

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Pemilihan umum yang selanjutnya disebut Pemilu adalah bagian dari pelaksanaan prinsip demokrasi yang disebut dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 22E<sup>1</sup>. Dalam Pasal 1 ayat (3) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 22 Tahun 2010 Tentang Pedoman Teknis Verifikasi Syarat Calon Pengganti Antar Waktu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Provinsi dan Anggota Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota Hasil Pemilihan Umum, disebutkan bahwa pemilu merupakan sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Umumnya negara-negara modern (*modern states*) yang menganut demokrasi konstitusional (negara hukum yang demokratis)<sup>2</sup> dalam konstitusinya mengatur tentang pemilihan umum. Oleh karena itu, sebagai negara demokrasi peran partai politik saat ini dan di masa mendatang akan semakin penting dalam kehidupan bangsa Indonesia. Hal ini karena demokrasi memang dibangun di atas sistem kepartaian. Partai politik adalah salah satu perwujudan hak atas kemerdekaan berserikat yang terkait erat

<sup>1</sup>Taufiqurrohman Syahuri, "Putusan Mahkamah Konstitusi Tentang Hasil Perhitungan Suara Pemilihan Umum Berdasarkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003" Jurnal KonstitusiPKK-FH Universitas Bengkulu, Volume II, Nomor 1, Juni 2009, hlm. 9.

<sup>2</sup>Ismail Sunny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Aksara Baru, Jakarta, 1987, hlm. 14.

dengan kebebasan berpikir dan berkeyakinan. Hak-hak tersebut merupakan sarana bagi warga negara untuk berpartisipasi dalam pemerintahan sehingga jaminan hak-hak tersebut merupakan prasyarat demokrasi.<sup>3</sup>

Hal ini juga diperkuat oleh Jimly Asshiddiqie, bahwa partai politik merupakan perwujudan kebebasan berserikat sebagai salah satu bentuk prasyarat berjalannya demokrasi, sebagai kebebasan berserikat yang lahir dari kecenderungan dasar manusia untuk hidup bermasyarakat dan berorganisasi baik secara formal maupun informal.<sup>4</sup> Kecenderungan bermasyarakat yang pada prinsipnya adalah kehidupan berorganisasi timbul untuk memenuhi kebutuhan dan kepentingan-kepentingan yang sama dari individu-individu serta untuk mencapai tujuan bersama berdasarkan persamaan pikiran dan hati nurani.

Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, partai politik pun semakin diakui sebagai bagian dari tata kehidupan bernegara. Hal itu dapat dilihat pada ketentuan Pasal 22E ayat (3) yang menyatakan:

Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik. Maka berdasarkan ketentuan tersebut, ditentukan bahwa peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.<sup>5</sup>

<sup>3</sup>Muchammad Ali Safa'at, *Pembubaran Partai Politik: Pengaturan dan Praktik Pembubaran Partai Politik dalam Pergulatan Republik*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011, hlm. 3.

<sup>4</sup>Jimly Asshiddiqie, *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik, dan Mahkamah Konstitusi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hlm. 44.

<sup>5</sup>Ketentuan lebih lanjut untuk pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Dewan Perwakilan Daerah, diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Dewan Perwakilan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 117, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5316.

Penyelenggaraan demokrasi di Indonesia dilakukan melalui sistem perwakilan, salah satu sebabnya karena jumlah penduduk yang besar dan wilayah Indonesia yang sangat luas. Demokrasi dengan sistem perwakilan merupakan demokrasi yang dijalankan di Indonesia. Hak untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan oleh sejumlah orang yang telah dipilih oleh rakyat secara langsung melalui pemilu. Mekanisme sistem perwakilan ini dinilai efektif untuk menyalurkan aspirasi rakyat.

Sejalan dengan pemahaman di atas, bahwa sistem pemilihan umum dan sistem perwakilan adalah merupakan *sine quanon* bagi suatu negara demokrasi modern. Artinya rakyat memilih seseorang untuk mewakilinya dalam rangka keikutsertaan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, sekaligus merupakan suatu rangkaian kegiatan politik untuk menampung kepentingan atau aspirasi masyarakat. Dalam konteks manusia sebagai individu warga negara, maka pemilihan umum berarti proses penyerahan sementara hak politiknya kepada wakil rakyat. Hak tersebut adalah berdaulat untuk turut serta menjalankan penyelenggaraan negara.<sup>6</sup>

