

MODEL PENYELESAIAN PERSELISIHAN PARTAI POLITIK SECARA INTERNAL MAUPUN EKSTERNAL

THE MODEL OF POLITICAL PARTY DISPUTE SETTLEMENT INTERNALLY AND EXTERNALLY

TRI CAHYA INDRA PERMANA

Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta

Jl. A. Sentra Primer Baru Timur, Pulo Gebang, Jakarta Timur 13950

Email : trichayaindrapermana@yahoo.co.id

ABSTRAK

Undang-Undang Parpol mengatur bahwa perselisihan Parpol diselesaikan secara internal oleh Mahkamah Partai atau sebutan lain daripada itu dan secara eksternal oleh Pengadilan Negeri dan Mahkamah Agung. Substansi perselisihan yang final dan mengikat di Mahkamah Partai adalah perselisihan kepengurusan, selebihnya dapat diajukan upaya hukum ke Pengadilan Negeri dan Mahkamah Agung. Di dalam praktek, pengaturan tersebut telah menjauhkan dari rasa keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan, oleh karenanya sebaiknya direvisi yang mana perselisihan PAW, pelanggaran terhadap hak anggota partai politik, penyalahgunaan wewenang, pertanggungjawaban keuangan, dan atau keberatan terhadap keputusan partai politik (termasuk keputusan untuk tidak memutuskan terhadap sesuatu hal) final dan mengikat dengan Putusan MPP. Sedangkan perselisihan kepengurusan dapat diajukan upaya hukum ke Mahkamah Konstitusi.

Kata kunci : perselisihan parpol, mahkamah partai, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi

ABSTRACT

Political parties act stipulates that a political party dispute resolved internally by the Mahkamah Partai or other designation of that and externally resolved by the District Court and the Supreme Court. The dispute substance in Mahkamah Partai which is final and binding is about organization dispute, the other can be settled in District Court and the Supreme Court. In practice, that arrangement makes the decision apart from the sense of justice, legal certainty and utility. Therefore, these rules should be revised so that the regulation of PAW, violations of the rights of members of political parties, abuse of authority, financial liability, or an objection to the decision of political parties (including the decision not to decide on something) is final and binding through Mahkamah Partai decision. While the organization disputes can be submitted to the Constitutional Court for legal action.

Keywords : political party dispute, Mahkamah Partai, Supreme Court, Constitutional Court

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sebagai sebuah organisasi politik, Partai Politik diisi oleh anggota Partai Politik yang telah memenuhi persyaratan yang ditetapkan oleh undang-undang yang sebagian daripadanya memiliki kedudukan sebagai pengurus partai politik. Dalam menjalankan kepengurusannya, pengurus partai politik mendapat kepercayaan dari anggota-anggota partai politik untuk menentukan arah kebijakan partai yang secara garis besar dituangkan di dalam Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga partai. Di samping itu, pengurus partai juga harus mengacu pada Pancasila sebagai ideologi negara dan tunduk pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Peraturan perundang-undangan yang melingkupi tindakan partai politik yang direpresentasikan oleh pengurusnya antara lain Undang-Undang tentang Partai Politik, Undang-Undang tentang Pemilu, Undang-Undang tentang MD3 dan beberapa undang-undang lainnya.

Dalam menjalankan kepengurusannya, tidak bisa dihindari adanya perselisihan di antara anggota partai politik, anggota partai politik dengan pengurus partai politik, bahkan perselisihan di antara sesama pengurus partai politik. Mengenai jenis perselisihan partai politik diatur di dalam Undang-Undang tentang Partai Politik, sedangkan mekanisme Pergantian Antar Waktu anggota Dewan yang juga berpotensi menjadi sebuah perselisihan partai politik diatur di dalam Undang-Undang tentang MD3. Menurut Penjelasan Pasal 32 ayat (1) Undang-Undang Partai Politik disebutkan jenis-jenis perselisihan partai politik antara lain : Perselisihan yang berkenaan dengan kepengurusan, Pelanggaran terhadap hak anggota partai politik, Pemecatan tanpa alasan yang jelas, Penyalahgunaan wewenang, Pertanggungjawaban keuangan, dan atau Keberatan terhadap keputusan partai politik.

Di samping yang disebutkan di dalam Undang-Undang Partai Politik tersebut di atas, perselisihan partai politik juga berkembang di dalam praktek. Misalnya keberatan terhadap kebijakan pengurus partai politik yang tidak melakukan pergantian antar waktu¹ (PAW) bagi anggotanya. Keberatan ini diajukan oleh anggota partai politik yang seharusnya menggantikan anggota parpol yang di-PAW. Keberatan semacam ini

¹ Dalam bahasa normatifnya sebagaimana diatur di dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3) adalah Peresmian Pemberhentian dan Peresmian Pengangkatan Antar Waktu Anggota DPR/DPRD

memang tidak lazim sebab pada umumnya perselisihan terjadi karena anggota parpol di-PAW sehingga timbul perselisihan antara anggota partai yang di PAW dengan pengurus Partai yang melakukan PAW.

