

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Partai politik merupakan salah satu bentuk perwujudan kebebasan berserikat sebagai salah satu persyaratan berjalanya demokrasi. Kebebasan berserikat lahir dari kecenderungan dasar manusia untuk hidup bermasyarakat dan berorganisasi, baik secara formal maupun informal. kecenderungan itu merupakan suatu keniscayaan (*organizational imperatives*). kecenderungan bermasyarakat memunculkan kehidupan berorganisasi guna memenuhi berbagai kebutuhan dan kepentingan dari individu-individu serta untuk mencapai tujuan bersama berdasarkan persamaan pikiran dan hati nurani (Asshiddiqi, 2005: 44).

kecenderungan berorganisasi dalam perkembangannya menjadi salah satu kebebasan dasar manusia yang diakui secara universal sebagai bagian dari hak asasi manusia, yakni kebebasan berserikat (*freedom of association*). Tanpa adanya kemerdekaan berserikat, harkat kemanusiaan dapat berkurang karena dengan sendirinya seseorang tidak dapat mengekspresikan pendapat menurut keyakinan dan hati nuraninya. Kemerdekaan berserikat telah diakui dalam instrumen hukum internasional yaitu *Article 20* Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia, *Article 21* dan *22* Konvensi Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik. Kemerdekaan berserikat semakin penting karena terkait dengan diakuinya hak-hak politik seperti hak memilih (*the right to vote*), hak berorganisasi (*the right of association*), hak atas kebebasan berbicara (*the right of free speech*), dan hak persamaan politik (*the right to political equality*) (Pildes, 2004: 18-19).

Demokrasi adalah pemerintahan oleh rakyat yang mempresuposisi bahwa dalam suatu organisasi negara, rakyatlah yang berdaulat. Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 menyatakan: “kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut ketentuan UUD.” Kemudian Pasal 1 Ayat (3) UUD 1945 menyatakan: “Negara Indonesia adalah negara hukum.” Kedua ketentuan tersebut mengandung arti negara Indonesia menganut prinsip *constitutional democracy* atau negara hukum yang demokratis (Asshiddiqi, 2004: 56).

Berdasarkan prinsip tersebut, hukumlah yang merupakan kekuasaan tertinggi dalam penyelenggaraan negara atau prinsip *the rule of law, and not of man*, termasuk dalam hal menjalankan demokrasi. Sebaliknya, dalam negara hukum yang demikian itu harus terdapat jaminan bahwa hukum dibangun dan ditegakkan menurut prinsip demokrasi. Karena itu prinsip supremasi hukum itu sendiri berasal dari prinsip kedaulatan rakyat.

Dalam UUD 1945, partai politik diakui sebagai bagian dari tata kehidupan bernegara dan hal ini diatur pada Pasal 22E Ayat (3) UUD 1945: “Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota DPR dan anggota DPRD adalah partai politik.” Berdasarkan ketentuan tersebut, peserta pemilu untuk memilih anggota DPR dan DPRD adalah partai politik. Selain itu, Pasal 6A UUD 1945 juga menetapkan bahwa pemilihan presiden dan wakil presiden dilakukan secara langsung oleh rakyat yang pasangan calonnya diusulkan oleh partai politik. Bahkan, berdasarkan Pasal 56 UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemda, pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah juga dilakukan secara langsung oleh rakyat dari pasangan calon yang diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik (Handoyo, 2015: 268).

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai konstitusi negara Indonesia, telah memberikan jaminan yang tegas dalam hal kemerdekaan untuk berserikat. Pasal 28 E ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa “setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat”. ketentuan dalam Pasal 28 E ayat (3) itu mengandung jaminan Kemerdekaan Berserikat yang lebih tegas dibandingkan dengan ketentuan pada Pasal 28 yang berasal dari rumusan Undang-Undang Dasar 1945 sebelum perubahan. sebagai bentuk pengaturan lebih lanjut dari ketentuan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengenai jaminan Kemerdekaan Berserikat, maka dibentuklah beberapa peraturan Perundang-Undangan yang mengatur tentang Partai Politik, di antaranya Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 atas perubahan Undang-undang Nomor 2 Tahun 1999 Tentang Partai politik dan diubah dengan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2008 yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik menyatakan dalam Pasal 1 Angka (1) yang berbunyi:”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 Negara Republik Indonesia dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”

Politik adalah cara untuk mencapai sebuah kekuasaan, dan untuk mencapai suatu kekuasaan bisa dengan cara salah satunya yaitu melalui partai politik namun partai politik berbeda dengan organisasi lainnya di negara yang demokratis yang otoritarian partai politik berbeda dengan asosiasi politik lainnya yang ada, karena partai politik adalah organisasi yang berhubungan dengan kekuasaan melalui cara pemilihan yang demokratis. Partai politik adalah suatu kelompok yang terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai dan cita-cita yang sama. Tujuan kelompok ini adalah untuk memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik dengan cara konstitusional untuk melaksanakan kebijakan mereka (Budiardjo, 2003).