Menurut Hans Kelsen, hak politik didefinisikan sebagai hak untuk turut serta dalam pembentukan kehendak negara.<sup>7</sup> Terkait dengan hak, Hans Raj Jhingta mengatakan:

*The essence of a democratic election is freedom of choice. In modern times elections have been primarily associated with the system of representative form of government. In all democratic countries of the world the electoral system were established on the basis of the natural right the individual* (Esensi dari pemilihan umum yang demokratis adalah kebebasan untuk memilih. Dewasa ini pemilihan umum

<sup>6</sup>Miriam Budiardjo, *Hak Asasi Manusia Dalam Dimensi Global*, Jurnal Ilmu Politik, Nomor 10, 1990, hlm. 37.

<sup>7</sup>Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Russel & Russel, New York, 1973, hlm. 236.

merupakan lembaga utama untuk membentuk sistem perwakilan dalam pemerintahan. Pada seluruh negara-negara demokratis di dunia, sistem pemilihan umum menjadi hak asasi setiap individu).<sup>8</sup>

Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga perwakilan merupakan aspirasi dan paham politik rakyat sebagai pemegang kedaulatan rakyat. Sistem perwakilan yang dianut Indonesia tersebut merupakan ciri khas sistem Indonesia karena dibentuk sebagai perwujudan kebutuhan, kepentingan dan tantangan bangsa dan negara Indonesia. Sebab esensi dari sistem demokrasi perwakilan adalah anggota legislatif sesungguhnya tidak berdiri mewakili dirinya sendiri melainkan mewakili rakyat yang memilihnya melalui partai politik pengusung.

Dalam penempatan anggota legislatif baik di tingkat pusat maupun daerah, dilakukan melalui mekanisme sistem pemilihan umum. Orang-orang yang akan ditempatkan tersebut harus merupakan orang yang dicalonkan oleh partai politik untuk dipilih oleh masyarakat (rakyat). Ini menunjukkan bahwa antara calon anggota legislatif mempunyai keterikatan yang sangat kuat dengan partai politik yang mencalonkannya untuk menjadi anggota legislatif.

Konsekuensi logis dari sistem tersebut adalah anggota legislatif hanya dapat dilakukan pemecatan dan/atau penggantian (penggantian antar waktu) dalam masa baktinya oleh partai politik yang mencalonkannya melalui mekanisme penggantian antar waktu. Ini menunjukkan bahwa jika seseorang menjadi anggota legislatif, maka partai politik yang mencalonkan mempunyai kewenangan penuh mulai dari peringatan partai, tindakan

<sup>8</sup>Hans Raj Jhingta, *Corrupt Practices In Elections (A Study Under The Representation of The People Act, 1951)*, Deep & Deep Publications, New Delhi, 1996, hlm. 1.

pemecatan keanggotaan partai, *recalling*, hingga penggantian antar waktu. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 16 ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik, yang selanjutnya disebut Undang-Undang Partai Politik mengatakan bahwa:

“Tata cara pemberhentian keanggotaan partai politik sebagaimana dimaksud pada Pasal 16 ayat (1) Undang-Undang Nomor Tahun 2011 diatur dalam AD dan ART dari partai politik yang bersangkutan”.

Terkait penggantian antar waktu anggota legislatif, pada dasarnya tidak dapat dilepaskan dengan sistem penempatan anggota legislatif itu sendiri. Fenomena penggantian antar waktu ini seringkali menimbulkan sengketa hukum di kemudian hari, khususnya oleh salah satu pihak (umumnya adalah mereka yang dikenakan pemecatan dan/atau penggantian) yang merasakan ketidakadilan terhadap keputusan partai yang merugikan anggota legislatif tersebut.

Apabila proses penggantian antar waktu telah final, yaitu telah selesai dilakukan sampai diterbitkannya surat keputusan pemberhentian dan pengangkatan. Maka segala hak sebagai anggota partai politik asal dan sebagai anggota dewan tidak lagi mengikat bagi anggota partai politik tersebut, sebab disebutkan dalam Pasal 16 ayat (3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011:

“Dalam hal anggota partai politik yang diberhentikan adalah anggota lembaga perwakilan rakyat, pemberhentian dari keanggotaan partai politik diikuti dengan pemberhentian dari keanggotaan lembaga perwakilan rakyat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.”

