

**KEDUDUKAN AD/ART PARTAI POLITIK DALAM SISTEM
KETATANEGARAAN DAN URGENSI PENGUJIANNYA**

SKRIPSI



Oleh :

MUHAMMAD DWIKI REZA

No. Mahasiswa : 18410283

**PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM SARJANA
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
2022**

**KEDUDUKAN AD/ART PARTAI POLITIK DALAM SISTEM
KETATANEGARAAN DAN URGENSI PENGUJIANNYA**

SKRIPSI

Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Guna memperoleh

Gelar Sarjana (Strata-1) pada Fakultas Hukum

Universitas Islam Indonesia

Yogyakarta

Oleh :

Muhammad Dwiki Reza

No. Mahasiswa : 18410283

**PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM SARJANA
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
2022**

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

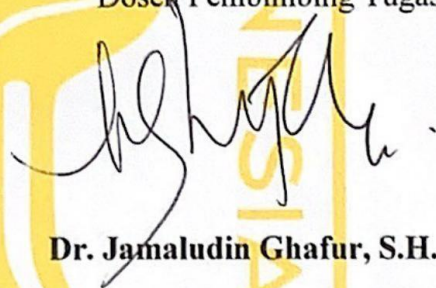
**KEDUDUKAN AD/ART PARTAI POLITIK DALAM SISTEM
KETATANEGARAAN DAN URGENSI PENGUJIANNYA**

Telah diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing Tugas Akhir untuk
Diajukan ke Depan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir / Pendadaran

Pada Tanggal 1 Desember 2022

Yogyakarta, 1 Desember 2022

Dosen Pembimbing Tugas Akhir



Dr. Jamaludin Ghafur, S.H., M.H.

NIP/NIK: 124100102

الجامعة الإسلامية
الاستد بالاندونيسي

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**KEDUDUKAN AD/ART PARTAI POLITIK DALAM SISTEM
KETATANEGARAAN DAN URGENSI PENGUJIANNYA**

Telah Dipertahankan di Hadapan Tim Penguji dalam
Ujian Tugas Akhir/Pendadaran
Pada Tanggal 15 Desember 2022 dan Dinyatakan **LULUS**
Yogyakarta, 15 Desember 2022

- Tim Penguji
1. Ketua : Dr. Jamaludin Ghafur, S.H., M.H. Tanda Tangan
2. Anggota : Dian Kus Pratiwi, S.H., M.H.
3. Anggota : Allan Fatchan Gani Wardhana, S.H., M.H.

Mengetahui:
Universitas Islam Indonesia
Fakultas Hukum
Dekan,


Prof. Dr. Budi Agus Riswandi, S.H., M.Hum.
NIP/NIK: 014100109

**ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH TUGAS AKHIR MAHASISWA
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

Yang bertanda tangan dibawah ini, Saya:

Nama : **Muhammad Dwiki Reza**

NIM : **18410283**

Adalah benar-benar mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Skripsi dengan judul

**KEDUDUKAN AD/ART PARTAI POLITIK MENURUT SISTEM
KETATANGERAAN DAN URGENSI PENGUJIANNYA**

Karya ilmiah ini saya ajukan kepada Tim Penguji dalam ujian Tugas Akhir/Pendadaran yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Sehubungan dengan hal tersebut dengan ini saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya saya sendiri yang dalam penyusunan tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
2. Bahwa saya menjamin hasil yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan karya ilmiah ini benar-benar Asli (orisinil), bebas dari unsur-unsur "*penjiplakan karya ilmiah (plagiat)*."
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini ada pada saya, namun demi kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan Perpustakaan di Fakultas

Hukum Universitas Islam Indonesia dan Perpustakaan di Lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya tulis ini.

Selanjutnya berkaitan dengan hal ini di atas (terutama pernyataan butir nomor 1 dan nomor 2), saya sanggup menerima sanksi baik administratif, akademik, bahkan sanksi pidana jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersifat kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan terhadap pembelaan hak-hak dan kewajiban saya di depan majelis atau Tim Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh pimpinan fakultas, apabila tanda-tanda plagiat disinyalir/terjadi pada karya ilmiah saya ini oleh pihak Fakultas Hukum UII.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya dalam kondisi sehat jasmani dan rohani dengan sadar dan tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Yogyakarta, 24 November 2022

Yang membuat pernyataan,



Muhammad Dwiki Reza

CURRICULUM VITAE

1. Nama Lengkap : Muhammad Dwiki Reza
2. Tempat Lahir : Yogyakarta
3. Tanggal Lahir : 22 Oktober 1999
4. Jenis Kelamin : Laki-Laki
5. Alamat : Jalan Haji Agus Salim No. 37 Yogyakarta
6. Identitas Orang /Wali
 - a. Nama Ayah : Ir. Fathori
Pekerjaan Ayah : PNS
 - b. Nama Ibu : Sari Listyowati
Pekerjaan Ibu : Ibu Rumah Tangga
7. Alamat Orangtua : Jalan Haji Agus Salim No. 37 Yogyakarta
8. Riwayat Pendidikan
 - a. SD : SD Muhammadiyah Sukonanadi Yogyakarta
 - b. SLTP : SMP Muhammadiyah 3 Yogyakarta
 - c. SLTA : SMA Muhammadiyah 1 Yogyakarta
9. Organisasi : Klinik Advokasi Hak Asasi Manusia UII

Yogyakarta, 18 Oktober 2022

Muhammad Dwiki Reza

MOTTO

“Bunga Mawar tidak mempropagandakan harum semerbaknya, dengan sendirinya harum semerbaknya itu tersebar di sekelilingnya”

(Ir. Soekarno)

“Sudah tentu seorang pengarang atau penulis manapun juga dan berapapun juga adalah murid dari pemikir lain dari dalam masyarakatnya sendiri atau masyarakat lain. Sedikitnya ia dipengaruhi oleh guru, kawan sepaham, bahkan oleh musuhnya”

(Tan Malaka)

“Politics is the ability to foretell what is going to happen tomorrow, next week, next month, and next year. And to have the ability afterwards to explain why it didn't happen”

(Winston Churchill)

“Sesungguhnya Allah tidak akan mengubah keadaan suatu kaum sebelum mereka mengubah keadaan diri mereka sendiri”

(Q.S. Ar-Ra'ad : 11)

المعجزة الأستدلالية
التي لا تدرك بالحواس

PERSEMBAHAN

Selesaiannya tugas akhir ini tidak terlepas dari dukungan serta do'a dari orang-orang tersebut :

1. Allah SWT, karena dengan Rahmat dan Hidayah-Nya penulis dapat menyelesaikan penulisan Skripsi/Tugas Akhir ini dengan baik dan benar.
2. Kedua Orang Tua Penulis, Ir. Fathori dan Sari Listyowati yang telah mendidik, merawat, serta memberikan aliran do'a dan dukungan sehingga Penulis dapat menyelesaikan dan bertahan pada posisi sekarang menuju dewasa. Serta Kakak saya tercinta Muhammad Fajar Pradika yang telah memberikan dukungannya kepada Penulis.
3. Bapak Prof. Dr. Budi Agus Riswandi, S.H.,M.Hum., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
4. Bapak Dr. Jamaludin Ghafur, S.H., M.H., selaku Dosen Pembimbing Tugas Akhir saya yang dengan pikiran dan waktunya telah mendukung secara keseluruhan bagi Penulis dalam penyelesaian skripsi ini.
5. Para dosen serta karyawan FH UII yang telah memberikan banyak inspirasi serta pengalaman bagi Penulis selama menempuh pendidikan strata-1.
6. Grup Magelangan, yang telah memberikan dinamika inspirasi serta pengalaman bagi penulis selama menempuh Pendidikan strata-1
7. Grup Membara, dan Swadeshi yang telah memberikan semangat dan perjuangan bersama penulis selama penulis menempuh Pendidikan strata-1
8. Siti Aminah Ali yang telah memberikan doa dan penuh kesabaran memotivasi bagi penulis dalam menempuh akhir Pendidikan strata 1
9. Para tokoh yang mewarnai kehidupan kampus Penulis, Rizky Thir, Ahmad Wildan, Yusril Mukav, Beta Nurendra, Muhammad Zhofir, Nabil Rowiyan, Mario Erlamda dan yang tidak dapat Penulis sebutkan satu per satu, Penulis ucapkan terima kasih banyak.

KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.

Puji dan syukur kehadiran Allah S.W.T yang atas rahmat serta hidayah-Nya telah melimpahkan kesehatan dan nikmat yang selama ini Penulis rasakan. Shalawat beriring salam tak lupa pula Penulis haturkan kepada junjungan Rasulullah S.A.W yang atas perjuangannya menegakkan agama Islam, Penulis dapat merasakan dampaknya terhadap sistem hukum di dunia. Skripsi ini merupakan daya dan upaya Penulis dalam melihat perkembangan kondisi Partai Politik yang mempengaruhi kondisi Demokrasi. Skripsi ini pula merupakan sumbangsih Penulis bagi dunia ilmu pengetahuan sebagai pedoman serta referensi bagi mahasiswa, akademisi, maupun masyarakat secara luas. Tentunya banyak kendala yang Penulis hadapi dalam penyelesaian skripsi ini, namun berkat dukungan serta do'a yang diberikan oleh berbagai pihak, pada akhirnya Penulis dapat menyelesaikan skripsi ini. Tentunya melalui proses panjang dalam menimba ilmu di Fakultas Hukum UII telah membuka mata hati Penulis, bahwasanya penindasan bukan hanya saja terjadi di luar lingkup akademis. Namun juga terjadi pada lingkup kampus secara kecil. Tentunya berdasarkan pengalaman tersebut telah mempersiapkan Penulis dalam upaya mewujudkan keadilan bagi masyarakat.

Yogyakarta, 18 Oktober 2022

Muhammad Dwiki Reza

NIM : 18410283

DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL	i
HALAMAN PERSETUJUAN.....	Error! Bookmark not defined.
HALAMAN PENGESAHAN.....	Error! Bookmark not defined.
HALAMAN ORISINALITAS.....	iv
CURRICULUM VITAE	vi
HALAMAN MOTTO	vii
HALAMAN PERSEMBAHAN	viii
KATA PENGANTAR	ix
DAFTAR ISI.....	x
ABSTRACT.....	xii
ABSTRAK.....	xiii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah.....	7
C. Tujuan Penelitian	8
D. Orisinalitas Penelitian.....	8
E. Tinjauan Pustaka.....	9
1. Teori Partai Politik.....	9
2. Teori Peraturan Perundang-Undangan.....	11
3. Teori Judicial Review	12
4. Teori Penafsiran Hukum.....	13
F. Metodologi Penelitian.....	14
1. Jenis Penelitian.....	14
2. Pendekatan Penelitian	15
3. Objek Penelitian.....	15
4. Teknik Pengumpulan Data.....	16
5. Metode Analisis Data.....	16
G. Sistematika Penulisan	17
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	19

A. Tinjauan Umum Tentang Peraturan Perundang-Undangan.....	19
1. Definisi Perundang-Undangan.....	19
2. Hierarki Perundang-Undangan	21
3. Uraian Tentang Undang-Undang.....	24
4. Materi Muatan Undang-Undang.....	25
B. Tinjauan Tentang AD/ART Partai Politik	26
1. Pengertian Partai Politik	26
2. Sejarah Partai Politik.....	28
3. Fungsi dan Peran Partai Politik.....	29
4. Klasifikasi Partai Politik	32
5. Tentang Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Partai Politik (AD/ART).....	36
C. Tinjauan Tentang <i>Judicial Review</i>	38
D. Tinjauan Umum Tentang Pandangan Hukum Islam Terhadap Partai Politik berdasarkan Al-Quran dan Sunnah.....	40
BAB III KEDUDUKAN AD/ART PARTAI POLITIK DALAM SISTEM TATA NEGARA INDONESIA BESERTA URGENSI PENGUJIANNYA	42
A. Kedudukan AD/ART Partai Politik dalam Sistem Perundang-Undangan di Indonesia.....	42
B. Pengujian AD/ART Partai Politik oleh Lembaga Peradilan.....	60
1. Kronologi Kasus Pengujian Materiil AD/ART Partai Demokrat	60
2. Uraian Putusan Mahkamah Agung	65
C. Urgensi Pengujian AD/ART Partai Politik oleh Lembaga Peradilan	81
BAB IV PENUTUP	92
A. Kesimpulan.....	92
1. Kedudukan AD/ART Partai Politik dalam Sistem Perundang-Undangan di Indonesia.....	92
2. Urgensi Pengujian AD/ART Partai Politik oleh Lembaga Peradilan	93
B. Saran	94
DAFTAR PUSTAKA	95

ABSTRACT

Political parties have the authority to regulate their respective internal parties on the basis of AD/ART which are compiled and adapted to the conditions of their respective political parties as long as they do not conflict with the law. However, recently it has become a debate among the public regarding AD/ART. The position of AD/ART in the legal system in Indonesia is associated with a legal event in the form of testing the AD/ART of the Democratic party at the Supreme Court, which event is still a matter of debate among experts. The purpose of this study was to determine the position of the AD/ART of Political Parties in the Legislative System and to determine the urgency of testing the AD/ART of political parties by the judiciary. The research method used is normative legal research using two approaches, namely the statutory approach and the conceptual approach. The results of this study indicate that the AD/ART of political parties are not included in the hierarchy of laws and regulations, but the position of the AD/ART of political parties can be analogous to legislation based on Article 8 paragraph (1) and also paragraph (2) of the Legislative Law. by expanding the meaning of the law that does not only apply to the general public and is made by state institutions or authorized officials, but also includes regulations made on the basis of delegation from higher regulations. And testing the AD/ART of political parties is actually quite important because this is a real step to maintain the democratic climate in Indonesia. This study recommends the need for party administrators and party members together to make themselves aware of each other to make an AD/ART in accordance with the prevailing laws and regulations in Indonesia.

Keywords: AD/ART, Political Party, Urgency of Testing.

ABSTRAK

Partai politik memiliki kewenangan untuk mengatur internal partainya masing-masing dengan dasar AD/ART yang disusun dan disesuaikan dengan kondisi partai politik masing-masing selama tidak bertentangan dengan undang-undang. Namun, belakangan ini menjadi suatu perdebatan di kalangan publik mengenai AD/ART. Kedudukan AD/ART dalam system hukum di Indonesia dikaitkan dengan peristiwa hukum berupa pengujian AD/ART partai Demokrat pada Mahkamah Agung yang mana peristiwa tersebut masih menjadi perdebatan di antara para ahli. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui Kedudukan AD/ART Partai Politik dalam Sistem Perundang-Undangan dan untuk mengetahui urgensi pengujian AD/ART partai politik oleh lembaga peradilan. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan menggunakan dua pendekatan, yaitu pendekatan perundang-undangan (statute approach) dan pendekatan konseptual (conceptual approach). Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa AD/ART Partai politik tidak termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan, namun kedudukan AD/ART partai politik dapat dianalogikan sebagai perundang-undangan berdasarkan Pasal 8 ayat (1) dan juga ayat (2) UU Peraturan Perundang-Undangan dengan memperluas makna dari undang-undang bahwa tidak hanya berlaku untuk masyarakat umum dan dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang saja namun juga termasuk peraturan yang dibuat dengan dasar adanya delegasi dari peraturan yang lebih tinggi. Dan pengujian AD/ART partai politik sejatinya adanya cukup penting sebab hal ini merupakan suatu langkah nyata untuk mempertahankan iklim demokrasi di Indonesia. Penelitian ini merekomendasikan perlunya para pengurus partai dan juga anggota partai secara bersama-sama saling menyadarkan diri untuk membuat suatu AD/ART yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia.

Kata Kunci : AD/ART, Partai Politik, Urgensi Pengujian.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Demokrasi yang terjadi di suatu negara, tidak dapat dielakkan lagi akan adanya peran partai politik didalamnya. Peranan partai politik dalam sistem demokrasi adalah sebagai berikut:¹

1. Menampung segala kepentingan dan nilai-nilai yang dibutuhkan setiap masyarakat;
2. Memberikan pelajaran politik kepada masyarakat kaitannya dengan pemilihan umum;
3. Memberikan alternatif kebijakan yang terbaru sebagai bagian dari pemberian aspirasi kepada negara;

Berdasarkan uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa terkait partai politik memiliki fungsi dan juga peranan yang penting pada negara seperti Indonesia, berhubungan dengan penyelenggaraan pemilihan umum, dimana partai politik turut berperan dalam sistem demokrasi Indonesia sebagai peserta pemilihan umum. Oleh karena itu untuk mempersiapkan diri dalam keikutsertaan sistem demokrasi di Indonesia, dalam internal partai wajib diberlakukan proses demokrasi internal.

¹ Thomas Meyer, *Peran Partai Politik dalam Sebuah Sistem Demokrasi*, (Jakarta: FES, 2012), hlm. 33-34.

Selanjutnya terkait peranan parpol, suatu partai politik akan melakukan perekrutan politik warga negara. Ini jelas diatur dalam Pasal 29 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik (selanjutnya disebut Perubahan UU Partai Politik) yang menjelaskan bahwa parpol akan merekrut warga negara Indonesia menjadi:

1. Bagian dari kepartaian (anggota);
2. kandidat untuk sebagai legislatif;
3. calon kepala daerah dan wakil kepala di daerah; dan
4. Lembaga eksekutif selaku pemimpin negara.

Kemudian dijelaskan bahwa perekrutan dalam ayat (1) huruf B dilakukan dengan cara pemilihan regenerasi partai dengan mempertimbangkan setidaknya 30% (tiga puluh persen) dari perwakilan perempuan.²

Sistem demokratis menjamin hak dari warga negara sepenuhnya akan terpenuhi dan turut serta dalam perencanaan, menerapkan, mengawasi terhadap keberlangsungan pemerintahan. Sehingga di negara demokratis yang bersifat representatif, perlu untuk memiliki lembaga perwakilan rakyat sebagai lambing perwakilan bagi masyarakat yang memilih mereka. Partai politik merupakan kumpulan suatu masyarakat yang didasarkan pada kesamaan pemikiran dan minat.³ Sementara itu, menurut Undang-Undang Nomor 2 tahun 2011 tentang amandemen terhadap undang-undang nomor 2 tahun 2008, diuraikan bahwa

² Lihat Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik.

³ Miriam Budiardjo, Dasar-Dasar Ilmu Politik (Jakarta : Gramedia, 2003) hlm 160

partai politik merupakan sebuah organisasi resmi yang terdaftar dalam Kementerian Hukum dan HAM yang didalamnya terdapat beberapa aktivitas dan agenda dalam tujuan turut serta membangun Indonesia lebih baik lagi di masa depan.

Keberadaan parpol dalam suatu negara adalah hal yang cukup krusial sebab partai dianggap sebagai pilar demokrasi bagi negara untuk mencapai system politik yang sehat dan berdasarkan dengan asas kedaulatan rakyat. Oleh sebab itu dalam suatu partai politik terdapat suatu pembentukan karakter di internal partai yang bertujuan untuk mencapai budaya politik dalam sstem berdemokrasi di Indonesia.

Partai politik dalam setiap kegiatan partai selalu memiliki sistem dalam seleksi dan perekrutan keanggotaan yang mana proses penyaringan tersebut memiliki tujuan untuk mendapatkan kader partai yang sesuai dengan tujuan dan visi misi partai serta menciptakan sosok pemimpin yang berkarakter dan berintegritas. Oleh sebab itu pendidikan politik juga dirasa cukup diperlukan dalam sebuah partai politik guna memberikan bekal dan pandangan kepada setiap anggota atau kader akan yang dilakukannya tidak menyimpang pada cita-cita dan arah tujuan partai.⁴

Terkait dengan peranan partai politik tersebut yang cenderung berhubungan dengan internal partai, hal ini merupakan wujud dari implementasi

⁴ Penjelasan atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2011 tentang perubahan atas Undang- Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik

Pasal 30 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik (selanjutnya disebut UU Partai Politik), yang berbunyi:

“Partai politik memiliki peranan untuk membentuk dan menetapkan segala aturan internal partai yang dituangkan dalam AD/ART yang tidak bertentangan dengan dasar hukum dalam perundang-undangan.”

