

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Negara adalah organisasi kekuasaan, dikatakan organisasi kekuasaan karena di setiap negara terdapat pusat-pusat kekuasaan baik yang terdapat dalam suprastruktur politik maupun yang terdapat dalam infrastruktur politik.¹ Suprastruktur politik itu meliputi Majelis Permusyawaratan Rakyat, Presiden dan Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, dan Komisi Yudisial. Sementara Infrastruktur politik terdiri dari Partai Politik, Golongan kepentingan dan tokoh-tokoh politik.² Pusat kekuasaan mempunyai kekuasaan yaitu mempunyai kemampuan untuk memaksakan kehendak kepada pihak lain, maka dari itu diperlukan adanya usaha untuk membatasi atau mengendalikan kekuasaan melalui Konstitusi.³

Sebagaimana diketahui bahwa partai politik merupakan organisasi yang pendirian pembentukannya disahkan oleh pemerintah untuk menjadi suatu organisasi partai politik yang sah atau yang lazim dikenal sebagai badan hukum partai politik, dalam hal ini Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (HAM) yang memverifikasi apakah suatu organisasi partai politik dapat disahkan menjadi

¹ Sri Soemantri, *Hukum Tata Negara Indonesia Pemikiran dan Pandangan*, PT Remaja Rosdakarya, Bandung, 2016, h .8.

² *Ibid.*

³ *Ibid*, hlm. 9.

badan hukum partai politik.⁴ Bila merujuk pada ketentuan UU No 2 Tahun 2008 Pasal 11 ayat (1) huruf c bahwa Saat ini partai politik telah difungsikan sebagai penyerap, penghimpun, dan penyalur aspirasi politik masyarakat dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan negara. Partai politik juga mempunyai status sebagai institusi publik semu, dimana partai politik bukanlah lembaga pemerintah, juga bukan lembaga swasta sepenuhnya.⁵

Pasca reformasi, jumlah partai politik meningkat tajam, sehingga kontestasi dalam Pemilihan Umum (Pemilu) kian hari semakin kompetitif. Setiap partai politik berusaha untuk memaksimalkan tiap-tiap komponen yang ada dalam struktur partainya. Salah satu komponen yang bersentuhan secara langsung dengan masyarakat adalah Organisasi Sayap Partai Politik yang untuk selanjutnya disebut (OSP) karena OSP menjadi sumber penting dalam kaderisasi partai politik untuk menginternalisasi ideologi partai politik dan pembangunan karakter militansi dapat lebih mudah dilakukan dibandingkan sumber kaderisasi yang berasal dari organisasi masyarakat lainnya.⁶

OSP memberikan andil besar bagi partai politik baik dalam upaya implementasi, sosialisasi maupun pelaksana program dan kebijakan partai bisa dibilang sebagai faktor pelengkap bagi jalannya roda organisasi partai politik.

⁴ Adam Mulya Bungamayang, *Wewenang pemerintah dalam Mengajukan Usulan Pembubaran Partai Politik Berdasarkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi*, *Diponegoro Law Review*, Vol. 5, No. 2, 2016, hlm. 2 <http://www.ejournal-s1.undip.ac.id/index.php/dlr/>, diakses pada tanggal 19 agustus 2019

⁵ Bambang Cipto, *Politik dan Pemerintahan Amerika Serikat*, Cet. II, Lingkar Buku, Yogyakarta, 2007, hlm. 62.

⁶ Anwar Firmansyah, *Relevansi Keberadaan Organisasi Sayap bagi Partai Politik: Upaya DPD Repdem DIY dalam Memperkuat Basis Sosial PDI Perjuangan Guna Menghadapi Pemilu 2014 di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta*, Skripsi pada Program Studi S1 Ilmu Pemerintahan (Politik dan Pemerintahan), Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2016, hlm. 4-5.

Berdasarkan Pasal 12 huruf j Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik (UU Partai Politik) memberi hak bagi setiap partai politik untuk membentuk dan memiliki OSP. Hanya saja ketentuan dalam undang-undang tersebut tidak mengatur secara detail terkait dengan pengelolaan OSP. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik yang menjadi penyempurna undang-undang sebelumnya tidak memberikan penjelasan secara lebih mendalam. Dalam penjelasan Pasal 12 huruf j Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, memberikan penjelasan sederhana mengenai OSP bahwa OSP merupakan organisasi yang dibentuk oleh partai politik ataupun yang menyatakan diri sebagai OSP sesuai dengan AD/ART masing-masing partai politik dan tidak ada pengaturan yang lebih jelas mengenai OSP.

