

SKRIPSI
**TINJAUAN YURIDIS PENGESAHAN PARTAI POLITIK
MENJADI BADAN HUKUM OLEH PEMERINTAH**

Disusun dan diajukan oleh :

ADJIE INAN LAYYINAN

B11114157



PROGRAM STUDI ILMU HUKUM/DEPARTEMEN HUKUM TATA NEGARA

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2021

HALAMAN JUDUL

**TINJAUAN YURIDIS PENGESAHAN PARTAI POLITIK
MENJADI BADAN HUKUM OLEH PEMERINTAH**

OLEH

ADJIE INAN LAYYINAN

B11114157

SKRIPSI

**Sebagai Tugas Akhir dalam Rangka Penyelesaian
Studi Sarjana pada Departemen Hukum Tata Negara
Program Studi Ilmu Hukum**

**PEMINATAN HUKUM TATA NEGARA
DEPARTEMEN HUKUM TATA NEGARA
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2021**

PENGESAHAN SKRIPSI

TINJAUAN YURIDIS PENGESAHAN PARTAI POLITIK MENJADI BADAN
HUKUM OLEH PEMERINTAH

Disusun dan diajukan oleh:

Adjie Inan Layyinan

B11114157

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian Skripsi yang dibentuk dalam
rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana
Prodi Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin
pada Tanggal 18 Agustus 2021
Dan Dinyatakan Diterima

Panitia Ujian

Ketua

Sekretaris


Dr. Naswar, S.H.,M.H

NIP. 19730213 199802 1 001


Ahsaan Yusuf, S.H.,M.H

NIP. 19890516 201904 3 001

Ketua Program Studi

Sarjana Ilmu Hukum


Dr. M. An, S.H., L.L.M.

NIP. 19761129 199903 1 005



PERSETUJUAN PEMBIMBING

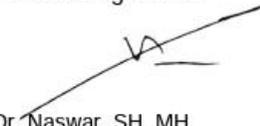
Diterangkan bahwa Skripsi mahasiswa :

N a m a : ADJIE INAN LAYYINAN
Nomor Induk Mahasiswa : B11114157
Program Studi : Sarjana Ilmu Hukum
Departemen : Hukum Tata Negara
Judul : Tinjauan Yuridis Pengesahan Partai Politik Menjadi Badan
Hukum Oleh Pemerintah

Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan pada ujian Skripsi.

Makassar, 06 Agustus 2021

Pembimbing Utama


Dr. Naswar, S.H., M.H.
NIP. 19730213 199802 1 001

Pembimbing Pendamping


Ahsan Yunus, S.H., M.H.
NIP. 19890516 201904 3 001

PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa :

Nama : Adjie Inan Layyinan

Nomor induk mahasiswa : B11114157

Peminata : Hukum Tata Negara

Departemen : Hukum Tata Negara

Judul : Tinjauan Yuridis Pengesahan Partai Politik Menjadi
Badan Hukum Oleh Pemerintah.

Memenuhi syarat untuk diajukan diajukan dalam ujian skripsi sebagai ujian akhir program studi.

Makassar, 18 agustus 2021

A.n Dekan,

**Wakil Dekan Bidang Akademik Riset
dan Inovasi**

Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H.,M.H.

NIP. 19731231199903003

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini :

NAMA : Adjie Inan Layyinan
NIM : B11114157
Program Studi : Ilmu Hukum
Jenjang : S1

Menyatakan dengan ini bahwa Skripssi dengan judul Tinjauan Yuridis Pengesahan Partai Politik Menjadi Badan Hukum Oleh Pemerintah adalah karya saya sendiri dan tidak melanggar hak cipta pihak lain. Apabila di kemudian hari Skripsi karya saya ini terbukti bahwa sebagian atau keseluruhannya adalah hasil karya orang lain yang saya pergunakan dengan cara melanggar hak cipta pihak lain, maka saya bersedia menerima sanksi.

Makassar, 14 Oktober 2021

Yang menyatakan



Adjie Inan Layyinan

ABSTRAK

ADJIE INAN LAYYINAN (B11114157). *Tinjauan Yuridis Pengesahan Partai Politik Menjadi Badan Hukum Oleh Pemerintah* (di bawah bimbingan Dr. Naswar, S.H.,M.H sebagai pembimbing utama dan Ahsan Yunus, S.H.,M.H. sebagai pembimbing pendamping).

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana penelaahan yang dilakukan oleh pemerintah dalam rangka mengesahkan partai politik menjadi badan hukum. Penelitian ini juga bertujuan untuk mengetahui bagaimana implikasi hukum yang terjadi setelah partai politik disahkan menjadi badan hukum oleh pemerintah.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normative di mana penulis melakukan penelaahan terhadap Undang-Undang nomor 2 tahun 2011 tentang perubahan atas undang-undang nomor 2 tahun 2008 tentang partai politik, terhadap peraturan-peraturan, putusan Mahkamah Konstitusi, dan beberapa pandangan hukum yang berhubungan dengan rumusan masalah dari penelitian ini.

Adapun hasil dari penelitian ini yaitu pertama, penelaahan yang dilakukan oleh pemerintah dalam rangka mengesahkan partai politik menjadi badan hukum itu mengikuti persyaratan yang diatur dalam pasal 3 undang-undang nomor 2 tahun 2011 tentang partai politik, kemudian dilaksanakan dengan tata cara yang diatur dalam peraturan kementerian hukum dan hak asasi manusia nomor 34 tahun 2017. Kedua, implikasi hukum yang terjadi setelah partai politik disahkan menjadi badan hukum yaitu, partai politik tidak diperlukan lagi adanya verifikasi lebih lanjut untuk mengesahkan partai politik tersebut menjadi peserta pemilihan umum.

(kata kunci : pengesahan partai politik, badan hukum)

ABSTRACT

ADJIE INAN LAYYINAN (B111114157). *Juridical Review Ratification of Political Parties to Become Legal Entities by the Government* (under the guidance of Dr. Naswar, S.H., M.H as the main supervisor and Ahsan Yunus, S.H., M.H. as a co-supervisor).

This study aims to find out how the review carried out by the government in order to legitimize political parties to become legal entities. This study also aims to find out how the legal implications that occur after a political party is legalized as a legal entity by the government.

This study uses a normative juridical research method in which the author reviews Law No. 2 of 2011 concerning amendments to Law No. 2 of 2008 concerning political parties, regulations, decisions of the Constitutional Court, and several legal views related to formulation of the problem of this research.

The results of this study are first, the study carried out by the government in order to ratify a political party to become a legal entity that follows the requirements stipulated in Article 3 of Law No. Law and human rights number 34 of 2017. Second, the legal implications that occur after a political party is legalized as a legal entity is that a political party is no longer required for further verification to ratify the political party as a participant in the general election.

(keyword : endorsement of political parties, legal entities).

KATA PENGANTAR

Puji Syukur kehadirat Tuhan Yang Maha Esa, Allah SWT. Shalawat Beriring salam semoga tercurahkan kepada Rasulullah Muhammad SAW, segenap keluarga, para sahabat, serta orang-orang yang mengikuti ajarannya, sehingga Penulis dapat menyelesaikan segala kendala dalam penulisan skripsi yang berjudul “Tinjauan Yuridis Pengesahan Partai Politik Menjadi Badan Hukum oleh Pemerintah” yang merupakan tugas akhir dan salah satu syarat akademis yang diwajibkan dalam pencapaian gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

Dengan segala kerendahan hati, Penulis mempersembahkan skripsi ini kepada kedua orang tua, Habibullah dan Nur Sapti Pidani, serta nenek, kakak saya Bella Putri Layyinatun, adik saya Amaliah Lisapti Nurmadda, beserta seluruh keluarga Penulis yang dengan penuh kasih sayang telah membesarkan, mengayomi, mendidik dan terus memberikan segala bentuk dukungan dengan penuh cinta dan kasih sayang dengan harapan agar kelak dikemudian hari Penulis dapat menjadi manusia yang berguna bagi keluarga, nusa dan bangsa. Untuk sementara, ini mungkin dapat menjadi hadiah dari Penulis meskipun tidak akan pernah cukup untuk membalas jasa-jasa yang telah mereka berikan selama ini. Pada kesempatan ini pula perkenankan kiranya Penulis mengucapkan terimakasih kepada :

1. Ibu Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, MA. Selaku Rektor Universitas Hasanuddin beserta para Wakil Rektor.
2. Ibu Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H.,M.hum. Selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin beserta pata Wakil Dekan.
3. Bapak Dr. Naswar, S.H.,M.H. selaku pembimbing utama dan bapak Ahsan Yunus, S.H.,M.H. selaku pembimbing pendamping yang telah

memberikan bimbingan kepada saya agar penulisan penelitian ini dapat selesai tanpa adanya kendala.

4. Bapak Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H.,M.Hum selaku Penguji utama dan ibu Eka Merdekawati, S.H.,M.H selaku penguji pendamping yang telah memberikan penilaian dengan bijak dan juga memberikan saran dan kritik yang membangun dalam penulisan skripsi ini.
5. Segenap dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah memberikan segala ilmu yang sangat bermanfaat bagi penulis selama penulis berstatus mahasiswa di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin..
6. Para pegawai akademik dan seluruh pegawai di Fakultas Hukum Universitas Hasanudddin. Penulis ucapka terima kasih atas kinerja dan bantuannya untuk penulis selama ini.
7. Terima kasih kepada ayahanda Dr. Romi Librayanto, S.H.,M.H. yang telah selalu memberikan petunjuk, ssran daan juga berbagai macam ilmu untuk penulis, yang mana beliau juga penulis anggap sebagai orang tua penulis sendiri di perantauan ini.
8. Terima kasih kepada keluarga Lembaga Debat Hukum dan Konstitusi Universitas Hasanuddin (LeDHaK UNHAS) yang telah menjadi rumah bagi penulis dalam perjalanan penulis mencari ilmu di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Terkhusus bagi para Purna LeDHaK yang selalu memberikan masukan, teguran, saran dzn petunjuk-petunjuk sehingga menjadikan penulis lebih dewasa dalam berkehidupan.
9. Terima kasih kepada teman-teman dari kelas MKU D angkatan 2014 yang telah menjadi teman dan saudara bagi penulis, yang mau menerima segala kekurangan penulis dan terus bersama mencari ilmu. Terima kasih pitto , Eno, Batara, pandi, Jeje, Tiara, Andini, Rani.
10. Terima kasih kepada teman-teman Diplomasi Angkatan 2014 Fakultas Hukum, yang selalu memberikan rasa ramai di pergaulan penulis

sehingga penulis dapat dengan nyaman dalam mencari ilmu. Terima kasih Didi, Dedi, Akram, Edi dan semuanya.