Berdasarkan isi dari pasal tersebut, partai politik memiliki kewenangan untuk mengatur internal partainya masing-masing dengan dasar AD/ART yang disusun dan disesuaikan dengan kondisi partai politik masing-masing selama tidak bertentangan dengan undang-undang. Sehingga dengan dasar AD/ART partai, partai menjadi mandiri dan dapat mengurus diri sendiri dalam tubuh partai tersebut.

Dalam suatu partai politik, pembentukan AD/ART partai merupakan salah satu poin penting dan wajib untuk dilaksanakan dalam pembentukan partai politik. Namun belakangan ini menjadi suatu perdebatan di kalangan publik mengenai AD/ART yang diajukan *Judicial Review* di Mahkamah Agung oleh Politisi Yusril Ihza Mahendra. Dimana dalam peristiwa hukum tersebut, Yusril Ihza Mahendra bersama dengan empat orang mantan anggota Partai Demokrat mengajukan *Judicial Review* dihadapan Mahkamah Agung. Tentu saja langkah yang ditempuh oleh Yusril Ihza Mahendra beserta kawan-kawannya merupakan suatu gebrakan baru di bidang partai politik yang mengundang pro dan kontra dari masyarakat dan pakar atau ahli Hukum Tata Negara.

Beberapa ahli HTN berpendapat bahwa langkah yang ditempuh oleh Yusril Ihza Mahendra merupakan langkah yang cukup berani sebagai bagian

dari upaya menegakan demokrasi di dalam tubuh partai beberapa ahli HTN lainnya juga berpandangan bahwa langkah tersebut merupakan sebuah kekeliruan sebab seharusnya Mahkamah Agung tidak berwenang melakukan uji materiil terhadap AD/ART Partai Politik, bahkan beberapa ahli juga menganggap langkah pengajuan pengujian AD/ART Partai Demokrat tersebut hanya sebuah manuver politik semata, tidak ada urgensi hukumnya.

Alasan yang diungkapkan oleh pihak Yusril dalam melakukan pengujian AD/ART partai adalah sebagai berikut :

1. AD/ART Partai dibuat atau disusun berdasarkan adanya perintah dari UU Partai Politik. Sehingga jika dalam cara pembentukannya terdapat suatu kesalahan yang tidak sesuai prosedur maka untuk proses pencabutannya harus didasarkan pada uji formil pada lembaga peradilan tinggi.
2. Dalam konteks partai Demokrat yang mana Majelis tinggi partai memiliki kewenangan yang tunggal maka hal ini cukup berbahaya dalam keberlangsungan kehidupan berdemokrasi di Indonesia. Partai yang seharusnya menjadi pilar dan lambing demokrasi justru berubah menjadi tempat yang penuh dengan oligarkhi dan monarki yang akan merusak nafas dari kedaulatan rakyat.
3. Partai politik merupakan sebuah organisasi resmi yang terdaftar pada kementerian hukum dan HAM oleh sebab itu dalam penerapannya dapat dikategorikan sebagai pejabat negara atau Lembaga negara.

Mengenai objek yang dijadikan *Judicial Review* di MA adalah AD/ART Partai Demokrat. Langkah yang ditempuh oleh Yusri Ihza Mahendra dan kawan-kawan dapat dikatakan merupakan upaya yang radikal dan revolusioner mengingat berdasarkan hukum positif yang berlaku di Indonesia, AD/ART partai bukan merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan karena tidak dibuat oleh lembaga atau pejabat negara. Mengenai hal ini terjadi pula perdebatan oleh ahli HTN, Jamaludin Ghafur, bahwa menurut ahli tersebut AD/ART partai haruslah mulai diposisikan sebagai peraturan perundang-undangan sebab keberadaannya membawa suatu dampak yang secara disadari maupun tidak bagi seluruh masyarakat, selain itu dalam pembentukannya pun telah memenuhi syarat dikatakan sebagai undang-undang. Sehingga tidak ada alasan untuk menolak AD/ART sebagai bagian dari undang-undang.⁵

Pendapat tersebut disanggah oleh para pakar hukum tata negara yakni Zainal Arifin Mochtar, Hamdan Zoelva, dan Mahfud MD mereka memiliki pandangan bahwa AD/ART partai bukanlah bagian dalam hierarki peraturan perundang-undangan sehingga tidak sesuai jika dilakukan *judicial review*. Sehingga berdasarkan pandangan tersebut tidaklah bijak jika AD/ART partai seolah-olah dipaksa untuk menjadi bagian dari peraturan perundang-undangan, karena contoh kecil berdasarkan keberlakukannya pun jelas hanya memiliki dampak dan aturan bagi internal partai saja bukan kepada masyarakat secara keseluruhan.⁶

⁵<https://www.kompasiana.com/orinpane3805/616ae58d8bae9328c50fcb82/polemik-pengujian-ad-art-partai-politik>, diunduh pada tanggal 25 Juli 2022 pukul 05.06 WIB.

⁶ *Ibid.*

Menurut pandangan undang-undang baik itu secara luas maupun sempit, keduanya sama-sama memiliki pandangan masing-masing mengenai arti dari peraturan perundang-undangan, secara luas, undang-undang dipandang sebagai kumpulan suatu aturan tertulis yang secara arti luas didalamnya tidak hanya mengikat masyarakat umum saja tetapi bagi siapa saja yang terlibat langsung yang mana aturan tersebut disusun oleh pejabat berwenang negara. Sedangkan arti sempit mengenai undang-undang adalah suatu aturan yang dicantumkan dalam bentuk tertulis dan pembentukannya dilakukan oleh pihak yang berwenang. Sehingga undang-undang secara definisinya dapat dilihat baik secara formil maupun materiil. Sehingga kedudukan AD/ART dalam system hukum di Indonesia dikaitkan dengan peristiwa hukum berupa pengujian AD/ART partai Demokrat pada Mahkamah Agung yang mana peristiwa tersebut masih menjadi perdebatan di antara para ahli, menjadikan hal ini cukup menarik untuk dilakukan ulasan lebih lanjut.

Berdasarkan latar belakang diatas maka penulis tertarik untuk mengkaji dan meneliti serta membahas dalam sebuah karya ilmiah (Skripsi) berjudul **“KEDUDUKAN AD/ART PARTAI POLITIK DALAM SISTEM KETATANEGARAAN DAN URGENSI PENGUJIANNYA”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka penulis merumuskan beberapa masalah yang akan dipecahkan yakni sebagai berikut :

1. Bagaimana Kedudukan AD/ART Partai Politik dalam Sistem Perundang-Undangan di Indonesia?
2. Bagaimana urgensi pengujian AD/ART partai politik oleh lembaga peradilan?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui Kedudukan AD/ART Partai Politik dalam Sistem Perundang-Undangan
2. Untuk mengetahui urgensi pengujian AD/ART partai politik oleh lembaga peradilan.

D. Orisinalitas Penelitian

Terdapat beberapa tulisan yang mengkaji dan membahas mengenai kedudukan hukum mengenai Ad/Art partai politik, yang berkaitan dengan partai politik lainnya. Beberapa diantaranya ialah yang ditulis oleh Rizqo Dzzulqomain dan Ridho Hadi Nurriszky “Pengajuan Pengujian Ad/Art Partai Politik di Mahkamah Agung”.⁷ Dalam penelitian tersebut berisi perihal Mahkamah Agung tidak memiliki kewenangan untuk menguji materi terhadap AD/ART Partai karena bukan merupakan bagian dari undang-undang, AD/ART hanya bertindak sebagai doktrin saja.

Perbedaan yang mendasar antara penelitian ini dengan milik peneliti adalah berkaitan dengan substansi yang dibahas pada penelitian ini tidak memberikan gambaran nyata dalam suatu contoh kasus, dan lebih mengarah pada

⁷ <http://ejournal.uin-suka.ac.id/syariah/staatsrecht/article/download/2409/1730>, diakses pada 2 Desember 2021

penelitian yang definitive, selain itu tidak menguraikan perihal urgensi dari sebuah pengujian judicial review dari AD/ART Partai politik.

Tulisan lain yang berkaitan dengan Rizqo Dzulqomain dan Ridho Hadi Nurrizky dengan judul “Kedudukan Hukum Partai Politik Dalam Rangka Melaksanakan Konstitusional”.⁸ Penelitian tersebut menjelaskan mengenai kedudukan partai politik dalam dalam sistem ketatanegaraan dan kelembagaan partai politik terkait pelaksanaan konstitusional.

Perbedaan penelitian diatas dengan penelitian ini ialah; pertama, partai politik merupakan badan hukum publik apabila apabila Partai Politik menjalankan tugas kenegaraan. Kedua, partai politik sebagai perantara dalam proses pengambilan keputusan bernegara, yang menghubungkan antar warga Negara dengan institusi kenegaraan.

E. Tinjauan Pustaka

Dalam membahas dan memecahkan masalah yang telah dirumuskan dalam penulisan skripsi ini, landasan teoritis digunakan termasuk teori partai politik, teori peraturan perundang-undangan, teori *judicial review*, dan teori penafsiran hukum.

1. Teori Partai Politik

Definisi partai politik menurut Miriam Budiharjo adalah merupakan suatu kelompok yang terorganisasi yang anggotaanggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai, dan cita-cita

⁸ <https://core.ac.uk/download/pdf/77620946.pdf>, diunduh tanggal 20 Januari 2022

yang sama. Tujuan yang dimaksud dalam pengertian ini adalah untuk memperoleh kekuasaan politik atau merebut kedudukan politik secara konstitusional untuk melaksanakan kebijakan umum.⁹

Pendapat di atas dapat ditunjang oleh Carl J. Friedrich dalam Miriam Budiarjo mengatakan bahwa partai politik adalah sekelompok manusia yang terorganisir secara stabil dengan tujuan merebut atau mempertahankan penguasaan terhadap pemerintahan bagi pimpinan partainya dan berdasarkan penguasaan ini, memberikan kepada anggota partainya kemanfaatan yang bersifat idiil serta materiil (*A political, party is a group of human beings, stably organized with the objective of securing or maintaining for its leaders the control of a government, with the further objective of giving to members of the party, through such control ideal and material benefits and advantages*).¹⁰

Dari pendapat para ahli yang dikemukakan di atas penulis dapat menyimpulkan bahwa partai politik ialah sebagai wadah atau organisasi yang dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia dengan tujuan dan cita – cita yang sama, atas dasar kesadaran untuk mementingkan kepentingan masyarakat, bangsa dan negara.

⁹ Miriam Budiharjo, Dasar-Dasar Ilmu Politik, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2007), hlm. 52.

¹⁰ *Ibid*, hlm. 53

2. Teori Peraturan Perundang-Undangan

Teori ini dikemukakan oleh Maria Farida yang berpendapat bahwa secara teoritik, istilah “perundang-undangan” (*legislation*), *wetgeving* atau *gesetgebung* mempunyai dua pengertian yaitu:

- a. Perundang-undangan merupakan proses pembentukan atau proses membentuk peraturan-peraturan negara baik di tingkat pusat maupun di tingkat Daerah;
- b. Perundang-undangan adalah segala peraturan negara yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan baik di tingkat pusat maupun di tingkat Daerah.

Pengertian perundang-undangan dalam konstruksi UU Tentang Perubahan Partai Politik, merupakan sebuah aturan tertulis yang mengikat secara umum dan dibuat oleh pejabat yang berwenang melalui perosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan pula.¹¹

Sedangkan menurut Bagir Manan, pengertian peraturan-perundang-undangan sebagai berikut:¹²

- a. Setiap keputusan yang tertulis yang dikeluarkan pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat umum;

¹¹ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm.3

¹² *Ibid*, hlm. 11

- b. Merupakan aturan-aturan tingkah laku yang berisi ketentuan-ketentuan mengenai hak, kewajiban, fungsi, status atau suatu tatanan;
- c. Merupakan peraturan yang mempunyai ciri-ciri umum dan abstrak yang berarti tidak mengatur atau tidak ditujukan pada objek/peristiwa/gejala konkret tertentu.
- d. Dengan mengambil pemahaman dalam kepustakaan Belanda, peraturan perundang-undangan lazim disebut dengan *wet in materiele zin*, atau sering juga disebut dengan *algemeen verbindende voorschrift* yang meliputi antara lain: *de supra nationale algemeen verbindende voorschriften*, *wet*, *A MvB*, *de Ministeriele verordening*, *de gemeentelijke raadsverordeningen*, *de provinciale stater verordebingen*.

3. Teori Judicial Review

Jimly Asshiddiqie membagi dua jenis *judicial review*, yaitu:¹³

- a. *concreate norm review* dan
- b. *abstact norm review*.

Dalam *Concrete norm review* tersebut dapat berupa;

- a. pengujian terhadap norma konkrit terhadap keputusan-keputusan yang bersifat administrative

¹³ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia-Pasca Reformasi*, (Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer (BIP), 2007), hlm. 590.

(beschikking), seperti dalam PTUN (peradilan tata usaha negara);

- b. pengujian terhadap norma konkrit dalam jenjang peradilan umum, seperti pengujian putusan peradilan tingkat pertama oleh peradilan banding, pengujian putusan peradilan banding oleh peradilan kasasi serta pengujian putusan peradilan kasasi oleh Mahkamah Agung.

Jenis *judicial review* yang kedua adalah *abstract norm review* yaitu kewenangan pengujian produk perundang-undang yang menjadi tugas dari MK-RI yang diinspirasi dari putusan John Marshall dalam kasus Marbury yang berlawanan dengan Madison di Amerika. Sebagian dari kewenangan *abstract norm review* ini masih diserahkan kepada Mahkamah Agung berupa kewenangan pengujian produk perundang-undangan di bawah UU.

4. Teori Penafsiran Hukum

Penafsiran hukum (interpretasi) adalah sebuah pendekatan pada penemuan hukum dalam hal peraturannya ada tetapi tidak jelas untuk dapat diterapkan pada peristiwanya. Sebaliknya dapat terjadi juga hakim harus memeriksa dan mengadili perkara yang tidak ada peraturannya yang khusus. Di sini hakim menghadapi kekosongan atau ketidak-lengkapan undang-undang yang harus diisi atau dilengkapi, sebab hakim tidak boleh menolak memeriksa dan

mengadili perkara dengan dalih tidak ada hukumnya atau tidak lengkap hukumnya. Hakim menemukan hukum itu untuk mengisi kekosongan hukum tersebut.¹⁴

Penafsiran merupakan kegiatan yang sangat penting dalam hukum. Penafsiran merupakan metode untuk memahami makna yang terkandung dalam teks-teks hukum untuk dipakai dalam menyelesaikan kasus-kasus atau mengambil keputusan atas hal-hal yang dihadapi secara konkrit. Di samping hal itu, dalam bidang hukum tata negara, penafsiran dalam hal ini judicial interpretation (penafsiran oleh hakim), juga dapat berfungsi sebagai metode perubahan konstitusi dalam arti menambah, mengurangi, atau memperbaiki makna yang terdapat dalam suatu teks Undang-Undang Dasar.

F. Metodologi Penelitian

Guna menulis penelitian ini, maka diperlukan disiplin ilmu serta metodemetode untuk emncapai hasil dari pembahasan. Metode penelitian merupakan alat bantu untuk menyelesaikan rumusan masalah dalam penelitian ini.

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini ialah penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif merupakan penelitian hukum dilaksanakan

¹⁴ Afif Khalid, "Penafsiran Hukum oleh Hakim Dalam Sistem Peradilan di Indonesia", *Jurnal Al'Adl*, Volume. VI, Nomor 11, 2014, hlm. 10-11

terhadap sumber bahan pustaka atau biasa yang disebut dengan data sekunder. Penelitian ini berfokus pada penggalian bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Penelitian ini mengacu pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik, dan Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 34 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Pendaftaran Pendirian Badan Hukum, Perubahan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga, Serta Perubahan Kepengurusan Partai Politik.

2. Pendekatan Penelitian

Dalam penelitian ini, Penulis menggunakan dua pendekatan, yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) yang mana kedua pendekatan ini saling berkesinambungan guna menyelesaikan penelitian ini.

3. Objek Penelitian

Objek penelitian dalam penelitian ini ialah AD/ART parpol sebagai produk internal partai dan urgensinya untuk dilakukan pengujian oleh lembaga yudikatif.

a. Bahan Hukum Primer

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 sebagaimana telah dirubah dengan undang-Undang Nomor 2

Tahun 2011 tentang Partai Politik, dan Putusan Mahkamah Agung Nomor 39 P/HUM/2021.

b. Bahan Hukum Sekunder

Data diperoleh berdasarkan data yang ada. Data ini sebagian besar berasal dari jurnal ilmiah, makalah, buku, dan dokumen dan/atau arsip dan bahan-bahan lain yang terkait dengan posisi partai politik menurut sistem ketatanegaraan.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan yang di dapatkan dari Internet, Wikipedia, Kamus Hukum, Kamus Besar Bahasa Indonesia, ataupun Insiklopedia.

4. Teknik Pengumpulan Data

a. Studi Dokumen

Studi dokumen dalam hal ini melakukan kajian terhadap dokumen-dokumen resmi partai politik mengenai AD/ART

b. Studi Pustaka

Teknik ini dilakukan dengan cara mengumpulkan, meneliti, dan mengkaji bahan pustaka yang melingkupi bahan hukum primer yang ditunjang oleh keberadaan bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

5. Metode Analisis Data

Pengolahan dan analisis data dilakukan setelah semua data lapangan dikumpulkan. Analisis data dilakukan dengan maksud agar hasil pengolahan data menjadi lebih sederhana sehingga jelas untuk

dibaca dan dipahami. Metode analisis kualitatif digunakan untuk menganalisis data. Sementara analisis menggunakan landasan teoretis atau studi literatur, teknik kualitatif adalah diskusi tentang temuan penelitian, yang disajikan dalam penelitian sebagai deskripsi daripada angka.

G. Sistematika Penulisan

Dalam urutan sistematika penulisan Skripsi ini adalah sebagai berikut:

BAB I : PENDAHULUAN

Dalam penulisan bab ini berisi mengenai Latar belakang masalah, Perumusan Masalah, Tujuan Penulisan, Manfaat Penelitian, Kerangka Konseptual dan Teori, Sistematika Penulisan.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Dalam bab ini penulis menjelaskan tentang tinjauan umum mengenai peraturan perundang-undangan, tinjauan umum mengenai AD/ART partai politik, tinjauan umum mengenai *judicial review*.

BAB III : KEDUDUKAN AD/ART PARTAI POLITIK DALAM SISTEM TATA NEGARA INDONESIA BESERTA URGENSI PENGUJIANNYA

Di dalam Bab III ini penulis akan menguraikan tentang hasil penelitian yang berupa uraian kronologi terjadinya permasalahan di internal partai demokrat dan juga uraian tentang putusan Mahkamah Agung tentang *judicial review* AD/ART Partai

Demokrat dan juga akan membahas mengenai hasil analisa dan uraian pada rumusan masalah berdasarkan dengan asas, teori, peraturan perundang-undangan dna juga hasil penelitian yang telah peneliti temukan yang dapat digunakan sebagai dasar pembahasan.

BAB IV : PENUTUP

Dalam bab ini adalah bab terakhir dalam penulisan penelitian. Berisi kesimpulan dari apa yang dibahas sebelumnya. Jadi, bab ini adalah jawaban untuk masalah yang merupakan subjek diskusi dan kemudian dilengkapi dengan saran konstruktif.



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Tentang Peraturan Perundang-Undangan

1. Definisi Perundang-Undangan

Indonesia sebagai negara yang menjunjung tinggi nilai-nilai hukum dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, menjadikan negara ini sebagai suatu negara hukum (*rechtsstaat*). Salah satu ciri khas dari negara hukum adalah adanya pengaruh yang cukup kuat dari peraturan perundang-undangan dalam kehidupan masyarakat di negara tersebut. Oleh sebab Indonesia adalah bagian dari negara hukum yang berlandaskan peraturan perundang-undangan dalam menjalankan pemerintahannya, berikut akan peneliti uraikan perihal perundang-undangan yang dimaksud.

