

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai Konstitusi tertulis Republik Indonesia, pasca reformasi telah mengalami empat tahap perubahan, yaitu; *petama* pada tanggal 19 Oktober 1999, *kedua* pada tanggal 18 Agustus 2000, *ketiga* pada tanggal 9 November 2001, dan perubahan *keempat* pada tanggal 10 Agustus 2002. Keseluruhan perubahan konstitusi tersebut tentunya mempunyai implikasi terhadap sistem pemerintahan dan ketatanegaraan, termasuk adanya penghapusan lembaga negara dan penambahan lembaga negara baru.¹ Salah satu lembaga baru yang merupakan pengejawantahan amanat konstitusi adalah lahirnya Mahkamah Konstitusi.² Kehadirannya melalui Pasal 24A dan 24C UUD NRI 1945, yang memiliki 5 kewenangan, atau biasa juga disebut 4 kewenangan dan 1 kewajiban.³ 5 kewenangan tersebut yaitu:⁴ (i) menguji undang-undang terhadap UUD NRI 1945; (ii) memutus sengketa kewenangan konstitusional antarlembaga negara; (iii) memutus pembubaran partai politik; (iv) memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum; dan (v) memutus pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut UUD.

¹ Soimin dan Mashuriyanto, *Mahkamah Konstitusi dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: UII Press 2013), hlm. 50.

² *Ibid.*

³ Anwar C, *Teori dan Hukum Konstitusi*, cetakan kedua, (Malang: Intrans Publishing 2011), hlm. 260.

⁴ *Ibid.*, hlm. 261.

Berbeda dengan permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD NRI 1945 dimana akses terhadap Mahkamah Konstitusi tampaknya agak luas, maka yang memiliki *legal standing* untuk mengajukan permohonan pembubaran partai politik sebagaimana diatur dalam Pasal 68 Undang-Undang Mahkamah Konstitusi hanya Pemerintah. Pemerintah yang dimaksud dalam penjelasan tersebut adalah pemerintah pusat. Dalam hal ini pemerintah pusat sebagai satu kesatuan adalah dibawah pimpinan Presiden.⁵

Dibeberapa negara bahkan dikatakan bahwa Mahkamah Konstitusi menjadi pelindung (*protector*) konstitusi,⁶ menurut peneliti melindungi konstitusi artinya melindungi hak-hak asasi manusia, dan juga menjaga konstitusi agar dapat dilaksanakan secara bertanggung jawab sesuai kehendak rakyat dan cita-cita demokrasi. Penegasan atas pengakuan dan pemberian hak-hak asasi manusia sebagaimana diatur dalam konstitusi dasar suatu negara, adalah salah satu ciri pokok negara demokrasi yang berlandaskan hukum. Melindungi hak-hak asasi manusia dengan tanpa mengurangi hak yang dimiliki oleh masyarakat termasuk hak untuk menegakkan keadilan, namun dalam hal pengajuan pembubaran partai politik ke Mahkamah Konstitusi masyarakat tidak diberikan *legal standing*, ini menunjukan bahwa hak masyarakat untuk menegakkan keadilan telah diabaikan. Sehingga hal ini telah bertentangan dengan asas *equality before the law* yang

⁵ Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Cetakan Ketiga, (Jakarta: Sinar Grafika, 2015), hlm. 33.

⁶ *Ibid.*, hlm 7.

kemudian ditegaskan dalam Pasal 27 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dewasa ini banyak negara di dunia telah mengakomodasi partai politik didalam sistem politik yang demokratis. Hal ini juga yang dilakukan oleh negara Republik Indonesia yang dalam sistem demokrasi konstitusional telah mengakomodasi partai politik dalam rangka mewujudkan kedaulatan rakyat. Partai politik adalah salah satu dari infrastruktur politik, sedangkan infrastruktur politik di Indonesia meliputi keseluruhan kebutuhan yang diperlukan dibidang politik dalam rangka pelaksanaan tugas-tugas yang berkenan dengan asal mula, bentuk dan proses pemerintahan pada tingkat negara.⁷

