AD sebagaimana yang dimaksud pada ayat (3) memuat paling sedikit:
  - a. Asas dan ciri Partai Politik
  - b. Visi dan Misi Partai Politik
  - c. Nama, Lambang, dan tanda gambar Partai Politik
  - d. Tujuan dan Fungsi Partai Politik
  - e. Organisasi, tempat kedudukan, dan pengambilan keputusan
  - f. Kepengurusan Partai Politik
  - g. Peraturan dan keputusan Partai Politik
  - h. Pendidikan politik
  - i. Keuangan Partai Politik
- (5) Kepengurusan Partai Politik tingkat pusat dan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) disusun dengan menyertakan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan.

### Pasal 3

- (1) Partai Politik harus didaftarkan ke Departemen untuk menjadi badan hukum.

- (2) Untuk menjadi badan hukum sebagaimana dimaksud pada ayat Partai Politik harus mempunyai :
- a. Akta notaris pendirian Partai Politik
  - b. Nama, lambing atau tanda gambar yang tidak mempunyai persamaan pada pokoknya atau keseluruhannya dengan nama, lambang, atau tanda gambar yang telah dipakai secara sah oleh Partai Politik lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan
  - c. Kantor tetap
  - d. Kepengurusan paling sedikit 60% (enam puluh perseratus) dari jumlah kabupaten/kota pada setiap provinsi yang bersangkutan, dan 25%(dua puluh lima perseratus) dari jumlah kecamatan pada setiap kabupaten/kota pada daerah yang bersangkutan dan
  - e. Memiliki rekening atas nama Partai Politik Secara umum undang-undang partai politik yang ada saat ini sudah memberikan peluang yang besar kepada warga masyarakat Indonesia dalam hal pendirian partai politik.

Selanjutnya untuk menjadi peserta Pemilu, telah diatur pada berbagai UU tentang Pemilu DPR, DPD, dan DPRD. Adanya UU Pemilu merupakan salah satu ajang demokrasi dimana penyelenggaraan suatu pemilihan umum mengikutsertakan Partai Politik sebagai alat atau kendaraan untuk ikut dalam suatu kompetisi untuk dapat menjadi wakil rakyat guna menjalankan tugas negara sesuai dengan amanat dalam Undang-Undang dan untuk kesejahteraan rakyat. Pemilu dilaksanakan untuk menentukan kecenderungan umum masyarakat dalam menilai dan memberi mandat kepada seseorang atau sekelompok orang untuk

melaksanakan sebuah program kerja tertentu yang dirasa sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan masyarakat secara luas.

Sebagaimana diamanatkan oleh UUD NRI Tahun 1945, kepentingan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat merupakan hak asasi manusia yang harus dilaksanakan untuk memperkuat semangat kebangsaan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang demokratis. Hak untuk berserikat dan berkumpul kemudian diwujudkan dalam pembentukan partai politik sebagai salah satu pilar demokrasi dalam sistem politik Indonesia. Partai politik sebagai pilar demokrasi perlu ditata dan disempurnakan untuk mewujudkan sistem politik yang demokratis guna mendukung sistem presidensiil yang efektif. Penataan dan penyempurnaan partai politik diarahkan pada dua hal utama yaitu: *pertama*, membentuk sikap dan prilaku partai politik yang berpola atau sistematis sehingga terbentuk budaya politik yang mendukung prinsip-prinsip dasar sistem demokrasi. Hal ini ditunjukkan dengan sikap dan prilaku partai politik yang memiliki sistem seleksi dan rekrutmen keanggotaan yang memadai serta mengembangkan sistem pengkaderan dan kepemimpinan politik yang kuat. *Kedua*, memaksimalkan fungsi partai politik baik fungsi partai politik terhadap negara maupun fungsi partai politik terhadap rakyat melalui pendidikan politik dan pengkaderan serta rekrutmen politik yang efektif untuk menghasilkan kader-kader calon pemimpin yang memiliki kemampuan di bidang politik.

Upaya untuk memperkuat dan mengefektifkan sistem presidensiil, paling tidak dilakukan pada empat hal yaitu *pertama* mengkondisikan terbentuknya sistem multipartai sederhana, *kedua* mendorong terciptanya pelembagaan partai

yang demokratis dan akuntabel, *ketiga* mengkondisikan terbentuknya kepemimpinan partai yang demokratis dan akuntabel, *keempat* mendorong penguatan basis dan struktur kepartaian pada tingkat masyarakat. Adapun hal-hal pokok yang diatur dalam penataan dan penyempurnaan partai politik di Indonesia adalah persyaratan pembentukan partai politik, persyaratan kepengurusan partai politik, dll. Pembentukan Partai Politik berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 tahun 2008 tentang Partai Politik yaitu:

#### Pasal 2

- (1) Partai politik didirikan dan dibentuk oleh paling sedikit 30 (tiga puluh) orang warga negara Indonesia yang telah berusia 21 (dua puluh satu) tahun atau sudah menikah dari setiap provinsi.
  - (1a) Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didaftarkan oleh paling sedikit 50 (lima puluh) orang pendiri yang mewakili seluruh pendiri Partai Politik dengan akta notaris.
  - (1b) Pendiri dan pengurus Partai Politik dilarang merangkap sebagai anggota Partai Politik lain.
- (2) Pendirian dan pembentukan Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menyertakan 30% (tiga puluh per seratus) keterwakilan perempuan.
- (3) Akta notaris sebagaimana dimaksud pada ayat (1a) harus memuat AD dan ART serta kepengurusan Partai Politik tingkat pusat.
- (4) AD sebagaimana dimaksud pada ayat (3) memuat paling sedikit:
  - a. Asas dan ciri Partai Politik;
  - b. Visi dan misi Partai Politik;
  - c. Nama, lambang, dan tanda gambar Partai Politik;
  - d. Tujuan dan fungsi Partai Politik;
  - e. Organisasi, tempat kedudukan, dan pengambilan keputusan;

- f. Kepengurusan Partai Politik;
  - g. Mekanisme rekrutmen keanggotaan Partai Politik dan jabatan politik;
  - h. Sistem kaderisasi;
  - i. Mekanisme pemberhentian anggota Partai Politik;
  - j. Peraturan dan keputusan Partai Politik;
  - k. Pendidikan politik;
  - l. Keuangan Partai Politik; dan
  - m. Mekanisme penyelesaian perselisihan internal Partai Politik.
- (5) Kepengurusan Partai Politik tingkat pusat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disusun dengan menyertakan paling sedikit 30% (tiga puluh per seratus) keterwakilan perempuan.

Ketentuan Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2) huruf c, huruf d, dan huruf e diubah, sehingga Pasal 3 berbunyi sebagai berikut:

### Pasal 3

- (1) Partai Politik harus didaftarkan ke Kementerian untuk menjadi badan hukum.
- (2) Untuk menjadi badan hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Partai Politik harus mempunyai:
  - a. akta notaris pendirian Partai Politik;
  - b. nama, lambang, atau tanda gambar yang tidak mempunyai persamaan pada pokoknya atau keseluruhannya dengan nama, lambang, atau tanda gambar yang telah dipakai secara sah oleh Partai Politik lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
  - c. kepengurusan pada setiap provinsi dan paling sedikit 75% (tujuh puluh lima per seratus) dari jumlah kabupaten/kota pada provinsi yang bersangkutan dan paling sedikit 50% (lima puluh per seratus) dari jumlah kecamatan pada kabupaten/kota yang bersangkutan;

- d. kantor tetap pada tingkatan pusat, provinsi, dan kabupaten/kota sampai tahapan terakhir pemilihan umum; dan
- e. rekening atas nama Partai Politik.

4. Ketentuan Pasal 4 ayat (1) diubah sehingga Pasal 4 berbunyi sebagai berikut:

Pasal 4

- (1) Kementerian menerima pendaftaran dan melakukan penelitian dan/atau verifikasi kelengkapan dan kebenaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 3 ayat (2).
- (2) Penelitian dan/atau verifikasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan paling lama 45 (empat puluh lima) hari sejak diterimanya dokumen persyaratan secara lengkap.
- (3) Pengesahan Partai Politik menjadi badan hukum dilakukan dengan Keputusan Menteri paling lama 15 (lima belas) hari sejak berakhirnya proses penelitian dan/atau verifikasi.
- (4) Keputusan Menteri mengenai pengesahan Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diumumkan dalam Berita Negara Republik Indonesia.

Dengan demikian melalui kesamaan mendasar ini seharusnya partai dan negara bisa sinergis dalam menyuarakan kepentingan masyarakat banyak. Peserta pemilihan umum itu dapat bersifat kelembagaan atau perseorangan calon wakil rakyat. Peserta pemilihan umum merupakan perorangan apabila yang dicalonkan adalah bersifat pribadi. Akan tetapi, meskipun calon itu bersifat pribadi, biasanya mesin politik untuk mendukung pencalonan dan kegiatan kampanye tetap diperlukan bersifat kelembagaan. Kelembagaan yang dimaksud itulah yang biasanya disebut partai politik, yaitu organisasi yang secara sengaja dibentuk untuk tujuan-tujuan yang bersifat politik, dan sebagainya. Oleh karena itu, keberadaan partai politik terkait erat dengan kegiatan pemilihan umum. Bahkan

dapat dikatakan partai politik itu merupakan pilar yang penting dalam sistem demokrasi perwakilan secara periodik menyelenggarakan pemilihan umum. Kewajiban partai untuk melahirkan pemimpin ideal terkait erat dan bagaimana membangun citra partai secara positif. Proses demokrasi telah membuat rakyat semakin fasih bicara politik dan kebijakan publik pemerintah.

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat dikatakan bahwa partai politik dipandang telah memberikan kontribusi yang signifikan bagi sistem perpolitikan nasional dalam sistem ketatanegaraan sepanjang sejarah, terutama dalam kehidupan masyarakat Indonesia yang dinamis dan sedang berubah. Jika kapasitas dan kinerja partai politik dapat ditingkatkan, maka hal ini dapat berpengaruh besar terhadap peningkatan kualitas demokrasi dan kinerja sistem politik. Oleh karena itu, peran partai politik perlu ditingkatkan kapasitas, kualitas, dan kinerjanya agar dapat mewujudkan aspirasi dan kehendak rakyat dan meningkatkan kualitas demokrasi.

Pada pemilu-pemilu era orde baru, tak dapat dibantah selalu terjadi kecurangan yang terstruktur, sistematis dan masif sehingga tidak jarang dikatakan bahwa pemilu yang diselenggarakan sekedar untuk memnuhi formalitas hukum dan konstitusi. Melalui kekuatan politik hegemonik dalam konfigurasi politik yang otoriter, pemerintah orde baru telah menciptakan pemilu yang tidak adil sejak semula karena adanya jatah atau hak pengangkatan untuk sejumlah besar anggota DPR dan DPRD. Dalam pengaturan komposisi keanggotaan lembaga perwakilan yang tidak demokratis itu, dalam pelaksanaan pemilunya pun terjadi banyak kecurangan yang dapat dikatakan tidak pernah diselesaikan secara hukum.

Hasil pemilu yang telah direncanakan dan kemudian diumumkan oleh pemerintah semuanya harus diterima sebagai hasil yang benar, meskipun banyak kasus dan korban dari berbagai pelanggaran.<sup>10</sup>

Pada masa reformasi, konfigurasi politik di DPR dan MPR sama dengan konfigurasi politik yang dihasilkan melalui pemilu 1997 yang tetap didominasi oleh GOLKAR dan ABRI. Arus reformasi yang begitu kuat akhirnya berhasil memaksa Soeharto berhenti sebagai Presiden tanggal 21 Mei 1998 dan digantikan oleh Wakil Presiden B.J. Habibie, merubah sifat lama anggota MPR dan DPR tersebut dan mengikuti tuntutan reformasi itu. Tuntutan reformsai antara lain: demokratisasi, keterbukaan, peningkatan perlindungan HAM, pemberantasan KKN, reformasi sistem politik dan ketatanegaraan termasuk amandemen atas UUD 1945. Pemerintahan yang dianut walaupun Presiden adalah termasuk tokoh orde baru, berubah menjadi pemerintahan yang demokratis dan terbuka untuk menerima kritik dan saran dari masyarakat. Sehingga sistem politik yang dibangun mengarah kepada sistem politik yang demokratis. Hal tersebut dapat dimengerti karena Presiden menyatakan untuk ikut pada pemilu yang datang dengan arus reformasi yang sudah begitu kuat dan mendapat dukungan dari dunia internasional. Kondisi arus reformasi yang demikian akhirnya menjadi alasan Presiden untuk menyebut kabinetnya sebagai Kabinet Reformasi Pembangunan.

Program Kabinet Reformasi Pembangunan disesuaikan dengan tuntutan realitas sosial masyarakat. Adapun Program Kabinet antara lain:

---

<sup>10</sup> Kata Pengantar oleh Prof. Dr. Moh. Mahfud M.D, S.H, *Pemilu dan MK Dalam Mozaik Ketatanegaraan Kita*, dalam Buku *Politik Hukum Pemilu* oleh Janedjri M. Gaffar. Hal. xv

1. Memperbaharui peraturan perundang-undangan di bidang politik agar sesuai dengan tuntutan reformasi sehingga pelaksanaan pemilu tahun 1999 dapat berlangsung secara demokratis.
2. Meninjau kembali undang-undang tentang subversi dan merencanakan pembentukan peraturan perundang-undangan yang menjamin perlindungan akan HAM, kebebasan mengeluarkan pendapat dan pemberdayaan daerah-daerah melalui desentralisasi.
3. Memperbaharui perundang-undangan di bidang ekonomi. Melalui pembaharuan di bidang ekonomi ini akan diupayakan mencegah praktik-praktik monopoli dan persaingan tidak sehat. Dalam rangka pembaharuan perundang-undangan di bidang ekonomi ini, pemerintah juga merencanakan perubahan perundang-undangan mengenai perbankan untuk merevitalisasi perbankan yang merosot citranya akibat krisis ekonomi tahun 1997 dan 1998. Di samping itu, pemerintah juga membentuk peraturan perundang-undangan yang mencegah KKN.

Program kabinet tersebut di atas menjadi landasan dari politik hukum dari masa reformasi. Dari program tersebut dapat diprediksi bahwa politik hukum pada reformasi ini akan membentuk hukum yang mendekatkan tata hukum itu dengan kenyataan sosial pada saat itu atau akan terciptanya hukum yang populis. Politik hukum dari suatu penguasa dapat dilihat terutama dari program kabinet penguasa tersebut yang kemudian dapat dicermati dari pertimbangan dibentuknya undang-undang bersangkutan atau dari penjelasan umum undang-undang bersangkutan. Karena pemerintahan atau sistem politik yang dibangun adalah pemerintahan atau

sistem politik yang demokratis dan program kabinet yang dibentuk mengarah pada kepentingan rakyat banyak maka; politik hukumnya juga menciptakan hukum yang populis atau yang mendekatkan tata hukum itu sendiri dengan realitas sosial. Maka adalah wajar bila hukum yang dibentuk baik itu dalam bentuk Tap. MPR, Undang-undang ataupun Keppres akan mewujudkan program kabinet di atas.

Hukum yang dibentuk dalam rangka politik hukum seperti itu dalam bentuk Ketetapan MPR anantara lain adalah:

1. Ketetapan MPR No. XII/MPR/1998 tentang Pencabutan Tap MPR No. V/MPR/1998 tentang Pemberian Tugas dan Wewenang Khusus Kepada Presiden Mandataris MPR Dalam Rangka Penyuksesan dan Pengamanan Pembangunan Nasional Sebagai Pengamalan Pancasila.
2. Ketetapan MPR No. XIII/MPR/1998 tentang Pembatasan Masa Jabatan Presiden dan Wakil Presiden. Melalui Tap MPR ini presiden dan Wakil Presiden hanya dapat memegang jabata untuk 2 (dua) periode saja.
3. Ketetapan MPR No. XIV/MPR/1998 tentang Perubahan dan Tambahan atas Tap. MPR No. III/MPR/1998 tentang Pemilihan Umum, melalui Tap MPR ini pemilu berikutnya ditentukan bulan Mei 1999 atau paling lambat bulan Juni 1999, yang sedianya berlangsung Oktober tahun 2002.
4. Ketetapan MPR No. XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia.

Dalam rangka demokratisasi, keterbukaan dan menegakkan hukum maka politik hukum yang ditempuh daam bentuk undag-undang antara lain membentuk:

1. UU No.2 Tahun 1999 tentang Partai Politik. Melalui undang-undang ini memberikan kebebasan kepada masyarakat untuk mendirikan partai politik an mencabut UU No.3 Tahun 1985 yang merupakan perubahan atas UU No.3 Taun 1975. Undang-undang ini tiak lagi mengenal floating mass atas massa mengambang.
2. UU No.3 Tahun 1999 tentang Pemiliha Umum. Undang-undang ini cukup demokratis dan mencabut undang-undang pemilu masa orde baru. Panitia pemilu gabungan partai beserta pemilu dengan pemerintah.
3. UU No.4 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD. Undang-undang ini mencabut undang-undang susunan dan kedudukan MPR, DPR dan DPRD masa orde baru. Undang-undang ini tidak lagi mengatur hak recall tetapi masih mengatur pengangkatan.; untuk anggota ABRI tetapi jumlahnya hanya 38 dan sebelumnya 75.
4. UU No.9 tahun 1998 tentang Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat Di Muka Umum.
5. UU No.39 tahun 1999 tantang Hak Asasi Manusia.

Sistem politik yang dianut Pasca Pemilu 1999 di Indonesia kembali seperti pada masa Demokrasi Liberal yaitu sistem politik yang domokratis. Bedanya sistem pemerintahan yang dianut bukan lagi parlementer tetapi sistem presidensiil. Pemerintah yang terbentuk adalah pemerintah yang demokratis. Keberhasilan reformasi menempatkan pemerintah yang terbentuk itu terbuka bagi kritik masyarakat, kekuasaannya dalm pembentuk undang-undang dikurangi melalui amandemen UUD 1945 dan beralih ke DPR. Pemerintah pasca pemilu 1999

benar-benar dibatasi kekuasaannya oleh UUD 1945, dapat disebut sebagai pemerintah berdasarkan konstitusi (*constitutional government*). Disini pemerintah pasca pemilu 1999 sesuai dengan gagasan bahwa pemerintah merupakan suatu kumpulan kegiatan yang diselenggarakan oleh dan atas nama rakyat, tetapi yang dikenakan beberapa pembatasan yang diharapkan akan menjamin bahwa kekuasaan yang diperlukan untuk pemerintahan itu tidak disalahgunakan oleh mereka yang mendapat tugas untuk memerintah. Bila ada keinginan presiden untuk kembali mengkonsentrasikan kekuasaan di tangannya, konstitusi (sebelum amandemen ke-empat tahun 2002) memberkan kewenangan pada MPR untuk menghentikannya atas permintaan DPR melalui suatu sidang istimewa.

Keterbatasan kekuasaan presiden itu juga disebabkan konfigurasi politik di DPR dan MPR dimana tidak ada suatu partai politikpun menguasai MPR dan DPR dengan *single majority* seperti pada masa orde baru. Selain itu ketebukaan dan HAM sudah merupakan sesuatu yang wajar yang harus diakomodasikan oleh pemerintah. Jadi pemerintah pasca pemilu 1999 benar-benar pemerintah yang bertanggungjawab, demokratis dan berbanding terbalik dengan pemerintah masa orde baru dan demokrasi terpimpin. Pertanggungjawaban eksekutif kepada MPR sebelum amandemen UUD 1945 tahun 2002 adalah pertanggungjawaban yang ada sanksinya. Apabila Presiden dianggap melanggar GBHN oleh DPR, maka DPR dapat mengundang sidang istimewa MPR untuk meminta pertanggungjawaban Presiden.

Pertanggung jawaban Presiden yang berakibat terhadap pemberhentian Presiden sudah barang tentu karena kecilnya dukungan parta-partai yang ada di

MPR dan DPR kepada Presiden setelah Presiden membuat kebijakan yang oleh partai-partai mayoritas dianggap merugikan kepentingannya. Ini artinya bahwa pada penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia Pasca Pemilu 1999 partai-partai politik telah berperan kembali seperti pada masa liberal (Republik Indonesia Serikat tahun 1949-1950). Bedanya adalah sistem pemerintahan yang dianut bukan lagi parlementer tetapi presidensial yang tidak murni.<sup>11</sup>

### **3.2.2 Dasar – Dasar Hukum Pendaftaran Partai Politik**

Pendaftaran memiliki dua arti. Pendaftaran berasal dari kata dasar daftar. Pendaftaran adalah sebuah homonim karena arti-artinya memiliki ejaan dan pelafalan yang sama tetapi maknanya berbeda. Pendaftaran memiliki arti dalam kelas *nomina* atau kata benda sehingga pendaftaran dapat menyatakan nama dari seseorang, tempat, atau semua benda dan segala yang dibendakan. Arti pendaftaran berarti proses, cara, perbuatan mendaftarkan, pencatatan nama, alamat, dan sebagainya dalam daftar. adapula yang mengartikan sebagai perihal mendaftar, mendaftarkan. Contohnya ialah pendaftaran murid baru diadakan dalam bulan Desember. Sedangkan dalam makna pendaftaran yang lain, dikemukakan bahwa pendaftaran (dalam register) sama artinya dengan registrasi, atau pencatatan, misalnya dalam kalimat, bagian register sibuk menerima pendaftaran ulang para mahasiswa.<sup>12</sup>

Kata pendaftaran dalam bahasa Belanda berasal dari kata “*Cadastre*” yang merupakan istilah teknis untuk sesuatu yang menunjukkan pada luas, nilai dan kepemilikan (atau lain-lain alas hak) terhadap suatu bidang tanah. Kata “*Cadastre*”

---

<sup>11</sup> Bintang Regen Saragih, *Politik Hukum*, Bandung: CV. Utomo, 2006. Hal. 134

<sup>12</sup> <https://kbbi.web.id/registrasi>

berasal dari bahasa latin “*Capitatum*” yang berarti register atau capita atau unit yang diperbuat untuk pajak tanah romawi (*Capotatio Terrens*)<sup>13</sup>.

1. Proses Pendaftaran, Penelitian dan/atau Verifikasi dan Pengesahan Partai Politik

a. Pendaftaran

- 1) Kementrian Hukum dan Hak Asasi Manusia menerima permohonan pendaftaran penyesuaian partai politik berbadan hukum dan pendirian dan pembentukan partai politik baru menjadi badan hukum pada Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum.
- 2) Penyerahan kelengkapan berkas permohonan pendaftaran paling lambat diterima 7 (tujuh) hari kerja sebelum dilakukan penelitian dan/atau verifikasi
- 3) Dalam menerima pendaftaran, petugas pendaftaran:
  - (a) Memberikan tanda terima sementara berkas permohonan pendaftaran penyesuaian partai politik berbadan hukum dan pendaftaran pendirian/ pembentukan partai politik baru menjadi badan hukum yang belum lengkap.
  - (b) Memberitahukan kekurangan persyaratan administratif tersebut kepada pemohon .
  - (c) Memberikan tanda terima bahwa partai politik yang bersangkutan telah melengkapi persyaratan yang kurang.
  - (d) Mencatat dalam buku register permohonan pendaftaran penyesuaian partai politik baru menjadi badan hukum, yang meliputi:
    - (1) Nama pemohon/kuasanya;
    - (2) Waktu dan Tanggal permohonan;
    - (3) Nama partai politik;

---

<sup>13</sup> A.P. Parlindungan, 1999. Hal. 18

(4) Nama pengurus/pimpinan pusat partai politik;

(5) Alamat tetap sekretariat partai politik;

(e) Memproses permohonan pendaftaran penyesuaian partai politik berbadan hukum dan pendaftaran pendirian/pembentukan partai politik baru menjadi badan hukum yang telah lengkap.

b. Penelitian dan/atau Verifikasi

- 1) Untuk mengesahkan pendaftaran penyesuaian partai politik Berbadan Hukum dan partai politik baru menjadi badan hukum, Kementerian Hukum, dan Hak Asasi Manusia melakukan penelitian dan/atau verifikasi terhadap partai politik pendaftar yang telah memenuhi persyaratan.
- 2) Penelitian dan/atau verifikasi partai politik dilakukan secara administratif dan periodik bekerjasama dengan Direktorat Jenderal Kesatuan Bangsa dan Politik Kementerian Dalam Negeri berkaitan dengan penerbitan surat keterangan dari Badan Kesatuan Bangsa dan Politik provinsi, kabupaten/kota dan kecamatan.
- 3) Penelitian dan/atau verifikasi kelengkapan dan kebenaran persyaratan partai politik dilakukan oleh Tim yang dibentuk oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia.
- 4) Tugas Tim adalah memeriksa dan meneliti, baik secara administratif maupun substansial terhadap persyaratan permohonan pendaftaran penyesuaian partai politik berbadan hukum dan pendaftaran partai politik baru.
- 5) Dalam melakukan penelitian dan/atau verifikasi partai politik, Tim dapat melakukan penelitian/verifikasi langsung kepada instansi atau kantor yang menerbitkan persyaratan administratif pendaftaran penyesuaian partai politik berbadan hukum dan pendirian dan pembentukan partai politik baru yang dituangkan dalam berita acara penelitian.

- 6) Penelitian dan/atau verifikasi partai politik dilakukan paling lama 45 (empat puluh lima) hari kerja.

### **3.2.3 Badan Hukum Partai Politik**

Permohonan pendaftaran penyesuaian partai politik berbadan hukum berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik diajukan sekurang-kurangnya oleh ketua umum partai politik dengan mengisi formulir yang disediakan dan harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

- a. Partai politik didirikan dan dibentuk oleh paling sedikit 30 (tiga puluh) warga Negara Indonesia yang telah berusia 21 (dua puluh satu) tahun atau sudah menikah dari setiap provinsi dan didaftarkan oleh paling sedikit 50 (lima puluh) orang pendiri yang mewakili seluruh pendiri partai politik dengan akta notaries yang memuat: Anggaran dasar, anggaran rumah tangga dan kepengurusan pusat partai politik;
- b. Pendiri dan pengurus partai politik menyertakan 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan.
- c. Didaftarkan ke Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dengan melampirkan:
  - 1) Salinan akta notaris pendiri dan pembentukan partai politik bermeterai cukup memuat:
    - a) Pendiri
    - b) Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga yang mencantumkan:
      - (1) Asas dan ciri partai politik
      - (2) Visi dan misi partai politik

- (3) Nama, lambang atau tanda gambar partai politik  
Ketentuan mengenai penggunaan nama, lambing atau gambar partai politik sebagai berikut:
- (a) Nama, lambang atau tanda gambar partai politik tidak boleh mempunyai persamaan pada pokoknya atau keseluruhannya dengan nama, lambang atau tanda gambar partai politik lain.
  - (b) Yang dimaksud dengan “mempunyai persamaan pada pokoknya dengan nama, lambang atau tanda gambar partai politik lain” adalah memiliki kemiripan yang menonjol dan menimbulkan kesan adanya persamaan, baik mengenai bentuk, cara penempatan, cara penulisan maupun kombinasi antara unsur-unsur yang terdapat dalam nama, lambang atau tanda gambar partai politik lain.
  - (c) Dalam hal ada partai politik yang mempunyai persamaan pada pokoknya dengan nama, lambang atau tanda gambar partai politik lain, maka cara penyelesaiannya adalah: (1) Apabila ada persamaan pada pokoknya dengan nama, lambang atau tanda gambar antara partai politik baru yang mendaftar dan partai politik yang telah berbadan hukum, maka partai politik baru yang mendaftar harus mengubah nama, lambang atau tanda gambarnya; (2) Apabila ada persamaan pada pokoknya dengan nama, lambang atau tanda gambar antar partai politik yang mendaftar kemudian harus mengubah nama, lambang atau tanda gambarnya. Apabila hari dan tanggalnya sama, maka yang dipergunakan sebagai pedoman adalah jam pada waktu memasukkan permohonan pendaftaran

(d) Selain itu, partai politik juga dilarang menggunakan nama, lambang atau tanda gambar yang sama dengan:

(I) bendera atau lambang negara Republik Indonesia adalah burung Garuda Indonesia dengan semboyan Bhinneka Tunggal Ika. Penggunaan sebagian dari gambar/symbol yang ada dalam lambang negara tidak termasuk dalam ketentuan ini. (II) lambang negara atau lambang pemerintah Yang dimaksud dengan lembaga- lembaga negara adalah lambang dari lembaga-lembaga negara yang termasuk dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan peraturan perundang-undangan lain. Misalnya: lambang MPR,DPR, DPD, Presiden, BPK, MA, Mahkamah Konstitusi. (3) Yang dimaksud dengan lambang pemerintah adalah lambang instansi pemerintah, seperti kementerian, lembaga pemerintah lain, dan pemerintah daerah. nama, bendera, atau lambang negara lain dan nama, bendera atau lambang lembaga/badan internasional. (4) nama, bendera, simbol organisasi gerakan separatis atau organisasi terlarang; atau (5) nama atau gambar seseorang.

- (4) Tujuan dan fungsi partai politik
- (5) Organisasi, tempat kedudukan dan pengambilan keputusan
- (6) Kepengurusan partai politik
- (7) Mekanisme rekrutmen keanggotaan parati politik

dan jabatan politik

- (8) Sistem kaderisasi
  - (9) Mekanisme pemberhentian anggota partai politik
  - (10) Peraturan dan keputusan partai politik
  - (11) Pendidikan politik
  - (12) Keuangan partai politik dan
  - (13) Mekanisme penyesuaian perselisihan internal partai politik (yang dalamnya memuat Mahkamah Konstitusi atau sebutan lain)
- 2) Nama, lambang atau danda gambar yang tidak mempunyai persamaan pada pokoknya atau keseluruhannya dengan nama, lambang atau tanda gambar yang telah dipakai secara sah oleh partai politik lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan, sebanyak 2 (dua) asli dan 5 (lima) fotocopy.
- 3) Kepengurusan pada setiap provinsi dan paling sedikit 75% (tujuh puluh perseratus) dari jumlah kabupaten/kota yang bersangkutan dan paling sedikit 50% (lima puluh perseratus) dari jumlah kecamatan pada kabupaten/kota yang bersangkutan yang dibuktikan dengan daftar kepengurusan partai politik:
- a) Pada setiap provinsi disertai
    - (1) Surat keterangan dari Badan Kesatuan Bangsa dan Politik provinsi bersangkutan yang menyatakan bahwa kepengurusan partai politik tersebut benar telah dilaporkan keberadaannya.
    - (2) Fotokopi Kartu Tanda Penduduk yang dinyatakan sesuai dengan aslinya oleh pejabat yang berwenang (antara lain pejabat yang menandatangani KTP atau setingkat di atasnya), pengadilan negeri, atau notaries atas nama sekurang- kurangnya 3 (tiga) orang fungsionaris utama, misalnya ketua, sekretaris dan bendahara.

- b) Paling sedikit 75% dari jumlah kabupaten/kota pada provinsi yang bersangkutan disertai
  - (1) Surat keterangan dari Badan Kesatuan Bangsa dan Politik kabupaten/kota bersangkutan yang menyatakan bahwa kepengurusan partai politik tersebut benar telah dilaporkan keberadaannya.
  - (2) Fotokopi Kartu Tanda Penduduk yang dinyatakan sesuai dengan aslinya oleh pejabat yang berwenang (antara lain pejabat yang menandatangani KTP atau setingkat di atasnya), pengadilan negeri, atau notaries atas nama sekurang- kurangnya 3 (tiga) orang fungsionaris utama, misalnya ketua, sekretaris dan bendahara.
- c) Paling sedikit 50% (lima puluh perseratus) dari jumlah kecamatan pada kabupaten/kota yang bersangkutan disertai:
  - (1) Surat keterangan dari Camat bersangkutan yang menyatakan bahwa kepengurusan partai politik tersebut benar telah dilaporkan keberadaannya.
  - (2) Fotokopi Kartu Tanda Penduduk yang dinyatakan sesuai dengan aslinya oleh pejabat yang berwenang (antara lain pejabat yang menandatangani KTP atau setingkat di atasnya), pengadilan negeri, atau notaries atas nama sekurang- kurangnya 3 (tiga) orang fungsionaris utama, misalnya ketua, sekretaris dan bendahara.
- 4) Alamat kantor tetap pada tingkat pusat, provinsi dan kabupaten/kota yang tidak berubah sampai tahap terakhir pemilihan umum yang dibuktikan dengan:
  - a. Surat keterangan domisili partai dari lurah/kepala desa setempat
  - b. Bukti sah status kantor tersebut berupa sertifikat, perjanjian sewa menyewa.

Pengesahan Penyesuaian Partai Politik Berbadan Hukum dan Partai Politik

Baru Menjadi Badan Hukum Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik yaitu dilakukan dengan menerbitkan Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia dalam waktu paling lama 15 (lima belas) hari kerja sejak berakhirnya proses penelitian dan/atau verifikasi. Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia disampaikan kepada partai politik yang bersangkutan setelah menyerahkan bukti pembayaran Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP). Salinan Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia disampaikan kepada:

- a. Mahkamah Agung;
- b. Mahkamah Konstitusi;
- c. Menteri Dalam Negeri;
- d. Komisi Pemilihan Umum;
- d. Percetakan Negara untuk diumumkan dalam Berita Negara Republik Indonesia;

Dalam kerangka membangun sistem kepartaian yang kuat dalam menunjang sistem pemerintahan presidensiil yang efektif dibutuhkan Partai Politik yang mampu menjalankan tugas dan fungsi Partai Politik secara optimal dan dapat mempererat persatuan dan kesatuan Bangsa. Terkait dengan hal ini maka ketentuan pada Pasal 2 Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik dilakukan perubahan di mana di atur syarat pendirian partai politik diperketat dengan syarat pendirian paling sedikit 1000 orang dan tersebar di 75% provinsi yang ada di seluruh Indonesia. Persyaratan persebaran diperlukan untuk menunjukkan keseriusan pendirian Partai Politik sekaligus semakin menguatkan

peranan Partai Politik sebagai organisasi yang berciri nasional dan menjadi perekat persatuan dan kesatuan bangsa.

Persyaratan Partai Politik untuk menjadi Badan Hukum dalam kerangka mengikuti Pemilu perlu diperketat sebagai syarat bagi penyederhanaan Partai Politik. Hal ini dimaksudkan untuk semakin melembagakan struktur kepengurusan partai politik yang bersifat nasional. Oleh karena itu ketentuan Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, merupakan syarat bagi partai politik untuk menjadi Badan Hukum semakin diperketat di mana diatur Partai Politik harus memiliki kepengurusan paling sedikit 75% dari jumlah provinsi, 50% dari jumlah kabupaten/kota pada setiap provinsi yang bersangkutan, dan 50% (lima puluh perseratus) dari jumlah kecamatan pada setiap kabupaten/kota pada daerah yang bersangkutan. Ketentuan ini lebih maju dibanding dengan ketentuan Undang-Undang No 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik yang hanya mensyaratkan kepengurusan di 60% dari jumlah Provinsi, 50% dari jumlah kabupaten/kota pada setiap provinsi yang bersangkutan, dan 25% (lima puluh perseratus) dari jumlah kecamatan pada setiap kabupaten/kota pada daerah yang bersangkutan.

Agar Partai Politik dapat menjalankan Fungsinya dengan baik maka dibutuhkan adanya sejumlah dana yang akan digunakan untuk menngerakan roda organisasi Partai Politik. Untuk itu pada saat pendirian Parpol perlu adanya sejumlah dana awal yang dapat menjamin bahwa Partai Politik yang akan didirikan dapat menjalankan fungsinya dengan baik. Hal ini dimaksudkan untuk

menunjukkan kesiapan Partai Politik dalam membiayai aktifitasnya dalam kerangka menjalankan fungsi politiknya sekaligus menjadi indikator bagi kesiapan Partai Politik tersebut untuk mengikuti Pemilu. Oleh karena itu dilakukan penambahan persyaratan sebuah partai politik dapat menjadi badan hukum. Penambahan ketentuan ini diatur dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Undang- Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

Anggaran Dasar/Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) merupakan aturan main yang mengikat dalam penyelenggaraan organisasi Partai Politik yang harus jelas, dipahami dan ditaati oleh seluruh anggota Partai Politik. Sesuai dengan perkembangan dan kebutuhan organisasi Partai Politik seringkali AD/ART akan ditinjau untuk periode waktu tertentu. Oleh karena itu setiap perubahan AD/ART harus melalui mekanisme yang sah, demokratis, konstitusional dan sesuai dengan peraturan perundang- undangan agar hak-hak anggota dan pengurus dapat terlindungi dan terciptanya kepastian hukum. Ketentuan Perubahan mengenai perubahan AD dan ART ini dilakukan pada Pasal 5 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

Salah satu fungsi Partai Politik adalah sebagai sarana rekrutment kader politik untuk mengisi jabatan-jabatan publik. Oleh karena itu dibutuhkan sebuah mekanisme rekrutment yang dapat mengakomodir kader- kader terbaik partai politik yang telah melalui proses pelatihan kaderisasi dan seleksi sesuai dengan AD dan ART yang berlaku di masing-masing partai politik. Rekrutment terhadap kader terbaik partai ini sangat diperlukan khususnya pada proses pencalonan

anggota DPR dan DPRD. Disamping adanya mekanisme tersebut, diperlukan juga sebuah pengaturan affirmative action pada perempuan dimana diatur ketentuan bahwa dalam proses pencalonan anggota DPR dan DPRD dilakukan dengan mempertimbangkan keterwakilan perempuan paling sedikit 30% (tiga puluh per seratus). Ketentuan Perubahan ini diatur dalam Pasal 29 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

### **3.3 Asas Legalitas Di Dalam Pendaftaran Partai Politik**

#### **3.3.1 Pendaftaran Partai Politik Sebagai Peserta Pemilu**

Undang – Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang – Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, memperhatikan Pasal 2 Ayat (1a), dinyatakan bahwa Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didaftarkan oleh paling sedikit 50 (lima puluh) orang pendiri yang mewakili seluruh pendiri Partai Politik dengan akta notaris. Selanjutnya, didalam Pasal 3, dikemukakan pula, Ayat (1), Partai Politik harus didaftarkan ke kementerian untuk menjadi badan hukum. Kemudian pada Ayat (2) dinyatakan, untuk menjadi badan hukum sebagaimana dimaksud pada Ayat (1), Partai Politik harus mempunyai :

- a. akta notaris pendirian Partai Politik;
- b. nama, lambang, atau dst....
- c. ....selanjutnya

Selanjutnya, didalam Pasal 4 Ayat (1) dikemukakan, kementerian menerima pendaftaran dan melakukan penelitian dan/atau verifikasi kelengkapan dan kebenaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 3 Ayat (2), dilanjutkan

pengaturan pada Pasal 4 Ayat (2), penelitian dan/atau verifikasi sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) dilakukan paling lama 45 (empat puluh lima) hari sejak diterimanya dokumen persyaratan secara lengkap. Kemudian berkaitan dengan pengesahan, dalam pasal 4 Ayat (3), dikemukakan bahwa, pengesahan Partai Politik menjadi badan hukum dilakukan dengan Keputusan Menteri paling lama 15 (lima belas) hari sejak berakhirnya proses penelitian dan/atau verifikasi. Dan dilanjutkan dengan pengaturan didalam Pasal 4 Ayat (4), bahwa Keputusan Menteri mengenai pengesahan Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diumumkan dalam Berita Negara Republik Indonesia. Namun ternyata adalagi pengaturan lebih lanjut yang memuat materi pendaftaran, yaitu ada pada Pasal 5 Ayat (3), dinyatakan bahwa, perubahan AD dan ART sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) harus didaftarkan ke Kementrian paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak terjadinya perubahan.

Norma pendaftaran selanjutnya nampak di dalam Pasal 23, Ayat (2), menyatakan bahwa susunan kepengurusan hasil pergantian kepengurusan Partai Politik tingkat pusat didaftarkan ke Kementrian paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak terbentuknya kepengurusan yang baru, kemudian ditundaklanjuti dalam Pasal 23 Ayat (3), susunan kepengurusan baru Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan Keputusan Menteri paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak diterimanya persyaratan.

### **3.3.2 Bentuk Hubungan Partai Politik Dan Pemerintah**

Di Indonesia perubahan politik dari masa ke masa sangat mempengaruhi politik dimasa yang akan datang, karena akan memberikan landasan konstektual

bagi perkembangan demokrasi di masa depan. Misalnya, pada zaman Orde Lama pernah diterapkan apa yang disebut sebagai demokrasi terpimpin, sementara zaman Orde Baru mengusung demokrasi pancasila dan zaman reformasi disebut sebagai era perubahan. Pada zaman Orde Lama, dimulai dengan dikeluarkan Maklumat Pemerintah, tanggal 3 November 1945, yang isinya menganjurkan dibentuknya partai politik, dan sejak saat itu berdirilah puluhan partai. Partai politik hasil dari Maklumat Pemerintah, tanggal 3 November 1945 berjumlah 29 buah, yang dikelompokkan dalam 4 kelompok partai berdasarkan ketuhanan, kebangsaan, marxisme dan kelompok partai-partai lain. Pada pemilu 1955, partai-partai peserta pemilu yang tidak berhasil meraih kursi disebut sebagai partai gurem, atau partai yang tidak jelas power base-nya. Sementara partai yang berhasil meraih kursi melakukan penggabungan dalam pembentukan fraksi. Namun dalam perkembangannya kepartaian mengalami proses seleksi alamiah berdasarkan akseptabilitas masyarakat. Jumlah partai yang semula puluhan, terseleksi hingga belasan saja. Jumlah yang mengecil itu bertahan sampai dengan dengan berubahnya iklim politik dari alam demokrasi liberal ke dalam demokrasi terpimpin.

Pada tanggal 14 April 1961, Presiden Soekarno mengeluarkan Keputusan Presiden No. 128 Tahun 1961 tentang Partai Yang Lulus Seleksi, yaitu PNI, NU, PKI, Partai Katolik, Pertindo, Partai Murba, PSII, Arudji dan IPKI dan Partai yang menyusul yaitu Partai Perkindo, Partai Islam Perti.<sup>14</sup> Jadi, pada waktu itu Partai Politik yang boleh bergerak hanya 10 Partai saja, karena Partai Politik yang

---

<sup>14</sup> Penjelasan Umum UU No. 42 Tahun 2008 tentang pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden

lain dianggap tidak memenuhi definisi tentang Partai atau dibubarkan karena tergolong Partai Gurem. Tetapi jumlah partai yang tertinggal 10 buah itu berkurang satu pada tahun 1964. Presiden Soekarno atas desakan PKI dan antek-anteknya, telah membubarkan Partai Murba dengan alasan Partai Murba merongrong jalannya revolusi dengan cara membantu kegiatan terlarang seperti BPS (Badan Pendukung Sukarnoisme) dan Menikebu (Manifesto Kebudayaan).

Pada zaman Orde Baru, perkembangan Partai Politik setelah meletus G. 30 S/PKI diawali dengan pembubaran PKI dan dinyatakan sebagai organisasi terlarang di Indonesia dan Pertindo juga menyatakan bubar. Dengan demikian, Partai Politik yang tersisa hanya 7 buah, tetapi jumlah itu bertambah dua dengan direhabilitasinya Partai Murba dan terbentuknya Partai Muslimin Indonesia. Di samping itu, Golongan Karya yang berdiri pada tahun 1964 didirikan sebagai partai politik baru dan menjadi kekuatan social politik baru.

Orde Baru yang belajar dari pengalaman Orde Lama berusaha menekan pelaksanaan Pancasila secara murni dan konsekuen. Orde Baru berusaha menekan politik dengan format baru dan menggunakan system politik yang lebih sederhana dengan memberi peranan ABRI lewat fungsi sosialnya. Setelah Pemilu 1971, di kalangan partai politik terdengar keinginan yang menghendaki jumlah partai diperkecil dan dirombak sehingga partai tidak berorientasi pada ideologi politik, tetapi pada politik pembangunan. Presiden Soeharto juga bersikeras melaksanakan perombakan tersebut. Partai-partai yang berhaluan Islam meleburkan diri dalam partai-partai non Islam berfungsi menjadi Partai Demokrasi Indonesia (PDI). Dengan demikian semenjak itu di Indonesia hanya terdapat tiga buah organisasi

politik yaitu PPP, Golkar dan PDI. Sementara, pada Era Reformasi, perubahan yang menonjol adalah besarnya peran partai politik dalam pemerintah, keberadaan partai politik sangat erat dengan kiprah para elit politik, mengerahkan massa politik, dan kian mengkrystalnya kompetisi memperebutkan sumber daya politik. Hal ini karena terkait dengan hakikat agenda reformasi adalah terampilnya partisipasi penuh kekuatan-kekuatan masyarakat yang disalurkan melalui partai-partai politik sebagai pilar demokrasi. Oleh karena itu tidak heran dengan adanya UU No. 2 Tahun 1999 yang kemudian disempurnakan dengan UU No. 31 Tahun 2002 dan terakhir UU No. 2 Tahun 2011 tentang Perubahan atas UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik. Berbagai undang-undang yang telah dilahirkan selama reformasi telah memungkinkan lahirnya partai-partai baru dalam percaturan kepartaian di Indonesia.

Jika melihat sejarah panjang keberadaan partai politik di Indonesia peran partai politik pada masa penjajahan sebagian besar hanya sebagai penengah dan perumus ide yang hanya berfungsi sebagai sarana sosialisasi politik dan komunikasi politik. Pada masa kemerdekaan, peran partai politik adalah sebagai sarana perjuangan mempertahankan dan mengisi kemerdekaan melalui cara-cara yang bersifat politis. Peranan partai politik pada masa orde lama sudah menjadi sarana penyalur aspirasi rakyat, namun kurang maksimal karena situasi politik yang panas dan tidak kondusif. Dimana setiap partai hanya mementingkan kepentingan partai sendiri tanpa memikirkan kepentingan yang lebih luas yaitu kepentingan bangsa. Peran Partai Politik pada Era Orde Baru nampak sekali bahwa partai-partai yang di Indonesia boleh dikatakan merupakan partai yang

dibentuk atas prakarsa negara. Pembentukan partai bukan atas dasar kepentingan masing-masing anggota melainkan karena kepentingan negara. Dengan kondisi partai seperti ini, sulit rasanya mengharapkan partai menjadi wahana artikulasi kepentingan rakyat.

Sedangkan peran partai politik pada Era Reformasi sampai sekarang boleh dikatakan bahwa setelah era reformasi peran partai sebagai penyalur aspirasi rakyat bisa dimaksimalkan, dapat dilihat dari partai-partai yang tumbuh dan berkembang dengan bebas tanpa intervensi dari pihak manapun. Walaupun begitu masih banyak yang harus dibenahi partai politik, diantaranya adalah masih banyaknya korupsi, kolusi dan nepotisme di dalam organisasi partai politik yang banyak terjadi sampai saat ini. Dengan demikian peran partai politik di Indonesia mengalami banyak perubahan dan pasang surut yang masih sebagai sarana sosialisasi dan komunikasi politik, sampai dengan sekarang yang perannya sebagai penyalur aspirasi rakyat sudah mulai bisa dimaksimalkan. Sedangkan yang sangat disayangkan bahwa melihat fenomena sekarang keberadaan partai politik saat ini secara terus terang mengejar pencapaian kekuasaan untuk mewujudkan kepentingan yang tidak peduli kepada kepentingan umum. Anggota partai politik yang duduk dalam pemerintah dan legislatif bukan berfungsi sebagai wakil rakyat, melainkan sebagai wakil partai politik. Sikap dan perilaku partai politik yang sudah amat menyeleweng dari kaidah yang berlaku dalam Pancasila diperparah lagi oleh sikap dan perilaku banyak anggotanya.

Keberadaan kaum politik yang juga makin kuat dipengaruhi cara berpikir cara berpikir Barat mengejar kepentingan dengan membentuk partai politik tanpa

menghiraukan apakah partai politik itu memperjuangkan *platform* tertentu. Akibatnya tumbuhnya jumlah partai politik yang tidak terkendali tanpa ada identitas politik tertentu bagi masing-masing partai politik . Yang membedakan hanya nama orang yang memimpin partai politik saja. Keadaan yang demikian menimbulkan kehidupan politik yang jauh dari terwujudnya kesejahteraan bangsa.

Indonesia adalah salah satu negara yang menganut paham demokrasi dan juga sebagai negara hukum, hal tersebut tertuang dalam konstitusinya UUD 1945. Sehingga keberadaan partai politik merupakan keniscayaan bagi negara yang menganut demokrasi. Masuknya partai politik sebagai peserta pemilihan umum dalam proses demokratisasi untuk duduk dieksekutif dan legislatif pusat maupun daerah yang secara konstitusional diatur dalam UUD 1945, memberikan ruang yang begitu besar kepada partai politik untuk membuat pengaruhnya dalam system ketatanegaraan di Indonesia. Karena dari kader kader partai politik inilah yang akan menjadi wakil rakyat untuk menentukan kebijakan-kebijakan penting dan strategis dalam negara, sehingga keberadaan partai politik sangat berpengaruh dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia.

UUD 1945 Pasal 1 ayat (2) menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar tersebut, hal ini jelas bahwa Indonesia adalah negara yang menganut paham kedaulatan rakyat atau biasa disebut dengan demokrasi. Moh.Kusnardi dan Harmaily Ibrahim mengemukakan bahwa dalam paham kedaulatan rakyat (democracy), rakyatlah yang dianggap sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara karena

pada hakikatnya demokrasi adalah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.<sup>15</sup>

Masuknya partai politik sebagai peserta pemilihan umum, memperlihatkan kepada kita bahwa dalam setiap sistem demokrasi partai politik mempunyai posisi (status) dan peranan (role) yang sangat penting. Partai memainkan peran sebagai penghubung yang sangat strategis antara proses-proses pemerintahan dengan warga negara. Bahkan banyak yang berpendapat bahwa partai politiklah yang menentukan demokrasi, seperti yang dikatakan oleh Schattsneider bahwa “*Political parties created democracy.*” Oleh karena itu, partai politik merupakan pilar yang penting untuk diperkuat derajat pelembagaannya (*the degree of institutionalization*) dalam setiap sistem politik yang demokratis.<sup>16</sup>

Partai politik merupakan salah satu dari bentuk pelembagaan sebagai wujud ekspresi ide-ide, pikiran-pikiran, pandangan dan keyakinan bebas dalam masyarakat demokratis. Sistem kepartaian yang baik sangat menentukan bekerjanya system ketatanegaraan berdasarkan prinsip “*checks and balances*” dalam arti yang luas. Sebaliknya efektif bekerja fungsi-fungsi kelembagaan negara itu sesuai prinsip “*checks and balances*” berdasarkan konstitusi juga sangat menentukan kualitas system kepartaian dan mekanisme demokrasi yang dikembangkan di suatu negara. Semua ini tentu berkaitan erat dengan dinamika pertumbuhan tradisi dan kultur berpikir bebas dalam kehidupan bermasyarakat. Tradisi berpikir atau kebebasan berpikir itu pada gilirannya mempengaruhi

---

<sup>15</sup> Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Cet. 5, 1983. Hal. 328

<sup>16</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: Rajagrafindo Perasada, 2013. Hal. 414

tumbuh dan berkembangnya prinsip-prinsip kemerdekaan berserikat dan berkumpul dalam dinamika kehidupan masyarakat demokratis yang bersangkutan.

Pengaruh besar partai politik dalam system ketatanegaraan dapat kita lihat peranannya baik secara langsung maupun tidak langsung melalui kader-kadernya dalam struktur ketatanegaraan atau di lembaga-lembaga tinggi negara di Indonesia yang secara teori "*Trias Politica*" khususnya dalam lingkup Legislatif: MPR dan DPR, Eksekutif: Presiden, dan Yudikatif: Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.

#### 1. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)

Dalam UUD 1945 pada Bab II Pasal 2 ayat (1) disebutkan bahwa: "Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang." Lebih lanjut ketentuan Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pada Pasal 1 angka 1 menegaskan bahwa yang dimaksud dengan: "Majelis Permusyawaratan Rakyat yang selanjutnya disingkat MPR adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945".<sup>17</sup> Apabila kita menelaah pengaruh partai politik dalam hal ini terdapat dalam syarat pemberhentian anggota

---

<sup>17</sup> Penjelasan Mengenai Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) Menurut UUD 1945 dan menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

MPR/DPR yang dapat diusulkan oleh partai politik, diberhentikan keanggotaannya di partai politik dan menjadi anggota partai politik lainnya. Secara teoritis ini dikenal sebagai *Recall*, dimana "*Hak Recall*" tersebut juga diberikan kepada partai politik. Apabila hal tersebut ini terjadi maka para anggota DPR di parlemen dalam menyampaikan pandangan atau pendapatnya nanti akan mendapat intervensi dari partai politik dimana ia berasal. Sehingga yang diperjuangkan bukanlah kepentingan rakyat, tapi malah kepentingan partai politik.

## 2. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)

DPR merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara. Hal tersebut ditegaskan dalam pasal 68 UU No. 16 Tahun 2014 tentang MD3, yang fungsi diatur dalam Pasal 69 dan Pasal 70. Secara Konstitusional lembaga ini merupakan representasi dari rakyat. Oleh karena itu DPR harus murni memperjuangkan aspirasi rakyat diparlemen dan bebas dari pengaruh luar termasuk partai politik. Namun jika kita melihat kenyataan yang terjadi, sama halnya dengan anggota MPR pengaruh partai politik diparlemen tidak bisa lepas dari bayang-bayang partai politik pengusungnya pada saat pemilihan umum. Karena dalam UU No. 16 Tahun 2014 tentang MD3 terkait susunan dan kedudukan DPR pada Pasal 67 menyatakan bahwa : " DPR terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum." Selain itu, dalam susunan di DPR setiap anggota diwajibkan untuk masuk kedalam salah satu partai politik. Tidak hanya itu pemberhentian antar waktu atau secara teori

disebut dengan *Recall* sama halnya dengan anggota MPR partai politik salah satu yang dapat memberhentikan kadernya di DPR. Oleh karena itu pengaruh partai politik di DPR masih sangat kuat, sehingga sangat diharapkan pengaruh itu dimanfaatkan untuk memperjuangkan kesejahteraan rakyat, bukan justru sebaliknya.