Teori perundang-undangan secara harfiah dapat diartikan sebagai *gesetzgebungstheorie*, yang artinya adalah teori perundangan lahir dari adanya teori positivism hukum yang dahulu berkembang di negara Eropa, dimana tujuan dari terbentuknya perundang-undangan adalah untuk memberikan kepastian hukum bagi penyelenggaraan pemerintahan pada suatu negara.¹⁵

Pengertian dari perundang-undangan memiliki beberapa versi menurut para ahli. Bagir Manan memberikan pendapatnya perihal

¹⁵ Maria Farida, *Laporan Kompedium Bidang Perundang-Undangan*, Departemen Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, Jakarta, 2018, hlm. 5.

perundang-undangan tersebut yakni sebagai suatu aturan yang diputuskan secara tertulis oleh pihak-pihak tertentu, seperti lembaga pemerintahan atau pejabat yang memiliki kewenangan terkait undang-undang.¹⁶ Pendapat lainnya mengenai perundang-undangan datang dari Paul Scolten yang mengemukakan bahwa dalam suatu aturan hukum didalamnya terdapat perundang-undangan, sehingga dapat dikatakan bahwa peraturan perundang-undangan merupakan bagian dari hukum. Oleh sebab itu masyarakat harus memberikan tempat tertinggi bagi hukum di suatu negara.¹⁷

Jimly Asshiddiqie berpendapat perihal arti dari peraturan perundang-undangan yaitu suatu sistem yang secara hierarkis secara menyeluruh terkait dengan undang-undang yang menurun kebawah, artinya seluruh produk hukum yang merupakan hasil dari lembaga legislatif di Indonesia yang bersinergi dengan pemerintahan eksekutif dalam kedudukan politiknya.¹⁸ Pandangan selanjutnya adalah menurut Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (selanjutnya disebut UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan) yang memberikan definisi dari peraturan perundang-undangan yang adalah suatu aturan tertulis yang berisikan norma hukum yang dapat memberikan

¹⁶ Bagir Manan, *Peranan Peraturan Perundang-undangan Dalam Pembinaan Hukum Nasional*, Armico, Bandung, 2013, hlm. 89.

¹⁷ Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2013, hlm. 91.

¹⁸ Ni'Matul dan R. Nazriyah Huda, *Teori & Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, Nusa Media, Bandung, 2012, hlm. 4.

ikatan kepada masyarakat umum yang dibentuk oleh lembaga pemerintahan dan juga para pejabat yang memang memiliki kewenangan berdasarkan prosedur yang ada dalam peraturan perundang-undangan.¹⁹

Berdasarkan beberapa pengertian tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa peraturan perundang-undangan merupakan suatu hukum positif yang ditetapkan dan diberlakukan kepada masyarakat dalam wilayah negara Republik Indonesia. Pembentukan peraturan tersebut berdasarkan suatu kaidah yang telah ditentukan dalam undang-undang dan menggunakan mekanisme yang formal. Pembentukan ini juga didasarkan pada suatu tujuan tertentu.

2. Hierarki Perundang-Undangan

Peraturan yang tercermin dalam suatu hukum merupakan produk keputusan negara yang tersusun secara sistematis dan tidak terpisahkan. Hukum merupakan sekumpulan peraturan yang didalamnya mengatur tentang larangan terhadap sesuatu, menganjurkan untuk berbuat sesuatu, atau memperbolehkan melakukan suatu tindakan. Hal ini juga diperkuat dengan pendapat dari Hans Kelsen yang mengemukakan pandangannya bahwa suatu norma memiliki suatu sistem tersendiri yang dapat dilakukan pengujian untuk meyakinkan bahwa dalam norma tersebut terdapat validitas yang membentuk tatanan hukum.²⁰ Secara garis besar pandangan dari Hans Kelsen tersebut menyebutkan bahwa dalam suatu norma hukum akan

¹⁹ Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

²⁰ Jimly Assidqie, *Perihal Undang-Undang*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013, hlm. 70.

terbentuk validitas dan hierarki yang kemudian membentuk piramida mengenai sistematika norma hukum.

Pandangan dari Hans Kelsen tersebut kemudian diperkuat oleh ahli hukum di Indonesia yakni A. Hamid S Attamimi, yang mengemukakan bahwa berdasarkan teori yang disampaikan Hans Kelsen dapat diberikan penggambaran sistematika hukum secara lebih konkrit sebagai berikut:

- a. Pancasila yang disebutkan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945);
- b. Batang tubuh dalam UUD 1945, termasuk TAP MPR dan beberapa konvensi yang berhubungan dengan negara;
- c. Undang-Undang;
- d. Peraturan pemerintah yang berlanjut dengan peraturan daerah.

Pancasila ditempatkan pada hierarki tertinggi sebab Pancasila dipandang sebagai bintang pencerah yang memberikan arahan atau cita hukum pada sistem hukum di Indonesia. Sehingga layak jika ditempatkan pada tempat tertinggi dalam susunan hierarki perundangan. Pancasila dapat dijadikan suatu batu pengujian bagi hukum positif yang berada dalam hierarki norma hukum yang berada di urutan bawahnya.²¹

Perihal hierarki peraturan perundang-undangan tersebut dalam tatanan hukum di Indonesia secara resmi diatur dalam Undang-Undang

²¹ Yudi Latif, *Negara Paripurna: Sejarah, Rasionalitas dan Aktualitas dari Pancasila*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2015, hlm. 10.

Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (selanjutnya disebut UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan) yang ada di Pasal 7 ayat (1). Berikut susunan sistem perundang-undangan di Indonesia:

- a. UUD Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Pemusyawaratan Rakyat (disebut TAP MPR);
- c. Undang-undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (disebut Perpu);
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Daerah pada tingkat Provinsi;
- f. Peraturan Daerah (disebut Perda) pada tingkatan Kabupaten/Kota.

Peraturan hukum yang ada di Indonesia tidak hanya sebatas pada yang ada dalam hierarki tersebut. Pada Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tersebut disebutkan bahwa berlaku pula beberapa peraturan yang merupakan produk dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Mahkamah Agung dan/atau Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Bank Indonesia, peraturan menteri, maupun lembaga atau komisi yang tingkatannya setara dengan lembaga negara lainnya. Peraturan yang dihasilkan dari lembaga-lembaga tersebut baik pusat maupun daerah memiliki kedudukan yang mengikat sepanjang ditentukan oleh peraturan yang lebih tinggi.²²

²² Made Nurmawati, *Buku Saku Kuliah : Jenis Fungsi dan Materi Muatan Peraturan Peundangan-undangan*, Fakultas Hukum Universitas Udayana, Denpasar, 2017, hlm. 17.

Berdasarkan uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa di Indonesia terdapat dua jenis norma hukum yang berlaku, yakni yang berada dalam hierarki seperti yang disebutkan di atas dan ada yang berasal dari luar hierarki. Keduanya merupakan sumber hukum yang diakui di Indonesia dan oleh sebab itu dalam pelaksanaannya tidak diperbolehkan saling bertentangan, terutama tidak boleh melanggar ketentuan peraturan hukum yang ada di atasnya.

3. Uraian Tentang Undang-Undang

Salah satu sistem hukum yang ada di dalam hierarki yang disebutkan dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 adalah Undang-Undang. Utrecht berpendapat bahwa pengertian tentang undang-undang dapat dibagi menjadi dua yakni pengertian dalam arti formil dan pengertian dalam arti materiil. Secara formil yang dimaksud dengan undang-undang adalah pemerintah bersama dengan badan legislatif secara bersama-sama menyusun suatu aturan hukum yang disebut undang-undang. Hal ini sesuai dengan *political will* dari negara Indonesia. Pengertian undang-undang secara materiil yakni suatu lembaga memiliki wewenang untuk melakukan pembentukan undang-undang dan sekaligus membentuk norma yang juga bertujuan untuk mengikat masyarakat secara keseluruhan.²³

Perbedaan yang cukup mendasar di antara kedua pengertian undang-undang tersebut adalah:

²³ Jimly Ashiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2017, hlm. 24.

- a. Pengertian secara formil lebih berfokus pada proses pembuatan dari undang-undang tersebut;
- b. Undang-undang menurut pandangan materiil terkait dengan isi dari aturan hukum yang bertujuan untuk mengikat masyarakat secara umum.²⁴

Pada dasarnya kedua pengertian tersebut dimungkinkan untuk berada pada satu produk undang-undang yang sama, namun apabila pembentukan undang-undang tersebut didasarkan pada kepentingan pihak tertentu maka undang-undang dalam pandangan formil belum tentu dapat disebut dengan undang-undang dalam arti materiil.

4. Materi Muatan Undang-Undang

Produk hukum yang terbentuk berdasarkan mekanisme hukum secara formal pada dasarnya akan memiliki muatan materi yang berbeda antar satu dan yang lainnya. Hal ini yang juga terjadi pada undang-undang yang memiliki muatan atau isi materi tersendiri. Adapun asas yang menjadi dasar pembentukan dari materi peraturan perundang-undangan terdiri dari:

- a. Memberikan suatu pengayoman;
- b. Memanusiakan manusia;
- c. Berkaitan dengan nilai berbangsa dan bernegara;
- d. Memiliki sifat kekeluargaan;
- e. Bhineka Tunggal Ika;
- f. Kesamaan kedudukan dan juga memiliki nilai keadilan;

²⁴ *Ibid*, hlm. 123.

g. Keseimbangan, keserasian, dan juga tedapat kepastian hukum.²⁵

Materi muatan dalam suatu undang-undang diatur dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, sebagai berikut:²⁶

- a. Pengaturan secara lebih mendalam sesuai dengan aturan dalam UUD 1945;
- b. Adanya perintah dari undang-undang untuk diatur berdasarkan undang-undang;
- c. Pengasahan terhadap konvensi internasional tertentu;
- d. Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi.

B. Tinjauan Tentang AD/ART Partai Politik

1. Pengertian Partai Politik

Negara Indonesia menganut sistem pemerintahan yang demokratis, dimana salah satu ciri dari demokratisasi di Indonesia adalah adanya partai politik. Negara yang menganut sistem demokrasi apabila tidak terdapat partai politik di dalamnya maka dapat dikatakan bahwa negara tersebut belum menerapkan prinsip demokrasi di negaranya. Secara garis besar, partai politik memiliki arti sebagai manifestasi dari kebebasan bagi masyarakat untuk berserikat dan berkumpul dengan sesama masyarakat yang memiliki pandangan dan pola pikir yang sama.

²⁵ Bagir Manan, *Op. Cit*, hlm. 48.

²⁶ Pasal 10 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Partai politik memiliki beberapa definisi yang dikemukakan oleh para ahli. Maurice Duverger berpendapat bahwa partai politik adalah suatu bagian (*pars*) dalam kehidupan masyarakat yang terorganisir. Arti dari bagian ini menandakan bahwa tidak hanya satu jenis saja namun terdiri dari bagian-bagian yang lain.²⁷ Pendapat lainnya adalah menurut Jimly Asshiddiqie yang berpendapat bahwa partai politik merupakan sekumpulan masyarakat yang memiliki pandangan, ideologi, arah dan tujuan yang sama berkaitan dengan pandangan politik di suatu negara atau secara ringkasnya partai politik merupakan organisasi kemasyarakatan yang membidangi politik.²⁸

Miriam Budiharjo juga turut memberikan pendapatnya tentang partai politik, yaitu suatu kelompok di dalam masyarakat yang terorganisir dengan baik dimana para anggotanya memiliki kesamaan orientasi dan cita-cita dimana mereka memiliki tujuan untuk mendapatkan kekuasaan politik dengan cara konstitusional.²⁹ Partai politik menurut Robert Carr adalah organisasi di dalam masyarakat yang mempunyai tujuan untuk mencapai dan juga memelihara pengawasan kepada jalannya pemerintahan yang sah.³⁰

²⁷ Maurice Duverger, *Partai Politik dan Kelompok-kelompok Penekan*, Bina Aksara, Yogyakarta, 2012, hlm. 4.

²⁸ Safa'at Muhammad Ali, *Pembubaran partai politik; pengaturan dan praktik pembubaran Partai Politik dalam pergulatan Republik*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2012, hlm. 31.

²⁹ Miriam Budiharjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2016, hlm. 38.

³⁰ *Ibid.*

Definisi selanjutnya adalah dari Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik (selanjutnya disebut UU Partai Politik 2011), yaitu:

“Partai politik adalah organisasi yang masuk dalam skala nasional yang terbentuk oleh hasil kesepakatan sejumlah masyarakat penduduk Indonesia, dengan sukarela dan atas dasar memiliki cita-cita, tujuan, dan kehendak yang sama untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa, dan juga negara. Tujuan lainnya untuk menjaga keutuhan negara Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Tahun 1945.”³¹

Berdasarkan beberapa pandangan ahli tentang definisi partai politik tersebut dapat disimpulkan bahwa partai politik adalah suatu bentuk organisasi yang terbentuk atas dasar sukarela dan kesamaan pandangan, tujuan, dan cita-cita dari sekelompok masyarakat. Dimana tujuan didirikannya partai ini adalah untuk mendapatkan kekuasaan di bidang politik dan juga memberikan kontribusi secara nyata pada pemerintahan di suatu negara termasuk Indonesia.

2. Sejarah Partai Politik

Partai politik di Indonesia terbentuk sejak zaman penjajahan Belanda. Partai ini dibentuk dengan tujuan untuk membuat suatu rumusan penting berkaitan dengan identitas nasional suatu pihak serta untuk memperkuat perjuangan anak Bangsa untuk merebut kemerdekaan dari para penjajah. Oleh sebab itu beberapa paham-paham besar yang tumbuh di

³¹ Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik

Indonesia, seperti paham marxisme, nasionalisme, islamisme, turut menjadi dasar pembentukan sebuah partai politik di Indonesia. Walaupun pada zaman dahulu partai politik menjadi wadah aspirasi dari beberapa golongan masyarakat yang berbeda, namun dapat memberikan kontribusi yang besar dalam upaya perebutan kemerdekaan Indonesia dan mendasari terbentuknya negara Republik Indonesia.³²

Partai politik di Indonesia pada zaman penjajahan Belanda atau kolonialisme terus bertumbuh seiring dengan diberikannya kesempatan oleh pemerintahan colonial terkait dengan adanya iklim demokrasi saat itu, ditambah Indonesia memiliki karakter masyarakat yang majemuk sehingga untuk memfasilitasi pendapat dari masing-masing golongan masyarakat, partai politik hadir untuk menjadi wadah bagi masyarakat.³³

3. Fungsi dan Peran Partai Politik

Partai politik sering dianggap sebagai salah satu bagian dari pilar demokrasi di Indonesia. Adanya partai politik yang terus bertumbuh menjadikan bukti nyata mengenai pengakuan akan adanya kebebasan berpendapat dan juga berserikat di suatu negara salah satunya Indonesia. Partai politik yang hidup di tengah kehidupan masyarakat memiliki peran dan juga fungsi yang mana hal tersebut memiliki pengaruh penting akan eksistensi dari masing-masing partai di tengah masyarakat. Dalam suatu negara yang menganut asas demokrasi, partai politik memiliki urgensi yang

³² Syamsuddin Haris, *Partai, Pemilu dan Parlemen Era Reformasi*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta, 2014, hlm. 21.

³³ *Ibid*, hlm. 22.

berkaitan dengan penyelenggaraan fungsi partai politik sebagai sarana politik dan juga rekrutmen politik.³⁴

Terkait fungsi dan peran partai politik, terdapat beberapa pendapat dari para ahli, salah satunya yakni Firmansyah. Menurut ahli tersebut fungsi dan peran partai politik dapat dibedakan menjadi dua jenis, yakni:

- a. Partai politik memiliki fungsi sebagai organisasi internal, artinya partai politik memiliki peran yang cukup penting dalam hal kaderisasi, edukasi, pembekalan, bimbingan, bagi para anggotanya perihal ideology politik yang menjadi latar belakang pemilihan suatu partai politik;
- b. Partai politik juga memiliki fungsi dan peranan dalam eksternal organisasi. Artinya bahwa partai politik selalu berkaitan dengan masyarakat luas, bangsa, dan juga negara. Partai politik hadir untuk memberikan pertanggungjawaban terkait dengan moral, etika, dan konstutisional perihal situasi masyarakat yang lebih baik lagi.³⁵

A.Rahman memberikan pendapatnya mengenai fungsi dan peran dari parpol, yang terdiri dari empat jenis dan dapat diuraikan sebagai berikut:³⁶

a. Sosialisasi Politik

Fungsi dalam partai politik sebagai proses dimana seseorang harus bersikap dan berorientasi terhadap fenomena politik yang

³⁴ Edison Muchlis, *Pelebagaan Partai Politik di Indonesia Pasca Orde Baru*, LIPI Press, Jakarta, 2017, hlm. 7.

³⁵ Yoyoh Rohaniah, *Pengantar Ilmu Politik*. Intrans Publishing, Jakarta, 2015, hlm. 36.

³⁶ A Rahman, *Sistem Politik Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2015, hlm. 55-56.

terjadi dan berlaku di dalam masyarakat dimanapun mereka berada. Proses ini terjadi secara berkala dari anak hingga dewasa.

b. Partisipasi Politik

Fungsi partai politik yang memiliki tujuan untuk memberikan dorongan kepada masyarakat supaya turut serta dalam kegiatan berpolitik yang dilakukan melalui indoktrinasi perihal asas partai kepada setiap anggotanya yang berada dalam lingkungan partai.

c. Komunikasi Politik

Fungsi partai yang menyalurkan agenda berkaitan dengan keanekaragaman pendapat dan aspirasi dari masyarakat sehingga dengan adanya parpol dapat meminimalisir terjadinya kesimpangsiuran.

d. Artikulasi Kepentingan

Partai Politik berfungsi untuk menyatakan dan/atau menyampaikan perihal kepentingan sejumlah masyarakat kepada pemerintah atau badan-badan dalam lembaga pemerintah. Bentuk artikulasi yang nyata adalah penyampaian kepentingan individu maupun kelompok kepada anggota DPR baik pusat maupun daerah yang dilakukan melalui partai politik.

Dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik, terdapat uraian mengenai beberapa fungsi dari partai politik, yaitu:

- a. Partai politik memiliki peran untuk memberikan pendidikan politik bagi warga negara Indonesia supaya mereka paham akan setiap hak dan juga kewajiban dari masing-masing warga kaitannya dalam kehidupan berbangsa dan bernegara;
- b. Bersama partai politik dapat menciptakan iklim yang kondusif bagi persatuan bangsa dan negara serta mensejahterakan masyarakat;
- c. Berperan sebagai penyerap, penghimpun, dan menyalurkan aspirasi politik dari masyarakat dalam perumusan dan penetapan suatu aturan negara;
- d. Partisipasi politik masyarakat Indonesia;

- e. Melakukan rekrutmen politik dalam rangka pengisian jabatan politik melalui dasar demokrasi dengan tetap berdasarkan kesetaraan gender.³⁷

4. Klasifikasi Partai Politik

Partai politik yang berkembang di tengah masyarakat memiliki klasifikasinya masing-masing, yaitu:

a. Berdasarkan komposisi fungsi keanggotaan, terdiri dari:³⁸

1) Partai Massa

Merupakan partai yang sumber kekuataannya ada pada banyaknya jumlah anggota dari partai tersebut. Kelemahan dari partai jenis ini adalah masing-masing anggota partai yang berasal dari aliran atau kelompok yang berbeda tersebut akan cenderung memaksakan kepentingan kelompoknya masing-masing. Hal ini yang dapat memicu goyahnya persatuan partai hingga menimbulkan perpecahan partai sebab anggota yang merasa tidak terakomodir kemauannya cenderung akan hengkang dari partai dan mendirikan partai yang baru.