Partai politik merupakan salah satu manifestasi dari hak kebebasan berserikat sebagaimana tercermin dalam Pasal 28 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Partai politik tersebut menjadi sangat dibutuhkan oleh karena partai politik mempunyai posisi (status) dan peranan (*role*) sebagai penghubung yang sangat strategis antara proses-proses pemerintahan dengan warga negara. Bahkan sistem kepartaian yang baik akan menentukan bekerjanya sistem ketatanegaraan berdasarkan prinsip *check and balances* dalam arti yang luas.⁸ Sistem kepartaian di Indonesia berkembang secara pesat, ini bisa dilihat dengan jumlah partai yang terus bertambah. Penambahan kuantitas partai tidak seimbang

⁷ Inu Kencana dan Azhri, *Sistem Politik Indonesia*, cetakan ke-6, (Bandung: PT Refika Aditama, 2010), hlm. 79.

⁸ Jimly Asshiddiqie, *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik dan Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Konstitusi Press 2005), hlm. 52.

dengan besaran kualitas yang partai berikan untuk masyarakat. Partai politik yang seharusnya menjadi wadah bagi masyarakat untuk menyalurkan aspirasi, namun partai politik kontemporer hanya dijadikan kendaraan untuk mendapatkan kekuasaan. Slogan-slogan yang dicitrakan dalam berbagai media hanya menjadi “surga telinga” bagi masyarakat.

Oleh karena partai politik merupakan cermin kebebasan berserikat (*freedom of association*) dan berkumpul (*freedom of assembly*) sebagai wujud adanya kemerdekaan berfikir (*freedom of thought*) serta kebebasan berekspresi (*freedom of expression*), keberadaannya sangat dilindungi melalui konstitusi dalam negarademokrasi konstitusional.⁹ Namun demikian, kebebasan berserikat memilikibatasan yang diperlukan dalam masyarakat demokratis demi keamanan nasionaldan keselamatan negara, untuk mencegah kejahatan, serta untuk melindungi hakdan kebebasan lain.¹⁰ Pembatasan tersebut juga merupakan bentuk pengawasan terhadap partai politik sebagai konsekuensi atas prinsip negara hukum.

Dalam perkara di Mahkamah Konstitusi tidak semua orang boleh mengajukan permohonan dan menjadi pemohon. Adanya kepentingan hukum saja sebagaimana dikenal dalam hukum acara perdata maupun hukum acara tata usaha negara tidak dapat dijadikan dasar. Dalam hukum acara perdata dikenal adagium

⁹ Moh. Shaleh, *Akibat Hukum Pembubaran Partai Politik Oleh Mahkamah Konstitusi*, Jurnal Konstitusikerjasama antara Mahkamah Konstitusi dengan Pusat Kajian Konstitusi Fakultas Hukum Universitas NarotamaSurabaya, Volume I Nomor. 1, November 2011, hlm. 7.

¹⁰ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2010), hlm. 272.

point d' internet point d'action, yaitu apabila ada kepentingan hukum boleh mengajukan gugatan. Yang dimaksud dengan *legal standing* atau *personae standi in judicio* adalah hak atau kedudukan hukum untuk mengajukan gugatan atau permohonan di depan pengadilan (*standing to sue*). Doktrin yang dikenal di Amerika tentang *standing to sue* diartikan bahwa pihak tersebut mempunyai kepentingan yang cukup dalam satu perselisihan yang dapat dituntut untuk mendapatkan keputusan pengadilan atas perselisihan tersebut. *Legal Standing* adalah satu konsep yang digunakan untuk menentukan apakah satu pihak terkena dampak secara cukup sehingga satu perselisihan diajukan ke depan pengadilan. Ini adalah satu hak untuk mengambil langkah merumuskan masalah hukum agar memperoleh putusan akhir dari pengadilan.¹¹