### 3. Presiden

UUD 1945 dengan tegas Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2) menyatakan bahwa: (1) “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.” (2) “Dalam melakukan kewajibannya presiden dibantu oleh satu orang wakil presiden.” Selaku pemegang kekuasaan tertinggi tentu presiden memiliki peran yang sangat besar dalam proses mencapai kesejahteraan rakyat. Menjadi presiden terpilih tidaklah mudah karena harus memenuhi syarat dan kemudian dipilih dalam proses pemilihan umum secara langsung oleh rakyat. Peran dan pengaruh partai politik pada lembaga eksekutif kembali terlihat. Sebagaimana dalam UUD 1945 pada Pasal 6A ayat (2) yang menyatakan secara tegas bahwa: “Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.” Oleh karena itu peran serta pengaruh partai politik tidak bisa dihindari karena memang dijamin secara konstitusional dalam UUD 1945.

### 4. Mahkamah Agung (MA)

UUD 1945 Pasal 24 ayat (2) menyatakan bahwa: “Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan Agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.” Lebih lanjut UUD 1945 Pasal 24A ayat (1) yang menyatakan bahwa: “Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.” Untuk melihat pengaruh partai politik dalam lembaga ini walaupun tidak secara langsung, dapat kita lihat dalam UUD 1945 pada Pasal 24 A ayat (3) yang menyatakan bahwa: “Calon hakim agung yang diusulkan oleh Komisi Yudisial kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan persetujuan dan selanjutnya ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden.”<sup>18</sup> Dalam proses pengangkatan hakim agung harus berdasarkan persetujuan DPR. Sedangkan anggota DPR berasal dari kader partai politik sehingga dalam persetujuan tersebut tetaplah partai politik memiliki peran. Namun peran maupun pengaruh tersebut tentu sangat diharapkan dapat membawa untuk kemanfaatan rakyat.

#### 5. Mahkamah Konstitusi (MK)

UUD 1945 Pasal 24 ayat (2) menyatakan: “Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang ada di

---

<sup>18</sup> UUD Tahun 1945 pada Pasal 24 ayat (2) membahas mengenai status kedudukan MA dan UUD Tahun 1945 Pasal 24 ayat (1) membahas mengenai wewenang MA dalam menjalankan tugas dan fungsinya

bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.” Lebih lanjut dalam Pasal 24C UUD 1945 ayat (1) menyatakan: “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.” Letak pangaruh partai politik dalam lembaga ini walaupun tidak secara langsung namun dalam UUD 1945 dalam pasal 24 ayat (3) yang menyatakan: “Mahkamah Konstitusi mempunyai sembilan orang anggota hakim konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden, yang diajukan masing-masing tiga orang oleh Mahkamah Agung, tiga orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan tiga orang oleh Presiden. Secara tidak langsung dalam proses pemilihan anggota hakim konstitusi keterlibatan DPR dan Presiden yang merupakan juga kader dari partai politik memberikan pengaruh dalam lembaga ini. Oleh karena itu sangat diharapkan pengaruh yang dimiliki tersebut berpihak untuk kepentingan masyarakat.

Dengan demikian dari penjelasan lembaga-lembaga negara maka pengaruh partai politik dalam system hukum ketatanegaraan di Indonesia memiliki pengaruh yang besar sehingga, sudah selayaknya para pengurus partai untuk terus berbenah

agar kader-kader yang akan duduk di parlemen sebagai wakil rakyat benar-benar dapat membawa masyarakat menjadi lebih sejahtera.

Masuknya partai politik sebagai peserta pemilihan umum dalam proses demokratisasi untuk duduk di eksekutif dan legislative pusat maupun daerah yang secara konstitusional diatur dalam UUD 1945, memberikan ruang yang begitu besar kepada partai politik untuk memberikan pengaruhnya dalam system ketatanegaraan di Indonesia. Karena dari kader-kader partai politik inilah yang akan menjadi wakil rakyat untuk menentukan kebijakan-kebijakan penting dan strategis dalam negara, sehingga keberadaan partai politik sangat memberikan pengaruhnya dalam system ketatanegaraan di Indonesia.

#### **3.4 Makna Surat Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia pada Perselisihan Pendaftaran Kepengurusan Partai Politik**

Sengketa Dualisme Partai Politik Golongan Karya (Golkar) merupakan permasalahan yang cukup mencuri perhatian masyarakat dalam dinamika ketatanegaraan di republik ini, permasalahan menjadi menarik sebagai bahan kajian dan diskusi, karena Golkar merupakan partai yang telah berkecimpung lama di dalam kancah perpolitikan di Indonesia, bahkan hingga saat ini eksistensinya mengarungi pesta demokrasi masih resisten sebagai parpol besar, terbukti masih tingginya dukungan rakyat (elektabilitas) terhadap partai Golkar pada pemilu legislatif 2014.

Konversi jumlah suara hasil pileg 2014 sebesar 14.75% pemilih menjadi syarat penentuan pembagian jatah mendapatkan kursi di parlemen sejumlah 91 kursi, berdasarkan jumlah perolehan kursi ini telah membuktikan bahwasanya

fraksi Golkar kelak akan memberi pengaruh besar dalam menentukan kebijakan negara baik dalam hubungannya ketika wakil rakyat dari fraksi Golkar menjalankan fungsi dan kewenangan lembaga legislatif itu sendiri, jikalau membandingkan Golkar dengan Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP), memang PDIP sebagai partai pemenang pemilu legislatif tahun 2014 tentu saja memiliki jumlah kursi (109 kursi) lebih banyak daripada Golkar, namun konstelasi di parlemen tidak semulus dengan harapan dari partai pemenang pileg, sejak awal dalam tahap pencalonan Presiden pada pemilu presiden, Golkar menyatakan dalam dukungan resminya berseberangan dengan PDIP, hal ini nampak pada pemberian dukungan terhadap masing-masing calon presiden yang berbeda, tentunya kedua partai besar tersebut tidaklah bermain sendiri tanpa pembonceng parpol-parpol lainnya, partai politik dalam sistem presidensial multi partai, amatlah sulit menghadirkan dominasi satu partai politik pemenang pemilu legislatif mutatis mutandis menguasai parlemen, untuk mengakomodasi keadaan tersebut masing-masing parpol membentuk semacam koalisi.

Persetujuan memaksa bagi para pihak untuk menempuh jalur penyelesaian sengketa yang telah tersedia berdasarkan pada pasal 32 UU Parpol, tersedianya upaya penyelesaian sengketa ini termanifestasi dalam suatu forum penyelesaian internal yakni mahkamah partai politik, mahkamah partai politik sendiri berbeda dengan lembaga negara yang berwenang untuk menyelesaikan sengketa atau kita menyebutnya lembaga yudikatif (peradilan), eksistensi mahkamah parpol tidak bersifat independen maupun netral selayaknya suatu peradilan, mahkamah parpol sebagai hasil pembentukan internal parpol itu sendiri baik dari segi hukum acara

maupun segala perangkat personilnya untuk menyelesaikan sengketa internal suatu parpol. Eksees daripada hasil penyelesaian oleh mahkamah parpol inilah yang kelak melibatkan Menkumham dalam kisruh parpol ini. Keputusan (rekomendasi) mahkamah parpol ini menjadi landasan bagi Menkumham sendiri dalam kapasitasnya sebagai pejabat yang berwenang menerbitkan Surat Keputusan (KTUN) dengan memberikan penafsiran yang berbeda terkait putusan mahkamah parpol, penafsiran Menkumham ini menyatakan bahwa Agung Laksono cs sebagai kepengurusan yang sah partai golkar, namun ARB cs berbeda penafsiran dengan Menkumham. Mengapa Menkumham menerbitkan SK untuk Agung Laksono cs? Jikalau menilik dari pandangan legalitas (hukum), barangkali Menkumham sudah bertindak legal, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku di negara hukum republik ini, karena Menkumham mendasarkan tindakan hukumnya tersebut berlandaskan kepada pasal 5 UU Parpol, Menkumham yang bertindak sebagai pejabat TUN dalam menjalankan fungsi eksekutif ini, tentu saja harus mendudukan pada posisi yang netral, artinya Menkumham sadar bahwasanya penerbitan SK tersebut harus jauh dari anasir-anasir politik. Apakah memang benar tindakan hukum daripada Menkumham tidak berlandaskan kepada motivasi politik tertentu baik kepentingan pribadi maupun kelompok?. Menkumham dalam tindakan hukumnya yang berpedoman kepada rezim Hukum Administasi Negara (HAN) tidaklah mengenal adanya rezim politik, HAN merupakan kajian ilmu hukum bukan ilmu politik, sebagaimana tindakan pemerintah tentunya terbatas oleh hukum, konsekuensi dari konsepsi negara hukum yang salah satu unsurnya yakni segala tindakan

pemerintah harus berlandaskan kepada hukum, bukan berdasarkan kehendak pribadi, pentingnya demi melindungi hak-hak asasi manusia (HAM) dari tindakan kesewenang-wenangan pemerintah.

Negara hukum dengan konsep *rule of law* maupun *rechtstaat* keduanya sama-sama menghendaki adanya jaminan perlindungan HAM. Perkembangan gagasan negara hukum ini, negara hukum formil ke materiil yang muncul di belahan eropa pada abad ke 18, pasca perang dunia ke II yang menimbulkan eksese kemiskinan dan pengangguran, merubah paradigma bagi negara untuk mengatasi kondisi ini yang semula negara sebaga penjaga malam dalam negara hukum formil, adapun negara tidak ikut campur tangan dalam kegiatan-kegiatan warga negeranya yang bersifat asasi, paham ini runtuh kemudian tergantikan oleh masuknya gagasan negara hukum materiil (*welfare state*), adapun dalam gagasan negara hukum ini, memberikan peran yang aktif bagi negara dalam mewujudkan kesejahteraan warga negaranya (*bestuurzog*), negara harus secara aktif melayani warganya dalam kehidupan sosial ekonomi dan pendidikan. Keaktifan peran negara dalam pengejawantahan sengketa Golkar a quo, negara dalam hal ini terwakili oleh Menkumham telah bersikap aktif dalam mengurus kehidupan warga negaranya, urusan perkara a quo yakni urusan internal politik partai golkar, jikalau konsisten dengan gagasan negara hukum materiil (*welfare state*) atau *greenlight theory*, memang peran negara sudah seharusnya mengurus kehidupan warga negaranya, namun tentunya terbatas pada urusan-urusan tertentu, misal urusan sosial ekonomi dan pendidikan (*redlight theory*). Urusan politik berbeda dengan urusan sosial, ekonomi, pendidikan, sebaliknya dalam menghadapi urusan

politik *a quo*, negara harus mengurangi keikutsertaannya terhadap urusan internal partai Golkar yang telah mengatur dirinya sendiri dalam AD/ART, batasan ini seharusnya mampu memberikan pedoman kehati-hatian bagi Menkumham dalam bertindak hukum. Pentingnya kehati-hatian agar para pihak terkait maupun masyarakat luas dapat menerima surat keputusan (*beschikking*) secara rasional bahwasanya tindakan hukum Menkumham telah cermat tanpa tendensi-tendensi kepentingan politik tertentu, idealnya seperti itu, namun tak dapat memungkiri sendiri, tindakan hukum tak dapat terlepas dari perilaku politik pemangku kepentingan itu sendiri, sebagaimana Utomo mengemukakan setiap peraturan daerah, undang-undang, maupun kebijakan akan selalu terkait atau dikaitkan atau bahkan dipengaruhi oleh sistem politik, sistem pemerintahan atau suasana politik atau bahkan keinginan power elit pada suatu waktu.<sup>19</sup> Dalam perkara *a quo* yakni Menkumham. Artinya, Menkumham selain mendasarkan tindakan hukumnya berdasarkan peraturan perundang-undangan juga mengemban motivasi politik tertentu. Pada perkembangannya khususnya hukum administrasi negara saat ini tidaklah lagi dapat melakukan dikotomi antara Hukum Administrasi Negara (HAN) dengan Politik, dalam HAN sendiri mengakui adanya kehendak bebas dari seorang Pejabat Tata Usaha Negara dalam melakukan tindakan hukum (*beslissing theory*).

Keputusan Tata Usaha Negara merupakan hukum publik bersegi satu yang dilakukan oleh Badan/Pejabat pemerintah berdasarkan kekuasaannya yang

---

<sup>19</sup> Warsito Utomo, *Administrasi Publik Baru Indonesia, Perubahan Paradigma dari Administrasi Negara ke Administrasi Publik* (Jogjakarta: Pustaka Pelajar, 2006), hlm. 76.

istimewa.<sup>20</sup> Keputusan tata usaha negara yang biasa dikenal dalam istilah Belanda yakni *beschikking*. Terdapat perbedaan mengenai rumusan istilah *beschikking* oleh beberapa pendapat para sarjana. Berikut ini akan disajikan beberapa definisi tentang *beschikking*.<sup>21</sup>

- a. *De beschikking is dus de wilsverklaring van een bestuursorgaan voor een bijzonder geval, gericht op het scheppen van een nieuwe, het wijzigen of het opheffen van een bestande rechtsverhouding* (keputusan adalah pernyataan kehendak dari organ pemerintahan untuk melaksanakan hal khusus, ditujukan untuk menciptakan hubungan hukum baru, mengubah, atau menghapus hubungan hukum yang ada);
- b. *Beschikking een wilsverklaring naar aanleiding van een ingediend verzoekschrift, of althans gebleken wensch of behoefte* (keputusan adalah suatu pernyataan kehendak yang disebabkan oleh surat permohonan yang diajukan, atau setidaknya keinginan atau keperluan yang dinyatakan).
- c. *Eenvouding geworden een definitie van het begrip beschikking te geven: Een eenzijdige publiekrechtelijke rechtshandeling van een bestuursorgaan gericht op een concrete geval* (secara sederhana, definisi keputusan dapat diberikan: suatu tindakan hukum public sepihak dari organ pemerintahan yang ditujukan pada peristiwa konkret).
- d. *Een beschikking is een individuele of concrete publiekrechtelijke rechtsbeslissing: een beslissing van een bestuursorgaan, gebased op een publiek-rechtelijke bevoegheid. Geschapen voor een of meer individuen of*

---

<sup>20</sup> Lutfi Effendi, Pokok-Pokok Hukum Administrasi, (Malang : Bayumedia Publishing, 2003), hlm. 54 *Kajian Hukum Vol. 2(2) November : 243-269, Laga Sugiarto.*

<sup>21</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2014), hlm. 141-143

*met betrekking tot een of meer concrete zaken of situaties. Die beslissing verplicht mensen of organisaties tot iets, geeft ze bevoegdheden of geeft ze aanspraken* (Beschikking adalah keputusan hukum public yang bersifat konkret dan individual: keputusan itu berasal dari organ pemerintahan, yang didasarkan pada kewenangan hukum publik. Dibuat untuk satu atau lebih individu atau berkenaan dengan satu atau lebih perkara atau keadaan. Keputusan itu memberikan suatu kewajiban pada seseorang atau organisasi, memberikan kewenangan atau hak pada mereka).

- e. *Onder 'beschikking' kan in zijn algemeenheid worden verstaan: een besluit afkomstig van een bestuursorgaan, dat gericht is op rechtsgevolg* (secara umum, *beschikking* dapat diartikan; keputusan yang berasal dari organ pemerintahan yang ditujukan untuk menimbulkan akibat hukum).
- f. *Beschikking* adalah keputusan tertulis dari administrasi negara yang mempunyai akibat hukum.
- g. *Beschikking* adalah perbuatan hukum public bersegi satu yang dilakukan oleh alat-alat pemerintahan berdasarkan suatu kekuasaan istimewa.
- h. *Beschikking* adalah suatu tindakan hukum yang bersifat sepihak dalam bidang pemerintahan yang dilakukan oleh suatu badan pemerintah berdasarkan wewenang yang luar biasa.

Istilah *bescihkking* sendiri secara yuridis normatif telah diatur pada pasal 1 ayat (3) UU PTUN. Istilah *bescihkking* secara yuridis normatif telah diatur pada pasal 1 ayat (3) UU PTUN, adapun yang dimaksud dengan Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat

Tata Usaha Negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seorang atau badan hukum perdata.

Keputusan tata usaha negara yang dikatakan telah memenuhi segala unsur-unsur dari rumusan sebagaimana dalam UU PTUN tersebut merupakan objek sengketa PTUN, objek sengketa PTUN berarti segala hal yang menimbulkan masalah atau kerugian sebagai akibat terbitnya KTUN sehingga dapat diajukan gugatan kepada PTUN untuk diselesaikan dan diputuskan. Dalam praktiknya identifikasi terhadap objek sengketa PTUN tidak semudah sebagaimana mengidentifikasi sesuai dengan rumusan pasalnya, karena secara kasuistis terjadi pembiasan ketika menerapkan rumusan dalam suatu kasus, artinya peristiwa hukum dalam penyelesaian sengketa di PTUN menjadi wilayah samar atau abu-abu.

SK Menkumham yang diterbitkan oleh Menkumham apabila diidentifikasi secara sederhana melalui rumusan pada UU PTUN, sudah jelas merupakan objek sengketa PTUN dan layak untuk diperiksa di PTUN. Menkumham sebagai pejabat tata usaha negara yang mana berada di bawah kekuasaan Presiden, membantu presiden untuk menjalankan kegiatan eksekutif, sehingga berdasarkan jabatannya melekat kewenangan atributif.

Kewenangan atributif adalah kewenangan asli yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan.<sup>22</sup> Kewenangan atributif yang dimiliki Kemenkumham ini bersumber dari pasal 17 UUD 1945 dan pasal 5 UU Parpol yaitu berwenang

---

<sup>22</sup> Philipus M. Hadjon, *Fungsi Normatif Hukum Administrasi dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*, Makalah disampaikan pada Orasi Guru Besar Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 10 Oktober 1994, hlm.8

mengesahkan kepengurusan suatu partai politik. Instrumen yang dikeluarkan oleh Menkumham sebagaimana merupakan salah satu naskah dinas yang diatur dalam pedoman tata naskah dinas Kementerian Hukum dan HAM yakni instrumen Surat Keputusan, SK yang bersifat individual ditujukan untuk suatu badan hukum (privat) yakni Partai Politik Golkar, Final yang sudah definitif pengesahannya oleh Menkumham, dan konkrit mengenai suatu hal yang khusus yakni perubahan anggaran dasar dan rumah tangga (AD/ART) serta susunan kepengurusan, ditambah berakibat hukum bagi pihak yang dituju oleh SK tersebut yakni sebagai pihak yang dianggap sah mengurus partai Golkar. Demikian objek sengketa tersebut merupakan objek sengketa PTUN.

Dalam UU PTUN sendiri tidak sedikitpun mengatur bahkan memisahkan SK yang bersifat deklaratif maupun konstitutif, pengaturan ini hanya berada pada UU AP, UU AP sendiri pun dalam praktik belum terlalu familiar di kalangan hakim PTUN untuk digunakan dalam menyelesaikan sengketa, karena UU AP sendiri masih mengandung banyak kelemahan dan kekurangan, menimbulkan multi tafsir sehingga menjadi lemah ketika dijadikan landasan pertimbangan hukum oleh hakim dalam menyelesaikan suatu sengketa, solusinya masih menggunakan UU PTUN sebagai rujukan utamanya. Setidaknya pengetahuan baru terhadap SK dalam UU AP bisa menjadi bahan pelengkap untuk menganalisis kasus dualisme partai Golkar.

Dalam kasus konflik partai Golkar yang berujung pada dualisme kepemimpinan Golkar, baik Golkar hasil munas Bali yang digawangi oleh Aburizal Bakri cs (ARB) dan Golkar hasil munas ancol yang digawangi oleh

Agung Laksono cs, di mana salah satu pihak yakni Golkar munas Ancol yang Menkumham mengakui keabsahan kepengurusannya melalui penerbitan SK Menkumham yang kemudian SK tersebut menjadi asal permasalahan di PTUN.

Mengacu pada kasus yang pertama, ARB vis a vis Agung Laksono dan untuk kasus yang kedua ARB vis a vis Menkumham. Untuk kasus yang pertama, penyelesaian dilakukan berdasarkan mekanisme yang diatur dalam UU Parpol yakni melalui Mahkamah Parpol, kemudian Pengadilan Negeri dan Mahkamah Agung. Penyelesaian ini pun telah diselesaikan dan perkaranya dimenangkan oleh ARB, sedangkan untuk kasus yang kedua ARB vis a vis Menkumham ditambah Agung Laksono cs.

ARB yang dianggap mewakili Partai Golkar sebagai pihak penggugat melawan Menkumham sebagai tergugat, kedudukan hukum (*legal standing*) penggugat sebagai pengurus yang sah berdasarkan hasil Munaslub di Palembang dan berwenang menyelenggarakan munas di Bali, kemudian pihak Agung Laksono melakukan munas tandingan di Ancol yang mengatasnamakan tim penyelamat partai Golkar, kemudian dari hasil munas Ancol, mereka mendaftarkan hasil munasnya kepada Menkumham dan ditetapkan oleh Menkumham melalui SK, pihak ARB mengklaim bahwa Menkumham dalam hal ini telah merugikan penggugat, penerbitan SK tersebut tidak berdasarkan pada hukum (perundang-undangan dan AAUPB), sehingga penggugat melayangkan gugatan kepada PTUN tentunya setelah penyelesaian secara internal parpol melalui mahkamah parpol telah ditempuh terlebih dahulu, dalam hal ini PTUN berkompetensi absolut memeriksa sebatas objek sengketa PTUN nya saja, tidak

termasuk objek sengketa perbuatan melawan hukum dan sengketa internal. SK Menkumham yang diterbitkan setelah Menkumham melakukan penafsiran terhadap hasil putusan sengketa parpol yang menganggap bahwa putusan mahkamah parpol memenangkan Agung Laksono, sehingga menafsirkan bahwa Agung Laksono-lah yang dinggap sebagai kepengurusan yang sah dan menerbitkan SK untuk Agung Laksono cs.

Berdasarkan teori negara hukum kesejahteraan (*welfare state*) atau negara hukum materiil, memperkenankan pemerintah untuk ikut campur dalam kehidupan warga negaranya yakni urusan sosial, ekonomi dan pendidikan, sedangkan urusan politik merupakan urusan yang dimana pemerintah tidak seharusnya ikut campur bahkan perannya minimal agar tidak mengganggu kehidupan demokrasi warga negaranya. Kasus partai politik golkar seharusnya posisi menkumham tidak tergesa-gesa mengeluarkan SK, Menkumham seharusnya menunggu mekanisme yang telah diatur dalam UU Parpol, sampai adanya putusan MA yang berkekuatan hukum tetap, kemudian Menkumham dapat serta merta hanya sekedar menetapkan dan mengesahkan secara deklaratif hasil dari putusan hakim MA tersebut, sehingga Menkumham dalam hal ini tidak seharusnya terlibat terlalu jauh dari sengketa internal parpol Golkar, menkumham hanya berperan secara administrasi mengesahkan baik adanya permohonan secara normal dan permohonan pasca putusan MA dan kemudian mengesahkan putusan MA tersebut dalam suatu SK. Sehingga SK Menkumham hasil dari putusan MA bukanlah objek sengketa PTUN dan Menkumham tidak terseret dari keterlibatannya kisruh internal partai golkar.

Teori *welfare state* sebagai *grand theory* memandu penyelesaian kasus ini pada ranah yang masih sangat bersifat abstrak, negara yang diwakili oleh pemerintah yang mengemban tugas public service dituntut harus memberikan pelayanannya dengan baik kepada masyarakat demi memenuhi kesejahteraan masyarakatnya. Kesejahteraan masyarakat dalam *welfare state*, dalam teori tiga tungku-nya dapat didekati melalui 3 (tiga) aspek yakni sosial, ekonomi dan pendidikan, ketiganya harus saling berkelindan satu sama lain dalam pemenuhan hak dasar warganya, tanpa salah satu maka pelayanan hak dasar dianggap tidak optimal. Urusan politik merupakan hal seluar ketiganya, peran pemerintah seharusnya minimal dalam ruang eskpresi publik melalui partai politik yang merepresentasikannya. Partai politik sendiri sebagai badan hukum privat maupun publik atau semi-publik, dianggap privat sebagai badan hukum perkumpulan, publik karena adanya penggunaan dana yang bersumber dari APBN, semi-publik karena berkedudukan hukum bersama privat-publik, ketundukan terhadap masing-masing rezim hukum baik privat maupun publik segalanya tergantung lapangan aktivitas kegiatannya.

Pada level *middle-applied theory*, penggunaan teori *beslissing* atau kehendak bebas (aktif) dapat diterapkan secara nyata pada instrumen yuridis KTUN. KTUN sebagai instrumen penutup dari berbagai peraturan perundang-undangan merupakan instrumen yang sangat bersifat teknis. SK Menkumham yang diterbitkan untuk partai Golkar masih berkaitan dengan teori *welfare state* seharusnya secara *a contrario* (pasif) bukan merupakan *beslissing* (aktif) dari Menkumham, pengaturan mengenai parpol dan sengketanya sebagaimana di atur

dalam rezim UU Parpol hendaknya dipahami merupakan ranah kompetensi absolut PN, bukan PTUN.

Sejak awal adanya arahan UU Parpol terhadap kasus yang muncul dalam sengketa internal parpol harus diselesaikan ke PN bukan PTUN, artinya PTUN tidak berwenang memeriksa. Penyelesaian akhir di MA, kemudian putusan MA tersebut berdasarkan pasal 2 UU PTUN yang tidak termasuk KTUN adalah KTUN yang diterbitkan berdasarkan hasil putusan badan peradilan. Secara sistematis menggunakan logika UU Parpol kemudian UU PTUN nampak jelas bahwa KTUN (SK) Menkumhan dikatakan bukan objek sengketa PTUN karena merupakan penetapan (deklarasi) semata dari putusan badan peradilan PN dan MA. Ratio legisnya UU PTUN dan UU Parpol sudah harmonis tidak mengalami pertentangan, keduanya saling mendukung satu sama lain dan tidak seharusnya menjadi kacau oleh dualisme penyelesaian pada dua peradilan baik PN maupun PTUN. Apabila kemudian adanya gugatan ke PTUN seharusnya PTUN dengan sikap tegas menyatakan putusan tidak dapat diterima (*NO*) karena tidak terpenuhinya alasan kewenangan mengadili (kompetensi absolut).

## BAB IV

### PENYELESAIAN PERSELISIHAN KEPENGURUSAN PARTAI POLITIK

#### 4.1 Pengertian Dan Bentuk Penyelesaian Suatu Perselisihan

Perselisihan atau sengketa (*Disputes*, bahasa Inggris), seringkali disebut sama dengan konflik yang menurut Ali Achmat<sup>1</sup> berpendapat :

“Sengketa adalah pertentangan antara dua belah pihak atau lebih yang berawal dari persepsi yang berbeda tentang suatu kepentingan atau hak milik yang dapat menimbulkan akibat hukum bagi keduanya”

Berdasarkan pengertian sengketa di atas, dapat diuraikan menjadi beberapa elemen antara lain:<sup>2</sup>

- 1) Adanya dua pihak atau lebih;
- 2) Adanya hubungan atau kepentingan yang sama terhadap objek tertentu;
- 3) Adanya pertentangan dan perbedaan persepsi; dan
- 4) Adanya akibat hukum.

Pengertian perselisihan berdasarkan kamus bahasa, selisih, /se.li.sih/ n 1 beda; kelainan: tidak banyak selisihnya; 2 hal tidak sependapat (sehaluan dsb); pertentangan pendapat; pertikaian. Selisih basah simpang siur (tt perahu); selisih harga, selisih yang berasal dari perubahan harga bahan atau tenaga kerja; selisih paham, salah paham; berlainan paham. Perselisihan, - prayudisi / per . se . li . sih. an, - prayudisi / huk persengketaan yang harus diputus terlebih dahulu sebelum perkara pokok dapat diadili dan diputus. Berselisih 1 / ber.se.sih 1/ v berbeda; ada selisihnya: 2 adv, berlainan pendapat dsb; bertikai; berbantah; bersengketa: mereka

---

<sup>1</sup> Ali Achmat, *Pintar Berbahasa*, 2003

<sup>2</sup> D.Y Witanto, *Hukum Acara Mediasi (Dalam Perkara Perdata di Lingkungan Peradilan Umum dan Peradilan Agama menurut PERMA No. 1 Tahun 2008 Tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan)*, Bandung: Alfabeta, 2011. Hal. 2

selalu hidup rukun, tidak pernah, selisih jalan, berpapasan bertemu di jalan, tetapi masing-masing menempuh jalannya sendiri: jembatan bambu yang sempit itu hanya dapat dilalui oleh dua orang – jalan; selisih laku, berselisih jalan; selsisih pendapat, berbeda pendapat; tidak sejalan pendapat atau pikiran; selisih semut, kesalahpahaman yang tidak sampai menimbulkan keributan atau sengketa; menyelisihkan /me.nye.li.sih.kan/ v 1, berlainan pendapat tt : mereka sedang menyelisihkan arti kata “roh” di kalimat itu; mempertikaikan; memperbantahkan: kami menyelisihkan kebenaran berita itu; perselisihan /per.se.li.sih.an/ n, hal berselisih; memperselisihkan /mem.per.se.li.sih.kan/ v membuat menjadi berselisih; mempertentangkan.

Pergeseran pemahaman konflik, sengketa atau perselisihan pada gilirannya berdampak pada munculnya berbagai konsep alternatif penyelesaian perselisihan.<sup>3</sup> Perselisihan dimaknai sebagai suatu struktur ketegangan mental di tengah masyarakat, oleh Karl Marx dipahaminya sebagai *class struggle*.<sup>4</sup> Perselisihan terjadi selama ini lebih didominasi oleh pertarungan pada sektor-sektor strategis, tentu karena harapan untuk lebih survival.<sup>5</sup>

Di dalam Undang-Undang nomor 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik Dan Golongan Karya. tidak ketemukan penyebutan istilah perselisihan. Demikian pula didalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1985, juga tidak diketemukan istilah

---

<sup>3</sup> Rachmad Syafa'at, 2015, *Mediasi dan Advokasi Bidang Hukum : Konsep dan Implementasinya dalam buku Advokasi dan Alternatif Penyelesaian Sengketa*, Surya Pena Gemilang, Malang, h. 47.

<sup>4</sup> George Ritzer dan Douglas J. Goodman, 2011, *Teori Sosiologi dari Teori Sosiologi Klasik Sampai Perkembangan Mutakhir Teori Sosial Postmodern* edisi terbaru (translet) Nurhadi. Bantul:Kreasi Wacana, Yogyakarta, h. 285

<sup>5</sup> Zainuddin Maliki, 2004, *Narasi Agung Tiga Teori Sosial Hegemonik*, Lembaga Pengkajian Agama dan Masyarakat (LPAM), Surabaya, h. 204.

perselisihan. Yang dimaksud dengan perselisihan kepengurusan disini ialah, adanya pendaftaran kepengurusan Partai Politik, sebagai hasil forum tertinggi dari Partai Politik itu sendiri. Di dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975 di kemukakan bahwa, pendaftaran anggota Partai Politik dan Golongan Karya serta pemeliharaan daftar anggota dimaksudkan untuk ketertiban administrasi dan kebaikan organisasi Partai Politik dan Golongan Karya yang bersangkutan, serta memudahkan partisipasi Partai Politik dan Golongan Karya dalam melaksanakan fungsinya. Pelaksanaan pendaftaran dilakukan oleh masing-masing Partai Politik/Golongan Karya. Pasal 13 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002, dikemukakan bahwa dalam hal terjadi pergantian atau penggantian kepengurusan partai politik tingkat nasional sesuai dengan anggaran dasar dan anggaran rumah tangga, susunan pengurus baru didaftarkan kepada Departemen Kehakiman paling cepat 7 (tujuh) hari dan paling lambat 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak terjadinya pergantian atau penggantian kepengurusan tersebut. Pasal disini menunjukkan bahwa pendaftaran dilakukan ketika telah terjadi pergantian suatu kepengurusan Partai Politik. lebih lanjut di dalam Pasal 14 Ayat (1) Undang-Undang 31 Tahun 2002, lebih lanjut dinyatakan, bahwa apabila terjadi keberatan dari sekurang-kurangnya setengah peserta forum musyawarah atau terdapat kepengurusan ganda partai politik yang didukung oleh sekurang-kurangnya setengah peserta forum musyawarah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 ayat (3), keberatan itu diselesaikan melalui musyawarah untuk mufakat. Hal ini menunjukkan bahwa memang benar adanya perselisihan karena proses pergantian suatu kepengurusan Partai Politik, telah terjadi ketidak sepahaman,

yang selanjutnya bermuara pada perselisihan. Fungsi integrasi hukum, tidak berjalan, karena ada pengaturan penyelesaian internal, (karena ada norma Partai, diserahkan ke mahkamah partai, supaya adil, menurut John Rawls) kembali ke posisi awal, (John Rawls) supaya adil.

Secara spesifik, definisi sengketa pemilihan berdasar Peraturan Bawaslu Nomor 8 tahun 2015 tentang tata cara penyelesaian sengketa pemilihan gubernur, bupati dan walikota, pasal 2 ayat 2), mendefinisikan penyelesaian sengketa dilakukan karena adanya sengketa yang timbul karena : perbedaan penafsiran atau suatu ketidakjelasan tertentu mengenai suatu masalah kegiatan dan/atau peristiwa yang berkaitan dengan pelaksanaan Pemilihan sebagaimana diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan; keadaan dimana terdapat pengakuan yang berbeda dan/atau penolakan penghindaran antarpeserta Pemilihan atau antara peserta pemilihan dengan penyelenggara pemilihan; dan keputusan KPU Provinsi atau keputusan KPU Kabupaten/Kota. Namun dari kedua definisi umum dan spesifik tersebut, tetap ada kesamaan unsurnya yaitu: adanya dua pihak atau lebih, adanya hubungan dengan masalah atau objek tertentu, adanya pertentangan/pengakuan berbeda/penolakan/ penghindaran dan adanya akibat hukum.

Dikaitkan dengan konsep negara hukum formal aliran klasik tipe Eropa didukung oleh F.J. Staal dalam bukunya *Philosophie des Recht* (1878) yang mengadopsi pemikiran liberal J.J Rousseau, yaitu unsur-unsur utama negara hukum yang salah satunya adalah apabila dalam pelaksanaan kewenangannya pemerintah melanggar hak asasi warga negara harus ada pengadilan administrasi

yang menyelesaikannya.<sup>6</sup> Maka norma hukum penyelesaian sengketa administrasi yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 tahun 2015 merupakan perwujudan negara hukum yang diharapkan untuk menyediakan akses bagi masyarakat untuk mencari keadilan (*access for justice*) yang bertujuan menjamin dan melindungi hak-hak warga negara atas tindakan KPU dan jajarannya dalam mengeluarkan keputusan-keputusan yang merugikan kepentingan hukum warga negara itu. Dengan demikian perlu dijelaskan apa yang menjadi pertimbangan atau alasan adanya norma penyelesaian sengketa dilahirkan oleh pembentuk undang-undang.

Pola penyelesaian sengketa di Indonesia pada umumnya menerapkan dua sistem penyelesaian sengketa yang tersedia, yaitu dengan menggunakan jalur (sistem) adjudikasi yaitu pengadilan dan arbitrase, yang sering kali dalam ilmu hukum dikenal dengan istilah “litigasi” dan menggunakan jalur di luar pengadilan atau orang mengenalnya dengan istilah *non adjudikasi*. Sementara penyelesaian sengketa secara adjudikatif dibedakan menjadi dua, yaitu adjudikatif publik dan adjudikatif privat. Adjudikatif publik dilakukan melalui institusi pengadilan negara (*litigasi formal*).

#### **4.1.1 Penyelesaian Internal Sengketa Partai Politik**

Beberapa ahli memberikan konsep tentang partai politik secara berbeda, namun memiliki elemen yang hampir sama. Mac Iver menyatakan *We may define a political party as an association organized in support of some principle or policy which by*

---

<sup>6</sup> Dwi Rezki Sri Astarini, *Op.Cit*

*constitutional means it endeavour to make the determinant of government.*<sup>7</sup> Menurut Edmund Burke partai politik merupakan a *body of men united for promoting by their joint endeavour the national interest upon some particular principle in which they are all agree.*<sup>8</sup> Penelitian ini melihat partai politik sebagai sebuah organisasi atau institusi, khususnya aspek hukum negara yang mengatur penyelesaian perselisihan partai politik. Landasan filosofis, merupakan alasan yang menggambarkan, bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita- cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan UUD 1945. Keberadaan badan yudisial yang independen akan mendukung terwujudnya konsep negara berdasarkan atas hukum yang dasarnya terletak pada peranannya dalam mendukung keadilan dan kepastian. Dalam hal inilah yang melandasi filosofis kelembagaan Mahkamah Partai sebagai pengadilan khusus yang mempunyai kewenangan dalam bidang penyelesaian perselisihan partai politik yang harus mendasarkan pada konsep dan dasar yang kuat sebagai suatu lembaga yang independen yang mampu melindungi kepentingan negara dan kepentingan partai dan kepentingan anggota partai serta kepentingan masyarakat.

Kontektualisasi sosiologis dalam penyelesaian perkara perselisihan partai politik adalah kehendak masyarakat untuk mendapatkan keadilan dengan aturan negara yang mengandung kepastian yang dirumuskan dalam konstitusi. Dalam gagasan John Locke mengenai aturan negara, tidak banyak menguraikan konstitusi

---

<sup>7</sup> R.M. MacIver, *The Modern State*, Oxford: Oxford University Press, 1955. Hal.398

<sup>8</sup> Sabine and George H., *A History of Political Thought*, Rinehart And Winston ed, Third Edit, Holt 1961. Hal. 611

dalam kaitannya dengan kehendak keadilan masyarakat.<sup>9</sup> Padahal, konstitusi mempunyai kedudukan penting bagi suatu masyarakat dalam bernegara, khususnya berkaitan dengan hak dan kewajiban negara dan masyarakat. Karena kehadiran hukum dikaitkan pada tujuan sosialnya, maka hukum progresif juga dekat dengan *sociological jurisprudence* Roscoe Pound<sup>10</sup> yang menyatakan:

“... to enable and to compel law making, and also interpretation and application of legal rules, to make more account, and more intelligent account, of the social facts upon which law must proceed and to which it is to be applied... ”.

Apabila hukum itu bertumpu pada peraturan dan perilaku, maka hukum progresif lebih menempatkan faktor perilaku di atas peraturan. Demikian, faktor dan kontribusi manusia dianggap lebih menentukan daripada peraturan yang ada. Faktor manusia ini adalah simbol dari unsur greget (*compassion, empathy, sincerety, edication, commitment, dare dan determination*) serta hukum itu selalu dalam proses membangun dirinya. Karl Renner merumuskan hal tersebut dengan sangat bagus dan mengatakan, “*the development of the law gradually works out what is socially reasonable*”.<sup>11</sup>

Landasan yuridis, merupakan pertimbangan atau alasan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan peraturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Keberadaan suatu lembaga tentunya harus ada

---

<sup>9</sup> Konstitusi menurut E.C.S. Wade adalah, “naskah yang memaparkan rangka dan tugas-tugas pokok dari badan-badan pemerintahan suatu negara dan menentukan pokok-pokok cara kerja badan-badan tersebut.”

<sup>10</sup> Roscoe Pound, *Scope and Purpose of Sociological Jurisprudence*, Harvard: 25 Harvard Law Review, 1912.

<sup>11</sup> Vilhelm Aubert, *Sociology of Law*, Penguin Books, 1969. Hal. 97

dasar hukumnya baik dalam UUD NRI 1945 maupun dalam peraturan pemerintah. Pembentukan mahkamah partai politik adalah merupakan amanat dari UU No. 2/2011, dimana dalam Pasal 32 ayat 2 menjelaskan penyelesaian perselisihan partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat 1 dilakukan oleh suatu mahkamah partai politik atau sebutan lain yang dibentuk oleh partai politik. Susunan mahkamah partai politik, disampaikan oleh partai politik kepada kementerian. Pasal dimaksud merupakan dasar hukum terbentuknya mahkamah partai politik sebagai lembaga yang berwenang mengadili perkara perselisihan partai.

Dalam Pasal 32 dan Pasal 33 tersebut tidak terlihat dengan jelas karakteristik kelembagaan mahkamah partai politik, yakni dalam hal pembentukan mahkamah partai politik, pertanggungjawaban mahkamah partai politik, legalitas kelembagaan/hakim mahkamah partai politik, susunan dan kedudukan mahkamah partai politik, proses dan prosedur beracara di mahkamah partai politik dan upaya hukum putusan mahkamah partai politik. Pengaturan partai politik menjadi salah satu kecenderungan utama negara demokrasi modern mengingat peran partai politik yang semakin penting. Pengaturan partai politik diperlukan untuk mewujudkan sistem kepartaian yang sesuai dengan tipe demokrasi yang dikembangkan dan kondisi bangsa Indonesia. Pengaturan tentang partai politik juga dimaksudkan untuk menjamin kebebasan partai politik itu sendiri, serta membatasi campur tangan berlebihan dari pemerintah yang dapat memasung kebebasan dan peran partai politik sebagai salah satu institusi yang diperlukan untuk melaksanakan kedaulatan rakyat. Salah satu aspek pengaturan partai politik adalah penyelesaian

perselisihan partai politik sebagai salah satu bentuk pemberian pemberdayaan partai politik, khususnya kemandirian partai politik sebagai lembaga penyelesaian konflik.

Tujuan pengaturan penyelesaian perselisihan partai politik dapat dilihat dari ketentuan yang mengatur perselisihan partai politik. Dari berbagai ketentuan di beberapa negara, pengaturan penyelesaian perselisihan partai politik antara lain bertujuan untuk melindungi ideologi negara, demokrasi, kedaulatan hukum, efisiensi dan kepastian hukum, keamanan nasional, pemberdayaan partai politik. Pengaturan hukum penyelesaian perselisihan partai politik diarahkan untuk menyederhanakan prosedur berperkara dan membentuk sistem kepartaian yang kuat dan mandiri. Kebebasan tersebut menempatkan partai politik pada awalnya sebagai organisasi privat individu walaupun aktivitas dan tujuannya bersifat publik. Demikian pengaturan perselisihan partai politik di masa mendatang diarahkan untuk mewujudkan pengaturan partai politik sesuai dengan tujuan mengembangkan kehidupan demokrasi berdasarkan hukum, dan asas peradilan yang sederhana cepat dan biaya ringan.

Lembaga yang pertama kali dibentuk untuk mengadili perselisihan partai politik berdasarkan UU No. 2/2011 adalah Mahkamah Partai Politik. kata mahkamah adalah kata serapan, berasal dari bahasa Arab: *Al Mahkamatu*<sup>12</sup> yang artinya tempat hukum yakni pengadilan dan ditambah kata partai politik sehingga menjadi Mahkamah Partai Politik. Ide pembentukan Mahkamah Partai dalam UU No. 2/2011 oleh DPR, juga diilhami oleh konflik internal PKB yang masuk keranah

---

<sup>12</sup> Louis Ma'luf Al Yassu'i dan Bernard Tottel Al Yassu'i, *Al Munjid* , Darul Masyriki, 1908. Hal. 54

hukum hal itu merupakan sejarah baru dalam hukum yakni munculnya hukum perselisihan partai politik yang diatur Pasal 32 dan Pasal 33 UU No. 2/2011 dimaksud. Kelembagaan Mahkamah Partai Politik di Indonesia masih sangat lemah, baik dari sudut pengaturan hukum, legalitas, sumber daya manusia, instrumen dan proses litigasinya. Kekuasaan Kehakiman di lingkungan Peradilan Umum dilaksanakan oleh Pengadilan Negeri; Pengadilan Tinggi. Tempat kedudukan Pengadilan Negeri menurut Pasal 4 ayat 1 adalah di ibukota Kab/Kota, dan daerah hukumnya meliputi wilayah Kota/Kabupaten. Berdasarkan Pasal 4 ayat 1 tersebut, maka wewenang mengadili ini memiliki implikasi yuridis yaitu berkaitan dengan kompetensi relatif dan kompetensi absolut dari masing-masing lembaga peradilan. Menurut Ali Abdullah<sup>13</sup> dalam kekuasaan atau wewenang mengadili ini ada dua macam kompetensi, yaitu kompetensi absolut, yaitu kompetensi yang berdasarkan peraturan hukum mengenai pembagian kekuasaan mengadili pada satu lingkungan peradilan dengan lingkungan peradilan lainnya. Kompetensi relatif, yaitu kompetensi yang berkaitan dengan pembagian wilayah kekuasaan mengadili antara peradilan yang satu dengan peradilan yang lain dalam satu lingkungan peradilan.

Menurut Soedikno Mertokusumo, pada dasarnya peradilan itu selalu berkaitan dengan pengadilan, dan pengadilan itu sendiri bukanlah semata-mata badan, tetapi juga terkait dengan pengertian yang abstrak, yaitu memberikan keadilan. Menurut Rochmat Soemitro,<sup>14</sup> unsur-unsur peradilan itu terdiri atas empat hal yaitu adanya

---

<sup>13</sup> Ali Abdullah, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Pasca Amandemen*, Jakarta: Penamedia Group, 2015. Hal. 53-54

<sup>14</sup> Rochmat Soemitro, *Masalah Peradilan Administrasi Dalam Hukum Pajak Di Indonesia*, Eresco, 1976. Hal. 7-8

aturan hukum yang abstrak yang mengikat umum yang dapat diterapkan pada suatu persoalan; adanya suatu perselisihan hukum yang konkrit; ada sekurang-kurangnya dua pihak; adanya suatu aparat peradilan yang berwenang memutuskan perselisihan.

Peradilan adalah segala sesuatu yang bertalian dengan tugas memutus perkara dengan menerapkan hukum, menemukan hukum *in concreto* dalam mempertahankan dan menjamin ditaatinya hukum materiil dengan menggunakan cara prosedural yang ditetapkan oleh hukum formal. Kekuasaan kehakiman adalah ciri pokok *rechtsstaat* (negara hukum) dan prinsip *the rule of law*. Demokrasi mengutamakan *the will of the people*, negara hukum mengutamakan *the rule of law*. Banyak ahli yang membahas kedua konsep itu, yakni demokrasi dan negara hukum dalam satu kontinum yang tak terpisahkan satu sama lain.<sup>15</sup> Namun keduanya perlu dibedakan dan dicerminkan dalam institusi yang terpisah satu sama lain. Kewenangan Mahkamah Partai politik tidak diatur dalam UU No. 2/2008 maupun UU No. 2/2011.

Kewenangan Mahkamah Partai politik dapat ditelusuri melalui ketentuan UU No. 2/2011, Pasal 32 ayat 1 menyatakan bahwa perselisihan partai politik diselesaikan oleh internal partai politik sebagaimana diatur di dalam AD dan ART. Ayat 2 penyelesaian perselisihan internal partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat 1 dilakukan oleh suatu mahkamah partai politik atau sebutan lain yang dibentuk oleh partai politik. Penjelasan Pasal 32 ayat 1 menyatakan bahwa yang dimaksud dengan perselisihan Partai politik meliputi (1) perselisihan yang

---

<sup>15</sup> Jose Maria Maravall and Adam Przeworski, *Democracy and the Rule of Law*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003. Hal. 242-260

berkenaan dengan kepengurusan; pelanggaran terhadap hak anggota partai politik; pemecatan tanpa alasan yang jelas; penyalahgunaan kewenangan; pertanggung jawaban keuangan; keberatan terhadap keputusan Partai Politik.

Demikian kewenangan Mahkamah Partai politik adalah mengadili perkara perselisihan partai politik yang terdiri dari konflik internal partai politik yang mendominasi perkara perselisihan partai politik di Indonesia adalah berkaitan dengan kepengurusan partai politik disemua tingkatan kepengurusan baik di tingkat pusat (DPP), tingkat Propinsi (DPW), tingkat Kabupaten/Kota (DPC). Perselisihan diawali perebutan jabatan sebagai Ketua Umum DPP dan Ketua untuk pengurus wilayah atau daerah. Persoalan kepengurusan partai adalah masalah sangat teknis yang jarang diketahui pihak luar, dan apabila terjadi perselisihan, maka penyelesaiannya diserahkan sepenuhnya kepada internal partai adalah tepat, karena penyelesaian melalui pengadilan akan memperpanjang masalah dan tidak menyelesaikan masalah.

Hak-hak anggota partai politik tidak diatur secara tegas dan rinci baik dalam UU No. 2/2008 maupun dalam UU No. 2/2011. Pasal 15 ayat 2 UU No. 2/2008 menyatakan bahwa anggota partai politik mempunyai hak dalam menentukan kebijakan serta hak memilih dan dipilih, dan pada ayat 3 justru kewajiban yang dinyatakan bahwa anggota partai politik wajib mematuhi dan melaksanakan AD ART serta berpartisipasi dalam kegiatan partai politik. Setiap anggota partai berhak mendapatkan perlakuan yang sama dari partai; memperoleh informasi atas seluruh aktivitas dan keputusan partai; memperoleh bimbingan, pelatihan, dan pendidikan politik dari Partai; mendapatkan perlindungan dan pembelaan dari

partai; mengeluarkan pendapat serta mengajukan usul, saran dan kritik; memilih dan dipilih. Proses pengambilan keputusan terkadang dilakukan tidak transparan dan prosedural. Dari sinilah biasanya pemicu terjadinya konflik karena ada anggota yang merasa hak-haknya dilanggar.

Mekanisme pemberhentian keanggotaan partai politik diatur Pasal 16 UU No. 2/2011 yang menyatakan bahwa pertama, anggota Partai Politik diberhentikan keanggotaannya dari Partai Politik apabila (a) meninggal dunia; (b) mengundurkan diri secara tertulis; (c) menjadi anggota partai politik lain; atau (d) melanggar AD dan ART. Kedua, tata cara pemberhentian keanggotaan partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat 1 diatur di dalam AD dan ART. Ketiga, Dalam hal anggota partai politik yang diberhentikan adalah anggota lembaga perwakilan rakyat, pemberhentian dari keanggotaan partai politik diikuti dengan pemberhentian dari keanggotaan di lembaga perwakilan rakyat (DPR/DPRD) sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Peraturan lebih lanjut mengenai pemberhentian keanggotaan partai, diatur dalam AD/ART Partai yang berfungsi sebagai peraturan dasar organisasi.

Mahkamah Partai diberikan kewenangan mengadili perkara penyalahgunaan wewenang yang tentunya penyalahgunaan yang dilakukan oleh pengurus partai. Penyalahgunaan wewenang menurut UU No. 30/2014 Tentang Administrasi Pemerintahan (selanjutnya disebut UU No. 30/2014) diatur dalam Pasal 17 perihal larangan penyalahgunaan wewenang, yang menyatakan bahwa badan/pejabat pemerintahan dilarang menyalahgunakan wewenang. Larangan penyalahgunaan wewenang yang meliputi (a) larangan melampaui wewenang; (b) larangan

mencampuradukkan wewenang; dan/atau (c) larangan bertindak sewenang-wenang. Penyalahgunaan kewenangan inilah menurut ketentuan penjelasan Pasal 32 ayat 1 UU No. 2/2011, masuk dalam kategori perselisihan partai politik yang menjadi kompetensi absolute Mahkamah Partai Politik.

Kewenangan lainnya yang telah diberikan oleh UU No. 2/2011 kepada mahkamah partai adalah pertanggung jawaban keuangan partai politik. Penjelasan Pasal 32 ayat 1 UU No. 2/2011 dinyatakan bahwa salah satu kewenangan Mahkamah Partai adalah mengadili perkara dan pertanggungjawaban keuangan partai. Dari pengertian tanggungjawab yang merujuk kepada makna tanggungjawab menurut hukum, dimana seseorang dapat dituntut, diperkarakan dan dipersalahkan dan kesiapan menerima beban sebagai akibat dari sikap dan tindakan diri sendiri atau pihak lain yang menimbulkan kerugian pihak lain. Secara umum sumber keuangan partai adalah dari perorangan/swasta dan dari keuangan negara (APBN/APBD), sehingga apabila anggota partai menyalahgunakan keuangan partai, secara hukum telah melakukan perbuatan pidana Pertama, penggelapan dalam jabatan melanggar Pasal 374 KUHP. Kedua, tindak pidana korupsi, yakni melanggar Pasal 8 UU No. 20/2011 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (selanjutnya disebut dengan UU No. 20/2011).

