

**GAGASAN PENGATURAN PENGUJIAN AD/ART PARTAI POLITIK DI
LEMBAGA PERADILAN**

TESIS



OLEH :

Nama Mahasiswa : Zaqil Widad
NIM : 21912094
BKU : HTN-HAN

PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM MAGISTER

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

2023



**GAGASAN PENGATURAN PENGUJIAN AD/ART PARTAI POLITIK DI
LEMBAGA PERADILAN**

Oleh:

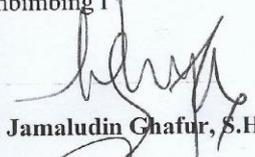
Nama : Zaqil Widad

No. Pokok : 21912094

BKU : HTN/HAN

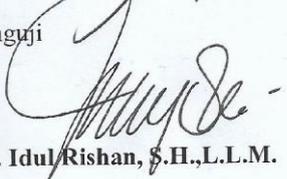
Telah diujikan di hadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir / Tesis dan dinyatakan LULUS pada tanggal 2 Oktober 2023

Pembimbing I


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

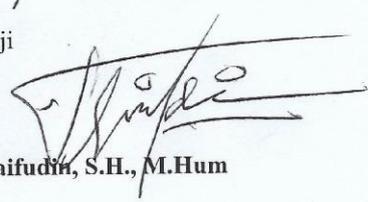
Yogyakarta, 12 Oktober 2023

Penguji


Dr. Idul Rishan, S.H., L.L.M.

Yogyakarta, 11 Oktober 2023

Penguji


Dr. Saifudin, S.H., M.Hum

Yogyakarta, 12 Oktober 2023

Mengetahui
Ketua Program Studi Hukum Program Magister
Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia



Prof. Dr. Setiawan, S.H., M.Hum.

HALAMAN PERSETUJUAN

GAGASAN PENGATURAN PENGUJIAN AD/ART PARTAI POLITIK DI
LEMBAGA PERADILAN

Oleh:

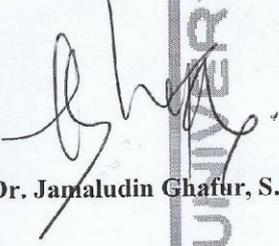
Nama Mahasiswa : Zaqil Widad

NIM : 21912094

BKU : HTN/HAN

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk
diajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis Program
Magister (S-2) Ilmu Hukum

Pembimbing,


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

Yogyakarta, 18 September 2023


Mengetahui

Ketua Program Studi Hukum Program Magister

Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia


Prof. Dr. Sfriani, S.H., M.Hum.

MOTTO

“Orang yang cerdas (sukses) adalah orang yang mengevaluasi dirinya sendiri, serta beramal untuk kehidupan sesudah kematiannya. Sedangkan orang yang lemah adalah orang yang mengikuti hawa nafsunya serta berangan-angan terhadap Allah SWT”

(HR. Imam Tirmidzi)

“Melakukan yang terbaik yang kita bisa merupakan tanggung jawab suci dari setiap manusia”

(Albert Einstein)

“Sebaik-baik di antara kalian adalah yang paling bermanfaat bagi manusia yang lain”

(H.R Bukhori)

PERSEMBAHAN

Karya sederhana ini saya dedikasikan untuk kedua orang tua saya yang tercinta Bapak M. Nasiruddin dan Ibu Sufiyatun, Alm. Bapak Supaini dan Ibu Sunarsih, seluruh keluarga, guru, almamater UII, dan sahabat.

PERNYATAAN ORISINALITAS

SURAT PERNYATAAN

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

Bismillahirrahmanirrahim

Yang bertanda tangan di bawah ini, saya :

Nama : Zaqil Widad

No. Mahasiswa : 21912094

Adalah benar-benar mahasiswa Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta/ yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa tesis yang berjudul :

GAGASAN PENGATURAN PENGUJIAN AD/ART PARTAI POLITIK DI LEMBAGA PERADILAN

Karya ilmiah ini saya ajukan kepada TIM Penguji dalam Ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Program Pascasarjana Fakultas Hukum UII.

Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini saya menyatakan :

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

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (khususnya pada butir No. 1 dan 2), saya sanggup menerima sanksi baik administratif, bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan menyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersikap kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan pembelaan terhadap hak-hak saya serta menanda-tangani Berita Acara terkait yang menjadi hak dan kewajiban saya di depan "Majelis" atau "Tim" Pascasarjana Fakultas Hukum UII yang ditunjuk oleh pimpinan fakultas. Apabila tanda-tanda plagiat disinyalir ada/terjadi pada karya ilmiah saya ini oleh pihak Pascasarjana FH UII.

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

Dibuat di Yogyakarta,

Pada 28 Agustus 2023

Yang membuat pernyataan



Zaqil Widad

KATA PENGANTAR

Syukur alhamdulillah penulis panjatkan kepada Allah SWT yang dengan kemurahan hatiNya senantiasa melimpahkan rahmat dan karuniaNya kepada penulis, sehingga penulis mampu untuk menyelesaikan karya sederhana ini yang berjudul “Gagasan Pengujian AD/ART Partai Politik di Lembaga Peradilan” dengan semaksimal mungkin. Shalawat dan salam senantiasa penulis panjatkan pada junjungan kita semua Nabi Muhammad SAW yang telah menuntun umatnya dari zaman jahiliyah menuju zaman yang terang benderang serta terus kita nantikan syafa’atnya di hari esok.

Dengan segala keterbatasannya, karya saya ini bertujuan dalam rangka *khazanah* keilmuan dalam bidang hukum tata negara terutama berkaitan dengan hukum pemilu dan kepartaian menyangkut persoalan kelembagaan partai politik di Indonesia. Kajian mengenai partai politik dalam dunia hukum merupakan suatu hal yang penting mengingat kedudukan partai politik sebagai instrumen penting dalam demokrasi. Kajian ini mengkhususkan pada pengaturan pengujian AD/ART partai politik di lembaga peradilan sebagai terobosan hukum dalam rangka perlindungan hukum terhadap masyarakat dan reformasi kelembagaan partai politik.

Dengan penuh rasa syukur dan kasih sayang penulis mengucapkan terimakasih yang besar-besarnya kepada :

1. Rektor Universitas Islam Indonesia, Bapak Prof. Fathul Wahid, S.T., Sc., Ph.D., Dekan Fakultas Hukum UII, Bapak Prof. Dr. Budi Agus Riswandi, S.H., M.Hum, serta Kepala Program Studi Hukum Program Magister Fakultas Hukum UII, Ibu Prof. Dr. Sefriyani, S.H., M.Hum.
2. Bapak Dr. Jamaludin Ghafur, S.H., M.H selaku dosen pembimbing dalam penyusunan tugas akhir ini yang telah berkenan meluangkan waktu dan pikirannya dan penuh kesabaran membimbing penulis dalam menyelesaikan tugas akhir ini melalui saran dan masukan yang konstruktif sehingga penulis mampu menyelesaikan tugas akhir ini dengan baik. Semoga ilmu yang telah dicurahkan beliau menjadi amal yang dicatat sebagai kebaikan oleh Allah SWT.
3. Seluruh dosen Program Studi Hukum Program Magister Fakultas Hukum UII yang telah berkenan dan penuh kesabaran mendidik dan memberikan ilmu serta tauladannya kepada penulis.
4. Pihak staff serta pegawai di lingkungan Program Studi Hukum Program Magister FH UII yang telah membantu penulis selama menempuh pendidikan pada jenjang S2.
5. Yang penulis cintai kedua orang tua penulis, keluarga, serta kerabat yang senantiasa memberikan dukungan, motivasi, serta memanjatkan doa kepada Allah SWT untuk kelancaran dan kemudian studi S2 penulis.

6. Keluarga Besar Pusat Studi Hukum Konstitusi (PSHK) FH UII, yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk berproses dan mendalami keilmuan dalam bidang hukum tata negara.
7. Seluruh rekan MH angkatan 48 yang telah berbagi pengalaman dan kebersamai penulis dalam menuntut ilmu pada jenjang S2 ini.
8. Seluruh pihak yang telah membantu penulis baik dalam proses menimba ilmu pada jenjang S2 maupun yang berkontribusi dalam penyusunan tugas akhir ini yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu.

Penulis menyadari bahwa karya tulis ini penuh dengan keterbatasan dan menyimpan kekeliruan karena keterbatasan pengetahuan dan kemampuan dari penulis dan sifat manusia yang tidak luput dari kesalahan. Maka dari itu, penulis mengucapkan permohonan maaf dan memohon saran dan kritik dari pembaca guna lebih baiknya karya ini. Semoga karya ini dapat bermanfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan sehingga amal baik bagi penulis. Aamiin.

Yogyakarta, 28 Agustus 2023



Zaqil Widad, S.H.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	Error! Bookmark not defined.
HALAMAN PERSETUJUAN	ii
HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN.....	iv
PERNYATAAN ORISINALITAS.....	Error! Bookmark not defined.
KATA PENGANTAR	vi
DAFTAR ISI.....	viii
ABSTRAK.....	xi
BAB 1 PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah.....	12
C. Tujuan Penelitian.....	13
D. Manfaat Penelitian.....	13
E. Tinjauan Pustaka	14
F. Kerangka Teori.....	26
1. Teori Partai Politik.....	27
2. Konsep Badan Hukum Publik	31
3. Teori Pengujian Peraturan Perundang-Undangan	34
4. Teori Peraturan Perundang-Undangan.....	38
G. Definisi Operasional	43
H. Metode Penelitian.....	46
1. Jenis Penelitian	46
2. Objek Penelitian.....	47
3. Pendekatan Penelitian	47
4. Sumber Data.....	48
5. Teknik Pengumpulan Data.....	49
6. Teknik Pengolahan dan Analisis Data	49
I. Sistematika Penulisan	50

BAB II TINJAUAN UMUM MENGENAI TEORI PARTAI POLITIK, BADAN HUKUM PUBLIK, PENGUJIAN NORMA HUKUM, DAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN 52

A.	Teori Partai Politik.....	52
1.	Definisi Partai Politik.....	52
2.	Sejarah Partai Politik.....	58
3.	Peran dan Fungsi Partai Politik	66
4.	Kedudukan Partai Politik	79
B.	Konsep Badan Hukum Publik	85
1.	Badan Hukum Publik dan Lembaga Negara	85
2.	Klasifikasi Lembaga Negara	98
C.	Teori Pengujian Norma.....	104
1.	Konsep Pengujian Norma Hukum	104
2.	Pengujian Peraturan Perundang-Undangan oleh Mahkamah Agung	118
D.	Teori Peraturan Perundang-Undangan.....	127
1.	Definisi dan Karakteristik Peraturan Perundang-Undangan	127
2.	Relasi Peraturan Perundang-Undangan dengan Konsep Kedaulatan Rakyat dan Demokrasi	133
3.	Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia	136

BAB III PENGATURAN PENGUJIAN AD/ART PARTAI POLITIK DI LEMBAGA PERADILAN..... 146

A.	Urgensi Pengujian AD/ART Partai Politik di Lembaga Peradilan	146
1.	Partai Politik sebagai Lembaga Negara	147
2.	AD/ART Partai Politik sebagai Peraturan Perundang-Undangan	156
3.	Problematika AD/ART Partai Politik di Indonesia.....	169
4.	Pentingnya Pengujian AD/ART Partai Politik di Lembaga Peradilan.....	191
B.	Problematika Yuridis yang Muncul dalam Gagasan Pengujian AD/ART Partai Politik di Lembaga Peradilan	211
1.	AD/ART Partai Politik Bukan Norma Hukum yang Mengikat Umum ...	211
2.	Partai Politik Bukan Badan atau Lembaga Negara.....	217