Faktor penyebabnya adalah keengganan atau setidak-tidaknya ketidaksegeraan dari pimpinan parpol yang bersangkutan untuk mengusulkan pemberhentian sebagai anggota Dewan meskipun misalnya anggota Dewan yang melakukan tindak pidana tersebut telah berstatus sebagai narapidana. Dengan tidak adanya usulan pemberhentian sebagai anggota Dewan, maka Pergantian Antar Waktunya tidak dapat diproses sehingga setelah bebas menjalani hukuman, dikhawatirkan ia dapat menjabat kembali sebagai anggota Dewan. Kasus yang nyata adalah sebagaimana yang menimpa Wakil Ketua DPRD Kota Surabaya periode Tahun 2009-2014, Musyafak Rouf dari Partai Kebangkitan Bangsa, meskipun ia telah berstatus sebagai narapidana namun pemberhentian antar waktunya tidak segera diusulkan oleh pimpinan partai politik yang bersangkutan hingga menjelang kebebasannya dari menjalani hukuman.

Mekanisme penyelesaian perselisihan partai politik sesungguhnya telah diatur di dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik pada Pasal 32 dan Pasal 33 yang mengatur sebagai berikut :

Pasal 32 mengatur bahwa:

- 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.
- 3) Susunan mahkamah Partai Politik atau sebutan lain sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan oleh Pimpinan Partai Politik kepada Kementerian.
- 4) Penyelesaian perselisihan internal Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (2) harus diselesaikan paling lambat 60 (enam puluh) hari.
- 5) Putusan mahkamah Partai Politik atau sebutan lain bersifat final dan mengikat secara internal dalam hal perselisihan yang berkenaan dengan kepengurusan.

Pasal 33 mengatur bahwa:

- 1) Dalam hal penyelesaian perselisihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 tidak tercapai, penyelesaian perselisihan dilakukan melalui Pengadilan Negeri.
- 2) Putusan Pengadilan Negeri adalah putusan tingkat pertama dan terakhir, dan hanya dapat diajukan kasasi kepada Mahkamah Agung.
- 3) Perkara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselesaikan oleh Pengadilan Negeri paling lama 60 (enam puluh) hari sejak gugatan perkara terdaftar di kepaniteraan Pengadilan Negeri dan oleh Mahkamah Agung paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak memori kasasi terdaftar di kepaniteraan Mahkamah Agung.

Meskipun Undang-Undang Partai Politik telah mengatur mekanisme penyelesaian perselisihan Partai Politik, namun pengaturan mengenai penyelesaian perselisihan parpol tersebut di atas mengandung kontradiksi. Hal itu ditunjukkan meskipun di dalam Pasal 32 disebutkan putusan Mahkamah Parpol bersifat final dan mengikat secara internal namun masih membuka kemungkinan upaya hukum ke Pengadilan Negeri dan Mahkamah Agung.

Selain di dalam normanya sudah mengandung kontradiksi, di dalam prakteknya pun yang terjadi saat ini terjadi dualisme penyelesaian perselisihan yaitu PTUN dan Peradilan Umum khususnya mengenai perselisihan kepengurusan dan PAW banyak yang langsung diajukan ke pengadilan karena ketidaktahuan anggota parpol. Gugatan mengenai PAW di PTUN tidak ditujukan kepada Pimpinan/Fungsionaris partai politik karena mereka bukanlah pejabat tata usaha negara, akan tetapi ditujukan kepada Gubernur/Menteri Dalam Negeri/Presiden atas Surat Keputusan tentang Peresmian Pemberhentian dan Peresmian Pengangkatan Pergantian Antar Waktu Anggota DPR/DPRD yang diterbitkannya, sedangkan gugatan di PN didasarkan pada perbuatan melawan hukum berdasarkan Pasal 1365 KUHPerdara yang dilakukan oleh Pimpinan/Fungsionaris partai politik.

Dalam beberapa yurisprudensi tetap putusan MA dalam perkara PAW telah ditetapkan bahwa perselisihan parpol merupakan urusan internal partai politik sehingga sebelum mengajukan gugatan di peradilan umum, harus ditempuh terlebih dahulu upaya penyelesaian oleh internal partai yang bersangkutan. Artinya, Peradilan Umum baru

berwenang untuk memeriksa dan mengadilinya, apabila pemberhentian sebagai anggota parpol telah ditempuh upaya penyelesaian internal melalui parpol yang bersangkutan.

Untuk perselisihan kepengurusan, dalam kasus sengketa kepengurusan Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dan Partai Golongan Karya (Golkar), masing-masing Mahkamah Partainya telah menjatuhkan putusan. Untuk PPP, diputus pada tanggal 11 Oktober 2014 oleh Mahkamah Syariah Dewan Pimpinan Pusat Partai Persatuan Pembangunan Nomor : 49/PIP/MP-DPP.PPP/2014 yang putusannya pada pokoknya menyatakan Pengurus Harian DPP PPP periode 2011-2015 selaku Eksekutif PPP yang susunan personalianya sesuai hasil keputusan Muktamar VII PPP Tahun 2011 di Bandung dengan Ketua Umum DR. H. Suryadharma Ali, M.Si dan Sekretaris Jenderal Ir. HM Romahurmuzyi, M.T. dan mengharuskan diselenggarakannya Muktamar selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari setelah dibacakannya putusan. Sengketa kepengurusan Partai Golkar diputus pada tanggal 3 Maret 2015 oleh Mahkamah Partai Golkar melalui putusan No. 01/PI-GOLKAR/II/2015, No. 02/PI-GOLKAR/II/2015, dan No. 03/PI-GOLKAR/II/2015 yang putusannya multitafsir.