Pemahaman dari pasal di atas sangat jelas, mengharuskan anggota partai politik juga berhenti sebagai anggota dewan apabila yang bersangkutan telah berhenti dari keanggotaan partai politik yang diikutinya. Hal ini kemudian yang menjadi salah satu penyebab dari adanya kekosongan keanggotaan DPR atau DPRD, dan dikarenakan kekosongan keanggotaan tersebut justru akan menghambat terselenggaranya tugas negara.

Secara yuridis formal apabila ada calon anggota legislatif yang berpindah pada partai politik lain otomatis akan berhenti dari keanggotaan partai politik asal dan sekaligus berhenti dari keanggotaan di DPR/DPRD, sebagaimana ketentuan frasa Pasal 16 ayat (3) Undang-Undang Partai Politik. Pasal 16 ayat (3) *a quo*, mengakibatkan para calon anggota legislatif tidak dapat melanjutkan tugas pengabdian sebagai wakil rakyat hingga akhir masa bakti, karena para calon anggota legislatif terpaksa pindah partai politik disebabkan partai yang dipakai sebagai kendaraan politik tidak lagi terdaftar sebagai peserta pemilu legislatif, sementara anggota legislatif tersebut masih berkeinginan untuk menjadi calon anggota legislatif baik pusat maupun daerah pada pemilu selanjutnya. Tentu hal ini menyebabkan hak dan/atau kewenangan konstitusional para calon anggota legislatif tersebut dirugikan.

Sebab itu muncul *judicial review*<sup>9</sup> atau pengujian Pasal 16 ayat (3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik yang dimuat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 3 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5189 (Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada Mahkamah Konstitusi yang diajukan oleh para pemohon, sehingga keluarlah putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 39/PUU-XI/2013.

Disebutkan dalam pengajuan *judicial review* tersebut bahwa Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik khusus Pasal 16 ayat (3) dinilai merugikan hak konstitusional, karena tidak mengakomodir keberlanjutan tugas, fungsi serta wewenang para pemohon, sehingga menurut para pemohon bertentangan dengan hak dan/atau kewenangan konstitusional para pemohon yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 28D ayat (3).<sup>10</sup>

<sup>9</sup>Dalam *Black's Law Dictionary* disebutkan bahwa *Judicial review is a court's power to review the actions of other branches or levels of government, for example the court's power to invalidate legislative and executive actions as being unconstitutional* (kewenangan peradilan untuk menguji tindakan/perbuatan kekuasaan pemerintahan yang lain (*executive* atau *legislative*) atau tingkatan pemerintahan, seperti kekuasaan peradilan untuk menyatakan batal perbuatan/tindakan kekuasaan eksekutif atau legislatif sebab bertentangan dengan konstitusi. Lihat Bryan A. Gardner, (ed), *Black's Law Dictionary*, St. Paul, Minnesota, West Publishing Company, 2000, Seventh Edition, hlm. 684.

<sup>10</sup>Penjelasan Pasal 28D ayat (3) ini, bahwa setiap warga negara Indonesia berhak terlibat/aktif didalam pemerintahan dan dapat mengemukakan pendapat serta duduk didalam pemerintahan tersebut, asalkan memenuhi syarat-syarat dan ketentuan yang berlaku. Berarti dalam hal ini, setiap warga negara Indonesia memiliki hak untuk memilih dan dipilih dalam pemilu, memiliki hak turut serta dalam pemerintahan secara langsung atau melalui wakil yang dipilihnya, dan hak untuk duduk dalam jabatan pemerintahan, serta hak untuk mengajukan pendapat, permohonan, pengaduan, dan/atau usulan kepada pemerintah dalam rangka pelaksanaan pemerintahan yang bersih, efektif, dan efisien.

Ketentuan Pasal 16 ayat (3) diberlakukan secara umum tanpa memperhatikan latar belakang partai politik anggota legislatif hasil pemilihan umum tahun 2009 yang diikuti oleh 34 (tiga puluh empat) partai politik, sementara peserta pemilihan umum tahun 2009 tidak sama dengan peserta pemilihan umum legislatif tahun 2014 yang hanya diikuti oleh 12 (dua belas) partai politik peserta pemilu. Oleh karenanya, apabila sepanjang frasa partai politik harus diartikan tidak termasuk pada partai politik yang bukan peserta pemilu dan tidak berkehendak untuk mengusulkan pemberhentian kepada pimpinan DPR atau DPRD sebagai anggota DPR dan DPRD, maka akan menimbulkan kekacauan konstitusional yang akan mengancam jantung kehidupan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 39/PUU-XI/2013 dikeluarkan oleh Mahkamah Konstitusi sebagai bentuk kewenangan Mahkamah Konstitusi yang didasarkan pada Pasal 24C UUD NRI 1945, yang menyebutkan bahwa salah satu wewenang Mahkamah Konstitusi adalah mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar. Berdasarkan kewenangan Mahkamah Konstitusi yang diberikan oleh UUD NRI 1945 tersebut, Mahkamah Konstitusi mengemban fungsi sebagai penjaga konstitusi (*the guardian of constitution*) dan penafsir konstitusi (*the interpreter of constitution*). Yakni bagaimana suatu ketentuan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 seharusnya