Demikian, salah satu kewenangan Mahkamah Partai politik adalah mengadili perkara pidana, maka hakim mahkamah tidak memenuhi syarat untuk mengadili perkara pidana dimaksud. Hal ini dikarenakan, sesuai ketentuan Pasal 1 ayat 8 UU No. 8/1981 Tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (selanjutnya disebut dengan KUHAP), menyatakan bahwa Hakim adalah pejabat peradilan negara

yang diberi wewenang oleh undang-undang untuk mengadili sedangkan hakim Mahkamah Partai bukan pejabat negara sehingga tidak mempunyai kewenangan untuk mengadili perkara pidana, walaupun hal itu untuk internal partai. Kalau benar Mahkamah Partai diberikan kewenangan untuk mengadili perkara pidana penggelapan/korupsi khusus untuk anggota partai politik, ada beberapa persoalan krusial yang belum diatur dalam undang-undang dimaksud yakni pertama, apakah perkara pertanggungjawaban keuangan partai politik tersebut, diajukan langsung oleh partai politik kepada mahkamah partai tanpa melalui penyidik (Polisi, Jaksa, KPK). kedua, Siapa yang bertindak sebagai penuntut umum dalam perkara penggelapan dan atau korupsi pengurus/anggota partai politik tersebut. ketiga, siapa yang berwenang melakukan eksekusi putusan mahkamah partai politik tersebut dalam hal perkara penggelapan (Pasal 374 KUHP) dan atau korupsi pengurus/anggota partai Politik (Pasal 8 UU No. 20/2011) tersebut. Keempat, Karena putusan mahkamah partai tentang anggota partai politik yang melanggar Pasal 374 KUHP atau melanggar Pasal 8 UU No. 20/2011 adalah perbuatan pidana yang tentunya ada hukuman pidananya, maka dimana “terpidana” akan menjalani hukuman.

Secara umum keputusan yang diterbitkan oleh partai politik tertuang dalam surat keputusan yang formatnya telah baku yang biasanya berkaitan dengan kepengurusan partai politik didaerah; pemberhentian keanggotaan partai politik; penunjukan calon presiden/wakil presiden dan calon kepala daerah. keberatan terhadap keputusan partai adalah salah satu kewenangan mahkamah partai. anggota partai yang merasa dirugikan atas terbitnya keputusan partai, mengajukan gugatan melalui PN bahkan ada yang melalui PTUN, dan apapun substansi putusan partai

politik dimaksud, gugatannya selalu menggunakan alasan keberatan terhadap keputusan partai. Sesuai ketentuan Pasal 32 dan Pasal 33 UU No. 2/2011, ada beberapa pola dan tahapan penyelesaian perselisihan partai politik yakni melalui forum musyawarah partai sesuai AD ART partai, kemudian apabila musyawarah tidak dicapai, selanjutnya melalui Mahkamah Partai dan apabila para pihak tidak puas dengan putusan mahkamah partai, maka perkara tersebut dapat diajukan ke pengadilan negeri. Apabila para pihak tidak puas dengan putusan pengadilan negeri, maka dapat mengajukan upaya hukum kasasi ke MA. Khusus perkara perselisihan partai politik yang berkaitan dengan kepengurusan, proses hukum yang panjang tersebut tersebut belum mengakhiri sengketa. Setelah kepengurusan lawan tersebut menang dan mendapatkan putusan pengesahan dari Menkum & HAM, maka keputusan dimaksud digugat ke PTUN, kalah mengajukan banding ke PT TUN, kalah lagi kasasi ke MA. Adapun tahapan proses penyelesaian perselisihan partai politik sesuai UU No. 2/2011 adalah musyawarah sebagai forum tukar menukar ide, gagasan dan pikiran dalam menyelesaikan masalah sebelum pengambilan keputusan, sesuai Al Quran (Ali Imron): dan bermusyawarahlah engkau dengan mereka dalam segala urusan”.

Demokrasi pancasila penentuan hasil dilakukan dengan cara musyawarah sesuai sila ke 4: “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan /perwakilan” dan jika terjadi kebuntuan yang berkepanjangan barulah dilakukan pemungutan suara, jadi demokrasi tidak sama dengan voting. Musyawarah adalah cara penyelesaian masalah yang paling elegan dan nyaman bagi pihak yang berselisih, dan semua partai mempunyai forum musyawarah. UU

No. 2/2008 maupun UU No. 2/2011 tidak mengatur tata cara musyawarah dan tingkatan serta jenisnya. Pengaturan mengenai musyawarah dan proses pengambilan keputusan dalam tubuh partai oleh pembuat undang-undang diserahkan sepenuhnya kepada partai politik yang diatur dalam AD/ART partai hasil Muktamar yang merupakan forum permusyawaratan tertinggi di partai. Dengan demikian, setiap permasalahan yang terjadi dalam tubuh partai politik harus diselesaikan melalui forum musyawarah partai yang telah tersedia di semua tingkatan kepengurusan dengan berpegang teguh pada aturan partai. Dalam anggaran dasar PKB Pasal 23 telah diatur mengenai hirarki tata urutan aturan partai adalah mabda' siyasi, anggaran dasar, anggaran rumah tangga, peraturan partai, keputusan partai.

Pengaturan penyelesaian perselisihan partai politik pada Pasal 32 dan Pasal 33 UU No. 2/2011 tersebut dengan tujuan untuk mengatur pola percepatan penyelesaian perselisihan dengan kewajiban bagi partai politik untuk membentuk Mahkamah Partai dimaksud telah menggeser kewenangan pengadilan yang selama ini mempunyai kewenangan untuk mengadili perselisihan partai politik. Sebagaimana ketentuan Pasal 32 ayat 1 UU No. 2/2011 menyatakan: Perselisihan Partai politik diselesaikan oleh internal partai politik sebagaimana diatur didalam AD/ART. Penyelesaian perselisihan internal partai politik dilakukan oleh mahkamah partai politik yang dibentuk oleh partai politik. Ketentuan Pasal 32 ayat 2 ini memberi kewajiban bagi partai politik untuk membentuk lembaga peradilan sendiri yang disebut dengan Mahkamah Partai politik. Pembentukan Mahkamah Partai politik ini diharapkan akan mendorong kemandirian partai politik yakni dapat menyelesaikan masalahnya

sendiri tanpa campur tangan berlebihan dari Pemerintah atau lembaga peradilan. Hal ini sesuai Pasal 12 huruf (b) UU No. 2/2008 yang menyatakan bahwa partai politik berhak mengatur dan mengurus rumah tangga organisasi secara mandiri. Adanya pengaturan mengenai kemandirian partai politik dan kewajiban bagi partai politik untuk menyelesaikan perkara sendiri secara profesional dan independen, maka diharapkan akan tercipta partai politik yang kuat, mandiri, profesional dan kredibel.

Institusi pengadilan dan para hakimnya adalah wasit atau pengawas dari aturan-aturan permainan. Lembaga peradilan menjadi pilihan utama penyelesaian konflik dan penemuan kebenaran, lembaga peradilan adalah keniscayaan bagi masyarakat moderen. Dasar hukum membawa perkara penyelesaian perselisihan partai ke pengadilan negeri adalah Pasal 33 ayat 1 UU No. 2/2011 yang menyatakan bahwa dalam hal penyelesaian perselisihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 tidak tercapai, penyelesaian perselisihan dilakukan melalui pengadilan negeri. Penyelesaian perselisihan partai melalui PN ini adalah upaya terakhir apabila jalan musyawarah dan penyelesaian melalui Mahkamah Partai tidak dapat dicapai. Gugatan perselisihan partai politik di PN dikualifikasikan sebagai perkara perdata dan persidangannya juga memakai hukum acara perdata, namun ada beberapa perbedaan yakni: pertama, perkara perselisihan partai politik yang diajukan penyelesaian melalui pengadilan negeri, proses persidangan dibatasi hanya 60 hari Pasal 33 ayat 3; kedua, putusan Pengadilan Negeri atas perkara perselisihan partai politik adalah putusan tingkat pertama dan terakhir Pasal 33 ayat 2; ketiga, tidak ada upaya hukum banding, putusan PN tersebut hanya dapat diajukan upaya hukum

kasasi ke MA. Pasal 33 ayat 2; keempat, proses pemeriksaan kasasi di Mahkamah Agung hanya 30 (tiga puluh ) hari. Pasal 33 ayat 3.

Proses hukum yang panjang tersebut juga belum tentu mengakhiri sengketa, karena setelah kepengurusan lawan tersebut menang dan mendapatkan putusan pengesahan kepengurusan partai dari Menkum & HAM, keputusan dimaksud digugat lagi ke PTUN, banding, kasasi sampai PK. Selain itu pengaturan penyelesaian perselisihan partai politik melalui pengadilan negeri bertentangan dengan hukum acara perdata, karena untuk gugatan perdata melalui pengadilan negeri hanya ada dua jenis perkara yakni perbuatan melanggar hukum (PMH) dan ingkar janji (wanprestasi), sedangkan perkara perselisihan partai adalah perkara administrasi yang bukan merupakan kewenangan pengadilan negeri untuk mengadili. Setelah reformasi, kewenangan PN dalam mengadili perkara banyak dicabut yakni digeser kepada lembaga negara yang baru diciptakan yakni lembaga diluar sistem peradilan yang menjalankan fungsi peradilan. Salah satunya adalah kewenangan PN mengadili perkara perselisihan internal partai politik telah dicabut berdasarkan ketentuan Pasal 32 ayat 2 UU No. 2/2011 tersebut. Namun pencabutan tersebut, tidak bersifat mutlak, karena apabila perkara perselisihan tersebut telah disidangkan dan diputus oleh Mahkamah Partai dan para pihak tidak puas, maka perkara tersebut, dapat diajukan lagi penyelesaiannya melalui PN sebagaimana ketentuan Pasal 33 ayat 1 tersebut.

Dalam kaitan tersebut, kehadiran Mahkamah Partai sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman di bidang penyelesaian perselisihan partai adalah suatu keniscayaan untuk menjawab tuntutan zaman. Karena itu, sesungguhnya posisi

Mahkamah Partai sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman harus diperkuat baik dari aspek kelembagaan maupun kewenangannya. Perkara perselisihan partai adalah perkara yang spesifik dan khas organisasi politik yang mana tidak semua orang bisa mengetahui apa yang sebenarnya terjadi yakni mengetahui dari pemberitaan media yang bias dan rancu antara berita dengan opini. Untuk itu pembuat undang-undang menyadari bahwa sudah waktunya penyelesaian perselisihan partai politik diserahkan sepenuhnya kepada partai politik tanpa campur tangan pemerintah. Demikian terjadi pergeseran kompetensi kewenangan mengadili perkara penyelesaian perselisihan partai politik dari pengadilan negeri ke Mahkamah Partai.

Hingga saat ini belum ada pengaturan mengenai eksekusi putusan Mahkamah Partai yang sebagian besar bersifat administratif, sehingga untuk eksekusi putusannya tidak diperlukan upaya paksa. Perkara yang menjadi kewenangan Mahkamah Partai politik secara umum dapat digolongkan menjadi 2 (dua) bagian yakni pertama, perkara yang berkaitan dengan hak-hak anggota partai yang biasanya berkaitan dengan pemberhentian sebagai anggota partai untuk kepentingan PAW anggota DPR/DPRD. Kedua, perkara yang berkaitan dengan kepengurusan partai politik. Surat Keputusan Partai politik tentang kepengurusan partai politik ini banyak disengketakan apabila berkaitan dengan: pertama, pendaftaran Calon Presiden/Wakil Presiden pada Pemilu Presiden dan Wakil Presiden baik sebagai pengusung maupun pendukung. Kedua, pendaftaran calon gubernur/wakil gubernur pada pemilihan kepala daerah gubernur/wakil gubernur baik sebagai pengusung maupun pendukung. Ketiga, pendaftaran calon bupati/wakil bupati, walikota/wakil walikota pada pemilihan kepala daerah kab/kota baik pengusung maupun pendukung.

Keempat, pendaftaran calon anggota legislatif DPR/DPRD pada pemilu legislatif.

Untuk perkara kepengurusan partai, putusan Mahkamah Partai tersebut dipakai dasar oleh KPU untuk mengetahui kepengurusan mana yang berhak untuk mengajukan calon presiden, gubernur, bupati/walikota dan juga dipakai oleh kepolisian untuk pengamanan acara-acara partai politik, Kementerian Dalam Negeri, Pemerintah Daerah untuk mencairkan dana bantuan partai politik dan Menkum & HAM untuk pengesahan kepengurusan partai, Presiden, KPU, Ketua DPR, Gubernur untuk memproses permohonan PAW anggota DPR/DPRD. Dengan demikian jelaslah, bahwa keputusan Mahkamah Partai bukan hanya berlaku untuk internal partai politik, namun juga berlaku untuk eksternal partai politik. Secara yuridis, setiap putusan itu harus dianggap benar sebelum ada pembatalan oleh pengadilan yang lebih tinggi *asas res judicata pro veritate habetur*. Ketentuan ini dimaksudkan untuk menjamin adanya kepastian hukum. Adapun upaya hukum atau perlawanan yang dapat dilakukan oleh para pihak yang tidak puas terhadap putusan mahkamah partai adalah melalui peninjauan kembali putusan (PK) merupakan upaya hukum luar biasa dimana upaya hukum PK hanya dapat diajukan terhadap putusan peradilan yang telah berkekuatan hukum tetap. Walaupun sesuai Pasal 32 ayat 5 UU No. 2/2011 putusan mahkamah bersifat final dan mengikat, sebaiknya tetap dibuka upaya hukum PK. Hal ini dalam rangka penghormatan terhadap HAM yang diatur dalam konstitusi. Agar upaya hukum PK tersebut tidak salahgunakan untuk mengulur-ulur waktu, maka harus diatur secara ketat dengan syarat tertentu serta jangka waktu tertentu dan Mahkamah harus segera mengambil putusan agar para pihak segera mendapatkan kepastian hukum.

Upaya hukum terhadap putusan Mahkamah Partai sesuai Pasal 33 ayat 1 adalah mengajukan gugatan ke PN dalam undang-undang tersebut tidak dijelaskan secara tegas apa bentuk penyelesaian melalui PN tersebut, karena sebagaimana hukum acara perdata pengajuan perkara ke pengadilan negeri dapat berupa: permohonan, gugatan, atau *verzet* (perlawanan) tidak diatur secara tegas. Dalam hukum acara perdata gugatan perkara perdata ke pengadilan negeri hanya dikenal 2 (dua) jenis perkara yakni perbuatan melawan hukum (PMH) atau *wanprestasi* (ingkar janji). Kalau putusan Mahkamah Partai diajukan sebagai gugatan PMH di PN, tidak tepat karena perkara perselisihan partai politik pada intinya adalah perkara keberatan terhadap putusan partai yakni perkara administrasi yang bukan merupakan kewenangan pengadilan negeri yakni merupakan kewenangan PTUN.

#### **4.1.2 Penyelesaian Eksternal Sengketa Partai Politik**

Prinsip-prinsip hukum pengaturan penyelesaian perselisihan internal partai politik yang harus ditaati sesuai ketentuan UU No. 2/2011 adalah pertama, harus melalui forum internal partai terlebih dahulu. Sesuai dengan ketentuan Pasal 32 ayat 1 UU No. 2/2011 yang menyatakan bahwa perselisihan partai politik diselesaikan oleh internal partai politik sebagaimana diatur di dalam AD/ART. Semangat dalam Pasal 32 ayat 1 ini adalah partai politik dapat menyelesaikan masalahnya sendiri, aturan dan tata cara pengambilan keputusannya ada dalam AD/ART partai yakni membatasi agar tidak semua masalah dibawa ke pengadilan. Sejalan dengan kebutuhan masyarakat Indonesia saat ini untuk penyelesaian perselisihan partai politik secara normatif telah mengalami perubahan yakni dengan di undangkannya UU Nomor 2 Tahun 2011 dimaksud sehingga kehidupan dan atau dinamika partai

politik lebih harmonis, dinamis, dan berkeadilan sesuai dengan nilai-nilai Pancasila. Berdasarkan undang-undang tersebut telah ada pengadilan khusus yang menangani penyelesaian perselisihan partai politik, yaitu pertama, Mahkamah Partai politik yang dibentuk oleh Partai politik sendiri yang berwenang memeriksa, mengadili perselisihan partai politik.

Kedua, pembentukan Mahkamah Partai politik oleh partai politik. Tata cara pembentukan Mahkamah Partai politik diatur dalam Pasal 32 ayat 3 UU No. 2/2011 yang menyatakan bahwa susunan Mahkamah Partai politik atau sebutan lain sebagaimana dimaksud pada ayat 2 disampaikan oleh pimpinan partai politik kepada kementerian. Dengan demikian, kewenangan hakim Mahkamah Partai dalam mengadili perkara perselisihan partai diperoleh kewenangan dari partai politik, sedangkan hakim dimaksud adalah pengurus partai politik yakni bagian dari partai. Seharusnya hakim mahkamah dalam mengadili perkara perselisihan partai politik harus memperoleh kewenangan tersebut dari negara dan negara diwakili oleh kepala negara. Ketiga, proses persidangan di mahkamah partai 60 (enam puluh) hari. Sesuai ketentuan Pasal 32 ayat 4 UU No. 2/2011 yang menyatakan bahwa Penyelesaian perselisihan internal partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat 2 harus diselesaikan paling lambat 60 hari. Pasal ini menjawab kritikan masyarakat atas lambatnya pelayanan pengadilan dalam menyelesaikan perkara.

Menurut Yahya Harahap,<sup>16</sup> penyakit kronis yang menjangkiti semua badan peradilan diantaranya penyelesaian sengketa sangat lamban, sistem pemeriksaan yang *very formalistic* (sangat formalistis) dan *very technical* (sangat

---

<sup>16</sup> M. Yahya Harahap, *Hukum Acara Perdata (Gugatan, Persidangan, Penyitaan, Pembuktian Dan Putusan Pengadilan)*, Jakarta: Sinar Grafika, 2015. Hal. 233

teknis), pada sisi lain arus perkara semakin banyak baik secara kualitas maupun kuantitas sehingga terjadi beban yang *overloaded* (berlebihan), biaya berperkara yang mahal, putusan pengadilan tidak menyelesaikan masalah.

Menurut J. David Reitzel:<sup>17</sup> *there is a long wait for litigants to get trial.* Jangankan untuk mendapatkan putusan yang berkekuatan hukum tetap, untuk menyelesaikan pada satu instansi peradilan saja, harus antri menunggu. keempat, putusan Mahkamah Partai politik bersifat final dan mengikat. Proses pemeriksaan suatu perkara dianggap selesai apabila telah ditempuh jawab menjawab antara para pihak dilanjutkan dengan pembuktian dari masing- masing pihak. Jika semua tahap ini telah selesai tuntas, maka Majelis menyatakan pemeriksaan ditutup dan selanjutnya majelis mengadakan rapat permusyawaratan majelis untuk menentukan dan mengambil putusan. Secara garis besar formulasi putusan diatur dalam Pasal 184 ayat 1 HIR atau Pasal 195 RBG. Apabila putusan tidak mengikuti susunan perumusan yang digariskan Pasal tersebut diatas, putusan tidak syah dan harus dibatalkan.<sup>18</sup> Menurut Yahya Harahap, putusan lembaga pengadilan harus memenuhi asas: memuat dasar alasan yang jelas dan rinci.

Putusan hakim harus berdasarkan pertimbangan yang jelas dan cukup dan apabila putusan tidak memuat pertimbangan yang cukup atau *onvoldoende gemotiveerd insufficient judgement*. Hal ini dipertegas lagi dalam Pasal 25 UU No. 4/2004 bahwa: segala putusan pengadilan harus memuat alasan-alasan dan dasar-dasar putusan dan mencantumkan Pasal-Pasal undang-undang tertentu yang bersangkutan dengan perkara yang diputus atau berdasarkan hukum tak tertulis

---

<sup>17</sup> *ibid.* Hal. 233

<sup>18</sup> *ibid.* Hal. 807

maupun yurisprudensi atau doktrin hukum. Demikian pula, putusan Mahkamah Partai Politik sesuai Pasal 32 ayat 5 yang menyatakan bahwa putusan Mahkamah Partai politik atau sebutan lain bersifat final dan mengikat secara internal dalam hal perselisihan yang berkenaan dengan kepengurusan. Substansi dari aturan tersebut telah tepat, namun kalimat harus diubah karena: (a) Putusan Mahkamah Partai tidak hanya untuk kepentingan internal Partai politik yang bersangkutan, namun juga sebagai dasar atau pedoman lembaga lain, yakni: putusan mahkamah partai tentang kepengurusan partai, akan dipakai sebagai dasar oleh Presiden, KPU, Kemendagri, Kepolisian dalam pencalonan: Presiden, Gubernur, Bupati/Walikota. Begitu juga terkait dengan pemberhentian anggota partai politik akan dipakai oleh KPU, Bupati, Gubernur, Presiden untuk proses pergantian antar waktu anggota DPR/DPRD. (b) Sifat final dan mengikatnya putusan mengikat mahkamah yang diatur Pasal 32 ayat 5 tersebut kabur, karena adanya ketentuan Pasal 33 ayat 1 yang menyatakan bahwa dalam hal penyelesaian perselisihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 tidak tercapai, penyelesaian perselisihan dilakukan melalui pengadilan negeri.

Berdasarkan ketentuan pada Pasal 33 ayat 1 inilah putusan Mahkamah Partai berkekuatan hukum tetap karena bersifat final dan mengikat yang telah diberikan oleh undang-undang tidak dapat diajukan gugatan baru lagi ke Pengadilan Negeri. Begitu juga Menteri Hukum & HAM yang menerbitkan Keputusan Pengesahan Kepengurusan Partai Politik berdasarkan putusan Mahkamah Partai politik, secara substansial keputusannya tidak dapat digugat di PTUN, karena Menteri melaksanakan putusan Mahkamah Partai. Kelima, proses pemeriksaan di pengadilan negeri 60 (enam puluh) hari. Sesuai ketentuan Pasal 33 ayat 3 UU Nomor 2 Tahun 2011 yang

berbunyi: perkara perselisihan partai politik diselesaikan oleh pengadilan negeri paling lama 60 (enam puluh) hari sejak gugatan perkara terdaftar di kepaniteraan PN dan oleh MA paling lama 30 hari sejak memori kasasi terdaftar di kepaniteraan Mahkamah Agung. Padahal untuk perkara umum, sesuai SEMA Nomor 6/1994 jo Keputusan Ketua MA Nomor KMA/007/SK/IV/1994 harus telah diputus dalam waktu maksimal 6 (enam) bulan, dengan demikian aturan dalam Pasal 33 ayat 3 tersebut diatas merupakan kemajuan bagi proses percepatan penyelesaian perkara. Dengan demikian pengaturan Penyelesaian Perkara Perselisihan Partai politik yang harus selesai pemeriksaannya selambat-lambatnya 60 hari dapat memacu pengadilan negeri untuk menyelesaikan perkara lebih cepat. Keenam, putusan pengadilan negeri tidak bisa diajukan banding. Ketentuan Pasal 33 ayat 2 menjelaskan bahwa putusan pengadilan negeri adalah putusan tingkat pertama dan terakhir dan hanya dapat diajukan kasasi kepada MA. Semangat dari pembuat undang-undang adalah untuk mempercepat penyelesaian perkara dan menekan biaya perkara yakni untuk perkara perselisihan partai politik tidak ada upaya hukum banding. Namun aturan tersebut belum banyak dipahami oleh PN maupun PT. Ketujuh, proses pemeriksaan kasasi di Mahkamah Agung 30 (tiga puluh) hari. Berdasarkan Pasal 33 ayat 3 UU Nomor 2/2011 menyatakan: perkara perselisihan partai politik diselesaikan oleh PN paling lama 60 hari sejak gugatan perkara terdaftar di kepaniteraan PN dan oleh MA paling lama 30 hari sejak memori kasasi terdaftar di Kepaniteraan MA.

Pengaturan tentang Kasasi atas putusan perselisihan partai politik PN tanpa banding dan MA diberi waktu 40 hari untuk memutus perkara adalah merupakan upaya untuk percepatan proses penyelesaian perkara perselisihan partai politik

dan menjawab cibiran masyarakat yang menyatakan pelayanan pengadilan sangat lamban dan berbelit. Pemeriksaan kasasi di MA hanya meliputi putusan hakim yang mengenai hukumnya. Secara normatif, proses pemeriksaan kasasi di MA memang 60 hari, tapi dalam praktek proses pemeriksaan kasasi di MA mulai pendaftaran sampai mendapatkan putusan rata-rata 12 bulan sampai 24 bulan dan hal ini tidak efektif untuk penyelesaian perkara politik yang memerlukan penyelesaian yang cepat, tepat dan akurat. Prosedur yang panjang dalam acara pemeriksaan perkara ini tidak mencerminkan asas sederhana, cepat dan biaya ringan. Penyelesaian perselisihan partai di Mahkamah Partai yang sederhana, cepat (60 hari) dan biaya ringan (tanpa advokat) adalah merupakan upaya pembuatan undang-undang dalam penyederhanaan prosedur berperkara.

Dalam peraturan perundang-undangan nasional permasalahan mendasar yang dihadapi adalah jumlah undang-undang sangat banyak, namun kualitas peraturan perundang-undangan tersebut masih belum seperti yang diharapkan. Banyaknya peraturan perundang-undangan yang tumpang tindih, dan atau bertentangan antara satu dan yang lain baik secara vertikal maupun horizontal mengakibatkan kebingungan, baik di kalangan masyarakat maupun aparat hukum yang melaksanakannya. Hal tersebut menyebabkan tidak ada ketidakpastian hukum bagi masyarakat dan untuk itulah aturan perundangan masih banyak yang harus disempurnakan dan atau diganti utamanya yang berkaitan dengan penyelesaian perselisihan partai politik.

Politik hukum di Indonesia adalah kebijakan dasar penyelenggara negara dalam bidang hukum yang akan, sedang dan telah berlaku, yang bersumber dari

nilai-nilai yang berlaku, yang bersumber dari nilai-nilai yang berlaku di masyarakat untuk mencapai tujuan negara yang dicita-citakan.<sup>19</sup> Aturan mengenai partai politik dan pemilu serta susunan dan kedudukan anggota DPR masih tersebar di beberapa undang-undang. Artinya, kodifikasi aturan Pemilu dan partai politik serta Susduk DPR sebagaimana diamanatkan UUD NRI 1945 belum dilaksanakan. Apabila diklasifikasikan dalam beberapa faktor, maka yang menjadi penyebab adalah faktor historis, faktor kepentingan politis, kepentingan praktis, dan tafsir hukum atas rumusan Pasal dalam UUD 1945. Untuk dapat melakukan kodifikasi aturan hukum partai politik, Pemilu dan Susduk DPR, terdapat beberapa upaya yang harus dilakukan, yang intinya adalah membangun kesepakatan politik pada awalnya dan diterapkan secara konsisten dalam jangka panjang. Kesepakatan politis tersebut, antara lain: kesepakatan politik mengenai waktu pelaksanaan pemilu, peserta pemilu, penyelenggara pemilu, partai politik dan susunan kedudukan DPR yang tidak kalah pentingnya adalah kesepakatan politik untuk menetapkan sistem pemilu yang tetap, partai politik yang tidak berubah setiap menjelang pemilu, serta menciptakan sebuah mekanisme penanganan dan penyelesaian perselisihan partai politik dan sengketa yang berkaitan dengan Pemilu.

Pengembangan ilmu di bidang perundang-undangan dapat mendorong fungsi pembentukan undang-undang yang sangat diperlukan kehadirannya, oleh karena di dalam negara yang berdasar atas *verzorgingsstaat* (hukum modern), tujuan utama dari pembentukan undang-undang bukan lagi untuk menciptakan kodifikasi

---

<sup>19</sup> Abdul Latif dan Hasbi Ali, *Politik Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 2011. Hal. 3

bagi norma- norma dan nilai-nilai kehidupan yang sudah mengendap dalam masyarakat, akan tetapi untuk menciptakan modifikasi atau perubahan dalam kehidupan masyarakat.<sup>20</sup> Proses pembuatan undang-undang sebagai wujud pembangunan hukum adalah rentetan kejadian yang bermula dari perencanaan, pengusulan, pembahasan dan pengesahan. Semua proses tersebut dilakukan oleh para aktor yang dalam sistem demokrasi modern disebut eksekutif dan legislatif. Tata tertib pembentukan peraturan perundang-undangan harus dirintis sejak perencanaan sampai pengundangnya. Untuk membentuk undang-undang yang baik, diperlukan berbagai persyaratan yang berkaitan dengan sistem, asas, tata cara penyiapan dan pembahasan, teknik penyusunan maupun pemberlakuannya. Pembentukan UU No. 2/2011 harus memenuhi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.

Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan salah satu dari pembangunan hukum, di samping penerapan, penegakan hukum, dan pemahaman mengenai hukum itu sendiri. Sebagaimana diketahui bersama bahwa pembangunan hukum yang dilaksanakan secara komprehensif mencakup substansi hukum, kelembagaan hukum, dan budaya hukum serta dibarengi dengan penegakan hukum secara tegas, konsisten, dengan tetap menjunjung tinggi hak asasi manusia, akan mampu mengaktualisasikan fungsi hukum sebagai sarana pembaharuan dan pembangunan serta instrumen penyelesaian masalah secara adil dan sebagai

---

<sup>20</sup> Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan, Jenis, Fungsi, Dan Materi Muatan* Jakarta: Kanisius, 2011. Hal. 2

pengatur perilaku masyarakat untuk menghormati hukum.<sup>21</sup> Dari hasil temuan penelitian atas yang telah terurai diatas, jelaslah bahwa proses pembuatan UU No. 2/2011 dimaksudkan untuk pertama, tidak dilakukan sesuai tata cara pembuatan undang-undang yang baik yakni melanggar asas kepastian hukum dan keadilan karena adanya norma yang bertentangan antara satu dengan lainnya sehingga penyelesaian perkara berlarut-larut. kedua, melanggar asas kemanfaatan karena norma-norma dalam undang-undang dimaksud tidak dapat membawa manfaat bagi masyarakat karena tidak dapat dilaksanakan yakni kewenangan mahkamah partai mengadili perkara pidana.

Terdapat 7 faktor yang mempengaruhi penurunan kualitas undang-undang di Indonesia,<sup>22</sup> dan salah satu di antara 7 faktor tersebut, terbaikannya naskah akademis (NA) dalam proses penyusunan rancangan undang-undang. Dengan naskah akademis, setidaknya-tidaknya suatu rancangan undang-undang dapat dipertanggung- jawabkan secara ilmiah terutama mengenai konsepsi yang berisi: latar belakang, tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan dan lingkup, jangkauan objek atau arah pengaturan. Bagaimanapun, dalam proses penyusunan suatu rancangan undang-undang, naskah akademis merupakan potret tentang berbagai permasalahan yang ingin dipecahkan melalui undang-undang yang akan dibentuk atau disahkan. Pembentukan undang-undang adalah proses pembuatan yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan,

---

<sup>21</sup> Kementerian Hukum Dan HAM RI, *Laporan Kompendium Bidang Hukum Perundang-Undangan*, Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Pusat Penelitian Dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional, 2008. Hal. 29

<sup>22</sup> Saldi Isra, *Peran Naskah Akademik Dalam Penyusunan Peraturan Perundang-undangan "Diklat Legal Drafting Lembaga Administrasi Negara (LAN)*, Jakarta: Pusat Diklat LAN, 2009. 2 <<http://www.saldiisra.web.id>> accessed 17 May 2019.

perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan. Artinya perencanaan merupakan salah satu langkah penting dalam pembentukan undang-undang yang baik.

Kehadiran naskah akademik menjadi semakin penting. Hal ini ditegaskan oleh Ann dan Robert Siedman<sup>23</sup> bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan *research* dan *the concept paper* menjadi kebutuhan yang tidak terelakkan. Dengan demikian, naskah akademik merupakan upaya untuk menjelaskan secara lebih terbuka kepada seluruh *stake-holders* tentang signifikansi kehadiran sebuah peraturan perundang-undangan.<sup>24</sup> Naskah akademik sekurang-kurangnya memuat dasar filosofis, yuridis, sosiologis, pokok dan lingkup materi yang akan diatur dalam rancangan undang-undang. Secara umum, naskah akademik memuat urgensi, konsepsi, landasan, alas hukum dan prinsip-prinsip yang digunakan serta pemikiran tentang norma-norma yang telah dituangkan ke dalam bentuk pasal-pasal dengan mengajukan beberapa alternatif, yang disajikan dalam bentuk uraian yang sistematis dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmu hukum dan sesuai dengan politik hukum yang telah digariskan.

Pengaturan penyelesaian perselisihan partai politik dalam Pasal 32 dan Pasal 33 UU No. 2/2011 dimaksud, tidak diuraikan dalam naskah akademik rancangan undang-undang tersebut sewaktu diajukan kepada DPR, sehingga tidak diketahui secara jelas, apa latar belakang, landasan yuridis, sosiologis dan filosofis pengaturan kelembagaan Mahkamah Partai, legalitas hakim mahkamah, hukum

---

<sup>23</sup> Ann dan Robert Siedman, *Legislative Drafting for Democratic Social Change*, Kluwer Law International, 2001. Hal. 113

<sup>24</sup> Saldi Isra. *Op.Cit.* Hal. 5

acara perselisihan partai, upaya hukum putusan mahkamah dll. Kalau sewaktu menyusun rancangan UU No. 2/2011 masalah penyelesaian perselisihan partai tersebut disusun dan atau dibahas dengan baik dalam naskah akademik rancangan undang-undang tersebut, maka akan diketahui dengan jelas: Pertama, permasalahan yang akan timbul dalam bidang penyelesaian perselisihan partai politik, sehingga undang-undang partai politik tersebut dapat memberi landasan dan kepastian hukum dalam pelaksanaan kegiatan penyelesaian perselisihan partai politik. Kedua, keterkaitan rancangan undang-undang tentang partai politik dengan undang-undang lainnya yang terkait seperti undang-undang tentang sistem peradilan, undang-undang pemilihan umum, KUHP, KUHP, KUHPPerdata, undang-undang susunan dan kedudukan DPR, undang-undang administrasi pemerintahan dan sebagainya. Ketiga, landasan filosofis, sosiologis, yuridis, dan ekonomis dalam pembentukan rancangan undang-undang tentang partai politik. Keempat, sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan pembentukan rancangan undang-undang tentang partai politik.

Dari sisi pembentukan undang-undang, setidaknya pembentuk undang-undang harus memahami terlebih dahulu asas-asas pembentukan undang-undang dan asas-asas materi muatan undang-undang sebelum membentuknya untuk mencegah undang-undang mandul. Rincian jenis undang-undang membedakan materi muatan masing-masing jenis tersebut dan terhadap jenis norma dan cara penerapannya. Untuk membedakan masing-masing tersebut, sering mengalami kesulitan karena ada perbedaan yang sangat tipis antara jenis yang satu dengan

jenis lainnya, dan kemungkinan dapat menimbulkan tumpang tindih materi muatan dan persamaan jenis norma pada masing-masing jenis.

Materi yang mengatur perselisihan partai dalam UU No. 2/2011 hanya diatur dalam 2 (dua) Pasal yakni Pasal 32 dan Pasal 33 dengan 8 (delapan) ayat adalah tidak rasional dibandingkan dengan kompleksitas permasalahan perselisihan partai politik di Indonesia. Ada beberapa masalah perselisihan partai politik yang perlu pengaturan secara komprehensif, namun tidak diatur dalam UU No. 2/2011 dimaksud diantaranya: lembaga mahkamah partai, legalitas hakim mahkamah, hukum acara mahkamah partai, putusan mahkamah partai, upaya hukum putusan mahkamah, hubungan mahkamah dengan partai politik, pencurian suara antar calon anggota legislatif dalam satu partai, pencurian hasil perolehan suara partai oleh anggota partai dll. Selain itu dalam undang-undang dimaksud juga tidak ada pengaturan terkait dengan pendelegasian pengaturan, rumusan norma yang tidak jelas atau rancu, mempunyai arti terlalu luas, norma yang bertentangan norma yang lain, serta norma yang tidak dapat dilaksanakan.

Mekanisme pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan undang-undang di badan legislatif DPR berdasarkan UU No. 27/2009 dan tata tertib DPR. Pengaturan perselisihan partai politik dalam UU No. 2/2011 dimaksud tidak sinergi serta sinkron dengan undang-undang yang telah ada dan berlaku, hal ini tercermin pada: Pertama, pemberian kewenangan Mahkamah Partai di bidang pidana, tidak disinergikan dengan KUHAP mengenai kewenangan Hakim mengadili penggelapan dan tindak pidana korupsi. Kedua, upaya hukum putusan mahkamah partai tidak diselaraskan dengan hukum acara perdata, undang-undang

Nomor 4 tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 Tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2004 Tentang perubahan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 Tentang Peradilan Umum, yakni berkaitan dengan: legalitas hakim, jenis upaya hukum atau gugatan ke Pengadilan Negeri serta format putusan. Ketiga, legalitas jabatan Hakim tidak diselaraskan dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 Tentang KUHAP, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara karena hakim Mahkamah Partai menjalankan fungsinya mengadili perkara partai politik bertindak untuk dan atas nama negara.

#### **4.2 Prosedur dan Dasar-Dasar Penyelesaian Perselisihan Kepengurusan**

Sistem kepartaian yang berlangsung di Indonesia dewasa ini ditandai dengan sejumlah fenomena yaitu:

1. Pertama, partai politik lebih tampil sebagai alat memobilisasi dukungan dari warga masyarakat daripada sebagai sarana bagi warga negara memperjuangkan aspirasi dan kepentingannya. Karena itu kiprah partai politik jauh lebih mengedepankan fungsi mobilisasi daripada fungsi representasi politik.
2. Kedua, kegiatan partai politik lebih terfokus pada upaya mencari dan mempertahankan kekuasaan baik di dalam partai maupun dalam lembaga legislatif dan eksekutif melalui pemilihan umum.
3. Ketiga, kegiatan partai politik menterjemahkan aspirasi dan kepentingan masyarakat menjadi rancangan kebijakan publik berdasarkan ideologi

partai, dan memperjuangkan rancangan kebijakan publik tersebut melalui proses politik di lembaga legislatif dan eksekutif, baik pada tingkat nasional maupun lokal, sangat terbatas. Dapat disimpulkan betapa porsi kegiatan (beserta waktu dan dana) mencari dan mempertahankan kekuasaan jauh lebih besar daripada porsi kegiatan yang berorientasi pada kebijakan publik.

4. Keempat, sejak Pemilu 1999 sampai Pemilu 2009 perilaku memilih rakyat Indonesia menunjukkan fenomena yang dalam Ilmu Politik disebut sebagai *volatile voting behavior*. Jumlah “pemilih mengambang” (alias *swinging voters*) yang mencapai sekitar 35%, partai politik “pemenang” Pemilu berbeda dari satu Pemilu ke Pemilu berikutnya<sup>25</sup> dan angka kemenangan selalu dibawah 30%, pada setiap pemilihan umum muncul dua partai baru yang langsung dapat mencapai ambang-batas masuk DPR,<sup>26</sup> dan jumlah *nonvoters* semakin meningkat (18% pada Pemilu 2004 menjadi 31% pada Pemilu 2009), merupakan sejumlah fakta yang menunjukkan adanya fenomena *volatile voting behavior* tersebut. Fenomena ini menunjukkan tingkat kepercayaan pemilih yang rendah kepada partai politik. Rasa keterikatan kepada partai semakin memudar (politik aliran memudar). Fenomena seperti ini tidak lain merupakan akibat dari partai politik tidak melaksanakan fungsi representasi politik dan kurang berorientasi pada kebijakan publik sesuai dengan kepentingan konstituen.

---

<sup>25</sup> Pemilu Anggota DPR dan DPRD Tahun 1999, Tahun 2004 dan Tahun 2009 masing-masing dimenangkan oleh Partai Demokrasi Indonesia-Perjuangan (PDI-P), Partai Golongan Karya, dan Partai Demokrat tidak dengan mayoritas melainkan dengan pluralitas.

<sup>26</sup> Partai Demokrat dan Partai Keadilan Sejahtera pada Pemilu 2004, dan Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra) dan Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura) pada Pemilu 2009.

5. Kelima, pengelolaan partai politik masih lebih banyak berdasarkan keputusan pengurus dibawah kepemimpinan yang sentralistik, oligarhik, dan personalistik daripada kepemimpinan demokratis berdasarkan keputusan Rapat Anggota. Baik kepengurusan maupun kebijakan partai di daerah ditentukan oleh Pengurus Pusat (sentralistik), keputusan pengurus pusat ditentukan oleh sekelompok kecil tokoh yang dekat dengan Ketua Umum (oligarhik), dan kata akhir dalam semua keputusan partai berada pada tangan Ketua Umum (personalistik).
6. Keenam, karena kegiatan partai jauh lebih terfokus pada mencari dan mempertahankan kekuasaan dalam partai, lembaga legislatif (DPR dan DPRD) dan eksekutif daripada upaya merumuskan dan memperjuangkan alternatif kebijakan publik sesuai dengan tuntutan ideologi dan konstituen, maka sumber penerimaan partai tidak lain berasal dari Ketua Umum, dan kader partai yang duduk dalam lembaga legislatif dan eksekutif (*self financing Elites*), para pengusaha tertentu yang memerlukan dukungan (izin, proyek, dan perlindungan) dari partai yang mempunyai kekuasaan di lembaga legislatif dan eksekutif (*external-financing Elites*), dan tindakan kolusif (*bancaan* atau bagi-bagi) semua partai politik mendapatkan dana melalui posisi mereka di Badan Anggaran, dan alokasi proyek di Komisi (*cartel parties*). Para anggota hampir semua partai politik tidak membayar iuran atau kontribusi uang lainnya karena para anggota lebih banyak dimobilisasi untuk melaksanakan keputusan pengurus pusat daripada ikut membuat keputusan partai.

7. Ketujuh, jumlah partai politik peserta Pemilu masih terlalu banyak, yaitu 48 pada Pemilu 1999, 24 pada Pemilu 2004 dan 38 pada Pemilu 2009, sehingga lebih membingungkan rakyat daripada memudahkan rakyat dalam menilai dan memilih partai politik dan calon yang diajukan. Jumlah peserta yang terlalu banyak ini terjadi<sup>27</sup> tidak saja karena persyaratan partai politik menjadi peserta Pemilu selalu berubah dari satu Pemilu ke Pemilu berikutnya (bahkan ketentuan yang belum sempat dilaksanakan justru diganti dengan ketentuan baru), karena menjadi salah satu komoditi yang dipertukarkan dalam pengambilan keputusan, tetapi juga karena KPU tidak konsisten melaksanakan persyaratan yang ditetapkan dalam undang-undang. Karena belum ada sistem yang baku dalam penentuan partai politik peserta Pemilu, maka setiap menjelang Pemilu banyak waktu dan energi dihabiskan untuk memperdebatkan persyaratan partai politik menjadi peserta Pemilu. Selain karena faktor profesionalisme yang masih rendah, ketidakkonsistenan KPU dalam melaksanakan persyaratan dan prosedur verifikasi atas kebenaran data yang diajukan juga karena tidak tersedia waktu yang memadai untuk melakukan verifikasi secara konsisten.

---

<sup>27</sup> Ketidakmampuan partai politik memberi ruang gerak bagi setiap unsurnya (antara lain karena kepemimpinan personalistik) merupakan salah satu sumber perpecahan partai politik. Pihak yang keluar atau dikeluarkan dari suatu partai politik kemudian membentuk partai sendiri. Karena persyaratan partai politik menjadi Peserta Pemilu sering berubah, bahkan ketentuan yang belum sempat dilaksanakan sudah diganti dengan ketentuan baru, dan ketidakmampuan KPU melaksanakan ketentuan secara konsisten, maka jumlah partai politik peserta Pemilu bukannya berkurang melainkan meningkat. Kemunculan partai politik peserta Pemilu baru, seperti Gerindra dan Partai Hanura, bukan menambah warga negara yang peduli partai melainkan hanya menarik dukungan dari partai politik lain. Jumlah kenaikan dukungan bagi Partai Demokrat, Partai Gerindra dan Partai Hanura kurang lebih sama dengan jumlah penurunan dukungan kepada P. Golkar, PDI Perjuangan, dan juga PKB.

8. Kedelapan, dari empat peran partai politik sebagai Peserta Pemilu Anggota DPR dan DPRD, yaitu rekrutmen, kaderisasi, pencalonan dan penetapan calon terpilih (melalui penentuan nomor urut calon), tampaknya hanya pencalonan saja yang masih dilaksanakan oleh partai karena rekrutmen dan kaderisasi belum dilakukan secara sistematis dan berkesinambungan sedangkan penetapan calon terpilih menjadi hilang ketika KPU bersedia “dipaksa” Mahkamah Konstitusi menggunakan formula “urutan suara terbanyak” dalam penetapan calon terpilih pada Pemilu Anggota DPR dan DPRD tahun 2009.

Pendekatan lain yang dapat digunakan untuk mengetahui sistem kepartaian yang senyatanya berlangsung di Indonesia adalah derajat pelebagaan sistem kepartaian. Derajat pelebagaan suatu sistem kepartaian dapat diobservasi pada empat faktor.<sup>28</sup>

1. Pertama, derajat stabilitas kompetisi antar partai politik. Stabilitas kompetisi antar partai politik dapat diamati pada:
  - (1) Derajat perubahan dukungan kepada partai politik dari satu Pemilu ke Pemilu berikutnya
  - (2) Bentuk kompetisi antar partai politik apakah bersifat kolusif (berbagi keuntungan tapi melupakan kepentingan masyarakat luas), *combative* (mengalahkan musuh lebih penting daripada keberlangsungan demokrasi), ataukah moderat
  - (3) Jarak ideologi antar partai.

---

<sup>28</sup> Paige J. Tan, “Indonesia Seven Years After Suharto Party System Institutionalization in a New Democracy,” *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 28 No. 1 April 2006.

Derajat stabilitas kompetisi antar partai politik akan tinggi bila perubahan dukungan pemilih kepada partai politik dari Pemilu ke Pemilu sangat kecil, bentuk kompetisi bersifat moderat, dan jarak ideologi tidak terlalu ekstrim sehingga masih memungkinkan pencapaian kesepakatan. Stabilitas kompetisi antar partai di Indonesia tampaknya masih rendah karena perubahan dukungan pemilih kepada partai politik antar Pemilu masih cukup tinggi (sekitar 29%), bentuk kompetisi campur aduk antara ketiga bentuk tersebut, dan jarak ideologi tidak lagi ekstrim. Jumlah partai politik yang efektif di DPR memang masih terlalu banyak (sekitar 9 partai politik) tetapi tidak ada yang mencapai mayoritas.

Partai Demokrat sebagai “pemenang” Pemilu 2009 juga hanya mencapai 148 dari 560 kursi DPR (sekitar 26%) disusul oleh Partai Golkar yang mencapai 108 kursi, PDI-Perjuangan yang mempunyai 93 kursi, dan PKS mencapai 59 kursi, sedangkan 6 partai politik lainnya masing-masing memperoleh di bawah 50 kursi. Inilah salah satu penyebab mengapa kompetisi antar partai di DPR cenderung kolusif karena tidak ada partai politik yang mencapai jumlah suara/kursi yang signifikan, apalagi mayoritas. Perimbangan perolehan kursi seperti ini, ditambah dengan kondisi kelembagaan partai politik dan kealpaan akuntabilitas partai politik dan wakil rakyat kepada konstituen, serta lingkup dan intensitas partisipasi politik warga negara yang masih rendah, mendorong partai politik cenderung lebih banyak memilih sikap “berbagi pasal” alias kolusif demi kepentingan partai daripada memilih sikap berjuang demi kepentingan

konstituen. Jarak ideologi antar partai tampaknya mencair tetapi perlu dikaji lebih lanjut apakah karena partai politik tidak lagi mempunyai ideologi (karena sama-sama pragmatis) ataukah karena partai politik mampu menemukan titik temu walaupun mempunyai ideologi yang berbeda.

2. Kedua, derajat stabilitas dukungan “akar rumput” kepada partai politik yang dapat diamati pada jumlah *swing voters* (pemilih yang beralih pilihan pada setiap Pemilu) dari Pemilu ke Pemilu. Bila jumlah *swing voters* dari Pemilu ke Pemilu sangat rendah berarti partai politik mempunyai dukungan “akar rumput” yang stabil. Derajat stabilitas dukungan kepada partai politik di Indonesia tampaknya masih rendah karena jumlah *swing voters* masih cukup tinggi (sekitar 35%) dan juga karena para pemilih cenderung memilih presiden dan wakil presiden ataupun kepala daerah dan wakil kepala daerah tidak berdasarkan partai politik melainkan berdasarkan pertimbangan profil calon (atau bahkan uang).
3. Ketiga, derajat legitimasi partai politik dan pemilihan umum. Bila kepercayaan kepada partai politik dan pemilihan umum tinggi, maka derajat kelembagaan sistem kepartaian juga akan tinggi. Menurut hasil sejumlah survey, persepsi masyarakat terhadap partai politik di Indonesia sangat negatif tetapi hasil pemilihan umum diterima cukup luas. Dan keempat, derajat stabilitas aturan dan struktur partai politik yang dapat dilihat pada:  
(a) independensi partai politik (disebut independen bila sumber utama dana berasal dari iuran anggota, bebas dari sponsor, dan tidak personalistik dalam kepemimpinan), dan (b) disiplin internal partai politik (disebut mempunyai

disiplin internal partai yang tinggi bila suara partai tidak terpecah di DPR, bebas dari faksifaksi, mengontrol seleksi kandidat, dan mempunyai pola perilaku yang jelas sesuai dengan AD/ART partai).

Derajat stabilitas aturan dan struktur partai di Indonesia tampaknya masih lemah yang ditandai oleh tingkat independensi organisasi rendah (sumber dana bukan dari iuran anggota, suara partai ditentukan oleh sponsor dana, personalisasi masih cukup tinggi dalam kepemimpinan partai) dan disiplin internal partai yang masih lemah (suara partai di DPR sering terbelah, faksi-faksi masih mendominasi kepengurusan, dan pola perilaku partai belum *predictable* karena AD/ART partai belum dapat menjadi pegangan).

Samuel P. Huntington dalam bukunya "*Political Order in Changing Societies*" menegaskan bahwa perkembangan demokrasi telah meningkatkan partisipasi politik masyarakat dalam kehidupan bernegara. Sarana kelembagaan terpenting yang harus dimiliki untuk mengorganisasi perluasan peran serta politik tersebut adalah partai politik (parpol).<sup>29</sup> Bagi suatu negara demokrasi, parpol mempunyai posisi (*status*) dan peranan (*role*) yang sangat penting dalam setiap sistem demokrasi. Parpol memainkan peran penghubung yang strategis antara proses-proses pemerintahan dengan warga negara. Bahkan banyak yang berpendapat bahwa partai politik-lah yang sebetulnya menentukan demokrasi, seperti dikatakan Schattscheider "*political parties created democracy*".<sup>30</sup> Oleh karena itu, parpol merupakan pilar yang sangat penting untuk diperkuat derajat

---

<sup>29</sup> Samuel P. Huntington, *Tertib Politik Di Tengah Pergeseran Kepentingan Massa*, Terjemahan dari *Political Order in Changing Societies*, Alih bahasa: Sahat Simamora dan Suryatim, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2003. Hal. 472.

<sup>30</sup> Jimly Asshiddiqie, *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik dan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI, 2006. Hal. 52

pelembagaannya (*the degree of institutionalization*) dalam setiap sistem politik yang demokratis. Bahkan oleh Schattscheider dikatakan pula “*modern democracy is unthinkable save in terms of the parties*”.<sup>31</sup> Itu sebabnya, parpol merupakan pilar demokrasi. Demokrasi tanpa parpol akan kehilangan maknanya, sehingga parpol menjadi instrumen penting dalam berdemokrasi.<sup>32</sup>

Instrumen penting parpol dalam berdemokrasi ini terletak pada peran istimewa yang diberikan kepada partai sebagai wadah yang menjembatani aspirasi dalam mendistribusi dan merelokasi kekuatan sosial politik ke tingkat suprastruktur politik negara melalui pemilu. Dalam memerankan fungsi-fungsi tersebut partai politik diperhadapkan dengan tugas-tugas penting yang berhubungan dengan penyelenggaraan pemerintahan negara seperti melaksanakan fungsi agregasi politik, fungsi aspirasi politik, pendidikan politik, rekrutmen politik, mobilisasi politik untuk memenangkan pemilu dan menempatkan wakil-wakilnya dalam jabatan-jabatan politik pemerintahan.<sup>33</sup>

Dengan peran yang strategis parpol dapat memperoleh kekuasaan dan kesejahteraan baik bagi seluruh masyarakat, kelompoknya maupun tiap pribadi kadernya. Oleh sebab itu bila tujuan terhadap kekuasaan menjadi dominan bagi

---

<sup>31</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2014. Hal. 401-402. Meskipun partai politik memiliki peran penting dalam setiap sistem demokrasi, namun demikian banyak juga pandangan kritis bahkan skeptis terhadap partai politik. Pandangan yang paling serius diantaranya menyatakan bahwa partai politik itu sebenarnya tidak lebih daripada kendaraan politik bagi sekelompok elit yang berkuasa atau berniat memuaskakan “nafsu birahi” kekuasaannya sendiri. Partai politik hanyalah berfungsi sebagai alat bagi segelintir orang yang kebetulan beruntung yang berhasil memenangkan suara rakyat yang mudah dikelabui, untuk memaksakan berlakunya kebijakan-kebijakan publik tertentu *at the expense of the general will* atau kepentingan umum

<sup>32</sup> Firdaus, “*Implikasi Sistem Kepartaian Terhadap Stabilitas Pemerintahan Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Sebelum dan Sesudah Amandemen UUD 1945*”, Disertasi, Bandung: Program Doktor Ilmu Hukum, Universitas Padjadjaran, 2012. Hal. 35

<sup>33</sup> Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Dalam Perspektif Fikih Siyasah*, Jakarta: Sinar Grafika, 2012. Hal. 144

kader parpol, maka kepentingan dalam parpol juga semakin beragam. Keragaman kepentingan ini berpotensi memicu konflik internal, seperti yang diungkapkan Maswadi Rauf bahwa “hingga saat ini masih banyak perbedaan kepentingan dalam parpol. Banyak perbedaan kepentingan ini dapat membuat perpecahan internal partai. Padahal, perpecahan parpol tersebut seharusnya bisa diselesaikan demi kepentingan negara agar tidak berimbas pada kestabilan politik negara”.<sup>34</sup> Untuk menjaga eksistensi parpol sebagai pilar demokrasi dari ancaman perpecahan akibat konflik internal yang dapat berimbas pada kestabilan politik negara, diperlukan adanya mekanisme penyelesaian atas konflik internal parpol tersebut. Dalam konteks sistem demokrasi konstitusional Indonesia, instrumen penyelesaian konflik internal parpol ini diselesaikan melalui suatu lembaga yang oleh Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik (selanjutnya disebut UU Parpol) disebut dengan Mahkamah Partai. Pengaturan mekanisme penyelesaian konflik internal parpol ini secara substansi bertujuan untuk memberikan pendidikan politik parpol agar dapat mewujudkan tradisi pengelolaan konflik secara dewasa dalam bingkai demokrasi.