C.	Konsep Pengaturan Pengujian AD/ART di Lembaga Peradilan.....	223
1.	Konsep Pengaturan Pengujian AD/ART Partai Politik di Lembaga Peradilan.....	223
2.	Mahkamah Agung sebagai Lembaga yang Berwenang Menyelesaikan Perkara Pengujian AD/ART Partai Politik.....	229
BAB IV PENUTUPAN.....		238
A.	Kesimpulan	238
B.	Saran	240
DAFTAR PUSTAKA		242

ABSTRAK

Partai politik merupakan salah satu instrumen terpenting dalam penyelenggaraan kehidupan politik modern yang didasarkan pada nilai-nilai demokrasi. Sebagai instrumen terpenting dalam demokrasi partai politik memainkan peran dan fungsi yang sentral untuk terus menghidupkan nilai-nilai demokrasi dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan. Peran dan fungsi tersebut meliputi fungsi rekrutmen politik, pendidikan politik, komunikasi politik, hingga agregasi kepentingan. Peran dan fungsi tersebut belum dijalankan dan diimplementasikan secara maksimal oleh partai politik. Selain itu, secara organisasi beberapa partai politik di Indonesia masih bergantung pada peran tokoh dan bahkan cenderung mengarah pada terjadinya personalisasi dalam tubuh partai politik itu sendiri. Salah satu penyebab terjadinya berbagai problematika tersebut adalah desain AD/ART yang dibentuk dengan tidak mengindahkan nilai-nilai demokrasi di dalamnya dan justru memberi peluang terhadap berlakunya sistem oligarki di tubuh partai politik itu sendiri. Sehingga dalam hal ini, penting kiranya untuk dilakukannya pengujian terhadap AD/ART partai politik. Rumusan masalah dalam penelitian ini mencakup *pertama*, apa urgensi pengujian AD/ART partai politik di lembaga peradilan ? *Kedua*, apa problematika yuridis yang muncul dalam gagasan pengujian AD/ART partai politik di lembaga peradilan ? *Ketiga*, bagaimana konsep pengaturan pengujian AD/ART partai politik di lembaga peradilan ? Penelitian ini merupakan penelitian normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini berupa dokumen yuridis berupa AD/ART partai politik, ketentuan peraturan perundang-undangan menyangkut pengujian norma di lembaga peradilan serta buku, jurnal, karya tulis ilmiah yang berkaitan dengan penelitian ini. Hasil penelitian menunjukkan bahwa AD/ART partai politik mengandung berbagai problematika yang mencakup pembentukan kepengurusan yang tidak demokratis dan pengambilan keputusan yang sentralistik dan tidak demokratis. Sehingga urgensi pengujian dalam rangka perlindungan terhadap hak dan kepentingan anggota dan masyarakat, untuk menciptakan koherensi dan konsistensi peraturan perundang-undangan, upaya reformasi terhadap kelembagaan partai, dan kontrol terhadap norma hukum. Problematika yang muncul dalam gagasan pengujian terletak pada AD/ART partai bukan norma hukum yang mengikat umum dan partai politik bukan badan atau lembaga negara. Sedangkan konsep pengaturan pengujian dilakukan dengan melakukan perubahan terhadap bunyi Pasal 8 UU. 12 Tahun 2011, Undang-Undang Parpol, dan PERMA No. 1 Tahun 2011 dan memberikan kewenangan pengujian kepada Mahkamah Agung.

Kata Kunci : Pengujian, AD/ART, Peradilan.

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Partai politik merupakan salah satu instrumen terpenting dalam penyelenggaraan kehidupan politik modern yang didasarkan pada nilai-nilai demokrasi. Bahkan partai politik merupakan suatu instrumen yang tidak dapat dipisahkan dari sistem demokrasi. Tanpa keberadaan partai politik di suatu negara, maka negara yang bersangkutan tidak dapat dikatakan sebagai negara demokrasi. Hal tersebut dikarenakan partai politik pada dasarnya merupakan pengejawantahan dari kebebasan setiap individu untuk membentuk kelompok atau berserikat sesuai dengan kepentingannya. Partai politik merupakan salah satu bentuk kebebasan hak asasi manusia yakni kebebasan untuk berserikat dan berkumpul. Kebebasan berserikat dan berkumpul merupakan salah satu bagian terpenting dari hak asasi manusia karena tanpa keberadaannya membuat berkurangnya harkat dan martabat manusia dikarenakan seorang individu tidak dapat lagi mengekspresikan pendapatnya sesuai dengan keyakinan dan nuraninya.¹

Partai politik memiliki peranan yang penting dalam jalannya suatu pemerintahan, di samping partai politik memiliki peran dalam proses pembentukan struktur pemerintahan, partai politik juga memiliki peran penting dalam proses pembentukan sistem formasi dan kontelasi politik di parlemen yang

¹ Muhadam Labolu, *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia*, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2015), hlm. 8.

dilakukan dengan mekanisme pemilihan umum.² Richard M. Marelmen mengungkapkan peran penting dari partai politik dengan mengatakan bahwa “Dari semua alat yang pernah didesain oleh manusia untuk mencapai tujuan-tujuan politiknya, barangkali tidak ada yang lebih ampuh dari partai politik”.³ Argumen tersebut diperkuat dengan apa yang disampaikan oleh Thomas Mayer yang dengan tegas menyatakan bahwa partai politik memiliki peranan yang penting dalam jalannya suatu pemerintahan dibandingkan dengan organisasi-organisasi politik lainnya. Hal tersebut setidaknya didasarkan pada dua alasan. *Pertama*, hanya partai politik yang mampu menjalankan tugas untuk membuat program yang dihasilkan dari proses kompromi dengan seluruh elemen masyarakat. Kompromi tersebut didapat setelah melalui proses kesepakatan dengan mempertemukan berbagai kepentingan yang ada. *Kedua*, partai politik juga telah mengambil peran dalam proses mempertemukan kepentingan-kepentingan masyarakat dengan pemerintah. Sehingga dalam hal ini hanya partai politik yang mampu melaksanakan tuntutan politik dari masyarakat berdasarkan statusnya sebagai bagian dari pemerintah atau sebagai kekuatan oposisi.⁴

Di Indonesia, partai politik telah mengalami banyak perkembangan dan perubahan semenjak pertama kali muncul pada masa penjajahan Belanda. Perkembangan tersebut begitu nampak terlihat setelah terjadinya reformasi pada tahun 1998. Pada awal kemunculannya, partai politik lahir sebagai salah satu

² *Ibid.*

³ Yoyoh Rohaniyah dan Efriza, *Pengantar Ilmu Politik*, (Malang: Intrans Publishing, 2015), hlm. 353.

⁴ *Ibid.*

instrumen yang digunakan untuk melakukan perlawanan terhadap penjajahan Belanda serta memperjuangkan kemerdekaan.⁵ Setelah memperoleh kemerdekaan, kehidupan partai politik di Indonesia mulai tumbuh subur dan mencapai masa kejayaannya pada tahun 1950-1959 karena pada tahun tersebut partai politik mengambil peranan yang sangat penting dalam proses penyelenggaraan negara melalui sistem parlementernya. Memasuki periode demokrasi terpimpin peranan partai politik mulai dikurangi, pada masa tersebut keberadaan partai politik mulai diintegrasikan dan keadaan tersebut berlanjut hingga pemerintahan orde baru. Penyederhanaan partai politik pada masa tersebut dilakukan dengan dikeluarkannya Undang-Undang No. 3 Tahun 1975. Hasil penyederhanaan tersebut memunculkan dua partai politik yakni PDI dan PPP serta satu Golongan Karya. Keadaan tersebut yang pada akhirnya memunculkan peluang dilakukannya intervensi oleh penguasa terhadap partai politik.⁶

Ketentuan mengenai pengaturan partai politik di Indonesia juga mengalami perkembangan seiring berjalannya waktu. Berbagai perubahan terjadi dalam pengaturan terkait partai politik di Indonesia untuk membenahi kekurangan dalam pelebagaan partai politik. Perubahan ketentuan mengenai partai politik tidak hanya dilakukan pada tingkat undang-undang. Perubahan juga dilakukan terhadap substansi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sebelum dilakukannya amandemen terhadap konstitusi, tidak ditemukan norma hukum dalam konstitusi yang secara eksplisit mengatur persoalan partai

⁵ Abdul Muktie Fadjar, *Partai Politik dalam Perkembangan Ketatanegaraan Indonesia*, (Malang: Setara Press, 2013), hlm. 2.

⁶ Sri Lestari Wahyuningroem, "Masalah-Masalah Partai Politik Indonesia", *PARAPOLITIKA*, Vol. 2 No. 1, 2021, hlm 108.

politik. Ketentuan hukum dalam konstitusi yang seringkali dihubungkan dengan partai politik adalah ketentuan yang terdapat di dalam Pasal 28. Namun, ketentuan yang terdapat dalam pasal tersebut dinilai belum mampu untuk memberikan penjaminan serta perlindungan terhadap hak dasar masyarakat. Hal tersebut dikarenakan implementasi dari ketentuan yang terdapat dalam pasal tersebut sangat bergantung pada ada tidaknya undang-undang. Setelah UUD NRI 1945 diamandemen, ketentuan yang terdapat di dalam Pasal 28 diperkuat dengan ditambahkan ketentuan baru yang termuat di dalam Pasal 28E UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa “Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat”. Selain itu, konstitusi Indonesia telah secara eksplisit mengatur terkait partai politik dalam rumusan pasalnya. Perbaikan terhadap pengaturan kelembagaan partai politik juga dilakukan pada tingkat undang-undang. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975 yang sebelumnya menjadi dasar pengaturan partai politik di Indonesia diubah dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999. Undang-undang tersebut kemudian disempurnakan dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008, serta yang terakhir adalah dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang partai politik.⁷

Setelah reformasi, institusi partai politik belum juga menunjukkan perkembangan yang signifikan ke arah yang lebih baik, bahkan institusi partai politik belum mampu menjadi institusi yang bertanggungjawab terhadap pemilihnya dan belum mampu memenuhi tuntutan serta harapan dari masyarakat.

⁷ Jamaludin Ghafur, “Demokratisasi Internal Partai Politik Era Reformasi Antara Das Sollen dan Das Sein,” *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol. 30, No. 1, (2023). hlm. 2-3.