Partai politik merupakan salah satu aspek penting di dalam Ilmu Hukum Tata Negara. Bila berbicara mengenai partai politik, berarti akan membicarakan partisipasi rakyat, terdapat dua hal, *pertama*: partisipasi rakyat dalam menentukan arah kebijakan negara, *kedua*: partisipasi rakyat dalam membuat peraturan Perundang-Undangan. Oleh karena itu mengenai partai politik akan terkait dengan studi mengenai pemilihan umum, konsep demokrasi, dan konsep negara hukum (Haboddin, 2016: 64).

Pembentukan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik paham sekali terhadap menyelesaikan sengketa Partai Politik, terutama sengketa kepengurusan, itulah sebabnya dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik terbentuk Mahkamah Partai Politik yang bertugas untuk menyelesaikan sengketa yang berada di tubuh suatu

partai politik. Mekanisme menyelesaikan konflik sebelum terbentuknya Mahkamah Partai dilakukan dengan cara Musyawarah Mufakat. Apabila dengan cara Musyawarah tidak tercapai, tersedia dua pilihan untuk menyelesaikan melalui pengadilan dan di luar Pengadilan.

Terkait penyelesaian sengketa Internal, terbentuknya Mahkamah Partai Politik sebagai Badan Peradilan internal menimbulkan suatu pertanyaan, mengenai kedudukan Mahkamah Partai itu sendiri, kedudukan putusan yang dihasilkan dan kekuatan hukum yang mengikuti hasil putusan Mahkamah Partai dalam menyelesaikan sengketa internal partai politik.

Sengketa internal partai politik merupakan salah satu persoalan sistematis dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Hal tersebut terjadi secara rutin dan hampir semua partai politik pernah mengalaminya. Namun meskipun menjadi persoalan rutin dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, regulasi yang mengatur terkait sengketa internal tampak belum jelas, dalam proses penyelesaian sengketa membuktikan bahwa permasalahan terkait sengketa internal partai politik masih jauh dari kata selesai. Pengaturan terkait sengketa internal harus diatur lebih jelas dalam Undang-Undang, sebagai upaya menciptakan regulasi yang mampu menyelesaikan sengketa internal partai politik yang berasaskan demokratis dan menjunjung asas kepastian hukum.

Sejarah penyelesaian sengketa internal partai politik di era reformasi mengalami pasang surut. Pada awal reformasi, penyelesaian sengketa internal partai politik dilakukan berdasarkan undang-undang nomor 2 tahun 1999 tentang partai politik, yang mana didalamnya mengatur terkait penyelesaian sengketa internal

yaitu diserahkan sepenuhnya kepada kedaulatan partai, dalam artian pemerintah tidak diberikan ruang sekecil apapun untuk ikut campur terkait persoalan internal partai politik.

Pada tanggal 27 Desember 2002, Pemerintah mengesahkan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik yang merubah sejumlah Pasal dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik. Secara khusus kemudian muncul sejumlah mekanisme baru terkait penyelesaian sengketa internal partai politik. Ketentuan tersebut diatur pada Pasal 16 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang partai politik.

Jelas bahwa meskipun ada perubahan yang dilakukan pembuat Undang-Undang terhadap proses penyelesaian perselisihan internal dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik, hal itu belum cukup untuk menyelesaikan perselisihan di dalam partai politik. Bahkan sejumlah putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap tidak bisa ditindak lanjuti dikarenakan ada putusan pengadilan lain dengan amar yang berbeda. Hal ini menyebabkan kebingungan pemerintah dalam hal ini Menteri Hukum dan HAM RI untuk menindaklanjuti putusan tersebut.

Peran partai politik dalam kehidupan berbangsa dan bernegara begitu besar dan strategis karena memegang simpul-simpul kekuasaan. Adanya kekuasaan baru atau kewenangan yang besar tersebut akan menimbulkan persaingan atau pertarungan dikalangan anggota dan pengelola partai. Jika perselisihan partai politik ini tidak dikelola dengan benar, perselisihan di internal partai politik ini akan merembet menjadi konflik vertikal dan horizontal di masyarakat. Disisi lain masih

terdapat permasalahan struktur kelembagaan Mahkamah Partai yang dipercayakan menyelesaikan sengketa internal partai politik kehilangan eksistensinya dengan ketentuan norma dan regulasi yang melandasi lembaga tersebut (Mahkamah Partai) masih dinilai belum memadai. Problematika tersebut yang menjadi alasan dan pijakan bagi penulis untuk meneliti dan mengangkat topik penelitian yang berjudul, “PENYELESAIAN PERSELISIHAN INTERNAL PARTAI POLITIK MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2011 PERUBAHAN ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2008 TENTANG PARTAI POLITIK”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang dan bagaimana cara penyelesaian perselisihan internal partai politik maka untuk dapat menghasilkan sebuah hasil penelitian yang baik, penulis melahirkan rumusan masalah:

1. Bagaimana Sistem dan Pengaturan Penyelesaian Sengketa Internal Partai Politik Di Indonesia?
2. Bagaimana Implikasi Penyelesaian Sengketa Internal Partai Politik dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan masalah yang diidentifikasi tersebut, penelitian ini memiliki tujuan untuk:

