

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Dalam demokrasi, partai politik adalah agen demokrasi, yang sangat penting bagi sistem apa pun yang bermaksud untuk mewakili dan melembagakan aturan massa.<sup>1</sup> Tanpa adanya partai politik, demokrasi hampir tidak bisa dikatakan ada.<sup>2</sup> Partai politik telah berulang kali diakui sebagai penghubung kritis menuju pemerintahan yang demokratis sebagai sebuah sistem yang bersifat terbuka, berorientasi pada peserta, layak, dan representatif, yang beroperasi dalam prosedur pemilu yang bebas dan adil, dan menjalankan tugas yang memungkinkan terwujudnya pemerintahan demokratis.<sup>3</sup> Partai-partai politik berevolusi dan dibuat karena kebutuhan, dan dilembagakan sebagai praktik mekanisme efektif untuk memobilisasi dan mewakili rakyat massa. Sistem kepartaian memberi arti penting pada konstitusi. Sebab partai politik memasukkan jutaan pendatang baru dalam politik masyarakat; dan menjadikan partisipasi demokrasi sebagai sebuah realitas universal.<sup>4</sup>

Sebagai salah satu bagian dari infrastruktur politik, partai politik menghubungkan antara yang diperintah dan penguasa, dan sebagai kendaraan yang menyalurkan perwakilan yang dibutuhkan ke atas. Politik

---

<sup>1</sup> Richard S. Katz dan William Crotty, 2006, *Handbook of Party Politics*, SAGE Publications, London, hlm 26.

<sup>2</sup> *Ibid.*, hlm. 1

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> *Ibid.*

yang demokratis dalam hal persoalan konflik baik terhadap kelompok, denominasi agama, bahkan hal-hal yang berkaitan dengan komitmen gaya hidup. Disanalah partai berperan untuk menghasilkan berbagai resolusi yang berbeda secara damai dan untuk mengkompromikan dan mengakomodasi berbagai kepentingan konflik. Partai politik membantu memberikan rasa identifikasi nasional dan partisipasi dalam pembuatan kebijakan, yang mana hal ini dibutuhkan agar berfungsi sistem demokrasi.<sup>5</sup> Sebagaimana yang dinyatakan E.E Schattschneider dalam bukunya “*Party Government in the United States*” menyatakan demokrasi diciptakan oleh partai politik dan keduanya menjadi entitas tak terpisahkan.<sup>6</sup>

Partai politik adalah salah satu institusi penting dalam demokrasi modern yang mengandaikan sistem keterwakilan (*representative*). Mencermati perwujudan jaminan bagi partisipasi politik warga negara tidak terlepas dari bagaimana memandang peran politik sebagai instrumen dalam sistem politik sekaligus sebagai bahan produktif dari transisi demokrasi. Dibandingkan dengan kelompok kepentingan dan masyarakat sipil, partai politik memainkan peran yang tidak dapat digantikan oleh organisasi lainnya. Peran penting ini memosisikan partai politik sebagai pusat (*political centrality*) yang memiliki dua dimensi. *Pertama*, setelah sukses mensintesis bermacam kepentingan dan nilai yang ada di masyarakat, partai politik mentransformasikannya menjadi sebuah agenda

---

<sup>5</sup> *Ibid.*, hlm. 26-27

<sup>6</sup> *Ibid.*, hlm. 16

*platform* pemilu. Selanjutnya partai politik harus punya kapasitas memberikan pengaruh dalam proses politik berupa legislasi dan implementasi program kebijakan publik. *Kedua*, partai politik adalah satu-satunya organisasi yang menerjemahkan kepentingan dan nilai masyarakat ke dalam legislasi dan kebijakan publik, dengan syarat telah memperoleh posisi dalam parlemen.<sup>7</sup>

Indonesia sebagai negara hukum<sup>8</sup> yang meletakkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) sebagai norma hukum yang tertinggi, dan yang menganut asas kedaulatan rakyat dan menyebut dirinya sebagai sebuah negara demokrasi<sup>9</sup>, memberikan pengaturan dalam bentuk norma konstitusi tentang partai politik. Norma-norma konstitusi yang mengatur pembentukannya diatur dalam Pasal 28<sup>10</sup>, norma-norma yang mengatur kedudukannya diatur di dalam Pasal 6A Ayat (2)<sup>11</sup> dan Pasal 22E Ayat (3)<sup>12</sup>, sedangkan norma yang mengatur pembubarannya diatur dalam Pasal 24C Ayat (1)<sup>13</sup> UUD

---

<sup>7</sup> Isharyanto, 2017, *Partai Politik, Ideologi, dan Kekuasaan*, CV Absolute Media, Yogyakarta, hlm. 102

<sup>8</sup> Pasal 1 Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan Negara Indonesia adalah negara hukum.

<sup>9</sup> Pasal 1 Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.