Atas putusan Mahkamah Partai sebagaimana tersebut di atas, maka Menteri Hukum dan HAM (Menkumham) menganggap sengketa Partai Golkar dan PPP telah selesai secara internal dan dicatatkanlah perubahan pengurus oleh Menkumham menurut kewenangannya. Pasal 23 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik disebutkan sebagai berikut:

- (1) Pergantian kepengurusan partai politik di setiap tingkatan dilakukan sesuai dengan AD dan ART;
- (2) Susunan kepengurusan hasil pergantian kepengurusan Partai Politik tingkat pusat didaftarkan ke kementerian paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak terbentuknya kepengurusan yang baru;
- (3) Susunan kepengurusan baru Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan Keputusan Menteri paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak diterimanya persyaratan;

Pasal 1 angka 6 dan angka 7 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik mengatur

bahwa menteri adalah menteri yang membidangi urusan hukum dan hak asasi manusia, sedangkan kementerian adalah kementerian yang membidangi urusan hukum dan hak asasi manusia.

Pasca putusan Mahkamah Parpol kedua partai tersebut di atas, perselisihan muncul kembali di Pengadilan Tata Usaha Negara karena pencatatan yang dilakukan oleh Menkumham dianggap telah menyalahi kewenangannya yang hanya bersifat deklaratif dimana di dalam kepengurusan Partai Golkar yang dicatatkan oleh Menkumham adalah kepengurusan hasil Munas Ancol dengan Ketua Umum Agung Laksono dan Sekretaris Jenderal Zainuddin Amali. Dalam kepengurusan PPP yang dicatatkan adalah kepengurusan hasil Mukhtar Surabaya dengan Ketua Umum Romahurmuziy dan Sekretaris Jenderal Ir. Aunur Rofik.

Pencatatan yang demikian tidak bisa dipungkiri karena Menkumham yang menerbitkan SK yaitu Yasona H Laoly notabene adalah kader Partai Politik yang juga berkepentingan dengan keberadaan Koalisi Indonesia Hebat di DPR karena kepengurusan Partai Golkar hasil Munas Ancol dan kepengurusan PPP hasil Munas Surabaya telah menyatakan bergabung dengan Koalisi Indonesia Hebat. Dengan bergabungnya kedua kepengurusan yang telah disahkan oleh Menkumham, maka kekuatan KMP di Parlemen akan berkurang secara signifikan, sebaliknya kekuatan KIH akan bertambah.

Dinamika sosial politik ini membawa pesan (*message*) yang ingin didengar, diketahui, dipahami, dan kemudian dilaksanakan oleh pihak yang dituju yaitu para pemegang kekuasaan politik². Pesan yang ingin disampaikan oleh Menkumham kepada para pemegang kekuasaan politik hanya Tuhan dan Menkumham yang tahu. Apa yang telah dilakukan oleh Menkumham menjadi catatan sejarah dalam penyelesaian perselisihan parpol yang berkaitan dengan kepengurusan dan membawa pesan (*message*) tersendiri bagi para peneliti di bidang politik dan hukum.

Meskipun Menkumham telah mencatatkan kedua kepengurusan tersebut di atas, namun putusan Mahkamah Agung dalam perkara Nomor 490 K/TUN/2015 dan 504 K/TUN/2015 menyatakan sependapat dengan Putusan PTUN Jakarta dalam sengketa PPP dan Partai Golkar melawan Menkumham bahwa tindakan Menkumham merupakan

² Ahmad Fadlil Sumadi, *Politik Hukum, Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi: Aktualisasi Konstitusi dalam Praksis Kenegaraan* (Malang: Setara Press, 2013), Hlm. 21

sebuah intervensi pemerintah terhadap urusan internal Partai Politik yang berkedok pengesahan.

Jika benar adanya, maka kekuatan yang lebih besar sesungguhnya berada di balik pelaksanaan wewenang Menkumham yaitu partai-partai politik pendukung pemerintah. Dalam keadaan yang demikian, Kamarudin Sahid mengatakan bahwa partai politik yang secara teoritis diyakini sebagai institusi demokrasi, justru tampil sebagai “pembunuh” demokrasi. Partai Politik bukanlah pendukung otentik demokratisasi, melainkan bagian dari pemeliharaan *status quo* yang harus direformasi³.

Atas dasar ketentuan Pasal 23 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik tersebut di atas, maka Menkumham sesungguhnya memiliki wewenang secara atributif untuk mencatatkan perubahan pengurus Partai Politik akan tetapi ada rambu-rambu yang harus dipatuhi oleh Menkumham yaitu :

Pertama, kewenangan Menkumham tersebut dapat dilakukan dalam keadaan normal atau tidak ada perselisihan di antara pengurus partai politik yang bersangkutan. Jika ada perselisihan, maka Menkumham tidak boleh menerbitkan keputusan pencatatan perubahan pengurus partai politik tersebut sampai perselisihannya selesai atau telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

Kedua, kewenangan Menkumham untuk mencatatkan perubahan pengurus partai politik bersifat deklaratif. Pasal 54 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan membedakan Keputusan menjadi 2 (dua) yaitu keputusan yang bersifat konstitutif dan deklaratif. Di dalam penjelasannya disebutkan bahwa keputusan yang bersifat konstitutif adalah keputusan yang bersifat penetapan mandiri oleh Pejabat Pemerintahan. Sedangkan Keputusan deklaratif didefinisikan sebagai keputusan yang bersifat pengesahan setelah melalui proses pembahasan di tingkat pejabat pemerintahan yang menetapkan keputusan yang bersifat konstitutif. Dalam hal pencatatan perubahan kepengurusan partai politik, putusan yang bersifat konstitutif bukan diterbitkan oleh Pejabat melainkan oleh Majelis Hakim Mahkamah Partai. Dengan kata lain, kewenangan deklaratif Menkumham hanyalah kewenangan “stempel” atau *copy paste* saja dari putusan Mahkamah Parpol.