2) Partai Kader

Partai ini mengandalkan kelayakan dari para kadernya. Pendukung dari partai jenis ini memang tidak memiliki

³⁷ Pasal 11 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik

³⁸ Miriam Budiharjo, *Op.Cit*, hlm. 42.

anggota sebanyak partai massa, sebab orientasinya memang bukan terhadap jumlah pendukung/anggota namun lebih mementingkan kedisiplinan dan kesungguhan dari para pendukungnya terhadap partai. Partai jenis ini memang cukup awet dan jarang terjadi perpecahan sebab yang menjadi pendukungnya adalah orang-orang yang memang sangat loyal kepada partai.

b. Berdasarkan sifat atau orientasi partai, dibedakan menjadi:³⁹

1) Partai Lindungan

Partai jenis ini biasanya memiliki organisasi nasional yang kendor artinya memiliki tingkat kedisiplinan yang rendah dan tidak terlalu memikirkan kelangsungan partai. Tujuan utamanya hanya untuk memenangkan calon partai jika pemilihan umum tiba, sehingga kegiatan rutin dari partai ini biasanya hanya ketika mendekati musim pemilu.

2) Partai Ideologi

Partai ini berorientasi pada ideologi partai yang berkaitan dengan tujuan dan cita-cita yang hendak dicapai oleh partai. Kepercayaan yang membentuk sistem terhadap nilai dan juga norma, termasuk peraturan ideal yang diterima oleh masyarakat. Partai-partai yang berbasis ideologi ini dahulu

³⁹ A. Rahman, *Op. Cit*, hlm. 105.

banyak bermunculan pada zaman penjajahan Belanda yang kemudian berlanjut pada zaman saat ini. Berikut beberapa contoh partai yang berbasis ideologi:

a) Partai berbasis ideologi agama

Partai-partai jenis ini menjadikan nilai-nilai suatu agama menjadi landasar dalam melaksanakan kegiatan partai, seperti perihal AD/ART partai juga dilandasi nilai agama. Contoh partai Islam, partai Kristen, dan lain-lain.

b) Partai Nasionalis Sekuler

Yakni partai yang dalam AD/ART nya tidak menyebutkan suatu agama tertentu, bersifat nasional dan dapat digunakan oleh semua kalangan dalam internal partai.

c) Partai Nasionalis Religius

Merupakan partai yang tidak secara nyata menyebut suatu agama tertentu, namun dalam AD/ART nya mengadopsi istilah dalam suatu agama.

c. Berdasarkan jumlah partai dalam suatu negara:⁴⁰

1) Sistem Partai Tunggal

Negara yang menggunakan sistem ini biasanya adalah negara yang baru saja merdeka. Mereka sengaja menerapkan sistem

⁴⁰ Miriam Budiharjo, *Op. Cit*, hlm. 45

ini untuk tujuan menghindari konflik-konflik sosial di tengah masyarakat jika terdapat banyak partai dalam negara tersebut. Penerapan partai tunggal tersebut mempunyai konsekuensi bahwa ketika pemilihan umum terjadi maka hanya satu partai saja yang menjadi peserta dan otomatis menang.

2) Sistem Dwi Partai

Negara yang menganut sistem ini hanya memiliki dua partai atau tetap memiliki beberapa partai politik namun hanya dua partai saja yang memiliki pengaruh penting terhadap negara. Partai politik yang ada pada negara ini terbagi menjadi dua yakni partai yang memenangkan pemilu dan kedua partai yang kalah dalam pemilu dan menjadi partai oposisi. Negara Amerika Serikat adalah contoh konkrit dari sistem dwi partai, dimana partai politik yang berkuasa adalah partai republik dan partai demokrat.

3) Sistem Multi Partai

Penganut sistem multi partai biasanya dialami oleh negara yang memiliki jenis masyarakat yang majemuk terdiri dari beberapa suku, agama, ras, dan perbedaan lainnya. Multi partai diterapkan sebagai langkah untuk mengakomodir setiap kebutuhan berpolitik masing-masing kelompok, supaya tidak terjadi perebutan aspirasi apabila diterapkan

dengan sistem dwi partai atau bahkan partai tunggal. Indonesia adalah salah satu negara yang menerapkan sistem multi partai.

5. Tentang Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Partai Politik (AD/ART)

Dalam pelaksanaan kegiatan setiap partai politik utamanya di Indonesia, terdapat dua pihak yang mengeluarkan suatu kebijakan aturan berkaitan dengan pelaksanaan kegiatan partai politik, yakni oleh negara yang dasar aturannya terletak pada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Jo. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Partai politik, dan oleh internal partai yang dasar aturan pelaksanaan kegiatan partai tercantum pada Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga partai (selanjutnya disebut AD/ART).⁴¹

AD/ART sebuah partai politik biasanya berisi perihal aturan-aturan yang wajib diimplementasikan oleh seluruh anggota partai, sebab didalam AD/ART tersebut memuat perihal ideologi, visi, dan misi partai yang berkaitan dengan seluruh aktivitas partai politik, sehingga AD/ART pada masing-masing partai politik akan memiliki perbedaan dan dapat dikatakan bahwa AD/ART merupakan ciri khas dari masing-masing partai. AD/ART partai memiliki kedudukan yang cukup krusial dalam tubuh partai politik, sebab menurut Pasal 2 ayat (4) UU Partai Politik 2011, tercantum perihal pembentukan AD/ART yang wajib memuat hal-hal tersebut dibawah ini:

⁴¹ Maurice Duverger, *Op. Cit*, hlm. 44.

- a. Asas yang menjadi ciri khas dari masing-masing parpol;
- b. Visi dan juga misi partai yang menjadi pedoman langkah bagi partai politik;
- c. Nama, lambang, bahkan tanda gambar partai yang menjadi unsur pembeda dengan partai lainnya;
- d. Tujuan dan fungsi partai yang hendak dicapai;
- e. Organisasi dan tempat kedudukan partai politik berada;
- f. Perihal mekanisme dan juga sistem kepengurusan partai;
- g. Sistem kaderisasi dan sistem pemberhentian anggota partai;
- h. Peraturan dan juga keputusan partai politik, termasuk pemberian pendidikan politik bagi masyarakat;
- i. Sistem keuangan partai; dan
- j. Mekanisme penyelesaian perselisihan dalam internal partai.

Keberadaan AD/ART partai politik tidak bersifat kaku, artinya masih dimungkinkan untuk terjadi perubahan yang disesuaikan dengan perkembangan zaman dan dinamika kebutuhan partai politik. Apabila terjadi perubahan AD/ART maka perubahan tersebut wajib untuk didaftarkan pada Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia maksimal 30 hari sejak terjadinya perubahan tersebut dengan disertai akta notaris yang berisikan perubahan AD/ART tersebut. Hal ini tercantum dalam Pasal 5 UU Partai Politik Tahun 2011.⁴²

⁴² Ali, *Op. Cit*, hlm. 37

Berdasarkan uraian singkat tersebut, diketahui bahwa AD/ART partai politik bukanlah merupakan peraturan perundang-undangan, artinya penerapannya tidak berlaku bagi masyarakat umum di luar internal partai. Aturan ini hanya berlaku bagi para anggota yang berada di internal partai. Sehingga kedudukan AD/ART partai bukan merupakan bagian dari hierarki sistem perundang-undangan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

C. Tinjauan Tentang *Judicial Review*

Pengujian atau dalam bahasa inggris disebut dengan *review* yang dimaksud dalam konsep ini adalah melakukan uji terhadap peraturan perundang-undangan. Pengujian ini secara luas dilakukan dalam uji materiil maupun formil. Pengujian terhadap undang-undang yang dimaksud dilakukan dengan pada suatu lembaga peradilan atau *judicial review*.

Konsep awal melakukan pengujian terhadap undang-undang pada lembaga peradilan tersebut dikemukakan oleh John Locke. Kemudian setelahnya beberapa negara mulai menerapkan sistem pengujian undang-undang tersebut pada hukum di negaranya, seperti Amerika Serikat yang pertama kali menerapkan *judicial review* yang dilakukan oleh Mahkamah Agung setempat atas kasus *Merbury dkk Vs Medisson*. Pada kasus tersebut memberikan sebuah pandangan bahwa *judicial review* dapat menjadi suatu alat untuk melindungi hak-hak yang sepatutnya menjadi milik warga negara terhadap adanya kesewenang-wenangan penguasa. Peristiwa tersebut kemudian memicu negara-negara lainnya untuk melakukan *judicial review* ke Mahkamah Konsitusi

setempat sebagai langkah untuk memberikan perlindungan terhadap hak asasi yang dimiliki manusia sebagai subjek hukum.⁴³

Judicial review yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi semata-mata terjadi tidak hanya karena adanya hak asasi dari masyarakat yang dilanggar saja tetapi juga termasuk didalamnya apabila terjadi perbedaan penafsiran terhadap warga negara dengan pembentuk undang-undang maupun antara warga negara itu sendiri. Indonesia memiliki lembaga peradilan yang merujuk kepada nilai-nilai konstitusi yang disebut sebagai Mahkamah Konstitusi. Mahkamah ini menjadi satu-satunya lembaga peradilan yang menentukan akhir dari makna teks konstitusi yang menjadi bahan perdebatan di kalangan masyarakat dan juga sekaligus menjadi pengawal konstitusi. Mahkamah konstitusi berperan sebagai lembaga yang kedudukannya menjadikan hukum terus berjalan menuju arah yang lebih baik setiap waktunya.⁴⁴

Berdasarkan uraian tersebut diketahui bahwa konstitusi dapat bergerak secara dinamis dan hidup, sehingga masyarakat akan memberikan penafsirannya sendiri secara konstitusional oleh sebab itu pada akhirnya masyarakat akan menyerahkan kewenangan tersebut secara konstitusional pada lembaga peradilan.

⁴³ Nurul Qamar, "Kewenangan Judicial Review Mahkamah Konstitusi," *Jurnal Konstitusi*, Vol. 1, No. 1 (2012), hlm. 2.

⁴⁴ Hamdan Zoelva, *Mengawal Konstitusionalisme*, Kontpress, Jakarta, 2016, hlm. 13.

D. Tinjauan Umum Tentang Pandangan Hukum Islam Terhadap Partai Politik berdasarkan Al-Quran dan Sunnah

Pada Al-Quran, istilah partai identik dengan kata *hizb* yang memiliki arti dalam dua jenis, yaitu:

- a. Berarti sebagai komunitas yang mana anggotanya saling memiliki persamaan konsep dan juga aktivitasnya;
- b. Perkumpulan yang memiliki kekuatan kekeluargaan,
- c. Anggota dari perkumpulan tersebut sangat banyak jumlahnya.⁴⁵

Berdasarkan uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa dalam pengertian partai atau *hizb* adalah masyarakat yang memiliki tujuan, pandangan, target, dan juga arah pemikiran yang sama saling berkumpul dan membentuk suatu komunitas tersendiri.

Dalam Al-Quran terdapat beberapa istilah mengenai *hizb* tersebut, yaitu:

وَلَمَّا رَأَى الْمُؤْمِنُونَ الْأَحْزَابَ قَالُوا هَذَا مَا وَعَدَنَا اللَّهُ وَرَسُولُهُ ۖ وَصَدَقَ

اللَّهُ وَرَسُولُهُ ۖ يَوْمَ زَادَهُمْ إِلَّا إِيمَانًا وَتَسْلِيمًا

Artinya :

“Dan tatkala orang-orang mukmin melihat partai-partai musuh telah bersekutu, mereka berkata: “inilah yang dijanjikan Allah dan Rasul-Nya kepada kita. Dan Maha Benar Allah Dan Rasul-Nya” dan demikian itu tidaklah menambah kepada mereka keimanan dan ketunduk patuhan.”
(QS al-Ahzab '22)

⁴⁵ Syaqui Dhaif, *Almu" Jam Al-Wasith*, Maktabah Shuruuq ad-Dauliyyah, Mesri, 2012, hlm. 170.

Ayat tersebut memiliki penjelasan terhadap perkara nikmat dari Allah bagi mereka yang memiliki iman.

Tafsir lainnya yang dapat diikuti adalah tafsir al-Misbah, dimana pada ayat ini berisi sebuah keharusan bagi masyarakat luas untuk berperan, namun pada saat implementasinya di tengah masyarakat selalu berhati-hati dan mengambil langkah yang terbaik agar tidak tergoda oleh rayuan-rayuan yang menyimpang dari Hukum Islam. Secara keseluruhan sistem praktik partai politik dalam Islam diperbolehkan selama tidak menentang hukum atau melawan hukum terutama dalam peraturan perundang-undangan maupun hukum Islam. Adapun lembaga yang paling terkenal ialah *Ahl al Halli wa Al-'Aqdi* yakni suatu perkumpulan dari masyarakat yangmana anggotanya hanya sahabat-sahabat yang diberikan kesempatan dan memiliki tujuan dan visi misi yang sama. Itulah praktik tentang partai yang diterapkan pada zama Nabi Muhammad SAW.⁴⁶

⁴⁶ Duverger, *Op.Cit*, hlm. 29.

BAB III

KEDUDUKAN AD/ART PARTAI POLITIK DALAM SISTEM TATA NEGARA INDONESIA BESERTA URGENSI PENGUJIANNYA

A. Kedudukan AD/ART Partai Politik dalam Sistem Perundang-Undangan di Indonesia

Partai politik menurut pendapat Miriam Budiharjo adalah kelompok yang terorganisasi dimana para anggotanya memiliki orientasi, tujuan, visi misi yang sama. Partai politik dalam hal ini selalu berkaitan dengan kekuasaan pemerintahan dalam suatu negara, seperti di Indonesia.⁴⁷ Partai politik digunakan oleh setiap anggota partai sebagai kendaraan untuk mendapatkan posisi pada pemerintahan, seperti menjadi bagian dari lembaga legislatif maupun menjadi presiden atau wakil presiden. Bahkan tidak hanya di pemerintahan pusat saja, partai politik juga dapat digunakan bagi anggotanya untuk meraih kedudukan posisi pemerintahan pada tingkatan daerah, baik sebagai kepala daerah maupun Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tingkat Kabupaten atau Kota.

Kemunculan dari partai politik di suatu negara merupakan hasil dari pertarungan ideologi antar kekuatan yang terdapat pada kehidupan masyarakat. Sebagai bagian dari sejarah, partai politik pertama kali lahir di Eropa Barat. Partai politik sering disebut sebagai bagian dari pilar demokrasi, sebab peranan

⁴⁷ Miriam Budiharjo, *Op. Cit.*.

dari partai tidak dapat dianggap remeh, partai berperan cukup penting sebagai perantara antara negara atau pemerintah dengan warga negaranya. Pada dasarnya peraturan mengenai partai politik tidaklah sama antara negara satu dengan yang lainnya. Masing-masing negara memiliki kebijakannya tersendiri perihal perlakuan partai politik. Namun yang menjadi persamaan di antara perbedaan tersebut adalah munculnya partai politik sering berbanding lurus dengan tumbuhnya proses demokratisasi pada negara tersebut.

Pada zaman kolonialisme penjajahan Belanda, kemunculan partai politik digunakan sebagai suatu wadah untuk merumuskan identitas nasional Bangsa Indonesia dengan tujuan untuk memperkuat idealisme bangsa dalam persiapan menghadapi perebutan kemerdekaan pada masa itu. Maka tidak mengherankan jika saat itu banyak kelompok-kelompok yang bermunculan dengan basis ideologi seperti golongan islamisme, nasionalisme, komunisme, marxisme, dan golongan ideologi lainnya. Walaupun partai tersebut dibentuk dengan dasar masing-masing ideologi yang berbeda, namun keberadaannya dapat memberikan kontribusi yang besar bagi pelaksanaan kemerdekaan Indonesia dan juga menjadi tolak ukur pembentukan negara Republik pada masa itu.

Munculnya partai politik merupakan sebuah langkah nyata dalam terwujudnya iklim kebebasan yang diberikan oleh pemerintahan colonial Belanda saat itu. Pihak penjajah memberikan suatu sikap politiknya kepada masyarakat untuk membebaskan rakyat mendirikan partai-partai politik. Langkah yang diawali pada masa pemerintahan Belanda tersebut kemudian

terus berlangsung bahkan setelah Indonesia memproklamasikan kemerdekaannya. Dibuktikan setelah Indonesia merdeka banyak bermunculan partai-partai yang turut memeriahkan pemilihan utama pertama kali di Indonesia yaitu tahun 1955. Contoh partai politik yang muncul pada zaman setelah Indonesia merdeka adalah:

1. Partai Nasional Indonesia yang pada pemilu 1955 sekaligus sebagai pemenang dalam perebutan kursi legislative;
2. Partai Majelis Syuro Muslimin Indonesia;
3. Nadhlatul Ulama;
4. Partai Komunis Indonesia (PKI);
5. Partai Syarikat Islam Indonesia;
6. Partai Kristen Indonesia;
7. Partai Katolik Indonesia;
8. Dll total keseluruhan partai peserta pemilu 1955 adalah sejumlah 18 partai.⁴⁸

Selanjutnya pada kepersertaan pemilihan umum di tahun-tahun berikutnya eksistensi dari partai politik mengalami perubahan jumlah disetiap tahun pemilu. Contohnya pada pemilu tahun 1971 jumlah peserta partai politik berkurang hanya menjadi 10 partai saja. Selanjutnya pada pemilu 1977 justru partai peserta pemilu hanya terdiri dari 3 partai saja yakni Partai Golongan Karya (Golkar), partai Demokrasi Indonesia (PDI), dan Partai Persatuan

⁴⁸https://kepuustakaanpresiden.perpusnas.go.id/election/directory/election/?box=detail&id=23&from_box=list&hlm=1&search_ruas=&search_keyword=&activation_status, diunduh tanggal 16 Oktober 2022.

Pembangunan (PPP). Keadaan ini terus berlanjut pada beberapa kali pemilihan umum hingga tahun 1992. Namun pada pemilihan umum tahun 1999 keikutsertaan partai politik kembali meningkat dibuktikan pada tahun tersebut jumlah partai politik yang mengikuti pemilu dari semua hanya 3 partai saja lalu meningkat tajam menjadi 48 partai politik. Bahkan dapat dikatakan titik balik kebangkitan partai politik di Indonesia terjadi sejak dimulainya era Reformasi di Indonesia yakni tahun 1999.

Kemunculan partai politik yang bermacam-macam di Indonesia semata-mata bukan hanya karena kebebasan yang diberikan oleh pemerintahan kolonialisme saja namun juga berkaitan dengan karakteristik penduduk Indonesia yang majemuk dan plural, yang terdiri dari beberapa macam elemen sosial masyarakat yang hidup berdampingan dengan baiknya dalam kehidupan masyarakat. Bahkan uniknya di tengah kemajemukan masyarakat Indonesia tersebut tidak terjadi persoalan yang berarti, justru mereka saling bersatu dan bergandengan tangan membentuk suatu organisasi yang dinamakan partai politik.

Indonesia merupakan negara yang menganut sistem multipartai, artinya adalah partai yang tumbuh dan ada di negara ini tidak hanya berjumlah satu atau dua partai saja seperti yang dianut negara-negara lain, contohnya Amerika Serikat memiliki sistem dwipartai dimana jumlah partai politik di negara tersebut hanya berjumlah dua jenis saja tidak akan bertambah yakni partai Demokrat dan partai Republik. China dan Vietnam sebagai negara komunis hanya memiliki partai tunggal yakni partai komunis saja. Hal ini tidak terjadi di

Indonesia, negara kita memiliki partai politik yang jumlahnya banyak hal ini didasarkan pada karakteristik penduduk Indonesia yang majemuk terdiri dari berbagai macam ras, suku, agama serta perbedaan budaya. Maka dari itu model multipartai dirasa sesuai dengan karakter Bangsa Indonesia , karena untuk mengakomodir kepentingan masing-masing kelompok dibutuhkan partai politik yang dapat mewakili kepentingan tersebut.