<sup>10</sup> Pasal 28 UUD NRI Tahun 1945 berbunyi: “Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang.”

<sup>11</sup> Pasal 6A Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 berbunyi: “Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.”

<sup>12</sup> Pasal 22E Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 berbunyi: “Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah partai politik.”

<sup>13</sup> Pasal 24C Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 berbunyi: “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan

NRI 1945. Sebagai pelaksanaan dari ketentuan-ketentuan tentang partai politik, dalam konteks kebebasan berserikat, berkumpul, dan menyatakan pikiran baik lisan maupun tulisan sebagaimana diatur Pasal 28 dan Pasal 28E Ayat (3) UUD NRI 1945, undang-undang dasar mendelegasikan pengaturan lebih lanjut atas partai politik dengan undang-undang. Undang-undang positif tentang partai politik yang berlaku saat ini adalah Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik *juncto* Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik (yang selanjutnya disebut dengan UU Partai Politik) telah mengatur hampir semua aspek tentang partai politik. Sementara itu, pengaturan lebih lanjutnya sebagian besar didelegasikan kepada anggaran dasar dan anggaran rumah tangga masing-masing partai politik. Dalam keseluruhan norma/pengaturan dalam UU Partai Politik ditemukan ada 13 pasal<sup>14</sup> yang mendelegasikan pengaturan lebih lanjut kepada anggaran dasar dan anggaran rumah tangga (yang selanjutnya disebut dengan AD/ART), sementara hanya ada 1 (satu) pasal<sup>15</sup> yang mendelegasikannya kepada peraturan pemerintah. Sebagai contoh, Pasal 15 ayat (1) menyatakan

---

lembaga negara yang kewenangan diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.”

<sup>14</sup> Pasal tersebut adalah Pasal 15, 16, 20, 22, 23, 28, 29, 30, 32, 35, 39, 42 dan 51 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

<sup>15</sup> Pasal yang dimaksud adalah Pasal 34 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.



bahwa kedaulatan Partai Politik berada di tangan anggota yang dilaksanakan sesuai dengan AD/ART. Pasal 22 menyebutkan bahwa kepengurusan partai politik di setiap tingkatan dipilih secara demokratis sesuai dengan AD/ART. Sementara Pasal 29 UU Partai Politik mengamanatkan agar rekrutmen anggota partai politik, bakal calon anggota DPR dan DPRD, bakal calon presiden dan wakil presiden, serta bakal calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dilakukan secara demokratis dan terbuka sesuai dengan AD/ART. Melihat ada banyaknya materi muatan dalam UU Partai Politik yang diatur lebih lanjut dalam AD/ART, dapat disimpulkan bahwa fungsi AD/ART adalah menerjemahkan dan mengelaborasi lebih detail ketentuan-ketentuan yang ada dalam UU Partai Politik.

Sebagai salah satu fondasi demokrasi, partai politik mempunyai peran yang signifikan. Salah satu fungsi terpenting yang diembannya adalah menjadi jembatan atau penyalur aspirasi rakyat ke dalam proses pembuatan kebijakan di tingkat pemerintahan. Wujud dari penyaluran aspirasi tersebut dilaksanakan melalui proses elektoral dimana partai politik mengisi jabatan-jabatan publik pemerintahan dan lembaga perwakilan. Namun, setelah mencermati perkembangan partai politik di Indonesia, partai politik yang diharapkan dapat berfungsi maksimal untuk menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat ternyata masih mengalami masalah serius dari sisi kelembagaan. Pengamatan dan studi partai politik selama era reformasi memunculkan daftar panjang masalah

tentang kelembagaan partai politik. Misalnya munculnya konflik internal dalam masalah pergantian kepengurusan, tidak berjalannya kaderisasi, dan mekanisme rekrutmen yang cenderung oligarkis.<sup>16</sup> Penelitian P2P LIPI bekerja sama NIMD menjelang Pemilu 2004 menunjukkan bahwa proses pencalonan di hampir semua partai yang diteliti masih diwarnai praktik oligarki.<sup>17</sup> Persoalan biasanya berpangkal pada perbedaan antara aspirasi pengurus atau konstituen di tingkat bawah dengan keputusan partai pada tingkatan di atasnya dalam menentukan calon yang akan diusung atau didukung dalam konstestasi pemilihan umum. Ironisnya, konstituen biasanya tidak mendapatkan penjelasan yang memadai mengenai kelayakan calon yang diusung oleh partainya, baik dari segi kapabilitas, integritas, maupun kapabilitas. Pengambilan keputusan partai hanya didominasi oleh elite menunjukkan kecenderungan oligarkis.<sup>18</sup>

Oleh karena itu, dalam menyikapi persoalan kelembagaan partai politik tersebut muncullah respon oleh masyarakat bahwa anggaran dasar dan anggaran rumah tangga partai politik (yang selanjutnya disebut dengan AD/ART Partai Politik) perlu diuji ke Mahkamah Agung (yang selanjutnya disebut dengan MA) agar menjamin AD/ART Partai Politik tidak hanya sekedar instrumen bagi elite partai semata.