Di masa orde baru partai politik dimanfaatkan oleh para penguasa negeri sebagai instrumen untuk melanggengkan kekuasaan mereka. Sedangkan di era reformasi, partai politik dikelola secara oligarkis yang ditunjukkan dengan pengambilan keputusan strategis yang seringkali dilakukan secara tertutup dan ditentukan oleh segelintir elit partai politik. Selain itu, pengambilan keputusan dalam internal partai politik cenderung sentralistik yang disertai dengan dominasi dari pengurus pusat dalam menentukan keputusan, sehingga aspirasi di daerah seringkali diabaikan.⁸

Berkaitan dengan implementasi dari fungsi-fungsi partai politik yang meliputi fungsi artikulasi dan agregasi kepentingan, fungsi penyelesaian konflik, fungsi pendidikan politik, komunikasi politik, hingga fungsi rekrutmen politik belum dijalankan dan diimplementasikan secara maksimal oleh partai politik. Partai politik hanya menjalankan fungsi rekrutmen terhadap calon-calon pejabat publik dan mengabaikan fungsi-fungsi partai politik yang lain. Selain itu, secara organisasi beberapa partai politik di Indonesia masih bergantung pada peran tokoh dan bahkan cenderung mengarah pada terjadinya personalisasi dalam tubuh partai politik itu sendiri. Padahal, partai politik merupakan salah satu organisasi modern yang seharusnya dikelola dengan baik melalui infrastruktur politik yang kokoh.⁹

Beberapa problematika yang terjadi pada intitusi partai politik menunjukkan tidak bekerjanya demokratisasi di internal partai politik bahkan partai politik cenderung mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi dalam

⁸ Lili Romli, *Partai Politik; Dinamika dan Problematika Pelembagaan di Indonesia*, (Malang: Intrans Publishing, 2021), hlm. 28.

⁹ *Ibid.*

pengelolaan partai politik. Pengambilan keputusan yang tidak partisipatif hingga berkembangnya budaya feodal dalam tubuh partai politik menunjukkan betapa lemahnya demokratisasi di internal partai politik. Sebagai salah satu pilar dari demokrasi, sudah barang tentu partai politik mengedepankan nilai-nilai demokrasi dalam pengelolaannya, namun dalam hal ini partai politik justru mengabaikan prinsip-prinsip tersebut. Alhasil, kepercayaan masyarakat terhadap keberadaan partai politik mengalami penurunan. Berdasarkan hasil survei nasional indikator politik Indonesia, kepercayaan publik terhadap partai politik rendah, bahkan menempati posisi terbawah dengan tingkat kepercayaan sebesar 54 persen.¹⁰

Peran dan fungsi partai politik sebagaimana telah dipaparkan di atas hanya akan dapat berjalan dengan baik sehingga keberadaan partai politik benar-benar memberikan dampak positif terhadap masyarakat serta penyelenggaraan negara apabila keberadaan partai politik dikelola dengan baik berdasarkan nilai-nilai demokrasi dan keprofesionalitasan. Akan tetapi keberadaan partai politik pada saat ini hanya dijadikan alat oleh para pemimpinnya untuk memuaskan ambisi serta kepentingan politiknya. Bahkan partai politik pada saat ini secara kelembagaan telah dikelola secara oligarki dan jauh meninggalkan nilai-nilai demokrasi.¹¹ Sehingga peran dan fungsi partai politik sebagaimana disebutkan di atas tidak dapat berjalan dengan baik atau bahkan tidak berjalan sama sekali. Keadaan tersebut yang kemudian mengakibatkan tidak berjalannya nilai-nilai

¹⁰ <https://nasional.kompas.com/read/2022/04/03/19371471/survei-indikator-kepercayaan-publik-terhadap-partai-politik-rendah>, diakses pada 3 Mei 2023.

¹¹ <https://law.uui.ac.id/blog/2021/09/29/menguji-ad-art-parpol-di-mahkamah-agung/>, diakses pada 3 Mei 2023.

demokrasi di internal partai politik itu sendiri dan memunculkan pemimpin-pemimpin partai politik yang sewenang-wenang terhadap para anggotanya akibat kewenangan yang terlalu besar yang diberikan kepada para pemimpin partai politik. Hal tersebut sudah barang tentu bertentangan dengan semangat reformasi dan nilai-nilai demokrasi yang dianut oleh Indonesia.

Salah satu penyebab terjadinya berbagai problematika tersebut adalah desain AD/ART yang dibentuk dengan tidak mengindahkan nilai-nilai demokrasi di dalamnya dan justru memberi peluang terhadap berlakunya sistem oligarki di tubuh partai politik itu sendiri. Beberapa problematika yang muncul dalam substansi AD/ART partai politik di antaranya adalah :

Pertama, bahwa AD/ART partai politik tidak dengan sungguh-sungguh bahkan meniadakan pengaturan mekanisme dan prosedur pergantian kepemimpinan secara demokratis yang akhirnya berdampak pada tertutupnya peluang terwujudnya persaingan yang sehat dan kompetitif dalam perebutan jabatan dalam tubuh partai politik.¹² Hal ini dibuktikan dengan adanya beberapa ketua umum partai politik yang terpilih secara aklamasi bahkan calon ketua tersebut merupakan calon tunggal yang akhirnya dapat terpilih kembali untuk beberapa periode kepemimpinan. Proses pemilihan dengan menggunakan metode aklamasi memang dibenarkan dalam AD/ART beberapa partai politik, seperti yang tertuang dalam AD/ART partai PDI Perjuangan. Meski metode aklamasi yang disertai dengan calon tunggal merupakan metode yang sah karena diatur dalam AD/ART partai politik yang bersangkutan, namun metode tersebut telah

¹² Jamaludin Ghafur, "Demokratisasi Internal Partai Politik Era Reformasi Antara Das Sollen dan Das Sein" ..., *Op. Cit.* hlm. 10.

menghilangkan kompetisi demokrasi dalam proses pergantian kepemimpinan. Hal tersebut sejatinya telah bertentangan dengan ketentuan yang terdapat di dalam dalam Pasal 22 Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik yang menyatakan bahwa “Kepengurusan Partai Politik di setiap tingkatan dipilih secara demokratis melalui musyawarah sesuai dengan AD dan ART”.¹³ Kondisi demikian yang juga pada akhirnya memunculkan gejala personalisasi partai yang juga membawa dampak buruk terhadap institusi partai politik.¹⁴ Hal tersebut telah menunjukkan bahwa beberapa AD/ART partai politik di Indonesia tidak dengan sungguh-sungguh mengatur mekanisme pergantian kepemimpinan dengan berdasarkan nilai-nilai demokrasi.

Kedua, kewenangan pemimpin dan figur elit partai politik yang begitu besar. Beberapa AD/ART partai politik memberikan kewenangan yang begitu besar terhadap figur elitnya. Hal ini dapat dijumpai dalam AD/ART Partai Demokrat yang memberikan kewenangan begitu besar kepada Majelis Tinggi Partai dalam pengambilan keputusan strategis berkaitan dengan kegiatan Partai Demokrat, sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 20 ayat (4) yang menyebutkan :

“Majelis Tinggi Partai berwenang mengambil keputusan-keputusan strategis tentang : (a) Calon Presiden dan Wakil Presiden; (b) Calon Pimpinan DPR RI dan Pimpinan MPR RI; (c) Calon Partai-Partai Anggota Koalisi; (d) Calon-calon Anggota Legislatif Pusat; (d) Calon-calon Gubernur dan Wakil Gubernur dalam Pemilihan Kepala

¹³ Pasal 22 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

¹⁴ Esty Ekawati dan Mouliza K Donna Sweinstani, “Dampak Personalisasi Partai terhadap Demokrasi Internal Partai di Indonesia Pasca Orde Baru,” *Jurnal Wacana Politik*, Vol. 5, No. 2, (2020). hlm. 114.

Daerah”.¹⁵

Wewenang yang begitu besar yang dimiliki oleh segelintir elit partai politik sejatinya telah bertentangan dengan ketentuan yang terdapat di dalam Pasal 27 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik yang menyebutkan bahwa “Pengambilan keputusan Partai Politik di setiap tingkatan dilakukan secara demokratis”.¹⁶ Di samping itu, ketentuan tersebut juga secara nyata telah melanggar hak setiap anggota yang pada dasarnya memiliki hak untuk turut serta dalam menetapkan kebijakan sebagaimana yang diatur di dalam Pasal 15 ayat (2) Undang-Undang Partai Politik. Hal tersebut yang kemudian menjadi dasar gugatan pengujian AD/ART Partai Demokrat oleh Yusril Ihza Mahendra ke Mahkamah Agung. Yusril menilai bahwa pemberian kewenangan yang besar kepada Majelis Tinggi Partai tidak sejalan dengan asas kedaulatan anggota yang tertuang dalam Undang-Undang Partai Politik.¹⁷ Pemberian kewenangan yang begitu besar kepada figur elit partai politik yang pada akhirnya menutup ruang partisipasi dan membuat sistem pengambilan keputusan oleh partai politik cenderung tertutup karena hanya dilakukan oleh segelintir elit partai politik. Selain itu, praktek tersebut juga yang pada akhirnya membuat sistem pengambilan keputusan di tubuh partai politik cenderung sentralistik dan mengabaikan aspirasi

¹⁵ Pasal 20 ayat (4) Anggaran Dasar Partai Demokrat.

¹⁶ Pasal 27 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

¹⁷ <https://www.merdeka.com/peristiwa/gugatan-yusril-terhadap-adart-demokrat-ke-ma-tuai-kritik.html>, diakses pada 3 Mei 2023.

dari daerah.¹⁸

AD/ART partai politik sejatinya merupakan instrumen yang memuat pengimplementasian dari visi dan misi serta ideologi suatu partai politik yang diwujudkan dalam aktivitas politik. AD/ART partai politik merupakan suatu hal yang penting bagi suatu partai politik. Hal tersebut dikarenakan apabila mengacu kepada ketentuan yang terdapat di dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik telah menyebutkan bahwa anggaran dasar partai politik tidak hanya memuat visi dan misi dari partai politik namun di dalamnya juga diharuskan memuat mengenai fungsi dan tujuan partai politik, mekanisme rekrutmen anggota dan calon pejabat publik, keuangan partai, kaderisasi, dan lain sebagainya. Sehingga dalam hal ini berjalannya suatu partai politik didasarkan pada AD/ART partai, maka dari itu kedudukan AD/ART partai merupakan suatu hal yang penting bagi suatu partai politik.¹⁹

Dalam konteks teori perundang-undangan, pelimpahan kekuasaan atau kewenangan dari pembentuk undang-undang kepada lembaga lain untuk mengatur lebih lanjut mengenai suatu materi yang terdapat di dalam undang-undang tersebut disebut dengan delegasi.²⁰ Dikarenakan muatan materi yang terdapat di dalam AD/ART partai politik merupakan penjelasan lebih jauh dari apa yang telah

¹⁸ Lili Romli, *Partai Politik; Dinamika dan Problematika Pelembagaan di Indonesia...Op. Cit.* hlm. 29.

¹⁹ Hera Alvina Satriawan, "Kedudukan AD/ART Partai Politik dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Terkait Kewenangan Uji Materil Oleh Mahkamah Agung", *Hukum Bisnis Bonum Commune*, Vol. 5, No. 1, (2022), hlm. 57.

²⁰ Rizqo Dzulqornain dan Ridho Hadi Nurriszky, "Pengajuan Pengujian AD/ART Partai Politik di Mahkamah Agung", *Staatrecht*, Vol. 1 No. 2, Desember 2021, hlm. 183.

dimuat di dalam Undang-Undang Parpol, maka sudah seharusnya AD/ART partai politik dimaknai sebagai suatu peraturan perundang-undangan dalam bidang kepartaian.²¹ Hal tersebut juga diperkuat dengan teori yang disampaikan oleh Hans Kelsen yang menyebutkan bahwa keberadaan suatu norma hukum yang lebih rendah dibentuk dengan didasarkan pada norma hukum yang lebih tinggi.²² Sehingga AD/ART partai politik merupakan ketentuan yang dibentuk dengan didasarkan pada Undang-Undang Partai Politik.