11. Terima kasih Fitriyanti Arsyad Putri (sulung) yang selalu menjadi kakak penulis dalam situasi apapun, selalu membantu penulis, memberikan masukan dan teguran dalam segala tingkah laku penulis.
12. Terima kasih kepada para senior yang telah menjadi panutan dan juga selalu memberikan ilmu yang sangat berguna dalam perjalanan penulis di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Terima kasih kakanda Wahyudi Kasrul, Kakanda Afdalis, Kakanda Erik, Kakanda Raniansyah, Kakanda M. Yunus, kakand gusti, kakanda M. Rezky Ismail, serta seluruh senior-senior yang telah banyak membantu penulis yang dalam kesempatan ini tidak dapat penulis sebutkan keseluruhannya.
13. Yang terakhir penulis ucapkan terima kasih yang terdalam kepada seluruh pihak yang telah membantu penulis baik dalam penulisan skripsi, dalam pergaulan penulis di Fakultas, dan dalam hal apapun yang melibatkan penulis yang mana belum dapat penulis sebutkan namanya satu-persatu.

Akhirnya penulis menyadari bahwa penulisan ini hanyalah tulisan yang dikerjakan oleh manusia biasa yang masih sangat jauh dari kata kesempurnaan. Maka dari itu penulis membuka diri jika ada masukan, kritik, dan saran yang membangun bagi penulisan ini.

Penulis,

Adjie Inan Layyinan

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI	ii
PERSETUJUAN PEMBIMBING	iii
PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI	iv
PERNYATAAN KEASLIAN PENULISAN	v
ABSTRAK	vi
Kata Pengantar	vii
DAFTAR ISI	
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah	12
C. Tujuan Penelitian	12
D. Kegunaan Penelitian.....	13
1. Secara Teoritis.....	13
2. Secara Praktis.....	13
E. Keaslian penelitian	13
F. Metode Penelitian.....	14
BAB II TINJAUAN PUSTAKA DAN ANALISIS	
PERMASALAHAN PERTAMA	16
A. Teori Kewenangan.....	16
1. Tinjauan Umum Kewenangan.....	16
2. Sifat Kewenangan.....	21
3. Sumber Kewenangan.....	22
1. Atribusi.....	22
2. Mandat.....	24
3. Delegasi.....	25

B. Teori Partai Politik.....	27
1. Pengertian Partai Politik	27
2. Hubungan Partai Politik dan Pemerintahan.....	32
C. Hasil Analisis Permasalahan Pertama.....	36
BAB III TINJAUAN PUSTAKA DAN ANALISIS	
PERMASALAHAN KEDUA.....	43
A. Teori Badan Hukum	43
B. Syarat-Syaarat Partai Politik Menjadi Badan Hukum	47
C. Hasil Analisis Permasalahan Kedua.....	51
BAB IV PENUTUP.....	56
A. KESIMPULAN.....	56
B. SARAN.....	58
DAFTAR PUSTAKA.....	60

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Partai Politik merupakan instrumen yang tak terpisahkan dari sistem manapun di Negara manapun di dunia ini. Tidsk dapat dikatakan demokratis sebuah Negara apabila tidak terdapat partai politik didalamnya, karena pada hakikatnya partai politik merupakan manifestasi dan kebebasan masyarskat untuk membentuk kelompok sesuai dengan kepentingannya.¹

Keberadaan partai politik dapat dilihat sebagai suatu bentuk kebebasan hak asasi manusia serta keberadaannya sebagai suatu badan hukum. kebebasan hak asasi yang dimaksud adalah kebebasan untuk berserikat dan hidup dalam berorganisasi. Oleh sebab itu, dalam perkembangannya, kebebasan berserikat merupakan kebebasan yang diakui secara universal yang kemudian dikenal dengan kemerdekaan berserikat (*freedom of association*). Richard H. Pildes mengatakan bahwa tanpa adanya kemerdekaan berserikat, harkat kemanusiaan dapat berkurang karena dengan sendirinya seseorang tidak dapat mengekspresikan pendapat menurut keyakinan dan hati nuraninya.²

Partai politik merupakan salah satu komponen yang penting dalam dinamika perpolitikan bangsa. Partai politik dipandang sebagai salah satu cara atau kelompok individu untuk meraih kekuasaan. Partai politik sesungguhnya merupakan sebuah kendaraan, yang fungsinya untuk menyatukan orang-orang yang memiliki visi dan misi yang sama dalam penyelenggaraan negara.

¹ Muhadom Labolo Dan Teguh Ilham, 2012, *Partai Politik dan sistem Pemilihan Umum di Indonesia*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, hlm. 7-8.

² *Ibid.*

Menurut Soedarsono, partai politik merupakan pelembagaan dari kebebasan warga negara untuk berserikat dan berkumpul yang telah dijamin oleh Undang-Undang Dasar. Hal itu berarti, partai politik berfungsi sebagai pemberi wadah dari hak yang dimiliki oleh setiap warga negara untuk berserikat atau berkumpul.³

Di Indonesia, kemunculan partai politik tidak terlepas dari terciptanya iklim kebebasan yang luas bagi masyarakat pasca-runtuhnya pemerintahan kolonial belanda. Kebebasan tersebut memberikan ruang dan kesempatan kepada masyarakat untuk membentuk organisasi, termasuk partai politik. Sebenarnya, cikal bakal partai politik sudah ada sebelum kemerdekaan Indonesia. Partai politik yang lahir pada masa penjajahan tidak terlepas dari peranan gerakan-gerakan yang tidak hanya dimaksudkan untuk mendapatkan kebebasan yang lebih luas dari penjajah, juga menuntut adanya kemerdekaan. Hal ini dapat dilihat dari lahirnya partai-partai politik sebelum kemerdekaan.⁴

Selain didorong oleh adanya iklim demokrasi yang diberikan oleh pemerintah kolonial Belanda, kemunculan partai-partai politik di Indonesia juga tidak lepas dari karakteristik masyarakat Indonesia yang majemuk. sebagaimana dikatakan oleh John Furnival⁵ bahwa masyarakat Indonesia atau Hindia Belanda ketika itu merupakan masyarakat yang plural (plural society), yaitu suatu masyarakat yang terdiri dari dua atau lebih elemen atau tatanan sosial yang hidup berdampingan satu sama lain. Hanya saja, sambung Furnival, di antara mereka itu tidak pernah bertemu di dalam suatu unit politik. Namun, realitas di Indonesia menunjukkan bahwa masyarakat yang majemuk

³ Soedarsono, 2005, *Mahkamah Konstitusi sebagai pengawal Demokrasi : Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilu 2004 oleh Mahkamah Konstitusi RI*, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, hlm. 9.

⁴ Kacung Marjjan, 2010, *Sistem Politik Indonesia : Konsolidasi Demokrasi Pasca-Orde baru*, Prenada Media Grup, Jakarta, hlm. 60.

⁵ *Ibid.*

itu pada akhirnya bergabung dalam suatu unit politik besar yang dinamakan partai politik.

Partai politik juga sangat berperan penting dalam penyelenggaraan suatu negara. Dengan disahkannya Undang-Undang nomor 2 tahun 2011 tentang perubahan atas Undang-Undang nomor 2 tahun 2008 tentang Partai Politik yang bertujuan untuk menguatkan pelaksanaan demokrasi dan sistem kepartaian yang efektif sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar 1945⁶, maka partai politik menjadi suatu badan hukum yang bergerak untuk menciptakan tujuan dari Undang-Undang tersebut.

Pengaturan mengenai Pengesahan partai politik menjadi badan hukum yang dilakukan oleh pemerintah melalui verifikasi kebenaran dan kelengkapan sebagaimana diatur dalam undang-undang nomor 2 tahun 2011 tentang perubahan atas undang-undang nomor 2 tahun 2008 tentang pemilihan umum sangatlah berakibat bagi jalannya proses perpolitikan di Indonesia. Dikarenakan pengesahan partai politik menjadi badan hukum diartikan juga bahwa partai politik tersebut sudah dinyatakan lulus sebagai peserta pemilihan umum, hal ini dijelaskan dalam putusan Mahkamah Konstitusi nomor 67/PUU-XV/2017, yang pada petitum menjelaskan bahwa partai politik yang telah disahkan secara hukum, tidak perlu lagi diadakan verifikasi lebih lanjut, partai tersebut telah sah ditetapkan secara otomatis sebagai peserta pemilihan umum.⁷

Hal ini dikarenakan persyaratan verifikasi yang ditentukan dalam undang-undang tentang partai politik yaitu dalam pasal 3 yang berbunyi :⁸

⁶ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 tahun 2008 tentang Partai Politik.

⁷ Putusan Mahkamah Konstitusi nomor 67/PUU-XV/2017.

⁸ Undang-Undang nomor 2 tahun 2011 tentang perubahan atas Undang-Undang nomor 2 tahun 2008 tentang partai politik.

- 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 partai politik;
 - b. Nama, lambang, atau tanda gambar yang tidak mempunyai persamaan pada pokoknya atau keseluruhannya dengan nama, lambing, atau tanda gambar yang dipakai secara sah oleh partai politik lain sesuai dengan perundang-undangan;
 - c. Kepengurusan pada setiap provinsi paling sedikit 75% (tujuh puluh lima perseratus) dari jumlah kabupaten/kota pada provinsi yang bersangkutan dan paling sedikit 50% (lima puluh perseratus) 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.

Pengaturan mengenai syarat tersebut secara garis besar adalah sama dengan pengaturan mengenai persyaratan partai politik sebagai peserta pemilihan umum yang diatur di dalam undang-undang nomor 7 tahun 2017 tentang pemilihan umum, hal inilah yang membuat mahkamah konstitusi mengabulkan permohonan pengujian pasal 173 undang-undang nomor 7 tahun 2017 yang mengatur tentang persyaratan partai politik sebagai peserta pemilu. Yang dalam putusannya, mahkamah konstitusi mengatakan bahwa partai politik yang telah disahkan secara hukum, tidak perlu lagi ada verifikasi ulang, partai tersebut telah dinyatakan terdaftar sebagai peserta pemilihan umum setelah dinyatakan sah sebagai partai politik berbadan hukum oleh pemerintah.