³ Kamarudin Sahid, *Memahami Sosiologi Politik* (Bogor: Ghalia Indonesia, 2011), Hlm. 311

Ketiga, kewenangan Menkumham tersebut bersifat pasif yang artinya Menteri harus menunggu datangnya permohonan dari pengurus Parpol yang bersangkutan. *A contrario*-nya, Menkumham tidak boleh secara aktif berkirim surat meminta kepada pengurus parpol agar segera mengajukan permohonan pencatatan perubahan pengurus partai politik karena hal tersebut akan menimbulkan kesan keberpihakan.

Rambu-rambu tersebut diperlukan agar di dalam pelaksanaannya tidak terjadi penyalahgunaan wewenang yaitu penggunaan wewenang tidak sebagaimana mestinya. Dalam hal ini pejabat menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain yang menyimpang dari tujuan yang telah diberikan kepada wewenang itu.⁴

B. Perumusan Masalah

Atas dasar latar belakang masalah dan fakta-fakta yang telah disebutkan di atas, pertanyaan yang perlu untuk diteliti antara lain sebagai berikut :

- 1) Dalam hal perselisihan parpol yang seperti apa penyelesaian perselisihan secara internal dilakukan dan siapa yang berwenang mengadilinya ?
- 2) Dalam hal perselisihan parpol yang seperti apa penyelesaian perselisihan secara eksternal dilakukan dan siapa yang berwenang mengadilinya ?
- 3) Bagaimana model penyelesaian perselisihan parpol perlu diatur agar lebih berkeadilan, berkepastian hukum dan bermanfaat bagi masyarakat ?

II. PEMBAHASAN

Untuk menjawab ketiga persoalan tersebut di atas, politik hukum digunakan sebagai arahan pembuatan hukum atau *legal policy* lembaga-lembaga negara dalam pembuatan hukum dan sekaligus sebagai alat untuk menilai dan mengkritisi apakah sebuah hukum yang dibuat sudah sesuai atau tidak dengan kerangka pikir *legal policy* tersebut untuk mencapai tujuan negara⁵.

Politik hukum juga menghadapkan pada pilihan-pilihan hukum yang masing-masing pilihan hukum mempunyai konsekuensi hukum. Konsekuensi hukum yang ditimbulkan tidak boleh bertentangan dengan tujuan negara dalam hal ini salah satu tujuan negara yang hendak dicapai adalah melindungi segenap bangsa dan seluruh

⁴ Philipus M Hadjon, *Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Konteks Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Disingkat UUAP)*, Varia Peradilan No. 358 (September 2015), hlm. 41

⁵ Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi* (Jakarta: Rajawali Pers, 2006), hlm. 16

tumpah darah Indonesia, maka hukum yang berlaku di bidang politik tidak boleh berpotensi menimbulkan perpecahan diantara partai-partai politik. Jika dirasakan ada, maka hukum-hukum tersebut harus diubah bahkan dinyatakan tidak berlaku lagi melalui saluran-saluran yang resmi. Satjipto Rahardjo mengatakan upaya tersebut sebagai usaha yang sistematis untuk mengubah masyarakat⁶.

Dari norma yang terkandung di dalam Pasal 32 dan 33 Undang-Undang Partai Politik beserta penjelasannya dapat dimaknai bahwa yang dimaksud dengan penyelesaian perselisihan parpol secara internal adalah penyelesaian perselisihan partai politik yang dilakukan oleh Mahkamah Partai Politik (MPP) atau sebutan lain dari itu, sedangkan penyelesaian perselisihan parpol secara eksternal adalah penyelesaian perselisihan partai politik yang dilakukan oleh lembaga atau perangkat di luar partai politik. Jenis-jenis perselisihan yang terdapat di dalam Undang-Undang maupun yang berkembang di dalam praktek, kesemuanya harus melalui MPP, *spiritnya* karena MPP dianggap paling mengetahui suasana kebatinan dari Parpol yang bersangkutan. Oleh karenanya penyelesaian secara eksternal baru dapat dilakukan manakala upaya di MPP sudah dilakukan. Konsekuensinya lembaga penyelesaian eksternal harus menyatakan tidak berwenang untuk memeriksa, memutus dan menyelesaikan perselisihan jika mekanisme penyelesaian internal belum ditempuh.

Meskipun semua jenis perselisihan parpol harus diajukan terlebih dahulu melalui mekanisme penyelesaian internal, namun tidak semua perselisihan dapat diajukan upaya hukum atau diupayakan penyelesaiannya oleh lembaga eksternal. Undang-Undang Parpol menentukan selain perselisihan mengenai kepengurusan dapat diajukan upaya hukum sedangkan terhadap sengketa kepengurusan, final dan mengikat secara internal dengan putusan Mahkamah Parpol.