Meskipun Mahkamah Partai digunakan sebagai instrumen penyelesaian konflik internal parpol, namun dalam implementasinya masih menyisahkan persoalan. Mahkamah Partai masih diragukan eksistensinya sebagai lembaga pemutus sengketa internal parpol. Hakim yang memutus sengketa parpol masih dianggap sebagai bagian dari pusran konflik sehingga independensi dan

---

<sup>34</sup> Debora Sanur L, *Manajemen Konflik Partai Politik*, Jurnal Info Singkat, Vol. VII, No.07/I/P3DI/April/2015, Jakarta: Pemerintahan Dalam Negeri. Hal. 17

imparsialitas hakim Mahkamah Politik diragukan. Dalam kerangka yang demikian maka yang urgen dilakukan adalah bagaimana memperkuat eksistensinya bagi parpol untuk dijadikan sebagai instrumen bagi penguatan kelembagaan parpol dalam kerangka negara demokrasi konstitusional.

Pasca dinamika politik nasional yang melelahkan selama tahun 2014 yang lalu, setiap partai politik (parpol) di Indonesia mulai disibukkan dengan agenda internalnya masing-masing. Pesta demokrasi internal seperti kongres, muktamar dan munas menghiasi wajah politik kepartaian di Indonesia akhir-akhir ini. Parpol di Indonesia silih berganti melaksanakan agenda tersebut demi menyongsong dan mempersiapkan parpolnya pada pemilihan umum tahun 2019 mendatang. Segala bentuk evaluasi dari perjuangan pada tahun 2014 yang lalu menjadi refleksi parpol untuk perbaikan kedepan. Namun ditengah proses evaluasi dan konsolidasi menuju perbaikan tersebut, hal penting yang menarik untuk kita lihat dari perhelatan demokrasi internal tersebut adalah terkait dengan maraknya konflik horizontal yang terjadi didalam tubuh parpol di Indonesia.

Dalam wajah politik kepartaian di Indonesia saat ini, kita dapat melihat fenomena konflik internal yang dihadapi oleh sejumlah parpol. Konflik yang berawal dari persaingan dalam merebut puncak kepemimpinan dalam parpol tersebut menjadi isu hangat dalam pembacaan politik nasional. Jabatan ketua umum yang menjadi rebutan dalam konflik tersebut memiliki nilai tawar yang sangat penting karena dapat menentukan arah kebijakan partai. Utamanya dalam menentukan arah koalisi parpol yang menjadi ranah pertarungan politik baru pasca pemilu dilaksanakan. Hal ini dapat kita lihat seperti yang terjadi di internal

Partai Golongan Karya (Golkar) dan Partai Persatuan Pembangunan (PPP). Dimana saat ini kedua partai tersebut terbagi menjadi dua kubu yang memiliki kepengurusan masing-masing. Menurut Ramlan Surbakti<sup>35</sup> konflik adalah sebuah gejala sosial yang selalu ada dalam setiap lapisan masyarakat, yang berarti konflik tidak dapat dihilangkan. Namun, jika konflik dibiarkan berkembang tanpa kendali justru dapat merusak masyarakat dan negara, sehingga harus diambil tindakan nyata yang mampu menyelesaikan konflik sehingga tidak timbul dampak negatif dari konflik. Pada dasarnya konflik dan parpol adalah dua elemen yang lazim. Hal ini terkait dengan salah satu fungsi parpol sebagai sarana pengatur konflik (*conflict management*). Sejatinya dalam Negara heterogen yang menganut paham demokrasi, persaingan dan perbedaan pendapat yang mengundang konflik lumrah terjadi. Oleh sebab itu peran parpol sebagai penghubung psikologis dan organisasional masyarakat sangat dibutuhkan. Namun kondisi saat ini menunjukkan hal sebaliknya, parpol tidak lagi mampu menjadi katalisator konflik tetapi kemudian justru menjadi pemantik konflik dengan adanya konflik dalam internal parpol itu sendiri.

Pecahnya konflik internal seperti yang dialami Partai Golkar dan PPP menunjukkan kegagalan parpol tersebut dalam menjalankan fungsi sebagai pengatur konflik, yang terjadi justru sebagai penyulut konflik. Konflik yang dialami oleh kedua partai itu, setidaknya menghasilkan beberapa dampak buruk yang mempengaruhi gerak langkah parpol tersebut. *Pertama*, terganggunya kinerja anggota legislatif. Kader parpol yang saat ini sedang menduduki kursi

---

<sup>35</sup> Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta: Grasindo, 2010. Hal. 35

legislatif akan sulit bekerja karena dampak domino dari konflik tersebut juga berimbas pada perpecahan kekuatan fraksi di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). *Kedua*, terganggunya konsentrasi parpol dalam menghadapi pilkada. Seperti yang kita ketahui bersama bahwa dalam waktu dekat, akan diadakan serangkaian pilkada serentak di Indonesia. Dengan adanya konflik internal tersebut, konsentrasi parpol dalam upaya menguasai ranah lokal akan terhambat dengan adanya konflik internal. Bahkan dengan adanya dualisme kepengurusan parpol akan semakin mempersulit jalannya demokrasi electoral di tingkat lokal tersebut. *Ketiga*, hilangnya kepercayaan publik terhadap parpol. Sudah akan menjadi konsekuensi logis dari perilaku parpol terhadap persepsi masyarakat. Tindakan buruk yang tercermin dari gerak langkah parpol ini tentu akan semakin memperburuk citra publik terhadap parpol. Tingkat kepercayaan publik terhadap parpol ataupun elit parpol akan hilang. Tentu ini sangat merugikan bagi parpol, karena akan kehilangan konstituennya.

Konflik internal parpol yang berujung pada terpecahnya partai menjadi dua kubu menunjukkan kegagalan parpol dalam proses pelembagaannya. Menurut Vicky Randall dan Lars Svasand<sup>36</sup>, sebagai sebuah organisasi yang memiliki aturan dan tujuan formal, parpol dapat terlihat melembaga dengan baik jika parpol tersebut mapan dalam hal pola-pola perilaku, sikap, dan budaya secara terintegrasi. Pelembagaan parpol yang baik merupakan prasyarat utama agar internal parpol bisa berjalan stabil. Seperti yang pernah diungkapkan Huntington

---

<sup>36</sup> Randall, Vicky dan Svasand, Lars. 2002. *Party Institutionalization in New Democracies*. *Journal of Party Politics* ;2002;8;5 DOI: 10.1177/1354068802008001001

pada tahun 1969 yang lalu, bahwa pelebagaan parpol sebagai proses dimana sebuah partai/ organisasi dan prosedur memperoleh nilai dan derajat stabilitas.

Dengan mengacu pada definisi tersebut, maka dapat kita baca bahwa pecahnya konflik internal seperti yang dialami Partai Golkar dan PPP tersebut adalah bentuk kelengahan dari internal partai untuk mengawal proses pelembagaannya. Meskipun kedua parpol ini tergabung dalam parpol tertua di Indonesia, namun dapat kita lihat bahwa pelembagaannya masih belum berjalan dengan baik. Parpol yang pelembagaannya baik tentu akan mampu mengelola perbedaan pendapat sehingga tidak terjadi perpecahan didalam tubuh parpolnya.

Mengingat pentingnya pelembagaan parpol sebagai upaya perbaikan politik kepartaian di Indonesia, setidaknya ada beberapa hal yang harus diperhatikan oleh parpol saat ini. Seperti diungkapkan oleh Vicky Randall dan Lars Svasand<sup>37</sup> dalam "*Party Institutionalization in New Democracies*", ada 4 (empat) aspek yang harus diperbaiki oleh parpol, diantaranya adalah : *Pertama*, Kesisteman (*Systemness*), yaitu pelaksanaan fungsi-fungsi partai yang dilakukan menurut urutan, persyaratan, prosedur dan mekanisme yang disepakati dan ditetapkan oleh partai politik baik formal maupun nonformal. Pelebagaan parpol akan baik jika dalam menjalankan fungsinya sesuai dengan aturan yang ada dan hingga membentuk sebuah struktur yang teratur. *Kedua*, Identitas nilai (*Value Infusion*), yaitu ideologi atau platform partai, basis sosial pendukungnya, dan identifikasi anggota terhadap pola dan arah perjuangan partai. Parpol yang memiliki ideology dan basis yang jelas akan menggambarkan pelembagaan yang baik. Dalam hal ini

---

<sup>37</sup> *Ibid*

sangat dibutuhkan kejelasan identitas ideology yang diperjuangkan oleh setiap parpol. *Ketiga*, Otonomi Kebijakan (*Decisional Autonomy*), yaitu berkaitan dengan hubungan partai dengan aktor diluar partai, baik dengan otoritas tertentu (penguasa) maupun sumber dana dan sumber dukungan massa. Otonomi ini berkaitan dengan bentuk saling ketergantungan yang ada, di mana partai tidak sepenuhnya tergantung pada lembaga pendukung, kelompok, maupun terkait dengan lembaga tersebut. *Keempat*, Reifikasi (*Reification*), yaitu bagaimana partai mampu memberikan citra yang baik ke publik yang mampu mengangkat nilai kesetiaan konstituen dalam memberikan dukungannya. Parpol yang mampu bertahan pada citra baik dihadapan masyarakat menggambarkan pelembagaan parpol yang baik pula. Keberhasilan mereka dalam menjalankan fungsi dan menyelesaikan konflik internal merupakan salah satu indikator dari penilaian masyarakat terhadap citra tersebut.

#### **4.3 Peran Negara Dalam Penyelesaian Perselisihan Kepengurusan Partai Politik**

Menurut Miriam Budiardjo sebagaimana dikutip Jimly Asshiddiqie, fungsi partai politik secara komprehensif, yakni; “sarana komunikasi politik, sosialisasi politik (*political socialization*), sarana rekrutmen politik (*political recruitment*), dan pengatur konflik (*conflict management*).”<sup>38</sup> Menyatakan fungsi partai politik dengan jelas dan tegas bahwa saling keterkaitan satu sama lain, yaitu bagaimana suatu partai politik tersebut berperan penting terhadap komunikasi saat di dalam proses berpolitik, contohnya dapat mengaplikasikan tujuan-tujuan partai politik

---

<sup>38</sup> Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta: Cet. 2, PT RajaGrafindo Persada, 2011. Hal. 59

tersebut kepada masyarakat, dengan cara melaksanakan sosialisasi politik berupa pendidikan politik guna menumbuhkan kecerdasan serta kesadaran rakyat untuk memahami arti penting politik dalam kehidupan bernegara, sehingga terwujud sarana rekrutmen politik yaitu menghasilkan kader-kader partai politik yang bermutu untuk menjadi calon pemimpin dalam bidang-bidang jabatan politik tertentu, kemudian partai politik dapat menjadi pengatur konflik seperti memiliki strategi politik untuk mengatasi permasalahan-permasalahan yang timbul berkaitan dengan kenegaraan melalui kebijakan politik. “Karena itu, partai politik merupakan pilar demokrasi yang sangat penting untuk diperkuat derajat pelembagaannya (*the degree of institutionalization*).”<sup>39</sup>

Kesempatan untuk memperkuat partai politik tersebut akan sulit terwujud jika pola pikir (*mainstream mindset*) anggota partai politik atau kader-kader dari anggota partai politik hanya sebatas untuk memperoleh kekuasaan, “mengingat kekuasaan sebagaimana yang diungkapkan oleh Lord Acton, bahwa kekuasaan itu cenderung untuk menjadi korup (*power tends to corrupt*) dan kekuasaan mutlak menjadi korup secara mutlak pula.”<sup>40</sup> Untuk itu, diperlukan perubahan paradigma dalam cara memahami partai dan kegiatan berpartai, bahwa menjadi pengurus partai politik bukanlah segalanya, yang lebih penting adalah menjadi wakil rakyat.<sup>41</sup>

Dengan segala bentuk upaya akan ditempuh demi membaiknya fungsi partai politik ini, sebagaimana DPR atas persetujuan Presiden menetapkan secara sah

---

<sup>39</sup> *Ibid.*, Hal. 52.

<sup>40</sup> Nuruddin Hady, *Wewenang Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Cet. 1, Prestasi Pustakarya, 2007. Hal. 28

<sup>41</sup> Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit.*, Hal. 65

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang- Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik, yakni suatu bentuk perwujudan untuk penguatan kelembagaan dalam peningkatan fungsi dan peran partai politik terhadap negara maupun terhadap masyarakat serta membangun integritas partai politik di Indonesia menjadi lebih efektif dan efisien. Dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik, yang menjelaskan dan menentukan regulasi partai politik, bahwa:

Pasal 1

- (1) Partai Politik adalah organisasi yang bersifat nasional dan 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.
- (2) Anggaran Dasar Partai Politik, selanjutnya disingkat AD, adalah peraturan dasar Partai Politik.
- (3) Anggaran Rumah Tangga Partai Politik, selanjutnya disingkat ART, adalah peraturan yang dibentuk sebagai penjabaran AD.
- (4) Pendidikan Politik adalah proses pembelajaran dan pemahaman tentang hak, kewajiban, dan tanggung jawab setiap warga negara dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.
- (5) Keuangan Partai Politik adalah semua hak dan kewajiban Partai Politik yang dapat dinilai dengan uang, berupa uang, atau barang serta segala bentuk

kekayaan yang dimiliki dan menjadi tanggung jawab Partai Politik.

- (6) Menteri adalah Menteri yang membidangi urusan hukum dan hak asasi manusia.
- (7) Kementerian adalah Kementerian yang membidangi urusan hukum dan hak asasi manusia.

#### Pasal 5

- (1) AD dan ART dapat diubah sesuai dengan dinamika dan kebutuhan Partai Politik.
- (2) Perubahan AD dan ART sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan berdasarkan hasil forum tertinggi pengambilan keputusan Partai Politik.
- (3) Perubahan AD dan ART sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus didaftarkan ke Kementerian paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak terjadinya perubahan tersebut.
- (4) Pendaftaran perubahan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) menyertakan akta notaris mengenai perubahan AD dan ART.

#### Pasal 16

- (1) Anggota Partai Politik diberhentikan keanggotaannya dari Partai Politik apabila:
  - a. meninggal dunia;
  - b. mengundurkan diri secara tertulis;
  - c. menjadi anggota Partai Politik lain; atau
  - d. melanggar AD dan ART.
- (2) Tata cara pemberhentian keanggotaan Partai Politik sebagaimana dimaksud

pada ayat (1) diatur di dalam AD dan ART.

- (3) Dalam hal anggota Partai Politik yang diberhentikan adalah anggota lembaga perwakilan rakyat, pemberhentian dari keanggotaan Partai Politik diikuti dengan pemberhentian dari keanggotaan di lembaga perwakilan rakyat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

#### Pasal 23

- (1) Pergantian kepengurusan Partai Politik di setiap tingkatan dilakukan sesuai dengan AD dan ART.
- (2) Susunan kepengurusan hasil pergantian kepengurusan Partai Politik tingkat pusat didaftarkan ke Kementerian paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak terbentuknya kepengurusan yang baru.
- (3) Susunan kepengurusan baru Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan Keputusan Menteri paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak diterimanya persyaratan.

#### Pasal 32

- (1) Perselisihan Partai Politik diselesaikan oleh internal Partai Politik sebagaimana diatur di dalam AD dan ART.
- (2) Penyelesaian perselisihan internal Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh suatu Mahkamah Partai Politik atau sebutan lain yang dibentuk oleh Partai Politik.
- (3) Susunan Mahkamah Partai Politik atau sebutan lain sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan oleh Pimpinan Partai Politik kepada Kementerian.

- (4) Penyelesaian perselisihan internal Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (2) harus diselesaikan paling lambat 60 (enam puluh) hari.
- (5) Putusan Mahkamah Partai Politik atau sebutan lain bersifat final dan mengikat secara internal dalam hal perselisihan yang berkenaan dengan kepengurusan.

### Pasal 33

- (1) Dalam hal penyelesaian perselisihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 tidak tercapai, penyelesaian perselisihan dilakukan melalui pengadilan negeri.
- (2) Putusan pengadilan negeri adalah putusan tingkat pertama dan terakhir, dan hanya dapat diajukan kasasi kepada Mahkamah Agung.
- (3) Perkara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselesaikan oleh pengadilan negeri paling lama 60 (enam puluh) hari sejak gugatan perkara terdaftar di kepaniteraan pengadilan negeri dan oleh Mahkamah Agung paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak memori kasasi terdaftar di kepaniteraan Mahkamah Agung.

Secara norma hukum pengertian partai politik dari fungsi, dan tugas serta kewenangannya, telah jelas tertuang di dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik. Sebagaimana “Hans Kalsen menyatakan bahwa norma hukum adalah aturan, pola, atau standar yang perlu diikuti.”<sup>42</sup> Maka dengan norma hukum yang baik harus disertai juga asas hukum yang baik untuk merumuskan norma hukum yang konkret dalam pembentukan peraturan

---

<sup>42</sup> Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik*, Jakarta: Cet. 3, PT RajaGrafindo Persada, 2011. Hal. 21

perundang-undangan.<sup>43</sup> Sebagaimana “A. Hamid S. Attamimi berpendapat, bahwa asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut, khususnya dalam ranah keindonesiaan, terdiri atas; Cita Hukum Indonesia; Asas Negara Berdasar Hukum dan Asas-asas lainnya.”<sup>44</sup> Namun demikian, ternyata Undang-Undang Partai Politik tersebut masih memiliki kekurangan-kekurangan yang harus segera diperbaiki, karena dapat menimbulkan potensi ketidakpastian hukum.

Seperti halnya akhir-akhir ini terjadi permasalahan terhadap 2 (dua) partai politik besar di Indonesia, yakni Partai Golkar dan PPP (Partai Persatuan Pembangunan) yang menghadapi permasalahan sengketa internal partai politik, contohnya dalam hal perselisihan yang berkenaan dengan kepengurusan. Permasalahan tersebut telah berujung hingga tahap kasasi, Mahkamah Agung secara bersamaan telah memberikan putusan kasasi untuk kasus Partai Golkar Nomor 490K/TUN/2015 dan demikian juga putusan kasasi untuk kasus PPP (Partai Persatuan Pembangunan) Nomor 504K/TUN/2015, yang menyatakan secara jelas bahwa sengketa internal masing-masing partai politik tersebut telah selesai. Akan tetapi perlu ditegaskan kembali, bahwa permasalahan perselisihan sengketa internal partai politik ini mesti diluruskan, agar kedepan tidak terulang kembali demi mewujudkan amanat dari Pasal 28D ayat (1) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.”

Permasalahan dimulai dari perebutan kekuasaan internal partai politik,

---

<sup>43</sup> *Ibid.*, hal. 22

<sup>44</sup> *Ibid.*, hal. 24

sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 32 ayat (1) Undang-Undang Partai Politik bahwa apabila terjadi perselisihan sengketa internal partai politik maka diselesaikan oleh internal partai politik yang telah diatur di dalam AD dan ART, penjelasan pada ayat (2) nya bahwa yang berwenang menyelesaikan perselisihan sengketa internal partai politik dilakukan oleh suatu mahkamah partai politik atau sebutan lain yang dibentuk oleh partai politik, dan ditegaskan pada ayat (5) nya bahwa keputusan dari mahkamah partai politik itu bersifat final dan mengikat. Artinya dikatakan secara jelas pada Pasal 32 ini, yakni yang berwenang untuk menyelesaikan permasalahan sengketa internal partai politik adalah mahkamah partai sebagaimana yang telah diatur dalam AD dan ART setiap masing-masing partai politik, dan putusan dari mahkamah partai itu secara tegas dinyatakan bersifat final dan mengikat, implikasinya adalah tidak ada lagi upaya hukum dari putusan mahkamah partai tersebut.

Namun jika kita perhatikan secara seksama pada Pasal 33 ayat (1) Undang-Undang Partai Politik, ada suatu penjelasan yang mana apabila penyelesaian perselisihan sengketa internal partai politik tersebut tidak dapat tercapai sebagaimana yang dijelaskan pada Pasal 32, maka dapat diselesaikan melalui Pengadilan Negeri, kemudian pada Pasal 33 ayat (2) menjelaskan bahwa, mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung. Sehingga pakar Hukum Tata Negara Universitas Andalas Saldi Isra angkat bicara, bahwa:

“Terkait pemberian otoritas pada mekanisme penyelesaian internal partai masih setengah hati. Di satu sisi rumusan Pasal 32 menyebut putusan penyelesaian sengketa kepengurusan partai bersifat final-mengikat. Di sisi lain, justru Pasal 33 ayat (1) UU Partai Politik justru menarik kembali otoritas tersebut karena keputusan Mahkamah Partai bisa digugat ke Pengadilan jika penyelesaian tidak tercapai. Otoritas

penuh partai politik untuk menyelesaikan kepengurusan partai di Mahkamah Partai justru dipangkas oleh rumusan Pasal 33 ayat (1) UU Partai Politik. Inkonsistensi ini baik prinsip kedaulatan partai politik maupun sesama norma UU Partai Politik potensi berujung pada ketidakpastian hukum yang merugikan warga negara.”<sup>45</sup>

Sedangkan mahkamah partai, adalah bentuk dari perwujudan kedewasaan partai politik yang merupakan pilar demokrasi negara. Keberadaannya pun diakui dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik, dengan menyatakan secara tegas yurisdiksi mahkamah partai adalah menyelesaikan sengketa internal partai politik, sebagaimana rumusan bagian penjelasan norma pada Pasal 32 ayat (1) menyatakan yang dimaksud dengan “perselisihan Partai Politik” meliputi antara lain;

- (1) perselisihan yang berkenaan dengan kepengurusan;
- (2) pelanggaran terhadap hak anggota Partai Politik;
- (3) pemecatan tanpa alasan yang jelas;
- (4) penyalahgunaan kewenangan;
- (5) pertanggungjawaban keuangan; dan/atau
- (6) keberatan terhadap keputusan Partai Politik.

Maka dengan kewenangan tersebut, seharusnya tidak ada lagi menempatkan mekanisme penyelesaian sengketa internal partai politik melalui jalur pengadilan dan memandang sebelah mata putusan mahkamah partai sebagai pelengkap dari sistem penyelesaian permasalahan internal partai politik saja. Karena seyogianya, mahkamah partai itu dibentuk untuk memperkuat semangat pelembagaan partai politik dengan asas hukum yang demokratis dan akuntabel,

---

<sup>45</sup> [www.hukumonline.com](http://www.hukumonline.com), *Aturan Mahkamah Partai Dinilai Inkonsisten*, 10 September 2015, Diakses Tanggal 9 November 2018

sehingga dapat mewujudkan penataan dan penyempurnaan partai politik di Indonesia sebagaimana tujuan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik itu dibentuk.

#### **4.3.1 Mediasi Sengketa Partai Politik Oleh Pemerintah**

Mahkamah Partai Politik bukan makhluk baru dalam perpolitikan Indonesia. Keberadaannya diakui dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik. Namun ia belum menunjukkan tarungnya sehingga publik belum merasakan arti dan fungsinya. Peran lembaga ini kian terasa penting dalam satu tahun terakhir. Terutama ketika sejumlah partai politik didera konflik internal serius. Pembelahan partai politik menjadi dua koalisi besar seusai Pemilu 2014 menjadi salah satu pemicu retaknya hubungan internal partai politik. Bahkan kondisi tersebut berujung pada terbelahnya kepengurusan partai politik. Sebagian menghendaki berada di barisan oposisi, yang lain ingin mendukung pemerintah.

Partai Persatuan Pembangunan dan Partai Golkar adalah contoh nyata. Sampai saat ini konflik internal keduanya makin meruncing. Dalam penyelesaian konflik, jalur pengadilan justru menjadi pilihan utama pihak-pihak bersengketa. Ini menunjukkan, Mahkamah Partai ternyata belum menjadi pilihan pertama yang dinilai lebih efektif.

UU 2/2011 sesungguhnya telah menentukan apa saja kewenangan Mahkamah Partai Politik. Pasal 32 ayat (2) pada pokoknya mengatur, penyelesaian perselisihan internal partai politik dilakukan oleh suatu mahkamah partai politik atau sebutan lain yang dibentuk oleh partai politik. Ketentuan tersebut menegaskan, yurisdiksi Mahkamah Partai adalah menyelesaikan

perselisihan internal partai. Penjelasan Pasal 32 ayat (1) UU Partai Politik memerinci apa saja jenis perselisihan internal partai politik, yaitu: (1) perselisihan yang berkenaan dengan kepengurusan; (2) pelanggaran terhadap hak anggota partai politik; (3) pemecatan tanpa alasan yang jelas; (4) penyalahgunaan kewenangan; (5) pertanggungjawaban keuangan; dan/atau (6) keberatan terhadap keputusan partai politik.

Dengan kewenangan itu, tak ada alasan menempatkan mekanisme penyelesaian sengketa oleh Mahkamah Partai sekadar pelengkap dari sistem penyelesaian perselisihan internal partai. Sebab, mekanisme itu disediakan untuk memastikan penyelesaian perselisihan lebih mengedepankan semangat seperti tertuang dalam AD/ART partai. Dengan demikian, eksistensi Mahkamah Partai sebagai lembaga yang akan memastikan kedaulatan partai politik terjaga dengan baik. Mahkamah Partai berkedudukan sebagai institusi yang akan mengawal dihormatinya kekuasaan tertinggi di dalam partai dan memastikan semua proses internal sesuai ketentuan peraturan yang berlaku. Bahkan, mahkamah ini dapat dinilai sebagai institusi tumpuan dalam rangka memastikan keutuhan sebuah partai politik.

Ada dua problem serius terkait Mahkamah Partai Politik. Pertama, partai politik masih gagap dengan keberadaan mahkamah ini. Partai politik belum punya desain jelas ihwal penempatan Mahkamah Partai dalam penyelesaian perselisihan internal. Partai politik masih meraba-raba bagaimana Mahkamah Partai bekerja dan bagaimana putusan dan pelaksanaannya ditindaklanjuti. Dalam kasus PPP, Mahkamah Partai dinilai melampaui kewenangan, sehingga putusannya

dikesampingkan. Dalam kasus Golkar, putusan Mahkamah Partai justru dinilai membingungkan. Dengan komposisi hakim yang hanya efektif empat orang, Mahkamah Partai mengambil keputusan dalam keraguan. Dua hakim memenangkan kubu Agung Laksano dan dua orang lainnya malah melimpahkan penyelesaian perselisihan pada proses kasasi di Mahkamah Agung.

Dua pengalaman tersebut membuktikan betapa partai politik masih gagap dengan kehadiran Mahkamah Partai. Kedua, ada sejumlah norma UU Partai Politik yang menimbulkan banyak tafsir dan menyulitkan bagi eksekusi putusan Mahkamah Partai. UU menentukan ada putusan yang bersifat final dan mengikat, dan ada pula yang tidak. Adapun rumusan yang ada justru terbuka ruang bagi banyak penafsiran. Selain itu, jenis perselisihan yang semestinya diatur dalam batang tubuh undang-undang justru hanya diletakkan pada bagian penjelasan. Untuk mengatasinya, UU Partai Politik perlu diubah. Perubahan mesti dilakukan ke arah memperkuat posisi dan kewenangan, mengatur komposisi dan pengisian keanggotaan Mahkamah Partai yang lebih objektif (tapi tetap dari internal partai) dan menentukan secara tegas alur penyelesaian sengketa internal oleh Mahkamah Partai hingga keterlibatan pengadilan negara dalam penyelesaian sengketa internal partai.

#### **4.3.2 Peran serta Pemerintah Dalam Penyelesaian Sengketa Partai Politik**

Menurut subjek hukum, eksistensi merupakan implikasi dari penerapan suatu norma hukum dan/atau kaidah hukum yang dibentuk untuk menjalankan fungsinya, terkait dengan kedudukan dan peranan serta mekanisme yang baik. Sebagaimana gagasan yang dikemukakan oleh Purnadi, Soerjono Soekanto, dan

Ni'Matul Huda, mengenai pemahaman terkait eksistensi dari lembaga-lembaga independent, yakni tertulis sebagai berikut:

Dalam sistem ketatanegaraan, keberadaan atau eksistensi dari lembaga-lembaga independen, pelembagaannya harus disertai dengan kedudukan dan peranan (*role*) serta mekanisme yang jelas, perlu adanya status atau kedudukan yang menjadi subjek dalam negara mencakup lembaga atau badan atau organisasi, pejabat, dan warga negara. Sementara itu, peranan (*role*) mencakup kekuasaan, *public service*, kebebasan/hak-hak asasi, dan kewajiban terhadap kepentingan umum.<sup>46</sup>

Maka di dalamnya turut terkandung esensi bahwa, sistem ketatanegaraan mengakui wujud dari makna eksistensi, yang berguna sebagai salah satu tolak ukur keberhasilan atau kegagalan dari penerapan norma hukum dan/atau kaidah hukum yang dibentuk melalui peraturan perundang-undangan. Oleh sebab itu, Mahkamah Partai memiliki kewajiban dan hak untuk menjalankan segala kewenangannya dalam menyelesaikan sengketa internal partai di Indonesia.

#### 1. Kedudukan Mahkamah Partai di Indonesia

Secara konstitusional, Indonesia adalah paham negara hukum (*rechtsstaat*), sebagaimana ditegaskan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 1 ayat (3) bahwa: Negara Indonesia adalah negara hukum. Konsekuensi dari asas negara hukum ialah negara harus menjunjung tinggi kedaulatan rakyat (*democratie*) dan kedaulatan hukum (*nomocratie*).<sup>47</sup>

Perwujudan dari kedaulatan rakyat (*democratie*) adalah adanya mekanisme politik yang membuka peluang partisipasi politik warga negara secara luas dan bertanggung jawab. Salah satu wadah untuk menyalurkan

---

<sup>46</sup> Ni'Matul Huda, *Op. Cit.*, hal. 241

<sup>47</sup> Jimly Asshiddiqie, *Loc. Cit.*

partisipasi politik tentunya adalah partai politik. Partai politik di Indonesia dapat dikategorikan sebagai fungsi partai politik paham negara berkembang, yang memiliki harapan tinggi dari pandangan masyarakat, khususnya sebagai fungsi sarana pengatur konflik (*conflict management*).

Kehadiran Mahkamah Partai melalui Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011, adalah salah satu wujud keinginan dari bentuk sarana pengatur konflik (*conflict management*). Akan tetapi, pada kenyataannya kehadiran Mahkamah Partai masih belum mampu menjadi acuan sebagai sarana tersebut. Hal itu ditegaskan karena kehadiran Mahkamah Partai yang masih kabur dalam menjalankan kewenangannya. Sebagian dari para ahli turut juga menyatakan bahwa perannya masih kabur dalam menyelesaikan sengketa internal partai politik di Indonesia. Kekaburan yang di maksud artinya disini ialah, Mahkamah Partai tidak memiliki kejelasan dalam segi kedudukannya pada paham negara hukum *rechtsstaat* yang menegaskan adanya kepastian hukum, yang mana di dalamnya turut terkandung pengertian bahwa Undang-Undang harus mengatur tindakan yang berwenang sedemikian rupa, hingga warga dapat mengetahui apa yang dapat diharapkan. Hal itu disebabkan karena kedudukan Mahkamah Partai tercantum dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik, melainkan hanya istilah dan sifatnya saja, tetapi tidak di atur ketentuan lebih lanjut seperti dalam mekanisme beracara maupun dalam pemilihan anggotanya yang hanya berlandaskan dari AD dan ART masing-masing

partai.

Ketegasan dalam kedudukan tersebut masih belum tertuang dalam peraturan perundang-undangan yang mengaturnya, sehingga dapat berujung multi tafsir dan ambiguitas yang mengakibatkan ketidakpastian hukum. Keinginan untuk menghadirkan Mahkamah Partai guna mempercepat urusan untuk menyelesaikan suatu perkara sengketa internal partai, hanya menjadi istilah belaka. Tujuan untuk mengurangi dan menghindarkan intervensi berbagai pihak khususnya dari pemerintah, namun kenyataannya dengan berbagai kekurangan yang dihadapi, Mahkamah Partai malah terlihat membuka lebar intervensi bagi berbagai pihak yang memiliki otoritas kekuasaan untuk kepentingan politik.

Tidak semestinya permasalahan sengketa internal partai, terlarut dalam retorika kepentingan politik dengan menggunakan wujud hukum untuk sebagai alat saja. Dengan begitu terlihat tidak adanya efektivitas hukum dari tujuan Undang-Undang Partai Politik itu dibentuk, sebagaimana pendapat Soerjono Soekanto yang dikutip oleh Irfan Fachruddin yang menjelaskan bahwa:

“Efektivitas hukum adalah salah satu konsekuensi hukum yang dapat dipertentangkan dengan konsekuensi hukum lain, yaitu kegagalan hukum. Namun, keadaan tidak selalu dapat digolongkan kepada salah satu diantara keduanya. Adakalanya hukum dipatuhi, tetapi tujuannya tidak sepenuhnya tercapai. Hal itu disebabkan kadang-kadang tidak sama antara semangat kaidah hukum dengan tulisan kaidah hukum itu sendiri.”<sup>48</sup>

Artinya, Mahkamah Partai wujud dari berlakunya Undang-Undang

---

<sup>48</sup> Irfan Fachruddin, *Op. Cit.*, hal. 178.

Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik, terlihat mengalami kegagalan hukum dengan tujuan yang tidak sepenuhnya tercapai, dikarenakan suatu norma hukum yang mengenai kedudukan Mahkamah Partai masih tidak jelas dalam maksud perspektif negara hukum. Semangat untuk menghadirkan Mahkamah Partai sebagai penyelesaian sengketa internal partai politik Indonesia, tidak selaras dengan pembentukan peraturan yang dituangkan di dalam Undang-Undang Partai Politik tersebut. Semestinya Mahkamah Partai lebih diperjelas dalam tatanan kedudukannya guna dapat mengoptimalkan perannya dalam menyelesaikan sengketa internal partai politik di Indonesia.

## 2. Peranan Mahkamah Partai

Dalam bentuknya, Mahkamah Partai adalah penyebutan dari suatu badan dan/atau lembaga independent yang hanya dimiliki oleh internal partai saja. Memiliki peran yang sangat strategis untuk menjalankan amanat dari negara hukum yang demokratis (*demokratische rechtsstaat*), dengan konsekuensi adanya supremasi hukum sebagai bentuk pelaksanaan demokrasi. Yakni, berperan sebagai penegak keadilan untuk menyelesaikan sengketa internal partai, yang bersifat final dan mengikat secara internal.

Sebenarnya selama berdiri Mahkamah Partai pada masing-masing internal partai politik, peran Mahkamah Partai dahulu telah dipercayakan oleh sebagian hakim di pengadilan negeri bahwa, dalam menyelesaikan suatu perkara yang menyangkut sengketa internal partai harus melalui

Mahkamah Partai terlebih dahulu. Hal tersebut dapat dilihat dengan turut hadirnya putusan Mahkamah Agung Nomor 269 K/Pdt.Sus-Parpol/2012 yakni mengenai putusan kasasi dalam perkara sengketa PDK (Partai Demokrasi Kebangsaan) yang mana dalam putusannya Mahkamah Agung menegaskan, dalam penyelesaian perselisihan sengketa internal partai dilakukan melalui Pengadilan Negeri apabila terlebih dahulu telah diselesaikan oleh internal partai, sebagaimana diatur di dalam AD/ART dan dilakukan oleh suatu Mahkamah Partai Politik.

Selanjutnya, dengan merujuk pula putusan kasasi Mahkamah Agung Nomor 101 K/Pdt.Sus-Parpol/2014 yakni mengenai putusan kasasi perselisihan sengketa internal PKNU (Partai Kebangkitan Nasional Ulama), bahwa dalam putusan ini Mahkamah Agung mengabulkan permohonan kasasi pemohon untuk membatalkan putusan Pengadilan Negeri Bondowoso yang mengadili perkara internal partai tanpa menggunakan mekanisme dari Mahkamah Partai.

Dengan demikian, berdasarkan dari ulasan putusan-putusan tersebut maka lahirlah kaidah yurisprudensi, yang tentunya menjadi dasar pertimbangan hakim untuk memutuskan suatu perkara di lingkup peradilan. Sebagaimana merangkum pendapat Irfan Fachruddin yang menjelaskan bahwa, sumber hukum dalam arti *formil* yang di anggap penting selain Undang-Undang yang merupakan dari hukum kebiasaan adalah doktrin (pendapat para ahli) yaitu yurisprudensi.<sup>49</sup> Singkatnya, kedudukan dari

---

<sup>49</sup> *Ibid.*, hal. 332

peranan Mahkamah Partai telah dipercayakan dan diperkuat melalui yurisprudensi hakim, untuk menjalankan kewenangan dari Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 sebagai wujud peradilan yang hanya khusus menyelesaikan sengketa internal partai politik di Indonesia.

Akan tetapi, akhir-akhir ini Mahkamah Partai kembali hadir dihadapan publik dengan hasil yang tidak memuaskan dan/atau tidak semestinya, sehingga turut menarik perhatian para ahli, akademisi, maupun masyarakat umum. Hal ini disebabkan munculnya sengketa dari Partai Golkar dan secara bersamaan PPP (Partai Persatuan Pembangunan) mengalami hambatan dalam menghadapi penyelesaian sengketa internal partai, mengenai perselisihan yang berkenaan dengan kepengurusan partai.

Hambatan tersebut berupa putusan Mahkamah partai yang tidak mengakibatkan efek jera kepada yang bersengketa, dikarenakan adanya tekanan dari otoritas kekuasaan yang menjadikan putusan Mahkamah Partai menjadi tidak efektif dan efisien. Sebagaimana jika dilihat secara singkat dari contoh kasus Mahkamah Partai Golkar yang telah dijelaskan pada bab terdahulu oleh beberapa ahli, yakni terlihat tidak memahami motivasi dan teknis dalam menyelesaikan sengketa internal partai. Seperti halnya dengan menggunakan jumlah hakim Mahkamah Partai yang beranggotakan genap yaitu empat hakim, yang tentunya menjadi hambatan apabila ingin memutuskan suatu sengketa, dengan menghasilkan putusan yang *deadlock*. Akibat putusan dari Mahkamah Partai Golkar tersebut, menimbulkan situasi menjadi tambah tidak kondusif dengan terlihatnya pergerakan pemerintah

melalui Kemenkumham (Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia) yang mengintervensi dengan menerbitkan Surat Keputusan (SK) untuk mengesahkan salah satu pihak yang bersengketa.

Dengan demikian, artinya peranan Mahkamah Partai Golkar tidak memberikan dampak baik terhadap penyelesaian sengketa internal partai. Padahal penyebab sebenarnya ialah, karena ketidakjelasan atas peranan mekanisme pelaksanaan putusan Mahkamah Partai yang tidak di atur secara tegas dan lengkap dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik. Sehingga dapat mengakibatkan sengketa internal partai menjadi sangat rumit, seperti yang di alami oleh Mahkamah Partai Golkar tempo lalu.

Lebih lanjut derita yang sama dialami oleh Mahkamah Partai PPP (Partai Persatuan Pembangunan) yang juga terhambat dalam menyelesaikan sengketa internal partai. Namun, dalam kasus ini berbeda dengan Mahkamah Partai Golkar yang salah menafsirkan peran dengan memberikan putusan yang tidak berkekuatan hukum tetap seperti *deadlock*, disini Mahkamah Partai PPP telah memutuskan sengketa internal partai dalam bentuk putusan yang semestinya dengan bersifat final dan mengikat secara internal. Berikut ini penulis akan memaparkan delapan putusan final dari Mahkamah Partai PPP atas perkara internal partai Nomor 49/PIP/MP-DPP.PPP/2014 yang dimuat dalam salah satu media massa, yakni sebagai berikut:

- 1) Pengurus Harian DPP PPP Periode 2011-2015 selaku Eksekutif PPP

di tingkat nasional adalah Pengurus Harian DPP PPP yang susunan personalianya sesuai hasil Keputusan Muktamar VII PPP tahun 2011 di Bandung dengan Ketua Umum DR. H. Suryadharma Ali, M.Si, dan Sekretaris Jenderal Ir. H. M. Romahurmuziy, M.T.

- 2) Para pihak yang berselisih harus Islah untuk menyelesaikan perselisihan internal Pengurus Harian DPP PPP, sebagaimana Fatwa Majelis Syariah yang dituangkan dalam Surat Pernyataan Majelis Syariah DPP PPP tanggal 22 September 2014, yang ditandatangani oleh Ketua Majelis Syariah K.H. Maimoen Zubair, dan Sekretaris Majelis Syariah Drs. H. Anas Thahir.
- 3) Semua kebijakan dan kegiatan partai di tingkat nasional hanya sah apabila dilakukan oleh Pengurus Harian DPP PPP sebagaimana dimaksud angka 1 (satu) di atas, termasuk untuk penyelenggaraan Muktamar VIII PPP.
- 4) Semua surat keputusan tentang pemberhentian dan/atau pengangkatan terhadap pengurus DPP, DPW, DPC, dan pemberhentian keanggotaan PPP yang tidak ditandatangani oleh Ketua Umum DR. H. Suryadharma Ali, M.Si, dan Sekretaris Jenderal Ir. H. M. Romahurmuziy, M.T, yang dibuat dan diterbitkan sejak tanggal 9 September 2014 sampai dengan diputuskannya Putusan Mahkamah Partai ini dinyatakan tidak dan sah dikembalikan kepada kedudukan semula.
- 5) Muktamar VII PPP harus diselenggarakan oleh DPP PPP yang

didahului Rapat Pengurus Harian DPP PPP untuk membentuk kepanitiaan dan menetapkan tempat diselenggarakannya Muktamar. Surat undangan dan surat-surat lainnya berkaitan dengan pelaksanaan Muktamar VIII PPP harus ditandatangani oleh Ketua Umum DR. H. Suryadharma Ali, M.Si, dan Sekretaris Jenderal Ir. H. M Romahurmuziy, M.T. Apabila tidak dilaksanakan dalam waktu 7 hari setelah dibacakannya Putusan Mahkamah Partai ini, maka Majelis Syariah mengambil alih tugas dan tanggung jawab Pengurus Harian DPP PPP untuk mengadakan Rapat Pengurus Harian DPP PPP yang akan menetapkan waktu dan tempat penyelenggaraan Muktamar VIII PPP.

- 6) Memerintahkan kepada para pihak yang berselisih, seluruh anggota, kader, dan pengurus di semua tingkatan DPP, DPW, DPC, PAC, dan PR PPP untuk menaati dan melaksanakan putusan ini.
- 7) Mengharapkan kepada para senior PPP untuk mengawal pelaksanaan putusan Mahkamah Partai guna mewujudkan keutuhan PPP.
- 8) Meminta kepada semua pihak, khususnya instansi pemerintah, untuk menaati putusan Mahkamah Partai ini demi kepentingan bangsa dan negara RI yang kita cintai.<sup>50</sup>

Dengan melihat putusan Mahkamah Partai PPP (Partai Persatuan Pembangunan) di atas, penulis dapat menarik kesimpulan bahwa, Mahkamah Partai PPP (Partai Persatuan Pembangunan) sudah sangat jelas

---

<sup>50</sup> nasional.kompas.com, *Ini 8 Keputusan Mahkamah Partai Atasi Konflik Internal PPP*, 13 Oktober 2014, Diakses Tanggal 3 Februari 2019

dalam memberikan putusan yang berkenaan untuk menyelesaikan sengketa internal partainya. Akan tetapi, jika dilihat secara cermat, permasalahan yang timbul dari putusan tersebut lebih tepatnya, karena memiliki ketidakjelasan terhadap pelaksanaan konsekuensi kekuatan putusan itu dikeluarkan, seperti halnya di dalam putusan tersebut tidak memiliki sanksi tegas bagi para pihak yang melanggar ketentuan dari putusan itu. Sehingga diantara pihak yang bersengketa, tentunya tidak akan mudah menerima hasil dari putusan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Partai, dan pihak yang tidak terima dengan putusan tersebut, akan langsung mengajukan sengketa internal partainya melalui proses upaya hukum ke lingkup peradilan.

Berkenaan dengan alasan ini, Mahkamah Partai diduga masih belum mampu menghadapi sengketa internal partai politik di Indonesia, sehingga sengketa ini terlihat di hadapan publik sebagai bentuk pertikaian dari kepentingan politik sesaat, melainkan bukan keinginan dari bentuk penegakan hukum yang mencerminkan paham negara hukum. Oleh karena itu, permasalahan ini perlu diluruskan agar tidak terulang kembali kedepannya, karena dengan sengketa internal partai dapat menghambat kinerja dari tujuan dibentuknya partai politik itu sendiri, dan tentunya memiliki dampak negatif pula kepada masyarakat, yang membutuhkan dan mempercayakan peran partai sebagai bagian terpenting dalam proses penyelenggaraan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Meskipun kedudukan Mahkamah Partai yang tidak dituangkan ke dalam konstitusi, akan tetapi perlu diingat bahwa tujuan untuk dibentuknya

Mahkamah Partai melalui Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 adalah bentuk dari wujud peradilan yang sesuai dengan proses yang ditentukan oleh hukum (*due process of law*) yakni berwenang menyelesaikan sengketa internal partai politik di Indonesia. Peran Mahkamah Partai semestinya dapat meratifikasi dan/atau mengadopsi sistem kekuasaan kehakiman. Sebagaimana dikemukakan oleh M. Yahya Harahap menegaskan di dalam kekuasaan kehakiman yaitu “merupakan kekuasaan yang merdeka (*an independent judiciary*). Pada masa yang lalu disebut *een onafhankelijke rechterlijke macht* yakni kekuasaan kehakiman yang bebas, tidak tergantung kepada kekuasaan lain.”<sup>51</sup>

Maka, sudah tentu hal pertama yang terpenting jika Mahkamah Partai menganut dari sistem kekuasaan kehakiman, Mahkamah Partai tidak akan dapat mudah di intervensi oleh pelbagai pihak yang memiliki otoritas kekuasaan di internal partai maupun di luar partai. Sehingga, putusan Mahkamah Partai dapat diterima menjadi putusan yang pertama dan terakhir, sebagaimana dijelaskan dalam ketentuan Pasal 32 ayat (5) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 yakni menyatakan bahwa putusan Mahkamah Partai sifatnya final dan mengikat secara internal dalam hal perselisihan yang berkenaan dengan kepengurusan.

Lebih lanjut, selain kekuasaan yang merdeka dan bebas, Mahkamah Partai harus diperkuat dalam hukum acaranya dengan meratifikasi penyelesaian sengketa di pengadilan yang memiliki sistem litigasi.

---

<sup>51</sup> M. Yahya Harahap, *Kekuasaan Mahkamah Agung Pemeriksaan Kasasi Dan Peninjauan Kembali Perkara Perdata*, Cet. 1, Jakarta: Sinar Grafika, 2008. hal. 1

Mengingat pendapat Salim yang mengutip dari Takeyoshi Kawasima mengemukakan pandangannya terhadap manfaat dari litigasi, yakni tertulis sebagai berikut:

- a. Litigasi menggambarkan adanya suatu pertikaian dan mengakibatkan suatu putusan yang akan memperjelas siapa yang benar dan siapa yang salah sesuai dengan standar yang berlaku.
- b. Litigasi, putusan memberikan tekanan kepada konflik di antara masing- masing pihak, meniadakan kesempatan mereka untuk turut berpartisipasi di dalam penyelesaiannya.
- c. Litigasi memberikan cap suatu kesalahan moral, yang dapat dihindari dalam suatu penyelesaian kompromi.<sup>52</sup>

Dengan begitu, apabila Mahkamah Partai meratifikasi sistem litigasi yang dimiliki oleh Pengadilan, sudah tentu Mahkamah Partai berhak menggunakan sanksi terhadap para pihak yang bersengketa apabila melanggar putusan yang telah ditetapkan oleh Mahkamah Partai. Sehingga, sengketa internal partai tidak lagi meletakkan penyelesaiannya di Pengadilan Negeri maupun kasasi kepada Mahkamah Agung.

Hal tersebut juga dilandaskan dengan mengingat SEMA (Surat Edaran Mahkamah Agung) Nomor 04 Tahun 2003 Tanggal lima belas Oktober dua ribu tiga perihal perkara perdata yang berkaitan dengan pemilu, khususnya pada butir ketiga (3) yang menyatakan secara tegas bahwa, Pengadilan Negeri hendaknya menyatakan diri tidak berwenang memeriksa perkara

---

<sup>52</sup> Salim, *Perkembangan Teori Dalam Ilmu Hukum*, Jakarta: Cet. 2, PT RajaGrafindo Persada, 2012, Hal. 99

yang berkaitan dengan persoalan internal partai (*Niet Ontvankelijkverklaard*). Dan juga turut mengingat SEMA (Surat Edaran Mahkamah Agung) Nomor 11 Tahun 2008 Tanggal delapan belas Desember dua ribu delapan Tentang Gugatan Yang Berkaitan Dengan Partai Politik, khususnya pada butir ketiga (3) yang menyatakan, bahwa gugatan kepada fungsionaris dalam tubuh partai yang diajukan kepada Peradilan Umum pada hakekatnya adalah urusan internal partai, sehingga Hakim wajib berhati-hati dalam penyelesaiannya jangan sampai putusan tersebut akan menghambat tahapan dalam proses pemilu.

Artinya, Mahkamah Agung sebagai salah satu pelaksana penyelenggara kekuasaan kehakiman secara konstitusional, turut menghendaki bahwa penyelesaian sengketa internal partai, hendaknya dapat diselesaikan oleh internal partai saja. Dengan begitu, sangat tepat sasaran jika menguatkan kelembagaan Mahkamah Partai dalam segi kedudukan dan perannya untuk lebih independent dalam menyelesaikan sengketa internal partai politik di Indonesia. Dengan cara, Mahkamah Partai harus memiliki kekuatan eksekusi dalam putusannya, agar putusan tersebut berkekuatan hukum tetap, dan tidak dapat di interpretasikan oleh pihak yang bersengketa. Sebagaimana dijelaskan oleh Irfan Fachruddin yang menjelaskan teori kekuatan eksekutorial putusan, yakni sebagai berikut:

“Jika putusan yang bersifat *declaratoir* tidak direspons dengan baik oleh pihak yang dikalahkan, dalam waktu tertentu tindakannya tidak lagi berkekuatan hukum. Pada putusan yang bersifat *condemnatoir* tidak direspons dengan baik oleh pihak tereksekusi, maka diperlukan upaya paksa agar materi putusan itu dituruti oleh pihak yang dibebani kewajiban

melaksanakannya.”<sup>53</sup>

Maka, sudah seharusnya ada unsur upaya paksa dalam putusan Mahkamah Partai yang meratifikasi dari sifat putusan *condemnatoir*, agar penyelesaian sengketa internal partai dapat mengikat secara hukum (*in kracht van gewijsde*) melainkan bukan mengikat secara internal partai saja.

Mencermati hal tersebut, sudah semestinya peran Mahkamah Partai diperkuat dalam kelembagaannya dengan turut memasukkan norma dan/atau kaidah hukum yang tegas, kedalam aturan hukumnya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik. Sehingga, Mahkamah Partai dapat totalitas untuk menyelesaikan sengketa internal partai politik di Indonesia, serta turut juga membantu yurisdiksi dari lingkup badan peradilan, yang seharusnya lebih mengutamakan menyelesaikan sengketa hukum, bukan melainkan sengketa internal partai yang tentu memiliki unsur kepentingan politik di dalamnya. Dengan begitu, alhasil akan memperkuat eksistensi Mahkamah Partai dalam penyelesaian sengketa internal partai politik di Indonesia.

### 3. Mekanisme Mahkamah Partai

Secara umum kedudukan dan peranan Mahkamah Partai akan dapat berjalan lancar jika mekanisme Mahkamah Partai juga jelas di mata hukum. Pada bagian terdahulu telah disinggung bahwa, Mahkamah Partai hanya menjalankan mekanisme dalam hukum acara dan pemilihan anggota

---

<sup>53</sup> Irfan Fachruddin, *Op. Cit.*, hal. 279

Mahkamah Partai melalui AD dan ART partai saja, melainkan tidak didukung oleh norma hukumnya, seperti yang tercantum dalam Pasal 32 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik, yang menyatakan bahwa perselisihan partai politik diselesaikan oleh internal partai politik sebagaimana diatur di dalam AD dan ART. Dapat dilihat dari Pasal 47 ayat (1), dan (2), AD dan ART Mahkamah Partai Golkar menjelaskan bahwa, penyelesaian yang menyangkut perselisihan hukum adalah sengketa partai politik, dengan memiliki mekanisme yakni berupa musyawarah, arbitrase, dan peradilan. Maka dengan begitu, berpandangan dari sisi *das sein* Mahkamah Partai semestinya memiliki mekanisme penyelesaian sengketa internal partai yang sama dengan lingkup peradilan. Akan tetapi, pada kenyataannya mekanisme Mahkamah Partai Golkar tersebut, tidak di atur secara konkrit dan jelas pada AD dan ART Partai Golkar itu sendiri. Sehingga dapat mengakibatkan ketidakpastian hukum, padahal jika berpandangan dari sisi *das sollen*, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011, telah jelas menyatakan bahwa AD dan ART adalah landasan Mahkamah Partai untuk dapat menjalankan kewenangannya. Hal inilah yang menjadi salah satu permasalahan mendasar tentang lemahnya mekanisme Mahkamah Partai dalam penyelesaian sengketa internal partai politik di Indonesia.