OSP berbadan hukum terdaftar statusnya sebagai organisasi kemasyarakatan di dalam Kementerian Dalam Negeri sehingga melahirkan ketidaksinkronan antara legalitas partai politik yang sah sehingga perlu dipertegas kembali apakah OSP dapat dikualifikasikan sebagai organisasi kemasyarakatan ataukah entitas dari partai politik. Keberadaan OSP digunakan dan difungsikan oleh partai politik sebagai sarana untuk mensosialisasikan arah ideologi dan kebijakan partai politik sesuai dengan anggaran dasar dan anggaran rumah tangga yang untuk selanjutnya disebut AD/ART masing masing partai politik.⁷ OSP sebagai bentuk organisasi yang didirikan dan dibentuk berdasarkan kesamaan

⁷ “Organisasi sayap politik dan kejelasan payung hukum”, <https://www.uir.ac.id/organisasi-sayap-politik-dan-kejelasan-payung-hukum/>, 2 July 2019, dikunjungi pada tanggal 19 Agustus 2019.

aspirasi, kehendak, kebutuhan, kepentingan, kegiatan, dan tujuan, menjadi diidentikkan dengan kelembagaan organisasi kemasyarakatan yang memiliki pengaturan tersendiri. Hal ini menjadi pemahaman yang wajar muncul mengingat eksistensi partai politik, organisasi kemasyarakatan, ataupun OSP adalah perwujudan dari hak untuk berserikat dan berkumpul sebagaimana dijamin dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945).

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan yang selanjutnya disebut (UU Ormas) beserta perubahannya dalam Undang-Undang Nomor 16 tahun 2017 sesuai dengan ketentuan Pasal 59 ayat (2) UU Ormas secara tegas menyebutkan bahwa organisasi kemasyarakatan dilarang untuk mengumpulkan dana untuk partai politik. Pengaturan nomenklatur kelembagaan OSP yang secara tegas adalah organisasi milik partai politik dikarenakan tidak dapat dikualifikasikan sebagai ormas berdasarkan karakteristik organisasi yang berbeda dan tidak diperkenankan memiliki keterkaitan dengan partai politik. Lantas, OSP sebaiknya dikualifikasikan sebagai apa dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia.

UU Ormas tidak relevan untuk mengatur OSP karena karakteristik OSP berbeda dengan organisasi kemasyarakatan lainnya. Hal tersebut yang akhirnya berpotensi menimbulkan penyalahgunaan oleh partai politik, sebab OSP ini sejatinya adalah kepanjangan tangan dari partai politik. Sebagai contoh di dalam Pasal 40 ayat (3) huruf d Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik ditentukan bahwa partai politik dilarang meminta atau menerima dana dari

badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, dan badan usaha milik desa atau dengan sebutan lainnya. Sementara di dalam UU Ormas tidak ditemukan adanya larangan mengenai hal tersebut, kebolehan mendirikan badan usaha justru didukung dalam organisasi kemasyarakatan sesuai dengan ketentuan Pasal 39 ayat (4) UU Ormas sehingga bisa saja partai politik menggunakan OSP yang notabene adalah organisasi kemasyarakatan untuk misalnya menerima dana dari BUMN padahal pada akhirnya dana tersebut digunakan oleh partai politik. Contoh lain dari segi keanggotaan menurut ketentuan Undang-Undang No 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dan Peraturan Pemerintah No 11 Tahun 2017 tentang Manajemen PNS yang melarang PNS terlibat dalam keanggotaan partai politik. Sementara di dalam UU Ormas tidak ditemukan adanya larangan mengenai hal tersebut. Hal ini sekali lagi tentu membuka potensi adanya penyalahgunaan OSP untuk kepentingan partai politik atau bisa dibilang sebagai celah hukum bagi partai politik untuk melakukan tindakan-tindakan yang dilarang oleh peraturan perundang-undangan. Perihal partai politik ingin melakukan sesuatu yang dilarang oleh aturan perundang-undangan, dia bisa menggunakan OSP sebagai perpanjangan tangan agar tidak bisa diproses secara hukum.