Dari penjelasan diatas, mengatakan bahwa partai politik yang telah disahkan sebagai badan hukum oleh pemerintah, secara otomatis menjadikan partai politik tersebut sebagai peserta pemilihan umum, namun dalam pengaturannya, kedua Lembaga yang diberikan kewenangan untuk melakukan verifikasi yaitu, kewenangan kementerian hukum dan hak asasi manusia untuk melakukan verifikasi terhadap kelengkapan dan kebenaran berkas partai politik yang hendak mendaftarkan diri menjadi badan hukum, dan Komisi Pemilihan Umum yang juga diberikan kewenangan untuk melakukan verifikasi terhadap partai politik yang hendak mengikutsertakan partainya menjadi peserta pemilihan umum, sehingga tetap terjadi dual verifikasi yang dilakukan oleh kedua Lembaga tersebut, dengan persyaratan lulus verifikasi itu secara garis besar sama.

Dalam putusan Mahkamah Konstitusi nomor 15/PUU-IX/2011 yang membatalkan kewajiban bagi partai politik yang sudah terdaftar sebagai badan hukum untuk melakukan penyesuaian berdasarkan undang-undang nomor 2 tahun 2011 tentang perubahan atas undang-undang nomor 2 tahun 2008 tentang partai politik, yang memiliki arti bahwa kementerian hukum dan hak asasi manusia hanya melakukan verifikasi terhadap partai politik baru yang belum berstatus badan hukum yang hendak mendaftarkan partainya menjadi badan hukum.⁹

Kemudian, syarat-syarat pengesahan partai politik menjadi badan hukum juga tidak secara substansial mengaokomodir kepentingan dari partai politik, dikarenakan pengaturan mengenai anggaran dasar dan anggaran rumah tangga partai politik hanya mengakomodir peubahan saja. Sebagaimana diatur dalam peraturan Menteri hukum dan hak asasi manusia

⁹ Wahid, Politik Legislasi menentukan Demokrasi "Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-IX/2011".

nomor 34 tahun 2017 sebagaimana penjabaran dari persyaratan yang diatur dalam undang-undang nomor 2 tahun 2011 tentang perubahan atas undang-undang nomor 2 tahun 2008 tentang partai politik. Dalam pengaturan tersebut pemerintah hanya diberikan kewenangan untuk melakukan verifikasi terhadap perubahan anggaran dasar dan anggaran rumah tangga, namun dalam pendaftaran partai politik sebagai badan hukum yang baru, tidak ada pengaturan mengenai menasukkan anggaran dasar dan anggaran rumah tangga sebagai persyaratan. Sehingga Ketika terjadi sengketa dan mengharuskan pemerintah untuk melakukan verifikasi terhadap anggaran dasar dan anggaran rumah tangga, keputusan sepenuhnya ditangan pemerintah, bahan verifikasi yang digunakan oleh pemerintah juga hanya menggunakan persyaratan yang diatur dalam undang-yundang tentang partai politik, yang mana persyaratan tersebut di dalam putusan mahkamah konstitusi nomor 67/PUU-XV/2017 merupakan persyaratan administratif dan juga faktual, tidak terdapat persyaratan secara substansial yang dapat menjadikan bahan untuk pemerintah melakukan verifikasi sehingga dapat mengesahkan perubahan anggaran dasar dan anggaran rumah tangga partai politik yang baru mendaftarkan diri menjadi badan hukum.

Undang-undang tentang partai politik tersebut dibentuk tidak untuk memberikan kontrol penuh kepada pemerintah trrhadap pelaksanaan partai politik. Sebagai salah satu bentuk pemerintah memberikan kewenangan tersendiri terhadap partai politik adalah dengan memberikan kebebasan terhadap partai politik untuk menentukan anggaran dasar dan anggaran rumah tangga yang sesuai dengan dinamika di dalam partai politik tersebut dan dilakukan berdasarkan hasil dafi forum tertinggi pengambilan keputusan partai politik tersebut. sebagaimana dijelaskan dalam pasal 5 ayat (1) dan (2)

Undang-Undang nomor 2 tahun 2011 tentang perubahan atas Undang-Undang nomor 2 tahun 2008 tentang Partai politik yaitu :¹⁰

- 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.

Dengan adanya pasal tersebut, partai politik dapat membahas AD dan ART partainya secara bebas tanpa campur tangan pemerintah. Namun, untuk dapat disahkan menjadi suatu badan hukum, maka AD dan ART partai politik tersebut harus difaftarkan kepada pemerintah dengan menyertakan akta notaris. Berdasarkan pasal 4 Undang-undang nomor 2 tahun 2011 tentang perubahan atas Undang-Undang nomor 2 tahun 2008 tentang partai politik yang berbunyi :

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

¹⁰ *Ibid.*

sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diumumkan dalam Berita Negara Republik Indonesia.

Pemerintah dalam hal ini kementerian, berwenang untuk melakukan penelitian dan/atau verifikasi kelengkapan dan kebenaran administrasi pengajuan pendaftaran partai politik tersebut untuk kemudian di sahkan menjadi suatu badan hukum.

Suatu partai politik yang ingin mendaftarkan diri menjadi badan hukum diharuskan memenuhi syarat-syarat yang telah ditentukan dalam Undang-Undang nomor 2 tahun 2011 tentang perubahan atas Undang-Undang nomor 2 tahun 2008 tentang partai politik, yaitu pada Pasal 3 ayat (2) yang berbunyi:¹¹

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 perseratus) dari jumlah kabupaten/kota pada provinsi yang bersangkutan dan paling sedikit 50% (lima puluh perseratus) 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.

¹¹ Undang-Undang Nomor 2 tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 tahun 2008 tentang Partai Politik.

Dengan melengkapi syarat-syarat tersebut maka partai politik dapat melakukan pendaftaran menjadi badan hukum kepada kementerian yang kemudian akan di verifikasi kelengkapan dan kebenarannya berdasarkan pasal tersebut.

Kewenangan pemerintah dalam hal ini kementerian dalam mengesahkan kepengurusan Partai Politik, hanya dapat terjadi dalam keadaan normal atau tidak ada konflik internal dalam partai politik tersebut. Hal ini diatur dalam pasal 10 Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia nomor 34 tahun 2017 yang berbunyi : “untuk dapat mengajukan permohonan perubahan AD/ART Partai Politik, pemohon wajib mengunggah surat keterangan tidak dalam perselisihan internal partai politik dari mahkamah partai atau sebutan lain sesuai dengan AD/ART partai politik”. Berdasarkan pasal tersebut Kementerian tidak memberikan ruang untuk mengajukan permohonan perubahan AD/ART partai politik jika partai tersebut masih ada perselisihan internal. Hal tersebut sejalan dengan adanya aturan dalam Undang-Undang Nomor 2 tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang Undang nomor 2 tahun 2008 tentang partai politik pasal 32 yaitu :

- 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.

Dengan adanya mekanisme pendaftaran yang kemudian disahkan oleh kementerian, itu merupakan bentuk pengakuan pemerintah terhadap partai politik menjadi badan hukum, dan memiliki hak untuk menjalankan tugas dan wewenangnya sebagai partai politik berbadan hukum. Keputusan menteri

mengenai pengesahan partai politik tersebut, menjadi sah dan mengikat kepada pihak partai politik dan pihak pemerintah yang dalam hal ini kementerian yang berfokus pada bagian hukum dan hak asasi manusia sebagaimana disebut dalam Undang-Undang tentang partai politik. Adapun ketika terjadi masalah terkait AD/ART, dapat diselesaikan melalui jalur sebagaimana diatur dalam Undang-Undang nomor 2 tahun 2011 tentang perubahan atas Undang-Undang nomor 2 tahun 2008 tentang partai politik pasal 32 dan 33.

Dengan diberlakukannya Undang-Undang nomor 2 tahun 2011 tentang Partai politik dan juga PERMENKUMHAM nomor 34 tahun 2017 terkait dengan perselisihan yang terjadi dalam partai politik, pemerintah memberi kekuasaan penuh kepada partai politik untuk menyelesaikan perselisihan internal mereka masing-masing. Dengan demikian, dasar bagi kemenkumham untuk mengesahkan hasil perubahan kepengurusan atau perubahan AD/ART Partai politik adalah setelah partai politik tersebut menyelesaikan perselisihan partainya di mahkamah partai atau Kongres Luar Biasa partai tersebut atau sebutan lain tergantung pengaturan dari anggaran dasar dan anggaran rumah tangga partai tersebut.

Ketika mahkamah partai telah mengeluarkan putusan penyelesaian sengketa internak partai politik, maka kemenkumham memang dapat secara langsung mengesahkan keputusan mahkamah partai tersebut, namun hasil keputusan dari kemenkumham masih dapat ditolak kemudian dapat digugat oleh pihak yang keberatan ke PTUN, hal ini diatur dalam pasal 33 Undang-Undang nomor 2 tahun 2011 tentang Partai Politik yang menyatakan bahwa apabila dalam hal penyelesaian perselisihan secara internal tidak tercapai, penyelesaian perselisihan dilakukan di pengadilan negeri.

Aturan Pasal 33 tersebut kemudian mengurangi urgensi dari keputusan kemenkumham tentang pengesahan kepengurusan atau AD/ART Partai

Politik, dikarenakan keputusan kemenkumham mengenai pengesahan kepengurusan atau AD/ART Partai politik masih dapat digugat lagi ke Pengadilan negeri. Seperti dalam kasus yang terjadi pada Partai Persatuan Pembangunan (PPP), surat keputusan(SK) kemenkumha Nomor M.HH-07.AH.11.01 yang secara sepihak mengesahkan salah satu kepengurusan padahal internal konflik tersebut belum diselesaikan oleh mahkamah partai, SK tersebut kemudian dibatalkan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) dan pengadilan memerintahkan agar sengketa kepengurusan tersebut diselesaikan terlebih dahulu melalui internal Partai Politik.

Dalam kasus partai demokrat, kementerian hukum dan hak asasi manusia menolak terkait pengajuan pendaftaran perubahan kepengurusan dan anggaran dasar dan anggaran rumah tangga, alasan penolakan tersebut adalah persyaratan yang ada di dalam pasal 3 ayat (2) tidak terpenuhi secara menyeluruh, juga alasan kementerian hukum dan hak asasi manusia menolak pengajuan pendaftaran tersebut berdasar pada AD/ART yang telah disahkan pada kepengurusan sebelumnya.