Berikutnya, jika merujuk dari AD dan ART PPP (Partai Persatuan Pembangunan) yang menjelaskan mekanisme Mahkamah Partai, dapat di lihat pada Pasal 22;

- (1) Mahkamah Partai DPP adalah institusi yang terdiri atas para tokoh PPP yang memiliki kompetensi di bidang hukum dan politik, bekerja secara kolektif, bertugas dan berwenang menyelesaikan perselisihan kepengurusan internal PPP;
- (2) Anggota Mahkamah Partai DPP berjumlah 9 (sembilan) orang yang terdiri atas seorang Ketua, seorang Wakil Ketua, dan 7 (tujuh) orang anggota;
- (3) Anggota Mahkamah Partai DPP sebagaimana dimaksud ayat (2) sekurang-kurangnya terdiri atas 2 (dua) orang perempuan;
- (4) Mahkamah Partai DPP bertugas dan berwenang:
  - a. memutus perkara perselisihan kepengurusan internal PPP;
  - b. memutus perkara pemecatan dan pemberhentian Anggota PPP;
  - c. memutus perkara dugaan penyalahgunaan kewenangan oleh Dewan Pimpinan;
  - d. memutus perkara dugaan penyalahgunaan keuangan;
- (5) Putusan Mahkamah Partai DPP sebagaimana dimaksud pada ayat (4) harus berdasarkan pada Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga serta peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- (6) Dalam memutuskan perkara sebagaimana dimaksud pada ayat (4), Mahkamah Partai DPP hanya memutus pokok permasalahan yang dimohonkan oleh pihak yang berperkara dalam surat permohonannya;
- (7) Putusan Mahkamah Partai DPP sebagaimana dimaksud pada ayat (6) bersifat final dan mengikat.

Artinya secara singkat, dapat terlihat bahwa AD dan ART PPP (Partai Persatuan Pembangunan), turut tidak memberikan penjelasan yang tegas

tentang mekanisme hukum acara Mahkamah Partai. Hanya adanya penegasan sifat putusan Mahkamah Partai yang final dan mengikat. Esensi dari pengertian norma hukum yang diperintahkan oleh Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 mengenai permasalahan yang harus belandaskan dari AD dan ART, menjadi tidak efisien yang dapat mengakibatkan ketidakpastian hukum.

Dengan kembali merujuk Risalah Rapat Panja (Panitia Kerja) Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik, memang terlihat perdebatan yang begitu menarik khususnya mengenai mekanisme penyelesaian sengketa internal partai diselesaikan secara internal partai melalui Mahkamah Partai, atau di luar dari internal partai yaitu melalui Pengadilan.

## **BAB V**

### **KONSEP PENYELESAIAN PERSELISIHAN KEPENGURUSAN PARTAI POLITIK MENURUT SISTEM DEMOKRASI INDONESIA**

#### **5.1 Partai Politik Dalam Sistem Demokrasi Indonesia**

Perubahan UUD 1945 yang dilakukan dalam empat tahap pada tahun 1999, 2000, 2001 dan 2002 adalah salah satu kesepakatan dasar bangsa Indonesia. Perubahan tersebut merupakan cermin adanya perubahan kondisi sosial, perubahan cara berpikir dan perubahan aspirasi dari seluruh bangsa Indonesia terkait dengan tatanan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Perubahan UUD 1945 tersebut meliputi hampir keseluruhan materi UUD 1945. Jika naskah asli UUD 1945 berisi 71 butir ketentuan, maka setelah empat kali mengalami perubahan, materi muatan UU 1945 mencakup 199 butir ketentuan. Bahkan hasil perubahan tersebut dapat dikatakan sebagai sebuah konstitusi baru sama sekali dengan nama resmi ‘Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945’.<sup>1</sup>

Perubahan pertama dilakukan dalam Sidang Tahunan MPR Tahun 1999 yang meliputi Pasal 5 ayat (1), Pasal 7, Pasal 9, Pasal 13 ayat (2), Pasal 14, 15, 17 ayat (2) dan (3), Pasal 20 dan Pasal 22 UUD 1945. Berdasarkan ketentuan pasal-pasal yang diubah, arah perubahan Pertama UUD 1945 adalah membatasi kekuasaan Presiden dan memperkuat kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai lembaga legislatif ditetapkan pada tanggal 19 Oktober 1999. Perubahan kedua dilakukan dalam sidang tahunan MPR Tahun 2000 yang meliputi Pasal 18, Pasal 18 (a) dan (b), Pasal 19, Pasal 20 ayat (5), Pasal 20a, Pasal 22(A) Dan (B), Bab IX, Pasal 28 ayat (A) hingga Pasal 18

---

<sup>1</sup> Jimly Assididqie, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah perubahan Keempat UUD Tahun 1945*, Maklah disampaikan dalam simposium yang dilakukan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan HAM, 2003. Hal. 1

ayat (J), Bab XII, Pasal 30, Bab XV, Pasal 36(A), (B) dan (C) UUD 1945. Perubahan kedua ini meliputi masalah wilayah negara dan pembagian pemerintahan daerah, menyempurnakan perubahan pertama dalam hal memperkuat kedudukan DPR dan ketentuan-ketentuan yang terperinci tentang Hak Asasi manusia yang ditetapkan pada 18 Agustus Tahun 2000.

Perubahan ketiga ditetapkan pada sidang Tahunan MPR tahun 2001 mengubah dan atau menambah ketentuan-ketentuan pasal 1 ayat(2) dan(3), Pasal 3 ayat (1), (3) dan (4), Pasal 6 ayat (1) dan (2), Pasal 6A ayat (1), (2), (3) dan (5), Pasal 7A, Pasal 7B ayat (1), (2), (3), (4), (5), (6) dan (7), Pasal 7C, Pasal 8 ayat (1) dan (2), Pasal 1 ayat (2) dan (3), Pasal 17 ayat (4), Bab VIIA, Pasal 22C ayat (1), (2), (3) dan (4), Pasal 22D ayat (1), (2), (3) dan (4), Bab VIIB, Pasal 22E ayat (1), (2), (3), (4), (5) dan (6), Pasal 23 ayat (1), (2) dan (3), Pasal 23A, Pasal 23C, Bab VIIIA, Pasal 23E ayat (1), (2), (3), Pasal 23F ayat (1) dan (2), Pasal 23G ayat (1) dan (2), Pasal 24 ayat (1) dan (2), Pasal 24A ayat (1), (2), (3), (4) dan (5), Pasal 24B ayat (1), (2), (3), (4), Pasal 24C ayat (1), (2), (3), (4), (5) dan (6) UUD 1945. Materi perubahan ketiga UUD 1945 meliputi ketentuan tentang asas-asas landasan bernegara, kelembagaan negara dan hubungan antarlembaga negara dan ketentuan-ketentuan tentang Pemilihan Umum ditetapkan pada 9 November tahun 2001.

Perubahan keempat dilakukan dalam Sidang Tahunan MPR Tahun 2002. Perubahan keempat tersebut meliputi Pasal 2 ayat (1); Pasal 6A ayat(4), Pasal 8 ayat(3), Pasal 11 ayat (1), Pasal 16, Pasal 23B, Pasal 23D, Pasal 24 ayat (3), Bab XIII, Pasal 31 ayat (1),(2),(3),(4) dan (5), Pasal 34 ayat (1), (2), (3) dan (4), Pasal 37 ayat (1),(2), (3), (4) dan (5), aturan peralihan Pasal I,II,III, aturan tambahan Pasal I dan II UUD 1945. Materi perubahan pada perubahan keempat adalah ketentuan tentang kelembagaan negara dan hubungan antar lembaga negara, penghapusan Dewan Pertimbangan Agung (DPA),

ketentuan tentang pendidikan dan kebudayaan, ketentuan tentang perekonomian dan kesejahteraan sosial, dan aturan peralihan serta aturan tambahan yang ditetapkan pada tanggal 10 Agustus Tahun 2002.

Sebagai konsekuensi dari supremasi konstitusi, maka perubahan UUD 1945 mewajibkan terselenggaranya perubahan tatanan maupun kelembagaan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Perubahan tatanan dan kelembagaan tersebut meliputi baik aspek politik, ekonomi, maupun sosial budaya, mengingat materi hukum dasar dalam UUD 1945 meliputi aspek-aspek tersebut.

### **5.1.1 Pendanaan Partai Politik**

Partai politik tubuh berkembang menurut sejarah adalah pertama kali berada di Negara-Negara Eropa Barat. Perkembangan pertumbuhan dari pemerintahan yang berlandaskan pada konstitusi beserta perwakilan menjadi catatan sejarah kepartaian di Eropa Barat. Lahirnya berbagai macam partai politik yang bersifat demokratis dewasa ini setidak-tidaknya tetap menganut pada dua hasil konsep peabangunan partai politik di Eropa Barat. Konsep tersebut yaitu dengan adanya pembatasan kekuasaan dilanjutkan dengan semakin luasnya pemenuhan hak untuk memilih bagi penduduk yang sudah dewasa. Hal tersebut merupakan bentuk dari semakin luasnya kesadaran bahwa rakyat merupakan faktor penting yang patut pula diperhitungkan dalam proses politik, sehingga dengan tanpa sadar partai politik menjelma dan berkembang menjadi penghubung antara penguasa dalam hal ini pemerintah dengan rakyat.<sup>2</sup> Pada suatu negara yang menganut sistem demokrasi, maka perlu pula menjalankan pemilihan umum. Partai politik termasuk peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, serta sebagai instrumen pengusung peserta Calon Kepala Dearan, calon Presiden dan wakil

---

<sup>2</sup> Cheppy Haricahyono, *Ilmu Politik dan Perspektifnya*. Cet.2, Yogyakarta: Tiara Wacana Yogya, 1991. Hlm. 190

Presiden dengan memenuhi beberapa mekanisme sebagai syarat dapat diikutsertakan dalam pemilihan umum.

Partai politik pada dasarnya merupakan sarana dan wadah bagi masyarakat untuk turut serta dalam ranah perpolitikan, turut mengontrol, menjalankan serta menyalurkan aspirasi warga masyarakat melalui para wakil-wakil rakyat dalam lembaga legislatif yang dijamin oleh konstitusi<sup>3</sup> hingga kemudian muncul sebuah persepsi untuk memberikan bantuan dana terhadap partai politik dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) merupakan suatu daftar yang memuat rencana seluruh penerimaan dan pengeluaran pemerintah dalam rangka mencapai tujuannya. APBN biasanya disusun untuk 1 tahun anggaran. Landasan Hukum APBN yaitu Pasal 23 ayat 1 UUD 1945 yang menyatakan bahwa tiap-tiap tahun APBN ditetapkan dengan undang-undang. Apabila DPR tidak menyetujui anggaran yang diusulkan pemerintah maka pemerintah memakai anggaran tahun lalu.

Sebagai negara yang berkedaulatan rakyat, berdasar atas hukum dan berdasarkan konstitusi, sistem pengelolaan keuangan negara tidak boleh bertentangan dengan aturan pokok yang ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar. Dalam Undang-Undang Dasar 1945 Bab VIII Hal Keuangan, disebutkan bahwa APBN ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang. Dan ketentuan mengenai pajak serta pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara ditetapkan dengan undang-undang. Hal-hal lain tentang keuangan negara sesuai dengan amanat pasal 23C diatur dengan undang-undang. Seperti yang telah disinggung di atas, APBN memiliki dasar hukum dalam pelaksanaannya. Dasar hukum tersebut yaitu sebagai berikut :

1. Undang-Undang Dasar 1945 pasal 23
2. Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara

---

<sup>3</sup> Sebagaimana dinyatakan pada Pasal 28E ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 bahwa setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat.

3. Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

APBN sendiri dalam pemberlakuannya tentu saja memiliki fungsi. Fungsi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dalam kegiatan perekonomian Indonesia dijelaskan sebagai berikut:

- a. Fungsi Alokasi: APBN merupakan sarana bagi negara untuk mengumpulkan dana dari masyarakat, misalnya dalam bentuk pajak dan menggunakannya untuk pembiayaan pembangunan serta mengalokasikannya sesuai dengan sasaran yang dituju. Dengan adanya APBN, pemerintah dapat melakukan proyeksi ke mana dana akan dialokasikan. Sebagai contoh digunakannya dana untuk pembangunan dan perbaikan jalan, jembatan, sekolah serta sarana-sarana lainnya. Proses alokasi APBN nantinya juga akan memengaruhi struktur produksi dan ketersediaan lapangan kerja. Jadi Fungsi Alokasi adalah Anggaran negara diarahkan untuk mengurangi pengangguran dan juga berfungsi untuk mengurangi pemborosan sumber daya dengan meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian dimana alokasi terbut bersifat umum, misalnya pembuatan jembatan, tanggul, jalan, perbaikan jalan.
- b. Fungsi Distribusi: Dalam APBN penerimaan negara yang diperoleh dari berbagai sumber digunakan kembali untuk membiayai pengeluaran negara di berbagai sektor pembangunan melalui departemen-departemen yang terkait. Pengeluaran ini digunakan untuk kepentingan umum yang didistribusikan dalam wujud subsidi, premi, dan dana pensiun. Jadi Fungsi Distribusi adalah pengeluaran negara yang digunakan untuk kepentingan atas dasar kemanusiaan, bantuan contohnya : dana pensiun, subsidi, premi.
- c. Fungsi Stabilisasi: Dalam penyusunan APBN, diupayakan adanya peningkatan jumlah pendapatan dari tahun ke tahun, untuk perlu dibuat sebuah kebijakan yang mampu memacu pendapatan negara. Salah satu contohnya adalah kebijakan anggaran defisit.

Dalam kebijakan ini pos pengeluaran lebih besar dari pos penerimaan. Dengan kata lain APBN merupakan acuan bagi pemerintah dalam melaksanakan pembangunan yang diharapkan dapat menjaga kestabilan arus uang dan arus barang, sehingga dapat mencegah terjadinya inflasi maupun deflasi yang akan berakibat pada kelesuan ekonomi (resesi). Jadi Fungsi Stabilisasi adalah menjaga, memelihara dan menstabilkan anggaran negara terhadap pendapatan dan pengeluaran sesuai dengan telah direncanakan dalam APBN.

- d. Fungsi Pengawasan: Fungsi pengawasan berarti setiap penyelenggaraan pemerintahan negara sesuai dengan yang ditetapkan dan sesuai dalam anggaran negara.
- e. Fungsi Perencanaan: Fungsi perencanaan artinya anggaran negara berfungsi mengatur setiap kegiatan pada tahun yang bersangkutan.
- f. Fungsi Otorisasi: Fungsi otorisasi artinya anggaran negara merupakan dasar dalam melaksanakan pendapatan dan belanja negara pada tahun tersebut.

Sebuah negara demokrasi tidak dapat terpisahkan dengan keberadaan partai politik, karena merupakan tiang demokrasi. Partai politik merupakan sarana untuk memperoleh serta merupakan prasyarat untuk memperoleh kekuasaan secara sah langsung dari rakyat melalui proses pemilihan umum yang ditetapkan berdasarkan undang-undang dan konstitusi. Salah satu peranan partai politik adalah mengusung presiden dan wakil presiden seperti yang diamatkan pada Pasal 6A ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 , sebagai peserta pemilihan umum untuk memilih anggota DPR, dan DPRD (tertuang pada Pasal 22E ayat (3) UUD NRI Tahun 1945) serta mengusung calon kepala daerah dan wakil kepala daerah provinsi, kabupaten dan kota.

Sumber keuangan partai politik berdasarkan Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 adalah dari: (a) Iuran Anggota; (b) Sumbangan yang sah menurut hukum; dan (c) bantuan keuangan dari APBN/APBD. Berdasarkan Pasal 34 ayat (3) UU Nomor 2 Tahun

2011, bantuan keuangan dari APBN/APBD tersebut diberikan secara proporsional kepada partai politik yang mendapatkan kursi di DPR dan DPRD Provinsi, Kabupaten/kota yang penghitungannya berdasarkan jumlah perolehan suara. Dimana anggaran tersebut diprioritaskan untuk melaksanakan pendidikan politik bagi anggota partai politik dan masyarakat.<sup>4</sup> Berdasarkan Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 tahun 2008, Partai Politik berfungsi sebagai:

- a. Pendidikan politik: pendidikan ini dimaksudkan agar setiap warga negara memiliki kesadaran terhadap hak maupun kewajibannya sebagai seorang individu dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.
- b. Sarana untuk menghadirkan iklim yang satabil dan kondusif berdasarkan kesejahteraan demi keutuhan dan kesatuan bangsa Indonesia.
- c. Wadah untuk menyerap, menghimpun dan menyalurkan aspirasi masyarakat dalam memformulasi maupun menetapkan kebijakan negara.
- d. Tempat warga negara untuk turut berpartisipasi politik; dan
- e. Rekrutmen politik sebagai proses dari pengisian jabatan politik berdasarkan mekanisme berprinsip demokrasi dengan berlandaskan asas kesetiaan dan berkeadilan bagi seluruh rakyat Indonesia.

Organisasi yang dibentuk oleh rakyat dalam bentuk partai politik merupakan representasi dari negara demokrasi yang berkedaulatan rakyat. Partai politik berfungsi sebagai kontrol dan penyeimbang kekuasaan negara. Peranan partai politik sebagai perwakilan rakyat merupakan tanggungjawab negara untuk mengakomodir kebutuhan partai politik dalam bentuk pendanaan yang diambil melalui APBN, karena pada dasarnya APBN menyiapkan anggaran publik yang kemudian tersalurkan untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan partai.

---

<sup>4</sup> Psl. 34 ayat (3a)

Partai politik yang merupakan organisasi oleh masyarakat untuk masyarakat menjadi prasyarat yang sangat penting bagi sebuah negara modern. Partai politik memiliki peran memperoleh kekuasaan tanpa melalui kekerasan seperti yang terjadi pada sejarah masa lalu. Kedudukan partai politik mengenai fungsi maupun tugas pokoknya telah diatur dengan tegas oleh undang-undang dan konstitusi, sehingga negara memiliki tanggungjawab memberikan dukungan dan bantuan secara moril maupun materiil sebagai upaya menjaga semangat partai politik dalam menjalankan nilai-nilai demokrasi terlebih demokrasi Pancasila seperti yang telah dicita-citakan.

### **5.1.2 Pembentukan Lembaga Partai Politik**

Partai politik merupakan lembaga politik yang tidak lahir dengan sendirinya. Sejarah kelahiran partai politik melalui proses yang sangat panjang. Akan tetapi partai politik merupakan organisasi yang baru dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Kemunculan partai politik menurut beberapa sumber adalah berdasarkan penemuan di abad 19, yaitu pada saat Negara Amerika Utara dan Negara-Negara Eropa secara perlahan menjalankan proses demokratisasi yaitu dengan mentransfer kekuasaan kepada parlemen dan ekspansi partai politik dalam pemilihan umum yang sengaja dibentuk sebagai jembatan penghubung dalam memfasilitasi proses perwakilan.

Lapolambara dan Weiner berpendapat bahwa setidaknya terdapat tiga teori yang mencoba menjelaskan asal usul partai politik.<sup>5</sup> *Kesatu*, teori kelembagaan yang melihat ada hubungan antara parlemen awal dan timbulnya partai politik. Partai politik dibentuk oleh kalangan legislatif dan eksekutif karena ada kebutuhan para anggota parlemen (yang ditentukan berdasarkan pengangkatan) untuk mengadakan kontak dengan masyarakat dan membina dukungan dari masyarakat.

---

<sup>5</sup> Joseph Lapalombara dan Myron Weiner. *The Origin and Development of Political Parties*, dalam Ramlan Surbakti. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: Grasindo, 2007. Hal. 113

Setelah partai politik terbentuk dan menjalankan fungsi, kemudian muncul partai politik lain yang dibentuk oleh kalangan masyarakat. Partai politik lain ini biasanya dibentuk oleh kelompok kecil pemimpin masyarakat yang sadar politik berdasarkan penilaian bahwa partai politik yang dibentuk pemerintah tidak mampu menampung dan memperjuangkan kepentingan masyarakat. Kedua, teori situasi sejarah yang memandang bahwa kelahiran partai politik merupakan suatu upaya untuk mengatasi konflik, perselisihan maupun krisis yang muncul seiring berkembangnya pemikiran masyarakat.

Krisis situasi pada ranah sejarah muncul manakalah suatu sistem politik mengalami masa transisi karena perubahan masyarakat moderen yang berstruktur kompleks. Pada situasi ini terjadi berbagai perubahan, seperti penambahan penduduk karena perbaikan fasilitas kesehatan, perluasan pendidikan, mobilitas okupasi, perubahan pola pertanian dan industri, partisipasi media, urbanisasi, ekonomi berorientasi pasar, peningkatan aspirasi dan harapanharapan baru dan munculnya gerakan-gerakan populis. Perubahan-perubahan ini menimbulkan tiga macam krisis, yakni legitimasi, integrasi dan partisipasi.

Artinya, perubahan - perubahan mengakibatkan masyarakat mempertanyakan prinsip-prinsip yang mendasari legitimasi kewenangan pihak yang memerintah; menimbulkan masalah dalam identitas yang menyatukan masyarakat sebagai suatu bangsa dan mengakibatkan timbulnya tuntutan yang semakin besar untuk ikut serta dalam proses politik.<sup>6</sup> Berdasarkan ketiga masalah tersebut dan sebagai upaya untuk mengatasi maka kemudian terbentuklah partai politik. Keberadaan partai politik dalam kehidupan masyarakat diharapkan mampu untuk mengendalikan suatu pemerintahan sehingga mencegah kesewenang-wenangan. Pengendalian tesorbut merupakan upaya untuk merbentuk semacam pola hubungan kewenangan yang berlegitimasi antara pemerintah dan masyarakat. Teori

---

<sup>6</sup> Ibid

ketiga berkaca pada modernitas kehidupan sosial ekonomi yang dapat dilihat dari perkembangan teknologi komunikasi berupa kebebasan pada media masa, lancarnya transportasi, peningkatan dan perluasan pendidikan, urbanisasi, industrialisasi. Perluasan kekuasaan negara seperti birokratisasi, pembentuk berbagai kelompok kepentingan dan organisasi profesi melahirkan suatu kebutuhan akan suatu organisasi politik yang mampu memadukan dan memperjuangkan berbagai aspirasi tersebut. Eksistensi partai politik adalah hasil produk logis dari kehidupan modernisasi sosial ekonomi.

Partai politik sebagai institusi modern, yang berhubungan erat dengan parlemen dan pemilihan umum, muncul pertama kali di Eropa dan Amerika Serikat pada abad ke 19 dan pada akhir abad tersebut kemudian meluas ke hampir sebagian besar dunia non barat.<sup>7</sup> Partai politik sangat dipengaruhi oleh asal/sejarah pembentukannya.<sup>8</sup> Adalah tidak mungkin untuk memahami perbedaan struktur antara misalnya partai buruh di Inggris dengan Partai Sosialis di Perancis tanpa mengetahui kondisi saat pembentukannya. Alan Ware<sup>9</sup> kondisi saat ini sulit dibayangkan jika tidak ada partai politik. Akan tetapi, terdapat setidaknya dua bentuk negara di dunia yang tidak memiliki partai politik yaitu negara yang masih menganut sistem tradisional dan merupakan negara kecil seperti di Persia Gulf. Daerah tersebut merupakan wilayah kekuasaan sebuah keluarga yang dominan sejak sebelum dunia luar mengenali daerah tersebut sebagai negara yang merdeka. Negara dengan sistem kekuasaan otoriter yang berbasis militer juga termasuk negara yang tidak memiliki partai politik.

Eksistensi partai politik di Indonesia terlacak sejak penjajahan oleh Belanda. Pada masa penjajahan mulai tumbuh kekuatan politik dalam tahap masih pada penengloppokan-

---

<sup>7</sup> Stefan Eklöf. *Power and Political Culture in Suharto's Indonesia. The Indonesia Democratic Party (PDI) and Decline of New Order (1986-1998)*. Denmark: Nias Press, 2004. Hal.26

<sup>8</sup> Maurice Duverger. *Political Parties and Their Organisations in Modern State*. USA 1959. Hal. xxiii

<sup>9</sup> Alan Ware. *Political Parties and Party Systems*. Oxford University Press. New York. 1996. Hal. 1

pengelompokan kemudian diikuti dengan ekspansi, polarisasi dan pelembagaan partai politik tersebut. Partai politik muncul bersamaan dengan pertumbuhan paham dan gerakan kebangsaan yang mencerminkan kesadaran kebangkitan nasional. Setelah itu kemudian lahir beberapa organisasi tergolong modern sebagai bentuk sarana pergerakan dan kebangkitan nasional demi tercapainya kemerdekaan. Pada awal kemunculan, organisasi-organisasi tersebut tidak secara tegas menyatakan diri sebagai partai politik, akan tetapi pada tataran program maupun aktifitas yang dijalankan mencerminkan sebagai partai politik. Organisasi yang bersifat politis muncul di Indonesia sebagai hasil dari kebijakan politik etis berupa pendidikan modern oleh pemerintah kolonial Belanda.<sup>10</sup> namun ternyata pendidikan tersebut membangkitkan kesadaran kebangsaan yang menumbuhkan cita-cita kemerdekaan melalui gerakan politik.<sup>11</sup>

Salah satu puncak perubahan pemerintahan kolonial Belanda adalah dibentuknya Volksraad pada 1916.<sup>12</sup> Dewan itu pada awalnya hanya memiliki kekuasaan sebagai penasihat, bukan pembentuk undang-undang. Baru pada 1925, berdasarkan Undang-Undang Tata Pemerintahan Hindia Belanda, Volksraad memiliki kekuasaan mengajukan petisi, membahas undang-undang, dan menyetujuinya. Namun

---

<sup>10</sup> tujuan pendidikan yang diselenggarakan oleh Belanda sebenarnya hanya untuk memenuhi tuntutan kebutuhan administrasi dan birokrasi kolonial tingkat rendah. Kebijakan politik etis diumumkan oleh Ratu Wilhemina dalam pidato tahunan 1901. Kebijakan itu dipengaruhi oleh publikasi dan pembicaraan tentang kemiskinan, khususnya di wilayah pulau Jawa. Salah satu tulisan yang berpengaruh adalah karya anggota parlemen Belanda, Mr. C. Th. Van de Venter dalam majalah *De Gids* dengan judul *Een Ereschuld* atau hutang kehormatan. Lihat, Suradi, *Haji Agus Salim dan Konflik Politik Sarekat Islam*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1997), hal. 1. Bandingkan dengan, Robert Van Niel, *Munculnya Elit Modern Indonesia*, Judul Asli: *The Emergence of the Modern Indonesian Elite*, Penerjemah: Yayasan Ilmu-Ilmu Sosial, Jakarta: Pustaka Jaya, 1984. Hal. 51

<sup>11</sup> Herbert Feith, *Pemikiran Politik Indonesia 1945 – 1965*: Suatu pengantar, dalam Miriam Buadiardjo (peny.), *Partisipasi dan Partai Politik*, *Op. Cit.*, Hal. 225

<sup>12</sup> Rancangan pertama undang-undang pembentukan Volksraad telah diajukan oleh Menteri Jajahan Willem K. B. van Dedem pada 1893. Setelah mengalami beberapa perubahan, rancangan tersebut disetujui oleh parlemen Belanda pada 16 Desember 1916 dan menjadi undang-undang (*Staatsblad* 1916, No. 14). Berdasarkan Dekrit Raja 30 Maret 1917, ditentukan bahwa Volksraad mulai berlaku sejak 1 Agustus 1917. Pada 18 Mei 1918 Volksraad diresmikan Gubernur Jenderal Graaf van Limburg Stirum. Lihat W.H. Van Helsdingen, *Pekerjaan Dewan Ra'jat Sepoeloh Tahoen 1918 – 1928*. Wetevreden: Balai Pustaka, 1944, dalam Suradi, *Op. Cit.*, hal. 11 – 12.

demikian, Gubernur Jenderal memiliki hak veto sehingga wewenang tersebut tidak banyak dapat dimanfaatkan.<sup>13</sup> Organisasi- organisasi politik yang ada pada saat itu adayang bersikap kooperatif dan ada yang mengambil jalan nonkooperatif.<sup>14</sup> Hukum dasar yang berlaku pada masa itu di wilayah Hindia Belanda adalah *regeerings-reglement* (RR) 1854. Pasal 111 RR menyatakan bahwa perserikatan atau perkumpulna-perkumpulan yang membahas mengenai pemerintahan dan disinyalir dapat membahayakan kepentingan dan keamanan umum tidak boleh berdiri di Hindia Belanda. Pada 1919, RR diganti *Indische Staatsregeling* (IS) 1918 yang pada Pasal 165 juga memuat larangan organisasi dan perkumpulan politik. Ketentuan yang demikian menjadikan organisasi yang didirikan oleh anak bangsa tidak terang-terangan menunjukkan jati diiri sebagai partai politik pda setiap kegiatan yang diagendakan.<sup>15</sup>

Hal itu dapat dilihat dari berdirinya Budi Utomo<sup>16</sup> (BU) pada 20 Mei 1908 dan Sarekat Islam (SI) pada 1911. Kedua organisasi itu tidak secara tegas menyatakan diri

---

<sup>13</sup> George McTurnan Kahin, *Nasionalisme dan Revolusi di Indonesia: Refleksi Pergumulan Lahirnya Republik*, Jakarta: Sebelas Maret University Press bekerjasama dengan Pustaka Sinar Harapan, 1995. Hal. 52

<sup>14</sup> Salah satu organisasi yang kooperatif adalah Sarekat Islam dengan salah satu tokohnya H. Agus Salim yang menyatakan bahwa partisipasi dalam Volksraad diperlukan. Walaupun Volksraad bukan merupakan majelis wakil rakyat, tetapi dengan usaha di dalamnya diharapkan bangsa Indonesia lebih siap untuk majelis wakil rakyat yang akan diperoleh nantinya. Pernyataan ini dimuat dalam tulisan “Soal keanggotaan Tjokro dan Moeis Dalam Volksraad” pada *Neratja*, 22 Maret 1919. Sedangkan tokoh yang mengambil jalan non-kooperasi salah satunya adalah Moh. Hatta. Menurut Hatta, politik non-kooperasi berdasarkan atas hubungan yang jelas antara penjajah da yang terjajah. Keduanya saling bertolak belakang. Oleh karena itu kerjasama dengan pemerintah adalah tidak perlu. Lihat, Suradi, *op cit.*, hal. 7. Peran SI dalam Volkraad juga dibahas dalam DeliarNoer, *Gerakan Modern Islam di Indonesia 1900 – 1942*, Jakarta: LP3ES, 1980. Hal. 129 – 133

<sup>15</sup> Deliar Noer, *Perkembangan Demokrasi Kita*, *Prisma* 2, Februari 1977. Hal. 18-33

<sup>16</sup> Berkembang dari kalangan terpelajar dalam kelompok-kelompok studi. Pada awalnya organisasi BU perhatiannya pada masalah sosial, ekonomi, serta pendidikan dan kebudayaan. Pada Kongres BU yang pertama pada 5 Oktober 1908, ditetapkan tujuan BU adalah kemajuan yang selaras (harmonis) buat negeri dan bangsa dengan memajukan pengajaran, pertanian, peternakan dan perdagangan, teknik dan industri serta kebudayaan (kesenian dan ilmu). Lihat, M. Rusli Karim, *Op. Cit.*, hal. 15

sebagai organisasi politik.<sup>17</sup> Namun dalam perkembangan kedua organisasi tersebut, program dan aktivitasnya telah merambah ke wilayah politik. Hal itu dapat dilihat dari keterlibatan kedua organisasi tersebut dalam Volksraad.<sup>18</sup> Bahkan, pada 23 Juli 1916 BU dan SI telah melakukan aktivitas politik menuntut ketahanan Hindia Belanda guna menunjukkan bahwa masyarakat Indonesia saat itu telah berpikir mandiri. Aksi itu dikenal dengan *Weerbaar Actie*.<sup>19</sup> Wakil-wakil BU dan SI juga menjadi anggota koalisi *radical concentratie* di dalam Volksraad yang menuntut adanya Majelis Nasional sebagai parlemen pendahuluan untuk menetapkan hukum dasar sementara bagi Hindia Belanda.<sup>20</sup> Keberadaan kedua organisasi politik tersebut diikuti dengan munculnya berbagai organisasi partai politik. Partai-partai tersebut di antaranya adalah *Indische Partij* (IP), *Insulinde*, *Indische Sociaal Democratische Vereeniging* (ISDV), Partai Komunis Indonesia (PKI), Partai Nasional Indonesia (PNI), Partai Indonesia Raya (Parindra), Partai Indonesia (Partindo), *Indische Sociaal Democratische Partij* (ISDP), *Indische Katholijke Partij*, Gerakan Rakyat Indonesia (Gerindo), dan Partai Rakyat Indonesia (PRI).

Selain berbagai partai politik, juga pernah terbentuk federasi organisasi- organisasi politik. Pada 17 Desember 1927 lahir Permufakatan Perhimpunan- Perhimpunan Politik Kebangsaan Indonesia (PPPKI) yang dibentuk oleh PNI, PSI, BU, Sarikat Pasundan, Sarikat

---

<sup>17</sup> Pada Kongres SI pertama, 26 Januari 1913 di Surabaya menerangkan bahwa SI bukan partai politik. Lihat A.K. Pringgodigdo, *Sejarah Pergerakan Rakyat Indonesia*, Jakarta: Dian Rakyat, 1994, hal. 7

<sup>18</sup> Keanggotaan Volksraad terdiri atas anggota yang diangkat dan dipilih. Untuk memilih anggota Volksraad dari bangsa Indonesia dibentuk *National Committee* yang terdiri atas 10 organisasi, diantaranya adalah SI, BU, beberapa perkumpulan kaum bangsawan, dan persatuan guru Hindia Belanda. Komite ini diketuai oleh Woerjaningrat dari BU. Anggota Volksraad dari Hindia Belanda untuk periode 1918-1921 adalah Abdoel Moeis (SI), Abdoel Rivai (Insulinde), R. Aboekkesan Atmodirono (BU), R.M.T.A. Koesoemo Joedo (BU), R Kamil (BU), R.M. Koesoemo Oetojo (BU), R. Sastro Widjojo (BU), A.L. Woworoentoe (Perserikatan Minahasa), Dr. Radjiman Wediodipoero (BU), R.Ng. Dwijosewojo (BU), F. Laoh (Perserikatan Minahasa), DR. Tjipto Mangoenkoesoemo (Insulinde), dan R. Oemar Said Tjokroaminoto (SI). Lihat Suradi, *Op. Cit.*, hal. 14 – 16, dan 27. Untuk daftar jumlah wakil masing-masing partai politik dapat dilihat pada A.K. Pringgodigdo, *Op. Cit.*, hal. 92 – 94 dan 171 – 173

<sup>19</sup> Pernyataan tersebut disampaikan kepada Ratu Belanda oleh utusan yang dikirim ke negeri Belanda. Salah satu utusannya adalah Dwijosewojo dari BU. Lihat Deliar Noer & Akbarsyah, *KNIP: Parlemen Indonesia 1945 – 1950*, Jakarta: Yayasan Risalah, 2005), hal. 2, dan A.K. Pringgodigdo, *Op. Cit.*, hal. 3

<sup>20</sup> Anggota lainnya adalah dari ISDV dan Insulinde. Lihat, A.K. Pringgodigdo, *Op. Cit.*

Sumatera, dan Kaum Betawi. PPPKI berupaya menyamakan arah aksi dan kerja sama, dan menghindari perselisihan yang melemahkan aksi kebangsaan.<sup>21</sup> Pada 1939 terbentuk Gabungan Politik Indonesia (GAPI).<sup>22</sup> Salah satu tuntutan politik GAPI adalah pembentukan parlemen Indonesia yang merupakan lembaga legislatif dengan model dua kamar. Bahkan pada akhir Desember 1939 GAPI menyelenggarakan Kongres Rakyat Indonesia yang menggabungkan antara GAPI, MIAI<sup>23</sup>, dan Persatuan *Vakbonden* Pegawai Negeri (PVPN).<sup>24</sup>

Beberapa partai politik yang muncul sebelum keemrdekan, tidak secara keseluruhan memiliki status badan hukum yang mendapat pengakuan oleh Pemerintah Belanda. Seperti contoh Sarekat Islam yang tidak mendapat pengakuan hingga tahun 1923 dan *Indische Partij* yang sempat ditolak permohonannya oleh Gubernur Jenderal Pemeintah Belandan pada 4 Maret 1913, karena pemerintah Belanda menganggap bahwa organisasi ini adalah representasi dari organisasi radikal yang dianggap mengancam ketertiba dan kepentingan umum.

### **5.1.3 Kebebasan Berorganisasi Dan Menyatakan Pendapat**

Menurut Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002<sup>25</sup> sebagai penyempurnaan atas Undang-Undang nomor 2 Tahun 1999.<sup>26</sup> Tentang Partai Politik, yang disebut parati politik adalah organisasi politik yang dibentuk oleh sekelompok warga negara Republik Indonesia secara sukarela atas dasar persamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan

---

<sup>21</sup> *Ibid.*, hal. 84

<sup>22</sup> Meliputi Gerindo, Parindra, Pasoendan, Persatoean Minahasa, Partai Katolik Indonesia, Partai Sarekat Islam Indonesia, Partai Islam Indonesia, dan Partai Arab Indonesia. Lihat, Kahin, *Op. Cit.*, hal. 123

<sup>23</sup> Majelis Islam A'la Indonesia, federasi organisasi-organisasi Islam Indonesia yang terbentuk pada 1937. Miriam Budiardjo, *Demokrasi di Indonesia, Demokrasi Parlementer dan Demokrasi Pancasila*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1994. Hal. 219

<sup>24</sup> Deliar Noer & Akbarsyah, *Op. Cit.*, Hal. 8 – 9

<sup>25</sup> LNRI Tahun 2002 Nomor 138, TLN Nomor 4251

<sup>26</sup> LNRI Tahun 1999 Nomor 22, TLN Nomor 3809

kepentingan anggota, masyarakat, bangsa dan negara melalui pemilihan umum. Seperti dikatakan oleh Appadorai,<sup>27</sup>

*"A political party is more or less organized group citizens who act together as a political unit, have distinctive aims and opinions on the leading political questions of controversy in the state, and who, by acting together as political unit, seek to obtain control of the government. It is based on two fundamentals of human nature: men differ in the opinions and are gregarious; they try to achieve by combination what they cannot achieve individually."*

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa partai politik itu pada pokoknya memiliki kedudukan (*status*) dan peranan (*role*) yang sentral dan penting dalam setiap sistem demokrasi. Partai politik biasa disebut sebagai pilar demokrasi karena mereka memainkan peran yang penting sebagai penghubung antara pemerintahan negara (*the state*) dengan warga negaranya (*the citizens*). Bahkan menurut Schattscheider (1942), "*Political parties created democracy*", partai politiklah yang membentuk demokrasi bukan sebaliknya. Oleh sebab itu, partai politik merupakan pilar atau tiang yang perlu dan bahkan sangat penting untuk diperkuat derajat pelembagaannya (*the degree of institutionalization*) dalam setiap sistem politik yang demokratis. Derajat pelembagaan partai politik itu sangat menentukan kualitas demokratisasi kehidupan politik suatu negara.

Dalam suatu negara demokrasi, kedudukan dan peranan setiap lembaga diidealkan sama-sama kuat dan bersifat saling mengendalikan dalam hubungan *check and balances*. Namun, jika lembaga-lembaga negara tidak berfungsi dengan baik, kinerjanya tidak efektif, atau lemah wibanya dalam menjalankan fungsi, maka partai politik yang rakus atau ekstrim yang dimungkinkan menguasai dan mengendalikan segala proses-proses penyelenggaraan fungsi-fungsi pemerintahan. Oleh karena itu, sistem kepartaian yang baik sangat menentukan bekerjanya sistem berdasarkan prinsip *check and balances* dalam arti luas. Sebaliknya keefektifan kerja fungsi-fungsi kelembagaan negara itu sesuai prinsip *check and balances* berdasarkan konstitusi juga sangat menentukan kualitas sistem kepartaian dan mekanisme

---

<sup>27</sup> A. Appadorai, *the substance of Politics*, Oxford University Press, New Delhi, 2005. Hal. 537-538

demokrasi yang dikembangkan disuatu negara. Semua ini berkaitan erat dengan dinamika pertumbuhan tradisi dan kultur berpikir bebas dalam kehidupan kolektif. Tradisi berpikir bebas dan kebebasan berpikir (*freedom of expression*) itu pada gilirannya mempengaruhi tumbuh kembang prinsip-prinsip kemerdekaan berserikat atau berorganisasi (*freedom of association*) dan kemerdekaan berkumpul (*freedom of assembly*) dalam dinamika kehidupan masyarakat demokratis yang bersangkutan.<sup>28</sup>

Partai politik merupakan salah satu dari bentuk perlembagaan sebagai wujud ekspresi ide, pikiran, pandangan, dan keyakinan bebas dalam masyarakat demokratis. Karena itu, keberadaan partai politik berkaitan erat dengan prinsip-prinsip kebebasan berpendapat (*Freedom of expression*), berorganisasi (*freedom of association*), dan berkumpul (*freedom of assembly*). Ketiga prinsip kemerdekaan dan kebebasan diakui dan dijamin oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 28E ayat (3) UUD 1945 dengan tegas menentukan: “Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat”.

Usaha untuk memperkuat kemerdekaan mengeluarkan pendapat, berserikat dan berkumpul tersebut merupakan bagian dari upaya membangun peri kehidupan kebangsaan yang kuat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat, demokratis, dan berdasarkan hukum. Untuk itu, partai politik merupakan salah satu wujud partisipasi masyarakat yang penting dalam upaya mengembangkan demokrasi yang menjunjung tinggi kebebasan (*freedom*), kesetaraan, kebersamaan dan kejujuran. Disamping partai politik, bentuk ekspresi lainnya juga terwujud dalam bentuk lain, yaitu adanya kebebasan pers, kebebasan berkumpul dan berserikat melalui organisasi nonpartai politik seperti Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), Organisasi Kemasyarakatan (Ormas), Organisasi Nonpemerintah (NGO's), dan lain sebagainya. Namun dalam hubungannya

---

<sup>28</sup> Jjimly Asshiddiqie, *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik dan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Konpress, 2005

dengan kegiatan bernegara, peranan partai politik sebagai media dan wahana sangat menonjol. Disamping faktor-faktor lain seperti pers yang bebas dan peranan kelas menengah yang tercerahkan dan seagianya itu, peranan partai politik dapat dikatakan sangat menentukan dinamika kegiatan bernegara. Partai politik bagaimanapun juga sangat berperan dalam proses dinamis perjuangan nilai dan kepentingan (*values and interest*) dari konstituen yang diwakilinya untuk menentukan kebijakan dalam konteks kegiatan bernegara.

Partai politiklah yang bertindak sebagai perantara dalam proses-proses pengambilan keputusan negara, yang menghubungkan antara warga negara dan institusi-institusi kenegaraan. Menurut Robert Michels dalam bukunya, *Political parties, A sociological study of the oligarchical tendencies of modern democracy*, ..organisasi.. merupakan satu-satunya sarana ekonomi atau politik untuk membentuk kemauan kolektif.<sup>29</sup> Proses perlembagaan demokrasi itu pada pokoknya sangat ditentukan oleh pelembagaan organisasi partai politik sebagai bagian yang tak terpisahkan dari sistem demokrasi itu sendiri. Oleh sebab itu, menurut Yves Meny and Andrew Knapp,<sup>30</sup> *A democratic system without political parties or with a single party is impossible or at any rate hard to imagine*. Sistem politik dan ketatanegaraan dengan hanya satu partai politik, sulit sekali dibayangkan untuk dapat disebut demokratis, apalagi jika tanpa partai politik sama sekali.

Tanpa partai politik dan organisasi-organisasi kemasyarakatan yang bebas dan merdeka, suara rakyat tidak akan dapat disalurkan untuk mempengaruhi proses-proses penentuan kebijakan umum yang berkaitan dengan kepentingan bersama dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Dalam kerangka pemikiran yang demikian, peranan politik, organisasi kemasyarakatan, dan lembaga swadaya masyarakat dapat dikatakan serupa. Hanya bedanya bahwa partai politik berurusan langsung dengan kebijakan bernegara, sedangkan

---

<sup>29</sup> Robert Michels, *Partai Politik: Kecenderungan Oligarkis dalam Birokrasi*, Op.Cit., Hal.23

<sup>30</sup> Yves Meny and Andrew Knapp, *Government and Politics in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany, Third edition*. Oxford University Press, 1998. Hal. 86

organisasi kemasyarakatan dan lembaga swadaya masyarakat hanya berhenti pada perjuangan wacana publik atau tindakan-tindakan konkrit di luar konteks organisasi negara. Organisasi non politik tidak dapat dan tidak memegang kewenangan hukum untuk menentukan keputusan-keputusan kenegaraan. Namun, partai politik dapat melakukan melalui perantara orang-orang yang berhasil mereka perjuangkan untuk menduduki jabatan-jabatan kenegaraan yang dipilih (*elected officials*).

## **5.2 Sistem Kepartaian Dalam Sistem Demokrasi Indonesia**

Sistem kepartaian dipengaruhi oleh jenis sistem politik yang dianut oleh sebuah negara. Sistem ini merupakan pola kompetensi yang berseifat stabil dan terus menerus yang keberadaannya semakin sering muncul jika terjadi proses pemilihan di setiap negara. Sistem kepartaian juga bergantung pada keragaman suku, budaya, ekonomi, agama maupun berdasarkan aliran politik yang ada. Kuantitas perbedaan kepentingan yang dibutuhkan oleh negara sejalan dengan kuantitas pertumbuhan partai politik. Sistem kepartaian juga dipengaruhi oleh sistem-sistem politik. Sistem kepartaian belum menjadi seni politik yang mapan, artinya tata cara melakukan klasifikasi sistem kepartaian belum disepakati oleh para peneliti ilmu politik. Sedangkan penelitian yang sering dilakukan oleh para peneliti adalah mengenai jumlah partai politik yang turut serta berkompetensi dalam sistem politik.

Di Indonesia Partai Politik merupakan bagian dari kehidupan masyarakat yang umumnya menganggap bahwa partai politik adalah sekelompok orang/manusia terorganisir yang anggota-anggotanya banyak mempunyai orientasi nilai dan cita-cita yang sama dan tujuan untuk memperoleh kekuasaan politik dan mempertahankan untuk melaksanakan program yang ditetapkan. Sejarah perkembangan partai politik di Indonesia diwarnai dengan perkembangan demokrasi di Indonesia. Partai politik merupakan cerminan dari tingkat partisipasi masyarakat. Partai politik pertama lahir zaman kolonial sebagai perwujudan dari bangkitnya kesadaran nasional. Dalam suasana saat itu, semua organisasi yang bertujuan

sosial seperti Budi Utomo dan Muhammadiyah atau yang terang-terangan azas politik atau agama seperti Serikat Islam dan Partai Katolik. Pola kepartaian masa ini menunjukkan keanekaragaman diteruskan dalam masa merdeka dalam bentuk sistem multipartai.<sup>31</sup> Dalam sistem politik Indonesia, partai politik ditempatkan sebagai pilar utama dari penyangga demokrasi. Peran penting dari partai politik tersebut kemudian diaturlah partai politik dalam satu undang-undang. fungsi partai politik berbeda satu sama lain, khususnya dikaitkan dengan beragam sistem politik yang lebih luas lagi seperti sistem politik yang dianut dan dijalankan oleh suatu negara. Namun secara umum fungsi utama partai politik dimanapun adanya adalah sama yakni sebagai salah satu pilar utama demokrasi. Sejarah kemunculan partai politik di Indonesia dapat digolongkan dalam beberapa periode berkembang, dengan setiap masa waktunya memiliki ciri dan tujuan masing-masing. Menurut Miriam Budiardjo di Indonesia terdapat enam zaman perkembangan partai politik diantaranya sebagai berikut:<sup>32</sup>

#### 1. Partai Politik pada Masa Kolonial

Sejarah partai politik di Indonesia pada dasarnya dimulai dengan adanya organisasi kemasyarakatan yang memosisikan diri dalam perjuangan di bidang pendidikan dan pengajaran. Organisasi kemasyarakatan yaitu Budi Utomo didirikan pada tanggal 20 Mei 1908 oleh Dokter Wahidin Soedirohoesodo. Budi utomo dibentuk hanya untuk organisasi sosial namun jati dirinya telah melekat rasa perjuangan untuk melawan kolonial Belanda, karena itu Budi Utomo merupakan cikal bakal berdirinya partai politik di era pergerakan kemerdekaan. Pada zaman penjajahan Belanda keberadaan partai politik tidak dapat hidup dengan tentram karena tiap partai yang bersuara menentang segera dilarang, pemimpinnya ditangkap dan dipenjarakan atau diasingkan.

---

<sup>31</sup> Nuru Huda, *Hukum Partai Politik dan Pemilu di Indonesia*, Bandung: Fokusmedia, 2018. Hal. 72

<sup>32</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2004. Hal. 142

Partai politik yang pertama lahir di Indonesia adalah *Indische Partij* yang didirikan pada tanggal 25 Desember 1912 di Bandung dan dipimpin oleh 3 serangka yaitu Dr. Setiabudi, Dr. Cipto Mangunkusumo dan Ki Hadjar Dewantara. Tujuan partai ini adalah untuk memperjuangkan Indonesia lepas dari penjajahan Belanda. Partai ini hanya berusia 8 bulan karena ketiga pemimpin tersebut di buang ke Kupang, Banda, dan Bangka kemudian diasingkan ke Belanda. Masa itu disebut sebagai periode pertama lahirnya partai politik di Indonesia yang manandai adanya kesadaran nasional. Pada masa itu semua organisasi baik yang bertujuan sosial ataupun yang berasaskan politik agama dan sekuler ikut memainkan peranan dalam pergerakan nasional untuk Indonesia Merdeka. Kehadiran partai politik pada masa permulaan kemerdekaan merupakan manifestasi dari adanya kesadaran nasional untuk mencapai kemerdekaan bagi bangsa Indonesia. Setelah didirikan dewan rakyat, gerakan ini oleh beberapa partai diteruskan di dalam badan ini. Perlu dijelaskan bahwa partai politik pada zaman pra kemerdekaan pada umumnya bertujuan untuk memperjuangkan tercapainya cita-cita Indonesia ke depan. Setelah *Indische Partij* dibubarkan oleh pemerintah kolonial Belanda, maka pada tahun 1919 kembali didirikan *National Indische Partij* (NIP) yang kemudian disusul lahirnya partai-partai politik baru antara lain:

1. *Indische Social Democratische Vereniging* (ISDV)
2. Partai Nasional Indonesia
3. Partai Indonesia
4. Partai Indonesia Raya
5. Serekat Islam
6. Partai Katolik, dan lain-lain.

Keberadaan partai politik tersebut bertujuan untuk melakukan pergerakan ke arah kemerdekaan Indonesia. Mereka melihat kemerdekaan sebagai hak setiap orang dari

setiap bangsa, tanpa perlu menghubungkannya dengan aliran hidup dalam masyarakat, maupun ajaran agama yang dianut. Pada tahun 1939 terdapat beberapa fraksi dalam Dewan Rakyat, yaitu Fraksi Nasional di bawah pimpinan M. Husni Thamim, PPBB (Perhimpunan Pegawai Bestuur Bumi Putera) dibawah pimpinan Prawoto dan Indische Nationale Groep dibawah pimpinan Muhammad Yamin. Di luar dewan rakyat ada usaha untuk mengadakan gabungan partai politik dan menjadikannya semacam dewan perwakilan rakyat. Pada tahun 1939 dibentuk KRI (Komite Rakyat Indonesia) yang terdiri dari GAPI (Gabungan Politik Indonesia) yang merupakan gabungan dari partai-partai yang beraliran nasional, MIAI (Majelis Islami) yang merupakan gabungan partai-partai yang beraliran Islam yang berbentuk tahun 1937 dan MRI (Majelis Rakyat Indonesia) yang merupakan gabungan dari organisasi buruh.

Pada tahun 1939 di Hindia Belanda telah terdapat beberapa fraksi dalam volksraad yaitu Fraksi Nasional, Perhimpunan Pegawai Bestuur Bumi-Putera dan Indonesische Nationale Groep. Sedangkan diluar volksraad ada usaha untuk mengadakan gabungan dari partai-partai politik dan menjadikannya semacam dewan perwakilan nasional yang disebut Komite Rakyat Indonesia (KRI). Di dalam KRI terdapat Gabungan Politik Indonesia (GAPI), Majelisul Islami A'laa Indonesia (MIAI) dan Majelis Rakyat Indonesia (MRI). Fraksi-fraksi tersebut merupakan partai politik yang pertama kali terbentuk di Indonesia.

## 2. Partai Politik pada Masa Pendudukan Jepang

Rezim pemerintah Jepang yang sangat represif bertahan sampai tiga setengah tahun. Sumber daya alam dan tenaga manusia dikerahkan hanya untuk menunjang perang 'Asia Timur Raya' oleh sebab itulah semua partai dibubarkan dan setiap kegiatan politik dilarang. Namun hanya golongan Islam yang masih diperkenankan

untuk membentuk organisasi yaitu Partai Majelis Syuro Muslimin Indonesia (Partai Masyumi) yang lebih banyak bergerak di bidang sosial.