Dengan berbagai problematika yang muncul dalam muatan materi AD/ART partai politik sebagaimana yang dipaparkan, hingga detik ini belum tersedia mekanisme yang dapat ditempuh untuk mereview muatan materi yang terkandung dalam AD/ART partai politik. Sehingga dalam hal ini dipandang perlu untuk dilakukannya pengujian terhadap AD/ART partai politik. Pentingnya pengujian AD/ART partai politik setidaknya didasarkan pada beberapa alasan. Alasan yang pertama adalah pengujian AD/ART partai politik ditujukan sebagai salah satu bentuk perlindungan hukum terhadap hak-hak para anggota. Perlindungan serta penjaminan terhadap hak-hak para anggota merupakan salah satu amanat yang diberikan oleh Undang-Undang Partai Politik yang secara tegas menyatakan bahwa kedaulatan partai politik berada di tangan anggotanya. Selain itu dengan adanya fakta yang menunjukkan keberadaan AD/ART partai politik yang justru mengakomodasi kepentingan elit partai politik dan mengabaikan hak-

²¹ <https://law.uii.ac.id/blog/2021/09/29/menguji-ad-art-parpol-di-mahkamah-agung/>, diakses 3 Mei 2023.

²² Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, (New York: Russel & Russel, 1945) hlm. 113.

hak para anggota. Apabila substansi AD/ART partai politik terus dibiarkan seperti apa yang terjadi pada saat ini maka hal ini akan semakin memberi ruang yang begitu besar kepada para penguasa partai politik untuk menjalankan partai politik sesuai dengan keinginan dan kepentingannya. Alasan yang kedua adalah pengujian AD/ART partai politik ditujukan sebagai salah satu mekanisme yang dapat ditempuh untuk melakukan reformasi terhadap pelebagaan partai politik. Hal ini tidak terlepas dari fakta yang menunjukkan bahwa pada saat ini partai politik dijalankan secara oligarkis dan mengabaikan prinsip demokrasi. Dengan reformasi kelembagaan diharapkan partai politik dapat kembali memainkan peran serta menjalankan fungsinya dengan baik.

Berdasarkan uraian permasalahan sebagaimana yang telah disebutkan di atas, peneliti menilai penting kiranya untuk mengkaji persoalan pengujian AD/ART di lembaga peradilan sebagai upaya yang dapat ditempuh untuk memberikan perlindungan pada hak-hak anggota partai politik serta dalam rangka untuk memperbaiki institusi partai politik.

B. Rumusan Masalah

Mengacu pada latar belakang sebagaimana yang telah diuraikan di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Apa urgensi pengujian AD/ART partai politik di lembaga peradilan ?
2. Apa problematika yuridis yang muncul dalam gagasan pengujian AD/ART partai politik di lembaga peradilan ?
3. Bagaimana konsep pengaturan pengujian AD/ART partai politik di lembaga peradilan ?

C. Tujuan Penelitian

Mengacu pada rumusan masalah yang telah disebutkan di atas, maka tujuan penelitian yang akan dicapai melalui penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui dan memaparkan urgensi dari pengujian AD/ART partai politik di lembaga peradilan.
2. Untuk mengetahui dan menjelaskan problematika yuridis yang muncul dalam gagasan pengujian AD/ART partai politik di lembaga peradilan.
3. Untuk merumuskan konsep pengaturan pengujian AD/ART partai politik di lembaga peradilan.

D. Manfaat Penelitian

Berdasarkan latar belakang masalah, rumusan masalah, serta tujuan penelitian sebagaimana yang telah dijelaskan di atas, hasil dari penelitian ini diharapkan mampu memberikan manfaat baik secara teoritis maupun praktik. Manfaat yang hendak dicapai melalui penelitian ini di antaranya adalah :

1. Manfaat teoritis
 - a. Secara teoritis penelitian ini dimaksudkan sebagai suatu sumbangsih keilmuan dalam ilmu hukum terutama dalam bidang hukum tata negara yang berkaitan dengan persoalan problematika AD/ART partai politik dan pengujian AD/ART partai politik di lembaga peradilan, serta problematika yuridis yang muncul dalam gagasan pengujian AD/ART partai politik di Lembaga peradilan.
 - b. Penelitian ini juga dimaksudkan sebagai suatu jawaban ilmiah berkaitan dengan persoalan-persoalan hukum tata negara yang

semakin dinamis seiring berjalannya waktu terutama berkaitan dengan persoalan kepartaian, pembentukan norma hukum, hingga pengujian norma hukum di lembaga peradilan.

2. Manfaat praktik

- a. Secara praktik penelitian ini dimaksudkan sebagai suatu saran serta solusi penyelesaian masalah yang berkaitan dengan persoalan pengujian AD/ART partai politik di lembaga peradilan, dengan demikian diharapkan peran partai politik dapat maksimal dalam proses pembangunan demokrasi di Indonesia.
- b. Hasil penelitian ini dimaksudkan juga sebagai suatu sumber dan referensi bagi penelitian yang akan datang dalam rangka pengembangan ilmu dalam bidang hukum tata negara.
- c. Untuk peneliti, hasil penelitian ini dimaksudkan sebagai salah satu syarat untuk menyelesaikan studi serta memperoleh gelar magister ilmu hukum di Universitas Islam Indonesia.

E. Tinjauan Pustaka

Dalam melakukan kegiatan penelitian, peneliti telah melakukan penelusuran terhadap beberapa hasil karya tulis ilmiah yang memiliki keterkaitan dengan gagasan pengaturan pengujian AD/ART partai politik di lembaga peradilan dan problematika AD/ART partai politik. Penelusuran tersebut ditindaklanjuti dengan kegiatan menganalisis serta menelaah lebih jauh hasil penelitian sebelumnya dengan maksud untuk mencegah terjadinya plagiasi maupun pengulangan terhadap penelitian yang telah dilakukan sebelumnya.

Berdasarkan hasil penelusuran tersebut, terdapat beberapa karya tulis ilmiah sebelumnya yang memiliki keterkaitan dengan pokok permasalahan dalam penelitian ini, di antaranya adalah :

1. Tesis yang ditulis oleh Jayanti Puspitaningrum dengan judul “Pengaturan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Pasca Perubahan UUD 1945”. Tesis tersebut membahas mengenai beberapa hal yang meliputi bagaimana pengaturan pengujian peraturan perundang-undangan setelah dilakukannya perubahan terhadap UUD 1945 dan praktek penerapannya di Indonesia, serta urgensi penyatuatan pengujian peraturan perundang-undangan di Mahkamah Konstitusi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa setelah terjadinya amandemen terhadap UUD 1945 kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan di Indonesia dijalankan oleh dua lembaga kekuasaan kehakiman, yakni Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Kewenangan Mahkamah Agung dalam melaksanakan pengujian peraturan perundang-undangan ditegaskan di dalam Pasal 24A UUD 1945 yang dipertegas di dalam Pasal 11 ayat (2) huruf b dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman serta Pasal 31 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung. Dalam hal ini Mahkamah Agung memiliki wewenang untuk melakukan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Sedangkan kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam melakukan

pengujian peraturan perundang-undangan disebutkan di dalam Pasal 24C UUD 1945 yang dipertegas dengan ketentuan yang terdapat di dalam Pasal 12 ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman serta Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Dalam hal ini Mahkamah Konstitusi berwenang untuk melakukan pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Dalam prakteknya, pengujian peraturan perundang-undangan oleh kedua lembaga kekuasaan kehakiman tersebut mengandung berbagai permasalahan. Permasalahan yang muncul dalam pengujian peraturan perundang-undangan oleh Mahkamah Agung di antaranya adalah aturan hukum pengujian yang masih didasarkan pada Peraturan Mahkamah Agung yang belum mengatur mekanisme pengujian peraturan perundang-undangan oleh Mahkamah Agung secara jelas terutama berkaitan dengan jangka waktu penyelesaian perkaranya berakibat pada tidak adanya kepastian hukum bagi para pencari keadilan. Sedangkan problematika yang muncul dalam pengujian peraturan perundang-undangan di Mahkamah Konstitusi adalah tidak adanya patokan dasar dalam melakukan penafsiran, sehingga berakibat pada penafsiran yang cenderung dilakukan dengan berdasarkan sudut pandang hakim masing-masing. Selain itu pengujian peraturan perundang-undangan oleh dua lembaga kekuasaan kehakiman berpotensi menimbulkan perbedaan putusan antara Mahkamah Agung dengan Mahkamah Konstitusi. Sehingga,

berdasarkan hasil penelitian ini penting untuk dilakukannya penyatuatapan pengujian peraturan perundang-undangan di Mahkamah Konstitusi.²³

2. Tesis yang ditulis oleh Chairunisa dengan judul “Pelaksanaan Kewenangan Mahkamah Agung dalam Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Pasca Perubahan UUD 1945”. Tesis tersebut membahas mengenai kewenangan Mahkamah Agung dalam melakukan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan serta penerapannya pasca terjadinya amandemen terhadap UUD 1945. Hasil penelitian menunjukkan bahwa amandemen terhadap UUD 1945 telah membawa dampak yang besar terhadap penyelenggaraan kekuasaan kehakiman di Indonesia. Perubahan terjadi pada ketentuan pokok mengenai kekuasaan kehakiman dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman dan menggantikan kedudukan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970. Perubahan tersebut dilakukan dalam rangka untuk menyesuaikan dengan munculnya norma-norma baru sebagai hasil dari Amandemen UUD 1945. Hasil amandemen UUD 1945 juga telah menegaskan kewenangan Mahkamah Agung dalam melakukan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan sekaligus membawa implikasi terhadap perubahan undang-undang tentang Mahkamah Agung. Undang-undang Mahkamah Agung yang sebelumnya diakomodir dalam Undang-

²³ Jayanti Puspitaningrum, “Pengaturan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Pasca Perubahan UUD 1945”, (Tesis, Yogyakarta, Universitas Islam Indonesia, 2009).