Asumsi dari pembentuk Undang-Undang tentang Partai Politik adalah perselisihan mengenai kepengurusan harus diselesaikan dengan cepat karena partai tidak dapat berjalan jika ada upaya hukum yang berlarut-larut. Adapun perselisihan selain soal kepengurusan tidak akan menyebabkan stagnasi kepengurusan Parpol, oleh karenanya dibuka keran untuk adanya upaya hukum ke Pengadilan Negeri yang harus memutus

⁶ Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis* (Yogyakarta: Genta Publishing, 2009), hlm. 138

dan menyelesaikan dalam waktu maksimal 60 (enam puluh) hari dan Mahkamah Agung yang harus memutus dan menyelesaikan dalam waktu maksimal 30 (tiga puluh) hari.

Jenis perselisihan parpol dan upaya hukum menurut Undang-Undang Parpol, jika digambarkan adalah sebagai berikut :

No.	Jenis Perselisihan Parpol	Upaya hukum
1.	PAW, Pelanggaran terhadap hak anggota partai politik, Penyalahgunaan wewenang, Pertanggungjawaban keuangan, dan atau Keberatan terhadap keputusan partai politik	Dapat diajukan upaya hukum ke PN dan Mahkamah Agung
2.	Kepengurusan	Final dan Mengikat dengan Putusan MPP

Di dalam prakteknya, asumsi pembentuk Undang-Undang parpol tersebut ternyata kurang tepat karena dalam perselisihan yang berkaitan dengan kepengurusan, ada kecenderungan Mahkamah Parpol tidak dapat menyelesaikan sengketa kepengurusan karena ketua Mahkamah Parpol serta hakim-hakimnya adalah pengurus parpol yang bersangkutan sehingga sangat partisan dan ada rasa *ewuh pekewuh* terhadap kubu-kubu yang bersengketa. Kalaupun dipaksa untuk memutus, putusannya diyakini tidak akan *impartial*. Terbukti di dalam putusan Mahkamah Partai Golkar ada Hakim yang memilih untuk tidak memutuskan apa-apa namun hanya memberikan rekomendasi. Fenomena tersebut sesuai dengan asas *nemo judex in rex sua* yang bermakna tidak ada seorangpun yang dapat menjadi hakim yang baik bagi dirinya sendiri, oleh karenanya pada badan peradilan Hakim harus mengundurkan diri dari kewajiban mengadili suatu perkara jika ada *conflict of interest* hakim baik secara langsung maupun tidak langsung terhadap perkara yang sedang diperiksanya.

Lebih jauh di dalam Mahkamah Partai Golkar potensi *deadlock* sesungguhnya sejak awal sudah ada karena Hakim Mahkamah Partai Golkar yang semula berjumlah 5 (lima) orang tinggal berjumlah 4 (empat) orang⁷ dan tetap bersidang tanpa mencari

⁷ Keempat orang hakim MPG tersebut adalah Muladi, Andi Mattalata, HAS Natabaya dan Djasri Marin. *Deadlock* dimaksud yaitu jika terjadi *voting* dalam rapat permusyawaratan, dapat terjadi dua suara melawan dua suara yang berarti tidak ada putusan

ganti Aulia Rahman, salah seorang hakim Mahkamah Partai Golkar yang telah diangkat menjadi Duta Besar.

Dengan demikian frase “final dan mengikat” yang dilekatkan di putusan MPP mengenai perselisihan kepengurusan parpol seolah seperti euphoria saat pembentuk undang-undang menganggap Mahkamah Parpol lah yang paling mengetahui suasana kebatinan parpol yang bersangkutan sehingga putusannya pasti menyelesaikan perselisihan, padahal tidak karena ada faktor lain yang menyebabkan Mahkamah Partai tidak dapat bekerja dengan maksimal.

Menurut Sunaryati Hartono, yang terpenting dan menentukan adalah bagaimana pelaksanaan hukum di dalam kenyataannya (*de rechtwerkelijkheid*) bukan bagaimana hukum menurut ketentuan undang-undangnya saja sebab bukankah *rechtwerkelijkheid* ini yang menjadi tujuan dan fungsi cita-cita berbangsa dan bernegara? Hukum itu juga menentukan bagaimana bangsa dan negara yang bersangkutan dikelola, di-*manage*⁸. Atas dasar itulah pengelolaan Mahkamah Parpol oleh parpol yang bersangkutan harus lebih baik dan profesional jika frase final dan mengikat ingin tetap dipertahankan. Jika tidak, maka sebaiknya dibuka saja upaya hukum kepada suatu lembaga eksternal.

Hak pula bagi pengurus parpol yang bersengketa agar putusan Mahkamah Parpol dapat dinilai kembali oleh suatu lembaga peradilan, namun sebaiknya kewenangan tersebut tidak diserahkan kepada badan peradilan di bawah Mahkamah Agung melainkan kepada Mahkamah Konstitusi. Penyelesaian sengketa kepengurusan parpol oleh badan peradilan di bawah Mahkamah Agung membutuhkan waktu yang sangat lama dan telah menimbulkan kewenangan positif antara Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tata Usaha Negara dimana kedua lembaga sama-sama menyatakan berwenang secara absolut untuk memeriksa, mengadili dan menyelesaikan suatu perkara. Pengadilan Negeri berwenang untuk menilai keabsahan pengurus atau dengan kata lain menilai pengurus mana yang sah, sedangkan Pengadilan Tata Usaha Negara berwenang untuk memeriksa sengketa administrasinya jika Menkumham tidak menaati rambu-rambu yang telah ditetapkan oleh Undang-Undang dan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Adapun jika kewenangan itu diberikan kepada Mahkamah