Melihat kasus tersebut diatas, menjelaskan bagaimana pentingnya pengesahan yang dilakukan oleh pemerintah, walaupun partai politik telah diberikan kebebasan untuk mengatur anggaran dasar dan anggaran rumah tangga tersendiri tanpa campur tangan pemerintah, namun untuk perubahan kepengurusan dan anggaran dasar dan anggaran rumah tangga yang baru, terlebih dulu harus melalui verifikasi dari pemerintah, juga tidak terlepas dari verifikasi kebenaran berdasarkan pasal 3 ayat (2) Undang-Undang nomor 2 tahun 2011 tentang perubahan atas Undang-Undang nomor 2 tahun 2008 tentang Partai Politik, pemerintah dalam hal ini kementerian dibidang hukum dan hak asasi manusia, juga menjadikan anggaran dasar dan anggaran rumah tangga partai politik yang telah disahkan sebelumnya untuk dijadikan bahan pertimbangan dalam melakukan verifikasi dan penilaian terhadap pengajuan

pendaftaran anggaran dasar dan anggaran rumah tangga yang baru, hal tersebut membuktikan bahwa implikasi hukum terhadap keputusan menteri tentang pengesahan kepengurusan dan AD/ART partai politik menjadi sangat penting.

Berdasarkan penjelasan di atas, pengesahan kepengurusan dan anggaran dasar dan anggaran rumah tangga oleh pemerintah terhadap partai politik tidak hanya sekedar pengakuan oleh pemerintah terhadap partai politik, tetapi juga memiliki implikasi hukum yang sangat penting bagi berjalannya suatu partai politik. Berdasarkan pemaparan latar belakang tersebut di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian yaitu Tinjauan Yuridis Pengesahan Kepengurusan dan Anggaran dasar dan Anggaran Rumah Tangga Partai Politik oleh Pemerintah.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas maka penulis mengangkat rumusan masalah sebagai berikut :

- 1) Bagaimana penelaahan dilakukan dalam rangka pengesahan partai politik menjadi badan hukum ?
- 2) Bagaimana implikasi hukum pengesahan partai politik menjadi badan hukum ?

C. Tujuan Penelitian

1. Bertujuan untuk mengetahui bagaimana hal-hal yang ditelaah oleh pemerintah dalam melakukan verifikasi untuk mengesahkan partai politik menjadi badan hukum.
2. Bertujuan untuk mengetahui bagaimana implikasi hukum pengesahan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap partai politik menjadi badan hukum.

D. Kegunaan Penelitian

Adapun manfaat yang dapat diperoleh dari penulisan dan penelitian ini adalah sebagai berikut :

a. Secara teoritis

- i. Menjadi masukan dan bahan referensi di bidang hukum ketatanegaraan, khususnya terkait dengan kewenangan pemerintah dalam mengesahkan partai politik menjadi badan hukum.
- ii. Hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi pemikiran dan wawasan keilmuan khususnya bagi praktisi hukum, terutama bagi Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

b. Secara Praktis

- i. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi sehubungan dengan seberapa pentingnya pengesahan partai politik menjadi badan hukum.
- ii. Menjadi tambahan informasi bagi penegak hukum dan praktisi hukum terkait dengan bagaimana penelaahan yang dilakukan pemerintah dalam mengesahkan partai politik menjadi badan hukum, serta bagaimana implikasi hukum yang terjadi setelah partai politik tersebut disahkan menjadi badan hukum.

E. Keaslian Penelitian

Penelitian hukum yang penulis tulis berjudul “Analisis Yuridis Pengesahan Partai Politik menjadi Badan Hukum” merupakan asli dilakukan oleh penulis berdasarkan isu-isu yang berkembang dalam masyarakat dan ketatanegaraan Indonesia dengan menggunakan

beberapa pendekatan untuk menganalisis isu hukum yang dibahas dalam penelitian ini.

Penulisan ini berfokus pada bagaimana penelaahan yang dilakukan oleh pemerintah dalam melakukan verifikasi terhadap pemerintah dalam mengesahkan partai politik menjadi badan hukum. Juga berfokus pada bagaimana implikasi hukum yang terjadi setelah partai politik disahkan oleh pemerintah menjadi badan hukum setelah dilakukan verifikasi.

F. Metode Penelitian

1. Tipe Penelitian

Dalam mengerjakan penelitian ini, penulis menggunakan metode hukum normatif. Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum doktrinal yang juga sebagai penelitian perpustakaan atau studi dokumen karena penelitian ini dilakukan atau ditujukan hanya pada peraturan-peraturan yang tertulis atau bahan-bahan hukum yang lain.¹² Jadi penulis akan banyak menggunakan dokumen kepustakaan dalam mengerjakan penelitian ini.

2. Pendekatan Penelitian

Dalam mengerjakan penelitian hukum ini dilakukan melalui beberapa pendekatan. Pendekatan-pendekatan yang digunakan adalah sebagai berikut:¹³

¹² Soerjono Soekanto, dan Sri Mamudji, 2014, *Penelitian Hukum Normatif*, Raja Grafindo Persida, Jakarta, hlm. 14

¹³ Peter Mahmud Marzuki, 2011, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 137.

a. Pendekatan Perundang-Undangan (*Statue Approach*)

Penulis menggunakan pendekatan perundang-undangan dalam penulisan ini yaitu, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014, Undang-Undang Nomor 2 tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 tahun 2008, Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 34 Tahun 2017, serta Peraturan Perundang-Undangan lain terkait Partai Politik dan hubungan antara Partai politik dan Pemerintahan dalam penyelenggaraan negara.

b. Pendekatan Konsep (*Conceptuan Approach*)

Penulis menggunakan pendekatan konsep yang berkaitan dengan pengesahan partai politik menjadi badan hukum.

c. Pendekatan Kasus (*Case Approach*)

Penulis melakukan pendekatan kasus dengan cara melakukan Analisa terhadap pengesahan partai politik menjadi badan hukum yang dilakukan oleh pemerintah. Penulis juga menjadikan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 67/PUU-XV/2017 yang memeriksa dan memutus permohonan pengujian pasal 173 ayat (3) undang-undang nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum sebagai pertimbangan dalam penelitian penulis. Penulis juga menambahkan pendekatan kasus pada putusan Mahkamah Konstitusi nomor 15/PUU-IX/2011.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA DAN ANALISIS PERMASALAHAN PERTAMA

A. Tinjauan Umum Kewenangan

Kajian teori kewenangan berfokus pada kewenangan pemerintah dalam membuat suatu perbuatan hukum, yaitu berkaitan dalam membuat suatu kebijakan, terutama yang berkaitan dalam partai politik. Terkait dengan kajian teori kewenangan, penulis berfokus pada 3 (tiga) bagian yang akan berhubungan dengan penulisan ini, yaitu : (i) pengertian dan ruang lingkup kewenangan ; (ii) sumber kewenangan ; (iii) sifat kewenangan.

1. Pengertian Kewenangan

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kewenangan berasal dari kata “wenang” atau “berwenang yang memiliki arti mempunyai (mendapat) hak dan kekuasaan untuk mendapatkan sesuatu. Dalam KBBI juga menjabarkan mengenai pengertian wewenang dan kewenangan, antara lain :

Wewenang memiliki arti :

- a. Hak dan kekuasaan untuk bertindak ; kewenangan;
- b. Kekuasaan membuat keputusan; memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain;
- c. Fungsi yang boleh dilaksanakan.

Kewenangan memiliki arti :

- a. Hak berwenang;
- b. Hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu.

Selain itu “kekuasaan” dalam KBBI memiliki arti :

- a. Kuasa (untuk mengurus, memerintah, dan sebagainya)
- b. Kemampuan, kesanggupan;
- c. Kemampuan orang atau golongan, untuk menguasai orang atau golongan lain berdasarkan kewibawaan, wewenang, kharisma, atau kekuasaan fisik;
- d. Fungsi menciptakan dan memantapkan kedamaian, keadilan serta mencegah dan menindak ketidakdamaian atau ketidakadilan.¹⁴

Adapun “pemerintah” dalam KBBI memiliki arti :

- a. Sistem menjalankan wewenang dan kekuasaan mengatur kehidupan sosial, ekonomi, dan politik suatu negara atau bagian-bagiannya;
- b. Sekelompok orang yang secara bersama-sama memikul tanggung jawab terbatas untuk menggunakan kekuasaan;
- c. Penguasaan suatu negara.¹⁵

Dalam penjelasan umum Undang-Undang nomor 30 tahun 2004 tentang Administrasi Pemerintahan, menjelaskan bahwa Penggunaan kekuasaan negara terhadap Warga Masyarakat bukanlah tanpa persyaratan. Warga Masyarakat tidak dapat diperlakukan secara sewenang-wenang sebagai objek. Keputusan dan/atau Tindakan terhadap Warga Masyarakat harus sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Pengawasan terhadap Keputusan dan/atau Tindakan merupakan pengujian terhadap perlakuan kepada Warga Masyarakat yang terlibat telah diperlakukan sesuai dengan hukum dan memperhatikan prinsip-prinsip perlindungan hukum yang secara efektif dapat dilakukan oleh lembaga negara dan

¹⁴ Kamus Besar Bahasa Indonesia, 1994, cetakan pertama edisi II, Balai Pustaka, Jakarta, hlm. 1272.

¹⁵ Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Elektronik, 2008, Pusat Bahasa, Jakarta, hlm 1200..

Peradilan Tata Usaha Negara yang bebas dan mandiri. Karena itu, sistem dan prosedur penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan harus diatur dalam undang-undang.¹⁶

Tugas pemerintahan untuk mewujudkan tujuan negara sebagaimana dirumuskan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tugas tersebut merupakan tugas yang sangat luas. Begitu luasnya cakupan tugas Administrasi Pemerintahan sehingga diperlukan peraturan yang dapat mengarahkan penyelenggaraan Pemerintahan menjadi lebih sesuai dengan harapan dan kebutuhan masyarakat (*citizen friendly*), guna memberikan landasan dan pedoman bagi Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam pemerintahan. menjalankan tugas penyelenggaraan.¹⁷

Istilah wewenang disejajarkan dengan istilah “*bevoegdheid*” dalam istilah hukum Belanda. Kedua istilah ini terdapat sedikit perbedaan yang teletak pada karakter hukumnya, yaitu istilah “*bevoegdheid*” digunakan baik dalam konsep hukum publik maupun dalam konsep hukum privat, sementara istilah wewenang atau kewenangan di Indonesia selalu digunakan dalam konsep hukum publik.¹⁸ Kewenangan atau wewenang memiliki kedudukan penting dalam kajian hukum tata negara dan hukum administrasi.