1. Mengetahui bagaimana sistem dan pengaturan penyelesaian sengketa internal partai politik di Indonesia.

2. Mengetahui bagaimana implikasi penyelesaian sengketa internal partai politik dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat dan kegunaan yang ingin dicapai dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Universitas Ahmad Dahlan

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dan sebagai upaya memperluas pengetahuan civitas akademika Universitas Ahmad Dahlan, terkhususnya mahasiswa Fakultas Hukum yang nantinya akan melakukan penelitian berkaitan dengan “Penyelesaian Perselisihan Internal Partai Politik Menurut Undang-undang no 2 Tahun 2011 Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik”. Pembahasan dalam skripsi ini diharapkan dapat memberikan gambaran mengenai cara penyelesaian perselisihan internal partai politik dan menambah referensi mahasiswa dalam memahami partai politik.

2. Penulis

Manfaat bagi penulis yaitu dengan adanya penelitian ini penulis dapat memperdalam pengetahuan penulis mengenai cara penyelesaian perselisihan internal partai politik yang berlaku di Indonesia.

3. Masyarakat

Manfaat bagi masyarakat yaitu diharapkan dengan adanya penelitian ini nantinya dapat menjadi referensi bagi masyarakat luas dalam menambah pengetahuan hukum terutama mengenai cara penyelesaian perselisihan internal partai politik yang ada di Indonesia.

E. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan cara yang digunakan dengan tujuan untuk memecahkan masalah serta mendapatkan pengetahuan yang benar dari objek yang diteliti dengan menggunakan metode ilmiah (Ibrahim & Efendi, 2018: 3).

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan oleh penulis dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif (*Normative Legal Research*). Penelitian hukum dipahami sebagai suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu atau permasalahan hukum yang dihadapi (Marzuki, 2016: 27).

2. Objek Penelitian

Objek yang diteliti pada penelitian ini adalah Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik Tentang Partai Politik.

3. Sumber Data dan Bahan Hukum

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder. Data sekunder yaitu data yang diperoleh dari hasil penelaahan kepustakaan atau literatur yang berkaitan dengan masalah atau judul dalam penelitian ini

(Achmad & Fajar, 2018: 176). Bahan hukum yang digunakan pada penelitian ini yaitu sumber data sekunder yang bersumber dari bahan hukum yang terdiri dari:

a. Bahan Hukum Primer, yaitu aturan tertulis yang ditegakan atas nama negara yang meliputi putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap (*incraht van gewijsde*), Undang-undang yang ditetapkan parlemen, Keputusan dan Peraturan eksekutif, dan putusan hukum agen-agen administrasi. Bahan hukum primer yang dijadikan sebagai sumber data dalam penelitian ini yaitu:

- 1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-undang Nomor 2 Tahun 1999 Tentang Partai Politik;
- 3) Undang-undang Nomor 31 Tahun 2002 Tentang Partai Politik;
- 4) Undang-undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang No 2 Tahun 2011 Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik;
- 5) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum; dan
- 6) Undang -undang nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

b. Bahan Hukum Sekunder yaitu bahan hukum yang mendukung bahan hukum primer berupa “buku”, “jurnal”, “hasil penelitian”, “hasil kegiatan ilmiah” dan lain lain yang berkaitan dengan pembahasan

mengenai “penyelesain perselisihan internal partai politik menurut undang-undang nomor 2 tahun 2011 Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik”.

- c. Bahan Hukum Tersier yaitu bahan hukum yang menjelaskan bahan tentang hukum primer dan bahan hukum sekunder, yaitu kamus hukum, kamus Bahasa, dan ensiklopedia.

4. Metode Pendekatan

Pada penelitian ini penulis menggunakan tiga pendekatan. *Pertama*, Pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*), pendekatan ini dilakukan dengan cara menganalisa aturan atau regulasi yang berkaitan dengan isu hukum yang diteliti (Marzuki, 2016: 100). *Kedua*, pendekatan kasus (*case approach*), dalam pendekatan ini yang harus diperhatikan adalah fakta materil serta alasan-alasan hukum yang digunakan oleh hakim (*ratio decidendi*) dalam putusan-nya (Marzuki, 2016: 95). *Ketiga*, pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan ini dilakukan dengan cara melihat pandangan dan doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum, guna menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian, konsep, dan asas hukum yang relevan, sebagai sandaran membangun suatu argumentasi hukum dalam memecahkan isu hukum yang dihadapi (Marzuki 2016: 93).

5. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini yaitu studi Pustaka (*Literature research*). Studi Pustaka dilakukan dengan cara menelusuri sumber referensi berupa buku, jurnal, laporan penelitian, dan

dokumen-dokumen (ilmiah) pendukung lain yang berhubungan dengan penelitian ini guna memecahkan masalah yang dihadapi.

6. Metode Analisis Data

Metode analisis data atau bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah Analisis bahan hukum deduktif, yaitu menarik kesimpulan dari suatu permasalahan yang bersifat umum terhadap permasalahan (khusus) konkret yang dihadapi (Ibrahim, 2006: 393). Analisa dimulai dengan menjelaskan hal-hal yang bersifat khusus dengan argumentasi yang logis.