Penyalahgunaan OSP oleh partai politik juga dapat terjadi dalam kontestasi politik. Sebagaimana diketahui tidak jarang terlihat dalam agenda Pemilihan Umum, OSP diberi peran yang cukup besar untuk berkontribusi dalam agenda tersebut. Bahkan ada partai politik yang diduga justru menggunakan OSP untuk melaksanakan tindakan pelanggaran *money politics* karena secara aturan

perUndang-Undangan ada celah dimana organisasi sayap partai tidak bisa diproses hukum karena dianggap bukan bagian dari entitas partai politik sehingga tidak masuk sebagai subyek delik sebagaimana diatur baik dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah maupun Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Misalnya pada saat pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah DKI Jakarta Tahun 2017 yang lalu, salah satu OSP PDI Perjuangan, yaitu Banteng Muda Indonesia (BMI) ditemukan melakukan aktivitas *money politics* berupa menggelar pasar murah yang dilaksanakan serentak di 30 titik wilayah DKI Jakarta menjelang pelaksanaan Pilkada. Walaupun hal tersebut dibantah oleh BMI sebagai aktivitas *money politics*.⁸

Berbagai persoalan sebagaimana diuraikan di atas tentu perlu dicarikan solusinya secara ketatanegaraan, mengingat partai politik termasuk di dalamnya OSP merupakan elemen penting dalam pembangunan sistem demokrasi di suatu Negara. Berkaitan dengan hal tersebut, maka terlebih dahulu harus diidentifikasi kedudukan, fungsi dan peran, serta hubungan OSP dalam keorganisasian partai politik di Indonesia untuk mengetahui apakah sebenarnya OSP itu merupakan bagian dari entitas partai politik atau bukan. Setelah itu akan dianalisis apa benar mengenai problematika yang dihadapi OSP menjadi urgensi pengaturan OSP ditinjau dari perspektif Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik dan kemudian

⁸ “Organisasi Sayap PDIP jawab tudingan sandi soal politik uang”, <https://www.viva.co.id/berita/politik/903423-organisasi-sayap-pdip-jawab-tudingan-sandi-soal-politik-uang>, diakses pada tanggal 19 Agustus 2019

diuraikan solusi ketatanegaraan yang ideal dalam pengaturan organisasi sayap partai politik di Indonesia.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka penulis merumuskan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Kedudukan hukum organisasi sayap partai politik dalam sistem ketatanegaraan.
2. Urgensi dan cara pengaturan terhadap organisasi sayap partai politik.

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan diatas, tujuan disusunnya proposal skripsi ini adalah:

1. Menganalisis kedudukan hukum organisasi sayap partai politik berdasarkan sistem ketatanegaraan.
2. Menganalisis urgensi dan cara pengaturan terhadap organisasi sayap partai politik.

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini antara lain:

1. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan alternatif sebagai kajian hukum tata negara untuk melakukan penataan terhadap sistem hukum

yang masih dapat dievaluasi secara berkala guna dalam menjalankan demokrasi yang sesuai dicita-citakan oleh undang-undang dasar.

2. Manfaat praktis, dapat dijadikan pertimbangan bagi pengaturan organisasi sayap partai politik di masa yang akan datang serta mempertegas kepastian hukum demi keberlangsungan sistem pemerintahan.

1.5 Metode Penelitian

Menurut Soerjono Soekanto penelitian hukum ialah suatu kegiatan ilmiah, yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu, yang mempunyai tujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu.⁹

1.5.1 Tipe Penelitian

Penulisan skripsi ini menggunakan tipe Penelitian Doktrinal (*Doctrinal Research*), yaitu penelitian dengan cara meneliti Peraturan Perundang – Undangan dan literatur yang memiliki keterkaitan dengan permasalahan yang dikaji serta menganalisis hubungan antara permasalahan dengan Peraturan Perundang – Undangan dan literatur tersebut.