### 3. Partai Politik Pada Masa Demokrasi Parlementer

Setelah Indonesia merdeka maka Indonesia menganut sistem multipartai sehingga terbentuk banyak sekali partai politik. Perkembangan partai politik pada era ini mengalami sebuah kemajuan karena partai politik pada masa ini telah memegang peranan penting dalam proses mempertahankan kemerdekaan Indonesia. Peran partai politik dalam proses membuat keputusan yang menentukan nasib masyarakat Indonesia. Beberapa bulan setelah proklamasi kemerdekaan terbuklah kesempatan yang besar untuk mendirikan partai politik, sehingga bermunculan partai-partai politik Indonesia. Pada masa ini pemerintah mengeluarkan maklumat pada tanggal 3 November 1945 yang menjadi dasar hukum munculnya banyak partai politik pada masa ini. Adapun isi maklumat tersebut antara lain:

1. Pemerintah menyukai timbulnya partai-partai politik, karena dengan adanya partai-partai politik itulah segala aliran paham yang ada dalam masyarakat dapat dipimpin ke jalan yang teratur;
2. Pemerintah berharap supaya partai-partai politik itu telah tersusun sebelum dilangsungkan pemilihan anggota badan-badan perwakilan rakyat dalam bulan Januari 1946.

Dengan adanya maklumat pemerintah tersebut mendapat respon positif dari masyarakat dan elit politik pada saat itu, yang ditandai dengan banyak berdirinya partai-partai politik, seperti:

1. Partai Sosialis
2. Partai Buruh Indonesia
3. Partai Nasional Indonesia (PNI)

4. Partai Komunis Indonesia (PKI)
5. Partai Rakyat Jelata atau Murba
6. Masyumi (Majelis Syuro Muslimin Indonesia)

Menurut maklumat itu tugas partai-partai adalah untuk menyalurkan aliran yang tumbuh dan hidup di dalam masyarakat sehingga dapat mempermudah pelaksanaan pemilu. Berdasarkan maklumat tersebut maka timbullah partai-partai politik di Indonesia laksana jamur di waktu hujan. Pemilihan umum diadakan pada tahun 1955 diikuti banyak partai politik dan organisasi politik. Pemilu ini bertujuan untuk memilih anggota-anggota DPR dan konstituante yang dapat membentuk UU baru. Ada 260 kursi DPR dan 520 kursi ditambah 14 wakil golongan minoritas untuk konstituante yang diperebutkan. Pemilihan umum yang diadakan tahun 1955 pada masa ini disebut sebagai masa kejayaan partai politik yang memunculkan 4 partai politik besar yaitu Masyumi, PNI, NU dan PKI. Pada masa tahun 1950 sampai 1959 sering disebut sebagai masa kejayaan partai politik di Indonesia karena partai politik memainkan peranan yang sangat penting dalam kehidupan bernegara melalui sistem parlementer. Sistem banyak partai politik ternyata tidak dapat berjalan baik. Partai politik tidak dapat melaksanakan fungsinya dengan baik, sehingga kabinet jatuh bangun dan tidak dapat melaksanakan program kerjanya. Akibatnya pembangunan tidak dapat berjalan dengan baik, sehingga banyak diantara partai-partai tersebut kemudian dilarang atau ditolak pengakuannya oleh pemerintah. Pada masa demokrasi parlementer diakhiri dengan dekrit 5 Juli 1959, yang mewakili masa-masa demokrasi terpimpin.

#### 4. Partai Politik Pada Masa Demokrasi Terpimpin

Pada masa demokrasi terpimpin peranan partai politik mulai dikurangi, sedangkan dipihak lain, peranan presiden sangat kuat. Partai politik pada saat ini dikenal dengan NASAKOM (Nasional, Agama dan Komunis) yang diwakili oleh NU,

PNI, dan PKI. Pada masa demokrasi terpimpin PKI memainkan peranan yang bertambah kuat, terutama G 30S/PKI. Pada masa ini kedudukan presiden sangat kuat dengan beberapa alasan diantaranya:

1. Ditetapkan presiden sebagai presiden seumur hidup melalui TAP MPR no. III/1963;
  2. Pengurangan peranan partai politik, kecuali PKI yang mendapat kesempatan untuk berkembang;
  3. Peningkatan peranan militer sebagai kekuatan sosial politik.
5. Partai Politik Pada Masa Demokrasi Pancasila

Pada masa ini mencabut TAP MPR tentang Presiden Sukarno menjadi presiden seumur hidup. Inilah awal mula rezim otoriter yang berkuasa mulai bergerak. Peranan golongan militer yang kuat, usaha penyederhanaan partai dilanjutkan dengan cara yang sedikit banyak radikal. Keberadaan partai politik pada zaman ini digolongkan kepada tiga golongan yaitu Golong Nasional, Golongan Sipil, dan Golong Karya. Namun itu tidak terjadi pada Pemilu 1971. Pada tahun 1973 baru terjadi dalam tiga golongan baru yaitu empat partai islam, Nahdatul Ulama, Partai Muslimin Indonesia, Partai Serikat Islam dan Persatuan Tarbiyah Islamiyah yang menjadi Partai Persatuan Pembangunan, setelah itu dari sayap nasional yaitu PNI, Partai Kristen Indonesia, Partai Katolik, Partai Murba, dan Partai Ikatan pendukung kemerdekaan Indonesia yang menjadi PDI dengan demikian pada tahun 1977 berarunglah ketiga partai yaitu Golkar, PPP, dan PDI. Di zaman itu Golkar selalu menjadi nomor pertama di era orde baru.

Pada masa Orde Baru dengan belajar dari pengalaman Orde Lama lebih berusaha menekankan pelaksanaan Pancasila secara murni dan konsekuen. Orde Baru berusaha menciptakan politik dengan format baru, artinya menggunakan sistem politik yang lebih sederhana dengan memberi peranan ABRI lewat fungsi sosialnya. Kristalisasi

Parpol suara yang terdengar dalam MPR sesudah Pemilu 1971 menghendaki jumlah partai diperkecil dan dirombak sehingga partai tidak berorientasi pada ideologi politik, tetapi pada politik pembangunan. Presiden Suharto bersikeras melaksanakan perombakan tersebut. Dengan demikian semenjak itu di Indonesia hanya terdapat tiga buah organisasi sosial politik yaitu PPP, Golkar dan PDI.

#### 6. Partai Politik Pada Masa Reformasi Sampai Sekarang

Pada tanggal 18 Mei Harmoko Ketua MPR meminta Soeharto untuk mengundurkan diri menjadi presiden demi untuk kepentingan nasional. Setelah Soeharto turun dari jabatannya, jabatan preseiden dipegang oleh B.J Habibie. Era ini ditandai oleh euforia politik yang luar biasa erupa kebebasan bagi rakyat untuk mendirikan partai politik. Hasilnya hanya dalam waktu sekitar satu tahun telah berdiri 181 Parpol, dimana yang bisa diterima oleh Departemen Kehakiman sebanyak 141 parpol.<sup>33</sup> Sistem kepartaian di Indonesia kembali menganut sistem multipartai, seperti pada tahun 1950-an. Hanya ada perbedaan dari sistem multipartai pada tahun 1950 berkembang dalam demokrasi liberal dan pemerintahannya berbentuk parlementer. Sedangkan sistem multipartai yang berkembang pasca reformasi berkembang dalam sistem pemerintahan presidensial sehingga menuntut prosedur yang berbeda. Pada masa B.J Habibie dan parlemen mengeluarkan Undang-Undang No.2 Tahun 1999 tentang Partai Politik. Perubahan yang didambakan ialah mendirikan suatu sistem dimana partai-partai politik tidak mendominasi kehidupan politik secara berlebihan, akan tetapi tidak memberi peluang kepada eksekutif untuk menjadi terlalu kuat.

Keberadaan partai politik pada masa ini dari 141 parpol hanya 48 parpol yang berhak mengikuti pemilu pada tahun 1999. Karena partai politik pada tahun 1999 yang memenuhi syarat untuk menjadi peserta pemilihan umum hanya 48, hasil pemilu pada

---

<sup>33</sup> Suwarno, *Sejarah Politik Indonesia Modern*, Yogyakarta: Penerbit Ombak, 2012. Hal.109

1999 menunjukkan bahwa tidak ada partai yang secara tunggal mendominasi pemerintahan dan tidak ada partai yang memegang posisi mayoritas mutlak yang dapat mengendalikan pemerintahan. Pada saat inilah kehidupan demokrasi di Indonesia berjalan lebih terbuka dan demokratis lagi, menggerakkan sebuah partai bukan hanya lewat tatap mata pada zaman sekarang melainkan bisa melalui media. Mengamati sejarah panjang partai politik di Indonesia sangat beragam, berdasarkan peraturan perundang-undangan yang mengatur keberadaan partai politik itu sendiri mulai dari masa kemerdekaan sampai pada masa sekarang aturan partai politik naik turun. Adapun peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang Partai Politik di Indonesia sejak masa kemerdekaan sampai sekarang adalah:

1. Maklumat X Wakil Presiden Muhammad Hatta (1955);
2. Undang-Undang Nomor 7 Pnps Tahun 1959 tentang Syarat-syarat dan Penyederhanaan Kepartaian;
3. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1960 tentang pengakuan, Pengawasan dan Pembubaran Partai-partai;
4. Undang-Undang Nomor 3 tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya;
5. Undang-Undang Nomor 3 tahun 1985 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya;
6. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik;
7. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik;
8. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

Hakikat reformasi adalah terampilnya partisipasi penuh kekuatan-kekuatan dari masyarakat yang disalurkan melalui partai politik sebagai pilar demokrasi. Oleh karena itu, tidak heran dengan adanya UU No.2 Tahun 1999 yang kemudian disempurnakan dengan UU

No.31 tahun 2002 yang memungkinkan lahirnya partai-partai baru dalam pencatatan kepartaian di Indonesia. Sebagaimana pada Pasal 1 ayat 2 amandemen UUD 1945 dinyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD. Perubahan tersebut bermakna bahwa kedaulatan rakyat tidak lagi dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR, tetapi dilaksanakan menurut ketentuan UU No.23. Untuk menindaklanjuti Pasal 1 ayat 2 amandemen UUD 1945 tersebut dibuatlah UU No.23 tahun 2003 tentang Pemilihan Presiden langsung yang dalam penjelasannya diuraikan bahwa salah satu wujud dari kedaulatan rakyat adalah penyelenggaraan pemilihan umum baik untuk memilih anggota DPR, DPD, dan DPRD maupun untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden yang semuanya dilaksanakan menurut undang-undang sebagai perwujudan negara hukum dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pasal 6A UUD 1945 menyatakan bahwa: “Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat, dan pasangan calon presiden dan wakil presiden dipilih setiap 5 tahun sekali melalui pemilihan yang dilaksanakan secara LUBER serta JURDIL (Langsung, Umum, Bebas, Rahasia serta Jujur dan Adil) yang diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional tetap dan mandiri.

Pandangan filsafat moral dan filsafat politik memberikan landasan pemikiran tentang negara. Dari segi moral politik, menurut Frans Magnis Suseno ada 4 (empat) alasan utama untuk menuntut agar negara diselenggarakan dan dapat menjalankan tugasnya berdasarkan yaitu (1)Kepastian; (2) Tuntutan perlakuan yang sama; (3) Legitimasi demokrasi; dan (4) tuntutan akal budi.<sup>34</sup> Dengan menembangkan filsafat moral (etika politik) magnis mengambil empat ciri negara yang secara etis sangat relevan yaitu (1) kekuasaan dijalankan sesuai dengan positif yang berlaku, (2) kegiatan negara dibawah kontrol kekuasaan kehakiman yang efektif, (3) berdasarkan undang-undang yang menjamin hak asasi manusia, dan (4) menurut pembagian kekuasaan.

---

<sup>34</sup> Frans Magnis Suseno, *Etika Politik Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, Jakarta: Gramedia, 1999, Hal. 295-296

Konsepsi tentang negara hukum berkembang dari pemikiran negara hukum formal kearah hukum yang bersifat materiil. Dalam negara hukum formal diberikan batasan bahwa tindakan penguasa harus berdasarkan undang-undang atau asas legalitas, sedangkan dalam negara hukum materiil tindakan dari penguasa dapat menyinggung dari undang-undang atau berlaku asas oportunitas.<sup>35</sup> Hal tersebut dapat didapatkan penguasa asalkan untuk kepentingan yang lebih luas yaitu kepentingan masyarakat (*asas doelmateigheid*). Perkembangan masyarakat serta kebutuhan masyarakat tidak cukup kalau hanya diatur secara formal dengan asas legalitas.

Dalam kepustakaan akademis Indonesia, istilah negara hukum merupakan terjemahan langsung dari *rechtsstaat*. Istilah *rechtsstaat* mulai populer di eropa sejak abad XIX meskipun pemikiran tentang itu sudah lama keberadaannya. Istilah *the ruler of law* mulai populer dengan terbitnya sebuah buku dari Albert Venn Dicey 1885 berjudul *Introduction to the Study of law of the Constitution*. Ditinjau dari latar belakang dan sistem yang menopangnya maka terdapat perbedaan signifikan antara konsep *rechtsstaat* dan *the rule of law*. Dalam perkembangan dewasa ini tidak dipermasalahkan lagi perbedaan antara keduanya karena kedua konsep itu mengarahkan dirinya pada satu sasaran yang utama yaitu pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia. Meskipun dengan sasaran yang sama tetapi keduanya tetap berjalan dengan sistem yan tersendiri.<sup>36</sup> Oemar Seno Adji dalam Simposium Indonesia Tahun 1966, baik konsep *rechtsstaat*, *rule of law* ataupun konsep *socialist legality* mempunyai persyaratan pokok yaitu perlindungan terhadap hak asasi manusia, asas legalitas, serta hakim yang bebas dan tidak memihak. Simposium tersebut merumuskan ciri-ciri khas bagi sebuah negara yaitu:<sup>37</sup>

1. Pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi manusia, yang mengandung persamaan

---

<sup>35</sup> Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Cet. Pertama, Jakarta: Bumu Aksara, 1990. Hal. 54

<sup>36</sup> Himawan Estu Bagijo, *Negara Hukum dan Mahkamah Konstitusi*, Yogyakarta: Laksbang Grafika, 2014. Hal. 34

<sup>37</sup> Oemar Senoadji, *Negara Hukum*, Jakarta: Erlangga, 1985. Hal. 115

dalam bidang politik, sosial, ekonomi, kultural dan pendidikan;

2. Peradilan yang bebas dan tidak memihak, tidak dipengaruhi oleh suatu kekuasaan/kekuasaan lain apapun;
3. Legalitas, baik dalam arti formal maupun material.

Aspek kewilayahan negara hukum diatas kini bertambah bobotnya dengan aspek kelembagaan. Pandangan negara hukum yang melindungi hak asasi manusia inheren dalam pandangan kelembagaan Frederich Julius Stahl mengemukakan empat unsur negara sebagai berikut:<sup>38</sup>

1. Hak-hak dasar manusia
2. Pembagian kekuasaan
3. Pemerintahan berdasarkan peraturan-peraturan, dan
4. Peradilan tata usaha dan perselisihan.

Lingkup keilmuan teori hukum menajamkan berbagai pengertian negara hukum dalam konteks asas-asas negara hukum. Utrecht<sup>39</sup> dan Rahmat Soemitro<sup>40</sup> memberikan dua macam asas yang merupakan ciri negara hukum, yaitu asas legalitas dan asa perlindungan terhadap kebebasan setiap orang dan terhadap hak-hak asasi manusia lainnya. Dari sejarah kelahiran, perkembangan maupun pelaksanaannya diberbagai negara, konsep negara hukum amat dipengaruhi dan menyatu dengan asas kedaulatan rakyat, asas demokrasi serta asas konstitusional yang hendak ditegakkan dalam negara. Agar hak-hak asasi warganya benar-benar terlindungi maka rumusan fundamental tentang hak-hak asasi haruslah benar dan adil yaitu bersumber dari aspirasi rakyat, untuk rakyat dan dibuat oleh rakyat melalui wakil-wakilnya yang dipilih secara konstitusional. Dengan demikian dapat dicapai titik temu tentang prinsip-prinsip negara hukum dengan ciri khas dan syarat mutlak tertentu. Ketujuh ciri khas

---

<sup>38</sup> *Ibid*

<sup>39</sup> Utrecht, *Pangantar Dalam Hukum Indonesia*, Jakarta: Ichtisar, 1966. Hal. 305

<sup>40</sup> Rachmad Soemitro, *Masalah Peradilan administrasi dalam Hukum Pajak di Indonesia*, Bandung: Eresco, 1965. Hal. 17

tersebut merupakan syarat mutlak bagi adanya sebuah negara yang secara material merupakan konsekuensi dari tujuan yang dicita-citakan. Tujuan bernegara (*rule of law*) tidak dapat tercapai apabila ketujuh ciri atau syarat itu gagal terpenuhi:<sup>41</sup>

1. Asas pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi manusia
2. Asas legalitas
3. Asas pembagian kekuasaan
4. Asas peradilan yang bebas dan tidak memihak
5. Asas kedaulatan rakyat
6. Asas demokrasi
7. Asas konstitusional

Sistem negara hukum demokrasi pada dasarnya merupakan perkembangan lebih lanjut dari sebuah negara hukum. Istilah demokrasi berasal dari bahasa Latin "*demos*" yang berarti rakyat, rakyat "*cratein*" yang berarti pemerintah. Dengan demikian, demokrasi berarti pemerintahan rakyat.<sup>42</sup> Namun dalam dunia moderen, pengertian demokrasi lebih ditekankan makna bahwa kekuasaan urusan-urusan politik ada ditangan rakyat.<sup>43</sup> Karena didalam wacana politik moderen demokrasi didefinisikan seperti yang dirumuskan oleh negarawan amerika, Abraham Lincoln, pada tahun 1863, yang menyatakan : "*goverment of people, by people, for the people*".<sup>44</sup> (pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat). Oleh sebab itu demokrasi juga sering dikatakan *Rule by the people*, yakni sistem pemerintahan kekuasaan oleh rakyat , baik yang bersifat langsung ( *direct democracy* ) maupun demokrasi dengan sistem perwakilan ( *representative democracy*).<sup>45</sup> Kata

---

<sup>41</sup> Ellydar Chaidir, *Negara hukum, Demokrasi dan Kotalasi Ketatanegraan Indonesia*, Yogyakarta: Total Media, 2007. Hal. 31

<sup>42</sup> Sri Suemantri, *Prosedur ... op. Cit.*, Hal. 16

<sup>43</sup> Sidney Hook, *Democrasy dalam the Enclopedia Americanan edisi International*, New York: Cooperation, 1975. VIII, Hal. 684

<sup>44</sup> William Ebestein, *democrasy*, dalam william D. Hasley and Bernard Johnston (eds) *Collier's encyclopedia*, New York: Macmillan Educational company, 1988, VIII, Hal. 75.

<sup>45</sup> David jary and Julia, *collin's Dictionary of Sociology*, Glasgow Haper Collin Publisher; 1991. Hal. 152

demokrasi mempunyai varian makna yang cukup beragam. Ada yang dinamakan demokrasi konstitusional, demokrasi parlemen, demokrasi terpimpin, demokrasi pancasila, demokrasi rakyat dan sebagainya. Istilah demokrasi berasal dari bahasa latin yaitu “*demos*” yang berarti rakyat dan “*cratein*” yang berarti pemerintah. Dengan demikian berarti demokrasi pemerintahan rakyat. Demokrasi mempunyai citra yang baik, karena merupakan landasan kehidupan bernegara dengan memberikan pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia sepenuhnya, semua pihak saling menjunjung tinggi hukum, ada persamaan hak dan kewajiban bagi semua orang warga negara terhadap kebebasan berpolitik, berserikat, mengeluarkan pendapat, baik tertulis maupun lisan. Mendirikan serta masuk menjadi anggota partai politik, tidak diberikan pembatasan-pembatasan adanya kebebasan memilih dan memeluk agama atau kepercayaan terhadap Tuhan yang Maha Esa, serta menjalankan ibadah menurut kepercayaannya masing-masing tanpa adanya paksaan dari pihak penguasa ataupun golongan lain. Demokrasi sebagai dasar hukum bernegara ini terceminkan dalam pasal 1 ayat (2) kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar 1945. Hal ini merupakan wujud pelaksanaan kedaulatan rakyat yang menjalankan pemerintahan suatu negara. Demokrasi mempunyai arti penting bagi masyarakat yang menggunakan nya sebab dengan demokrasi hak rakyat untuk menentukan sendiri jalannya pemerintahan dapat terjamin.<sup>46</sup> Demokrasi terus berkembang hal tersebut sebagaimana dikemukakan oleh Bagir Manan.<sup>47</sup> Bahwa demokrasi merupakan suatu fenomena yang tumbuh, bukan suatu penciptaan. Oleh karena itu praktek setiap negara negara tidak selalu sama, namun demikian sebuah negara dapat dinyatakan demokrasi apabila telah memiliki unsur-unsur sebagai berikut:

---

<sup>46</sup> Moh. Mahfud MD. *Demokrasi Konstitusi di Indonesia*, Yogyakarta: liberti, 1993. Hal.19

<sup>47</sup> Bagir manan, *Pelaksanaan Demokrasi Pancasila dalam Pembangunan Jangka Panjang*, Bandung: Unpad, 1994. Hal. 2

1. Hak untuk berkumpul dan menjadi anggota perkumpulan;
2. Hak untuk menyatakan pendapat;
3. Hak pilih suara dalam pemilihan umum;
4. Memiliki kesempatan yang sama dalam hal menduduki jabatan pemerintahan;
5. Hak bagi para aktivis untuk memperoleh dukungan;

Setiap lembaga negara yang bertugas untuk membuat kebijakan, harus sesuai dengan kondisi maupun keinginan masyarakat<sup>48</sup> terdapat 3 (tiga) unsur penting terkait pemberdayaan kedaulatan rakyat Indonesia, yaitu:

1. Memiliki hak yang sama untuk menduduki jabatan pemerintahan
2. Pemilihan umum yang bebas dan jujur.
2. Perumusan kebijakan oleh lembaga negara berdasarkan pada kedaulatan rakyat.

Hal-hal dimasa orde baru hanya sebagai wacana politik belaka, realisasinya masih jauh dari harapan. Oleh karena itu, dalam pembangunan negara demokrasi dimasa depan sudah saatnya praktek-praktek demokrasi yang semu harus ditinggalkan dan diganti dengan demokrasi yang sesungguhnya yaitu demokrasi yang menempatkan rakyat sebagai penentu utama dalam menyelenggarakan negara baik dalam bidang pemerintah, politik, ekonomi maupun sosial budaya. Oleh karena itu demokrasi pada esensinya tidak dapat dipisahkan dengan rakyat dan kedaulatan rakyat. Kedaulatan rakyat yang dilaksanakan menurut Undang-Undang dasar 1945 berarti kekuasaan tertinggi yang berada ditangan rakyat dijalankan oleh rakyat itu sendiri melalui pemilihan umum dan oleh berbagai lembaga negara yang keberadaannya dan tugas wewenangnya tercantum dalam UUD 1945. Kedaulatan rakyat dalam praktek terwujud dalam konstitusi dan juga dalam peraturan-peraturan lainnya. Berpedoman pada uraian teori diatas dapat dipahami

---

<sup>48</sup> Arent , *Negara Hukum*, Kumpulan essai Prof. DR. R Sri Sumantri, M. S.H, Hal. 58. Liyphard, dalam Bagir Manan dan kuntana magnar, *Kedaulatan Rakyat, Hak asasi Manusia*, Jakarta Gaya Media, 1996

betapa erat hubungan antara negara hukum dan demokrasi.

Demokrasi sebagai suatu sistem telah dijadikan alternatif dalam berbagai tatanan aktivitas bermasyarakat dan bernegara di beberapa Negara. Seperti diakui oleh Moh. Mahfud MD, ada dua alasan dipilihnya demokrasi sebagai sistem bermasyarakat dan bernegara. *Pertama*, hampir semua negara didunia ini telah menjadikan demokrasi sebagai asas yang fundamental.; *Kedua*, demokrasi sebagai asas kenegaraan secara esensial telah memberikan arah bagi peranan masyarakat untuk menyelenggarakan Negara sebagai organisasi tertingginya. Oleh karena itu, diperlukan pengetahuan dan pemahaman yang benar pada warga masyarakat tentang demokrasi.

Pengertian demokrasi dapat dilihat dari tinjauan bahasa (*epistemologis*) dan istilah (*terminologis*). Secara epistemologis “demokrasi” terdiri dari dua kata yang berasal dari bahasa Yunani yaitu ”*demos*” yang berarti rakyat atau penduduk suatu tempat dan “*cretein*” atau “*cratos*” yang berarti kekuasaan atau kedaulatan. Jadi secara bahasa *demos-cratein* atau *demos-cratos* adalah keadaan Negara di mana dalam sistem pemerintahannya kedaulatan berada di tangan rakyat, kekuasaan tertinggi berada dalam keputusan bersama rakyat, rakyat berkuasa, pemerintah rakyat dan oleh rakyat. Makna demokrasi sebagai dasar hidup bermasyarakat dan bernegara mengandung pengertian bahwa rakyatlah yang memberikan ketentuan dalam masalah-masalah mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijakan Negara, karena kebijakan Negara tersebut akan menentukan kehidupan rakyat. Dengan demikian Negara yang menganut sistem demokrasi adalah Negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat. Dari sudut organisasi, demokrasi berarti pengorganisasian Negara yang dilakukan oleh rakyat sendiri atau atas persetujuan rakyat karena kedaulatan ditangan rakyat. Kesimpulan-kesimpulan dari beberapa pendapat diatas adalah bahwa hakikat demokrasi sebagai suatu sistem bermasyarakat dan bernegara serta pemerintahan memberikan penekanan pada keberadaan kekuasaan di tangan rakyat baik

dalam penyelenggaraan berada di tangan rakyat mengandung pengertian tiga hal, yaitu:

a. Pemerintahan dari rakyat (*government of the people*)

Mengandung pengertian yang berhubungan dengan pemerintah yang sah dan diakui (*legitimate government*) dimata rakyat. Sebaliknya ada pemerintahan yang tidak sah dan tidak diakui (*illegitimate government*). Pemerintahan yang diakui adalah pemerintahan yang mendapat pengakuan dan dukungan rakyat. Pentingnya legitimasi bagi suatu pemerintahan adalah pemerintah dapat menjalankan roda birokrasi dan program-programnya.

b. Pemerintahan oleh rakyat (*government by the people*)

Pemerintahan oleh rakyat berarti bahwa suatu pemerintahan menjalankan kekuasaan atas nama rakyat bukan atas dorongan sendiri. Pengawasan yang dilakukan oleh rakyat (*social control*) dapat dilakukan secara langsung oleh rakyat maupun tidak langsung (melalui DPR).

c. Pemerintahan untuk rakyat (*government for the people*)

Mengandung pengertian bahwa kekuasaan yang diberikan oleh rakyat kepada pemerintah dijalankan untuk kepentingan rakyat. Pemerintah diharuskan menjamin adanya kebebasan seluas-luasnya kepada rakyat dalam menyampaikan aspirasinya baik melalui media pers maupun secara langsung.

Tegaknya demokrasi sebagai sebuah tata kehidupan sosial dan sistem politik sangat bergantung kepada tegaknya unsur penopang demokrasi itu sendiri, unsur-unsur tersebut adalah Negara Hukum (*Rechtsstaat dan Rule Of Law*). Dalam kepustakaan ilmu hukum di Indonesia istilah negara hukum sebagai terjemahan dari *rechtsstaat* dan *rule of law*. Konsepsi perlindungan hukum bagi warga Negara memberikan perlindungan hukum bagi warga negara melalui perlembagaan peradilan yang bebas dan tidak memihak dan penjaminan hak asasi manusia. Istilah *rechtsstaat* dan *rule of law* yang diterjemahkan menjadi Negara hukum

menurut Moh. Mahfud. MD pada haikatnya mempunyai makna berbeda. Istilah *rechtsstaat* banyak dianut di negara-negara Eropa Kontinental yang bertumpu pada sisitem *civil law*, sedangkan *the rule of law* banyak dikembangkan dinegara-negara Anglo Saxon yang bertumpu pada *Common Law*. *Civil law* menitikberatkan pada *administration law*, sedangkan *common law* menitikberatkan pada *judicial*. Konsep *rechtsstaat* mempunyai ciri-ciri sebagai berikut:

- a. Adanya perlindungan terhadap HAM
- b. Adanya pemisahan dan pembagian kekuasaan pada lembaga Negara untuk menjamin perlindungan HAM.
- c. Pemerintahan berdasarkan peraturan.
- d. Adanya peradilan administrasi.

Adapun *the rule of law* dicirikan oleh:

- a. Adanya supremasi aturan- aturan hukum
- b. Adanya kesamaan kedudukan di depan hukum ( *equality before the law*).
- c. Adanya jaminan perlindungan HAM

Dengan demikian konsep Negara hukum sebagai gabungan dari kedua konsep diatas dapat dicirikan sebagai berikut:

- a. Adanya perlindungan terhadap HAM.
- b. Adanya supremasi hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan.
- c. Adanya pemisahan dan pembagian kekuasaan pada lembaga Negara.
- d. Adanya lembaga peradilan yang bebas dan mandiri.

Perkembangan demokrasi di Indonesia telah mengalami pasang – surutnya. Masalah pokok yang kita hadapi ialah bagaimana, dalam masyarakat yang beraneka ragam pola budayanya, mempertinggi tingkat kehidupan ekonomi di samping membina suatu kehidupan sosial politik yang demokratis. Pada pokoknya masalah ini berkisar pada menyusun suatu

system politik dimana kepemimpinannya cukup kuat untuk melaksanakan pembangunan ekonomi serta *Nation Building*, dengan partisipasi rakyat seraya menghindari timbulnya diktator, apakah diktator ini bersifat perorangan, partai atau militer. Dipandang dari sudut perkembangan demokrasi sejarah Indonesia dapat dibagi dalam empat masa, yaitu:

- a. Masa Republik Indonesia I, yaitu masa demokrasi (konstitusional) yang menonjolkan peranan parlemen serta partai – partai dan yang karena itu dapat dinamakan demokrasi parlementer.
- b. Masa Republik Indonesia II, yaitu masa demokrasi terpimpin yang dalam banyak aspek telah menyimpang dari demokrasi konstitusional yang secara formil merupakan landasanya, dan menunjukkan beberapa aspek demokrasi rakyat.
- c. Masa Republik Indonesia III, yaitu masa demokrasi pancasila yang merupakan demokrasi konstitusional yang menonjolkan sistem presidensial
- d. Masa Republik Indonesia IV, yaitu masa demokrasi pasca reformasi 1988 sampai sekarang, yang cenderung mengalami banyak perubahan dari banyaknya partai politik hingga pemilihan yang dilakukan secara langsung.

#### 1. Demokrasi Parlementer (1945-1959)

Berdasarkan UUD 1945 yang disahkan 18 Agustus 1945, sistem pemerintahan Indonesia presidensial. Kekuasaan Presiden merupakan kekuasaan “tunggal” tanpa didampingi oleh kekuasaan lain. Oleh karena itu menjadi “bulan- bulan-an” Belanda dalam propaganda di luar negeri bahwa pemerintahan Indonesia yang dibentuk adalah pemerintahan dictator, pemerintahan terpusat atau terkonsentrasikan di satu tangan yaitu Presiden. Selanjutnya diambil kebijakan:

- 1) Maklumat Wakil Presiden No. X Tahun 1945 tanggal 16 Oktober yang isinya mengubah kedudukan dan fungsi Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) yang semula hanya sebagai pembantu Presiden berdasarkan Aturan Peralihan pasal 4

menjadi sebuah lembaga pembuat Undang-undang bersama-sama dengan Presiden dan berfungsi menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara.

- 2) Maklumat Pemerintah tanggal 14 Nopember 1945 yang isinya penetapan susunan Kabinet di bawah Perdana Menteri Sutan Syahrir dan mengubah sistem presidensial menjadi parlementer.
- 3) Maklumat Pemerintah tanggal 3 Nopember 1945 tentang pembentukan partai-partai politik.

Sebab-sebab gagalnya praktek demokrasi parlementer di Indonesia adalah:

- 1) Sistem multi partai
- 2) Sikap mental partai yang belum demokratis
- 3) Tidak ditemukan partai dominan, sehingga koalisi menjadi rapuh

Sistem parlementer mendapatkan legalitasnya di dalam pasal 118 (2) Konstitusi RIS dan pasal 83 (2) UUDS. Tidak stabilnya pemerintahan 1945-1959 merupakan salah satu indikasi gagalnya suatu sistem politik, ditandai dengan jatuh bangunnya kabinet selama 14 tahun 17 kali ganti Kabinet.

<b>No</b>	<b>Nama Kabinet</b>	<b>Tanggal dibentuk</b>
1	Kabinet Hatta	19 Agt 1945
2	Kabinet Syahrir I	4 Nop 1945
3	Kabinet Syahrir II	29 Juni 1945
4	Kabinet Syahrir III	2 Oktober 1946
5	K. Amir Syarifuddin	3 Juli 1947
6	Kabinet Hatta II	29 Januari 1948
7	K. Sjafruddin Prawironagoro	19 Des 1948
8	Kabinet Hatta III	4 Agt 1949
9	Kabinet A. Halim	6 Januari 1950
10	Kabinet RIS/Hatta	9 Des 1949
11	Kabinet M. Natsir	6 Sept 1950
12	Kabinet Soekiman	27 April 1951

13	Kabinet Wilopo	3 April 1952
14	K. Ali Sastroamidjojo I	1 Agt 1953
15	K. Burhanudin Harahap	12 Agt 1955
16	K. Ali Sastroamidjojo II	24 Maret 1956
17	Kabinet Djuanda	9 April 1957-9 Juli 1959

Sistem parlementer yang mulai berlaku sebulan sesudah kemerdekaan diproklamirkan dan kemudian diperkuat dalam Undang – undang Dasar 1949 dan 1950 ternyata kurang cocok untuk Indonesia, meskipun berjalan secara memuaskan dalam beberapa Negara Asia lain. Persatuan yang dapat digalang selama menghadapi musuh bersama menjadi kendor dan tidak dapat dibina menjadi kekuatan – kekuatan konstruktif sesudah kemerdekaan tercapai. Karena lemahnya benih – benih demokrasi system parlementer memberi peluang untuk dominasi partai – partai politik dan Dewan Perwakilan Rakyat. Undang – undang Dasar 1950 menetapkan berlakunya system parlementer di mana badan eksekutif terdiri dari Presiden sebagai Kepala Negara konstitusional(*constitusal head*) beserta menteri – menterinya yang mempunyai tanggung jawab politik. Karena fragmentasi partai – partai politik setiap kabinet berdasarkan koalisi.

Koalisi ternyata kurang mantap dan partai – partai dalam koalisi tidak segan – segan untuk menarik dukungannya sewaktu – waktu, sehingga kabinet seringkali jatuh karena keretakan dalam koalisi sendiri. Dengan demikian ditimbulkan kesan bahwa partai – partai dalam koalisi kurang dewasa dalam menghadapi tanggung jawab mengenai permasalahan pemerintah. Di lain pihak partai – partai dalam barisan oposisi tidak mampu untuk berperan sebagai oposisi yang konstruktif yang menyusun program – program alternatif, tetapi hanya menonjolkan segi – segi negatif dari tugas oposisi. Umumnya kabinet dalam masa Pra- pemilihan umum yang diadakan dalam tahun 1955 tidak dapat bertahan lebih lama dari rata – rata delapan bulan, dan hal ini menghambat

perkembangan ekonomi dan politik oleh karena pemerintah tidak mendapat kesempatan untuk melaksanakan programnya. Pemilihan umum tahun 1955 tidak membawa stabilitas yang diharapkan, malah tidak dapat menghindarkan perpecahan yang paling gawat antara pemerintah pusat dan beberapa daerah.

Di samping itu ternyata ada beberapa kekuatan sosial dan politik yang tidak memperoleh saluran dan tempat yang realistis dalam konstelasi politik, padahal merupakan kekuatan yang paling penting, yaitu seorang presiden yang tidak mau bertindak sebagai "*Rubberstamp President*" (presiden yang membubuhi capnya) belaka dan suatu tentara yang karena lahir dalam revolusi merasa bertanggung jawab untuk turut menyelesaikan persoalan – persoalan yang dihadapi oleh masyarakat Indonesia pada umumnya. Faktor – faktor semacam ini, ditambah dengan tidak mampunya anggota partai – partai yang tergabung dalam konstituante untuk mencapai consensus mengenai dasar Negara untuk undang – undang dasar baru, mendorong Ir. Soekarno sebagai presiden untuk mengeluarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang menentukan berlakunya kembali Undang- Undang Dasar 1945, dengan demikian masa berdasarkan system parlementer berakhir.

## 2. Demokrasi Terpimpin (1959-1965)

Ditandai dengan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 kembali ke UUD 1945, dengan ciri-ciri :

- a. Dominasi Presiden
- b. Terbatasnya peran partai
- c. Berkembangnya pengaruh komunis
- d. Meluasnya peranan ABRI dengan dwifungsinya.

Dekrit Presiden 5 Juli dapat dipandang sebagai suatu usaha untuk mencari jalan keluar dari kemacetan politik melalui pembentukan kepemimpinan yang kuat. Undang

– Undang Dasar 1945 membuka kesempatan bagi seorang presiden untuk bertahan selama sekurang – kurangnya 5 tahun. Akan tetapi ketetapan MPRS No.III/1963 yang mengangkat Ir. Soekarno sebagai presiden seumur hidup telah membatalkan pembatasan waktu lima tahun ini ( Undang – Undang Dasar memungkinkan seorang presiden untuk di pilih kembali) yang ditentukan oleh undang – undang Dasar. Misalnya dalam tahun 1960 Ir. Soekarno sebagai presiden membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat hasil pemilihan umum, padahal dalam penjelasan undang – Undang Dasar 1945 secara eksplisit ditentukan bahwa presiden tidak mempunyai wewenang untuk berbuat demikian.

Dewan perwakilan Rakyat Gotong Royong yang mengganti Dewan Perwakilan Rakyat pilihan ditonjolkan perannya sebagai pembantu pemerintah sedangkan fungsi control ditiadakan. Lagipula pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat dijadikan menteri dan dengan demikian ditekankan fungsi mereka sebagai pembantu presiden di samping fungsi sebagai wakil rakyat. Hal terakhir ini mencerminkan telah ditinggalkannya doktrin trias politika. Dalam rangka ini harus pula dilihat beberapa ketentuan lain yang memberi wewenang kepada presiden sebagai badan eksekutif untuk campur tangan di bidang lain daripada bidang eksekutif. Misalnya presiden diberi wewenang untuk campur tangan dibidang yudikatif berdasarkan Undang – Undang No.19/1964, dan dibidang legislative berdsarkan Peraturan Tata Tertib Peraturan Presiden No. 14/1960 dalam hal ini anggota dewan Perwakilan rakyat tidak mencapai mufakat.

Selain dari itu terjadi penyelewengan di bidang perundang – undangan di mana berbagai tindakan pemerintah dilaksanakan melalui Penetapan Presiden(Penpres) yang memakai Dekrit 5 Juli sebagai sumber hokum. Lagi pula didirikan badan – badan ekstra konstitusionil seperti Front Nasional yang ternyata dipakai oleh pihak komunis sebagai arena kegiatan, sesuai dengan taktik Komunisme Internasional yang menggariskan

pembentukan front Nasional sebagai persiapan ke arah terbentuknya demokrasi rakyat. Partai politik dan pers yang dianggap menyimpang dari “rel revolusi” tidak dibenarkan dan dibredel, sedangkan politik mercusuar di bidang hubungan luar negeri dan ekonomi dalam negeri telah menyebabkan keadaan ekonomi menjadi tambah suram. G 30 S/PKI telah mengakhiri periode ini dan membuka peluang untuk dimulainya demokrasi Pancasila. Pratek demokrasi Terpimpin gagal bersamaan dengan pemberontakan G 30 S/PKI 30 September 1965 yang sekaligus menghancurkan kekuasaan Soekarno.

### 3. Demokrasi Pancasila (1965-1998)

Landasan formal dari periode ini ialah Pancasila, Undang – Undang Dasar 1945 serta Ketetapan – Ketetapan MPRS. Dalam usaha untuk meluruskan kembali penyelewengan terhadap Undang – Undang Dasar yang telah terjadi dalam masa Demokrasi Terpimpin, kita telah mengadakan tindakan korektif. Ketetapan MPRS No.III/1963 yang menetapkan masa jabatan seumur hidup untuk Ir. Soekarno telah dibatalkan dan jabatan presiden kembali menjadi jabatan elektif setiap lima tahun. Ketetapan MPRS No. XIX/1966 telah menentukan ditinjauannya kembali produk – produk legislatif dari masa Demokrasi Terpimpin dan atas dasar itu undang – undang No.19/1964 telah diganti dengan suatu undang – undang baru (No. 14/1970) yang menetapkan kembali azas “kebebasan badan – badan pengadilan”. Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong diberi beberapa hak kontrol, di samping ia tetap mempunyai fungsi untuk membantu pemerintah. Pimpinannya tidak lagi mempunyai status menteri. Begitu pula tata tertib Dewan Perwakilan Gotong Royong yang baru telah meniadakan pasal yang member wewenang kepada presiden untuk memutuskan permasalahan yang tidak dapat dicapai mufakat antara anggota badan legislatif. Golongan Karya, dimana anggota ABRI memainkan peranan penting, diberi landasan konstitusional yang lebih

formil. Selain dari itu beberapa hak azasi diusahakan supaya diselenggarakan secara lebih penuh dengan memberi kebebasan lebih luas kepada pers untuk menyatakan pendapat, dan kepada partai – partai politik untuk bergerak dan menyusun kekuatannya, terutama menjelang pemilihan umum 1971.

Dengan demikian diharapkan terbinanya partisipasi golongan – golongan dalam masyarakat di samping diadakan pembangunan ekonomi secara teratur secara terencana. Perkembangan demokrasi di Negara kita di tentukan batas – batasnya tidak hanya oleh keadaan social, cultural, geografis dan ekonomi, tetapi juga oleh penilaian kita mengenai pengalaman kita dalam masa yang lampau. Kita telah sampai pada titik di mana disadari bahwa badan eksekutif yang tidak kuat dan tidak kantinu, tidak akan dapat memerintah secara efektif sekalipun program ekonominya teratur dan sehat.

Tetapi kita menyadari pula bahwa badan eksekutif yang kuat tetapi tidak "committed" kepada suatu program pembangunan, malah dapat membawa kebobrokan ekonomi oleh karena kekuasaan yang dimilikinya disia – siakan untuk tujuan yang pada hakekatnya merugikan rakyat. Akibat – akibatnya akan lebih merugikan lagi kalau ia terpanggil untuk melampaui batas – batas kekuasaan formilnya. Dia akan membungkam suara – suara rakyat yang kritis, dan akan lebih cenderung untuk bergerak menuju kultus individu dan otokrasi, sehingga membawa masyarakat jauh dari gaya hidup demokratis. Dalam membangun masa depan kita, jumlah alternative yang dihadapkan kepada kita telah berkurang. Tidak mustahil bahwa dalam memberikan prioritas kepada pembangunan ekonomi secara nasional yang pada hakekatnya merupakan usaha untuk menyelenggarakan hak manusia atas kehidupan yang layak (*Universal Declaration of Human Rights pasal 25, International Covenant on Economical, social and Cultural Rights, pasal 11; Undang – Undang Dasar 1945, pasal 27*) beberapa hak azasi lain dan beberapa ketentuan *Rule of Law* belum dapat

dilaksanakan secara menyeluruh, tetapi hanya secara bertahap. Tidak dapat disangkal bahwa, jika sarat – sarat yang dikemukakan oleh *International Commission of Jurists untuk berkembangnya Rule Of law*, diteliti pelaksanaannya di Indonesia, banyak kemajuan dapat dicatat dibandingkan dengan masa Demokrasi Terpimpin. Akan tetapi niscaya ada golongan masyarakat yang tidak puas dengan lambanya kemajuan ini yang mungkin akan dilihatnya sebagai penyimpangan dari azas – azas demokrasi. Akan banyak bergantung kepada kita sendiri untuk terus memperjuangkan azas– azas demokrasi tanpa melupakan tujuan utama, sebab memperjuangkan demokrasi merupakan suatu proses yang tiada akhir.

4. Demokrasi mencari bentuk (Pancasila/ Orde Reformasi) 1998- sekarang

Berakhirnya masa Orde Baru, melahirkan era baru yang disebut masa reformasi. Orde Baru berakhir pada saat Presiden Suharto menyerahkan kekuasaan kepada Wakil Presiden B.J. Habibie pada tanggal 21 Mei 1998. Pergantian masa juga mengubah pelaksanaan demokrasi di Indonesia. Demokrasi yang dikembangkan pada masa reformasi pada dasarnya adalah demokrasi dengan mendasarkan pada Pancasila dan UUD 1945. Masa reformasi berusaha membangun kembali kehidupan yang demokratis dengan mengeluarkan peraturan undangan, antara lain:

- a. Ketetapan MPR RI Nomor X/MPR/1998 tentang Pokok-Pokok Reformasi.
- b. Ketetapan Nomor VII/MPR/1998 tentang Pencabutan Tap MPR tentang Referendum.
- c. Ketetapan MPR RI Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bebas dari KKN
- d. Ketetapan MPR RI Nomor XIII/MPR/1998 tentang pembatasan Masa Jabatan Presiden dan Wakil Presiden RI
- e. Amandemen UUD 1945 sudah sampai amandemen I, II, III, IV

Sebagai bentuk pelaksanaan demokrasi, pada masa reformasi dilaksanakan Pemilihan Umum 1999. Pelaksanaan Pemilu 1999 merupakan salah satu amanat reformasi yang harus dilaksanakan. Sebagai upaya perbaikan pelaksanaan demokrasi, terdapat beberapa langkah yang dilaksanakan, yaitu:

- a. Banyaknya partai politik peserta pemilu,
- b. Pemilu untuk memilih presiden dan wakil presiden secara langsung,
- c. Pemilu untuk memilih wakil-wakil rakyat yang akan duduk di DPR, MPR, dan DPD.
- d. Pelaksanaan pemilu berdasarkan asas *luber dan jurdil*,
- e. Pemilihan kepala daerah secara langsung,
- f. Kebebasan penyampaian aspirasi lebih terbuka.

### **5.3 Perbandingan Penyelesaian Perselisihan Partai Politik di Beberapa Negara**

Setiap sistem hukum di berbagai negara memiliki persamaan dan perbedaan baik secara fungsi maupun penamaan yang perlu ditelaah lebih mendalam. Proses pengkajian melalui perbandingan hukum bertujuan untuk mencapai penjelasan akan persamaan dan perbedaan antara sistem hukum tersebut serta aplikasi dalam realita. Sebelum menelusuri aspek perselisihan pada partai politik yang terdapat di negara penganut sistem *civil law* dan sistem *common law*, diperlukan wawasan akan sejarah umum antara kedua sistem hukum tersebut.<sup>49</sup> Dengan bantuan kajian historis, pemahaman dasar mengenai Sistem *Civil Law* dan Sistem *Common Law* akan dapat mengantarkan kepada alasan-alasan tersirat berkenaan dengan persamaan dan perbedaan beberapa negara dalam menangani perselisihan. Untuk dapat memahami karakteristik utama dari kedua sistem tersebut, dibutuhkan<sup>50</sup> kriteria yang dinamakan oleh Zweigert dan Kotz sebagai unsur-unsur dari *juristic style*. Unsur-unsur tersebut antara lain:

---

<sup>49</sup> Elly Erawaty, “*Diktat Pengantar Perbandingan Hukum*”, 2010, hal. 15

<sup>50</sup> *Ibid.* hal. 57

1. Latar belakang sejarah perkembangan sistem hukum yang bersangkutan
2. Pola pemikiran sistem hukum yang bersangkutan
3. Lembaga-lembaga dan.atau pranata-pranata hukum yang khas dari sistem hukum yang bersangkutan
4. Jenis-jenis sumber hukum dalam sistem hukum dengan membuat urutan prioritas
5. Ideologi dari sistem hukum bersangkutan

Pada sudut pandang lain, Sistem *Civil Law* dan Sistem *Common Law* dapat diklasifikasi sebagai Tradisi Hukum Barat. Berdasarkan pemaparan seorang ahli sejarah hukum yakni<sup>51</sup>Harold J. Berman, diuraikan mengenai karakteristik tradisi hukum barat yang menunjukkan bahwa ada kemiripan antara Sistem *Civil Law* dan Sistem *Common Law* sebagai bagian Tradisi Hukum Barat. radisi *Civil Law* berlandaskan pada rasio sebagai dasar pemikirannya, maka hukum pun mengarah menuju aplikasi univerasal. Pemikiran universal ini berdasar kepada aliran Hukum Alam. Aliran Hukum Alam mencoba untuk merumuskan pemikiran hukum yang bersifat universal dan lestari, serta berlaku dimana saja dan kapan saja. Sebagai contoh, aliran Hukum Alam mendeduksikan prinsip-prinsip rasio ini ke dalam konstitusi dan hukum pidana yang kemudian muncul hukum Publik dengan mengacu pada hak asasi manusia.<sup>52</sup>

Karakter *Civil Law* yang berdasarkan pada rasio membentuk pula kodifikasi hukum sebagai keutamaan sumber dari *Civil Law*.<sup>53</sup>Kodifikasi hukum merupakan proses menghimpun dan menyusun kaidah-kaidah hukum secara teratur, sistematis dengan mengikuti kriteria tertentu. Kodifikasi hukum dalam *Civil Law* pun berangkat dari karakter *Civil Law* yang bersifat deduktif serta abstrak, buah dari doktrin para ahli. Oleh karena itu,

---

<sup>51</sup> Ibid, hal 67

<sup>52</sup> Koerniatmanto Soetoprawiro, “Makalah Perkulihan Sejarah Rumpun *Civil Law*”. Aliran hukum alam bertumpu pada metoda sejarah dan filologi yang berjaya pada abad 17 dan 18. Dengan metode sejarah dan filologi (ilmu yang bertujuan untuk memaknai keaslian suatu teks) menjadi dasar terbentuknya prinsip-prinsip hukum yang sepenuhnya rasional.

<sup>53</sup> Penulis diyakinkan bahwa, *Civil Law* memang berusaha menyusun suatu peraturan yang abstrak dan konseptual untuk kemudian diterapkan dalam realita kehidupan.

peraturan perundang-undangan menjadi sumber hukum utama dalam *Civil Law*. Dengan melihat persamaan dan perbedaan antara Sistem *Civil Law* dan Sistem *Common Law*, serta *legal transplant* yang acap kali terjadi, tentu akan terdapat pranata hukum yang memiliki kesamaan fungsi. Kesamaan fungsi<sup>54</sup> tersebut tidak harus memiliki kesamaan nama maupun kesamaan tujuan. Maka untuk memfokuskan kajian, secara eksplisit akan diperbandingkan mengenai beberapa aspek dari pranata hukum kontrak untuk dapat menemukan dan menjelaskan perbedaan di antara kedua sistem hukum tersebut.

Bagi setiap negara yang demokratis bentuk partisipasi politik paling mudah diukur intensitasnya yaitu melalui perilaku warga negara dalam pemilihan umum, antara lain melalui perhitungan persentase orang yang menggunakan hak pilihnya dibanding dengan jumlah seluruh warga yang berhak memilih. Akan tetapi suara dalam pemilihan umum bukan merupakan satu-satunya bentuk partisipasi. Angka hasil pemilihan umum hanya memberikan gambaran kasar mengenai partisipasi politik tersebut. Di negara demokratis masih terdapat berbagai bentuk partisipasi lain yang berjalan secara *continue* dan tidak terbatas pada masa pemilihan umum saja. Dibanding dengan warga di beberapa negara Eropa Barat, orang Amerika tidak terlalu bergairah untuk memberikan suara dalam pemilihan umum. Akan tetapi mereka lebih aktif mencari pemecahan berbagai masalah masyarakat serta lingkungan melalui kegiatan lain dan menggabungkan diri dengan organisasi-organisasi seperti organisasi politik, bisnis, profesi, petani dan sebagainya, hal inilah yang menjadi wujud lain dari partisipasi politik. Berikut konsep partai politik di beberapa negara:

## **1. Ghana**

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 574 Tahun 2000 mengenai Partai Politik Pendaftaran partai politik.

---

<sup>54</sup> Ibid, hal 49.

- (1) Partai politik harus terdaftar sesuai dengan Undang-Undang ini dan harus membayar sehubungan dengan pendaftaran biaya seperti Komisi Pemilihan berdasarkan ketentuan konstitusi
- (2) Biaya yang dibayarkan berdasarkan ayat (1) tidak dapat dikembalikan.
- (3) Suatu partai politik pada saat pendaftaran berdasarkan Undang-Undang ini menjadi badan hukum berdasarkan rangkaian sistem dan bersegel, dapat menuntut dan dituntut atas nama perusahaannya, dan memiliki kekuatan untuk memperoleh, memegang, mengelola atau membuang properti bergerak atau tidak bergerak dan masuk dalam kontrak atau transaksi lainnya sebagai badan hukum mana pun.