Menurut Ensiklopedia administrasi, sebagaimana dikutip oleh Sadu Wasistiono (2005), bahwa: ¹⁹

“wewenang merupakan hak seorang pejabat atau lembaga untuk mengambil tindakan yang diperlukan agar tugas dan tanggung jawabnya dapat dilaksanakan dengan berhasil. Sedangkan yang dimaksud dengan tanggung jawab adalah keharusan pada seseorang

¹⁶ Penjelasan Umum Undang-Undang nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Philipus M. Hadjon, 1997, *Tentang Wewenang*, Yuridika, Surabaya, hlm. 1

¹⁹ Sadu Wasistiono, 2006, *Perkembangan Organisasi Kecamatan dari Masa ke Masa*, Fokus media, Bandung, hlm. 48.

pejabat untuk melaksanakan secara selayaknya segala sesuatu yang telah dibebankan kepadanya. Kewajiban adalah tanggung jawab yang harus dilaksanakan. Antara tugas, wewenang, tanggung jawab, dan kewajiban mempunyai kaitan sangat erat yang dapat dibedakan tetapi sulit untuk dipisahkan. Sedangkan tugas adalah pekerjaan yang berkaitan dengan status yang harus ditunaikan oleh seseorang. Sedangkan kewenangan adalah kekuasaan yang sah (legitimate power) atau kekuasaan yang terlembagakan (institutionalized power). Kekuasaan pada dasarnya adalah merupakan kemampuan yang membuat seseorang atau orang lain untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu sesuai keinginannya. Dalam pengertian administrasi, hal ini diarahkan untuk mencapai tujuan bersama (organisasi), kekuasaan dan sebaliknya. Jadi kewenangan dan kekuasaan pada dasarnya merupakan dua sisi mata uang yang tidak dapat dipisahkan”.

Dalam hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki eksekutif, legislatif, dan yudikatif adalah kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu Negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan disamping unsur-unsur lainnya, yaitu: a) Hukum; b) Kewenangan; c) Keadilan; e)kebijaklestarian; dan f)kebijakan.²⁰

Dalam literatur, ilmu pemerintahan dan ilmu hukum sering di temukan istilah kekuasaan, kewenangan dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang kekuasaan, biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa “ada satu pihak yang memerintah dan ada pihak lain yang diperintah”.²¹

Soerjono Soekanto mengemukakan pengertian “kekuasaan sebagai kemampuan untuk mempengaruhi pihak lain menurut kehendak yang ada

²⁰ Rusadi Kantaprawira, 1998, *Hukum dan Kekuasaan* Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 30

²¹ Miriam Budiarjo, 1998, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 35-36.

pemegang kekuasaan. Dijelaskan lebih lanjut bahwa adanya kekuasaan tergantung dari hubungan antara penguasa dan yang dikuasai, atau dengan kata lain antara pihak yang memiliki kemampuan melancarkan pengaruh dan pihak lain menerima pengaruh itu dengan rela atau karena terpaksa.²² Beda antara “kekuasaan” dan “wewenang” (*authority*) adalah bahwa setiap kemampuan untuk mempengaruhi pihak lain dapat dinamakan kekuasaan, sedang “wewenang” adalah kekuasaan yang ada pada seseorang atau kelompok orang yang mempunyai dukungan atau mendapat pengakuan dari masyarakat.²³

Menurut Bagir Manan “kekuasaan” tidak sama artinya dengan wewenang. Kekuasaan menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat wewenang berarti hak dan sekaligus kewajiban (*rechten en plichten*).²⁴ Menurut S.F. Marbun,²⁵ wewenang mengandung arti kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik, atau secara yuridis adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan-hubungan hukum. Dengan demikian wewenang pemerintahan memiliki sifat-sifat antara lain: (1) *express implied* (2) jelas maksud dan tujuannya; (3) terikat pada waktu tertentu; (4) tunduk pada batasan-batasan hukum tertulis dan tidak tertulis; dan (5) isi wewenang dapat bersifat umum (abstrak) dan konkrit.

Pengertian wewenang dan kewenangan diatur dalam Pasal 1 angka 5 dan 6 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.²⁶ Dinyatakan bahwa wewenang adalah hak yang dimiliki oleh

²² Soerjono Soekanto dalam Lukman Hakim, “Kewenangan Organ Negara dalam Penyelenggaraan Pemerintahan”, *Jurnal Konstitusi*, Vol. IV, Nomor 1, Juni 2011, hlm. 116.

²³ *Ibid.*

²⁴ Bagir Manan, *Loc.cit.*

²⁵ S.F. Marbun, 1997, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 154-155.

²⁶ Undang-Undang nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sementara kewenangan Pemerintahan yang selanjutnya disebut Kewenangan adalah kekuasaan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik. Dalam menjalankan kewenangannya, badan/ pejabat yang berwenang tidak diperkenankan bertindak melampaui kewenangannya (*ultra vires*). Karena, setiap penggunaan wewenang selalu dibatasi oleh materi (*materiae*), ruang (*locus*), dan waktu (*tempus*). Di luar batas-batas itu, suatu tindak pemerintahan merupakan suatu tindakan tanpa wewenang (*onbevoegdheid*).

Dari berbagai pengertian kewenangan dan pemisahan antara kewenangan dan kekuasaan di atas, kewenangan dapat disimpulkan memiliki arti yang sangat luas dan berperan penting dalam berbagai aspek penyelenggaraan negara, baik itu dalam ranah publik maupun dalam ranah privat. Kewenangan pemerintah dalam membuat kebijakan-kebijakan terkait penyelenggaraan negara, memiliki implikasi hukum yang mengikat kepada subjeknyang diaturnya, baik itu dalam aspek sosial, hukum, maupun politik.

2. Sifat Kewenangan

Dalam Hukum Administrasi Negara, sifat dari kewenangan pemerintah dalam penyelenggaraan negara dibedakan menjadi 3 (tiga) yaitu :²⁷

- a. Wewenang bersifat terikat, yakni wewenang yang harus dilauhi sesuai dengan aturan dasar yang menentukan waktu dan keadaan wewenang tersebut dapat dilaksanakan terutama rumusan dasar isi dan keputusan yang harus diambil;

²⁷ Nomensen Sinamo, 2010, *Hukum Administrasi Negara*, Jala Permata Aksara, Jakarta, hlm. 90.

- b. Wewenang bersifat fakultatif, yakni wewenang yang dimiliki oleh badan atau pejabat administrasi namun demikian tidak ada kewajiban atau keharusan untuk menggunakan wewenang tersebut dan sedikit banyak masih ada pilihan walaupun pilihan tersebut hanya dapat dilakukan dalam hal dan keadaan tertentu berdasarkan aturan dasarnya;
- c. Wewenang bersifat bebas, yakni wewenang badan atau pejabat pemerintahan (Administrasi) dapat menggunakan wewenangnya secara bebas untuk menentukan sendiri mengenai isi dan keputusan yang dikeluarkan, karena peraturan dasarnya memberi kebebasan kepada penerima wewenang tersebut.

3. Sumber Kewenangan

Sumber kewenangan mengacu pada bagaimana cara pemerintah memperoleh kewenangan atau kekuasaan tersebut. Maka dari itu, dalam kepustakaan hukum administrasi negara, sumber kewenangan juga dapat disebut cara memperoleh kewenangan²⁸. Maka, cara memperoleh wewenang pemerintahan (sumber wewenang) secara umum dapat diperoleh melalui cara-cara atribusi, delegasi dan terkadan juga melalui mandat yang ditempatkan sebagai cara tersendiri²⁹. Dengan adanya cara memperoleh kewenangan atau sumber timbulnya kewenangan bagi pemerintah, maka dapat dikatakan bahwa kewenangan pemerintah yang timbul berdasarakan sumber-sumber tersebut telah sah.

1. Atribusi

Istilah atribusi berasal dari bahasa latin yang terdiri dari kata *ad tribuere* yang artinya “memberikan kepada”. Konsep teknis Hukum Tata Negara dan

²⁸ Sri Nur Hari Susanto, “Metode Perolehan dan Batas-Batas Wewenang Pemerintahan”, *Administrative law and Governance journal*, Vol. 3 Issue 3, September 2020, hlm. 434

²⁹ *Ibid.*

Hukum Administrasi Negara mengartikan wewenang atribusi sebagai wewenang yang diberikan atau ditetapkan untuk pejabat tertentu.³⁰ Jabatan yang dibentuk oleh Undang-Undang Dasar (UUD) memperoleh wewenang dari UUD, sebagai salah satu contoh yaitu wewenang badan legislatif dalam fungsi legislasi yang diatur dalam pasal 20A ayat (1) UUD 1945 adalah mempunyai wewenang untuk membuat Undang-Undang bersama dengan Presiden.

Dalam pasal 11 Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan ditegaskan bahwa kewenangan diperoleh melalui atribusi. Kewenangan atribusi adalah wewenang pemerintah yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan, artinya wewenang pemerintah dimaksud telah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, wewenang ini kemudian yang disebut sebagai asas legalitas (*legalitietbeginse*).³¹ Wewenang yang diberikan dengan atribus, artinya wewenang yang langsung diberikan atau langsung ditentukan oleh peraturan perundang-undangan kepada penyelenggara negara.³²

Ciri-ciri atribusi menurut Suwoto Mulyosudarmo:³³

- a. Pembentukan kekuasaan secara atribusi melahirkan kekuasaan baru;
- b. Pembentukan kekuasaan secara atribusi harus dilakukan oleh suatu badan yang pembentukannya didasarkan pada peraturan perundang-undangan (*authorized organs*).

³⁰ Philipus M Hadjon, "Kebutuhan akan Hukum Administrasi Umum", *dalam Administrative Law and Governance Journal*. Volume 3 Issue 3, September 2020.

³¹ Nomensen Sinamo, *Op. Cit*, hlm. 94.

³² R. Wiyono, 2016, *Hukum acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Edisi Ketiga, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 68.

³³ Suwoto Mulyosudarmo, 1997, *Peralihan Kekuasaan*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 41.

2. Mandat

Kewenangan mandat adalah pelimpahan wewenang yang pada umumnya dalam hubungan rutin antara bawahan dengan atasan, kecuali dilarang secara tegas oleh peraturan perundang-undangan. Ditinjau dari segi tanggungjawab dan tanggungugatnya, maka wewenang mandat tanggungjawab dan tanggungugatnya berada pada pemberi mandat (mandans). Penerima mandat atau mandataris tidak dibebani tanggung jawab atas wewenang yang dijalaankan. Setiap saat wewenang tersebut dapat digunakan atau ditarik kembali oleh pemberi mandat.³⁴

Wewenang yang diberikan dengan mandat, artinya wewenang yang diberikan kepada mandataris (penerima mandat) dari mandans(pemberi mandat) melaksanakan wewenang untuk dan atas nama mandans. Pada wewenang yang diberikan dengan mandat, mandataris tidak sampai diberikan tanggung jawab dalam mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara oleh mandans, tetapi mandataris hanya sekedar diberikan wewenang untuk dan atas nama mandans mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara masih tetap pada mandans. Karena mandataris hanya sekedar diberikan wewenang untuk dan atas nama mandans mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara saja, maka setiap waktu mandans masih mempunyai wewenang untuk mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara tanpa mencabut terlebih dahulu mandat yang telah diberikan kepada mandataris.³⁵

Ciri-ciri mandat menurut Suwoto Mulyosudarmo:³⁶

³⁴ Nomensen Sinamo, *Loc.Cit*, hlm. 94-95.