Berdasarkan hasil pendataan pada Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia sebagai bagian dari persiapan pemilu 2024 ditemukan bahwa Indonesia memiliki partai politik yang berjumlah 75 partai yang telah terdaftar pada Kemenhukum. Namun dari jumlah tersebut tidak semuanya aktif , yang ditemukan aktif secara administrative hanya sejumlah 32 partai politik saja.⁴⁹ Dari jumlah partai yang aktif secara administrasi tersebut, terdapat beberapa partai politik yang masuk sebagai kategori partai besar di Indonesia, indikator tersebut berdasarkan jumlah anggota partai di seluruh Indonesia dan juga peraihan kursi saat pemilu di tahun-tahun sebelumnya. Partai-partai tersebut adalah:

1. Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP);
2. Partai Demokrat
3. Partai Nasional Demokrat (Nasdem);
4. Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra);
5. Partai Golongan Karya (Golkar);

⁴⁹ <https://nasional.tempo.co/read/1581744/dari-75-parpol-yang-terdaftar-di-kemenkumham-hanya-32-yang-aktif>, diunduh tanggal 15 Oktober 2022.

6. Partai Keadilan Sejahtera (PKS);
7. Partai Kebangkitan Bangsa (PKB);
8. Dan lain sebagainya.

Partai politik merupakan sebuah organisasi yang memiliki massa yang banyak dan bersifat menyeluruh di seluruh Indonesia, dibentuk atas dasar kesamaan tujuan dan cita-cita guna membangun negara dan memperjuangkan kepentingan publik pada negara Indonesia. Dasar pengaturan mengenai partai politik tercantum dalam UU Partai Politik tahun 2008 yang telah diubah dengan UU Partai Politik 2011. Partai politik memiliki suatu peranan yang cukup strategis dalam kehidupan perpolitikan di negara dimana partai politik menjadi sebuah lambang demokrasi (*representative democracy*) dalam proses penyelenggaraan pemerintahan dalam negara. Fungsi partai politik tersebut menempatkan partai politik sebagai bentuk demokrasi yang nyata dan diharapkan dapat menjadi penopang dalam proses pemerintahan yang stabil dan berdasarkan asas demokrasi.

Pendirian partai politik selain didasarkan pada hukum positif di Indonesia juga dapat dilihat berdasarkan perspektif hukum Islam, dimana masyarakat Indonesia mayoritas memeluk agama Islam, sehingga perspektif dari hukum Islam dirasa relevan untuk diuraikan dalam penelitian ini. Hukum Islam mengajarkan bahwa dalam prinsip syariah terdapat dua jenis ajaran yang berkaitan dengan kepemimpinan atau pengurusan sebuah negara. Ajaran yang pertama adalah tidak diperbolehkan suatu negara diatur atau pengurusannya hanya didasarkan oleh individu atau satu pihak saja. Artinya keberadaan suatu

negara haruslah didasarkan pada adanya kata setuju dan sepakat dari masyarakat. Hal ini diperintahkan dalam Al-Quran Surat Ali Imran: 15 yang biasa disebut dengan pelaksanaan *syura*. Sedangkan ajaran lainnya berpendapat bahwa adanya suatu keberkaitan antara pelaksanaan undang-undang syariah dengan prinsip pertanggungjawaban dalam aspek kehidupan. Aturan tersebut didasarkan pada Firman Allah yaitu *Ikutlah apa yang diturunkan kepadamu dari Tuhanmu* (Surat al-A'raf). Menurut hukum Islam tersebut, masyarakat dalam kaitannya dengan pelaksanaan kehidupan berbangsa dan bernegara tidak diperbolehkan menyelenggarakan sendiri namun tetap membutuhkan perwakilan yang ada di kursi pemerintahan.

Berjalannya suatu hak politik yang dimiliki oleh masyarakat dapat terlaksana dengan menerapkan prinsip komunikasi yang terselenggara dengan baik antara pemerintah dengan masyarakat. Adanya suatu partai politik dapat menjadi organisasi yang dapat memfasilitasi dan sebagai wadah aspirasi dari masyarakat terkait dengan pemerintahan. Menurut pandangan Islam, dalam suatu kehidupan masyarakat tidak dapat dipungkiri bahwa akan terbentuk suatu masyarakat yang lebih kecil dalam suatu kelompok tertentu atau disebut dengan *hizb*. Bahkan dalam setiap *hizb* tersebut terdapat aspirasi dari masing-masing individu dalam kelompok yang akan diperjuangkan berdasarkan kepentingannya masing-masing.

Penyebutan partai menurut Bahasa Arab modern adalah *al-Hizb*, yang secara lengkap disebut dalam Nash Al-Quran yaitu *Kullu hizbim bima ladayhim farihun* yang mengandung arti bahwa tiap golongan masyarakat merasa bangga

aka napa yang sekarang ada pada posisi mereka. (Surat Al-Rum: 23). Selanjutnya disebutkan pula bahwa *Minal ladhina farraqu dinahum wa kanu shiya'an kullu hizbin bima ladayhim farihun* yang dapat diartikan sebagai tiap golongan merasa bangga terhadap yang sudah dicapai dalam golongan mereka. Hadis Rasulullah juga turut memberikan pandangan dan perintahnya terkait dengan hal tersebut yaitu *Taftariqu ummati 'ala thalath wa sab'in firqatan* artinya Masyarakat Islam yang adalah Umat Rasulullah akan terpecah menjadi 73 golongan.

Berdasarkan beberapa pandangan tersebut, maka sebuah partai politik dapat didirikan dengan dasar *maslahat* dalam system politik Islam. Maka dari itu pendirian partai politik menurut Islam merupakan sesuatu yang sesuai dengan kategori hukum yang diperbolehkan atau *mubah* dalam perspektif Islam, sebab dasar pendirian partai politik adalah berhubungan dengan kepentingan masyarakat secara umum.

Dalam menjalankan tugas dan kewenangannya, partai politik didasarkan pada aturan hukum yang berfungsi untuk menjaga supaya pelaksanaan kegiatan partai tidak menyimpang dari peraturan hukum negara Indonesia. Aturan yang mengatur tentang partai politik dibedakan menjadi dua jenis peraturan hukum, yaitu berdasarkan peraturan perundang-undangan nasional yakni dengan UU Partai Politik baik UU Partai Politik tahun 2008 maupun perubahannya yakni UU Partai Politik Tahun 2011. Peraturan kedua terletak pada internal partai politik yang tercantum pada AD/ART Partai. Anggaran Dasar Partai politik adalah suatu peraturan dasar yang memberikan

perlindungan dan juga arahan supaya partai politik dalam menjalankan tugas dan segala kebijakannya tetap sesuai dengan jalurnya. Sedangkan Anggaran Rumah Tangga yaitu aturan yang berfungsi untuk menjabarkan anggaran dasar dari partai politik tersebut.

Pengertian secara umum mengenai AD/ART dari sebuah partai politik adalah berhubungan dengan suatu cara untuk menerapkan ideologi, visi dan misi, tujuan, yang hendak dicapai dari suatu partai politik dalam aktivitas perpolitikan dari partai tersebut. Sehingga berdasarkan hal tersebut dapat disimpulkan bahwa kekhasan dari suatu partai politik terletak pada AD/ART partai tersebut. Menurut Pasla 2 ayat (4) UU Partai Politik 2011 dalam suatu AD/ART memuat beberapa hal, yaitu:

1. Nama, lambang, serta tanda gambar dari partai politik tersebut;
2. Tujuan serta fungsi yang dituju oleh partai;
3. Organisasi, tempat kedudukan partai dan tempat pengambilan keputusan;
4. Kepengurusan dari sebuah partai politik;
5. Cara yang dilakukan partai untuk melakukan rekrutmen anggota;
6. Kaderisasi;
7. Tata cara pemberhentian anggota yang bermasalah;
8. Peraturan internal partai;
9. Pendidikan politik yang dapat diberikan oleh partai;
10. Keuangan dan mekanisme penyelesaian perselisihan.

Aturan tersebut merupakan hal yang cukup krusial dan penting untuk diselenggarakan dalam sebuah partai politik.

Dalam perjalanan AD/ART suatu partai politik, untuk dapat menyesuaikan dengan dinamika kebijakan, maka diperkenankan terjadinya perubahan pada AD/ART partai. Perubahan tersebut dapat dilaksanakan dengan dasar hasil forum tertinggi pengambilan keputusan pada internal partai dan hasilnya wajib untuk didaftarkan pada Kemenhukum Republik Indonesia dengan jangka waktu maksimal 30 hari sejak perubahan terjadi dengan disertai akta Notaris perihal perubahan AD/ART tersebut. Perihal tata cara perubahan anggaran dasar partai diatur dalam Pasal 5 ayat (1) sampai ayat (4) UU Partai Politik Tahun 2011.

Perihal peraturan perundang-undangan menurut Pasal 1 angka 2 UU Peraturan Perundang-Undangan (UU PPP) yaitu suatu aturan tertulis yang didalamnya berisi norma hukum yang memberikan ikatan kepada masyarakat umum dan dibentuk serta ditetapkan oleh lembaga negara sesuai dengan prosedur yang ada dalam peraturan perundang-undangan. Menurut Pasal 7 ayat 1 UU Peraturan Perundang-Undangan, disebutkan mengenai jenis dan hierarki dari perundang-undangan yang terdiri dari:

1. UUD Tahun 1945;
2. TAP MPR;
3. Undang-Undang atau peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perppu);
4. Peraturan Pemerintah (PP);

5. Peraturan Presiden (Perpres);
6. Peraturan Daerah Tingkat Provinsi;
7. Peraturan Daerah tingkatan kabupaten/kota.

Berdasarkan uraian mengenai hierarki perundang-undangan tersebut, dapat disimpulkan bahwa AD/ART partai politik bukan termasuk dalam peraturan perundang-undangan. Alasannya disebabkan karena AD/ART merupakan suatu peraturan tertulis yang dibentuk dan disahkan oleh internal partai politik dan untuk berlakunya aturan tersebut hanya mengikat para anggota dan pengurus partai saja, tidak berlaku bagi masyarakat umum seperti yang terkandung dalam peraturan perundang-undangan. Sehingga atas dasar analisa tersebut, AD/ART tidak termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan.

Berikut akan penulis uraikan tentang perbedaan dari AD/ART dengan peraturan perundang-undangan, yaitu:

1. Berdasarkan lembaga yang membentuk peraturan:

Dalam AD/ART partai, pihak yang memiliki kewenangan untuk membentuk aturan tersebut terletak pada internal partai politik yang terdiri dari para anggota dan juga pengurus partai. Sedangkan pada perundang-undangan dibentuk oleh lembaga negara yang berwenang biasanya adalah lembaga legislatif dan eksekutif atau bisa juga dilakukan oleh pejabat yang memang memiliki kewenangan terkait perumusan aturan perundang-undangan.

2. Berkaitan dengan keberlakuan aturan :

Pada peraturan perundang-undangan, aturan tersebut dibuat untuk dapat diterapkan pada masyarakat secara umum. Sedangkan AD/ART partai disusun dan disahkan memiliki tujuan untuk diterapkan pada internal partai saja. Keberlakuan AD/ART lebih sempit dibandingkan dengan peraturan perundang-undangan.

Walaupun AD/ART partai bukan termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan namun keberadaannya tidak dapat dipandang sebelah mata. AD/ART dibentuk atas dasar perintah undang-undang seperti yang diatur dalam Pasal 2 ayat (3) dan (4) serta Pasal 5 UU Partai Politik 2011. Perihal tersebut dapat didasarkan dari teori perundang-undangan bahwa terjadinya pelimpahan kewenangan dari pembentuk undang-undang terhadap lembaga lain untuk mengadakan pengaturan lebih lanjut terhadap materi yang termuat dalam undang-undang tersebut disebut dengan *delegation of the rule making power*.

Perihal delegasi yang termuat dalam UU Partai Politik Tahun 2011 tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Termuat dalam **Pasal 15 ayat (1)** yang menyatakan bahwa kedaulatan partai politik terletak pada para anggota partai yang pelaksanaannya didasarkan pada AD/ART partai;
2. **Pasal 22** yang didalamnya diatur tentang pemilihan pengurus partai di tiap tingkatan dilaksanakan dengan dasar asas demokratis dan asas musyawarah mufakat sesuai AD/ART;

3. Pasal 29 ayat (1a) yang didalamnya diatur tentang proses rekrutmen anggota partai yang dilaksanakan dengan sistem kaderisasi yang didasarkan pada asas demokrasi.
4. Pasal 30, yang berisi memiliki kewenangan untuk membentuk dan juga menetapkan peraturan perihal internal partai dengan dasar AD/ART yang tidak bertentangan dengan peraturan perundangan.
5. Pasal 32 ayat (1) yang mengatur tentang jika terjadi perselisah di internal partai maka harus diselesaikan oleh para pengurus dan anggota di dalam kepengurusan partai dan jika terdapat anggota yang terbukti melanggar AD/ART maka anggota tersebut akan dikeluarkan dari pengurusan partai.

Atas dasar uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa dalam sebuah partai politik AD/ART partai mempunyai peranan penting sebagai penentu arah dan tujuan dari suatu partai politik, sebab fungsi dari partai politik yang berhubungan dengan pemerintahan di Indonesia, sehingga tidak dapat dipungkiri bahwa walaupun secara fakta AD/ART tidak termasuk pada peraturan perundang-undangan namun keberadaan AD/ART turut memberikan pengaruh bagi keberlangsungan suatu partai politik yang tunduk pada UU Partai politik dalam pelaksanaannya. Sehingga keberadaan AD/ART bagi partai politik tidak dapat dipandang sebelah mata.

AD/ART yang dimiliki suatu partai politik dibentuk atau disusun berdasarkan hasil perumusan dari lembaga partai politik itu sendiri melalui pengurus internal dengan berdasar kesepakatan dengan para anggota partai.

Berkaitan dengan kedudukan AD/ART terhadap peraturan perundang-undangan di Indonesia, untuk saat ini jika dikaitkan dengan hierarki peraturan perundang-undangan yang tercantum dalam Pasal 7 UU PPP, memang AD/ART tidak termasuk dalam hierarki tersebut, namun keberadaannya merupakan hasil pendelegasian dari UU Partai Politik yang termasuk dalam salah satu hierarki di UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Terkait dengan hal tersebut lalu munculah suatu pertanyaan mengenai dimungkinkan atau tidak jika lembaga lain di luar lembaga negara dapat membuat suatu undang-undang. Yang dimaksud lembaga lain dalam konteks penelitian ini adalah partai politik. Sehingga kemudian muncul pertanyaan berkaitan lainnya yaitu jika demikian dimungkinkan atau tidak suatu saat nanti AD/ART Partai Politik menjadi bagian dari peraturan perundang-undangan. Untuk menjawab pertanyaan pertama, maka kita harus melihat ketentuan yang tercantum dalam Pasal 1 angka 2 pada UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dimana pada pasal tersebut terdapat definisi dari peraturan perundang-undangan, yaitu:

“Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.

Pada pengertian dari peraturan perundang-undangan tersebut disebutkan bahwa suatu peraturan perundang-undangan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang. Yang dimaksud lembaga negara adalah perangkat pemerintahan baik pusat maupun daerah seperti lembaga

eksekutif, yudikatif, maupun legislatif. Sedangkan untuk pengertian pejabat yang berwenang secara luas dapat diartikan sebagai pejabat lainnya diluar lembaga negara, contohnya adalah pengurus partai politik.

George Jellinek mengkualifikasikan lembaga negara ke dalam 2 bentuk, yaitu lembaga negara langsung (*unmittenbare organ*) dan lembaga negara tidak langsung (*mittenbare organ*). Lembaga negara langsung merupakan lembaga yang terbentuk secara langsung berdasarkan amanat dari konstitusi, dalam hal ini legislatif, eksekutif, dan yudikatif.⁵⁰ Sedangkan lembaga negara tidak langsung ialah lembaga yang sifat hakekatnya dilihat dari segi bahwa ia bertanggungjawab pada lembaga langsung yang mana kedudukannya berada di bawah kekuasaan lembaga langsung (*unmittenbar organ*).⁵¹

Partai politik merujuk pada teori tersebut dapat dikualifikasikan sebagai lembaga negara tidak langsung karena kedudukannya berada di bawah kekuasaan lembaga langsung. Berdasarkan hal tersebut maka perlu adanya perubahan atas Pasal 8 ayat 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dengan memasukkan partai politik sebagai lembaga negara tidak langsung dan AD/ART masuk sebagai peraturan perundang-undangan sehingga dapat diujikan terhadap peraturan

⁵⁰ Achmad Roestandi, *Mahkamah Konstitusi dalam Tanya Jawab*, Setjen dan Kepaniteraan MK, Jakarta, 2005, hlm. 108.

⁵¹ Lukman Hakim, "Pelebagaan Komisi-Komisi Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia", *Jurnal Konstitusi Puskasi FH Universitas Widyagama Malang* Vol. II No. 2, Malang, 2009, hlm. 9.

perundang-undangan yang berkaitan dengan materi AD/ART suatu partai politik.

Jika melihat definisi tersebut dan dikaitkan dengan pertanyaan pertama maka jawabannya adalah dimungkinkan untuk pejabat di luar lembaga negara membuat peraturan perundang-undangan, termasuk pengurus partai politik. Sebab hal ini telah diakomodir dalam aturan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Definisi yang tercantum pada pasal ini melihat peraturan perundang-undangan dalam arti yang luas.

Lalu selanjutnya terkait dengan pertanyaan kemungkinan AD/ART dapat masuk menjadi peraturan perundang-undangan, maka menurut peneliti jika dikaitkan dengan jawaban di atas maka dimungkinkan AD/ART untuk menjadi bagian dari peraturan perundang-undangan, sebab pembentukan AD/ART dilakukan oleh pejabat lain non negara seperti pengurus partai politik, peraturannya pun dibuat tertulis dan memuat norma hukum yang mengikat bagi para anggota partai. Bahkan seperti yang dijelaskan sebelumnya keberadaan AD/ART partai politik sejatinya tidak hanya berlaku bagi internal partai saja namun juga dapat berlaku bagi seluruh masyarakat Indonesia, mengingat menurut UUD 1945, keberadaan partai politik dianggap cukup penting hal ini dibuktikan dari penyebutan partai politik pada landasan konstitusi Indonesia yang lebih dari 6 kali.

AD/ART partai politik memuat aturan bagi seluruh anggota partai politik tentang cara atau bagaimana mengimplementasikan ideologi, visi, dan misi partai dalam bentuk aktivitas politik. Keberadaan AD/ART parpol sangat

penting untuk menjalankan fungsinya sebagai jembatan penghubung antara pemerintah dengan rakyat. Hal ini menjadi suatu konsekuensi yang logis dari sistem Demokrasi Indonesia yang menganut sistem demokrasi perwakilan. Untuk itu partai politik menjadi kendaraan bagi masyarakat yang ingin memiliki peranan penting dalam kursi pemerintahan.

Selain itu keberadaan AD/ART partai politik telah memenuhi empat syarat peraturan perundang-undangan, yaitu:

1. AD/ART Partai merupakan suatu peraturan yang tertulis, walaupun dalam UU Partai Politik tidak diatur bahwa AD/ART partai harus berupa aturan tertulis, namun beberapa pasal dalam UU Partai Politik terdapat aturan yang secara tidak langsung mengarahkan sebuah AD/ART harus tertulis. Contohnya dalam Pasal 2 ayat (3) UU Partai Politik disebutkan bahwa AD/ART partai harus dituangkan dalam suatu akta notariil. Bahwa setiap perubahan pada AD/ART partai wajib untuk dilakukan pendaftaran pada Kementerian Hukum dan HAM;
2. Dalam AD/ART partai memuat suatu norma hukum. AD/ART partai politik memuat suatu norma hukum sebab pembentukannya didasarkan pada peraturan hukum yang lebih tinggi yaitu UU Partai Politik. Partai Politik melalui keberadaan AD/ART memiliki pelimpahan kewenangan secara delegasi untuk mengatur muatan materi yang terkandung pada UU Partai Politik.