1.5.2 Pendekatan Penelitian

Menurut Peter Mahmud, pendekatan yang dapat digunakan dalam penulisan hukum adalah pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan perbandingan (*comparative approach*), dan pendekatan

⁹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, cet.III, (UI Press): Jakarta,2007), hlm. 43.

konseptual (*conceptual approach*).¹⁰ Dalam penelitian hukum ini, penulis menggunakan (dua) pendekatan, yaitu :

1. *Statute approach*, yaitu pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan terkait dan regulasi lainnya yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani serta dilihat keberlakuannya secara normatif.¹¹
2. *Conceptual approach*, yaitu pendekatan yang dilakukan dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin di bidang ilmu hukum karena hukum adalah rangkaian konsep yang bertujuan untuk sehingga harus dilibatkan kedua pendekatan ini agar dapat menjawab isu hukum terkait.¹²

1.5.3 Sumber Bahan Hukum (*Legal Sources*)

Sumber bahan hukum yang penulis gunakan dalam penyusunan proposal skripsi ini adalah menggunakan dua bahan hukum, yaitu :

1. Bahan hukum primer, bahan hukum yang mengikat yaitu meliputi Peraturan Perundang – Undangan, seperti :
 - 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;
 - 2) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;

¹⁰ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2005, hlm. 93.

¹¹ *Ibid*, hlm. 133.

¹² *Ibid*. hlm. 136.

- 3) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia;
 - 4) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan Covenant On Civil and Political Rights (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik);
 - 5) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik;
 - 6) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik;
 - 7) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
 - 8) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan;
 - 9) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta;
 - 10) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017;
 - 11) Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2016 Tentang Pelaksanaan UU No. 17 Tahun 2016.
2. Bahan hukum sekunder, selain memerlukan bahan hukum primer untuk memecahkan masalah dalam rumusan masalah yang telah ditentukan penulis , maka diperlukan bahan hukum yang lebih menjelaskan detail mengenai bahan hukum primer seperti pendapat para ahli hukum,

literatur, serta jurnal atau karya ilmiah yang berkaitan dengan permasalahan hukum yang dibahas.

1.5.4 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Tehnik pengumpulan bahan hukum dalam penulisan skripsi ini diawali dengan metode studi kepustakaan dalam mendapatkan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Dalam studi kepustakaan, bahan hukum didapatkan dengan metode membaca dan mempelajari bahan hukum yang berkaitan dengan isu hukum yang dibahas dalam penulisan penelitian ini. Selanjutnya terkait sumber hukum sekunder, adalah melakukan studi pustaka dengan mencari jurnal hukum, serta artikel hukum yang berkaitan dengan penulisan ini. Langkah terakhir yang dilakukan adalah menyeleksi dan menganalisis bahan-bahan tersebut dan mengaitkan dengan permasalahan atau topik dalam penelitian ini.

1.5.5 Analisis Bahan Hukum

Bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang telah terkumpul selanjutnya diolah dengan metode analisis yuridis normatif. Dimana analisis yuridis normatif ini, hukum positif dan literatur akan diterapkan dalam permasalahan yang terjadi. Dalam hal ini hukum yang akan diterapkan adalah Undang-Undang No 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik serta Undang-Undang No 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan.

1.5.6 Pertanggungjawaban Sistematika

Sistematika penulisan skripsi ini terbagi dalam empat bab, dalam setiap bab terdapat sub bab yang menjelaskan bagian-bagian dari permasalahan dalam skripsi ini secara sistematis.

Bab I merupakan pendahuluan yang berupa pengantar secara keseluruhan dan garis besar dari skripsi ini, di dalam bab I ini diberikan gambaran secara umum tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penulisan skripsi, manfaat penulisan skripsi dan metode penulisan skripsi.

Bab II menjelaskan rumusan masalah yang pertama yaitu kedudukan hukum organisasi sayap partai politik dalam sistem ketatanegaraan. Pembahasan rumusan masalah pertama ini mengenai landasan terbentuknya OSP termasuk penjelasan secara spesifik terkait bentuk, fungsi, peran dan hubungannya dengan partai politik serta membandingkan karakteristik organisasi kemasyarakatan.

Bab III menjelaskan rumusan masalah yang kedua yaitu Urgensi dan cara pengaturan terhadap organisasi sayap partai politik. Pembahasan tentang rumusan masalah kedua ini mengenai keberadaan dari OSP harus sesuai tertib hukum dengan asas Pancasila, UUD NRI Tahun 1945 serta mencakup muatan materi pengaturan dari segi mekanisme dan tata cara pembentukan, bentuk serta status yang sebagai kaitan dalam menjawab isu hukum terkait.

Bab IV merupakan bagian akhir dalam penelitian ini. Dalam bab ini berisi kesimpulan dari pembahasan yang dilakukan pada bab-bab sebelumnya beserta saran yang diberikan penulis sebagai kesimpulan dan saran