ditafsirkan dan dilaksanakan dalam keputusan Mahkamah Konstitusi sesuai dengan kewenangan yang dimilikinya.

Dalam rangka menjalankan kewenangannya tersebut, maka Mahkamah Konstitusi mengeluarkan Putusan Nomor 39/PUU-XI/2013 tanggal 31 Juli 2013 yang dalam amar putusan menyatakan mengabulkan permohonan para pemohon untuk sebagian:

Bahwa Pasal 16 ayat (3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, *dikecualikan* bagi anggota DPR atau DPRD jika.<sup>11</sup>

1. Partai politik yang mencalonkan anggota tersebut tidak lagi menjadi peserta pemilu atau kepengurusan partai politik tersebut sudah tidak ada lagi.
2. Anggota DPR atau DPRD tidak diberhentikan atau tidak ditarik oleh Partai Politik yang mencalonkannya.
3. Tidak lagi terdapat calon pengganti yang terdaftar dalam Daftar Calon Tetap dari Partai yang mencalonkannya.

Sebelum munculnya *a quo* putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 39/PUU-XI/2013 terjadi, telah ada perbuatan hukum yang dilakukan oleh partai politik yaitu terjadinya proses penggantian antar waktu. Pimpinan partai politik pada saat melakukan penggantian antar waktu tentu salah satu pasal acuan yang digunakan sebagai dasar hukum adalah berdasarkan pada ketentuan Pasal 16 Undang-Undang Partai Politik. Secara otomatis putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 39/PUU-XI/2013 yang dikeluarkan setelah pimpinan partai politik melakukan penggantian antar waktu berdasarkan Pasal 16 tersebut, akan mengalami ketidakjelasan dasar hukum. Hal ini disebabkan karena menyentuh pada dua aspek besar, *pertama* dasar hukum

<sup>11</sup>Lihat putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 39/PUU-XI/2013.

Pasal 16 Undang-Undang Partai Politik merupakan dasar yang sah berdasarkan peraturan perundang-undangan. *Kedua* putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 39/PUU-XI/2013 menganulir ketentuan perundang-undangan yang sudah melahirkan perbuatan hukum, yaitu proses penggantian antar waktu.

Dari putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, tentu akan berdampak luas dan membutuhkan mekanisme prosedural tentang bagaimana tindak lanjut atau pelaksanaan dari pembatalan pemberlakuan suatu ketentuan tersebut, sehingga tidak boleh menimbulkan anggapan telah terjadi kekosongan hukum. Ruang lingkup akibat hukum putusan yang menyangkut pengujian satu pasal, ayat, atau bagian undang-undang, dan bahkan undang-undang secara keseluruhan yang kemudian dinyatakan tidak lagi mempunyai kekuatan hukum, apakah secara otomatis meliputi peraturan di bawahnya sebagai pelaksanaan undang-undang tersebut. Dalam kekosongan pengaturan tentang hal ini, penting diketahui bagaimana implementasinya supaya masyarakat dapat mengetahui bahwa norma tersebut tidak lagi berlaku mengikat. Hal ini perlu, untuk menjamin bahwa hukum yang baru tersebut dipatuhi dan ditaati.

Dilihat dari akibat hukum yang ditimbulkan oleh putusan Mahkamah Konstitusi sebagaimana uraian di atas, maka meskipun hanya bersifat deklaratif putusan Mahkamah Konstitusi dalam perkara pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar juga memiliki sifat konstruktif. Artinya putusan Mahkamah Konstitusi tersebut mengandung pengertian hapusnya hukum yang lama dan sekaligus membentuk hukum yang baru.

Hal ini membawa keharusan bagi *addresat* putusan Mahkamah Konstitusi untuk membentuk norma hukum baru yang bersesuaian dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ataupun meniadakan satu norma hukum yang lama dalam ketentuan undang-undang yang diuji.