Secara umum, ukuran yang dipakai dalam menilai apa yang disebut *persone standi in judicio* sesungguhnya dikatakan secara sederhana bahwa kepentingan hukum yang dimiliki satu pihak terlanggar, sehingga dia melakukan satu aksi berupa gugatan (*point d' internet point d'action*). Akan tetapi di Mahkamah Konstitusi kepentingan hukum demikian ditarik secara lebih abstrak ke arah hak-hak konstitusi dan dirumuskan dengan lebih terperinci.¹²

Legal standing terhadap perkara pembubaran partai politik hanya melalui satu jalur yaitu pemerintah. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 68 Undang-Undang Mahkamah Konstitusi bahwa Pemerintah yang dimaksud adalah Pemerintah Pusat.

¹¹ Maruarar Siahaan, *Op.Cit.*, hlm. 65.

¹² *Ibid.*, hlm. 170.

Sehingga pasal tersebut menempatkan pemerintah pusat sebagai satu-satunya pihak yang mempunyai *legal standing* dalam usul perkara pembubaran partai politik. Sementara keputusan akhir apakah partai politik dapat dibubarkan atau tidak itu merupakan kewenangan Mahkamah Konstitusi sesuai Pasal 24C UUD NRI 1945.

Mencermati Pasal 68 Undang-Undang Mahkamah Konstitusi tersebut terhadap makna Pasal 1 ayat (2) dan Pasal 27 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 dapat dilihat telah terjadi inkonsistensi dalam penerapan hukum, dimana kedaulatan rakyat dikesampingkan dengan adanya pasal 68 Undang-Undang Mahkamah Konstitusi tersebut.

Pemberian hak eksklusif hanya kepada pemerintah untuk menjadi pemohon dalam pembubaran partai politik dapat menimbulkan beberapa persoalan. *Pertama*, pemerintah (Presiden) adalah orang partai politik atau setidaknya orang yang ketika proses pencalonan menjadi Presiden dan atau Wakil Presiden melalui partai politik, sehingga menjadi hal yang sangat mustahil bagi Presiden untuk membubarkan partai politiknya sendiri sekalipun secara nyata partai politik tersebut melakukan pelanggaran-pelanggaran yang berakibat dapat dibubarkan. *Kedua*, dalam menyusun kabinet, Presiden dan Wakil Presiden selalu berkoalisi dengan beberapa partai politik yang memiliki kursi di parlemen. Akibatnya sangat sulit bagi Presiden untuk mengajukan pembubaran terhadap partai politik yang menjadi mitra koalisinya. *Ketiga*, pemerintah berpotensi menyalahgunakan kekuasaannya untuk mengusulkan pembubaran partai politik yang menjadi lawan politiknya.

Akan tetapi, permasalahan yang kemudian muncul adalah berkaitan dengan pemegang *legal standing* untuk pengusulan pembubaran partai politik hanya ‘dimonopoli’ oleh pemerintah. Sementara, saat ini belum pernah ada inisiatif dari pemerintah untuk mengusulkan pembubaran partainya sendiri walaupun terindikasi korupsi. Pemberian peran tunggal kepada pemerintah untuk mengusulkan pembubaran partai politik jelas menutup pihak lain, seperti perseorangan atau kelompok masyarakat, untuk dapat mengusulkan pembubaran partai politik. Implikasinya, akan tumpul peran warga negara dalam pengawasan partai politik, padahal dalam negara yang demokratis peran warga negara sebagai pemegang kedaulatan tertinggi sangat strategis, apalagi dalam hal pengawasan partai politik yang *notabene* adalah penyuplai wakil-wakil rakyat di pemerintahan.