⁸ CFG Sunaryati Hartono, *Membangun Hukum Nasional Indonesia Menjadi Hukum yang Progresif dan Sesuai Dengan Kebutuhan dan Tuntutan Masa Kini dan Masa Depan, dalam Dekonstruksi dan Gerakan Pemikiran Hukum Progresif* (Yogyakarta: Thafa Media, 2013), hlm. 16

Konstitusi, penyelesaian sengketa selain relatif⁹ lebih cepat karena putusannya bersifat *final and binding* juga karena tidak ada upaya hukum luar biasa (Peninjauan Kembali). Untuk itu diperlukan *cantolan* yuridis di dalam Undang-Undang organik karena di dalam UUD 1945, wewenang MK yang terkait dengan partai politik adalah mengadili sengketa pembubaran parpol sebagaimana diatur di dalam Pasal 24C UUDN 1945. Agar kewenangan tersebut tidak menjadi kewenangan yang mubazir¹⁰, maka perlu diperluas dengan kewenangan baru yang masih berkaitan dengan Partai Politik yaitu mengadili perselisihan kepengurusan Partai Politik.

Sejak awal tujuan dibentuknya MK adalah untuk mengadili perkara-perkara yang bersifat politis¹¹. Anggota Panitia *Ad-hoc* MPR Pataniari Siahaan memandang masalah politik lebih tepat menjadi wewenang Mahkamah Konstitusi dan kurang tepat jika ditangani Mahkamah Agung karena Mahkamah Agung sudah menangani perkara kasasi yang sudah menumpuk¹². Untuk itu tinggal bagaimana melenturkan dan memperluas kewenangan MK di dalam Undang-Undang organik sepanjang dilakukan demi kemaslahatan bangsa. Kesemuanya menurut Dillon untuk mewujudkan kepemimpinan politik yang dapat meyakinkan bahwa reformasi kelembagaan pelayanan publik akan menghasilkan lebih banyak keuntungan politik daripada biayanya¹³.

Dengan pengaturan yang demikian, akan menjadi jelas kapan suatu perselisihan parpol yang berkaitan dengan kepengurusan itu dikatakan belum mempunyai kekuatan hukum tetap atau kapan suatu perselisihan parpol itu sudah mempunyai kekuatan hukum tetap. Belum mempunyai kekuatan hukum tetap yaitu manakala suatu perselisihan sudah diputus oleh Mahkamah Parpol namun diajukan upaya hukum ke MK. Sedangkan sudah mempunyai kekuatan hukum tetap yaitu manakala suatu perselisihan sudah diputus oleh Mahkamah Parpol dan diterima oleh para pihak yang berselisih serta dalam tenggang waktu yang ditentukan tidak mengajukan upaya hukum

⁹ Terkadang MK dalam menjatuhkan suatu putusan juga cukup lama misalnya soal izin Presiden untuk memeriksa anggota DPR baru dibacakan 11 bulan. Karenanya perlu aturan berapa lama batas waktu penyelesaian perkara di MK

¹⁰ Hingga saat ini MK belum pernah memeriksa sengketa pembubaran Partai Politik

¹¹ Abdurrachman Satrio, *Kewenangan Mahkamah Konstitusi Memutus Perselisihan Hasil Pemilu Sebagai Bentuk Judicialization of Politics*, Jurnal Konstitusi (Maret 2015), hlm. 126

¹² Sirajuddin dan Winardi, *Dasar-dasar Hukum Tata Negara Indonesia* (Malang: Setara Press, 2015), hlm. 299

¹³ JB Soedarmanta, *An Indonesian Renaissance, Kebangkitan Kembali Republik Perspektif HS Dillon* (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2012), hlm. 138

ke MK atau manakala telah diputus oleh Mahkamah Konstitusi. Setelah perselisihan parpol yang berkaitan dengan kepengurusan tersebut mempunyai kekuatan hukum tetap, maka barulah Menkumham dapat mencatatkan kepengurusan yang sah.

Dengan demikian dapat ditarik benang merah mengapa penyelesaian perselisihan parpol perlu dibedakan secara internal dan eksternal karena tidak semua perselisihan parpol dapat diselesaikan secara tuntas oleh lembaga internal yaitu Mahkamah Partai. Oleh karenanya sebaiknya jika digambarkan jenis perselisihan parpol dan upaya hukum menurut Undang-Undang yang dicita-citakan (*ius constituendum*) adalah sebagai berikut:

No.	Jenis Perselisihan Parpol	Upaya hukum
1.	PAW, Pelanggaran terhadap hak anggota partai politik, Penyalahgunaan wewenang, Pertanggungjawaban keuangan, dan atau Keberatan terhadap keputusan partai politik (termasuk keputusan untuk tidak memutuskan terhadap sesuatu hal)	Final dan Mengikat dengan Putusan MPP
2.	Kepengurusan	Dapat diajukan upaya hukum ke Mahkamah Konstitusi

A. Contoh Model Penyelesaian Internal Dalam Perselisihan PAW

Prosedur pergantian antar waktu anggota Dewan diawali dengan adanya sebab-sebab dapat di-PAW-nya anggota Dewan semisal, meninggal dunia, mengundurkan diri atau melakukan pelanggaran etika dan/atau hukum. Sebelum peresmian pengangkatan anggota Dewan yang baru, maka harus didahului dengan peresmian pemberhentian anggota Dewan yang meninggal dunia atau mengundurkan diri atau melakukan pelanggaran etika dan/atau hukum tersebut.