3. AD/ART partai politik mengikat secara umum. Rasionalisasinya dianalogikan AD/ART partai politik seperti peraturan Mahkamah Konstitusi yang termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK), mengatur secara Internal tentang lembaga Mahkamah Konstitusi itu sendiri, contohnya pada PMK No. 3 Tahun 2019 tentang Produk Hukum Mahkamah Konstitusi dan PMK No. 1 Tahun 2020 tentang Persidangan Mahkamah Konstitusi. Selain itu PMK juga berlaku keluar untuk mengikat masyarakat umum seperti dalam PMK No. 2 Tahun 2021 tentang Tata Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang dan PMK No. 5 Tahun 2018 tentang Tahapan, Kegiatan, dan Jadwal Penanganan Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum. Sehingga dalam sebuah lembaga Mahkamah Konstitusi, peraturan yang diterbitkannya dapat berlaku dalam dua cara yaitu bagi internal lembaga dan berlaku keluar mengikat masyarakat lainnya. Begitu juga yang terjadi pada AD/ART partai politik yang selain berlaku bagi internal partai namun juga dapat mengikat secara umum bagi siapapun yang ingin menjadi kader partai atau sekedar pendengar dalam setiap pendidikan politik yang dilakukan partai.
4. Pembentukan AD/ART partai politik memenuhi syarat sebagai suatu aturan yang dibentuk oleh lembaga negara dan pejabat berwenang lainnya di luar negara. Terkait dengan pembentukan AD/ART partai

politik dibentuk oleh lembaga negara, hal ini berkaitan dengan kualifikasi partai politik sebagai lembaga negara tidak langsung (*mittenbar organ*).

Berdasarkan analisa tersebut maka jelaslah bahwa suatu AD/ART partai politik dapat masuk menjadi bagian peraturan perundang-undangan di kemudian hari. Bahwa AD/ART partai politik dapat dikualifikasikan sebagai peraturan perundang-undangan, sehingga diperlukan perubahan terhadap Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dengan memasukkan “aturan organisasi partai politik” dalam hal ini AD/ART partai politik sebagai peraturan perundang-undangan yang berada di luar hierarki peraturan perundang-undangan.

B. Pengujian AD/ART Partai Politik oleh Lembaga Peradilan

Dalam penelitian ini, perihal pengujian AD/ART dari partai politik, peneliti mempunyai contoh konkrit perihal pengujian AD/ART yang dilakukan salah satu partai politik di Indonesia. Partai Demokrat adalah partai yang pada tahun 2021 melakukan uji materi atau *judicial review* terhadap AD/ART internal partai. Supaya dapat memberikan informasi yang lebih jelas terkait permasalahan tersebut, berikut akan peneliti uraikan sebagai hasil dari penelitian terhadap permasalahan konkrit uji materiil terhadap AD/ART partai politik.

1. Kronologi Kasus Pengujian Materiil AD/ART Partai Demokrat

Partai Demokrat merupakan salah satu partai besar yang ada di Indonesia. Partai ini didirikan pada tanggal 09 September 2001 dan secara resmi melakukan kegiatan perpolitikannya pada tanggal 27 Agustus 2003.

Tujuan utama didirikannya partai ini awalnya adalah untuk menghantarkan Susilo Bambang Yudhoyono yang dahulu menjabat sebagai Menteri Koordinator bidang Politik dan Keamanan (Menkopolhukam) pada pemerintahan Presiden Megawati Soekarnoputri, yang pada tahun 2004 mencalonkan diri sebagai salah satu calon Presiden Republik Indonesia.⁵²

Fakta yang cukup menarik pada perjalanan Partai Demokrat adalah, walaupun partai ini tergolong partai baru, namun kepopuleran yang diraih oleh Demokrat dapat dikatakan tergolong singkat dan cepat. Secara resmi melakukan kegiatan politik di tahun 2003, namun pada saat pemilihan umum 2004 terutama pada pemilihan legislative, partai ini mampu menarik simpati masyarakat, dibuktikan dengan jumlah prosentase kemenangan partai yang mencapai 7,45% dari total suara serta mendapatkan kursi terbanyak di DPR yakni 57 kursi, menjadikan Partai Demokrat dijuluki sebagai *the rising star*. Torehan ini dirasa cukup fantastis mengingat partai yang masih tergolong baru dan baru pertama kali mengikuti pemilihan umum secara nasional dan langsung meraih suara yang cukup banyak kala itu.⁵³

Prestasi puncak yang ditorehkan oleh Partai Demokrat saat pemilihan umum di tahun 2004 adalah terpilihnya sang ketua umum partai yakni Susilo Bambang Yudhoyono menjadi Presiden Republik Indonesia pada masa jabatan tahun 2004 sampai dengan 2009 yang kemudian berlanjut pada periode kedua yakni tahun 2009 sampai dengan 2014, sehingga total periode

⁵² “Sejarah Partai Demokrat,” n.d., <https://www.demokrat.or.id/sejarah/>, diunduh tanggal 10 Oktober 2022.

⁵³ *Ibid.*

jabatan Susilo Bambang Yudhoyono saat itu ketika menjadi Presiden Indonesia adalah selama 10 tahun.⁵⁴

Seiring berjalannya waktu dan selepas Susilo Bambang Yudhoyono (disebut juga SBY) memasuki masa pensiun sebagai Presiden Indonesia ditambah saat itu Ibu Ani Yudhoyono meninggal dunia, pada akhirnya membuat SBY meletakkan kursi kepemimpinan sebagai ketua umum partai kepada anak pertamanya yaitu Agus Harimurti Yudhoyono (disebut juga AHY). Namun penunjukkan tersebut ternyata tidak disambut dengan baik oleh seluruh anggota partai, terdapat beberapa anggota yang tidak menyukai atau kurang setuju dengan keputusan SBY, mereka menilai bahwa AHY masih terlalu muda dan belum cukup pengalaman untuk menjadi ketua umum partai besar sekelas Demokrat.

Polemik yang terjadi di internal Partai Demokrat ini pada akhirnya berujung konflik yang lebih memanas lagi antar anggota. Puncaknya adalah pada saat itu, anggota partai yang tidak menyetujui keputusan SBY tersebut membuat kongres tersendiri tanpa dihadiri oleh seluruh anggota, hanya beberapa anggota saja itupun yang sama-sama memiliki visi dan misi untuk menentang keputusan SBY menunjuk AHY sebagai ketua umum partai. Kongres Luar Biasa (KLB) yang diselenggarakan oleh sebagian anggota Partai Demokrat tersebut dalam agendanya memutuskan Moeldoko sebagai ketua umum partai versi mereka. Bukti keseriusan mereka ditampakan

⁵⁴ “Biografi Susilo Bambang Yudhoyono,” n.d., https://kepuustakaan-presiden.perpusnas.go.id/biography/?box=detail&presiden_id=6&presiden=sby, diunduh tanggal 10 Oktober 2022.

dengan sehari setelah KLB berlangsung, kubu Moeldoko menyerahkan hasil kongres tersebut kepada Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia.⁵⁵

Akibat dari adanya kongres yang diadakan oleh Moeldoko dan para anggotanya tersebut, pihak SBY dan juga para anggota yang berpihak pada AHY melaporkan kepada Kementerian Hukum dan HAM bahwa hasil dari Kongres Luar Biasa versi Moeldoko adalah tidak sah dan tidak sesuai prosedur yang ada. Bahkan AHY melontarkan tuduhan bahwa telah terjadi kudeta di internal pengurusan partai Demokrat. AHY turut menurutkan bahwa di dalam internal partai terdapat gerakan yang mengarah pada upaya pengambilalihan kepemimpinan partai yang akan menjadi ancaman terhadap eksistensi partai. Berbagai macam upaya telah dilakukan oleh kubu AHY terkait adanya KLB Deli Serdang, mulai dari menyurati pihak istana yakni Presiden Joko Widodo termasuk mengirimkan surat kepada Menkopolkam Mahfud MD. Namun surat tersebut tidak ditanggapi oleh pihak-pihak tersebut.

Konflik tersebut terus memanas hingga pada akhirnya pihak Moeldoko mengajukan uji materiil atau *judicial review* kepada Mahkamah Agung mengenai AD/ART Partai Demokrat. Pihak Moeldoko menggandeng Yusril Ihza Mahendra sebagai Advokat sekaligus pemegang kuasa dari pihak Moeldoko terkait pengajuan uji materiil tersebut. Dalam pengujian materiil

⁵⁵ “Konflik Demokrat Dan Klaim Kepemimpinan,” n.d., <https://www.kompas.com/tren/read/2021/03/10/150000965/kronologi-konflik-demokrat-dari-klaim-kepemimpinan-hingga-saling-lapor?page=all>, diunduh tanggal 10 Oktober 2022.

tersebut pihak Moeldoko menyoroti perihal kewenangan Majelis Tinggi Partai termasuk soal syarat menggelar KLB yang harus disetujui oleh Majelis Tinggi Partai. Hal ini diatur dalam Pasal 81 ayat (4) AD/ART Partai Demokrat tahun 2020, yang berbunyi:⁵⁶

“(4) Kongres Luar Biasa Partai terkait pelaksanaannya wajib memenuhi persyaratan sebagai berikut:

- a. Wajib didasarkan pada permintaan Majelis Tinggi Partai;*
- b. Memenuhi sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah Dewan Pimpinan Daerah dan 1/2 dari jumlah Dewan Pimpinan Cabang yang kesemuanya harus mendapat persetujuan Majelis Pimpinan Tinggi.”*

Berdasarkan aturan tersebut maka secara eksplisit tidak mencerminkan asas demokrasi sebagaimana yang diatur di dalam Pasal 15 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik yang menyebutkan bahwa kedaulatan suatu partai politik berada di tangan anggota partai dan dilaksanakan sesuai dengan AD/ART.

Menurut kubu Moeldoko yang diwakili oleh Yusril Ihza Mahendra, mempunyai pendapat bahwa berdasarkan hal tersebut, dapat terlihat bahwa wewenang Majelis Tinggi Partai dirasa cukup dominan. Menurut Yusril Ihza Mahendra hal tersebut merupakan pelanggaran terhadap asas kedaulatan anggota partai yang diamanatkan pada Undang-Undang Partai Politik. Oleh sebab itu menurut pihak Moeldoko dan Yusril Ihza Mahendra hal tersebut haruslah dilakukan pengujian materiil, sama seperti ketika peraturan

⁵⁶ “Ini Isi AD/ART Demokrat Yag Digugat Kubu Moeldoko,” n.d., <https://news.detik.com/berita/d-5737836/ini-isi-adart-demokrat-yang-digugat-eks-kader-yusril>, diunduh tanggal 10 Oktober 2022.

perundang-undangan dalam substansinya tidak sesuai dengan asas-asas yang diatur dalam sebuah peraturan perundang-undangan.

Pada akhirnya pihak parati Demokrat pada kubu Moeldoko mengajukan uji materiil pada Mahkamah Agung dengan diwakili oleh Yusril Ihza Mahendra. Pada tanggal 13 September 2021 telah diajukan permohonan uji materiil kepada Mahkamah Agung dan telah diterima oleh Kepaniteraan Mahkamah Agung di tanggal yang sama dengan nomor register perkara adalah 39 P/HUM/2021 tanggal 14 September 2021. Selanjutnya kasus tersebut ditangani oleh Mahkamah Agung dan telah mendapatkan putusan dengan nomor 39 P/HUM/2021.

Namun sayangnya pada putusan pengajuan uji materiil tersebut pada akhirnya ditolak oleh Mahkamah Agung dengan pertimbangan bahwa AD/ART tidak dapat dipersamakan dengan peraturan perundang-undangan, sebab keberadaan AD/ART tidak dapat digunakan sebagai aturan bagi seluruh masyarakat Indonesia, namun hanya berlaku sebagai aturan bagi seluruh anggota internal partai politik. Sehingga AD/ART tidak dapat dilakukan uji materiil atau *judicial review*.

2. Uraian Putusan Mahkamah Agung

Terhadap pengajuan *judicial review* terhadap AD/ART Partai Demokrat Tahun 2020 oleh Yusril Ihza Mahendra selaku kuasa dari pengurus partai kubu Moeldoko, berikut akan peneliti uraikan terhadap substansi dari putusan tersebut.

1. Para Pihak dalam Putusan Mahkamah Agung

Pada putusan Mahkamah Agung Nomor 39 P/HUM/2021 terdapat beberapa pihak yang terlibat dalam perkara tersebut, yakni:

1) Pihak Pemohon, terdiri dari:

- a. Muh. Isnaini Widodo selaku Ketua DPC Kabupaten Ngawi periode 2017-2022;
- b. Nur Rakhmat Juli Purwanto selaku Ketua DPC Bantul periode 2018-2023;
- c. Ayu Palarentins selaku Ketua DPC Kabupaten Tegal periode 2017-2022;
- d. Binsar Trisakti Sinaga, selaku Ketua DPC Kabupaten Samosir periode 2017-2022

Para pihak tersebut menunjuk kuasa hukum yakni Yusril Ihza Mahendra, dkk, selaku advokat pada kantor hukum Ihza dan Ihza Law Firm.

2) Pihak Termohon, yakni:

Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, yang menunjuk kuasa kepada beberapa pihak yang terkait mulai dari Direktur Jenderal Administrasi Hukum Umum sampai dengan Staff Analis Hukum, berdasarkan kuasa nomor M.HH.PP.06.01-37 tertanggal 14 Oktober 2021.

3. Objek Uji Materil (*Judicial Review*)

Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) Partai Demokrat Tahun 2020 yang disahkan berdasarkan Keputusan Menteri Hukum dan HAM Republik Indonesia Nomor M.H.09.AH.11.01 Tahun 2020 tertanggal 18 Mei 2020.

Pada AD/ART tersebut materi yang diujikan ada pada pasal-pasal sebagai berikut:

- 1) Pasal 17 ayat (2), (3), (6), huruf f,g,h dan ayat (9);
- 2) Pasal 20 ayat (4);
- 3) Pasal 23 ayat (3);
- 4) Pasal 98 ayat (3); dan
- 5) Pasal 12 ayat (2) huruf a.

4. Materi Permohonan Pengujian

1) Pengujian Formil

Dalam uji formil hal yang diminta untuk diuji adalah perihal proses perubahan AD/ART Partai Demokrat pada tahun 2015 yang telah mendapat pengesahan Menteri Hukum dan HAM pada keputusan Nomor M.HH-12.AH.11.01 Tahun 2015 tanggal 15 Juli 2015 Tentang Pengesahan Perubahan AD/ART Kepengurusan Partai periode 2015-2020 yang kemudian dirubah dengan AD/ART Partai Demokrat Tahun 2020 yang disebut dengan objek pengujian.

Dalam objek pengujian tersebut, dasar aturan yang bertindak sebagai dasar pengujian terletak pada:

a. Pasal 5 ayat (2) UU Partai Politik 2011 yang berbunyi:

“Perubahan AD/ART Partai Politik wajib dilakukan dengan dasar hasil forum tertinggi pengambilan keputusan partai politik.

Dalam pasal ini berarti bahwa ketika partai politik melakukan perubahan terhadap AD/ART Partai maka wajib memenuhi syarat yaitu berdasarkan pengambilan keputusan partai politik, jika mayoritas hasil forum tidak menyetujui akan adanya perubahan maka hal tersebut tidak diperbolehkan untuk dilakukan.

b. Pasal 13 huruf d dan e UU Partai Politik 2008, yaitu:

“Partai politik dalam menjalankan tugas perpolitikannya wajib memenuhi supremasi hukum, demokrasi, dan juga hak asasi manusia, selain itu juga berkewajiban untuk melakukan Pendidikan politik dan menyalurkan aspirasi para anggotanya.”

Pada aturan tersebut dapat disimpulkan bahwa keberadaan partai politik wajib dilandasi beberapa konsep bernegara Indonesia yakni berkaitan dengan demokrasi, menjunjung tinggi hukum dan hak asasi manusia dalam setiap pelaksanaan tugas politiknya. Selain itu partai politik juga wajib mempertimbangkan masukan dari para anggotanya ketika melakukan kebijakan partai apapun bentuknya.

c. Pasal 101 ayat (1) dan (2) AD/ART Partai Demokrat

Tahun 2015:

“Perubahan AD.ART hanya dapat dilakukan dalam Kongres Biasa atau Kongres Luar Biasa dan AD/ART tersebut baru dapat diperbaharui jika 2/3 jumlah anggota yang hadir menyetujui.”

Dalam aturan AD/ART partai tahun 2015 tersebut diketahui bahwa dalam menentukan perubahan AD/ART wajib didasarkan pada keputusan kongres dan juga para anggota yang menghadiri kongres tersebut dengan prosentase 2/3. Artinya bahwa dalam menjalankan perubahan AD/ART partai tidak diperbolehkan untuk memutus berdasarkan keinginan pihak tertentu saja tanpa melalui mekanisme kongres dan persetujuan anggota partai lainnya dengan jumlah tertentu.

2. Uji Materiil

Dalam uji materiil hal yang dimohonkan oleh para pemohon yakni pengujian terhadap materi dan juga substansi yang terdapat pada AD/ART Partai Demokrat Tahun 2020. Berikut akan diuraikan perihal pasal yang diuji materiilkan dalam AD/ART tersebut yang bertentangan dengan peraturan perundangan yang berlaku di Indonesia:

1) Pasal 17 ayat (2), (3), (6), huruf f,g,h dan ayat (9);

a) Dalam pasal ini diatur mengenai kedudukan Majelis Tinggi Partai Demokrat. Dimana Majelis Tinggi Tersebut mempunyai jabatan sejak tahun 2020-2025.

b) Dalam menjalankan segala tugasnya dalam internal partai Demokrat, seorang Majelis Tinggi partai mempunyai wewenang yaitu :

- (1) Memutuskan calon ketua umum partai yang akan maju pada kongres atau kongres luar biasa partai;
- (2) Menentukan kebijakan-kebijakan internal partai bersama ketua umum partai;
- (3) Menyelesaikan perselisihan antar anggota partai jika permasalahan tersebut tidak dapat diselesaikan mahkamah partai.

Berdasarkan aturan tersebut maka dapat dilihat bahwa kewenangan Majelis Tinggi Partai dapat dikatakan hampir sama atau bahkan lebih tinggi daripada kewenangan ketua umum partai. Seolah-olah Majelis Tinggi berfungsi di atas ketua umum partai. Segala sesuatunya terkait dengan kebijakan partai berdasarkan keputusan Majelis Tinggi.

2) Pasal 20 ayat (4);

Apabila pada internal partai terjadi perselisihan maka akan diselesaikan oleh Mahkamah Partai dimana hasil dari temuan dan rekomendasi Mahkamah Partai tersebut hanya diberikan

kepada ketua umum dan Majelis Tinggi. Hal ini menurut kubu Moeldoko berarti bahwa apabila dalam internal partai terjadi perselisihan maka pihak yang mengetahui hanya ketua dan majelis tinggi dimana saat ini dipegang oleh AHY dan SBY, artinya tidak ada asas keterbukaan pada aturan tersebut. Hal ini cukup bertentangan dengan yang tertuang dalam UU Partai Politik perihal adanya asas keterbukaan dengan anggota partai.

3) Pasal 23 ayat (3);

Jika ketua umum berhalangan hadir maka Majelis Tinggi akan menunjuk pihak tertentu sebagai pelaksana tugas. Hal ini menurut kubu Moeldoko juga merupakan kesewenangan dari Majelis Tinggi yang seolah-olah mempunyai fungsi di atas segalanya termasuk menentukan pelaksana tugas partai.