Dengan demikian, putusan yang dikeluarkan oleh hakim konstitusi adalah sebagai *negative legislator*. Artinya hakim dan putusan-putusannya berfungsi melaksanakan pengawasan dan penyeimbang dalam penyelenggaraan kekuasaan negara.<sup>12</sup> Putusan hakim konstitusi sebagai *negative legislator* mengikat secara umum, baik terhadap warga negara maupun lembaga-lembaga negara sebagai penyelenggara kekuasaan pemerintahan. Akibatnya semua organ penegak hukum, terutama pengadilan terikat untuk tidak menerapkan lagi hukum yang telah dibatalkan tersebut.<sup>13</sup> Putusan yang bersifat final dan memperoleh kekuatan hukum tetap sejak diucapkan dalam sidang pleno yang terbuka untuk umum menyebabkan materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang ataupun undang-undang secara keseluruhan tidak lagi mempunyai kekuatan hukum mengikat. Hal tersebut tentu akan membawa implikasi yang sama dengan diundangkannya satu undang-undang yaitu bersifat *erga omnes*.<sup>14</sup>

<sup>12</sup>Hans Kelsen, *General Theory .....*, *Op.Cit.*, hlm. 268 (Lihat juga Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Nusa Media dan Penerbit Nuansa, Bandung, 2006).

<sup>13</sup>Achmad Syahrizal, *Problematik Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi*, Jurnal Konstitusi, Volume 4, Nomor 1, Maret 2007, hlm. 123.

<sup>14</sup>*Erga Omnes* (Latin: *in relation to everyone*) istilah yang sering digunakan dalam hukum untuk menjelaskan hak-hak atau kewajiban yang berlaku terhadap semua pihak. Misalnya, suatu hak milik merupakan hak yang bersifat *erga omnes* yang didasarkan pada undang-undang, maka dapat dibedakan dari satu hak yang timbul atas dasar perjanjian atau kontrak yang hanya dapat dilaksanakan terhadap para pihak dalam perjanjian tersebut (*inter partes*).

Pemahaman di atas menjelaskan bahwa dengan keluarnya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 39/PUU-XI/2013 ada akibat yang terjadi setelahnya yaitu terkait pada pelaksanaan putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, yang dapat menyebabkan terjadinya konflik internal dalam tubuh partai politik. Putusan Mahkamah Konstitusi *a quo* adalah putusan yang mengikat bagi seluruh warga negara, pejabat, dan juga termasuk lembaga negara. Oleh karena itu pasca putusan dikeluarkan, proses implementasi akan menjadi tahap baru tentang siapa yang terlibat dan bagaimana putusan Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu kebijakan baru yang harus dilaksanakan. Sehingga dengan hubungan dikeluarkannya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 39/PUU-XI/2013, diharapkan akan meminimalisir terjadinya konflik internal dalam tubuh partai politik yang bersangkutan.

Disebutkan dalam Pasal 32 Undang-Undang Partai Politik, ketika terjadi perselisihan internal maka pencapaian pertama adalah penyelesaian perselisihan harus dilakukan sesuai dengan yang diatur dalam AD dan ART partai politik yang bersangkutan. Penyelesaian perselisihan internal partai politik tersebut dilakukan oleh suatu mahkamah partai politik atau sebutan lain yang dibentuk oleh partai politik tersebut. Kemudian dalam Pasal 33 ayat (1) disebutkan bahwa apabila dalam hal penyelesaian internal partai politik tidak dapat dicapai mufakat, maka penyelesaian perselisihan partai politik dapat ditempuh melalui pengadilan negeri.<sup>15</sup>

<sup>15</sup>Putusan pengadilan negeri adalah putusan tingkat pertama dan terakhir, dan hanya dapat diajukan kasasi kepada Mahkamah Agung, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 33 ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