Komisi untuk mendaftarkan partai politik, wajib mendaftarkan semua partai politik sesuai dengan Undang-Undang ini. Seseorang tidak akan dipilih dalam pemilihan umum jikan meminta suara atau mengajukan seseorang untuk pemilihan, atas nama atau atas nama organisasi apa pun kecuali organisasi tersebut terdaftar sebagai partai politik berdasarkan Undang-Undang ini. Kualifikasi pendiri dan anggota eksekutif partai politik yaitu:

- (1) Tunduk pada Undang-Undang ini, partai politik harus memiliki pejabat eksekutif dan pejabat lainnya seperti anggota pendiri tentukan.
- (2) Partai politik tidak boleh memiliki anggota pendiri, pemimpin atau anggota eksekutifnya, orang yang:
  - (a) tidak memenuhi syarat untuk dipilih sebagai anggota Parlemen; atau
  - (b) tidak memenuhi syarat untuk memegang jabatan publik.
- (3) Hanya warga negara yang dapat ditetapkan untuk menjadi pejabat atau menjadi pendiri, biasa atau anggota partai politik.

Mengenai pendanaan partai politik yaitu berdasarkan kontribusi oleh warga negara dalam bentuk uang atau barang untuk dana partai politik dan Perusahaan, kemitraan, atau perusahaan yang dimiliki oleh warga negara atau perusahaan yang terdaftar di bawah hukum

Republik, setidaknya tujuh puluh lima persen dari modal yang dimiliki oleh warga negara adalah untuk tujuan Undang-undang ini. Sedangkan seorang bukan warga negara tidak boleh secara langsung atau tidak langsung memberikan kontribusi atau sumbangan atau pinjaman baik dalam bentuk tunai atau barang untuk dana yang dipegang untuk kepentingan partai politik dan tidak ada partai politik atau orang yang bertindak untuk atau atas nama suatu partai politik dengan menuntut atau menerima sumbangan, donasi, atau pinjaman dari bukan warga negara.

Jika ada partai politik yang melanggar aturan tersebut, maka di samping hukuman apa pun yang dapat dikenakan berdasarkan Undang-Undang, jumlah apa pun baik dalam bentuk tunai atau barang yang dibayarkan bertentangan dengan bagian tersebut akan hangus ke Negara dan jumlahnya akan dipulihkan dari partai politik sebagai hutang ke Negara. Partai politik atau orang yang dalam jumlah penjagaan tersebut untuk sementara waktu akan membayarnya kepada Negara. Sedangkan orang bukan warga negara yang dinyatakan bersalah atau melanggar ketentuan tersebut maka akan dianggap sebagai imigran terlarang dan dapat dideportasi berdasarkan undang-undang Orang Asing No. 160 Tahun 1963. Ketentuan-ketentuan tersebut tidak menghalangi pemerintah dari negara mana pun atau organisasi non-pemerintah untuk memberikan bantuan dalam bentuk tunai atau barang kepada Komisi untuk digunakan oleh Komisi untuk kepentingan kolektif partai-partai politik terdaftar.

## **2. Myanmar**

Berdasarkan konstitusi Myanmar tahun 2008 bahwasanya Presiden, wakil presiden dan para menteri yang berasal dari anggota partai, maka tidak boleh ikut serta pada kegiatan partai yang bersangkutan sejak hari pelantikan. Hal tersebut tertetar pada undang-undang dasar Myanmar Bab 10 mengenai partai politik, yaitu sebagai berikut: Chapter X Political Parties Part 1 Formation of the Political Parties;

404. A political party shall:

- a. set the objective of non-disintegration of the Union, non-disintegration of national solidarity and perpetuation of sovereignty;
- b. be loyal to the State.

405. A political party shall:

- a. accept and practise a genuine and discipline-flourishing multi-party democratic system;
- b. abide by and respect this Constitution and the existing laws;
- c. form and register as a political party in accord with the law.

406. A political party shall, in accord with the law, have the right in the Union to:

- a. organize freely;
- b. participate and compete in the elections.

## Part 2 The right of Non-Existence of Political Parties

407. If a political party infringe one of the following stipulations, it shall have no right of continued existence:

- a. having been declared an unlawful association under the existing law;
- b. directly or indirectly contacting or abetting the insurgent group launching armed rebellion against the Union or the associations and persons determined by the Union to have committed terrorist acts or the association declared to be an unlawful association;
- c. directly or indirectly receiving and expending financial, material and other assistance from a foreign government, a religious association, other association or a person from a foreign country;
- d. abusing religion for political purpose.

408. If the body having authority to register political parties finds that a political party infringes one of the stipulations contained in Section 407, the party's registration shall be revoked.

409. The Pyidaungsu Hluttaw shall enact necessary laws concerning political parties.

### **3. Sudan**

Berdasarkan Undang-Undang mengenai Partai Politik Tahun 2007 di Sudan, yang dimaksud Partai politik merupakan segala partai atau organisasi politik yang terdaftar atau menyesuaikan ketentuan dari undang-undang ini dan bekerja secara teratur untuk mencapai

tujuan politik tertentu dan menginginkan untuk mewujudkan tujuan tersebut dengan cara yang baik. Hak untuk mendirikan partai politik di negara ini yaitu:

- (1) Setiap orang Sudan yang mencapai usia 18 tahun memiliki hak untuk berpartisipasi dalam pembentukan partai politik dan hak untuk menjadi anggota atau bergabung dengan partai politik;
- (2) Meskipun dari ketentuan ayat (1) dan tunduk pada ketentuan Pasal (65) Konstitusi, salah satu dari yang disebutkan di bawah ini tidak boleh menjadi anggota partai politik atau bergabung dengan partai politik saat menjalankan fungsinya:
  - a) Anggota angkatan bersenjata;
  - b) Hakim / Kehakiman;
  - c) Penasihat hukum di Kementerian Kehakiman;
  - d) Pemimpin senior layanan sipil;
  - e) Diplomat dari Kementerian Luar Negeri;

Ketentuan Pembentukan Partai Politik adalah:

- a) Keanggotaan harus terbuka untuk setiap warga Sudan yang mematuhi tujuan dan prinsip-prinsip partai politik;
- b) Manifestonya tidak boleh bertentangan dengan CPA dan Konstitusi Nasional Sementara, 2005;
- c) Para pemimpin dan pimpinan lembaga-lembaga di semua tingkatan akan dipilih secara demokratis dengan tunduk pada keterwakilan perempuan berdasarkan persentase yang ditentukan oleh partai politik;
- d) Sumber pendanaannya harus transparan dan diketahui publik;
- e) Harus memiliki undang-undang yang disetujui oleh pendiri partai politik pada pertemuan pendiri di hadapan perwakilan Dewan di mana kepemimpinan politik

tertinggi harus dipilih dan persetujuan daftar nama-nama pendiri dari laki-laki dan perempuan;

- f) Pendirinya harus tidak kurang dari 500 orang pria dan wanita dan dalam hal partai politik beroperasi di tingkat nasional atau tingkat Sudan selatan pendirinya setidaknya berasal dari tiga Negara bagian sehubungan dengan pengecualian yang terkandung dalam Pasal (4) ;
- g) Pematuhan demokrasi, Syura (konsultasi) dan prinsip-prinsipnya sebagai sarana untuk latihan politik dan pemindahan kekuasaan secara damai;
- h) Untuk mencapai tujuannya tidak boleh meliputi pembentukan bagian militer terselubung atau terbuka di dalam partai itu sendiri, angkatan bersenjata atau kekuatan terorganisir lainnya;
- i) Tidak boleh terlibat atau menghasut kekerasan, mempromosikan komunalisme atau kebencian di antara kelompok etnis, agama atau ras;
- j) Tidak menjadi cabang partai politik mana pun di luar Sudan;

Mengenai pendaftaran partai politik, Dewan akan memeriksa dokumen yang diserahkan oleh partai politik untuk tujuan pendaftarannya; jika Dewan menetapkan bahwa dokumen sesuai dengan ketentuan Undang-undang ini akan mengeluarkan resolusi untuk pendaftaran partai politik dalam waktu lima belas hari (15) sejak tanggal penerimaan dokumen. Partai politik akan memperoleh hak hukum sejak tanggal pendaftarannya. Dewan akan menerbitkan, berdasarkan keputusan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dokumen yang menunjukkan bahwa partai politik terdaftar dan yang akan diterbitkan dalam lembaran resmi negara dan di dua surat kabar harian. Jika dokumen partai politik disampaikan sesuai dengan ketentuan Pasal (15) bertentangan dengan ketentuan konstitusi atau Undang-undang ini atau aturannya atau tidak lengkap atau tidak termasuk informasi yang diperlukan atau jika memiliki data yang salah, partai politik akan diberikan lima belas (15) hari untuk

menyelesaikan apa yang diperlukan kemudian Dewan akan mengeluarkan resolusi pendaftaran partai politik. Jika partai politik gagal untuk menyelesaikan apa yang diperlukan sesuai dengan ketentuan ayat (4) dalam jangka waktu yang ditentukan, Dewan akan memberitahukan partai politik secara tertulis tentang non-registrasi dan alasan untuk tidak mendaftarkannya. Partai politik yang pendaftarannya ditolak oleh suatu resolusi dapat mengajukan banding terhadap resolusi tersebut di depan pengadilan.

Partai politik akan dibekukan atau dibubarkan jika partai itu sendiri mengajukan permintaan kepada Dewan yang menyatakan bahwa partai tersebut telah mengambil keputusan untuk membekukan kegiatannya atau membubarkan diri berdasarkan undang-undang dan peraturannya. Partai politik dilarang/ dicegah untuk ikut serta dalam pemilihan, kegiatannya akan dibekukan atau dibubarkan oleh putusan dari Mahkamah Konstitusi berdasarkan gugatan yang diajukan oleh tidak kurang dari dua per tiga mayoritas anggota Dewan. kapan pun ditetapkan bahwa partai politik telah melanggar ketentuan Pasal 40 ayat (3) konstitusi. Sumber keuangan partai politik terdiri dari Iuran anggota, Kontribusi dan sumbangan dari perorangan, perusahaan dan perusahaan non-pemerintah nasional asalkan kontribusi dan sumbangan ini akan diumumkan kepada publik dan terdaftar di Dewan, Pendapatan investasi dananya dalam kegiatan yang ditentukan oleh Undang-Undang ini, Segala dukungan yang disumbangkan oleh pemerintah dan disetujui dalam anggaran umum negara, Sumber daya partai politik tidak akan digunakan / dibelanjakan kecuali di bidang yang ditentukan oleh statuta partai dan peraturan yang dikeluarkan sesuai dengan Undang-Undang ini dan Partai politik tidak boleh menerima sumbangan / kontribusi keuangan dari orang asing atau dari badan asing mana pun.

Partai politik dapat membentuk organisasi amal dan nirlaba dan dapat bekerja sama dengan organisasi dengan tujuan / sasaran serupa di dalam negeri atau di luar negeri asalkan

kerja sama harus dalam kerangka kerja nirlaba, sukarela dan amal dan partai politik tidak boleh didanai dari pekerjaan amal ini.

#### **5.4 Konsep penyelesaian kepengurusan dalam sistem demokrasi di Indonesia**

Berdasarkan terminologi maupun secara etimologi, perkembangan partai pada dasarnya bertujuan untuk mendamaikan suatu perselisihan/konflik. Hal tersebut dapat dilalui dengan *reification* atau dengan *value infusion*, kemudian mentransformasi suatu nilai tertentu untuk dijadikan tujuan, cita-cita dan ideologi bersama. Karena pada dasarnya yang mampu menjadikan pemersatu dan perekat para pihak yang memiliki kepentingan politik berbeda adalah suatu ideologi. Karakter pada kebijakan suatu partai merupakan cerminan dari haluan dan identitas politik yang berasal dari ideologi. Selayaknya organisasi-organisasi modern yang berlandaskan ideologi tertentu, maka sudah tentu partai tidak bias dengan perselisihan struktural yang mencakup perebutan kursi kepengurusan bahkan kepemimpinan partai. Manifestasi kemerdekaan untuk berkumpul maupun kemerdekaan untuk berserikat yang tercermin pada ideologi partai, telah dijamin oleh konstitusi dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Ideologi merupakan kerangka otonomi partai politik berdasarkan kemandirian partai yang tidak dapat diintervensi oleh pihak siapapun. Akan tetapi intervensi dapat dilaksanakan oleh negara, jika partai maupun organisasi tersebut berlandaskan pada ideologi yang mengancam pada kepentingan dan ideologi negara. Ideologi pada partai politik diartikulasikan pada asas partai yang dijadikan dasar untuk persatuan dan perserikatan. Kemudian asas-asas tersebut diatur dan dituangkan dalam bentuk anggaran dasar atau anggaran rumah tangga partai sebagai metode dalam pelaksanaan untuk mencapai ideologi partai.

Setiap warga negara memiliki kebebasan untuk masuk atau keluar, memilih atau tidak pada suatu partai tertentu karena hal tersebut merupakan hak setiap individu yang telah dijamin oleh Undang-Undang Dasar. Akan tetapi jika seorang individu yang telah cakap hukum menyatakan diri untuk bergabung pada suatu partai, maka berarti individu yang dimaksud telah

menundukkan diri dan terikat pada aturan maupun ketentuan internal partai. Pada prinsipnya bahwa pelembagaan suatu partai dengan berbagai fungsi dan struktur adalah bertujuan untuk menganalisa dan merelokasi konflik menjadi harmoni untuk tercapainya cita-cita partai. Meski demikian, konflik atau perselisihan tidak jarang muncul dan tidak dapat dihindari diantara kepentingan-kepentingan yang berbeda, terutama pada saat pergantian kepengurusan dan kepemimpinan partai politik. Perselisihan yang timbul pada saat tersebut tidak jarang menimbulkan dualisme kepemimpinan hingga berujung pemecatan pihak-pihak antara anggota. Pemecatan dapat terjadi di kepengurusan daerah hingga pengurus pusat. Sekalipun proses pergantian terlihat dan terkesan normal, tidak jarang bahwa momentum tersebut menyisakan konflik pada sikap dan pilihan yang berbeda hingga mengakibatkan pemecatan.

Fenomena perselisihan hingga berujung pemecatan pada ranah internal partai politik, terutama pada partai-partai yang berbasis dukungan besar pada dasarnya menjadi hal yang kurang produktif terhadap partai yang bersangkutan, terhadap pendukung maupun rakyat hingga terhadap negara. Hal tersebut dikarenakan karena posisi partai yang merupakan organisasi otonom yang memiliki peranan penting untuk jalannya demokrasi dan disisi lain perselisihan yang timbul dapat mengganggu stabilitas *socio-politic* dan pemerintahan. Perselisihan maupun dualisme kepengurusan berakibat terhadap kepastian para pengurus yang berhak turut mewakili partai pada tahap penyusunan kebijakan partai politik. Kebijakan yang dimaksud dapat berupa pengaturan pencalonan terhadap wakil-wakil partai politik yang berhak menduduki jabatan politik pemerintahan. Demi menjaga harmoni, otonomi dan kedaulatan partai terhadap segala kemungkinan perselisihan yang muncul, Dewan Perwakilan Rakyat yang disetujui oleh Presiden akhirnya menetapkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas UU Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 mengatur mengenai Mahkamah Partai yang bertujuan untuk menghadirkan mekanisme dan prosedur secara internal terhadap perselisihan

internal partai. Kebijakan tersebut muncul dengan tujuan memberikan hak-hak otom pada partai sebagai wujud dari melindungi dan menghormati kedaulatan partai politik yang berlandaskan pada kepastian hukum dan keadilan. Konsep Mahkamah Partai merupakan mekanisme baru yang diperkenalkan oleh prinsip negara hukum modern dalam kelembagaan internal partai, untuk mengelola permasalahan internal partai.

Prinsip-prinsip pada negara hukum yang dianut dalam mekanisme kelembagaan partai yang dibuat secara terpisah adalah untuk menciptakan kontrol dan keseimbangan (*check and balance*) pada kelembagaan partai politik. Prinsip yang demikian dicita-citakan untuk dapat melahirkan budaya demokrasi dalam internal partai dengan tetap mengacu pada prinsip persatuan, kebebasan dan kesetaraan para anggota. Prinsip tersebut sebagai harapan untuk meminimalisir hingga menghindari adanya diskriminasi serta diktatoritas para anggota mayoritas terhadap anggota minoritas dalam partai politik atau sebaliknya. Sebagian besar momentum ancaman perselisihan dan perpecahan terjadi dalam partai politik karena disebabkan oleh mekanisme kelembagaan yang tidak mencerminkan kepastian hukum dalam mencari keadilan.

Salah satu bagian dari tugas Mahkamah partai adalah menegakkan terlaksananya konstitusi partai politik yang berupa anggaran dasar dan peraturan penyelenggara partai yang dituangkan dalam anggaran rumah tangga saat terjadi konflik/perselisihan internal. Penegakan aturan-aturan tersebut merupakan point utama dalam proses ikhtiar untuk melembagakan dan menegakkan nilai-nilai partai. Pada ranah implementasi, kebijakan partai politik yang dibuat oleh para fungsionaris maupun para anggota partai dalam melembagakan nilai-nilai partai, dikarenakan kepentingan maupun sudut pandang dan kepentingan yang berbeda akhirnya menimbulkan perselisihan internal partai. Sebagai upaya untuk menyamakan persepsi dan menemukan jalan keluar terhadap berbagai kepentingan para anggota maka perlu dilaksanakan mekanisme musyawarah dan mufakat bagi para pihak, yang meskipun

pada kenyataannya tidak jarang akhirnya mengalami kegagalan dalam mencari jalan keluar dan mendamaikan perselisihan. Keberadaan Mahkamah Partai diamanatkan oleh undang-undang sebagai mekanisme peradilan internal partai politik.

Pada dasarnya kedudukan Mahkamah Partai memiliki kewenangan yang bersifat atributif karena secara fungsional merupakan perwakilan dari negara melalui partai politik untuk turut serta dalam menyelesaikan perselisihan internal. Mahkamah partai merupakan pintu utama mekanisme penyelesaian perselisihan. Pada perselisihan, kedudukan Mahkamah partai menjadi tombak utama hingga akhir karena memiliki kewenangan mutlak putusan yang bersifat final, meskipun sifatnya hanya mengikat secara internal. Perkara perselisihan internal pada partai politik tidak bisa diteruskan ke Pengadilan Negeri sebelum mahkamah partai memeriksa dan memberi putusan. Kedudukan dan fungsi Mahkamah partai yang terbilang strategis dalam penyelesaian perselisihan pada dasarnya menempatkan mahkamah partai menjadi tolak ukur pelembagaan dan penguatan kemandirian partai politik. Meskipun pada kenyataannya, mahkamah partai belum dapat mewujudkan cita-cita yang demikian.

Berdasarkan Pasal 24 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945<sup>55</sup>, kedudukan mahkamah partai secara eksplisit bukan merupakan dari bagian lembaga kekuasaan kehakiman. Mahkamah partai berpayung hukum pada ketentuan Pasal 23 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan “Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam UU”. Berdasarkan ketentuan Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Partai Politik menyatakan bahwa “Penyelesaian perselisihan internal parpol sebagaimana dimaksud pada ayat(1) dilakukan oleh suatu Mahkamah partai Politik atau sebutan lain yang dibentuk oleh Parpol”. Sehingga dapat disimpulkan bahwa penyerahan pembentukan mahkamah partai pada

---

<sup>55</sup> Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 berbunyi: “Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.” ”Putusan pengadilan negeri adalah putusan tingkat pertama dan terakhir dan hanya dapat diajukan kasasi ke Mahkamah Agung”.

partai politik merupakan wujud dari delegasi negara terhadap partai politik. Mahkamah partai merupakan lembaga internal yang terbentuk berdasarkan ketentuan Pasal 2 ayat (4) huruf m Undang-Undang Partai Politik yang menentukan bahwa salah satu muatan anggaran dasar partai adalah mekanisme penyelesaian perselisihan internal parpol

Berdasarkan hal tersebut, Mahkamah partai merupakan organ internal yang terbentuk berdasarkan perintah undang-undang sebagai syarat dari pembentukan dan pengesahan badan hukum partai politik. Mahkamah partai secara fungsional memiliki kewenangan khusus untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perselisihan internal sebagai wakil negara dalam menjalankan bidang peradilan yang biasanya dilakukan oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Menurut perspektif kelembagaan, mahkamah partai ditempatkan sebagai lembaga peradilan internal partai politik. Apabila perspektif fungsional dan struktural disatukan, maka Mahkamah Partai dapat disebut *quasi* peradilan dalam menyelesaikan perselisihan internal partai politik. Pernyataan demikian didasarkan pada kenyataan bahwa Mahkamah Partai secara struktural adalah bagian dari organisasi partai politik, akan tetapi secara fungsional berperan dalam ranah kekuasaan kehakiman secara internal.

Pernyataan bahwa mahkamah partai dinyatakan sebagai *quasi* peradilan adalah berlandaskan pada peraturan yang tercantum dalam Pasal 33 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Partai Politik. Berdasarkan Pasal 33 ayat(1) menyatakan bahwa dalam hal penyelesaian perselisihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 tidak tercapai, penyelesaian perselisihan dilakukan melalui Pengadilan Negeri. Formulasi aturan tersebut memberikatkan syarat bahwa sebelum penyelesaian perselisihan dilakukan di pengadilan, maka terlebih dulu harus melalui Mahkamah partai. Dengan alasan demikian, mahkamah partai dapat dikatakan sebagai pengadilan tingkat pertama untuk penyelesaian perselisihan internal partai parpol, meskipun Pasal 33 ayat (2) secara tidak langsung mengecualikan hal

itu. Sedangkan putusan Pengadilan Negeri ditempatkan sebagai putusan pertama dan hanya dapat dilakukan kasasi ke Mahkamah Agung.<sup>56</sup> Konstruksi pasal-pasal yang tersebut pada Undang-Undang partai Politik menempatkan Mahkamah Partai pada satu sisi menjadi pengadilan tingkat pertama bagi internal parpol, namun disisi lain putusan mahkamah partai secara eksternal dapat dikesampingkan. Berdasarkan hal tersebut maka seakan menunjukkan bahwa putusan mahkamah partai bersifat ambigu karena seolah hanya menjadi mekanisme administrasi penyelesaian perselisihan internal yang mengadopsi mekanisme peradilan dalam menyelesaikan perselisihan internal partai.

#### **5.4.1 Kewenangan Mahkamah Partai**

Kewenangan Mahkamah Partai dalam mengadili dan memutus suatu perselisihan merupakan kompetensi yang bersifat absolut dan relatif. Kompetensi absolut (*attributie van rechtsmacht*) merupakan kewenangan mutlak suatu lembaga peradilan untuk mengadili, sedangkan maksud dari kompetensi relatif (*distributie van rechtsmacht*) adalah kewenangan relatif suatu pengadilan untuk mengadili suatu perkara dan dapat dialihkan pada pengadilan yang sama di daerah lainnya.<sup>57</sup> Kompetensi yang dimiliki oleh Mahkamah Partai adalah dasar kewenangan memutus suatu perkara. Sesuai dengan Pasal 32 ayat (1) UU Partai Politik. Kompetensi kewenangan mahkamah partai politik yang bersifat absolut (*attributie van rechtsmacht*) dapat dilihat dalam rumusan Pasal 32 ayat (1) hingga ayat (5), serta Pasal 33 ayat (1) hingga ayat (3) UU Partai Politik. Sepanjang parpol telah membentuk dan memiliki mahkamah partai sesuai dengan amanat undang-undang, maka sepanjang itu pula tidak ada satu lembaga peradilan pun yang diberi kewenangan mengadili tingkat pertama perselisihan internal parpol. Dikarenakan sifat absolut dari mahkamah partai karena kedudukannya sebagai peradilan internal, maka perkara

---

<sup>56</sup> Retnowulan Sutanto dan Iskandar Oeripkartawinata, *Hukum Acara Perdata Dalam Teori dan Praktek*, Bandung: Mandar Maju, 1989. Hlm. 8

<sup>57</sup> Ibid

yang menjadikewenangannya tidak bisa diadili oleh mahkamah partai lain. Pengadilan TUN memiliki kewenangan mengadili perakara perselisihan partai politik .

Selanjutnya, kewenangan PN mengadili perkara perselisihan internal parpol; *Pertama*, partai politik yang mengalami perselisihan internal belum memiliki mahkamah partai dan *Kedua*, partai politik telah memiliki mahkamah partai akan tetapi belum mencapai penyelesaian perselisihan. Kewenangan mahkamah partai untuk mengadili pada tingkat pertama adalah sesuai dengan amanat Pasal 32 ayat (1) Undang-Undang Partai Politik yaitu meliputi perselisihan yang berkenaan dengan kepengurusan; pelanggaran terhadap hak anggota; pemecatan tanpa alasan yang jelas; penyalahgunaan kewenangan; pertanggungjawaban keuangan; dan/atau keberatan terhadap keputusan partai politik.

Pasal 33 ayat (1) Undang-Undang Partai Politik, dalam hal penyelesaian perselisihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 tidak tercapai, maka penyelesaian perselisihan dilakukan melalui Pengadilan Negeri. Kalimat, "...perselisihan pada tingkat mahkamah partai tidak tercapai...", dapat dimaknai dalam tiga pengertian antara lain: *pertama*, partai politik belum bahkan tidak memiliki Mahkamah partai, *Kedua*, tidak ada putusan atau mahkamah partai tidak sampai pada putusan; *Ketiga*, telah sampai pada putusan namun para pihak keberatan dengan putusan yang telah ditetapkan.

Dari 6 (enam) kewenangan yang ada pada mahkamah partai, terdapat satu kewenangan yang bersifat final dan mengikat bagi seluruh anggota. Kewenangan tersebut terdapat pada Pasal 32 ayat(5) undang-undang partai politik yang menyatakan bahwa putusan mahkamah partai atau bisa dalam sebutan lain mempunyai sifat mengikat dan final secara internal dalam hal perselisihan kepengurusan. Kewenangan yang demikian dapat dikatakan sebagai kompetensi kewenangan absolut oleh mahkamah partai. Lain halnya dengan lima kewenangan lainnya yang memungkinkan upaya hukum ke pengadilan negeri jika merasa

kebertana dengan keputusan mahkamah partai. Upaya hukum selanjutnya dapat diajukan ke PTUN hingga kasais ke Mahkamah Agung.

#### **5.4.2 Para Pihak Perselisihan Internal Partai Politik**

Pihak dalam perselisihan internal mahkamah partai politik secara formal adalah para fungsionaris dan anggota partai politik. *Subjectum litis* secara garis besar terbagi dalam dua jenis berdasarkan *objectum litis*. yaitu: *pertama*, *subjectum litis* yang berkaitan dengan perselisihan kepengurusan; dan *kedua*, *subjectum litis* berkaitan dengan pemecatan tanpa alasan, pelanggaran terhadap anggota, keberatan terhadap keputusan partai dan pertanggungjawaban keuangan. Kepengurusan prati politik berdasarkan Penjelasan Pasal 32 angka (1) UU Partai Politik, mengacu pada Pasal 25 UU No. 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik. Konsep perselisihan kepengruan partai politik berdasrakan Pasal 25 undang-undang tersebut adalah apabila kepengurusan hasil musyawarah tertinggi partai ditolak oleh paling rendah  $\frac{2}{3}$  dari jumlah forum tertinggi pengambilan keputusan. Yang dimaksud dengan Forum Pengambilan Keputusan Tertinggi Partai Politik tersebut dapat berupa Kongres, Musyawarah Nasional, Muktamar dan lain sebagainya.

#### **5.4.3 Implikasi Hukum Putusan Mahkamah Partai**

Lahirnya Undang-Undang Partai Politik yang menetapkan adanya mahkamah partai politik sejalan dengan perkembangan sebagian besar partai politik yang akhirnya turut memiliki mahkamah partai sebagai wujud dari asas musyawarah sebagai forum tertinggi dalam pengambilan kebijakan maupun keputusan. Putusan mahkamah partai yang sempat menjadi perhatian publik ramai yaitu mengenai perselisihan kepengurusan pada Putusan Mahkamah Partai Golongan Karya dan Putusan Mahkamah Partai Persatuan pembangunan. Rumusan Pasal 32 ayat (5) UU Partai Politik yang menyatakan “Putusan MP atau sebutan lain bersifat final dan mengikat secara internal dalam hal perselisihan yang berkenaan dengan kepengurusan” tidak dapat terwujud dalam 2 (dua) Putusan Mahkamah Partai yang tersebut

diatas, sehingga cita-cita kepastian hukum dan keadilan bagi para pihak yang berselisih gagal untuk dilaksanakan.

Keputusan Mahkamah partai jauh dari keastian hukum disebabkan oleh tindakan pemerintah yang diwakili oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia, yang mengesahkan kepengurusan yang berbeda dengan kepengurusan yang sudah ditetapkan para pihak yang bersengketa. Dalam hal ini pemerintah tidak berlandaskan pada Pasal 24 UU Partai Politik yang menentukan bahwa “Dalam hal terjadi perselisihan kepengurusan parpolhasil forum tertinggi pengambilan keputusan partai politik, pengesahan perubahakepengurusan belum dapat dilakukan oleh Menteri smpaia perselisihn terselesaikan.”

Kementerian Hukum dan Hak Asasi manusi sebagai representasi dari pemerintah memberlakukan ketentuan yang berbeda terhadap 2 (dua) Putusan Mhakmah Partai. Putusan Mahkamah Partai Golonga Karya No. 01/PI-Golkar/II/2015, No.02/PI-Golkar/II/2015 dan No.03/PI-Golkar/II/2015 ditandatangani Majelis Mahkamah Partau yaitu; Muladi, H.A.S Natabaya, Djasri Marin dan Andi Mattalata. Dalam amar putusan Mahkamah Partai, mengabulkan permohonan Pemohon (Agung Laksono, Zaenuddin Amali Priyo Budi Santoso, Lawrence TB Siburian, Ibnu Munzir, Agung Gunandjar Sudarsa, Yorrys Raweyai, dan Agus Gumiwang Kartasasmita) untuk sebagian. Pelaksanaan Putusan Mahkamah oleh pemerintah yaitu dengan diterbitkannya Keputusan Kemenkumham No. M.HH-01.AH.11.01 Tahun 2015 tentang Pengesahan Perubahan Anggaran Dasar/Anggaran Rumah Tangga serta Komposisi dan Personalia DPP Partai GolonganKarya. Pada akhirnya Surat Keputusan No. M.HH-01. AH.11.01 Tahun 2015 tersebut menjadi objek sengketa PTUNJakarta. Surat putusan diajukan oleh Ketua Umum Partai Golongan Karya pada saat itu yaitu Abu Rizal Bakri dan Sekretaris Jenderal Idrus Marham berdasarkan hasil Musyawarah Nasional Partai Golkar di Bali.

Putusan PTUNJakarta No 62/G/2015/PTUN-JKT memutuskan mengabulkan gugatan penggugat untuk sebagian. Pada *ratio decidendi* Majelis Hakim PTUN, hakim menilai bahwa Keputusan Kemenkumham No. M.HH-01 dalam hal ini sebagai tergugat seharusnya tidak menjadikan Putusan Mahkamah Partai Golongan Karya Ksebagai dasar dikeluarkannya Surat Keputusan Pengesahan Perubahan AD/ART serta Komposisi dan Personalia DPP Partai Golkar. Berdasrakan PTUN Jakarta, Putusan Mahkamah Partai Golkar, tidak sampai pada putusan. Artinya Mahkamah Partai sampai pada putusan untuk tidak memutuskan sehingga langkah hukum dalam penyelesaian sengketa mengacu pada Pasal 33 ayat (1) dan ayat (3) UU Partai Politik.

PTUN Jakarta memandang bahwa tidankan kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia pada SK No. M.HH-01.AH.11.01 Tahun 2015 merupkan wujud dari turut campur pemerintah terhadap kemandirian dan otonomi partai politik yang bersangkutan. Sehingga dapat disimpulkan bahwa pemerintah telah menyalahgunakan kewenanagn yaitu mencapuradukkan wewenanag sebagaimana termaktub pada UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan Pasal 17 ayat (1) dan (2). Putusan tersebut yaitu Putusan PTUNJakarta No.62/G/2015/PTUN-JKT sempat dibatalkan oleh Pengadilan Tinggi TUNJakarta No. 162/B/2015/PT.TUN.JKT.,. Hingga pada akhirnya Putusan kasasi Mahkamah Agung No.490/K/TUN/2015 membatalkan: 1) Putusan Pengadilan TUN Jakarta No.162/B/2015/PT.TUN.JKT; 2) Membatalkan Keputusan Menteri Hukum dan HAM No.M.HH-01.AH.11.01 Tahun 2015 serta mewajibkan Tergugat untuk mencabut keputusan tersebut.

Keadaan sikap pemerintah tersebut berbanding terbalik dengan perlakuan pada Putusan Mahkamah Partai Persatuan Pembangunan No.49/PIP/MP-DPPP.PPP/2014 yang ditandatangani Majelis Mahkamah Partai yaitu Chon Chumaidy, Yudo Paripurno, Arman Remy, Ramly Nurhapy, Muchtar Aziz, Sjaiful Rachman , Machfudzoh AlykUbaid, dan

Aisyah Aminy. Amar Putusan Mahkamah Partai mengukuhkan beberapa poin utama yaitu: 1) mengukuhkan Pengurus Hari DPP PPP 2011-2015 sesuai hasil Keputusan Mukhtamar VII PPP 2011 di Bandung dengan Ketua Umum Dr. H. Suryadharma Ali, M.Si dan Sekretaris Jenderal Ir. H.M. Romahurmuziy, MT; 2) memerintahkan kepada para pihak yang berselisih untuk islah dengan mengikuti Fatwa Majelis Syari'ah DPP PPP; 3) Mukhtamar VIII PPP harus dilaksanakan oleh Pengurus Harian DPP PPP yang didahului dengan Rapat Harian Pengurus untuk membentuk kepanitiaan dan tempat pelaksanaan Mukhtamar VIII. undangan dan surat-surat lainnya di tanda tangani oleh Ketua Umum Dr. H. Suryadharma Ali, M.Si dan Sekretaris Jenderal Ir. H.M. Romahurmuziy, MT. Apabila Putusan Mahkamah Partai tidak dilaksanakan dalam waktu 7 (tujuh) hari sejak dibacakan, maka Majelis Syari'ah mengambil alih tugas dan tanggung jawab Pengurus Harian DPP-PPP untuk menyelenggarakan Rapat Pengurus Harian serta menetapkan waktu dan tempat pelaksanaan Mukhtamar VIII.

Amar putusan pada Mahkamah Partai Persatuan pembangunan pada dasarnya menolak untuk sebagian permohona pemohon dalam hal ini Emron Pangkapi, H.M. Romahurmuziiy, dan kawan-kawan. Perintah islah gagal, sehingga Rapat Harian Pengurus DPP-PPP untuk membentuk panitia dan menetapkan tempat Mukhtamar dalam waktu 7 (tujuh) harii sejak putusan dibacakan tidak tercapai. Sesuai dengan Putusan tersebut, kewenangan Rapat Harian DPP-PPP untuk membentuk panitia dan menetapkan tempat Mukhtamar dialihkan dan dilaksanakan oleh Majelis Syari'ah DPP-PPP. Amar Putusan tersebut diterima oleh para Pemohon, dan pada 15 smapai 18 Oktober 2014 menyelenggarakan Mukhtamar VIII di Surabaya, di luar dari kerangka penyelesaian perselisihan yang diputuskan mahkamah patai yang menghasilkan Romahurmuziiy sebagai Ketua Umum. Mukhtamar VIII lainnya yang dipandang sebagai

pelaksanaan Putusan mahkamah partai diselenggarakan pada 30 Oktober - 2 November 2014 di Jakarta yang menghasilkan DjanFaridzi sebagai Ketua Umum.

Hasil Mukhtar pada tanggal 15 sampai dengan 18 Oktober 2014, menghasilkan Romahurmuziy sebagai Ketua Umum dan AunurRofiq sebagai Sekretaris Jenderal. Susunan kepengurusan tersebut disahkan oleh pemerintah melalui Surat Keputusan Nomor M.HH-07.AH.11.01 Tahun 2014 bertanggal 28 Oktober 2014. Keluarnya Surat keputusan tersebut hanya dijadikan dasar formal mekanisme internal penyelesaian perselisihan kepengurusan yang telah dilalui tanpa mempertimbangkan substansi Putusan Mahkamah PPP Nomor 49/PIP/MP-DPP.PPP/2014 yang menentukan mekanisme penyelesaian perselisihan kepengurusan yang sah menurut AD/ART PPP. Surat Keputusan tersebut kemudian menjadi objek sengketa di Pengadilan TUN Jakarta hingga melakukan kasasi di Mahkamah Agung. Putusan tingkat kasasi di Mahkamah Agung menyatakan, SK Menteri Hukum dan HAM Nomor M.HH-07.AH.11.01 Tahun 2014 dinyatakan batal dan diperintahkan untuk dicabut.

Salah satu dasar *ratio decidendi* hakim dalam hal membatalkan surat keputusan tergugat (dalam hal ini Pemerintah) karena telah menunjukkan sikap yang tidak konsisten, sewenang-wenang, melampaui kewenangan dan menunjukkan sikap campur tangan atau intervensi Pemerintah terhadap internal PPP yang bertentangan dengan Pasal 33 Undang-Undang Partai Politik. Pasca Putusan Kasasi Mahkamah Agung Nomor 504/K/TUN/2015, Pemerintah tidak segera mengevaluasi kesalahan prosedur maupun substansi sebagaimana putusan Mahkamah Agung. Pemerintah justru kembali mengesahkan Kepengurusan DPP-PPP berdasarkan hasil Mukhtar Islah yang dilaksanakan oleh kelompok Romahurmuziy di Asrama Haji Pondok Gede. Hasil Mukhtar islah tidak diterima oleh kelompok DjanFaridz, sehingga masih menyisakan konflik. Keputusan Menteri Hukum dan HAM Nomor M.HH-

06.AH.11.012016 yang mengesahkan Kepengurusan PPP 2016-2021 kembali digugat di PTUN Jakarta. Putusan PTUN Jakarta Nomor 97/G/2016/PTUN-JKT mengabulkan permohonan DjanFaridz dengan membatalkan Surat Keputusan Menteri Hukum dan HAM Nomor M.HH-06.AH.11.012016. Saat penelitian ini dibuat, Pemerintah melalui Menteri Hukum dan HAM sedang mengajukan banding ke PTUN Jakarta.

Tiga Surat Keputusan yang telah dibuat oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia yang membatalkan pengesahan pengurus parpol, sebagai bukti bahwa pemerintah telah melaksanakan adanya proses cacat prosedur maupun substansi dengan keputusan tersebut. Hal tersebut dapat dilihat dalam *ratio decidendi* hakim yang menilai bahwa terdapat penyalhgunaan wewenang melalui surat keputusan tersebut. Pada ranah Partai Golongan Karya, bentuk dari kesewenang-wenangan pemerintah dapat dilihat dari pengesahan pengurus DPP Partai Golongan Karya padahal belum mencapai pada putusan di sidang mahkamah partai. Bentuk kesewenang-wenangan Pemerintah pada PPP adalah dengan mengabaikan Putusan Mahkamah partai PPP dalam hal penyelesaian perselisihan kepengurusan. Keputusan yang mengesamping asas keadilan dan kepartian dari pemerintah adalah dengan membatalkan Keputusan Nomor M.HH-07.AH.11.01 Tahun 2014 tanpa merevisi adanya cacat hukum yang ada dalam putusan. Pemerintah melanjutkan perbuatan sewenang-wenang dengan kembali menerbitkan Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor M.HH-06. AH.11.012016 yang mengesahkan Kepengurusan Partai Persatuan pembangunan periode 2016-2021. Keputusan tersebut kembali dibatalkan oleh Pengadilan tingkat pertama Tata Usaha Negara Jakarta melalui Putusan Nomor 97/G/2016/PTUN-JKT.

#### **5.4.4 Kebutuhan Reformulasi Mahkamahi Partai**

Mahkamah Partai yang merupakan peradilan internal partai politik memiliki ambiguitas dalam menjalankan wewenang dan tugasnya. Hal tersebut dikarenakan kedudukannya yang

merupakan perwakilan dari fungsi negarayang memiliki kewenangan atributif dalam menyelesaikan perselisihan. Pada satu sisi negara memberikan wewenang dan tugas pada mahkamah partai untuk menyelesaikan perselisihan internal partai politik yang diamankan melalui undang-undang. Putusan yang dimaksud adalah bersifat mengikat secara internal dan final terutama mengenai perselisihan kepengurusanpartai polittik. Akan tetapi, ternyata putusan Mahkamah Partai tidak mengikat secara eksternal sehingga dapat mengakibatkan putusan tersebut diabaikan dan tidak ditindaklanjuti oleh pihak eksternal, dalam hal ini terutama oleh pemerintah.

Pada tataran teoritis dan berdasarkan konsep negara yang berlandaskan pada hukum, sebenarnya putusan mahkamah partai yang tidak mengikat eksternal memiliki berbagai *ratio legis*. Hal tersebut mengingat bahwa kedudukan pemerintah sebagai representasi dari negara merupakan organisasi kekuasaan tertinggi yang memiliki fungsi kontrol demi terjaminnya hak-hak asasi warga negara terutama hak untuk berserikat, berkumpul dan mengemukakan pendapat baik secara lisan maupun dituangkan dalam tulisan. Berkaitan dengan hal tersebut senyatanya negara harus memastikan dan menjamin setiap warga negara dapat memperoleh dan menikmati hak-hak yang sudah tertuang dalam konstitusi secara bebas, adil setara, tanpa tekanan, tanpa intervensi dan tanpa intimidasi dari pihak manapun termasuk oleh negara. Pemenuhan negara untuk memberikan hak-hak tersebut dapat bersifat aktif (positif) bahwahn bersifat pasif (negatif)..<sup>58</sup> Perwujudan dari tanggung jawab negara yang bersifat positif/aktif yaitu negara mengambil segala tindakan untuk menjamin kebebasan dan melindungi kesetaraan setiap dari warga negara dan harus terbebas dari intervensi pihak manapun dalam menjalankan hak-hak politiknya. Sedangkan tanggungjawab negara yang bersifat pasif/negatif adalah negara selain memberikan kebebasan seperti yang tersebut di atas, juga harus membatasi diri dalam melindungi kebebasan, menjamin kesetaraan dan menjalankan hak-hak politik warga negara.

---

<sup>58</sup> L.G. Saraswati (et.al), *Hak Asasi Manusia; Teori, Hukum, Kasus*, Jakarta: Filsafat UI Press, 2006, h. 68.

Sehingga dapat disimpulkan bahwa, sifat putusan Mahkamah Partai yang tidak final terhadap pihak eksternal merupakan implementasi dari tanggung jawab bersifat negatif/pasif oleh negara terhadap partai politik. Negara dalam hal ini hanya memberikan pengawasan dan menjamin hak-hak politik dijalankan dengan sebaik-baiknya. Sebagai wujud dari pengawasan negara, yaitu negara memastikan penyelesaian perselisihan yang terjadi tetap berlandaskan pada keadilan bagi seluruh pihak yang berselisih dan berdasarkan prosedur yang telah ditetapkan. Sehingga meskipun negara tidak terikat pada putusan Mahkamah Partai akan tetapi harus menghargai dan menghormati putusan yang telah disepakati bersama.

Disisi lain, sifat putusan Mahkamah Partai terkait perselisihan kepengurusan yang tidak mengikat secara eksternal melahirkan problematika baru bagi pihak internal karena hal tersebut memberikan ruang kewenangan bebas bagi negara yaitu pemerintah untuk mengesahkan atau tidak mengesahkan kepengurusan partai politik, sehingga berpotensi memunculkan problematika yang baru yang dapat melemahkan kelembagaan dan kemandirian partai politik. Problematika yang berpotensi terjadi yaitu menjadikan celah dan kesempatan bagi pemerintah untuk turut mencampuri pengesahan pengurus partai politik yang sedang berselisih. Hal tersebut dapat dilihat dari beberapa kasus perselisihan kepengurusan partai politik di beberapa partai politik besar di Indonesia. Pengesahan kepengurusan partai politik, pada dasarnya merupakan pengesahan yang bersifat deklaratif. Akan tetapi, secara substansi keputusan mengesahkan atau tidak mengesahkan berimbas pada munculnya kewajiban dan hak pengurus partai politik, terutama hak untuk ikut serta dalam kontestasi pemilu maupun pemilihan kepala daerah. Ambiguitas kedudukan mahkamah partai sebagai organ internal partai politik dan disisi lain merupakan delegasi negara pada partai politik mengakibatkan kekuatan dan kedudukan putusan Mahkamah partai tidak berjalan secara optimal.

Untuk mengoptimalkan fungsi mahkamah partai sebagai mekanisme penyelesaian perselisihan internal parpol yang efisien dan efektif, diperlukan reformulasi kelembagaandengan memperjelas dan mempertegas kedudukan Mahkamah Partai. Reformulasi Mahkamah Partai adalah sebagai implementasi dari asas musyawarah dan asas kemandirian partai politik sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Reformulasi terhadap Mahkamah Partai dapat dilakukan dengan dua langkah, yaitu; *Pertama*, mengatasi masalah internal dengan mereposisi Mahkamah Partai menjadi lembaga mandiri yang terpisah dari dan bukan merupakan bagian dari organ internal partai politik. *Kedua*, mereformulasi sifat dari putusan Mahkamah Partai terlebih mengenai penyelesaian perselisihan pengurus. Putusan tidak lagi harus bersifat final dan mengikat secara internal akan tetapi juga mengikat terhadap para pihak yang memiliki kewajiban melaksanakan putusan yang dimaksud, dalam hal ini termasuk pula pemerintah meskipun berkedudukan untuk turut mengesahkan secara deklatoir para pengurus partai politik. Pembentukan mahkamah partai yang mandiri dan terpisah dari organisasi partai beserta hakim atau mediator yang diangkat melalui gaji negara akan menciptakan iklim impersialitas sehingga putusan semakin independent dan terpercaya. Model yang demikian mampu menjamin keindependenan putusan, terlebih hakim tidak harus dilema karena berada dalam lingkaran kutub para pihak yang sedang berselisih.

#### **5.4.5 Konsep Penyelesaian Perselisihan Pendaftaran Berdasarkan Sistem Musyawarah**

Cita-cita hukum (*rechtsidee*) dan cita-cita kenegaraan (*staatsidee*) bangsa Indonesia dijabarkan pada setiap pasal dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Secara ideologis bahwa dasar negara republik Indonesia adalah Pancasila, yang meskipun secara eksplisit nama Pancasila tidak disebutkan dalam UUD NRI

Tahun 1945 namun lima dasar negara yang tercita-citakan oleh Pancasila tersebut dalam alinea keempat pembukaan UUD NRI Tahun 1945.<sup>59</sup> Bunyi sila keempat pada Pancasila yaitu kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan pada dasarnya menekankan bahwa bangsa Indonesia memiliki prinsip dan semangat bermusyawarah sebagai jalan mencapai mufakat dalam perwakilan. Dalam pokok pikiran menyatakan bahwa kedaulatan bangsa Indonesia adalah berlandaskan pada “kerakyatan” dan “permusyawaratan”. Sehingga dapat disimpulkan bahwa demokrasi Indonesia hendaklah mengedepankan konsep permusyawaratan (kekeluargaan) dan kerakyatan (daulat rakyat).<sup>60</sup>

Konsep permusyawaratan sebagai landasan yang merupakan kehendak para pendiri bangsa untuk menjadikan negara kesatuan Indonesia mengesampingkan paham perseorangan dan golongan menjadikan paham dan semangat kekeluargaan bersama dari banyaknya keragaman bangsa dengan mengakui adanya persamaan kederajatan dalam perbedaan yang ada. Pada konsep demokrasi yang berlandaskan permusyawaratan, suatu keputusan politik dapat dipercaya benar jika memenuhi setidaknya 4 (empat) prasyarat yaitu: *Pertama*, harus didasarkan pada asas keadilan dan rasionalitas, yang berarti tidak boleh hanya berdasar pada subjektivitas kepentingan dan ideologi. *Kedua*, berlandaskan pada kepentingan umum, tidak hanya sebatas kepentingan pribadi atau golongan. *Ketiga*, memiliki orientasi masa panjang, tidak hanya berorientasi pada kepentingan sesaat. *Keempat*, bersifat netral dengan melibatkan dan mempertimbangkan pendapat semua pihak baik mayoritas maupun minoritas. Berkaitan dengan perselisihan partai politik bahwa berdasarkan Pasal 32 UU Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik dan UU Nomor 2 Tahun 2011 menyatakan bahwa:

(1) Perselisihan partai politik diselesaikan dengan cara musyawarah mufakat.

---

<sup>59</sup> Pimpinan MPR dan Tim Sosialisasi MPR Periode 2009-2014, Empat Pilar Kehidupan Berbangsa Dan Bernegara, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2012. Hlm. 44

<sup>60</sup> Ibid. Hlm. 68

- (2) Dalam musyawarah mufakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak tercapai, penyelesaian Perselisihan partai politik ditempuh melalui pengadilan atau di luar pengadilan.
- (3) Penyelesaian perselisihan di luar pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat dilakukan melalui rekonsiliasi, mediasi, arbitrase partai politik yang mekanismenya diatur dalam AD dan ART.

Rumusan dari norma-norma hukum sebagai ketentuan hukum positif selalu bersifat kondisional. Suatu ketentuan hukum dapat diimplementasikan dengan syarat bahwa ketentuan tersebut harus tegas dan jelas secara subjektif maupun objektif sedemikian rupa agar dapat menjadi pendukung utama dalam upaya untuk menegakkan tertib sosial sehingga mampu mendukung pembangunan ketertiban dalam masyarakat.<sup>61</sup> Kejelasan dalam merumuskan dan ketegasan dalam menerapkan ketentuan hukum adalah *conditio sine qua non* untuk dapat menjalankan peranan hukum yang mengatur perilaku manusia dalam hubungan dengan sesamanya.

Indonesia merupakan negara yang berlandaskan pada hukum yang menganut sistem kepastian hukum, yaitu sistem yang menempatkan peraturan perundang-undangan, keadilan dan kepatutan berdasarkan cita-cita Pancasila pada setiap kebijakan negara. Kepastian hukum dapat terealisasi dengan baik jika terdapat kejelasan rumusan, dalam hal ini perlu diperjelas mengenai rumusan konsep musyawarah mufakat dalam Undang-Undang Partai Politik. Esensi dasar yang terdapat dalam musyawarah dan mufakat adalah mencari hakekat kebenaran, keadilan, kesempurnaan tertinggi dan terbaik dalam proses pengambilan keputusan melalui suatu mekanisme yang damai dengan mengedepankan etika yang sesuai dengan kelaziman dan kepatutan. kelaziman dan kepatutan yang dimaksud adalah yang sesuai dengan agama, etika dan moral yang menjadi tradisi yang hidup dan berkembang dalam

---

<sup>61</sup> Budiono Kusumohamidjojo, Teori Hukum Dilema antara Hukum dan kekuasaan. Bandung: Penerbit Yrama Widya, Cet. Ketiga, 2019. Hlm. 243

masyarakat Indonesia. Kondisi aman damai dalam proses pengambilan keputusan akan berimplikasi pada pelaksanaan hasil kesepakatan dengan lancar sehingga mempermudah untuk terwujudnya tujuan bersama.<sup>62</sup> Tradisi musyawarah mufakat yang menjadi karakteristik dari demokrasi Pancasila seharusnya menjadi sendi utama dalam penyelesaian perselisihan partai politik yang merupakan lembaga perwakilan rakyat.

Menyadari kondisi saat ini yaitu sulitnya implementasi musyawarah mufakat secara tenang dan damai dalam pengambilan keputusan, maka diperlukan adanya kehadiran negara dalam hal ini pemerintah. Penerapan konsep musyawarah dapat dilaksanakan dengan menyertakan pemerintah sebagai fasilitator atau mediator dalam penyelesaian perselisihan partai politik. Penyertaan pemerintah merupakan salah satu bentuk keterlibatan negara dalam menjalankan fungsinya untuk melakukan pembinaan, perlindungan dan pengawasan terhadap partai politik yang merupakan implementasi keterlibatan negara dalam kehidupan masyarakat pada konsep negara hukum modern. Hal tersebut dimaksudkan untuk menghindari agar kekuasaan dan kebebasan yang diberikan oleh negara tidak disalahgunakan dan dimaksudkan untuk memberikan perlindungan hukum. Kehadiran pemerintah atau negara sebagai fasilitator diharapkan mampu mengakomodir kepentingan semua pihak dalam perselisihan partai politik.

---

<sup>62</sup> Sit Hasanah, Penguatan Tradisi Musyawarah Mufakat Dalam Sistem kekuasaan Negara: Studi Tentang Lembaga MPR di Masa Kini dan Datang. <https://publikasiilmiah.ums.ac.id>.



## **BAB VI**

### **PENUTUP**

#### **6.1 Kesimpulan**

Berdasarkan analisa yang telah dipaparkan di atas, maka penulis memberi kesimpulan:

1. Perselisihan kepengurusan partai politik di Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik merupakan perselisihan internal partai politik. Partai politik memiliki kewenangan yang otonom berdasarkan mekanisme internal kelembagaan partai politik untuk menganalisa, mengelola dan menyelesaikan permasalahan maupun perselisihan yang ada. Mekanisme yang bersifat internal tersebut dibuat dalam rangka membangun kemandirian partai politik untuk menangani perselisihan dengan berlandaskan prinsip demokrasi, meskipun tidak jarang ditemui dalam perselisihan tersebut pengurus partai politik mengesampingkan demokrasi dan keadilan bagi anggota karena kehendak mayoritas anggota pada partai politik atau kehendak minoritas fungsionaris yang menjabat pada struktur kepengurusan.
2. Penyelesaian perselisihan kepengurusan partai politik di Indonesia yaitu dengan mengimplementasikan dua sistem penyelesaian perselisihan, yaitu; *pertama*, melalui Mahkamah Partai. Kedudukan Mahkamah Partai adalah sebagai lembaga internal partai politik untuk menyelesaikan perselisihan yang berkonsepkan seperti lembaga peradilan, akan tetapi bukan bagian dari lembaga yudikatif negara. *Kedua*, apabila perselisihan tidak mencapai

kesepakatan maka perselisihan dapat di ajukan ke lembaga yudikatif negara yaitu Pengadilan Negeri hingga ke Mahkamah Agung.