³⁵ R. Wiyono, *Loc.Cit*, hlm. 68-69.

³⁶ Suwoto Mulyosudarmo, *Op.Cit*. hlm. 44.

- a. Pemberian kuasa hanya dapat diberikan oleh badan yang berwenang yaitu badan yang memperoleh kekuasaan secara atribusi (geattribueerde) atau oleh pemegang delegasi (gedelegeerde);
- b. Pemberian kuasa tidak membawa konsekuensi bagi penerima kuasa (gemandaatterd) untuk bertanggungjawab kepada pihak ketiga, namun dapat diwajibkan memberikan laporan atas pelaksanaan kekuasaan kepada pemberi kuasa. Tanggungjawab kepada pihak ketiga dalam kaitannya dengan tugas mandataris tetap berada pada pemberi kuasa (mandant);
- c. Konsekuensi teknis administrasinya adalah bahwa seorang pemegang kuasa harus bertindak atas nama pemberi kuasa (mandant) . Sedangkan seorang pemegang delegasi dan pemegang atribusi dapat bertindak mandiri;
- d. Penerima kuasa dapat melimpahkan kuasa kepada pihak ketiga hanya atas izin dari pemberi kuasa. Jika secara tegas pada pemberian sub mandat diperlukan karena pelimpahan kuasa, pada hakikatnya hanya sekedar pemberian hak untuk melakukan sebagian atau seluruh kekuasaan tanpa mengalihkan tanggungjawab.

3. Delegasi

Kewenangan Delegasi (delegatie bevoegdheid), adalah wewenang yang diperoleh atas dasar pelimpahan dan badan/organ pemerintahan lain.³⁷ Atribusi berkenaan dengan penyerahan wewenang baru dan tercantum dalam undang-undang. Artinya atribusi hanya terjadi ketika undang-undang melimpahkan wewenang secara langsung kepada organ pemerintahan tertentu. Sedangkan sifat wewenang delegasi adalah pelimpahan yang bersumber dari wewenang atribusi. Akibat hukum ketika wewenang dijalankan

³⁷ Nomensen Sinamo, *Loc.Cit.* hlm. 95.

adalah menjadi tanggungjawab penerima delegasi (delegetaris) dan wewenang tersebut tidak dapat digunakan lagi oleh pemberi wewenang kecuali pemberi wewenang (delegasi) menilai terjadi penyimpangan atau pertentangan dalam menjalankan wewenang tersebut, sehingga wewenang dicabut kembali oleh pemberi delegasi (mandans) dengan berpegang pada asas *contrariesactus*. Kesimpulannya wewenang delegasi dapat dicabut kembali oleh pemberi wewenang (delegansi) apabila nilai ada pertentangan dengan konsep dasar pelimpahan wewenang.³⁸

Delegasi adalah kewenangan yang dialihkan dari kewenangan atribusi dari suatu organ (institusi) pemerintahan kepada organ lainnya sehingga delegator (organ yang telah memberi kewenangan) dapat menguji kewenangan tersebut atas namanya, sedangkan pada Mandat, tidak terdapat suatu pemindahan kewenangan tetapi pemberi mandat (mandator) memberikan kewenangan kepada organ lain (mandataris) untuk membuat keputusan atau mengambil suatu tindakan atas namanya. Ada perbedaan mendasar antara kewenangan atribusi dan delegasi. Pada atribusi, kewenangan yang ada siap dilimpahkan, tetapi tidak demikian pada delegasi. Berkaitan dengan asas legalitas, kewenangan tidak dapat didelegasikan secara besar-besaran, tetapi hanya mungkin dibawah kondisi bahwa peraturan hukum menentukan mengenai kemungkinan delegasi tersebut. Delegasi harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut³⁹:

- a. delegasi harus definitif, artinya delegasi tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;
- b. delegasi harus berdasarkan ketentuan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan jika ada ketentuan yang memungkinkan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan;

³⁸ *Ibid*, hlm 94-95

³⁹ Lutfi Efendi, 2003, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi*, Banyumedia Publishing, Malang, hlm. 78

- c. delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi.
- d. Kewajiban memberikan keterangan (penjelasan), artinya delegasi berwenang untuk menerima penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut. Peraturan kebijakan, artinya delegans memberikan instruksi tentang penggunaan wewenang tersebut.

Ciri-ciri Delegasi menurut Suwoto Mulyosudarmo:⁴⁰

- a) Pendelegasian harus dilakukan oleh badan yang berwenang;
- b) Pendelegasian menyebabkan hilangnya wewenang bagi delegans dalam jangka waktu yang telah ditentukan;
- c) Delegataris harus bertindak atas nama sendiri.

B. Teori Partai Politik

1. Pengertian partai politik

Partai polittik merupakan szlah saatu pilar yang diharuskan dalam kehidupan politik demokratis saat ini. Sebagai suatu organisassi, partai politik secara ideal dimaksudkan untuk memobilisasi dan mengaktifkan masyarakat, meweAkili kepentingan tertentu, memberikan jalan kompromi bagi pendapat yang bersaing, serta menyediakan sarana suksesi kepemimpinan politik secara absah dan damai. Karena itu partai politik dalam pengertian modern dapat didefinisikan sebagai suatu kelompok yang mengajukan calon-calon bagi jabatan publik untuk dipilih oleh rakyat sehingga dapat mengontrol atau mempengaruhi tindakan-tindakan pemerintah.⁴¹

Maklumat Pemerintah Nomor X Pada 3 November 1945 tetntang anjuran Pemerintah tentang Pembentukan – Pembentukan Partai Politik,

40 Suwoto Mulyosudarmo, *Loc.Cit.* hlm. 47.

41 Poerwanto, P.K, 1994, *Partai Politik di Jndonesia*, P.T Rineks Pers, Jakarta, hlm. 25.

adalah dasar dan awal dari terciptanya sistem multi partai di negara republik Indonesia. sistem multi partai merupakan salah satu sistem kepartaian dalam sistem demokrasi negara hukum (democratische rechstaat). Namun sistem multi partai menyebabkan ketidak stabilan dalam berjalannya proses pemerintahan dibuktikan dengan badan konstituante yang tidak dapat menyelesaikan tugasnya dalam upaya membuat dan merumuskan konstitusi hingga pada tahun 1959. Penyebabnya adalah terjadinya perbedaan mendasar antara dasar negara islam dan pancasila yang tidak menemukan titik temu. Sampai pada saat pemberlakuan kembali Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia tidak menemukan kesimpulan yang tepat antara tidak adanya perubahan atau dengan adanya perubahan.⁴²

Miriam Budiarjo mengatakan bahwa partai politik adalah sarana politik untuk menjembatani elit-elit politik dalam upaya mencapai kekuasaan politik dalam suatu negara yang bercirikan mandiri da,am hal finansial, memiliki haluan politik tersendiri, mengusung kepentingan-kepentingan kelompok dalam urusan politik dan turut menyumbang *political development* sebagai suprastruktur politik.⁴³

Menurut Max Weber yang dikutip oleh Firmanzah mendefinisikan partai politik sebagai organisasj publik yang bertujuan untuk membawa pemimpinnya berkuasa dan memungkinkan para pendukungnya untuk mendapatkan keuntungan dari dukungan tersebut. Partai politik adalah organisasi yang bertujuan untuk membentuk opini publik. Sebagai ssuatu organisasi khas,

⁴² Mohammad Mahmudi, "Partai Politik Sebagai Badan Hukum Dalam Sistem Kepartaian Indonesia", *Jurnal Negara dan Keadilan*, Vol. 9 Nomor 1, 2020.

⁴³ Miriam Budiarjo, 1989, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, P.T Gramedia, Jakarta, hlm. 159.

partai politik ddilihat sebagai suatu bentuk organisasi yang berbeda dengan organisasi lain.⁴⁴

Partai politik di Indonesia di atur dalam Undang-Undang nomor 2 tahun 2011 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 tahun 2008 tentang Partai Politik. Dalam Undang-undang tersebut partai politik dijelaskan dalam Pasal 1 yaitu :

“Partai Politik adalah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan citacita 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”.

Dengan adanya Undang-Undang nomor 2 taahun 2011 tersebut mengesahkan dan memperjelas keberadaan praktik politik di Indonesia. Peraturan-peraturan yang mengatur tentang partai politik yang disahkan di Indonesia juga turut memperjelas hubungan antara partai politik dan penyelenggaraan negara.

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 perilaku Partai Politik yang terpola atau sistemik sehingga terbentuk budaya politik yang mendukung prinsip-prinsip dasar sistem demokrasi. Hal ini ditunjukkan dengan sikap dan perilaku Partai Politik

⁴⁴ Firmanzah, 2008, *Mengelola Partai Politik*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, hlm. 67.

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.⁴⁵

Adapun salah satu tujuan dari di legitimasikannya partai politik di Indonesia yaitu untuk memperkuat sistem presidensiil yang dianut oleh Indonesia. Praktiknya adalah dengan melakukan 4(empat) cara, yaitu :

- a) Mengkondisikan terbentuknya sistem multipartai sederhana;
- b) Memdorong terciptanya pelembagaan partai yang demokratis dan akuntabel;
- c) mengkondisikan terbentuknya kepemimpinan partai yang demokratis dan akuntabel;
- d) mendorong penguatan basis dan struktur kepartaian pada tingkat masyarakat.⁴⁶

Partai politik mempunyai posisi (status) dan peranan (role) yang sangat penting dalam setiap sistem demokrasi. Partai memainkan peran penghubung yang sangat strategis antara proses-proses pemerintahan dengan warga negara. Bahkan, para ahli politik dan ketatanegaraan berpendapat, partai politiklah yang sebetulnya menentukan demokrasi sebagaimana diungkapkan oleh Schattsneider (1942) "political parties created democracy". Oleh karena itu, partai politik merupakan pilar yang sangat penting untuk diperkuat derajat pelembagaannya (the degree of

⁴⁵ Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 11 tahun 2011 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 tahun 2008 tentang Partai Politik.