Hal inilah yang kemudian dilakukan oleh empat orang mantan kader Partai Demokrat yaitu Muh Isnaini Widodo selaku Ketua DPC

---

<sup>16</sup> Lili Romli, dkk, 2008, *Kerangka Penguatan Partai Politik di Indonesia*, PUSKAPOL FISIP UI, Depok, hlm. 13

<sup>17</sup> *Ibid.*, hlm. 14

<sup>18</sup> *Ibid.*

Partai Demokrat Kabupaten Ngawi Provinsi Jawa Timur, Nur Rahmat Juli Purwanto selaku Ketua DPC Partai Demokrat Kabupaten Bantul Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Ayu Palaretins selaku Ketua DPC Partai Demokrat Kabupaten Tegal Provinsi Jawa Tengah, dan Binsar Trisakti H. Sinaga selaku Ketua DPC Partai Demokrat Kabupaten Samosir Provinsi Sumatera Utara, yang kuasa hukumnya dipimpin oleh Yusril Ihza Mahendra melakukan permohonan *judicial review* atas AD/ART Partai Demokrat terhadap Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 *juncto* Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik. Permohonan ini diajukan pada tanggal 13 September 2021 dengan Perkara Nomor 39 P/HUM/2021.

Dalam dalil-dalil Pemohon yang tertera dalam Permohonan Perkara Nomor 39 P/HUM/2021 menyatakan bahwa diajukan pengujian AD/ART Partai Politik tersebut ke MA dengan alasan sebagai berikut: *Pertama*, selama ini belum ada lembaga yang berwenang untuk menguji AD/ART Partai Politik apabila dianggap bertentangan dan tidak sejalan dengan UU Partai Politik baik dalam proses pembentukan dan penerbitan maupun susbtansi materi muatan norma pengaturan yang di dalamnya. *Kedua*, Pemohon meyakini bahwa AD/ART termasuk dalam jenis peraturan perundang-undangan karena lahir dari perintah Undang-Undang Partai Politik. *Ketiga*, Pemohon meyakini bahwa jika tidak adanya mekanisme pengujian AD/ART di Mahkamah Agung maka tidak upaya untuk kontrol eksternal terhadap partai politik oligarkis atau otoriter.

Namun sebaliknya melalui Putusan Nomor 39 P/HUM/2021, MA menyatakan tidak menerima permohonan pengujian AD/ART Partai Politik Demokrat Tahun 2020. Dalam hal ini, dalam pertimbangan hukumnya MA membantah dalil permohonan yang disampaikan Pemohon didasarkan pada ketentuan Pasal 7 dan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dengan pendapat sebagai berikut:

1. AD/ART Partai Politik bukan norma hukum yang mengikat umum, tetapi hanya mengikat internal partai politik yang bersangkutan.
2. Partai politik bukanlah lembaga negara, badan atau lembaga yang dibentuk oleh Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang.
3. Tidak ada delegasi dari undang-undang yang memerintahkan partai politik untuk membentuk peraturan perundang-undangan.

Melihat dari dua pandangan berbeda baik yang disampaikan oleh Pemohon maupun oleh MA inilah membuat penulis tertarik untuk mengkaji hubungan AD/ART Partai Politik dalam sistem peraturan perundang-undangan dan status dan kedudukannya dalam sistem pengujian peraturan perundang-undangan. Berdasarkan permasalahan itulah penulis tertarik melakukan penelitian dengan judul: **“PENGUJIAN ANGGARAN DASAR DAN ANGGARAN RUMAH TANGGA PARTAI POLITIK DI MAHKAMAH AGUNG”**



## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka rumusan masalah dalam penulisan ini dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Bagaimana hubungan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Partai Politik dengan sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia?
2. Apa urgensi dilakukan pengujian terhadap Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Partai Politik di Mahkamah Agung?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang telah disusun penelitian ini dilakukan dengan tujuan yaitu:

1. Untuk mengetahui hubungan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Partai Politik dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia.
2. Untuk mengetahui urgensi dilakukan pengujian Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Partai Politik di Mahkamah Agung.