Undang Nomor 14 Tahun 1985 diubah dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004. Dalam prakteknya, kewenangan Mahkamah Agung dalam melakukan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan mencakup keseluruhan peraturan perundang-undangan yang memiliki kedudukan di bawah undang-undang baik yang berupa regulasi, keputusan, bahkan putusan hakim atau vonis. Dalam menjalankan kewenangan tersebut, tidak ditemukan masalah yang berarti dalam proses pengujian peraturan perundang-undangan. Masalah yang muncul hanya berupa persoalan teknis seperti kelengkapan berkas permohonan.²⁴

3. Jurnal yang ditulis oleh A. Munawar dengan judul “Refleksi Kritis *Judicial Review* AD/ART Partai Demokrat dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 39 P/HUM/2021”. Artikel tersebut membahas mengenai kedudukan AD/ART dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia. Artikel tersebut menegaskan bahwa AD/ART partai politik bukan merupakan bagian dari peraturan perundang-undangan yang dapat diujikan di Mahkamah Agung. Hal tersebut didasarkan pada beberapa argumen yang meliputi, bahwa AD/ART partai politik memiliki sifat individual kongkrit yang diberlakukan untuk internal partai politik itu sendiri. Selain itu landasan hukum pemberlakuan AD/ART partai politik berupa keputusan yang bersifat sekali-selesai (*enmahlig*), sehingga apabila terjadi pelanggaran terhadap norma

²⁴ Chairunisa, “Pelaksanaan Kewenangan Mahkamah Agung dalam Pengujian Peraturan Perundang-Undanguan Pasca Perubahan UUD 1945”, (Tesis, Yogyakarta, Universitas Islam Indonesia, 2006).

hukum maka pengajuan gugatannya di Pengadilan Tata Usaha Negara. Hal tersebut jelas berbeda dengan peraturan perundang-undangan yang memiliki sifat umum dan abstrak serta berlaku secara terus menerus. Selain itu, AD/ART partai politik dibentuk oleh partai politik sehingga AD/ART bukanlah produk lembaga administrasi negara. Namun dalam hal ini ide pengujian AD/ART partai politik di Mahkamah Agung dapat dijadikan solusi hukum dalam membenahi kelembagaan partai politik yang memiliki peranan besar dalam pelaksanaan demokrasi di Indonesia.²⁵

4. Jurnal yang ditulis oleh Sudarsono dengan judul “Pengujian Peraturan Perundang-Undangan di bawah Undang-Undang oleh Mahkamah Agung”. Artikel tersebut pada intinya berisi mengenai kompetensi atau kewenangan Mahkamah Agung untuk melakukan pengujian materil terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang dan menguraikan hukum acara berkaitan dengan proses permohonan pengujian tersebut. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Mahkamah Agung memiliki kewenangan untuk melakukan pengujian secara materil terhadap semua jenis peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Bentuk-bentuk peraturan perundang-undangan yang dapat diujikan di Mahkamah Agung dapat ditemukan di dalam ketentuan Pasal 7 dan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan

²⁵ A. Munawar, “Refleksi Kritis *Judicial Review* AD/ART Partai Demokrat dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 39 P/HUM/2021,” *Jurnal Sytonic Law*, Vol. 1, No. 1, (2022).

Peraturan Perundang-Undangan. Untuk bentuk peraturan perundang-undangan yang tidak termaktub di dalam ketentuan pasal tersebut tetap dapat dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan apabila peraturan tersebut mengandung norma yang bersifat abstrak, mempunyai kekuatan mengikat secara umum dikarenakan pembentukannya yang didasarkan pada perintah peraturan perundang-undangan yang memiliki kedudukan lebih tinggi serta dibentuk berdasarkan mekanisme yang telah disebutkan di dalam peraturan perundang-undangan. Selain itu, berkaitan dengan batu uji pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang tidak hanya terbatas pada undang-undang saja akan tetapi meliputi keseluruhan jenis peraturan perundang-undangan yang memiliki kedudukan lebih tinggi dibandingkan peraturan perundang-undangan yang sedang diujikan. Lebih jauh lagi hasil penelitian menunjukkan bahwa hukum acara permohonan hak uji materil oleh Mahkamah Agung yang diatur di dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 dirasa masih banyak terdapat kekurangan dan perlu untuk disesuaikan dengan dinamika yang terjadi berkaitan dengan proses pengujian peraturan perundang-undangan. Kekurangan tersebut meliputi tenggang waktu penyampaian jawaban yang dirasa belum cukup yang hanya 14 (empat belas) hari. Waktu tersebut dirasa tidak cukup dikarenakan termohon memerlukan waktu untuk melakukan koordinasi dengan pihak lain hingga menyiapkan dokumen jawaban yang tentunya akan memakan

waktu lebih dari 14 hari. Selain itu adanya amar putusan “tidak sah” yang dirasa tidak tepat dikarenakan apabila suatu peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang dinyatakan tidak sah maka akibat hukum yang ditimbulkan adalah bahwa peraturan perundang-undangan tersebut tidak memiliki kekuatan mengikat sejak penerbitannya dan tidak memiliki akibat hukum. Amar putusan yang demikian juga tidak dikenal dalam hukum acara pengujian peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi. Di samping itu, hukum acara pengujian peraturan perundang-undangan di Mahkamah Agung tidak mengenal amar putusan “tidak dapat diterima”. Padahal amar putusan tersebut dipandang perlu apabila pemohon tidak memenuhi syarat formil dalam mengajukan permohonannya. Kekurangan yang terakhir adalah keterlibatan para pihak yang hanya dalam proses penyampaian permohonan dan jawaban saja.²⁶

5. Jurnal yang ditulis oleh Suparto dengan judul “Problematika Pengujian Perundang-Undangan di Mahkamah Agung (Kajian terhadap Putusan Mahkamah Agung No. 65 P/HUM/2018)”. Artikel tersebut berisi mengenai analisis terhadap Putusan Mahkamah Agung No. 65 P/HUM/2018 yang dinilai menyimpangi putusan Mahkamah Konstitusi No. 30/PUU/XVI/2018. Dalam putusannya Mahkamah Agung menyatakan bahwa calon anggota DPD yang berasal dari pengurus partai politik diperbolehkan untuk mengikuti Pemilu di tahun

²⁶ Sudarsono, “Pengujian Peraturan Perundang-Undangan di bawah Undang-Undang oleh Mahkamah Agung,” *Jurnal Mimbar Yustisia*, Vol. 1, No. 2, (2017).

2019. Sedangkan Mahkamah Konstitusi melalui putusannya telah melarang anggota DPD yang berasal dari pengurus partai politik untuk mengikuti pemilu sejak tahun 2019. Perbedaan substansi tersebut disebabkan oleh adanya perbedaan penafsiran dalam mengartikan waktu penerapan dalam Pemilu tahun 2019 yang sedang berlangsung. Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa pelarangan tersebut berlaku sejak Pemilu tahun 2019 dikarenakan tahapan Pemilu ketika Mahkamah Konstitusi memutus perkara tersebut masih dalam proses Daftar Calon Sementara (DCS) sehingga masih dimungkinkan untuk dilakukannya perubahan peraturan yang nantinya akan berdampak pada calon anggota DPD. Namun, Mahkamah Agung berpendapat bahwa putusan Mahkamah Konstitusi mesti diberlakukan setelah Pemilu tahun 2019 dikarenakan tahapan Pemilu yang telah berjalan sehingga tidak dimungkinkan untuk dilakukannya perubahan peraturan. Dengan adanya dua putusan lembaga peradilan yang saling bertentangan tersebut menimbulkan problematika berupa tidak adanya kepastian hukum. Berdasarkan problematika tersebut, artikel tersebut juga menjelaskan pentingnya pengujian peraturan perundang-undangan dalam satu atap dan mengembalikan fungsi lembaga kekuasaan kehakiman berdasarkan format aslinya yakni Mahkamah Agung sebagai *court of justice* dan Mahkamah Konstitusi sebagai *court of law*.²⁷

²⁷ Suparto, "Problematika Pengujian Perundang-Undangan di Mahkamah Agung (Kajian

6. Jurnal yang ditulis oleh M. Nur Sholikin dengan judul “Perbaikan Prosedur Pengujian Peraturan Perundang-Undangan di Mahkamah Agung”. Artikel tersebut membahas mengenai mekanisme penyelesaian perkara pengujian peraturan perundang-undangan oleh Mahkamah Agung serta hal-hal yang dapat dilakukan dalam rangka memperbaiki proses penyelesaian perkara tersebut. Hasil penelitian menunjukkan bahwa mekanisme penyelesaian perkara pengujian peraturan perundang-undangan di Mahkamah Agung diatur di dalam PERMA No. 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materil. Mekanisme pengujian peraturan perundang-undangan di Mahkamah Agung diawali dengan proses pengajuan permohonan yang dilanjutkan dengan pendaftaran permohonan, pengiriman salinan permohonan kepada termohon, pengiriman jawaban dari termohon, penunjukan majelis, pemeriksaan perkara, putusan, pemberitahuan putusan, dan yang terakhir pelaksanaan putusan. Akan tetapi Peraturan Mahkamah Agung tersebut masih mengandung beberapa problematika yang meliputi tidak jelasnya aturan mengenai pengiriman naskah kepada termohon apabila permohonan diajukan melalui pengadilan negeri, tidak ditemukannya aturan mengenai batas waktu penyelesaian tahapan yang menjadi wewenang dari Mahkamah Agung, pemberitahuan putusan kepada para pihak yang tidak memiliki kejelasan waktu, dan proses pemeriksaan permohonan yang tidak melibatkan pihak yang

berperkara. Disamping itu, artikel tersebut juga menjelaskan bahwa kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan yang dimiliki oleh Mahkamah Agung merupakan salah satu bentuk pengawasan yang dilakukan oleh kekuasaan kehakiman terhadap proses pembentukan peraturan perundang-undangan dalam rangka mewujudkan *check and balances*.²⁸

7. Jurnal yang ditulis oleh Achmad dan Mulyanto dengan judul “Problematika Pengujian Peraturan Perundang-Undangan (*Judicial Review*) pada Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi”. Artikel tersebut membahas mengenai pengaturan *judicial review* di Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi serta problematika pengujian peraturan perundang-undangan baik di Mahkamah Agung maupun Mahkamah Konstitusi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengaturan mengenai *judicial review* yang dilakukan oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi termaktub di dalam UUD NRI 1945 Pasal 24 ayat (1) dan Pasal 24 C ayat (1), Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 jo. Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang kekuasaan kehakiman. Sedangkan terkait hukum formil diatur di dalam PMK No. 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang dan PERMA No. 1 Tahun 1992 jo. PERMA No. 1 Tahun 1999 jo. PERMA No. 1 Tahun 2004 jo. PERMA No. 1 Tahun 2011. Selain itu berkaitan dengan problematika yang

²⁸ M. Nur Sholikin, “Perbaikan Prosedur Pengujian Peraturan Perundang-Undangan di Mahkamah Agung,” *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Vol. 3, No. 2, (2014).

muncul kaitannya dengan pengujian peraturan perundang-undangan oleh kedua lembaga tersebut di antaranya adalah sulitnya melakukan penegakan konstitusi dan konflik kelembagaan akibat perbedaan penafsiran dalam menangani suatu perkara.²⁹

Berdasarkan penelusuran terhadap karya tulis ilmiah sebelumnya yang memiliki keterkaitan dengan pokok permasalahan dalam penelitian ini, peneliti dapat menyimpulkan bahwa penelitian ini memiliki perbedaan dengan penelitian-penelitian sebelumnya sebagaimana yang telah diuraikan di atas. Penelitian-penelitian sebagaimana dipaparkan di atas lebih menekankan kajiannya pada aspek pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang dilakukan oleh Mahkamah Agung beserta problematikanya. Terdapat satu penelitian yang menguraikan mengenai pengujian AD/ART partai politik di lembaga peradilan, akan tetapi penelitian tersebut lebih menekankan pada pembahasan mengenai kedudukan AD/ART partai politik dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya terletak pada pokok permasalahan yang akan menjadi fokus kajian dalam penelitian ini. Penelitian ini akan menguraikan terlebih dahulu urgensi pengujian AD/ART partai politik di lembaga peradilan serta menguraikan problematika yang muncul dalam gagasan pengujian AD/ART di lembaga peradilan untuk kemudian dapat memaparkan konsep ideal dari pengaturan pengujian tersebut. Perbedaan juga terletak di kerangka teori yang digunakan

²⁹ Achmad dan Mulyanto, "Problematika Pengujian Peraturan Perundang-Undang (Judicial Review) pada Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi," *Jurnal Yustisia*, Vol. 2, No. 1, (2013).

dalam menganalisis pokok permasalahan. Penelitian ini menggunakan teori demokrasi, teori partai politik, teori badan hukum publik, teori pengujian norma, dan teori peraturan perundang-undangan.