Peran warga negara dalam melakukan pengawasan terhadap partai politik belum sepenuhnya maksimal. Pengawasan partai politik saat ini oleh warga negara dilakukan melalui mekanisme pemilihan umum, yang mana melalui mekanisme itu warga negara dapat memberikan *reward and punishment* terhadap kinerja dan aktivitas partai politik. Namun mekanisme pengawasan melalui pemilu sebenarnya terlalu lama dan tidak efektif. Padahal kebutuhan pengawasan itu tidak hanya sekedar ketika pemilu berlangsung, namun juga pasca pemilu dilaksanakan. Pengawasan pasca pemilu penting dilakukan untuk menjaga eksistensi partai politik agar selalu sesuai koridor peraturan perundang-undangan. Hal ini penting dilakukan karena membiarkan partai politik dengan kekuasaan yang besar tanpa ada pengawasan adalah sama dengan membiarkan adanya penyalahgunaan

kekuasaan. Potensi penyelewengan atau bahkan penyalahgunaan kekuasaan sangat mungkin terjadi manakala kekuasaan tidak diawasi oleh masyarakat. Bahkan Lord Acton sudah pernah memberikan sinyalemen, bahwa kekuasaan cenderung disalahgunakan, tetapi kekuasaan yang mutlak pasti disalahgunakan (*power tendsto corrupt, but absolute power corrupts absolutely*).

Merujuk pada penjelasan yang menjadi kekhawatiran calon peneliti di atas menunjukkan bahwa posisi pemerintah tidak cukup untuk menjadi satu-satunya yang punya *legal standing* dalam pembubaran partai politik, harus ada pihak yang tidak punya kepentingan di dalam partai politik. Sehingga apabila partai politik melakukan pelanggaran yang bertentangan dengan ideologi negara dan konstitusi negara maka ada pihak yang benar-benar optimal dalam mengajukan gugatan ke Mahkamah Konstitusi. Karena lembaga yang punya kewenangan untuk membubarkan partai politik yaitu Mahkamah Konstitusi bersifat pasif dan juga lembaga yang punya *legal standing* untuk membubarkan partai politik hanya pemerintah yang notabenenya berasal dari partai politik, dikhawatirkan tidak akan ada yang mengajukan gugatan pembubaran partai politik. Maka dari itu diperlukan perluasan *legal standing* pemohon dalam pembubaran partai politik,

Berpijak pada hal di atas, lantas muncul gagasan perlunya restrukturisasi terhadap konsep pemohon pembubaran partai politik. Sudah saatnya pemohon perkara pembubaran partai tak hanya dimonopoli pemerintah. Berbagai elemen bangsa yang lain perlu mendapat hak yang sama. Bagaimanapun, partai politik adalah

faktor kunci keberhasilan demokrasi. Maka, menjaga partai politik dari perilaku korup merupakan tugas bersama segenap elemen bangsa.

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut, calon peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dalam sebuah skripsi dengan judul **Urgensi Perluasan *Legal standing* Pemohon Dalam Pembubaran Partai Politik Oleh Mahkamah Konstitusi.**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas maka dapat dikemukakan rumusan permasalahan sebagai berikut:

1. Apa urgensi perluasan *legal standing* pemohon dalam pembubaran partai politik oleh Mahkamah Konstitusi ?
2. Bagaimana pengaturan perluasan *legal standing* pemohon dalam pembubaran partai politik oleh Mahkamah Konstitusi ?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini bertujuan untuk:

1. Menganalisis urgensi peluasan permohonan pembubaran partai politik oleh Mahkamah Konstitusi;
2. Mengkonstruksi pengaturan pembubaran partai politik oleh Mahkamah Konstitusi.

1.4 Manfaat Penelitian

1. Sesuai dengan ketentuan yang berlaku pada setiap perguruan tinggi yaitu sebagai syarat dalam menempuh ujian akhir untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum.
2. Melalui penelitian ini diharapkan diperoleh pengetahuan dan pemahaman tentang pengaturan *legal standing* pemohon dalam pembubaran partai politik oleh Mahkamah Konstitusi.
3. Sebagai sumbangan pemikiran terhadap dunia akademis tentang pengaturan *legal standing* pemohon pembubaran partai politik oleh Mahkamah Konstitusi