## **D. Manfaat Penelitian**

Manfaat penelitian umumnya dipilah menjadi dua kategori:

- a. Manfaat teoritis, melalui penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi tertentu dari penyelenggaraan penelitian ini terhadap perkembangan teori dan ilmu pengetahuan serta dunia akademik.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Sudaryono, 2017, *Metodologi Penelitian*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 119

- b. Manfaat praktis, hasil penelitian diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pemecahan permasalahan yang berhubungan dengan topik atau tema sentral dari suatu penelitian.<sup>20</sup>

## E. Metode Penelitian

### 1. Jenis penelitian

Dari sudut tujuan penelitian hukum, penelitian hukum dibagi menjadi dua, yaitu penelitian hukum normatif dan penelitian hukum sosiologis atau empiris.<sup>21</sup> Jenis penelitian yang dilakukan adalah penelitian hukum normatif, atau yang lebih sering dikenal dengan istilah pendekatan yuridif normatif. Penelitian hukum normatif yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara mengkaji dan meneliti bahan-bahan pustaka berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.<sup>22</sup>

Yang dikaji dalam penelitian ini adalah hukum atau kaedah-kaedah yang berlaku. Selain itu juga melihat tahap sinkronisasi hukum secara vertikal dan secara horizontal pada hukum positif untuk menentukan kesesuaian. Selain itu, penelitian ini juga melihat sinkronisasi norma-norma dengan doktrin atau pendapat para ahli.

---

<sup>20</sup> Suteki dan Galang Taufani, 2018, *Metodologi Penelitian Hukum: Filsafat, Teori, dan Praktik*, Rajawali Pers, Depok, hlm. 207

<sup>21</sup> Soerjono Soekanto, 2008, *Pengantar Penelitian Hukum*, FH UI Press, Jakarta, hlm. 6

<sup>22</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, 2001, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 13-14

## 2. Sifat penelitian

Dalam penelitian ini, penulis melakukan penelitian bersifat deskriptif. Penelitian deskriptif ditujukan untuk mendeskripsikan suatu keadaan atau fenomena-fenomena apa adanya.<sup>23</sup> Dalam hal ini penulis menjelaskan bagaimana hubungan anggaran dasar dan anggaran rumah tangga partai politik dengan teori peraturan perundang-undangan dan mengkaji status dan kedudukan anggaran dasar dan anggaran rumah tangga partai politik dengan teori *judicial review*.

## 3. Sumber Bahan Hukum

Sumber data utama yang diperoleh untuk penelitian hukum normatif adalah sumber data sekunder. Sumber data sekunder merupakan data yang diperoleh dari bahan kepustakaan atau literatur yang berkaitan dengan subjek penelitian. Data perpustakaan merupakan sumber terpenting bagi penelitian hukum normatif.<sup>24</sup>

### a. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum bersifat autoritatif berupa perundang-undangan. Rujukan peraturan perundang-undangan dalam penelitian ini adalah:

1. Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 *juncto* Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung.

---

<sup>23</sup> Sudaryono, 2017, *Metodologi Penelitian*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 82

<sup>24</sup> Salim dan Erlies Septiana Nurbaini, *Op. cit.*, hlm. 15-16

2. Undang-Undang Nomor 02 Tahun 2008 *juncto* Undang-Undang Nomor 02 Tahun 2011 Tentang Partai Politik.
3. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 *juncto* Undang-Undang nomor 15 Tahun 2019 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
4. Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil.

5. Putusan Mahkamah Agung Perkara Nomor 39 P/HUM/2021

b. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder diperoleh dari penelusuran pendapat hukum/ doktrin/ teori-teori berasal dari literatur hukum, hasil penelitian, artikel ilmiah, maupun *website* yang terkait dengan penelitian. Bahan hukum sekunder digunakan sebagai penjelasan terhadap bahan hukum primer. Dengan bahan hukum sekunder ini membantu peneliti dalam memahami/menganalisis bahan hukum primer.

c. Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier merupakan bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelesan terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum tersier misalnya kamus hukum, kamus bahasa indonesia, kamus bahasa inggris, dan sebagainya.



#### 4. Teknik pengumpulan data

Data yang digunakan adalah data sekunder dan pengumpulan data yang dilakukan adalah dengan menggunakan studi kepustakaan (*library research*) artinya data yang diperoleh dalam penelitian ini dilakukan dengan membawa literatur-literatur dan karya-karya yang terkait dengan persoalan yang dikaji. Kemudian mencatat bagian yang memuat kajian tentang penelitian.<sup>25</sup>

#### 5. Analisis bahan hukum

Dari bahan hukum yang didapatkan untuk selanjutnya dilakukan analisis data. Analisis data yang digunakan adalah analisis data kualitatif yaitu data yang berupa huruf atau kata-kata yang dinilai berdasarkan logika dan diuraikan dalam bentuk kalimat-kalimat yang kemudian dihubungkan dengan peraturan perundang-undangan, pendapat sarjana, pendapat pihak teraklit dan analisa (penalaran hukum) dari penulis yang nantinya dapat dijadikan sebuah karya ilmiah untuk pengembangan ilmu pengetahuan dan juga untuk menambahkan ilmu pengetahuan masyarakat.

---

<sup>25</sup> Soerjono Sokanto, 2005, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, UI Press, hlm. 52