⁴⁶ *Ibid.*

institutionalization) dalam setiap sistem politik yang demokratis. Bahkan oleh Schattscheider dikatakan pula, “modern democracy is unthinkable save in terms of the parties”.⁴⁷

Pengaruh partai politik terhadap sistem demokrasi akan semakin jelas jika melihat fungsi-fungsi yang melekat padanya. Miriam Budiardjo menyebut empat fungsi partai politik: (i) komunikasi politik, (ii) sosialisasi politik, (iii) rekrutmen politik, dan (iv) pengatur konflik.⁴⁸ Mengingat pentingnya peran dan fungsi partai politik dalam sistem demokrasi – terlebih dalam sistem demokrasi perwakilan – maka tidak salah jika dikatakan berfungsi dan bekerjanya kehidupan negara yang demokratis, sangat bergantung pada keberadaan partai politiknya.⁴⁹

Pelembagaan partai politik merupakan proses pematapan sikap dan perilaku partai politik yang terpolat atau sistematis sehingga terbentuk suatu budaya politik yang mendukung prinsip-prinsip dasar sistem demokrasi. Dalam masalah kelembagaan partai, umumnya variabel—variabel yang menjadi bahan analisa adalah mengenai.⁵⁰

- a) Ideologi partai sebagai landasan platform, pemahaman sikap ideologis dan politik serta komitmen atas tujuan politik yang dicita-citakan;
- b) Demokrasi internal, yang dapat dilihat dalam implementasi peraturan dan prosedur, pengambilan keputusan, desentralisasi sumber daya dan pengawasan terhadap pelaksanaan kekuasaan, serta seleksi dan model kepemimpinan yang berjalan;

⁴⁷Jimly Asshidiqie, 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid 2*, Sekretariat Jendral Mahkamah Konstitusi, Jakarta, hlm. 103.

⁴⁸Miriam Budiardjo, *Loc.Cit.*hlm. 405-412.

⁴⁹Teguh Imansyah, “Regulasi Partai Politik dalam Mewujudkan Pengaturan Peran dan Fungsi Kelembagaan Partai Politik”, *Jurnal Rechtsvinding*, Vol. 1 Nomor 3, Desember 20212, hlm. 376.

⁵⁰Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 8 tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

- c) Sistem kaderisasi yang didalamnya juga menyangkut sistem rekrutmen dan keberadaan program kaderisasi yang jelas;
- d) Kohesivitas internal, yang terkait dengan kemampuan atas penyelesaian konflik internal;
- e) Hubungan konstituen;
- f) Otonomi keuangan, dimana menyangkut kontinuitas dan pengelolaan sumber dana.

Adapun hal-hal pokok yang diatur dalam penataan dan penyempurnaan Partai Politik di Indonesia adalah persyaratan pembentukan Partai Politik, persyaratan kepengurusan Partai Politik, perubahan AD dan ART, rekrutmen dan pendidikan politik, pengelolaan keuangan Partai Politik dan kemandirian Partai Politik.⁵¹

2. Hubungan Partai Politik dan Pemerintahan

Undang-Undang nomor 2 tahun 2011 tentang perubahan atas Undang-Undang nomor 2 tahun 2008 tentang Partai politik pada pasal 2 menjelaskan tentang bagaimana kepengurusan partai politik dapat dibentuk, mulai dari sebelum melakukan pendaftaran, yaitu dengan memenuhi persyaratan pada pasal 2 tersebut, kemudian sampai pada tahap verifikasi yang dilakukan oleh pemerintah.

Dalam Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 34 Tahun 2017 pada pasal 1 Ketentuan Umum ayat 3 (tiga) menjelaskan bahwa "Pendaftaran Partai Politik adalah pendaftaran pendirian dan pembentukan Partai Politik untuk mendapatkan pengesahan sebagai Badan Hukum Partai Politik". Sejalan dengan bunyi pasal tersebut, agar partai politik dapat menjalankan fungsinya sebagai badan hukum, maka partai politik diharuskan

⁵¹ Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 2 tahun 2011 *Loc.Cit.*

untuk mendaftarkan partainya dan melalui tahap verifikasi yang dilakukan oleh pemerintah.

Kepengurusan partai politik yang telah dibentuk setelah memenuhi persyaratan yang telah ditentukan dalam Undang-Undang nomor 2 tahun 2011, harus terlebih dahulu didaftarkan kepada pemerintah sehingga dapat disahkan menjadi badan hukum dan menjalankan tugas dan wewenangnya sebagai badan hukum.⁵²

Sebagai sebuah organisasi, partai politik tidak lepas dari mekanisme suksesi kepemimpinan guna keberlanjutan kepengurusan sebuah partai. Melalui suksesi kepemimpinan inilah keberlanjutan partai politik sebagai penentu stabilisasi demokrasi dapat diberlangsungkan. Namun yang terjadi, tidak jarang partai politik yang sedang melakukan suksesi kepemimpinan malah mengalami perpecahan sehingga menimbulkan dualisme kepemimpinan.⁵³

Setiap perbuatan partai politik yang berkaitan dengan penyelenggaraan negara harus lebih dulu didaftarkan melalui permohonan kepada pemerintah, dalam hal ini Kementrian Hukum dan Hak Asasi Manusia, sebagaimana telah diatur dalam Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 34 tahun 2017 tentang Tata Cara Pendaftaran Pendirian Badan Hukum, Perubahan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah tangga, Serta perubahan Kepengurusan Partai Politik.⁵⁴

Pendaftaran dan/atau perubahan kepengurusan dan/atau anggaran dasar dan anggaran rumah tangga partai kepada pemerintah tersebut, tidak

⁵² Undang-Undang Nomor 2 tahun 2011, *Loc.Cit.*

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 34 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Pendirian Badan Hukum, Perubahan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga, serta Perubahan Kepengurusan Partai Politik..

hanya sebagai bentuk pengakuan pemerintah terhadap partai politik yang telah mendaftar sebagai badan hukum, namun juga sebagai bentuk kontrol pemerintah terhadap partai politik sebagai salah satu penyelenggara negara dan pilar demokrasi.

Dalam Mekanisme pendaftaran dan perubahan kepengurusan dan AD/ART partai politik yang telah diatur dalam Undang-Undang dan PERMENKUMHAM, pemerintah dapat menolak atau menerima permohonan dari partai politik yang memohonkan pendaftaran atau perubahan kepengurusan dan/atau AD/ARTnya setelah dilakukan verifikasi. Setelah penolakan oleh pemerintah, dalam mekanisme pendaftaran dan perubahannya, partai politik yang merasa bahwa keputusan yang telah dikeluarkan oleh pemerintah tidak memuaskan, maka pihak dari partai tersebut bisa mengajukan gugatan terhadap keputusan pemerintah tersebut di pengadilan, hal ini dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 2 tahun 2011 juga dalam PERMENKUMHAM nomor 34 tahun 2017.

Terkaait dengan perubahan anggaran dasar dan anggaran rumah tangga partai politik sebagaimana dijelaskan dalam pasal 5 ayat (1) dan (2) Undang-Undang nomor 2 tahun 2011 tentang perubahan atas Undang-Undang nomor 2 tahun 2008 tentang Partai politik yaitu :

- 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.

Berdasarkan beberapa aturan diatas, menjelaskan keterikatan partai politik dan pemerintah. Terkait dengan hubungan partai politik dan pemerintah, Politik pada dasarnya erat kaitannya dengan kekuasaan (power). Politik

merupakan sarana untuk memaksakan kehendak suatu pihak kepada pihak lain dengan cara-cara tertentu. Seseorang berpolitik orientasinya adalah memperoleh kekuasaan, logikanya setelah berkuasa dengan kekuasaan yang dimiliki maka ia akan menanamkan pengaruhnya kepada orang lain. Anggota DPR misalnya, ia dicalonkan oleh partainya sehingga ia duduk di legislatif, maka setelah ia menjabat sebagai legislator maka ia akan memasukkan kepentingan-kepentingan partainya, kepentingan pribadinya dan kepentingan constituentnya dalam setiap kebijakan yang dirumuskan oleh DPR.⁵⁵

Selain itu, menurut Budiardjo politik selalu menyangkut tujuantujuan dari seluruh masyarakat (public goals) dan bukan tujuan pribadi (private goals). Dengan demikian dapat dipahami bahwa politik yang dijalankan oleh satu negara harus dilaksanakan dengan tujuan menyejahterakan rakyat bukan hanya menguntungkan salah satu pihak. Singkatnya, politik adalah instrumen untuk mewujudkan tujuan-tujuan masyarakat.⁵⁶

Konsep-konsep pokok yang terkait dengan politik menurut Budihardjo, adalah: (i) Negara (state) (ii) Kekuasaan (power) (iii) Pengambilan kebijakan (decision making) (iv) Kebijakan (policy), (v) Pembagian (distribution) atau alokasi (allocation) kekuasaan.⁵⁷

Dalam mekanisme perubahan kepengurusan dan/atau AD/ART partai politik, sebelum didaftarkan perubahannya, Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 34 tahun 2017 pasal 10 memberikan batasan, bahwa partai tersebut harus terlebih dahulu terlepas dari sengketa internal partai politik, yang dalam hal lain peraturan tersebut juga memberikan kewenangan

⁵⁵ Wayu Eko Yudiatmaja, "Pola Hubungan Politik dan Birokrasi di Indonesia". *Jurnal Ilmu Administrasi Negara* Vol. 1, hlm. 12.

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ *Ibid.*

penuh terhadap partai politik untuk menyelesaikan sengketa internalnya di hadapan Mahkamah Partai atau sebutan lain sesuai dengan Anggaran Dasar partai politik tersebut.⁵⁸

Dalam Pasal 32 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik menyatakan bahwa penyelesaian sengketa internal partai politik dilakukan oleh Mahkamah Partai, putusan Mahkamah Partai adalah final dan mengikat secara internal. Sementara itu pada pasal 33, disebutkan bahwa apabila perselisihan tersebut belum selesai maka penyelesaiannya dilakukan melalui pengadilan negeri. Putusan pengadilan negeri adalah putusan pertama dan terakhir dan hanya bisa dilakukan kasasi di Mahkamah Agung.⁵⁹

C. Hasil Analisis Permasalahan Pertama

Sebagaimana penulis telah memaparkan pada latar belakang penulis mengambil rumusan masalah ini, bahwa suatu partai politik yang hendak memperoleh haknya sebagaimana diatur didalam undang-undang nomor 2 tahun 2011 tentang peubahan atas undang-undang nomor 2 tahun 2008 tentang partai politik, partai tersebut diharuskan mendaftarkan partainya menjadi badan hukum ke kementerian.