Sebagai contoh PAW bagi anggota Dewan baik DPRD Kabupaten/Kota, DPRD Provinsi maupun DPR prosedur yang utamanya adalah diusulkan oleh

pimpinan partai politik kepada pimpinan Dewan. Prosedur selanjutnya bagi anggota DPRD Kabupaten/Kota adalah sebagaimana diatur dalam Pasal 406 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai berikut :

- (1) Pemberhentian anggota DPRD kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 405 ayat (1) huruf a dan b serta pada ayat 2 huruf c, huruf e, huruf h, dan huruf i diusulkan oleh pimpinan partai politik kepada pimpinan DPRD kabupaten/kota dengan tembusan kepada gubernur.
- (2) Paling lama 7 (tujuh) hari sejak diterimanya usul pemberhentian sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pimpinan DPRD kabupaten/kota menyampaikan usul pemberhentian anggota DPRD kabupaten/kota kepada gubernur melalui bupati/walikota untuk memperoleh peresmian pemberhentian.
- (3) Paling lama 7 (tujuh) hari sejak diterimanya usul pemberhentian sebagaimana dimaksud pada ayat (2), bupati/walikota menyampaikan usul tersebut kepada gubernur.
- (4) Gubernur meresmikan pemberhentian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) paling lama 14 (empat belas) hari sejak diterimanya usul pemberhentian anggota DPRD kabupaten/kota dari bupati/walikota.



Sejak anggota Dewan diusulkan untuk diberhentikan oleh pimpinan parpol kepada pimpinan Dewan, sesungguhnya sudah bisa dijadikan sebagai obyek

perselisihan di Mahkamah Partai, termasuk apabila ada anggota Dewan yang melakukan perbuatan tercela akan tetapi tidak diusulkan oleh pimpinan partai untuk diberhentikan, dapat diperselisihkan oleh anggota partai yang memiliki kepentingan yang dirugikan sebagai dasar *legal standing*-nya. Oleh karenanya, jika usulan pimpinan parpol tersebut dijadikan sebagai obyek perselisihan di Mahkamah Partai seharusnya prosedur pemberhentian selanjutnya terhenti untuk menunggu putusan Mahkamah Partai. Jika putusan Mahkamah Partai mengabulkan permohonan, maka anggota Dewan tersebut tidak dapat diusulkan untuk diberhentikan dengan demikian prosedur selesai. Sebaliknya jika permohonan ditolak oleh Mahkamah Partai, maka prosedur pemberhentian anggota Dewan dapat dilanjutkan.

Dengan mengingat masa jabatan Anggota Dewan yang hanya 5 (lima) tahun, maka sebaiknya perselisihan mengenai pemberhentian antar waktu sebagai Anggota Dewan final dan mengikat di tingkat Mahkamah Partai saja. Bagi lembaga peradilan yang selama ini menerima perkara PAW baik yang berkaitan dengan perbuatan melawan hukumnya ataupun keputusan peresmiannya hendaknya menyatakan gugatan tidak diterima (*niet onvankelijk verklaard*).

Hukum acara yang harus diterapkan di dalam Mahkamah Partai antara lain sebagaimana tercermin dalam asas-asas peradilan yang baik yaitu antara lain : asas *audi et alteram partem*, asas *fairness*, asas imparialitas, asas keterbukaan, asas keadilan dan asas penjatuhan putusan yang pantas. Penuangan hukum acara ke dalam peraturan partai diserahkan kepada Partai Politik yang bersangkutan untuk mengaturnya misalnya teknis mengenai registrasi perselisihan, penjadwalan sidang, panggilan sidang, pemeriksaan dalam persidangan yang terdiri dari jawab-menjawab, pembuktian dan kesimpulan, penjatuhan putusan dan format putusannya itu sendiri, sepanjang asas-asas tersebut di atas terpenuhi.

Dari asas *audi et alteram partem*, maka implementasinya sebagai contoh jika Pemohon diberi kesempatan menyampaikan dalil-dalil permohonan serta bukti-buktinya, maka termohon juga harus diberi kesempatan yang sama untuk menyampaikan dalil-dalil sanggahannya serta bukti-buktinya. Menurut Maftuh Effendi, asas imparialitas mengandung makna bahwa hakim tidak boleh memihak kepada siapapun juga kecuali kepada kebenaran dan keadilan. Hakim dilarang

membeda-bedakan pihak-pihak yang berperkara, dilarang bersikap simpati atau antipati kepada mereka¹⁴.

Asas peradilan yang baik lainnya yang juga patut untuk diperhatikan adalah penjatuhan putusan harus diberikan dalam waktu yang pantas yaitu tidak boleh diberikan dalam waktu yang terlalu lama namun tidak juga tidak boleh terlalu cepat. Semisal maksimal 30 (tiga puluh) hari sudah harus diputus dirasa cukup untuk memutus perselisihan selain soal kepengurusan.

Hal selanjutnya yang sangat penting adalah mekanisme penjatuhan putusan harus dilakukan dalam rapat permusyawaratan Hakim yang dilakukan secara musyawarah mufakat setelah mendengarkan pendapat hukum para Hakim mahkamah Partai. Dalam hal keputusan dalam rapat permusyawaratan Hakim tidak dapat dilakukan secara musyawarah mufakat maka pengambilan keputusan dilakukan berdasarkan suara terbanyak, oleh karenanya jumlah hakim menangani perselisihan harus berjumlah ganjil. Jika suara terbanyak juga tidak tercapai, maka suara/pendapat ketua Majelis yang dijatuhkan. Dan yang terpenting dari semua itu adalah amar putusan harus mencerminkan rasa keadilan serta dapat menyelesaikan perselisihan.