Sebagaimana disebutkan sebelumnya bahwa, penyelesaian pertama dalam perselisihan partai politik sesuai dengan Undang-Undang Partai Politik harus diselesaikan melalui musyawarah mufakat, melalui Mahkamah Partai. Maka dalam hal ini Mahkamah Partai memiliki beberapa fungsi. *Pertama*, mekanisme internal yang menjamin demokratisasi melalui partisipasi anggota partai politik itu sendiri dalam proses pengambilan keputusan. Pengaturan fungsi tersebut dirumuskan secara tertulis dalam anggaran dasar (*constitution of the party*) dan anggaran rumah tangga partai politik bersangkutan yang ditradisikan dalam rangka “*rule of law*”. *Kedua*, sebagai jaminan tegaknya aturan partai politik melalui Dewan Kehormatan Partai yang efektif. Sistem kode etika positif ini dituangkan sebagai “*Code of Ethics*”. Dengan begitu, di dalam dinamika internal organisasi partai berlaku tiga dokumen sekaligus, yaitu “*Code of Law*” yang tertuang dalam anggaran dasar (*constitution of the political party*), “*Code of Conduct*” (*code of organizational good conducts*) yang tertuang dalam anggaran rumah tangga, dan “*Code of Ethics*” dalam dokumen yang tersendiri.

Terkait dengan penggantian antar waktu yang dilaksanakan berdasarkan ketentuan Pasal 16 ayat (3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011, ada beberapa contoh kasus yang telah dilakukan proses penggantian antar waktunya, seperti yang dilakukan oleh Partai Kebangkitan Nasional Ulama (PKNU) di Kabupaten Pamekasan, Jawa Timur. Dewan Pengurus Cabang (DPC) PKNU Kabupaten Pamekasan melakukan penggantian antar waktu keempat anggota DPRD Pamekasan dari PKNU yaitu, 1) Busiri, 2)

R. K.H. Afifurrahman, 3) H. Moh. Baharuddin, A.Ma 4) Drs. H. Moh. Ma'mun, S.H.,M.H. Keempat anggota DPRD Pamekasan tersebut dilakukan penggantian antar waktu dikarenakan pindah partai politik untuk mencalonkan kembali sebagai Calon Anggota DPRD Pamekasan periode selanjutnya.

Pada saat para pihak mengajukan perkara, baik kepada mahkamah partai atau pengadilan negeri tentu yang menjadi dasar adalah berkurangnya hak konstitusional para pihak. Hal inilah yang menjadi pemicu konflik, sebab putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 39/PUU-XI/2013 dapat dijadikan sebagai dasar untuk mempertahankan diri. Oleh sebab itu, dengan adanya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 39/PUU-XI/2013 dapat menjadi celah untuk dikabulkannya tuntutan para pihak yang merasa dirugikan karena proses penggantian antar waktu yang telah dilaksanakan. Jika hal ini terjadi maka akan muncul permasalahan dalam eksekusinya, sebab penggantian antar waktu yang dimaksud tidak lagi dalam proses tetapi telah final. Selain itu muncul implikasi lainnya, apakah dapat dilakukan pembatalan baik oleh mahkamah partai ataupun oleh pengadilan terhadap penggantian antar waktu yang telah final dengan mendasarkan pada Mahkamah Konstitusi Nomor 39/PUU-XI/2013 tersebut.

Dari latar belakang tersebut, maka penulis ingin mengangkat tesis dengan judul Implikasi Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 39/PUU-XI/2013 Terhadap Penggantian Antar Waktu.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang tersebut, penulis menganggap perlu adanya penelitian hukum yang mengkaji tentang Implikasi Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 39/PUU-XI/2013 Terhadap Penggantian Antar Waktu. Adapun isu hukum yang akan dikaji yaitu:

1. Ratio legis pengaturan penggantian antar waktu dalam undang-undang partai politik
2. Pembatalan keputusan penggantian antar waktu yang telah final oleh putusan mahkamah partai atau pengadilan berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 39/PUU-XI/2013

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan isu hukum yang telah diidentifikasi tersebut, penelitian ini memiliki tujuan sebagai berikut:

1. Mengkaji dan menganalisis perihal ratio legis pengaturan penggantian antar waktu dalam undang-undang partai politik;
2. Mengkaji, menganalisis, dan memperoleh informasi perihal pembatalan keputusan penggantian antar waktu yang telah final oleh putusan mahkamah partai atau pengadilan berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 39/PUU-XI/2013.

## 1.4 Manfaat Penelitian

1. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam perkembangan teori tentang ratio legis pengaturan penggantian antar waktu dalam undang-undang partai politik;
2. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam praktik hukum di Indonesia yang berkenaan dengan pembatalan keputusan penggantian antar waktu yang telah final oleh putusan mahkamah partai atau pengadilan berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 39/PUU-XI/2013.