Pengaturan mengenai diharuskannya partai politik didaftarkan ke kementerian menjadi badan hukum yang diatur dalam undang-undang nomor 2 tahun 2011 tentang peubahan atas undang-undang nomor 2 tahun 2008 tentang partai politik memiliki arti bahwa partai politik dapat menerima haknya sebagai partai politik berbadan hukum sebagaimana diatur dalam pasal 12 Undang-Undang nomor 2 tahun 2008 tentang partai politik yaitu yang berbunyi :

⁵⁸ PERMENKUMHAM, *Loc.Cit.*

⁵⁹ Nalom Firdaus Kurniawan, "kekuatan Putusan Mahkamah Partai Ditinjau dari Sistem Kekuasaan Kehakiman Menurut UUD 1945, dalam Ahmad Gelora Mahardika", *Jurnal Hukum dan Perundang-Undangan*, Vol, 1, hlm. 70.

Partai Politik berhak:

- a) memperoleh perlakuan yang sama, sederajat, dan adil dari negara;
- b) mengatur dan mengurus rumah tangga organisasi secara mandiri;
- c) memperoleh hak cipta atas nama, lambang, dan tanda gambar Partai Politik sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- d) ikut serta dalam pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, serta kepala daerah dan wakil kepala daerah sesuai dengan peraturan perundangundangan;
- e) membentuk fraksi di tingkat Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah provinsi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- f) mengajukan calon untuk mengisi keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- g) mengusulkan pergantian antarwaktu anggotanya di Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- h) mengusulkan pemberhentian anggotanya di Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- i) mengusulkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden, calon gubernur dan wakil gubernur, calon bupati dan wakil bupati, serta calon walikota dan wakil walikota sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- j) membentuk dan memiliki organisasi sayap Partai Politik; dan k. memperoleh bantuan keuangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja

Negara/Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dalam penjelasan umum Undang-Undang tentang partai politik tidak memberikan pengertian dengan jelas bahwa yang dapat memperoleh hak tersebut di atas hanyalah partai politik yang telah mendaftarkan diri dan telah lulus verifikasi serta disahkan oleh pemerintah menjadi badan hukum. Namun, pada huruf (d) menjelaskan bahwa salah satu hak yang dapat diperoleh partai politik adalah ikut serta dalam pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, serta kepala daerah dan wakil kepala daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Hak tersebut hanya dapat diperoleh Ketika partai politik telah menjadi partai politik berbadan hukum, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang tentang pemilihan umum, bahwa salah satu syarat diterimanya partai politik menjadi peserta pemilihan umum adalah terdaftar menjadi badan hukum yang mana dalam mekanismenya diatur dalam peraturan perundang-undangan yaitu telah lulus verifikasi yang diatur di dalam Undang-Undang nomor 2 tahun 2008 jo. Undang-Undang nomor 2 tahun 2011 tentang partai politik, kemudian juga diatur dalam peraturan Menteri hukum dan hak asasi manusia nomor 34 tahun 2017 tentang tata cara pendaftaran pendirian badan hukum, perubahan anggaran dasar dan anggaran rumah tangga, serta perubahan kepengurusan partai politik.

Terkait dengan persyaratan partai politik untuk menjadi badan hukum, dalam Undang-undang nomor 2 tahun 2011 tentang perubahan atas undang-undang nomor 2 tahun 2008 tentang partai politik, pada pasal 3 yang berbunyi :

- 3) Partai politik harus didaftarkan ke kementrian untuk menjadi badan hukum.

- 4) Untuk menjadi badan hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1), partai politik harus mempunyai :
- a. Akta notaris partai politik;
 - b. Nama, lambang, atau tanda gambar yang tidak mempunyai persamaan pada pokoknya atau keseluruhannya dengan nama, lambing, atau tanda gambar yang dipakai secara sah oleh partai politik lain sesuai dengan perundang-undangan;
 - c. Kepengurusan pada setiap provinsi paling sedikit 75% (tujuh puluh lima perseratus) dari jumlah kabupaten/kota pada provinsi yang bersangkutan dan paling sedikit 50% (lima puluh perseratus) dari jumlah kecamatan pada kabupaten/kota yang bersangkutan.
 - d. Kantor tetap pada tingkatan pusat, provinsi, dan kabupaten/kotasampai tahapan terakhir pemilihan umum; dan;
 - e. Rekening atas nama Partai Politik.

Kemudian dilanjutkan dengan pengaturan pelaksanaan didalam Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 34 tahun 2017 tentang tata cara pendaftaran pendirian badan hukum, perubahan anggaran dasar dan anggaran rumah tangga, serta perubahan kepengurusan partai politik.

Proses verifikasi yang dilakukan oleh pemerintah untuk mengesahkan partai politik menjadi badan hukum hanya dilakukan terhadap partai politik yang baru saja memohonkan partainya untuk mendaftarkan diri sebagai partai politik berbadan hukum, sebagaimana dijelaskan dalam Pada putusan Mahkamah Konstitusi nomor 15/PUU-IX/2011 yang membatalkan kewajiban bagi partai politik yang sudah terdaftar yang sudah terdaftar sebagai badan

hukum melakukan penyesuaian berdasarkan Undang-undang nomor 2 tahun 2011 tentang partai politik.

Dalam persyaratan partai politik menjadi badan hukum yang secara teknis diatur dalam peraturan Menteri hukum dan hak asasi manusia nomor 34 tahun 2017 mengelompokkan persyaratan-persyaratan tersebut menjadi 3 (tiga) yaitu: i. data pemohon; ii. Data isian; iii. Dokumen persyaratan.

Dari ketiga persyaratan tersebut, kesemuanya bersifat administratif, kecuali persyaratan mengenai domisili dan kantor pusat partai politik. Berdasarkan penelitian penulis, bahwa persyaratan yang ditentukan oleh pemerintah untuk menjadikan partai politik sebagai badan hukum yang kemudian akan berimplikasi pada keikutsertaan partai politik menjadi peserta pemilu tidak substantif, dikarenakan pada persyaratan tersebut tidak mengikutkan anggaran dasar dan anggaran rumah tangga partai politik. Persyaratan tersebut hanya mengikutkan struktur kepengurusan partai politik yang akan mendaftarkan diri sebagai badan hukum.

Sementara itu didalam undang-undang nomor 2 tahun 2011 tentang perubahan atas undang-undang nomor 2 tahun 2008 tentang partai politik menjelaskan mengenai mekanisme pendaftaran dan perubahan anggaran dasar dan anggaran rumah tangga partai politik, juga menjelaskan mengenai perubahan kepengurusan partai politik. Yang mana di dalam ketentuan mengenai perubahan anggaran dasar dan anggaran rumah tangga partai politik hanya mengakomodir perubahan anggaran dasar dan anggaran rumah tangga partai politik yang kemudian didaftarkan ke kementerian. Pengaturan tersebut tidak mengakomodir partai politik yang baru mendaftarkan partainya menjadi badan hukum, sehingga anggaran dasar dan anggaran rumah tangga partai politik tersebut belum terdaftar di pemerintah. Sehingga pengaturan pasal 10 ayat (2) peraturan Menteri hukum dan hak asasi manusia yang

mengatur bahwa permohonan perubahan anggaran dasar dan anggaran rumah tangga partai politik harus lebih dahulu dilakukan pemeriksaan/verifikasi oleh pemerintah tidak memiliki bahan untuk melakukan verifikasi, sehingga dapat terjadi kesewenang-wenangan oleh pemerintah dalam menetapkan keputusan mengenai pengesahan anggaran dasar dan anggaran rumah tangga.

Sebagaimana contoh kasus yang terjadi pada sengketa partai demokrat, kementrian hukum dan hak asasi manusia menolak terkait pengajuan pendaftaran perubahan kepengurusan dan anggaran dasar dan anggaran rumah tangga hasil KLB moeldoko, alasan penolakan yang dilakukan oleh kementrian hukum dan hak asasi manusia adalah bahwa permohonan tersebut tidak memenuhi syarat yang ditentukan dalam pasa 3 ayat (2) undang-undang nomor 2 tahun 2011 tentang perubahan atas undang-undang nomor 2 tahun 2008 tentang partai politik, juga pemerintah dalam hal ini kementrian bidang hukum dan hak asasi manusia juga menggunakan anggaran dasar dan anggaran rumah tangga yang telah disahkan oleh pemerintah pada kepengurusan sebelumnya.

Dengan tidak adanya anggaran dasar dan anggaran rumah tangga dimasukkan dalam persyaratan pendaftaran partai politik menjadi badan hukum, maka jika terjadi sengketa pada partai politik yang baru mendaftarkan diri menjadi badan hukum, maka kementrian hukum dan hak asasi manusia hanya menggunakan pasal 3 ayat (2) undang-undang nomor 2 tahun 2011 tentang perubahan atas undang-undang nomor 2 tahun 2008 tentang partai politik dan juga persyaratan administratif yang diatur dalam peraturan Menteri hukum dan hak asasi manusia nomor 34 tahun 2017. Yang mana diartikan bahwa mekanisme verifikasi perubahan anggaran dasar dan anggaran rumah tangga terhadap partai politik yang baru terdaftar menjadi badan hukum adalah murni keputusan pemerintah.

Kemudian, hal yang mendasari permasalahan mengenai adanya dual verifikasi yaitu verifikasi yang dilakukan oleh pemerintah dalam hal ini kementerian hukum dan hak asasi manusia untuk mengesahkan partai politik menjadi badan hukum dan verifikasi yang dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) untuk menyatakan partai politik menjadi peserta pemilu, berdasarkan penelitian penulis hal tersebut dikarenakan persyaratan antara kedua verifikasi tersebut pada garis besarnya sama, namun pengesahan partai politik menjadi badan hukum pada putusan Mahkamah Konstitusi nomor 67/PUU-XV/2017 menyatakan bahwa, verifikasi yang dilakukan oleh kementerian untuk mengesahkan partai politik menjadi badan hukum itu sudah dianggap cukup, dikarenakan verifikasi tersebut melakukan verifikasi secara faktual. Maka dari itu, partai politik yang telah dinyatakan sah menjadi badan hukum dengan memenuhi persyaratan yang telah ditentukan Undang-undang tentang partai politik, tidak perlu lagi ada verifikasi selanjutnya dengan persyaratan yang secara substansial itu sama.⁶⁰

⁶⁰ putusan Mahkamah Konstitusi nomor 67/PUU-XV/2017.