F. Kerangka Teori

Dalam bagian kerangka teori ini akan dipaparkan secara umum mengenai teori-teori hukum yang akan peneliti gunakan dalam menganalisis data-data yang telah berhasil dikumpulkan serta untuk menjawab pokok permasalahan yang menjadi fokus dalam penelitian ini. Di samping itu, dalam bagian ini akan dipaparkan juga mengenai konsep-konsep dan asas-asas hukum yang berkaitan dengan pokok permasalahan dalam penelitian ini. Penelitian ini menggunakan empat teori yakni teori partai politik, konsep badan hukum publik, teori pengujian peraturan perundang-undangan, dan teori perundang-undangan. Teori partai politik akan digunakan untuk menganalisis serta menguraikan pokok permasalahan berkaitan dengan problematika yuridis yang muncul pada gagasan pengujian AD/ART partai politik di lembaga peradilan yang nantinya akan diperdalam dengan menggunakan teori pengujian peraturan perundang-undangan serta teori pengujian peraturan perundang-undangan. Teori badan hukum publik akan digunakan oleh peneliti untuk merekonseptualisasi pengertian dari badan hukum publik serta untuk mengetahui status hukum dari partai politik. Sedangkan teori pengujian peraturan perundang-undangan akan digunakan oleh peneliti untuk menkonsepkan bagaimana konsep ideal pengaturan pengujian AD/ART partai politik di lembaga peradilan yang akan diperdalam dengan teori perundang-undangan untuk mengkonsepkan AD/ART partai politik sebagai suatu peraturan

perundang-undangan yang dapat diujikan di lembaga peradilan. Selain itu, teori pengujian peraturan perundang-undangan akan digunakan juga untuk menganalisis urgensi pengujian AD/ART partai politik di lembaga peradilan.

1. Teori Partai Politik

Partai politik berasal dari kata *partire* yang memiliki arti terbelah. Secara etimologis, partai juga berasal dari kata *pars* yang bermakna bagian.³⁰ Hal tersebut senada dengan apa yang disampaikan oleh Jimly Asshiddiqie yang berpendapat bahwa kata partai berasal dari Bahasa Inggris yang bermakna bagian dan golongan. Jimly Asshiddiqie mengartikan partai sebagai bentuk pengelompokan masyarakat yang didasarkan pada kesamaan tujuan, ideologi, agama, bahkan kesamaan kepentingan. Pengelompokan yang dimaksud adalah pengelompokan yang berbentuk organisasi secara umum yang mampu dibedakan berdasarkan dengan wilayah aktivitasnya, seperti organisasi keagamaan, politik, kepemudaan, dan kemasyarakatan. Seiring dengan perkembangan waktu, istilah partai mengalami penyempitan makna dengan lebih merujuk kepada organisasi masyarakat yang bergerak dalam bidang politik.³¹ Jimly Asshiddiqie menambahkan bahwa partai politik memiliki pengertian dalam arti luas dan arti sempit. Dalam pengertian yang luas, partai politik diartikan sebagai pengelompokan masyarakat dalam sebuah organisasi yang tidak terbatas pada organisasi politik, sedangkan dalam arti sempit partai politik diartikan sebagai

³⁰ Muhadam Labolu, *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia....Op. Cit*, hlm. 9.

³¹ *Ibid.*

organisasi yang bergerak dalam bidang politik.³² Miriam Budiarjo mendefinisikan partai politik sebagai suatu kelompok yang dijalankan secara terorganisir, terdiri atas anggota-anggota yang memiliki cita-cita, kepentingan, serta orientasi yang sama. Kelompok tersebut bertujuan untuk mendapatkan kekuatan politik atau bahkan merebut kedudukan politik dengan cara yang dibenarkan oleh hukum untuk merealisasikan programnya.³³ Pengertian lain menyebutkan bahwa partai politik merupakan organisasi artikulatif yang terdiri atas pelaku-pelaku politik yang aktif di dalam masyarakat, yakni mereka yang memfokuskan perhatiannya pada proses jalannya kekuasaan pemerintahan dan bersaing dengan kelompok lain yang berbeda pandangan untuk mendapatkan dukungan dari masyarakat.³⁴

Berdasarkan beberapa definisi partai politik sebagaimana yang disebutkan di atas, dapat diketahui bahwa setidaknya terdapat empat unsur dalam suatu partai politik, unsur tersebut meliputi : (1) organisasi politik resmi, (2) aktivitas politik, (3) aktivis politik, dan (4) tujuan politik.³⁵ Frank J. Sorouf menambahkan bahwa partai politik terdiri dari beberapa unsur yang meliputi :

- a. Mengembangkan organisasi serta meraih tujuan organisasi melalui pemilihan umum;
- b. Memiliki sifat yang inklusif serta terdiri atas bermacam-macam kelompok masyarakat;

³² *Ibid.*

³³ Abdul Muktie Fadjar, *Partai Politik dalam Perkembangan Ketatanegaraan Indonesia....Op.Cit*, hlm. 14.

³⁴ Yusa Djuyandi, *Pengantar Ilmu Politik....Op. Cit*, hlm. 151.

³⁵ Muhadam Labolu, *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia....Op. Cit*, hlm. 13.

- c. Tujuan utamanya adalah kontestasi politik demi mewujudkan tujuan organisasi;
- d. Dijalankan secara berkelanjutan serta pengambilan keputusan yang didasarkan pada kesepakatan bersama disertai dengan loyalitas dari anggotanya.³⁶

Partai politik merupakan salah satu instrumen terpenting bagi terciptanya kehidupan negara yang sejalan dengan nilai-nilai demokrasi. Bahkan partai politik dan demokrasi merupakan dua hal yang tidak dapat dipisahkan. Lebih dari itu, partai politik memiliki peranan yang penting dalam proses penyelenggaraan negara secara keseluruhan. Firmanzah berpendapat bahwa peran dan fungsi partai politik terbagi ke dalam dua hal, yakni fungsi internal dan fungsi eksternal. Dalam ranah internal, partai politik memiliki fungsi kaitannya dengan pendidikan politik para anggotanya. Dalam hal ini partai politik berkeharusan untuk memberikan pembinaan serta pengkaderan kepada setiap anggotanya demi keberlanjutan ideologi partai politik yang menjadi dasar terbentuknya partai politik yang bersangkutan. Dalam ranah eksternal, partai politik memiliki peranan yang lebih luas, yakni dalam kehidupan masyarakat dan bernegara. Dalam hal ini partai politik berkeharusan untuk membawa masyarakat untuk mencapai taraf kehidupan yang lebih baik.³⁷ Gaffar dan Aman berpendapat bahwa partai politik memiliki peran yang di antaranya adalah sebagai berikut :

³⁶ Frank J. Sorauf, *Party Politics in America*, (Boston: Little, Brown and Company, 1972), hlm. 20.

³⁷ Firmanzah, *Mengelola Partai Politik*, (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2011), hlm. 49

- a. Pendidikan politik
- b. Sebagai sumber rekrutmen calon pejabat publik yang akan menempati berbagai kursi jabatan dalam suatu negara
- c. Sebagai lembaga yang mewakili kepentingan masyarakat'
- d. Sebagai lembaga yang menghubungkan antara pemerintah dengan rakyat.³⁸

Sementara itu, James Rosnau menyebutkan bahwa setidaknya terdapat dua peranan penting yang dimiliki partai politik dalam penyelenggaraan suatu negara, yaitu :

- a. Sebagai lembaga yang turut serta dalam proses pembentukan kebijakan negara
- b. Sebagai lembaga yang melakukan reaksi atas kebijakan yang dikeluarkan oleh negara.³⁹

Berdasarkan peranan dan fungsi partai politik sebagaimana yang telah dipaparkan di atas, maka partai politik termasuk ke dalam badan hukum publik mengingat peran, tugas, serta tanggungjawab yang dijalankan oleh partai politik. Partai politik merupakan organisasi yang memperjuangkan kepentingan masyarakat, perantara masyarakat dengan pemerintah, sekaligus memperjuangkan kepentingan politik para anggotanya. Namun apabila dilihat dari proses pendiriannya partai politik dapat dikategorikan sebagai badan hukum privat. Hal

³⁸ Abdul Muktie Fadjar, *Partai Politik dalam Perkembangan Ketatanegaraan Indonesia*, hlm. 18.

³⁹ *Ibid.*

ini dikarenakan proses pendiriannya yang memiliki kesamaan dengan proses pendirian badan hukum privat lainnya.⁴⁰

2. Konsep Badan Hukum Publik

Badan hukum publik merupakan badan hukum yang dibentuk oleh pemerintah serta dijalankan berdasarkan pada ketentuan hukum publik.⁴¹ Definisi serupa diutarakan oleh Van der Grinten yang mendefinisikan badan hukum publik dengan badan hukum yang susunan organisasi hingga strukturnya dijalankan dengan berdasarkan pada hukum publik, yakni hukum tata negara dan hukum administrasi negara, namun berkaitan dengan kebadanan hukumnya sendiri juga berlaku hukum perdata kecuali apabila hukum menentukan lain.⁴² Berdasarkan pengertian tersebut maka yang dapat diklasifikasikan sebagai badan hukum publik di antaranya adalah negara, pemerintahan daerah, dan Lembaga-lembaga negara.

Lembaga negara secara umum dapat diartikan dengan lembaga pemerintahan yang didirikan oleh negara dengan tujuan untuk menjalankan fungsi negara serta menyelenggarakan pemerintahan.⁴³ Hans Kelsen mengartikan lembaga negara dengan “*Whoever fulfills a function determined by the legal order is an organ*”. Setiap yang menjalankan suatu fungsi yang ditetapkan oleh suatu

⁴⁰ Aulia Dina Safira, “Implikasi Status Hukum Partai Politik Sebagai Badan Hukum dalam Sistem Hukum Indonesia”, (Tesis, Yogyakarta, Universitas Islam Indonesia, 2022), hlm. 102.

⁴¹ Osgar S. Matompo dan Moh. Nafri Harun, *Pengantar Hukum Perdata*, (Malang: Setara Press, 2017), hlm. 16.

⁴² Abdul Mukthie Fadjar, *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 174.

⁴³ Marwan Mas, *Hukum Konstitusi dan Kelembagaan Negara*, (PT Rajagrafindo Persada: 2018), hlm. 196.

tatanan hukum dapat disebut sebagai suatu organ.⁴⁴ Definisi yang berbeda dijelaskan oleh Harun al-Rasyid yang menyebut fungsi-fungsi negara sebagai jabatan bukan organ. Dalam pandangan Harun al-Rasyid negara terdiri atas jabatan-jabatan. Jabatan tersebut bersifat tetap meski pemangku jabatan tersebut berganti-ganti. Sehingga tugas dan wewenang dari jabatan tersebut senantiasa melekat serta tidak akan hilang bersamaan dengan bergantinya pemangku jabatan tersebut.⁴⁵ Berkaitan dengan perbedaan tersebut Jimly Asshiddiqie menjelaskan bahwa organ merupakan suatu wadah sedangkan fungsi merupakan isi dari wadah tersebut. Sehingga apabila dikaitkan dengan pendapat Hans Kelsen dan Harun al-Rasyid maka istilah organ merujuk pada wadah yang digunakan untuk menjalankan fungsi negara, sedangkan istilah jabatan merujuk pada fungsi atau isi dari wadah tersebut.⁴⁶

Dalam pandangan Hans Kelsen, lembaga negara memiliki dua pengertian, pengertian dalam arti luas dan arti sempit. Dalam arti luas lembaga negara tidak hanya yang berbentuk organic, melainkan termasuk juga di dalamnya setiap jabatan yang ditentukan oleh hukum dengan catatan fungsi-fungsi dari jabatan tersebut bersifat menciptakan norma atau menjalankan norma. Sehingga dalam pandangan Hans Kelsen, parlemen yang Menyusun serta menetapkan peraturan perundang-undangan serta warga negara yang memilih para wakil yang duduk di

⁴⁴ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, (Cambridge: Harvard University Press, 1949), hlm. 192.