## 1.5 Metode Penelitian

### 1.5.1 Tipe Penelitian

Penelitian yang akan dilakukan adalah penelitian hukum, yaitu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.<sup>16</sup>

### 1.5.2 Pendekatan Masalah

Pendekatan masalah yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan konseptual, pendekatan perundangan-undangan, dan pendekatan kasus.

<sup>16</sup>Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2007, hlm 35.

## 1. Pendekatan Konseptual

Pendekatan konseptual (*conceptual approach*), digunakan manakala peneliti tidak beranjak dari peraturan hukum yang ada. Peneliti merujuk prinsip-prinsip hukum yang ada. Prinsip-prinsip ini dapat ditemukan dalam pandangan-pandangan sarjana ataupun doktrin-doktrin hukum. Meski tidak secara eksplisit, konsep hukum juga dapat ditemukan dalam undang-undang. Hanya saja dalam mengidentifikasi prinsip tersebut peneliti terlebih dahulu memahami konsep tersebut melalui pandangan-pandangan dan doktrin yang ada.<sup>17</sup> Pendekatan konseptual ini digunakan untuk mengkaji dan menganalisis kerangka pikir atau kerangka konseptual maupun landasan teoritis sesuai dengan tujuan penelitian ini yakni mengkaji secara yuridik tentang implikasi hukum putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 39/PUU-XI/2013.

## 2. Pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*)

Suatu penelitian normatif tentu harus menggunakan pendekatan perundang-undangan, karena yang akan diteliti adalah berbagai aturan hukum yang menjadi fokus sekaligus tema sentral suatu penelitian.<sup>18</sup> Pendekatan undang-undang (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang

<sup>17</sup> *Ibid*, hlm 138.

<sup>18</sup> Johnny Ibrahim, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Malang, 2010, hlm. 302.

ditangani.<sup>19</sup> Hasil dari telaah tersebut merupakan suatu argumen untuk memecahkan isu yang dihadapi.<sup>20</sup> Dengan demikian memahami kandungan filosofis yang ada di belakang peraturan perundang-undangan itu dapat disimpulkan mengenai ada tidaknya benturan filosofis antara peraturan perundang-undangan dengan isu yang dihadapi.

Pendekatan perundang-undangan digunakan dalam penelitian ini guna menganalisis konsep-konsep yang terkait dengan implikasi hukum putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 39/PUU-XI/2013 terhadap penggantian antar waktu. Maka peraturan yang digunakan adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 208), Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 2, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4801). Sebagaimana diubah menjadi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang partai politik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 8, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5189), Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan

<sup>19</sup> *Ibid.*, hlm 93.

<sup>20</sup> *Ibid.*, hlm 94.

Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 117, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5568), Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 182), Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 03 tahun 2011 tentang Perubahan atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 22 Tahun 2010 tentang Pedoman Teknis Verifikasi Syarat Calon Pengganti Antarwaktu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota Hasil Pemilihan Umum, Komisi Pemilihan Umum, Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 02 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 02 Tahun 2010 Tentang Pedoman Teknis Verifikasi Syarat Calon Pengganti Antarwaktu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Dan Dewan Perwakilan Daerah Pemilihan Umum Tahun 2009, Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 22 Tahun 2010 Tentang Pedoman Teknis Verifikasi Syarat

Calon Pengganti Antarwaktu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota Hasil Pemilihan Umum, Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 7 Tahun 2013 tentang Pencalonan Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota.

### 3. Pendekatan Kasus (*Case Approach*)

Pendekatan kasus (*case approach*) dilakukan dengan cara melakukan telaah terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan isu yang dihadapi yang telah menjadi putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.<sup>21</sup> Yang menjadi kajian pokok dalam pendekatan kasus adalah *ratio decidendi* atau *reasoning* yaitu pertimbangan pengadilan untuk sampai kepada suatu putusan.<sup>22</sup> Pendekatan ini digunakan terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 39/PUU-XI/2013 tanggal 31 Juli 2013.

### 1.5.3 Sumber Bahan Hukum

Penelitian ini menggunakan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer yang digunakan yaitu Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang

<sup>21</sup> *Ibid.*, hlm. 94.

<sup>22</sup> *Ibid.* hlm. 95.

Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 7 Tahun 2013 tentang Pencalonan Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 03 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 22 Tahun 2010 tentang Pedoman Teknis Verifikasi Syarat Calon Pengganti Antar Waktu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota Hasil Pemilihan Umum, Komisi Pemilihan Umum. Bahan hukum sekunder yang digunakan yaitu buku-buku teks, makalah, jurnal, dan disertasi, yang semuanya membahas tentang hukum.