3. Konsep penyelesaian perselisihan kepengurusan partai politik menurut sistem demokrasi Indonesia yaitu berdasarkan musyawarah mufakat. Penerapan konsep musyawarah dilaksanakan dengan menyertakan pemerintah sebagai fasilitator atau mediator dalam menyelesaikan perselisihan partai politik. Penyertaan pemerintah adalah bentuk keterlibatan negara dalam menjalankan fungsinya untuk melakukan pembinaan, perlindungan dan pengawasan terhadap partai politik yang merupakan implementasi keterlibatan negara dalam kehidupan masyarakat pada konsep negara hukum modern. Hal tersebut dimaksudkan untuk menghindari penyalahgunaan kebebasan dan kekuasaan yang telah diamanatkan oleh negara dan diharapkan mampu untuk memberikan perlindungan hukum terhadap para pihak yang berselisih. Kehadiran pemerintah atau negara sebagai fasilitator diharapkan mampu mengakomodir kepentingan semua pihak dalam perselisihan partai politik.

## **1.2 Saran**

Berdasarkan analisa disertasi yang telah disebutkan diatas, maka penulis memberikan rekomendasi sebagai berikut:

1. Untuk Mahkamah Partai bahwasanya Perlu adanya perombakan terhadap komposisi Mahkamah Partai yang selama ini lebih didominasi oleh partai yang bersangkutan, sehingga dibutuhkan adanya perubahan struktur yang mana anggota mahkamah partai harus ditambah dari anggota luar, hakim

maupun individu profesional yang independen diluar partai. Hal tersebut demi tercapainya hasil putusan yang lebih bersifat obyektif dari Mahkamah Partai. Konsep perombakan dengan mendatangkan anggota luar tersebut tanpa harus bertentangan dengan karakter Mahkamah Parpol yang merupakan lembaga internal, karena anggota yang didatangkan harus berdasarkan kesepakatan para pengurus partai yang berselisih untuk menciptakan mediator yang independent.

2. Untuk Partai Politik perlu adanya mekanisme yang jelas, pasti dan rahasia mengenai penyelesaian perselisihan internal partai, mengingat bahwasanya kesadaran partisipasi politik warga negara dalam kehidupan berbangsa dan bernegara semakin meningkat seiring dengan perkembangan demokrasi . Peningkatan partisipasi tersebut sejalan dengan kesadaran politik masyarakat yang semakin baik dan pintar untuk menggunakan hak politiknya. Perselisihan partai yang terlalu diumbar akan mempengaruhi tingkat kewaspadaan dan kepercayaan terhadap partai politik yang bersangkutan sehingga dapat menurunkan tingkat kepercayaan dari masyarakat yang kemudian berpengaruh pula terhadap elektabilitas partai politik tersebut.

## DAFTAR PUSTAKA

- A.A Sahid Gatara. 2009. *Ilmu Politik Memahami dan Menerapkan*. Jakarta: Pustaka Setia
- A.K. Pringgodigdo, 1994. *Sejarah Pergerakan Rakyat Indonesia*, Jakarta: Dian Rakyat
- A.V. Dicey. 1957. *Introduction to the Study of Law of the Constitution*. London: Mac Migan LTD.
- A'an Efendi, Freddy Poernomo, IG. NG Indra S Ranuh, 2016. *Teori Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Abdul Latif dan Hasbi Ali, 2011. *Politik Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika
- Abdul Mukhtie Fadjar, 2013. Prolog "Perjuangan Untuk Sebuah Negara Hukum yang Bermartabat", dalam *Membangun Negara Hukum yang Bermartabat*, Tim Penulis Hariyono dkk. Malang: Setara Press.
- Abu Daud Busroh, 1990. *Ilmu Negara*, Cet. Pertama, Jakarta: Bumi Aksara
- Adi Sujatno, 2009. *Moral dan Etika Kepemimpinan Merupakan Landasan ke Arah Pemerintahan yang Baik (Good Government)*, Team 4 AS, Jakarta
- Ahmad Suhelmi, 2007, *Pemikiran Politik Barat; Kajian Sejarah Perkembangan Pemikiran Negara, Masyarakat dan kekuasaan*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka
- Ahmad Sukardja, 2012. *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Dalam Perspektif Fikih Siyasah*, Jakarta: Sinar Grafika
- Alan Ware. 1996. *Political Parties and Party Systems*. Oxford University Press. New York
- Alfian, 1987, *Pemikiran Politik dan Pembangunan Politik di Indonesia*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama
- Ali Abdullah, 2015. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Pasca Amandemen*, Jakarta: Penamedia Group
- Alwi Kaderi, 2015. *Pendidikan Pancasila Untuk Perguruan Tinggi*. Banjarmasin: Antasari Press
- Amiruddin dan Zainal Asikin, 2012. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Rajawali Pers
- Ann dan Robert Siedman, 2001. *Legislative Drafting for Democratic Social Change*, Kluwer Law International

- Anton Bakker, 1984. *Metode-Metode Filsafat*, Jakarta: Ghalia Indonesia
- Appadorai, 2005. *the substance of Politics*, New Delhi: Oxford University Press
- Arbi Sanit, 1984. *Partai Politik: Kecenderungan Oligarkis dalam Birokrasi*. Jakarta: Rajawali
- Bagir Manan, 1994. *Pelaksanaan Demokrasi Pancasila dalam Pembangunan Jangka Panjang*, Bandung: Unpad
- Bagir Manan dan Kuntana Magnar, 1996. *Kedaulatan Rakyat, Hak asasi Manusia*, Jakarta: Gaya Media
- Bagir Manan, *Peranan Hukum Administrasi Negara dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Makalah Pada Penataran Nasional Hukum Administrasi Negara, Fakultas Hukum Unhas, Ujung Pandang, 31 Agustus 1995
- Bernard Arief Sidharta, 2000. *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum*, Bandung: Mandar Maju
- Bintan Regen Saragih, 2006. *Politik Hukum*, Bandung: CV. Utomo
- Budiono Kusumohamidjojo, 2019. *Teori Hukum Dilema antara Hukum dan kekuasaan*. Bandung: Penerbit Yrama Widya, Cet. Ketiga
- Cheppy Haricahyono, 1991. *Ilmu Politik dan Perspektifnya*. Cet.2, Yogyakarta: Tiara Wacana Yogya
- Cherif Bassiouni, 1998. *Toward a Universal Declaration on The Basic Principles of Democracy : Cherif Bassiouni, From Principles to Realisation*, The Inter-Parliamentary Union, Geneva, Switzerland
- D.Y Witanto, 2011. *Hukum Acara Mediasi (Dalam Perkara Perdata di Lingkungan Peradilan Umum dan Peradilan Agama menurut PERMA No. 1 Tahun 2008 Tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan)*, Bandung: Alfabeta
- David Beetham, 1998. *Democracy: Key Principle, Institutions and Problems*, The Inter-Parliamentary Union, Geneva, Switzerland
- David jary and Julia, 1991. *Collin's Dictionary of Sociology*, Glasgow Haper Collin Publisher
- Dede Rosyada, dkk., 2003, *(Pendidikan Kewargaan Civic Education) Demokrasi, Hak Asasi Manusia & Masyarakat Madani*, Abdul Rozak dkk., ICCE UIN Syarif Hidayatullah Jakarta kerjasama The Asia Foundation & Pernada Media, Jakarta

- Dedi Ismatullah dan Asep A. Sahid Gatra, 2007, *Ilmu Negara Dalam Multi Perspektif*. Bandung: Pustaka Setia
- Deliar Noer & Akbarsyah, 2005. *KNIP: Parlemen Indonesia 1945 – 1950*, Jakarta: Yayasan Risalah
- Dwi Darajatun P. Suwito, 2016. *Aspek Hukum Perselisihan Internal Partai*, Jakarta: Adhi Sarana Nusantara
- Dyah Ochtorina, Dewi Astuty Mochtar, 2012. *Pengantar Ilmu Hukum*, Malang: Bayumedia Publising.
- Elly M. Setiadi dan Usman Kolip, 2011, *Pengantar Sosiologi Pemahaman Fakta dan Gejala Permasalahan Sosial: Teori, Aplikasi, dan Pemecahannya*, Jakarta: Kencana Prenada Group
- Ellydar Chaidir, 2007. *Negara hukum, Demokrasi dan Kontalasi Ketatanegraan Indonesia*, Yogyakarta: Total Media
- F. Budi Hardiman, 2009. *Demokrasi Deliberatif*, Yogyakarta: Kanisius
- Firdaus, *Constitutional Engineering: Desain Stabilitas Pemerintahan Demokrasi Sistem Kepartaian*, Bandung: Yrama Widya, 2015
- Frans Magnis Suseno, 1999. *Etika Politik Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, Jakarta: Gramedia
- George McTurnan Kahin, 1995. *Nasionalisme dan Revolusi di Indonesia: Refleksi Pergumulan Lahirnya Republik*, Jakarta: Sebelas Maret University Press bekerjasama dengan Pustaka Sinar Harapan
- George Ritzer dan Douglas J. Goodman, 2011, *Teori Sosiologi dari Teori Sosiologi Klasik Sampai Perkembangan Mutakhir Teori Sosial Postmodern* edisi terbaru (translet) Nurhadi. Bantul: Kreasi Wacana, Yogyakarta
- George Sorensen, 2003. *Demokrasi dan Demokratisasi: Proses dan Prospek dalam Sebuah Dunia yang Sedang Berubah*. Penerjemah I Made Krisna, Tadjuddin Noer Effendi, Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- H.D. Stout, 1994. *De Beekenissen van de wet*, W.E.J. Tjennnk, Zwolle
- Harold J. Laski, 1951, *A Grammar of Politic*, London: Eleventh Impression, George Allen & Unwin Ltd
- Henry Campbell, 1990. *Black Dictionary*, West Publishing Co, St Paun Minesota
- Himawan Estu Bagijo, 2014. *Negara Hukum dan Mahkamah Konstitusi*, Yogyakarta: Laksbang Grafika

- Ichlasul Amal, 1996. *Teori-Teori Mutakhir Partai Politik*, Yogyakarta: Penerbit Tiara Wacana Yogya,
- Indroharto, 1993. *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara Buku I*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan
- Irving M. Zeitlin, 1998, *Memahami Kembali Sosiologi*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press
- Ivida Dewi Amrih Suci & Herowati Poesoko, 2009. *Hak Kreditor Separatis Dalam Mengeksekusi Benda Jaminan Debitor Pailit*, Jogjakarta: Laksbang Presindo
- J. Dwi Narwoko dan Bagong Suyanto, 2005, *Sosiologi Teks Pengantar dan Terapan*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group
- Jan Gijssels & Mark Van Hoecke, 1982. *What is Rechsteoire* .antwerpen, Kluwer Rechtsweten schapen
- Jhony Ibrahim, 2005. *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*, Malang: PT Banyumedia
- Jimly Ashiddiqie, 2003. *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Jakarta: Yarsif Watapone
- Jimly Asshiddiqie, 1997, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Ichtiar Baru-van Hoeve, Jakarta
- Jimly Asshiddiqie, 2005 . *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Jakarta: Konstitusi press
- Jimly Asshiddiqie, 2006, *Kemerdekaan Berserikat Pembubaran Partai Poltik dan Mahkamah Konstitusi, Sekretariat Jenderal dan Kepeniteraan Mahkamah Konsituti RI*, Jakarta: Konpress
- Jimly Asshiddiqie, 2006. *Pembubaran Partai Politik*, Jakarta: Konstitusi Press
- Jimly Asshiddiqie, 2008. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta Barat: Bhuana Ilmu Populer
- Jimly Asshiddiqie, 2013. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: Rajagarfindo Perasada
- Jimly Asshiddiqie, 2008. *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: Bhuana Ilmu Populer
- Jimly Assiddiqie, 2009. *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*. Jakarta: Bhuana Ilmu Populer
- JJ Brugink, 1999. *Refleksi Tentang Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bhakti

- Johnny Ibrahim, 2012. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Cetakan Keenam, Malang: Penerbit Bayumedia Publishing
- Jose Maria Maravall and Adam Przeworski, 2003. *Democracy and the Rule of Law*, Cambridge: Cambridge University Press
- Joseph Lapalombara dan Myron Weiner. 2007. *The Origin and Development of Political Parties*, dalam Ramlan Surbakti. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: Grasindo,
- Kaelan, M.S, 2004. *Pendidikan Pancasila*, Yogyakarta: Paradigma
- Kamus Besar Bahasa Indonesia, 2005. Jakarta: Balai Pustaka
- Kementrian Hukum Dan HAM RI, 2008. *Laporan Kompendium Bidang Hukum Perundang- Undangan*, Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Pusat Penelitian Dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional
- Koentjaraningrat (ed.), 1967. *Villages in Indonesia*, Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Kusnardi, Moh. Dan Harmaily Ibrahim, 1983. *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UI dan CV SinarBakti.
- L.G. Saraswati (et.al), 2006. *Hak Asasi Manusia; Teori, Hukum, Kasus*, Jakarta: Filsafat UI Press
- Louis Ma'luf Al Yassu'i dan Bernard Tottel Al Yassu'i, 1998. *Al Munjid*, Darul Masyriki
- Lutfi Effendi, 2003. *Pokok-Pokok Hukum Administrasi*. Malang : Bayumedia Publishing
- M. Fadjroel Rachman, 2007. *Merintis Jalan Demokrasi ke Sosialisme Partisipatif*, dalam M. Fadjroel Rachman dan Taufiqurrahman, ed., *Demokrasi Tanpa Kaum Demokrat: Tentang Kebebasan, Demokrasi, dan Negara Kesejahteraan*, Depok, Jakarta
- M. Hadin Muhjad dan Nunuk Kuswardani, 2012. *Penelitian Hukum Indonesia Kontemporer*, Yogyakarta: Genta Publishing
- M. Yahya Harahap, 2008. *Kekuasaan Mahkamah Agung Pemeriksaan Kasasi Dan Peninjauan Kembali Perkara Perdata*, Cet. 1, Jakarta: Sinar Grafika
- M. Yahya Harahap, 2015. *Hukum Acara Perdata (Gugatan, Persidangan, Penyitaan, Pembuktian Dan Putusan Pengadilan)*, Jakarta: Sinar Grafika
- M.R Khairul Muluk, 2006. *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah*, Malang: Bayu Media Publishing

- Maria Farida Indrati, 2011. *Ilmu Perundang-Undangan, Jenis, Fungsi, Dan Materi Muatan* Jakarta: Kanisius
- Mariam Budiardjo, 2011, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka,
- Masykuri Abdillah, 1999. *Demokasi di Persimpangan Makna; Respon Intelektual Muslim Indonesia terhadap konsep Demokrasi 1966-1930*, Yogyakarta: Tiara Wacana
- Maurice Duverger. 1959. *Political Parties and Their Organisations in Modern State*. USA
- Miriam Budiardjo, 1994. *Demokrasi di Indonesia, Demokrasi Parlementer dan Demokrasi Pancasila*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama
- Miriam Budiardjo, 2000. *Pengantar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia
- Miriam Budiardjo, 2004. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama
- Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1983. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Cet. 5
- Moh. Mahfud MD, 2011. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta: Cet. 2, PT RajaGrafindo Persada
- Moh. Mahfud MD. 1993. *Demokrasi Konstitusi di Indonesia*, Yogyakarta: liberti,
- Moshe Maor, 1997. *Political Parties and Party Systems*, Routledge II New Fetter Lane, London
- Munir Fuady, 2010, *Konsep Negara Demokrasi*, Bandung: Refika Aditama
- Munir Fuady, 2013, *Teori-teori Besar (Grand Theory) dalam Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Meda Group
- Nuruddin Hady, 2007. *Wewenang Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Cet. 1, Prestasi Pustakarya
- Nurul Huda, 2018. *Hukum Partai Politik dan Pemilu di Indonesia*, Bandung: Fokusmedia
- Oemar Senoadji, 1985. *Negara Hukum*, Jakarta: Erlangga
- Padmo Wahyono, 1977 . *Ilmu Negara Suatu Sistematis dan Penjelasan 14 Teori Ilmu Hukum dari Jellinek*. Jakarta: Melati Study Group
- Parjudi Atmosudirjo, 1981. *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia

- Peter Mahmud Marzuki, 2005. *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi, Jakarta: Penerbit Kencana Prenada Media Group
- Philipus M Hadjon & Tatik Sri Djatmiati, 2005. *Argumentasi Hukum*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press
- Philipus M Hadjon dkk., 2011. *Pengantar Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: Gajahmada University Press
- Pimpinan MPR dan Tim Sosialisasi MPR Periode 2009-2014, 2012. *Empat Pilar Kehidupan Berbangsa Dan Bernegara*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI
- R.M. MacIver, 1955. *The Modern State*, Oxford: Oxford University Press
- Rachmad Soemitro, 1965. *Masalah Peradilan administrasi dalam Hukum Pajak di Indonesia*, Bandung: Eresco
- Ramlan Surbakti, 2010. *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta: Grasindo
- Reinhold Zippelius, 1973. *Allgemeine Staatslehre (politikwissenschaft)*. Munchern: C.H. Beck
- Retnowulan Sutanto dan Iskandar Oeripkartawinata, 1989. *Hukum Acara Perdata Dalam Teori dan Praktek*, Bandung: Mandar Maju
- Richard K Neumann Jr, 2001. *Legal Reasoning and Legal Writing (Structure, Strategy and Style)*, Aspen Law & Business, New York
- Ridwan H.R, 2006. *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Rajawali Press
- Ridwan H.R., 2008. *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada
- Ridwan HR, 2014. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Pers
- Robert Dahl, 1989. *Democracy and Its Critics*, New Haven Connecticut: Yale University Press
- Robert lawang, 1994,.*Buku Materi Pokok Pengantar Sosiologi*, Jakarta: Universitas Terbuka
- Robert Van Niel, 1984. *Munculnya Elit Modern Indonesia*, Judul Asli: The Emergence of the Modern Indonesian Elite, Penerjemah: Yayasan Ilmu-Ilmu Sosial, Jakarta: Pustaka Jaya
- Rochmat Soemitro, 1976. *Masalah Peradilan Administrasi Dalam Hukum Pajak Di Indonesia*, Eresco

- Roscoe Pound, 1912. *Scope and Purpose of Sociological Jurisprudence*, Harvard: 25 Harvard Law Review
- Roscoe Pround, 1957, *The Development of Constitutional Guarantees of Liberty*, Yale University Press, New Heaven London
- Sabine and George H., 1961. *A History of Political Thought*, Rinehart And Winston ed, Third Edit, Holt
- Salim, 2012. *Perkembangan Teori Dalam Ilmu Hukum*, Jakarta: Cet. 2, PT RajaGrafindo Persada
- Samuel P. Huntington, 2003. *Tertib Politik Di Tengah Pergeseran Kepentingan Massa*, Terjemahan dari *Political Order in Changing Societies*, Alih bahasa: Sahat Simamora dan Suryatim, Jakarta: RajaGrafindo Persada
- Sidney Hook, 1975. *Democrasy dalam the Enclopedia Americanan edisi International*, New York: Cooperation,
- Siti Sundari Rangkuti dalam Yuliandri, *Membentuk Undang-undang yang berkelanjutan*, Editor Radian Salman, dkk, 2008, *Dinamika Perkembangan Hukum Tata Negara dan Hukum Lingkungan, Edisi khusus Kumpulan Tulisan dalam Rangka Purnabakti* Siti Sundari Rangkuti. Surabaya: Airlangga University Press
- Sjachran Basah, *Perlindungan Hukum Atas Sikap Tindak Administrasi Negara*, Alumni, Bandung
- Soedikno Mertokusumo, 2011, *Teori Hukum*. Yogyakarta: Universitas Atma Jaya
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji 2011, *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta: Penerbit Rajawali Pers
- Soerjono Soekanto, 1993. *Kamus Sosiologi*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada
- Stefan Eklöf. 2004. *Power and Political Culture in Suharto's Indonesia. The Indonesia Democratic Party (PDI) and Decline of New Order (1986-1998)*. Denmark: Nias Press
- Suradi, 1997. *Haji Agus Salim dan Konflik Politik Sarekat Islam*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan,
- Suwarno, 2012. *Sejarah Politik Indonesia Modern*, Yogyakarta: Penerbit Ombak
- Syamsuddin Harris, 1994. *Demokrasi Di Indonesia: Gagasan dan Pengalaman*, Jakarta: LP3ES
- Thomas Meyer, 2003. *Demokrasi Sebuah Pengantar Untuk Penerapan*, Jakarta : Friedrich-Erbert-Stiftung

- Thomas Poguntke and Paul Webb, 2005, *The Presidentialization of Politics in Democratic Societies : Framework for Analysis*, The Presidentialization of Politics, a Comparative Study of Modern Democratic, Oxford, University Press, England
- Utrecht, 1966. *Pangantar Dalam Hukum Indonesia*, Jakarta: Ichtisar
- Vilhelm Aubert, 1969. *Sociology of Law*, Penguin Books
- Warsito Utomo, 2006. *Administrasi Publik Baru Indonesia, Perubahan Paradigma dari Administrasi Negara ke Administrasi Publik*. Jogjakarta: Pustaka Pelajar
- Yuliandri, 2011. *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik*, Jakarta: Cet. 3, PT RajaGrafindo Persada
- Yves Meny and Anrew Knapp, 1998. *Government and Politics in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany, Thir edition*. Oxford University Press
- Zainuddin Maliki, 2004, *Narasi Agung Tiga Teori Sosial Hegemonik*, Lembaga Pengkajian Agama dan Masyarakat (LPAM), Surabaya

**Desertasi/kamus/jurnal/karya ilmiah:**

- A'an Efendi, 2015, *Penyelesaian Sengketa Lingkungan Melalui Gugatan Administratif di Peradilan Tata Usaha Negara*. Surabaya: Airlangga University Press
- Ateng Syafrudin, 2013. *Jurnal Pro Justisia, Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab*, Edisi IV, Bandung: Universitas Parahyangan
- Cahyo Seftyono, 2014. *Musyawaharah Mufakat atau Pemilihan Lewat Suara Mayoritas? Diskursus Pola Demokrasi di Indonesia*. Jurnal Ilmiah Mimbar Demokrasi · April 2014
- Cherif Bassiouni, 1998 *Toward a Universal Declaration on The Basic Principles of Democracy : From Principles to Realisation*, The Inter-Parliamentary Union, Geneva, Switzerland.
- David Beetham, 1998, *Democracy: Key Principle, Institutions and Problems*, The Inter-Parliamentary Union, Geneva, Switzerland.
- Debora Sanur L, 2015. *Manajemen Konflik Partai Politik*, Jurnal Info Singkat, Vol. VII, No.07/I/P3DI/April/2015, Jakarta: Pemerintahan Dalam Negeri.

- Fence M. Wantu, *Peranan Hukum dalam Mewujudkan Kepastian Hukum Keadilan dan Kemanfaatan di Peradilan Perdata*, (Yogyakarta, Universita Gajah Mada, Ringkasan Disertasi, 2011
- Firdaus dan Nalom Kurniawan, 2017. *Kekuatan Putusan Mahkamah Partai Ditinjau dari Sistem Kekuasaan Kehakiman Menurut UUD 1945*. Jurnal Konstitusi, Volume 14 Nomor 3 September 2017
- Firdaus, 2012. *Implikasi Sistem Kepartaian Terhadap Stabilitas Pemerintahan Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Sebelum dan Sesudah Amandemen UUD 1945*. Disertasi, Bandung: Program Doktor Ilmu Hukum, Universitas Padjadjaran
- Jimly Assiddiqie, 2003. *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah perubahan Keempat UUD Tahun 1945*, Makalah disampaikan dalam simposium yang dilakukan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan HAM
- Kamus Besar Bahasa Indonesia, 2005. Jakarta: Balai Pustaka
- Kawamura, Koichi ,2011. *Consensus and Democracy in Indonesia: Musyawarah-Mufakat Revisited*, IDE Discussion Paper No. 308.
- M. Zaki Mubarak, 2007. *Demokrasi dan Kediktatoran: Sketsa Pasang Surut Demokrasi di Indonesia*, Jurnal Politika: Jurnal Pencerahan Politik Untuk Demokrasi III, no 3 (Desember)
- Paige J. Tan, 2006. *Indonesia Seven Years After Suharto Party System Institutionalization in a New Democracy. Contemporary Southeast Asia*, Vol. 28 No. 1 April 2006
- Philippus M. Hardjon, 1998. *Jurnal Pro Justisia, Tentang Wewenang Pemerintahan (Berstuurbevoegdheid)*”, Tahun XVI Nomor 1, Januari 1998
- Philipus M. Hadjon, 1994. *Fungsi Normatif Hukum Administrasi dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*, Makalah disampaikan pada Orasi Guru Besar Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 10 Oktober 1994
- Randall, Vicky dan Svasand, Lars. 2002. *Party Institutionalization in New Democracies*. Journal of Party Politics ;2002;8;5 DOI: 10.1177/1354068802008001001
- Saldi Isra, 2019. *Peran Naskah Akademik Dalam Penyusunan Peraturan Perundang-undangan “Diklat Legal Drafting Lembaga Administrasi*

*Negara (LAN)*, Jakarta: Pusat Diklat LAN, 2009. 2  
<<http://www.saldiisra.web.id>> accessed 17 May 2019.

Siti Hasanah, *Penguatan Tradisi Musyawarah Mufakat Dalam Sistem kekuasaan Negara: Studi Tentang Lembaga MPR di Masa Kini dan Datang*.  
<https://publikasiilmiah.ums.ac.id>.

Tsalis Rifa'i. 2015. *Komunikasi dalam Musyawarah (Tinjauan Konsep Asyura dalam Islam)*. Jurnal. Vol.3 No.1 April 2015

## **Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang nomor 7 tahun 1959 tentang Syarat-Syarat dan Penyederhanaan  
Kepartaian

Undang-Undang nomor 2 tahun 1999 tentang Partai Politik

Undang-Undang nomor 31 tahun 2002 tentang Partai Politik

Undang-Undang nomor 2 tahun 2008 tentang Partai Politik

Undang-Undang nomor 2 tahun 2011 tentang Partai Politik

## **BAB VI**

## **PENUTUP**

### **6.1 Kesimpulan**

Berdasarkan analisa yang telah dipaparkan di atas, maka penulis memberi kesimpulan:

4. Perselisihan kepengurusan partai politik di Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik merupakan perselisihan internal partai politik. Partai politik memiliki kewenangan yang otonom berdasarkan mekanisme internal kelembagaan partai politik untuk menganalisa, mengelola dan menyelesaikan permasalahan maupun perselisihan yang ada. Mekanisme yang bersifat internal tersebut dibuat

dalam rangka membangun kemandirian partai politik untuk menangani perselisihan dengan berlandaskan prinsip demokrasi, meskipun tidak jarang ditemui dalam perselisihan tersebut pengurus partai politik mengesampingkan demokrasi dan keadilan bagi anggota karena kehendak mayoritas anggota pada partai politik atau kehendak minoritas fungsionaris yang menjabat pada struktur kepengurusan.

5. Penyelesaian perselisihan kepengurusan partai politik di Indonesia yaitu dengan mengimplementasikan dua sistem penyelesaian perselisihan, yaitu; *pertama*, melalui Mahkamah Partai. Kedudukan Mahkamah Partai adalah sebagai lembaga internal partai politik untuk menyelesaikan perselisihan yang berkonsepkan seperti lembaga peradilan, akan tetapi bukan bagian dari lembaga yudikatif negara. *Kedua*, apabila perselisihan tidak mencapai kesepakatan maka perselisihan dapat di ajukan ke lembaga yudikatif negara yaitu Pengadilan Negeri hingga ke Mahkamah Agung.
6. Konsep penyelesaian perselisihan kepengurusan partai politik menurut sistem demokrasi Indonesia yaitu berdasarkan musyawarah mufakat. Penerapan konsep musyawarah dilaksanakan dengan menyertakan pemerintah sebagai fasilitator atau mediator dalam menyelesaikan perselisihan partai politik. Penyertaan pemerintah adalah bentuk keterlibatan negara dalam menjalankan fungsinya untuk melakukan pembinaan, perlindungan dan pengawasan terhadap partai politik yang merupakan implementasi keterlibatan negara dalam kehidupan masyarakat pada konsep negara hukum modern. Hal tersebut dimaksudkan untuk

menghindari penyalahgunaan kebebasan dan kekuasaan yang telah diamanatkan oleh negara dan diharapkan mampu untuk memberikan perlindungan hukum terhadap para pihak yang berselisih. Kehadiran pemerintah atau negara sebagai fasilitator diharapkan mampu mengakomodir kepentingan semua pihak dalam perselisihan partai politik.

### **1.3 Saran**

Berdasarkan analisa disertasi yang telah disebutkan diatas, maka penulis memberikan rekomendasi sebagai berikut:

3. Untuk Mahkamah Partai bahwasanya Perlu adanya perombakan terhadap komposisi Mahkamah Partai yang selama ini lebih didominasi oleh partai yang bersangkutan, sehingga dibutuhkan adanya perubahan struktur yang mana anggota mahkamah partai harus ditambah dari anggota luar, hakim maupun individu profesional yang independen diluar partai. Hal tersebut demi tercapainya hasil putusan yang lebih bersifat obyektif dari Mahkamah Partai. Konsep perombakan dengan mendatangkan anggota luar tersebut tanpa harus bertentangan dengan karakter Mahkamah Parpol yang merupakan lembaga internal, karena anggota yang didatangkan harus berdasarkan kesepakatan para pengurus partai yang berselisih untuk menciptakan mediator yang independent.
4. Untuk Partai Politik perlu adanya mekanisme yang jelas, pasti dan rahasia mengenai penyelesaian perselisihan internal partai, mengingat bahwasanya kesadaran partisipasi politik warga negara dalam kehidupan berbangsa dan bernegara semakin meningkat seiring dengan perkembangan demokrasi .

Peningkatan partisipasi tersebut sejalan dengan kesadaran politik masyarakat yang semakin baik dan pintar untuk menggunakan hak politiknya. Perselisihan partai yang terlalu diumbar akan mempengaruhi tingkat kewaspadaan dan kepercayaan terhadap partai politik yang bersangkutan sehingga dapat menurunkan tingkat kepercayaan dari masyarakat yang kemudian berpengaruh pula terhadap elektabilitas partai politik tersebut.

## DAFTAR PUSTAKA

- A.A Sahid Gatara. 2009. *Ilmu Politik Memahami dan Menerapkan*. Jakarta: Pustaka Setia
- A.K. Pringgodigdo, 1994. *Sejarah Pergerakan Rakyat Indonesia*, Jakarta: Dian Rakyat
- A.V. Dicey. 1957. *Introduction to the Study of Law of the Constitution*. London: Mac Migan LTD.
- A'an Efendi, Freddy Poernomo, IG. NG Indra S Ranuh, 2016. *Teori Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Abdul Latif dan Hasbi Ali, 2011. *Politik Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika
- Abdul Mukhtie Fadjar, 2013. Prolog "Perjuangan Untuk Sebuah Negara Hukum yang Bermartabat", dalam *Membangun Negara Hukum yang Bermartabat*, Tim Penulis Hariyono dkk. Malang: Setara Press.
- Abu Daud Busroh, 1990. *Ilmu Negara*, Cet. Pertama, Jakarta: Bumi Aksara
- Adi Sujatno, 2009. *Moral dan Etika Kepemimpinan Merupakan Landasan ke Arah Pemerintahan yang Baik (Good Government)*, Team 4 AS, Jakarta
- Ahmad Suhelmi, 2007, *Pemikiran Politik Barat; Kajian Sejarah Perkembangan Pemikiran Negara, Masyarakat dan kekuasaan*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka
- Ahmad Sukardja, 2012. *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Dalam Perspektif Fikih Siyasah*, Jakarta: Sinar Grafika
- Alan Ware. 1996. *Political Parties and Party Systems*. Oxford University Press. New York
- Alfian, 1987, *Pemikiran Politik dan Pembangunan Politik di Indonesia*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama
- Ali Abdullah, 2015. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Pasca Amandemen*, Jakarta: Penamedia Group
- Alwi Kaderi, 2015. *Pendidikan Pancasila Untuk Perguruan Tinggi*. Banjarmasin: Antasari Press
- Amiruddin dan Zainal Asikin, 2012. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Rajawali Pers
- Ann dan Robert Siedman, 2001. *Legislative Drafting for Democratic Social Change*, Kluwer Law International

- Anton Bakker, 1984. *Metode-Metode Filsafat*, Jakarta: Ghalia Indonesia
- Appadorai, 2005. *the substance of Politics*, New Delhi: Oxford University Press
- Arbi Sanit, 1984. *Partai Politik: Kecenderungan Oligarkis dalam Birokrasi*. Jakarta: Rajawali
- Bagir Manan, 1994. *Pelaksanaan Demokrasi Pancasila dalam Pembangunan Jangka Panjang*, Bandung: Unpad
- Bagir Manan dan Kuntana Magnar, 1996. *Kedaulatan Rakyat, Hak asasi Manusia*, Jakarta: Gaya Media
- Bagir Manan, *Peranan Hukum Administrasi Negara dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Makalah Pada Penataran Nasional Hukum Administrasi Negara, Fakultas Hukum Unhas, Ujung Pandang, 31 Agustus 1995
- Bernard Arief Sidharta, 2000. *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum*, Bandung: Mandar Maju
- Bintan Regen Saragih, 2006. *Politik Hukum*, Bandung: CV. Utomo
- Budiono Kusumohamidjojo, 2019. *Teori Hukum Dilema antara Hukum dan kekuasaan*. Bandung: Penerbit Yrama Widya, Cet. Ketiga
- Cheppy Haricahyono, 1991. *Ilmu Politik dan Perspektifnya*. Cet.2, Yogyakarta: Tiara Wacana Yogya
- Cherif Bassiouni, 1998. *Toward a Universal Declaration on The Basic Principles of Democracy : Cherif Bassiouni, From Principles to Realisation*, The Inter-Parliamentary Union, Geneva, Switzerland
- D.Y Witanto, 2011. *Hukum Acara Mediasi (Dalam Perkara Perdata di Lingkungan Peradilan Umum dan Peradilan Agama menurut PERMA No. 1 Tahun 2008 Tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan)*, Bandung: Alfabeta
- David Beetham, 1998. *Democracy: Key Principle, Institutions and Problems*, The Inter-Parliamentary Union, Geneva, Switzerland
- David jary and Julia, 1991. *Collin's Dictionary of Sociology*, Glasgow Haper Collin Publisher
- Dede Rosyada, dkk., 2003, *(Pendidikan Kewargaan Civic Education) Demokrasi, Hak Asasi Manusia & Masyarakat Madani*, Abdul Rozak dkk., ICCE UIN Syarif Hidayatullah Jakarta kerjasama The Asia Foundation & Pernada Media, Jakarta

- Dedi Ismatullah dan Asep A. Sahid Gatra, 2007, *Ilmu Negara Dalam Multi Perspektif*. Bandung: Pustaka Setia
- Deliar Noer & Akbarsyah, 2005. *KNIP: Parlemen Indonesia 1945 – 1950*, Jakarta: Yayasan Risalah
- Dwi Darajatun P. Suwito, 2016. *Aspek Hukum Perselisihan Internal Partai*, Jakarta: Adhi Sarana Nusantara
- Dyah Ochtorina, Dewi Astuty Mochtar, 2012. *Pengantar Ilmu Hukum*, Malang: Bayumedia Publising.
- Elly M. Setiadi dan Usman Kolip, 2011, *Pengantar Sosiologi Pemahaman Fakta dan Gejala Permasalahan Sosial: Teori, Aplikasi, dan Pemecahannya*, Jakarta: Kencana Prenada Group
- Ellydar Chaidir, 2007. *Negara hukum, Demokrasi dan Kontalasi Ketatanegraan Indonesia*, Yogyakarta: Total Media
- F. Budi Hardiman, 2009. *Demokrasi Deliberatif*, Yogyakarta: Kanisius
- Firdaus, *Constitutional Engineering: Desain Stabilitas Pemerintahan Demokrasi Sistem Kepartaian*, Bandung: Yrama Widya, 2015
- Frans Magnis Suseno, 1999. *Etika Politik Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, Jakarta: Gramedia
- George McTurnan Kahin, 1995. *Nasionalisme dan Revolusi di Indonesia: Refleksi Pergumulan Lahirnya Republik*, Jakarta: Sebelas Maret University Press bekerjasama dengan Pustaka Sinar Harapan
- George Ritzer dan Douglas J. Goodman, 2011, *Teori Sosiologi dari Teori Sosiologi Klasik Sampai Perkembangan Mutakhir Teori Sosial Postmodern* edisi terbaru (translet) Nurhadi. Bantul: Kreasi Wacana, Yogyakarta
- George Sorensen, 2003. *Demokrasi dan Demokratisasi: Proses dan Prospek dalam Sebuah Dunia yang Sedang Berubah*. Penerjemah I Made Krisna, Tadjuddin Noer Effendi, Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- H.D. Stout, 1994. *De Beekenissen van de wet*, W.E.J. Tjennnk, Zwolle
- Harold J. Laski, 1951, *A Grammar of Politic*, London: Eleventh Impression, George Allen & Unwin Ltd
- Henry Campbell, 1990. *Black Dictionary*, West Publishing Co, St Paun Minesota
- Himawan Estu Bagijo, 2014. *Negara Hukum dan Mahkamah Konstitusi*, Yogyakarta: Laksbang Grafika

- Ichlasul Amal, 1996. *Teori-Teori Mutakhir Partai Politik*, Yogyakarta: Penerbit Tiara Wacana Yogya,
- Indroharto, 1993. *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara Buku I*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan
- Irving M. Zeitlin, 1998, *Memahami Kembali Sosiologi*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press
- Ivida Dewi Amrih Suci & Herowati Poesoko, 2009. *Hak Kreditor Separatis Dalam Mengeksekusi Benda Jaminan Debitor Pailit*, Jogjakarta: Laksbang Presindo
- J. Dwi Narwoko dan Bagong Suyanto, 2005, *Sosiologi Teks Pengantar dan Terapan*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group
- Jan Gijssels & Mark Van Hoecke, 1982. *What is Rechsteoire* .antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen
- Jhony Ibrahim, 2005. *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*, Malang: PT Banyumedia
- Jimly Ashiddiqie, 2003. *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Jakarta: Yarsif Watapone
- Jimly Asshiddiqie, 1997, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Ichtiar Baru-van Hoeve, Jakarta
- Jimly Asshiddiqie, 2005 . *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Jakarta: Konstitusi press
- Jimly Asshiddiqie, 2006, *Kemerdekaan Berserikat Pembubaran Partai Poltik dan Mahkamah Konstitusi, Sekretariat Jenderal dan Kepeniteraan Mahkamah Konsitusi RI*, Jakarta: Konpress
- Jimly Asshiddiqie, 2006. *Pembubaran Partai Politik*, Jakarta: Konstitusi Press
- Jimly Asshiddiqie, 2008. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta Barat: Bhuana Ilmu Populer
- Jimly Asshiddiqie, 2013. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: Rajagarfindo Perasada
- Jimly Asshiddiqie, 2008. *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: Bhuana Ilmu Populer
- Jimly Assiddiqie, 2009. *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*. Jakarta: Bhuana Ilmu Populer
- JJ Brugink, 1999. *Refleksi Tentang Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bhakti

- Johnny Ibrahim, 2012. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Cetakan Keenam, Malang: Penerbit Bayumedia Publishing
- Jose Maria Maravall and Adam Przeworski, 2003. *Democracy and the Rule of Law*, Cambridge: Cambridge University Press
- Joseph Lapalombara dan Myron Weiner. 2007. *The Origin and Development of Political Parties*, dalam Ramlan Surbakti. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: Grasindo,
- Kaelan, M.S, 2004. *Pendidikan Pancasila*, Yogyakarta: Paradigma
- Kamus Besar Bahasa Indonesia, 2005. Jakarta: Balai Pustaka
- Kementrian Hukum Dan HAM RI, 2008. *Laporan Kompendium Bidang Hukum Perundang- Undangan*, Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Pusat Penelitian Dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional
- Koentjaraningrat (ed.), 1967. *Villages in Indonesia*, Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Kusnardi, Moh. Dan Harmaily Ibrahim, 1983. *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UI dan CV SinarBakti.
- L.G. Saraswati (et.al), 2006. *Hak Asasi Manusia; Teori, Hukum, Kasus*, Jakarta: Filsafat UI Press
- Louis Ma'luf Al Yassu'i dan Bernard Tottel Al Yassu'i, 1998. *Al Munjid* , Darul Masyriki
- Lutfi Effendi, 2003. *Pokok-Pokok Hukum Administrasi*. Malang : Bayumedia Publishing
- M. Fadjroel Rachman, 2007. *Merintis Jalan Demokrasi ke Sosialisme Partisipatif*, dalam M. Fadjroel Rachman dan Taufiqurrahman, ed., *Demokrasi Tanpa Kaum Demokrat: Tentang Kebebasan, Demokrasi, dan Negara Kesejahteraan*, Depok, Jakarta
- M. Hadin Muhjad dan Nunuk Kuswardani, 2012. *Penelitian Hukum Indonesia Kontemporer*, Yogyakarta: Genta Publishing
- M. Yahya Harahap, 2008. *Kekuasaan Mahkamah Agung Pemeriksaan Kasasi Dan Peninjauan Kembali Perkara Perdata*, Cet. 1, Jakarta: Sinar Grafika
- M. Yahya Harahap, 2015. *Hukum Acara Perdata (Gugatan, Persidangan, Penyitaan, Pembuktian Dan Putusan Pengadilan)*, Jakarta: Sinar Grafika
- M.R Khairul Muluk, 2006. *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah*, Malang: Bayu Media Publishing

- Maria Farida Indrati, 2011. *Ilmu Perundang-Undangan, Jenis, Fungsi, Dan Materi Muatan* Jakarta: Kanisius
- Mariam Budiardjo, 2011, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka,
- Masykuri Abdillah, 1999. *Demokasi di Persimpangan Makna; Respon Intelektual Muslim Indonesia terhadap konsep Demokrasi 1966-1930*, Yogyakarta: Tiara Wacana
- Maurice Duverger. 1959. *Political Parties and Their Organisations in Modern State*. USA
- Miriam Budiardjo, 1994. *Demokrasi di Indonesia, Demokrasi Parlementer dan Demokrasi Pancasila*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama
- Miriam Budiardjo, 2000. *Pengantar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia
- Miriam Budiardjo, 2004. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama
- Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1983. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Cet. 5
- Moh. Mahfud MD, 2011. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta: Cet. 2, PT RajaGrafindo Persada
- Moh. Mahfud MD. 1993. *Demokrasi Konstitusi di Indonesia*, Yogyakarta: liberti,
- Moshe Maor, 1997. *Political Parties and Party Systems*, Routledge II New Fetter Lane, London
- Munir Fuady, 2010, *Konsep Negara Demokrasi*, Bandung: Refika Aditama
- Munir Fuady, 2013, *Teori-teori Besar (Grand Theory) dalam Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Meda Group
- Nuruddin Hady, 2007. *Wewenang Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Cet. 1, Prestasi Pustakarya
- Nurul Huda, 2018. *Hukum Partai Politik dan Pemilu di Indonesia*, Bandung: Fokusmedia
- Oemar Senoadji, 1985. *Negara Hukum*, Jakarta: Erlangga
- Padmo Wahyono, 1977 . *Ilmu Negara Suatu Sistematis dan Penjelasan 14 Teori Ilmu Hukum dari Jellinek*. Jakarta: Melati Study Group
- Parjudi Atmosudirjo, 1981. *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia

- Peter Mahmud Marzuki, 2005. *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi, Jakarta: Penerbit Kencana Prenada Media Group
- Philipus M Hadjon & Tatik Sri Djatmiati, 2005. *Argumentasi Hukum*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press
- Philipus M Hadjon dkk., 2011. *Pengantar Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: Gajahmada University Press
- Pimpinan MPR dan Tim Sosialisasi MPR Periode 2009-2014, 2012. *Empat Pilar Kehidupan Berbangsa Dan Bernegara*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI
- R.M. MacIver, 1955. *The Modern State*, Oxford: Oxford University Press
- Rachmad Soemitro, 1965. *Masalah Peradilan administrasi dalam Hukum Pajak di Indonesia*, Bandung: Eresco
- Ramlan Surbakti, 2010. *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta: Grasindo
- Reinhold Zippelius, 1973. *Allgemeine Staatslehre (politikwissenschaft)*. Munchern: C.H. Beck
- Retnowulan Sutanto dan Iskandar Oeripkartawinata, 1989. *Hukum Acara Perdata Dalam Teori dan Praktek*, Bandung: Mandar Maju
- Richard K Neumann Jr, 2001. *Legal Reasoning and Legal Writing (Structure, Strategy and Style)*, Aspen Law & Business, New York
- Ridwan H.R, 2006. *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Rajawali Press
- Ridwan H.R., 2008. *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada
- Ridwan HR, 2014. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Pers
- Robert Dahl, 1989. *Democracy and Its Critics*, New Haven Connecticut: Yale University Press
- Robert lawang, 1994,.*Buku Materi Pokok Pengantar Sosiologi*, Jakarta: Universitas Terbuka
- Robert Van Niel, 1984. *Munculnya Elit Modern Indonesia*, Judul Asli: The Emergence of the Modern Indonesian Elite, Penerjemah: Yayasan Ilmu-Ilmu Sosial, Jakarta: Pustaka Jaya
- Rochmat Soemitro, 1976. *Masalah Peradilan Administrasi Dalam Hukum Pajak Di Indonesia*, Eresco

- Roscoe Pound, 1912. *Scope and Purpose of Sociological Jurisprudence*, Harvard: 25 Harvard Law Review
- Roscoe Pound, 1957, *The Development of Constitutional Guarantees of Liberty*, Yale University Press, New Heaven London
- Sabine and George H., 1961. *A History of Political Thought*, Rinehart And Winston ed, Third Edit, Holt
- Salim, 2012. *Perkembangan Teori Dalam Ilmu Hukum*, Jakarta: Cet. 2, PT RajaGrafindo Persada
- Samuel P. Huntington, 2003. *Tertib Politik Di Tengah Pergeseran Kepentingan Massa*, Terjemahan dari *Political Order in Changing Societies*, Alih bahasa: Sahat Simamora dan Suryatim, Jakarta: RajaGrafindo Persada
- Sidney Hook, 1975. *Democracy dalam the Enclopedia Americanan edisi International*, New York: Cooperation,
- Siti Sundari Rangkuti dalam Yuliandri, *Membentuk Undang-undang yang berkelanjutan*, Editor Radian Salman, dkk, 2008, *Dinamika Perkembangan Hukum Tata Negara dan Hukum Lingkungan, Edisi khusus Kumpulan Tulisan dalam Rangka Purnabakti Siti Sundari Rangkuti*. Surabaya: Airlangga University Press
- Sjachran Basah, *Perlindungan Hukum Atas Sikap Tindak Administrasi Negara*, Alumni, Bandung
- Soedikno Mertokusumo, 2011, *Teori Hukum*. Yogyakarta: Universitas Atma Jaya
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji 2011, *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta: Penerbit Rajawali Pers
- Soerjono Soekanto, 1993. *Kamus Sosiologi*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada
- Stefan Eklöf. 2004. *Power and Political Culture in Suharto's Indonesia. The Indonesia Democratic Party (PDI) and Decline of New Order (1986-1998)*. Denmark: Nias Press
- Suradi, 1997. *Haji Agus Salim dan Konflik Politik Sarekat Islam*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan,
- Suwarno, 2012. *Sejarah Politik Indonesia Modern*, Yogyakarta: Penerbit Ombak
- Syamsuddin Harris, 1994. *Demokrasi Di Indonesia: Gagasan dan Pengalaman*, Jakarta: LP3ES
- Thomas Meyer, 2003. *Demokrasi Sebuah Pengantar Untuk Penerapan*, Jakarta : Friedrich-Erbert-Stiftung

- Thomas Poguntke and Paul Webb, 2005, *The Presidentialization of Politics in Democratic Societies : Framework for Analysis*, The Presidentialization of Politics, a Comparative Study of Modern Democratic, Oxford, University Press, England
- Utrecht, 1966. *Pangantar Dalam Hukum Indonesia*, Jakarta: Ichtisar
- Vilhelm Aubert, 1969. *Sociology of Law*, Penguin Books
- Warsito Utomo, 2006. *Administrasi Publik Baru Indonesia, Perubahan Paradigma dari Administrasi Negara ke Administrasi Publik*. Jogjakarta: Pustaka Pelajar
- Yuliandri, 2011. *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik*, Jakarta: Cet. 3, PT RajaGrafindo Persada
- Yves Meny and Anrew Knapp, 1998. *Government and Politics in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany, Thir edition*. Oxford University Press
- Zainuddin Maliki, 2004, *Narasi Agung Tiga Teori Sosial Hegemonik*, Lembaga Pengkajian Agama dan Masyarakat (LPAM), Surabaya

**Desertasi/kamus/jurnal/karya ilmiah:**

- A'an Efendi, 2015, *Penyelesaian Sengketa Lingkungan Melalui Gugatan Administratif di Peradilan Tata Usaha Negara*. Surabaya: Airlangga University Press
- Ateng Syafrudin, 2013. *Jurnal Pro Justisia, Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab*, Edisi IV, Bandung: Universitas Parahyangan
- Cahyo Seftyono, 2014. *Musyawaharah Mufakat atau Pemilihan Lewat Suara Mayoritas? Diskursus Pola Demokrasi di Indonesia*. Jurnal Ilmiah Mimbar Demokrasi · April 2014
- Cherif Bassiouni, 1998 *Toward a Universal Declaration on The Basic Principles of Democracy : From Principles to Realisation*, The Inter-Parliamentary Union, Geneva, Switzerland.
- David Beetham, 1998, *Democracy: Key Principle, Institutions and Problems*, The Inter-Parliamentary Union, Geneva, Switzerland.
- Debora Sanur L, 2015. *Manajemen Konflik Partai Politik*, Jurnal Info Singkat, Vol. VII, No.07/I/P3DI/April/2015, Jakarta: Pemerintahan Dalam Negeri.

- Fence M. Wantu, *Peranan Hukum dalam Mewujudkan Kepastian Hukum Keadilan dan Kemanfaatan di Peradilan Perdata*, (Yogyakarta, Universita Gajah Mada, Ringkasan Disertasi, 2011
- Firdaus dan Nalom Kurniawan, 2017. *Kekuatan Putusan Mahkamah Partai Ditinjau dari Sistem Kekuasaan Kehakiman Menurut UUD 1945*. Jurnal Konstitusi, Volume 14 Nomor 3 September 2017
- Firdaus, 2012. *Implikasi Sistem Kepartaian Terhadap Stabilitas Pemerintahan Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Sebelum dan Sesudah Amandemen UUD 1945*. Disertasi, Bandung: Program Doktor Ilmu Hukum, Universitas Padjadjaran
- Jimly Assiddiqie, 2003. *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah perubahan Keempat UUD Tahun 1945*, Makalah disampaikan dalam simposium yang dilakukan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan HAM
- Kamus Besar Bahasa Indonesia, 2005. Jakarta: Balai Pustaka
- Kawamura, Koichi ,2011. *Consensus and Democracy in Indonesia: Musyawarah-Mufakat Revisited*, IDE Discussion Paper No. 308.
- M. Zaki Mubarak, 2007. *Demokrasi dan Kediktatoran: Sketsa Pasang Surut Demokrasi di Indonesia*, Jurnal Politika: Jurnal Pencerahan Politik Untuk Demokrasi III, no 3 (Desember)
- Paige J. Tan, 2006. *Indonesia Seven Years After Suharto Party System Institutionalization in a New Democracy. Contemporary Southeast Asia*, Vol. 28 No. 1 April 2006
- Philippus M. Hardjon, 1998. *Jurnal Pro Justisia, Tentang Wewenang Pemerintahan (Berstuurbevoegdheid)*”, Tahun XVI Nomor 1, Januari 1998
- Philipus M. Hadjon, 1994. *Fungsi Normatif Hukum Administrasi dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*, Makalah disampaikan pada Orasi Guru Besar Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 10 Oktober 1994
- Randall, Vicky dan Svasand, Lars. 2002. *Party Institutionalization in New Democracies*. Journal of Party Politics ;2002;8;5 DOI: 10.1177/1354068802008001001
- Saldi Isra, 2019. *Peran Naskah Akademik Dalam Penyusunan Peraturan Perundang-undangan “Diklat Legal Drafting Lembaga Administrasi*

*Negara (LAN)*, Jakarta: Pusat Diklat LAN, 2009. 2  
<<http://www.saldiisra.web.id>> accessed 17 May 2019.

Siti Hasanah, *Penguatan Tradisi Musyawarah Mufakat Dalam Sistem kekuasaan Negara: Studi Tentang Lembaga MPR di Masa Kini dan Datang*.  
<https://publikasiilmiah.ums.ac.id>.

Tsalis Rifa'i. 2015. *Komunikasi dalam Musyawarah (Tinjauan Konsep Asyura dalam Islam)*. Jurnal. Vol.3 No.1 April 2015

### **Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang nomor 7 tahun 1959 tentang Syarat-Syarat dan Penyederhanaan  
Kepartaian

Undang-Undang nomor 2 tahun 1999 tentang Partai Politik

Undang-Undang nomor 31 tahun 2002 tentang Partai Politik

Undang-Undang nomor 2 tahun 2008 tentang Partai Politik

Undang-Undang nomor 2 tahun 2011 tentang Partai Politik