⁴⁵ Harun Alrasid, *Pengisian Jabatan Presiden*, (Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1999), hlm. 5.

⁴⁶ Jimly Ashiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 99.

parlemen melalui pemilihan umum dapat diklasifikasikan sebagai organ negara dalam arti luas. Termasuk juga hakim yang memutus suatu perkara dan menjatuhkan hukum terhadap terdakwa serta terpidana yang menjalankan hukuman tersebut dapat digolongkan sebagai suatu organ negara.⁴⁷ Sedangkan dalam arti sempit lembaga negara hanya mencakup setiap organ negara yang secara pribadi telah memiliki kedudukan hukum tertentu. Lembaga negara dalam arti sempit tersebut memiliki ciri-ciri yang meliputi : (1) lembaga tersebut dibentuk dengan tujuan untuk menempati jabatan atau fungsi tertentu, (2) fungsi tersebut berkedudukan sebagai profesi utama bahkan bersifat eksklusif, (3) dengan fungsi tersebut, lembaga tersebut berhak mendapatkan imbalan gaji dari negara. Dengan demikian yang dapat dikategorikan sebagai lembaga negara dalam arti sempit meliputi pejabat publik atau pejabat umum dan jabatan publik atau jabatan umum.

Sebagai badan hukum publik, lembaga negara tentu berbeda dengan badan hukum privat. Terdapat beberapa kriteria yang dapat digunakan untuk membedakan antara badan hukum publik dengan badan hukum privat. Menurut Man. S. Sastra Widjaja kriteria tersebut meliputi : (1) berdasarkan pendirinya, apabila dalam proses pendiriannya suatu badan hukum menggunakan ketentuan hukum publik atau dibentuk oleh kekuasaan umum, maka badan hukum tersebut merupakan badan hukum publik. Namun apabila badan hukum tersebut didirikan oleh perorangan dan berdasarkan pada ketentuan hukum perdata maka badan hukum tersebut merupakan badan hukum privat, (2) berdasarkan fungsi yang

⁴⁷ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State...*, *Op.Cit*, hlm. 276.

dijalankan. Apabila fungsi yang dijalankan oleh badan hukum tersebut berkaitan dengan kepentingan umum maka badan hukum tersebut merupakan badan hukum publik. Sedangkan apabila fungsi yang dijalankan oleh badan hukum tersebut berkaitan dengan kepentingan individu maka badan hukum tersebut termasuk ke dalam badan hukum privat.⁴⁸

3. Teori Pengujian Peraturan Perundang-Undangan

Pengujian peraturan perundang-undangan merupakan konsekuensi logis yang muncul akibat keberadaan teori Hans Kelsen berkaitan dengan hierarki norma hukum dalam suatu sistem hukum dengan sumber hukum yang banyak didominasi oleh peraturan hukum tertulis.⁴⁹ Pengujian peraturan perundang-undangan ini muncul juga sebagai akibat dari penerimaan atas asas *lex superior derogat legi inferior* yang membawa konsekuensi bahwa norma hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan norma hukum yang lebih tinggi.⁵⁰ Pengujian peraturan perundang-undangan menjadi suatu hal yang logis mengingat dalam praktik banyak ditemukan norma hukum yang saling bertentangan. Dengan adanya pertentangan antara norma hukum yang satu dengan yang lainnya dapat dilakukan suatu pengujian yang dapat ditempuh melalui cara yang biasa, yakni dengan mengeluarkan norma hukum atau peraturan perundang-undangan baru atau melalui cara yang luar biasa, yakni dengan penunjukan organ tersendiri

⁴⁸ A.A Gede D.H Santosa, "Perbedaan Badan Hukum Publik dan Badan hukum Privat," *Jurnal Komunikasi Hukum*, Vol. 5, No. 2, (2019), hlm. 159.

⁴⁹ Nafiatul Munawarah dan Maryam Nur Hidayatai, "Integrasi Pengujian Perundang-Undangan di Mahkamah Konstitusi sebagai Upaya Pembangunan Hukum di Indonesia," *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol. 22, No. 2, (2015), hlm. 261.

⁵⁰ King Faisal Sulaiman, *Teori Peraturan Perundang-Undangan dan Aspek Pengujiannya*, (Yogyakarta: Thafa Media, 2017), hlm. 109.

dalam konstitusi seperti halnya *judicial review*.⁵¹

Dalam negara yang menganut konsep demokrasi konstitusional, pengujian peraturan perundang-undangan menjadi salah satu aspek dalam mengimplementasikan konsep tersebut. Pengujian peraturan perundang-undangan dilakukan dalam rangka menjaga agar kaidah-kaidah yang termuat di dalam Undang-Undang Dasar maupun peraturan perundang-undangan lainnya tidak dilanggar atau disimpangi baik oleh peraturan perundang-undangan maupun oleh tindakan pemerintah.⁵² Selain itu, pengujian peraturan perundang-undangan dilakukan sebagai bentuk kontrol terhadap norma hukum yang ada. Kontrol tersebut dapat dilakukan melalui pengawasan atau pengendalian politik, pengendalian administratif, maupun melalui kontrol hukum (*judisial*).⁵³ Pengawasan secara politik menurut Cappeletti merupakan pengawasan atau kontrol yang dilakukan oleh organ-organ nonyudisial yang biasanya dilakukan oleh organ-organ politik. Pengawasan secara yudisial merupakan bentuk pengawasan yang dilakukan oleh badan peradilan. Sedangkan pengawasan administratif merupakan pengawasan yang lazimnya dilakukan oleh lembaga eksekutif. Keseluruhan bentuk pengawasan sebagaimana yang dipaparkan di atas dilakukan melalui kegiatan menilai atau menguji suatu peraturan perundang-undangan serta perbuatan pemerintah bertentangan atau tidak dengan ketentuan

⁵¹ Imam Soebechi, *Judicial Review Perda dan Pajak Retribusi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm. 167.

⁵² Ni'matul Huda, *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-Undang*, (Bandung: Nusa Media, 2011), hlm. 124.

⁵³ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 6.

hukum yang lebih tinggi.⁵⁴

Bagir Manan menyebutkan bahwa terdapat tiga mekanisme yang dapat ditempuh dalam proses pengujian peraturan perundang-undangan, yakni : (1) pengujian melalui badan peradilan atau *judicial review*, (2) pengujian oleh lembaga yang sifatnya politik, (3) pengujian melalui pejabat atau badan administrasi negara.⁵⁵ Kaitannya dengan pengujian peraturan perundang-undangan oleh lembaga peradilan, Fatmawati menyatakan bahwa *judicial review* mengandung beberapa makna yang meliputi : (1) wewenang untuk melakukan *judicial review* sepenuhnya dimiliki oleh hakim di pengadilan untuk menyelesaikan kasus konkret di pengadilan yang bersangkutan, (2) *judicial review* dilakukan dalam rangka untuk menilai apakah tindakan yang dilakukan oleh pemerintah baik dari cabang legislatif, eksekutif, maupun tindakan administratif oleh pejabat negara bertentangan dengan peraturan hukum yang lebih tinggi atau tidak.⁵⁶ *Judicial review* terbagi ke dalam dua bentuk, yakni pengujian secara formal dan pengujian secara material. Pengujian formal tidak hanya terbatas pada proses pembentukan peraturan perundang-undangan namun juga mencakup ranah pemberlakuan suatu peraturan perundang-undangan dan bentuk peraturan tersebut. Sedangkan hak uji material berkaitan dengan substansi dari peraturan

⁵⁴ Mauro Cappelletti, *Judicial Review in the Contemporary World*, (The Bobbs-Merril Company, 1979), hlm. 19-20, dalam Ni'matul Huda, *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, (Bandung: Nusa Media, 2011), hlm. 125.

⁵⁵ Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi, dan Judicial Review*, (Yogyakarta: UII Press, 2005), hlm. 75.

⁵⁶ Fatmawati, *Hak Menguji (Toetsings Recht) yang Dimiliki Hakim dalam Sistem Hukum Indonesia*, (Depok: Rajawali Pers, 2006), hlm. 9.

perundang-undangan yang bersangkutan.⁵⁷

Pengujian peraturan perundang-undangan di beberapa negara yang menggunakan sistem *civil law* dilakukan oleh satu lembaga tertinggi yang biasa dikenal dengan *Constitutional Court* atau Mahkamah Konstitusi. Sistem pengujian peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh satu lembaga saja disebut dengan sistem sentralisasi dan metode pengujiannya disebut dengan *principaliter*. Berbeda dengan beberapa negara yang menganut sistem *common law*, kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan diberikan kepada para hakim dalam pemeriksaan perkara secara konkrit, sistem yang demikian disebut dengan desentralisasi dan metode pengujiannya disebut dengan *incidenter*. Indonesia sendiri merupakan negara yang menganut sistem sentralisasi, namun dalam hal ini pengujian peraturan perundang-undangan di Indonesia dilakukan oleh dua lembaga, yakni Mahkamah Konstitusi yang memiliki wewenang untuk menguji suatu Undang-Undang terhadap undang-undang Dasar dan Mahkamah Agung yang memiliki wewenang untuk melakukan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang.⁵⁸

Terhadap pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terdapat keharusan untuk mencakup standar normatif tertentu. Standar normatif tersebut berupa bentuk pengawasan atau kontrol secara yudikatif terhadap setiap produk peraturan perundang-undangan yang dihasilkan.

⁵⁷ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, (Jakarta: Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006), hlm. 62-63.

⁵⁸ Ni'matul Huda, *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan...*, *Op. Cit.* hlm. 127-128.

Pengawasan yang dimaksud dalam hal ini meliputi aspek konsepsional, prosedural, hingga substansi dari suatu produk hukum.⁵⁹ Maurice Duverger berpedapat bahwa pengawasan terhadap produk hukum oleh lembaga peradilan menjadi penting untuk dilakukan dalam rangka menjaga nilai-nilai yang terkandung dalam konstitusi yang tertuang dalam setiap butir pasalnya. Konstitusi hanya akan berisi rangkaian kata yang tidak berarti apabila tidak terdapat lembaga maupun organ yang menjaga serta mempertahankan setiap nilai yang terkandung di dalamnya.⁶⁰

4. Teori Peraturan Perundang-Undangan

Istilah peraturan perundang-undangan atau perundang-undangan memiliki akar kata undang-undang yang merujuk pada bentuk atau jenis peraturan yang dibentuk oleh negara.⁶¹ Di Belanda peraturan perundang-undangan disebut dengan *wet* yang mengandung dua pengertian, yakni *wet in formele zin* dan *wet in materiele zin*, yakni peraturan perundang-undangan dalam arti proses pembentukannya dan peraturan perundang-undangan dalam arti substansi atau isinya.⁶² Perbedaan di antara keduanya menurut Jimly Asshiddiqie dapat ditentukan dengan hanya melihatnya dari segi penekanannya, yakni melihat suatu

⁵⁹ King Faisal Sulaiman, *Teori Peraturan Perundang-Undangan dan Aspek Pengujiannya...*, *Op. Cit.* hlm. 111.