#### **1.5.4 Pengumpulan Bahan Hukum**

Bahan hukum primer diinventarisasi dan dikategorisasi, kemudian bahan hukum sekunder dikumpulkan dari telaah arsip atau kepustakaan sesuai dengan isu hukum yang akan dikaji.

#### **1.5.5 Pengolahan dan Analisis Bahan Hukum**

Bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder diinventarisasi dan dikelompokkan terlebih dahulu, kemudian dikaji dan dianalisis dengan pendekatan-pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini.

## **1.6 Sistematika Penulisan**

Dalam penulisan tesis ini penulis memasukkan sistematika sebagai suatu gambaran penulisan, yang menuntun penulis dalam penulisan tesis nantinya. Adapun sistematikanya adalah terdiri atas :

### **BAB I PENDAHULUAN**

Bab ini merupakan uraian secara garis besar atas permasalahan yang penulis bahas. Di dalam bab ini penulis akan mengemukakan mengenai latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka teori, metodologi penelitian dan sistematikan penulisan.

### **BAB II RATIO LEGIS PENGATURAN PENGGANTIAN ANTAR WAKTU DALAM UNDANG-UNDANG PARTAI POLITIK**

Bab ini merupakan uraian tentang ratio legis pengaturan penggantian antar waktu. Dalam penulisan bab II ini, penulis akan menguraikan tentang tujuan hukum yang terdapat dalam Undang-Undang Partai Politik, khususnya tentang pengaturan penggantian antar waktu. Bahasan ratio legis tersebut, meliputi: landasan keberadaan partai politik, sistem pemilihan umum, keanggotaan dalam partai politik, pengertian, alasan, dan dasar hukum pengaturan penggantian antar waktu, dan kewenangan partai politik dalam melakukan penggantian antar waktu, serta mekanisme penyelesaian sengketa karena penggantian antar waktu. Maka dari pembahasan tersebut, diharapkan akan diperoleh pemahaman yang sistematis dan komprehensif tentang tujuan hukum pengaturan penggantian antar waktu dalam Undang-Undang Partai Politik.

### **BAB III PEMBATALAN KEPUTUSAN PENGGANTIAN ANTAR WAKTU YANG TELAH FINAL ATAS PUTUSAN MAHKAMAH PARTAI ATAU PENGADILAN BERDASARKAN PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 39/PUU-XI/2013**

Bab ini merupakan penjelasan tentang pembatalan keputusan penggantian antar waktu yang telah final atas putusan mahkamah partai atau pengadilan berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 39/PUU-XI/2013.

Penjelasan yang akan diuraikan dalam bab ini, meliputi:

1. Putusan pimpinan partai politik dalam melakukan penggantian antar waktu yang menjadi objek perkara di mahkamah partai atau pengadilan berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 39/PUU-XI/2013;
2. Kedudukan mahkamah partai dalam menangani sengketa internal partai politik;
3. Kontradiksi keputusan mahkamah partai maupun putusan pengadilan terhadap putusan penggantian antar waktu yang telah final dan kemungkinan terjadinya pembatalan putusan penggantian antar waktu yang telah final.

Dari pembahasan di atas, akan diperoleh penjelasan mengenai beberapa aspek tentang pembatalan putusan penggantian antar waktu yang telah final, meliputi: 1). Implikasi hukum putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 39/PUU-XI/2013 terhadap penggantian antar waktu yang telah final, 2). Kontradiksi keputusan mahkamah partai dengan pengadilan serta penyelesaiannya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

## **BAB IV PENUTUP**

Bab ini terdiri dari kesimpulan dan saran, yaitu suatu uraian secara sistematis dan disarikan dalam bentuk deskripsi singkat yang penulis anggap dapat menggambarkan keseluruhan aspek atas dua permasalahan yang dibahas pada Bab II dan III, serta dilengkapi dengan sumbangan pemikiran dari penulis sebagai kemungkinan alternatif konstruktif terhadap pemecahan permasalahan yang diharapkan dapat memberikan sumbangan ide terhadap implikasi hukum putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 39/PUU-XI/2013 terhadap penggantian antar waktu sehingga diharapkan mampu menjadi perhatian ke depan dalam mencapai sasaran yang dikehendaki dan sesuai dengan tujuan serta manfaat penelitian.