4) Pasal 98 ayat (3); dan

Pada aturan ini tercantum bahwa jika terjadi perubahan anggaran dasar, maka majelis tinggi berperan sebagai pihak yang menyetujui perubahan anggaran dasar tersebut. Tanpa ada keterlibatan dari ketua umum partai atau pengurus partai lainnya. Hal ini menurut pihak pemohon adalah hal yang bersifat otoriter mengingat Indonesia merupakan negara yang demokratis artinya segala sesuatunya didasarkan pada hasil kesepakatan dan juga pada UU Partai Politik baik tahun

2008 maupun 2011 yang telah diuraikan pada bagian uji formil bahwa dalam partai politik wajib didasarkan pada asas demokrasi dan terkait perubahan AD/ART partai wajib didasarkan pada kesepakatan bersama bukan pada kesepakatan Majelis tinggi saja.

5) Pasal 12 ayat (2) huruf a.

Pasal ini masih berhubungan dengan hasil rekomendasi mahkamah partai yang hanya disampaikan kepada Majelis Tinggi dan ketua umum saja, dimana saat ini kedua jabatan tersebut dipegang oleh AHY dan SBY yang masih memiliki hubungan keluarga sehingga dapat dimungkinkan terjadi kerahasiaan dalam hasil temuan mahkamah partai terkait dengan konflik internal partai. Hal ini tidak sesuai dengan asas demokrasi yang disyaratkan dalam UU Partai Politik dan juga asas keterbukaan.

3. Legal Standing Para Pemohon

1) Dalam pengajuan uji materiil ini didasarkan pada hak konstitusional para pemohon selaku Warga Negara Indonesia yang dengan sadar menggunakan hak politiknya untuk memilih partai demokrat sebagai pilihan politiknya. Hal ini didasarkan pada ketentuan dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 yang mengatur tentang hak warga negara Indonesia untuk menikmati kehidupan demokratis yang dibuktikan dengan

terwujudnya asas kedaulatan rakyat. Artinya rakyat memiliki kedaulatan tertinggi rakyat memiliki wewenang yang ada dalam negara Indonesia;

2) Terkait dengan asas kedaulatan rakyat tersebut jika diterapkan pada internal partai maka para anggota partai yang dianalogikan sebagai rakyat memiliki kekuatan dan kedaulatan tertinggi untuk menentukan segala kewenangan yang ada di dalam internal partai. Bukan dilakukan hanya oleh seorang Majelis Tinggi Partai dan juga Ketua Umum partai saja tanpa terlebih dahulu meminta pendapat forum anggota partai;

3) Jika warga negara yang merasa tidak terpenuhinya keadulatan tersebut oleh undang-undang mempunyai kedudukan hukum atau *legal standing*. Agar ketentuan dalam AD/ART Partai tersebut dianggap bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia;

4) Fakta hukum yang ditemui oleh para pemohon adalah pada saat Kongres yang dilakukan di Senayan pada tanggal 15 Maret 2020 tidak ada agenda terkait dengan perubahan AD/ART partai tahun 2015, agenda yang tercatat secara resmi dan dilakukan pada kongres tersebut adalah berkaitan dengan pemilihan ketua umum partai dengan masa jabatan tahun 2020-2025;

5) Hal ini cukup membuat para pemohon kebingungan dimana tiba-tiba muncul perubahan AD/ART Tahun 2015 dan dirubah dalam

AD/ART Partai tahun 2020. Langkah tersebut menurut para pemohon terasa janggal sebab jika dikaitkan dengan aturan undang-undang yang berlaku maka seharusnya terkait dengan segala kebijakan yang muncul dalam partai haruslah diputuskan pada saat kongres berlangsung dengan melibatkan para anggota partai, tidak diputuskan secara sepihak oleh majelis tinggi atau ketua umum sendiri tanpa melibatkan para anggota. Mengingat partai politik manapun akan melakukan hal yang sama yakni terkait kebijakan partai diputuskan di dalam sebuah kongres partai yang melibatkan seluruh anggota partai;

6) Terkait dengan hal tersebut para pemohon menganalisa bahwa hal yang dilakukan oleh petinggi partai adalah bertentangan dengan undang-undang dan juga asas kedaulatan anggota partai yang dapat dianalogikan sebagai kedaulatan rakyat. Segala sesuatunya jika menganut sistem demokrasi wajib didasarkan pada keputusan bersama bukan keputusan sepihak yang memunculkan sifat otoriter dalam tubuh partai.

7) Oleh sebab itu dengan adanya tindakan tersebut maka para pemohon merasa telah kehilangan hak dan juga kewajiban sebagai warga negara dan juga yang telah diberikan oleh undang-undang. Oleh sebab itu diperlukan *legal standing* dalam permasalahan ini sebagai upaya bagi para pemohon untuk

mempertahankan hak dan kewajibannya sebagai warga negara yang baik berkaitan dengan asas kedaulatan rakyat.

4. Keterangan Saksi

Terkait dengan pengajuan uji materiil oleh para pemohon, dikuatkan oleh beberapa keterangan dari ahli dan juga saksi seperti:

- 1) Yosef B. Badeoda selaku Sekretaris sekaligus Anggota Mahkamah Partai Demokrat yang memperkuat bukti bahwa pada Kongres di Senayan Jakarta tersebut tidak ditemukan adanya agenda perubahan anggaran dasar partai serta tidak ada pula agenda mengenai laporan pertanggungjawaban program dan keuangan ketua umum partai periode 2015-2020;
- 2) Berdasarkan keterangan saksi tersebut diketahui bahwa tidak adanya agenda tersebut dimaksudkan untuk memilih AHY sebagai ketua partai periode 2020-2025 secara aklamasi. Bahkan saksi tersebut juga menuturkan bahwa telah terjadi pengaturan sedemikian rupa yang melibatkan para anggota partai lainnya untuk dikondisikan memilih AHY sebagai ketua umum partai demokrat.
- 3) Menurut saksi ditemukan pula adanya unsur pemaksaan yang dilakukan oleh petinggi partai yang memuluskan AHY sebagai ketua umum dengan segala pengkondisiannya. Dimana mahkamah partai dipaksa untuk membuat surat

bebas perselisihan internal partai sebagai syarat untuk membuat perubahan AD/ART partai. Walaupun pihak mahkamah sempat menolak sebab faktanya masih banyak terdapat perselisihan akibat dari ketidaksetujuan sebagian anggota partai terhadap hasil dari kongres 2020, namun setelah dilakukan sedikit paksaan maka pihak mahkamah partai mengeluarkan surat tersebut untuk memuluskan perubahan AD.ART Partai.

- 4) Saksi selanjutnya yang turut menyatakan kesaksiannya bahwa tidak pernah terjadi agenda perihal perubahan AD/ART Partai pada Kongres 2020 tersebut adalah sebagai berikut:
- a) Jamaludin selaku Ketua DPC Kabupaten Bolaang Mongondow Selatan;
 - b) Youddy Yan Yoppy Moningka selaku Ketua DPC Kota Tomohon;
 - c) Jantje Royke Lumempow selaku Pelaksana Tugas Ketua DPC Siau Tagulandang;
 - d) Lukas Tabem, Ketua DPC Kabupaten Halmahera Selatan;
 - e) Khoiruddin Nasution selaku Ketua DPC Kota Padang Sidempuan;
 - f) Effendi selaku ketua DPC Kabupaten Nias;

- g) Mukhlis Hasibuan selaku Ketua DPC Kabupaten Labuhan Batu;
 - h) Bangun Silaban, ketua DPC Kabupaten Humbang Hasundutan;
 - i) Gacho Sudarso ketua DPC Kota Tangerang Selatan.
- 5) Berdasarkan kesaksian dari para saksi tersebut disebutkan bahwa pada akhirnya dapat disimpulkan berdasarkan keterangan para saksi bahwa pada Kongres 2020 tersebut tidak pernah ada agenda terkait dengan perubahan anggaran dasar partai bahkan tidak pernah dibahas selama kongres berlangsung. Hal ini menunjukkan bahwa tidak ada proses kedaulatan dalam partai demokrat yang tidak melibatkan suara seluruh anggota partai, namun segala sesuatunya diputuskan sendiri oleh majelis tinggi dan ketua umum.

5. Permohonan Para Pemohon

Berdasarkan segala uraian yang telah diuraikan diatas, pihak pemohon memohon kepada majelis hakim agung beberapa permohonan sebagai berikut:

- 1) Mengabulkan seluruh permohonan pemohon;
- 2) Menyatakan seluruh pasal yang diajukan dalam uji materiil tersebut di atas, yakni:
 - a) Pasal 17 ayat (2), (3), (6), huruf f,g,h dan ayat (9);
 - b) Pasal 20 ayat (4);

- c) Pasal 23 ayat (3);
- d) Pasal 98 ayat (3); dan
- e) Pasal 12 ayat (2) huruf a.

Bertentangan dengan segala aturan hukum yang berkaitan dengan partai politik.

- 3) Menyatakan norma yang diatur dalam AD/ART Partai Demokrat tahun 2020 tidak sah secara hukum dan bertentangan dengan hukum;
- 4) Menyatakan AD/ART Partai Demokrat Tahun 2020 tidak sah dan dinyatakan tidak berlaku untuk umum;
- 5) Memerintahkan kepada Menteri Hukum dan HAM untuk mencabut Pengesahan AD/ART partai Tahun 2020;
- 6) Memerintahkan untuk memuat putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia;
- 7) Menghukum termohon untuk membayar biaya perkara.

6. Pertimbangan Hakim

- 1) Dalam perkara pengujian materiil terhadap AD/ART Partai Demokrat 2020 tersebut telah terjadi intervensi yang dilakukan oleh AHY selaku ketua umum partai demokrat dan juga Teuku Riefky selaku sekretaris partai.
- 2) Para pemohon memohon kepada Mahkamah Agung untuk melakukan uji materiil terhadap objek permohonan yang diuji

baik dari segi formil maupun materiil berdasarkan UU Partai Politik, UU PPP, dan AD/ART Partai Demokrat tahun 2015.

3) Menurut pertimbangan hakim suatu peraturan dapat dikatakan sebagai bagian dari perundang-undangan jika memenuhi syarat sebagai berikut:

- a) Merupakan suatu peraturan tertulis;
- b) Didalamnya termuat norma yang bersifat umum, artinya aturan tersebut ditujukan kepada masyarakat umum;
- c) Dibentuk dan ditetapkan oleh lembaga negara;
- d) Prosedur pembuatannya dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- e) Terdapat perintah dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

4) Para pemohon mendalilkan AD/ART Partai sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan, oleh sebab itu jika dianalisa terhadap unsur peraturan perundang-undangan tersebut di atas, dapat diuraikan sebagai berikut:

- a) AD/ART Partai politik adalah suatu aturan tertulis yang tercantum secara tertulis dan didaftarkan dalam Kemenhukam untuk mendapatkan persetujuan Menteri. Berdasarkan hal tersebut maka unsur pertama terpenuhi.
- b) AD/ART Partai sejatinya adalah suatu peraturan yang berkaitan dengan internal partai, oleh sebab itu tujuan dari

AD/ART tersebut adalah untuk mengatur para anggota dan internal partai. Sehingga asas terkait dengan norma hukum bersifat umum tidak terpenuhi, sebab AD/ART partai hanya berlaku bagi internal partai saja;

c) Pembentukan AD/ART dilakukan oleh para pengurus partai dengan kesepakatan para anggota, sehingga unsur ini tidak terpenuhi, AD/ART tidak dibuat oleh lembaga negara atau pejabat negara yang berwenang tetapi dibuat oleh pengurus internal partai;

d) Tidak terdapat delegasi dari undang-undang kepada partai politik untuk membuat peraturan perundang-undangan.

5) Berdasarkan pertimbangan pada poin di atas, dapat disimpulkan bahwa AD/ART Partai politik tidak memenuhi unsur sebagai suatu peraturan perundang-undangan. Oleh sebab itu Mahkamah Agung tidak berhak untuk memeriksa, mengadili, dan memutus objek permohonan.

7. Putusan Hakim Agung

Berdasarkan pertimbangan hakim tersebut, maka selanjutnya hakim agung memberikan putusannya sebagai berikut:

- 1) Menyatakan permohonan *judicial review* yang dilakukan oleh para pemohon tidak dapat diterima;
- 2) Menghukum para pemohon untuk membayar biaya perkara sebesar Rp. 1.000.000,-

C. Urgensi Pengujian AD/ART Partai Politik oleh Lembaga Peradilan

Kata pengujian dalam hal ini dapat diartikan sebagai wewenang atau hak yang dimiliki oleh lembaga yudisial maupun non yudisial untuk melakukan suatu uji terhadap betentangan tidaknya norma hukum yang ada dalam masyarakat terhadap peraturan perundangan yang hierarkinya berada di atas aturan norma tersebut. Saat ini arti dari pengujian sendiri identik dengan terjadinya proses *judicial review* pada suatu peraturan perundang-undangan.

Judicial review merupakan suatu kewenangan yang dimiliki oleh lembaga yudisial yang bertindak sebagai pengawas yang berkaitan untuk melakukan pengujian terhadap suatu norma hukum bertentangan atau tidak dengan aturan hukum yang secara hierarkis ada di atasnya. *Judicial review* merupakan bagian dari konsep *toetsingrech*.

Dalam praktik tata negara yang berlangsung di Indonesia, perihal *judicial review* tersebut termanifestasikan dalam dua lembaga peradilan tinggi yaitu melalui Mahkamah Agung (MA) dan Mahkamah Konstitusi (MK). Mahkamah Agung menjadi satu-satunya lembaga yudisial yang mempunyai wewenang untuk melakukan uji legalitas terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap suatu undang-undang. Pengujian tersebut dapat dilakukan atas suatu pengujian formil dan uji materiil dari peraturan tersebut.

Hak uji materiil adalah suatu wewenang yang dimiliki oleh Mahkamah Agung dengan tindakan yang dilakukan berkaitan dengan penilaian dari isi

aturan yang terdapat pada suatu peraturan perundang-undangan terhadap kemungkinan terjadinya pertentangan isi dengan undang-undang di atasnya. Termasuk pula bersangkutan dengan kekhususan yang dimiliki suatu aturan hukum bila dibandingkan dengan norma hukum yang berlaku secara umum atau sering disebut dengan asas *lex specialis derogate legi generali*.

Hak terhadap pengujian secara formil memiliki pengertian bahwa adanya suatu konsep dari tindakan untuk menguji suatu aturan hukum terkait dengan benar tidaknya cara penerbitan aturan tersebut. Apakah penerbitan tersebut telah memenuhi seluruh prosedur yang ada dan sesuai dengan hal yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Mahkamah Agung merupakan lembaga peradilan tinggi yang dalam setiap tugas dan kewenangannya didasarkan pada aturan yang terdapat pada Pasal 24 UUD 1945. Semangat awal dalam pembentukan Mahkamah Agung adalah untuk mewujudkan suatu sistem peradilan yang tidak terikat dengan ketatanegaraan Indonesia. Namun sayangnya hal ini dilanggar ketika masa Orde Baru dimana pihak Eksekutif selalu melakukan intervensi dan turut campur dalam setiap pengambilan putusan yang dilakukan Mahkamah Agung. Sehingga pada masa itu independensi dari Mahkamah Agung cukup dipertanyakan oleh masyarakat.

Proses pengembalian independensi dan wibawa Mahkamah Agung terjadi pada momentum diubahnya isi (amandemen) UUD 1945. Pada amandemen, Mahkamah Agung mempunyai wewenang baru yakni melakukan pengujian peraturan perundang-undangan yang letaknya dibawah

undang-undang terhadap undang-undang yang secara hierarkis berada di atasnya.

Perihal apa saja peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang telah dicantumkan pada sub bab sebelumnya yakni pada Pasal 7 Undang-Undang Peraturan Perundang-Undang. Selain itu kewenangan Mahkamah Agung adalah juga mengadili peraturan perundang-undangan di atasnya yang terbentuknya didasarkan pada adanya suatu kewenangan khusus.

Berkaitan dengan adanya kewenangan dari Mahkamah Agung untuk melakukan uji materiil dan formil dalam *Judicial Review* suatu aturan hukum. Maka terkait dengan konsep tersebut oleh sebagian masyarakat dihubungkan dengan upaya pengujian bagi AD/ART Partai Politik. Walaupun AD/ART bukan termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan namun menurut mereka AD/ART juga termasuk dengan peraturan perundang-undangan dalam pengertian secara luas. Sehingga bagi mereka sangatlah layak untuk dilakukan pengujian secara yuridis terhadap AD/ART partai politik pada Mahkamah Agung.

Konsep tersebut yang kemudian diadopsi oleh Yusril Ihza Mahendra, selaku kuasa hukum dari pengurus Partai Demokrat kubu Moeldoko. Seperti yang telah diuraikan dalam hasil penelitian bahwa Partai Demokrat merupakan salah satu partai besar di Indonesia. Walaupun terhitung sebagai partai baru sebab baru muncul sekitar tahun 2003 atau 2004 dalam pemilihan umum presiden dan anggota legislatif pada tahun tersebut, namun nyatanya Demokrat dapat merebut simpati masyarakat yang kemudian menghantarkan

Demokrat menjadi pemenang pemilihan umum tahun 2004 yang puncaknya memenangkan SBY sebagai presiden Republik Indonesia kala itu.

Setelah proses pemilu 2004 selesai, banyak beberapa masyarakat di Indonesia yang kemudian beramai-ramai mendaftarkan diri menjadi anggota partai Demokrat. Hal ini sesuai dengan fungsi partai politik yaitu melakukan rekrutmen anggota partai dengan sistem kaderisasi. Bahkan beberapa nama-nama pesohor kala itu juga meralih menjadi anggota partai Demokrat, salah satu yang terkenal kala itu adalah Angelina Sondakh. Eksistensi dari Demokrat terus berlanjut hingga saat ini. Namun seperti yang telah diuraikan sebelumnya bahwa dalam internal partai terjadi perselisihan dan perpecahan sehingga mengakibatkan Demokrat terbagi menjadi dua kubu besar yakni kubu AHY dan kubu Moeldoko.

Akibat dari perpecahan tersebut puncaknya membuat pihak pendukung Moeldoko sebagai Ketua Umum Partai beramai-ramai memberikan kuasa kepada advokat Yusril Ihza Mahendra untuk mengajukan *judicial review* terhadap AD/ART Partai Demokrat tahun 2020 ke Mahkamah Agung. Tindakan tersebut oleh beberapa ahli hukum dianggap sebagai suatu langkah yang baru di Indonesia, sehingga dapat dikatakan hal ini sebagai media pengebrak dalam sistem perundang-undangan dan hukum di Indonesia.

Beberapa ahli hukum juga berpendapat bahwa yang dilakukan oleh Yusril Ihza Mahendra sebagai pemegang kuasa tersebut dirasa cukup radikal dan revolusioner mengingat berdasarkan uraian pada sub bab sebelumnya AD/ART partai bukanlah termasuk dalam peraturan perundang-undangan.

Dalam teori dan juga praktik di lapangan undang-undang merupakan suatu produk hukum yang terbentuk atas kesepakatan dan Kerjasama antara legislatif (DPR) dengan eksekutif (Presiden). Namun dalam penyusunan suatu undang-undang dilakukan secara singkat dan padat, tidak dilakukan penjabaran lebih mendalam lagi karena adanya keterbatasan dalam hal pencantuman suatu undang-undang secara tertulis. Termasuk lembaga legislatif tidak mempunyai cukup waktu untuk memuat suatu materi perundang-undangan secara mendetail termasuk segala urusan teknisnya.