B. Model Penyelesaian Eksternal dalam Perselisihan Kepengurusan

Telah dibahas di atas bahwa sebaiknya terhadap perselisihan kepengurusan partai politik dibuka keran upaya hukum ke mahkamah Konstitusi. Penyelesaian perselisihan di tingkat Mahkamah Partai dalam perselisihan kepengurusan pada pokoknya sama dengan perselisihan yang tidak dapat diajukan upaya hukum. Adapun hal-hal yang perlu untuk diatur dalam hal diajukannya upaya hukum oleh para pihak yang berselisih antara lain sebagai berikut :

1. Dalam tenggang waktu berapa hari sejak dibacakannya putusan Mahkamah Partai para pihak dapat mengajukan upaya hukum ke MK.
2. Apakah ada kewajiban untuk membuat memori sebagaimana memori kasasi.
3. Dalam waktu berapa lama kepaniteraan Mahkamah Parpol harus sudah mengirim seluruh berkas perkara ke Mahkamah Konstitusi.

¹⁴ Maftuh Effendi, *Mengkaji Model dan Rumusan Acara (Ius Constituendum) Pengujian Peraturan Perundang-Undangan dibawah Undang-Undang oleh Mahkamah Agung*, (Jakarta: Balitbangdiklatkumdil Mahkamah Agung, 2014), hlm. 24

4. Dalam tenggang waktu berapa lama Mahkamah Konstitusi harus sudah menjatuhkan putusan.
5. Bagaimana hukum acara yang akan berlaku di MK, apakah sidang terbuka atau cukup berkas sebagaimana *judex juris*. Saya termasuk yang setuju cukup berkas sebagaimana *judex juris*, namun untuk pembacaan putusan dilakukan dengan sidang yang terbuka untuk umum.
6. Bagaimana eksekusi terhadap putusan MK yang terkait dengan perselisihan kepengurusan partai politik tersebut.

Penyelesaian perselisihan kepengurusan Partai Politik oleh MK diharapkan dapat menyelesaikan masalah karena sifat putusan MK bersifat final dan mengikat sehingga apapun yang diputuskan oleh MK tidak akan ditafsirkan lain oleh pemangku kepentingan seperti yang terjadi saat ini.

III. KESIMPULAN

Undang-Undang Parpol saat ini mengatur perselisihan Parpol diselesaikan secara internal oleh Mahkamah Partai atau sebutan lain daripada itu dan secara eksternal oleh Pengadilan Negeri dan Mahkamah Agung. Substansi perselisihan yang final dan mengikat di Mahkamah Partai adalah perselisihan kepengurusan, selebihnya dapat diajukan upaya hukum ke PN dan MA. Di dalam praktek, pengaturan tersebut telah menjauhkan dari rasa keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan, oleh karenanya sebaiknya diubah menjadi sebagai berikut:

No.	Jenis Perselisihan Parpol	Upaya hukum
1.	PAW, Pelanggaran terhadap hak anggota partai politik, Penyalahgunaan wewenang, Pertanggungjawaban keuangan, dan atau Keberatan terhadap keputusan partai politik (termasuk keputusan untuk tidak memutuskan terhadap sesuatu hal)	Final dan Mengikat dengan Putusan MPP
2.	Kepengurusan	Dapat diajukan upaya hukum ke Mahkamah Konstitusi

IV. DAFTAR PUSTAKA

- Amir, Makmur dan Rahiman Sabirin. *Menkumham Menggebrak*. Jakarta: Indonesia Cerah, 2010.
- Effendi, Maftuh. *Mengkaji Model dan Rumusan Acara (Ius Constituendum) Pengujian Peraturan Perundang-Undangan dibawah Undang-Undang oleh Mahkamah Agung*. Jakarta: Balitbangdiklatkumdil Mahkamah Agung, 2015.
- Hadjon, Philipus M. *Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Konteks Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Disingkat UUAP)*, Varia Peradilan No. 358 (September 2015)
- Hartono, CFG Sunaryati, *Membangun Hukum Nasional Indonesia Menjadi Hukum yang Progresif dan Sesuai Dengan Kebutuhan dan Tuntutan Masa Kini dan Masa Depan, dalam Dekonstruksi dan Gerakan Pemikiran Hukum Progresif*, Yogyakarta: Thafa Media, 2013.
- Marijan, Kacung. *Sistem Politik Indonesia, Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru*. Jakarta: Kencana, 2015.
- MD, Moh. Mahfud, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Pers, 2006.
- Sahid, Kamarudin. *Memahami Sosiologi Politik*. Bogor: Ghalia Indonesia, 2011.
- Satrio, Abdurrachman. “Kewenangan Mahkamah Konstitusi Memutus Perselisihan Hasil Pemilu Sebagai Bentuk *Judicialization of Politics*.” *Jurnal Konstitusi* no. 12 (Maret 2015): 117-133.
- Soedarmanta, JB. *An Indonesian Renaissance, Kebangkitan Kembali Republik Perspektif HS Dillon*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2012.
- Sumadi, Ahmad Fadlil, *Politik Hukum, Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi, Aktualisasi Konstitusi dalam Praksis Kenegaraan*, Malang : Setara Press, 2013.
- Sundari, Eva dan M.G. Endang Sumiarni, *Politik Hukum & Tata Hukum Indonesia*, Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2015.