Keterbatasan ini yang kemudian menjadikan suatu undang-undang umumnya hanya berbentuk kerangka atau kebijakan inti dari suatu aturan sebagai media parameter. Sedangkan aturan lebih lanjut yang bersifat teknis operasional akan diatur dalam peraturan lainnya di bawah undang-undang dalam hierarkis peraturan perundang-undangan. Hal inilah yang digunakan dalam konsep AD/ART Partai politik sebab ada suatu sistem pendelegasian dalam peraturan perundang-undangan. Contohnya dalam UU Partai Politik di dalamnya termuat suatu unsur delegasi yang diatur lebih lanjut dalam suatu AD/ART Partai Politik

Paham inilah yang kemudian di gunakan oleh Yusril Ihza Mahendra dimana menurut pihak Yusril menganggap bahwa sudah sepantasnya memposisikan AD/ART sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan dalam arti yang lebih luas pada suatu partai politik. Bagi sebagian pihak yang tidak puas dengan isi dalam AD/ART partai politik seperti dalam kasus partai Demokrat, mencoba melakukan proses *judicial review* pada Mahkamah

Agung dengan memposisikan AD/ART sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan. Menurut pendapat mereka dibukanya peluang untuk *menjudicial reviewkan* sebuah AD/ART merupakan upaya untuk memberi perlindungan secara penuh terhadap sebagian anggota partai yang merasa hak-hak nya tidak terpenuhi dengan adanya AD/ART tersebut. Rasa ketidakpuasan mereka terhadap aturan internal partai menjadikan mereka akhirnya melakukan upaya hukum tersebut.

Para pihak yang merasa dirugikan ini memiliki pendapat bahwa terdapat suatu urgensi terhadap dilakukannya pengujian AD/ART partai pada Mahkamah Agung, sebab membiarkan suatu AD/ART tidak dapat tersentuh oleh hukum justru akan memberikan kesempatan bagi penguasa partai politik untuk mengatur partainya seenaknya sendiri dan disesuaikan dengan kebutuhan dirinya beserta pihak-pihak terdekatnya, padahal mereka hidup di negara Indonesia yang sangat menjunjung tinggi iklim demokrasi. Jika hal tersebut terus dibudayakan dalam suatu partai maka secara sedikit demi sedikit akan menggerus suasana demokrasi Indonesia yang sangat dijaga selama ini. Sebab partai politik merupakan lambang atau pilar dari demokrasi itu sendiri, maka apabila pilar tersebut patah maka akan menjadikan sesuatu yang disangganya yaitu demokrasi akan runtuh pula.

Hal inilah yang terjadi pada internal partai Demokrat sebagai contoh nyata dalam kasus pengajuan *judicial review* atas AD/ART partai pada Mahkamah Agung. Beberapa pihak anggota partai merasa di dalam tubuh partai terjadi kesewenang-wenangan yang dilakukan oleh pihak Susilo

Bambang Yudhoyono. Sebagai pendiri partai pihak SBY secara sepihak menunjuk AHY sebagai ketua umum partai menggantikan dirinya yang naik jabatan sebagai Majelis Tinggi. Bahwa menurut kesaksian beberapa anggota partai telah terjadi pengkondisian sedemikian rupa supaya memudahkan AHY menduduki jabatan sebagai ketua umum. Perlu diketahui bahwa kedua pihak tersebut memiliki hubungan keluarga yang erat sehingga dapat disimpulkan bahwa dalam tubuh internal partai telah terjadi suatu sistem monarki yaitu jabatannya diturunkan dari ayah kepada anak. Tentu saja hal ini sangat bertentangan dengan sistem yang dianut negara Indonesia yakni demokrasi dimana segala tindakan didasarkan pada adanya kesepakatan dan berdasarkan hasil suara tertinggi dari seluruh anggota partai.

Kejanggalan selanjutnya adalah munculnya AD/ART baru tahun 2020 yang dalam penyusunannya tidak melibatkan seluruh anggota partai bahkan pengurus partai. Isi dari AD/ART pun cukup janggal karena Majelis Tinggi partai yang saat ini dijabat oleh SBY memiliki kewenangan yang jauh lebih tinggi daripada ketua umum. Segala sesuatu yang berhubungan dengan partai, segalakebijakan dan aturannya harus didahului dengan persetujuan Majelis Tinggi bahkan dalam AD/ART tersebut tidak diatur mengenai keikutsertaan anggota partai dalam hal pengambilan keputusan. Sehingga dapat dikatakan bahwa sejauh ini partai demokrat akan dibawa menuju arah yang tidak demokratis bahkan cenderung bersifat monopoli partai, sebab segala sesuatu disahkan atau diurus oleh SBY dan keluarganya dengan dalih bertindak sebagai Majelis Tinggi dan Ketua Umum.

Hal ini juga terdapat pada AD/ART Partai Keadilan Sejahtera (PKS) di dalam Pasal 36 yang berbunyi :

“(1) Perubahan Anggaran Dasar dan/atau Anggaran Rumah Tangga dilakukan atas usul Dewan Pimpinan Tingkat Pusat atau Anggota Majelis Syura.

(2) Usul Anggota Majelis Syura sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan oleh paling sedikit 17 (tujuh belas) orang Anggota Majelis Syura.

(3) Usul perubahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diajukan secara tertulis kepada Majelis Syura sekurang-kurangnya dengan mencantumkan bab, pasal, ayat, serta bagian-bagian yang diusulkan untuk diubah berikut alasannya dalam 1 (satu) naskah, dan harus ditandatangani oleh seluruh pengusul pada setiap lembar/halaman naskah tersebut.

(4) Usul perubahan Anggaran Dasar dan/atau Anggaran Rumah Tangga yang berasal dari Anggota Majelis Syura sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diajukan kepada Majelis Syura melalui Dewan Pimpinan Tingkat Pusat.

(5) Perubahan dan penetapan terhadap Anggaran Dasar dan/atau Anggaran Rumah Tangga Partai hanya dapat dilakukan dalam sidang Musyawarah Majelis Syura.

(6) Putusan diambil dengan persetujuan 2/3 (dua per tiga) dari jumlah Anggota Majelis Syura”.

Namun sayangnya upaya yang dilakukan oleh Yusril Ihza Mahendra dan rekan ditolak untuk Mahkamah Agung dengan dasar pertimbangannya adalah AD/ART partai bukan termasuk ke dalam hierarki perundang-undangan, sebab hakikat dari *judicial review* adalah menguji undang-undang yang ada di bawah peraturan perundang-undangan di bawahnya. Selain itu keberadaan AD/ART partai tidak berlaku secara menyeluruh bagi masyarakat umum, keberadaannya hanya memiliki pengaruh terhadap internal partai beserta anggota dan pengurusnya.

Alasan penolakan tersebut juga didasarkan pada adanya asas *niet ontvankelijke verklaard* (NO) suatu asas yang berarti jika suatu perkara

masuk kepada Mahkamah Agung dan ternyata hakim Mahkamah Agung tidak memiliki kewenangan untuk memutus perkara tersebut maka terhadap pengajuan tersebut akan ditolak. Hal inilah yang menjadi salah satu pertimbangan hakim Mahkamah Agung dalam menolak *Judicial Review* dari partai Demokrat.

Sejatinya alasan yang menjadi bahan pertimbangan hakim Mahkamah Agung tersebut beberapa ada yang dapat diterima menurut pendapat peneliti. Terkait dengan keberlakuan AD/ART hanya untuk internal partai dan bukan untuk masyarakat umum menurut peneliti sesuai dengan aturan hukum dan realita yang ada sehingga untuk poin ini digunakan sebagai pertimbangan hakim adalah baik adanya. Namun untuk alasan selanjutnya yakni tentang pembentukan peraturan perundang-undangan adalah lembaga negara dapat dilakukan bantahan sebab dalam aturan hukum tersebut tidak diberikan definisi yang jelas mengenai siapa saja yang dimaksud dengan lembaga negara. Bahkan saat ini seiring perkembangan zaman, pengertian dari lembaga negara telah memiliki arti yang luas tidak hanya berkisar antara lembaga eksekutif dan yudikatif saja.

Ketika memahami konsep lembaga negara atau yang juga biasanya disebut sebagai organ Negara secara komprehensif, terlebih dahulu kita bisa kemudian menengok pendapat dari Hans Kelsen terkait pandangannya yaitu *“the concept of the state organ”, whoever fulfills a function determined by the legal order is an organ*”.⁵⁷ Berdasarkan pandangan Hans Kelsen tersebut

⁵⁷ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State* (Russell and Russell, 1961), hlm. 192.

dapat disimpulkan bahwa Partai Politik termasuk sebagai organ lembaga negara sebab parpol menjalankan fungsi-fungsinya sesuai dengan ketentuan undang-undang.

Pembentukan partai politik merupakan suatu amanat dari undang-undang bahkan oleh konstitusi sebab partai politik digunakan sebagai landasan keberlangsungan suatu pemilu, oleh sebab itu keberadaan partai politik tidak dapat dipandang remeh begitu saja. Bahkan dapat dikatakan keberadaannya cukup penting. Maka berdasarkan hal tersebut dapat disimpulkan bahwa putusan Mahkamah Agung tidak tepat dan berpotensi dapat menghilangkan asas demokrasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Dalam hal pengujian AD/ART kepada lembaga peradilan, dapat ditinjau berdasarkan teori pengujian (*toetsingrecht*), yang dapat diartikan sebagai kewenangan yang dimiliki oleh badan pengawas yudisial maupun non-yudisial guna memberikan penilaian terhadap suatu peraturan apakah bertentangan dengan aturan lain yang secara hierarki berada di atasnya. Jika ditelaah dengan menggunakan konsep ini, maka sejatinya yang berhak melakukan pengujian terhadap AD/ART partai politik ialah Mahkamah Agung. AD/ART sendiri dapat diujikan dengan seluruh Peraturan Perundang-Undangan yang mengatur muatan yang berkaitan dengan muatan yang berada didalam AD/ART Partai Politik.

Perihal uji formil (*formele toetsingsrecht*) memiliki arah yang berbeda dengan hak uji materiil. Dalam pengujian formil lebih menitikberatkan pada cara, prosedur, maupun teknis pelaksanaan. Sehingga inti dari uji formil

adalah berkaitan dengan benar tidaknya suatu aturan atau produk hukum memenuhi semua unsur yang tertera dalam prosedur pembentukannya sebagaimana yang telah ditentukan di dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sejatinya melakukan pengujian suatu AD/ART partai Politik baik secara materiil maupun formil merupakan suatu cara untuk memberikan pembatasan hak sebagai upaya untuk mengontrol terhadap kader partai agar dalam proses politik penyusunan AD/ART partai politik tidak bertentangan dengan norma yang lebih tinggi.

Partai politik yang mana kedudukannya dapat dikualifikasikan sebagai lembaga tidak langsung dalam membuat peraturan haruslah memperhatikan norma peraturan perundang-undangan yang berada di atasnya, sehingga tidak terjadi tindakan sewenang-wenang dari petinggi partai terhadap anggota partai yang dapat merugikan hak tertentu. Konsekuensi dari hal tersebut ialah AD/ART dapat diujikan terhadap seluruh Peraturan Perundang-Undangan yang berkaitan dengan materi daripada AD/ART partai politik. Maka pengujian AD/ART dapat dilaksanakan oleh Mahkamah Agung berdasarkan Pasal 24A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945).

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Kedudukan AD/ART Partai Politik dalam Sistem Perundang-Undangan di Indonesia

Berdasarkan uraian yang dicantumkan pada bab pembahasan tersebut dapat disimpulkan bahwa AD/ART Partai politik tidak termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan seperti yang tercantum dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Peraturan Perundang-Undangan. Namun kedudukan AD/ART partai politik dapat dikualifikasikan sebagai perundang-undangan berdasarkan Pasal 8 ayat (1) dan juga ayat (2) UU Peraturan Perundang-Undangan dengan memperluas makna dari undang-undang bahwa tidak hanya berlaku untuk masyarakat umum dan dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang saja namun juga termasuk peraturan yang dibuat dengan dasar adanya delegasi dari peraturan yang lebih tinggi, dimana adanya AD/ART Partai politik merupakan suatu pendelegasian dari UU Partai Politik walaupun kekuatan dari AD/ART tersebut hanya mengikat para anggota beserta pengurus internal partai saja namun adanya AD/ART memberikan suatu pengaruh terhadap keberlangsungan asas demokrasi partai. Selain itu berdasarkan hasil analisa yang telah dilakukan maka dapat disimpulkan bahwa AD/ART partai politik sangat dimungkinkan untuk dapat menjadi bagian dari hierarki peraturan perundang-undangan, hal ini didasarkan bahwa pembentukan AD/ART

partai politik telah sesuai dengan substansi definisi peraturan perundang-undangan pada Pasal 1 angka 2 UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan serta memenuhi 4 syarat peraturan perundang-undangan.

2. Urgensi Pengujian AD/ART Partai Politik oleh Lembaga Peradilan

Berdasarkan uraian pada bab sebelumnya maka dapat diberikan suatu kesimpulan bahwa pengujian AD/ART partai politik sejatinya adanya cukup penting sebab hal ini merupakan suatu langkah nyata untuk mempertahankan iklim demokrasi di Indonesia selain itu AD/ART partai politik dimungkinkan untuk menjadi bagian peraturan perundang-undangan. Terbatasnya pengawasan perihal AD/ART Partai akan menimbulkan kesewenang-wenangan pihak tertentu untuk menggunakan AD/ART sebagai alat untuk memenuhi kepentingannya. Sejatinya melakukan pengujian suatu AD/ART partai Politik baik secara materiil maupun formil merupakan suatu cara untuk memberikan pembatasan hak sebagai upaya untuk mengontrol terhadap kader partai agar dalam proses politik penyusunan AD/ART partai politik tidak bertentangan dengan norma yang lebih tinggi. Pelaksanaan pengujian terhadap AD/ART partai lebih tepat apabila dilakukan pada Mahkamah Agung sebagai lembaga peradilan yang memiliki kewenangan untuk melakukan uji materiil Peraturan Perundang-Undangan dengan Undang-Undang di atasnya.

B. Saran

Seharusnya setelah mengetahui mengenai kedudukan AD/ART tersebut dalam sistem perundang-undangan di Indonesia, para pengurus partai dan juga anggota partai secara bersama-sama saling menyadarkan diri untuk membuat suatu AD/ART yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia serta mengakomodir kebutuhan dan kepentingan seluruh anggota partai, dan dapat menjadi landasan aturan dalam penentuan kebijakan partai politik demi kemajuan partai dan juga Bangsa Indonesia.

Seharusnya seiring dengan perkembangan zaman, peraturan perihal hierarki perundang-undangan dapat direview lagi, sebab jika tidak peraturan tersebut akan terus digunakan sebagai landasan hukum untuk menolak pengujian terhadap AD/ART Partai Politik. Padahal partai politik merupakan salah satu pilar demokrasi yang keberadaannya tidak dapat dianggap remeh begitu saja

DAFTAR PUSTAKA

A. Peraturan Perundang-Undangan

Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

_____. Kamus Besar Bahasa Indonesia

_____. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik

_____. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik

_____. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Peraturan Perundang-Undangan.

B. Buku

Ali, Safa'at Muhammad. *Pembubaran Partai Politik; Pengaturan Dan Praktik Pembubaran Partai Politik Dalam Pergulatan Republik*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2012.

Ashiddiqie, Jimly. *Konstitusi Dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2017.

Assidiqie, Jimly. *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2013.

Budiharjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2012.

_____. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2016.

Dhaif, Syauqi. *Almu" Jam Al-Wasith*. Mesir: Maktabah Shurouq ad-Dauliyyah, 2012.

Duverger, Maurice. *Partai Politik Dan Kelompok-Kelompok Penekan*. Yogyakarta: Bina Aksara, 2012.

- Farida, Maria. *Laporan Kompendium Bidang Perundang-Undangan*. Jakarta: Departemen Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, 2018.
- Haris, Syamsuddin. *Partai, Pemilu Dan Parlemen Era Reformasi*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2014.
- Huda, Ni'Matul dan R. Nazriyah. *Teori & Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*. Bandung: Nusa Media, 2012.
- Jimli Asshiddiqie, *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik dan Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI.2006
- Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia: Pasca Revormasi*, Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer.2007
- Kelsen, Hans, *General Theory of Law and State*, Rusell and Rusell. 1961.
- Latif, Yudi. *Negara Paripurna: Sejarah, Rasionalitas Dan Aktualitas Dari Pancasila*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2012.
- Manan, Bagir. *Peranan Peraturan Perundang-Undangan Dalam Pembinaan Hukum Nasional*. Bandung: Armico, 2013.
- Muchlis, Edison. *Pelebagaan Partai Politik Di Indonesia Pasca Orde Baru*. Jakarta: LIPI Press, 2017.
- Nukthoh Arfawie Kurde, *Telaah kritis Teori Negara hukum (Konstitusi dan Demokrasi dalam kerangka pelaksanaan Desentralisasi dan Otonomi Daerah berdasarkan UUD 1945*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.2005
- Nurmawati, Made. *Buku Saku Kuliah : Jenis Fungsi Dan Materi Muatan Peraturan Peundangan-Undangan*. Denpasar: Fakultas Hukum Universitas Udayana, 2017.
- Raharjo, Satjipto. *Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2013.
- Rahman, A. *Sitem Politik Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers, 2015.
- Rohaniah, Yoyoh. *Pengantar Ilmu Politik*. Malang: Intrans Publishing, 2015.

Suhelmi, Ahmad. *Pemikiran Politik Barat*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama. 2001

Zoelva, Hamdan. *Mengawal Konstitusionalisme*. Jakarta: Kontpress, 2016

Achmad Roestandi, *Mahkamah Konstitusi dalam Tanya Jawab*, Setjen dan Kepaniteraan MK, Jakarta, 2005, hlm. 108.

C. Jurnal

Qamar, Nurul. "Kewenangan Judicial Review Mahkamah Konstitusi." *Jurnal Konstitusi* 1, no. 1 (2012): 2.

Lukman Hakim, "Pelebagaan Komisi-Komisi Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia", *Jurnal Konstitusi Puskasi FH Universitas Widyagama Malang* Vol. II No. 2, Malang, 2009, hlm. 9

D. Internet

"Biografi Susilo Bambang Yudhoyono," n.d. https://kepuustakaan-presiden.perpusnas.go.id/biography/?box=detail&presiden_id=6&presiden=sby.

"Ini Isi AD/ART Demokrat Yang Digugat Kubu Moeldoko," n.d. <https://news.detik.com/berita/d-5737836/ini-isi-adart-demokrat-yang-digugat-eks-kader-yusril>.

"Konflik Demokrat Dan Klaim Kepemimpinan," n.d. <https://www.kompas.com/tren/read/2021/03/10/150000965/kronologi-konflik-demokrat-dari-klaim-kepemimpinan-hingga-saling-lapor?page=all>.

https://kepuustakaan-presiden.perpusnas.go.id/election/directory/election/?box=detail&id=23&from_box=list&hlm=1&search_ruas=&search_keyword=&activation_status.

<https://nasional.tempo.co/read/1581744/dari-75-parpol-yang-terdaftar-dikemenkumham-hanya-32-yang-aktif>.

"Sejarah Partai Demokrat," n.d. <https://www.demokrat.or.id/sejarah/>.



**FAKULTAS
HUKUM**

Gedung Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia
Jl. Kaliurang km 14,5 Yogyakarta 55584
T. (0274) 7070222
E. fh@uii.ac.id
W. law.uoi.ac.id

SURAT KETERANGAN BEBAS PLAGIASI

No. : 389/Perpus/20/H/XII/2022

Bismillaahirrahmaanirrahaim

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : **Joko Santosa, A.Md.**
 NIK : **961002136**
 Jabatan : **Staf Perpustakaan Referensi Fakultas Hukum UII**

Dengan ini menerangkan bahwa :

Nama : Muhammad Dwiki Reza
 No Mahasiswa : 18410283
 Fakultas/Prodi : Hukum
 Judul karya ilmiah : KEDUDUKAN AD/ART PARTAI POLITIK DALAM
 SISTEM KETATANEGARAAN DAN URGENSI
 PENGUJIANNYA

Karya ilmiah yang bersangkutan di atas telah melalui proses uji deteksi plagiasi dengan hasil **19.%**

Demikian surat keterangan ini dibuat agar dapat dipergunakan sebagaimana mestinya.

Yogyakarta, 01 Desember 2022 M
 07 Jumadil Awwal 1444 H

Perpustakaan Referensi FH UII

Joko Santosa, A.Md.