⁶⁰ Soechino, *Ilmu Negara*, (Yogyakarta: Liberty, 2000), hlm. 271.

⁶¹ Ni'matul Huda, *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan...*, *Op. Cit.* hlm. 4.

⁶² Amiroeddin Syarif, *Perundang-Undangan (Dasar, Jenis, dan Teknik Membuatnya)*, (Bandung: Rineka Cipta, 1997), hlm. 4-6.

peraturan perundang-undangan dari sisi materinya atau dari sisi bentuknya.⁶³ Sedangkan menurut Attamimi perbedaan antara peraturan perundang-undangan dalam arti materil dan formil berakar pada jawaban atas pertanyaan pokok, apa yang sebenarnya menjadi tugas pembentuk *wet*. Terdapat dua pendapat dalam mengartikan pembentukan *wet*. Pendapat pertama mengungkapkan bahwa pembentukan *wet* merupakan implementasi dari suatu tugas tertentu. Pendapat ini memiliki arti bahwa pembentuk *wet* memiliki tugas tertentu yang menjadi tanggungjawabnya, sehingga yang dimaksud dengan *wet* adalah suatu ketentuan hukum yang mengandung materi tertentu dan memerlukan mekanisme tertentu dalam proses pembentukannya. Pendapat yang kedua mengartikan pembentukan *wet* dengan proses perumusan prosedur formal yang menjadi syarat bagi terbentuknya suatu *wet*. Sehingga pembentukan *wet* bermakna langkah awal dari suatu prosedur formal.⁶⁴

Secara teoritis, peraturan perundang-undangan memiliki padanan arti dengan *wetgeving*, *gesetgebung*, maupun *legislation*. Istilah-istilah tersebut menurut Maria Farida memiliki dua makna. Pertama, perundang-undangan merupakan proses pembentukan peraturan perundang-undangan baik di tingkat pusat maupun daerah.⁶⁵ Pengertian ini selaras dengan apa yang disampaikan oleh B. Hestu Cipto Handoyo yang mendefinisikan perundang-undangan dengan proses

⁶³ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 34-35.

⁶⁴ A. Hamid Attamimi, "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara", (Disertasi, Jakarta, Universitas Indonesia, 1990), hlm. 197-198, dalam buku Ni'matul Huda, *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, (Bandung: Nusa Media, 2011), hlm. 4.

⁶⁵ Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan*, (Yogyakarta: PT. Kanisius, 2007), hlm. 3.

yang ditempuh oleh organ-organ kenegaraan untuk menyusun ketentuan umum menjadi ketentuan-ketentuan hukum yang mengikat serta dituangkan dalam suatu kitab yang terkodifikasi. Hasil dari proses tersebut dapat berupa Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, maupun Peraturan Daerah.⁶⁶ Kedua, perundang-undangan merupakan keseluruhan peraturan negara sebagai hasil pembentukan peraturan perundang-undangan baik di tingkat pusat maupun daerah.⁶⁷

Peraturan perundang-undangan sejatinya merupakan manifestasi dari konsep negara hukum yang mengharuskan setiap penyelenggaraan negara didasarkan pada ketentuan hukum. Dalam konsep negara hukum demokrasi, aturan hukum yang menjadi dasar penyelenggaraan negara diharuskan untuk disesuaikan dengan kehendak rakyat. Sehingga dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan aspirasi dari masyarakat merupakan acuan utama yang harus diperhatikan oleh pembentuk undang-undang.⁶⁸

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, peraturan perundang-undangan merupakan 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.⁶⁹

⁶⁶ B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia; Menuju Konsolidasi Sistem Demokrasi Indonesia*, (Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2009), hlm. 39.

⁶⁷ Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan..., Op. Cit.* hlm. 3.

⁶⁸ Janedjri M. Gaffar, *Demokrasi Konstitusional (Praktik Ketatanegaraan Indonesia setelah Perubahan UUD 1945)*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2012), hlm. 14.

⁶⁹ Pasal 1 ayat (2).

Sedangkan menurut Attamimi peraturan perundang-undangan merupakan peraturan negara baik di tingkat pusat maupun daerah yang dibentuk atas dasar kewenangan perundang-undangan baik yang bersifat atribusi maupun delegasi.⁷⁰ Attamimi kemudian memberikan batasan terhadap pengertian peraturan perundang-undangan dengan keseluruhan aturan hukum yang dibentuk oleh semua lembaga negara dalam bentuk tertentu dan prosedur tertentu yang di dalamnya biasanya memuat sanksi serta berlaku umum terhadap seluruh masyarakat.⁷¹

Peraturan perundang-undangan mengandung beberapa unsur tertentu, menurut Bagir Manan dan Kuntana Magnar unsur-unsur tersebut meliputi : (1) berbentuk tertulis, sehingga peraturan perundang-undangan seringkali disebut sebagai hukum tertulis, (2) dibentuk oleh organ atau pejabat tertentu yang memiliki wewenang untuk membentuk ketentuan hukum yang memiliki kekuatan mengikat secara umum, (3) memiliki sifat mengikat secara umum. Mengikat secara umum di sini memiliki arti tidak harus mengikat keseluruhan masyarakat. Mengikat secara umum hanya dimaksudkan untuk menunjukkan bahwa apabila suatu norma hukum berlaku terhadap suatu peristiwa konkret atau individu tertentu maka norma hukum tersebut tidak termasuk dalam pengertian peraturan

⁷⁰ Rosyidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*, (Bandung: Mandar Maju, 1998), hlm. 15.

⁷¹ A. Hamid Attamimi, "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara", (Disertasi, Jakarta, Universitas Indonesia, 1990), hlm. 197-198., dalam buku Ni'matul Huda, *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, (Bandung: Nusa Media, 2011), hlm. 12.

perundang-undangan.⁷² Terdapat pula parameter yang dapat digunakan untuk mengetahui apakah suatu norma hukum tergolong ke dalam peraturan perundang-undangan atau tidak. Parameter tersebut meliputi : (1) peraturan perundang-undangan merupakan keputusan tertulis yang dibentuk oleh pejabat atau organ yang berwenang yang berisi mengenai aturan tingkah laku serta bersifat umum, (2) peraturan perundang-undangan memuat aturan tingkah laku yang di dalamnya memuat fungsi, status, hak, kewajiban, atau suatu tatanan, (3) peraturan perundang-undangan tidak ditujukan untuk peristiwa konkret tertentu.⁷³

Peraturan perundang-undangan terbagi ke dalam beberapa bentuk, yakni :

- a. Peraturan perundang-undangan yang bersifat umum, yakni peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk siapapun, bersifat abstrak, dan tidak merujuk pada peristiwa konkret tertentu;
- b. Peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus. Kekhususan yang dimaksud dalam kategori ini merujuk pada subjek yang diatur, dalam arti peraturan perundang-undangan tersebut hanya berlaku bagi subjek hukum tertentu;
- c. Peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus karena kekhususan wilayah berlakunya. Peraturan perundang-undangan ini berlaku hanya untuk wilayah tertentu;
- d. Peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus karena kekhususan

⁷² Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1997), hlm. 125.

⁷³ King Faisal Sulaiman, *Teori Peraturan Perundang-Undangan dan Aspek Pengujiannya...*, *Op. Cit.* hlm. 6.

daya ikat materinya, yakni hanya berlaku internal.⁷⁴

Sedangkan dalam pandangan Mian Khurshid, kategori dari peraturan perundang-undangan meliputi : (1) undang-undang yang bersifat umum, (2) undang-undang yang bersifat lokal, (3) undang-undang yang bersifat personal atau individual, (4) undang-undang yang bersifat publik, dan (5) undang-undang yang bersifat perdata.⁷⁵ Bentuk peraturan perundang-undangan sendiri sangatlah beragam. Keanekaragaman bentuk peraturan perundang-undangan tersebut disesuaikan dengan tingkat kepentingan, relevansi substansi yang hendak diaturnya, dan lembaga atau organ negara yang diberi wewenang untuk menyusun serta menetapkannya.⁷⁶

G. Definisi Operasional

Gagasan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) memiliki arti hasil pemikiran atau ide

Pengaturan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) memiliki arti proses, cara, perbuatan mengatur.

Pengujian, dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) pengujian memiliki arti proses, cara, atau perbuatan menguji. Pengujian yang dimaksud dalam hal ini berkaitan dengan pengujian peraturan perundang-undangan ataupun norma hukum lainnya. Pengujian terhadap peraturan perundang-undangan mencakup pengertian pengujian dalam aspek materil maupun formil dan

⁷⁴ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang...*, *Op.Cit.* hlm. 18.

⁷⁵ King Faisal Sulaiman, *Teori Peraturan Perundang-Undangan dan Aspek Pengujiannya...*, *Op. Cit.* hlm. 5.

⁷⁶ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang...*, *Op.Cit.* hlm. 20.

pengujian oleh lembaga peradilan maupun oleh lembaga eksekutif maupun legislatif. Namun dalam hal ini pengujian yang dimaksud dalam penelitian ini adalah pengujian terhadap aspek materil suatu peraturan perundang-undangan dan dilakukan oleh lembaga peradilan atau yang biasa dikenal dengan istilah *judicial review*.⁷⁷

Anggaran Dasar (AD), dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) AD merupakan peraturan penting yang menjadi dasar peraturan yang lain-lain (bagi perusahaan, perkumpulan, dan sebagainya). AD yang dimaksud dalam penelitian ini adalah AD dari suatu partai politik. Dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik disebutkan bahwa Anggaran Dasar partai politik merupakan peraturan dasar dari suatu partai politik.⁷⁸ Di dalam AD tersebut setidaknya memuat beberapa hal yang meliputi asas serta ciri partai politik, visi dan misi, nama, lambang, dan tanda gambar, tujuan dan fungsi, organisasi, tempat, kedudukan, dan pengambilan keputusan, kepengurusan dari suatu partai politik, prosedur rekrutmen keanggotaan partai politik dan jabatan publik, sistem kaderisasi, prosedur pemberhentian anggota, peraturan dan keputusan partai politik, pendidikan politik, keuangan partai politik, serta mekanisme penyelesaian perselisihan internal partai politik.⁷⁹

Anggaran Rumah Tangga (ART), dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia

⁷⁷ Machmud Aziz, "Pengujian Peraturan Perundang-Undangan dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia," *Jurnal Konstitusi*, Vol. 7, No. 5, (2010), hlm. 113-114.

⁷⁸ Pasal 1 angka (1).

⁷⁹ Pasal 2 ayat (4).

(KBBI) ART merupakan peraturan pelaksana dari suatu Anggaran Dasar (bagi perusahaan, perkumpulan, dan sebagainya). ART yang dimaksud dalam penelitian ini adalah Anggaran Rumah Tangga dari suatu partai politik. Definisi mengenai ART dapat ditemukan juga dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik yang mengartikan ART sebagai peraturan yang dibentuk sebagai penjabaran dari suatu AD.⁸⁰

Partai politik, istilah partai sejatinya berasal dari bahasa latin, yakni *partire* yang memiliki arti terbelah.⁸¹ Secara etimologis, partai juga berasal dari kata *pars* yang bermakna bagian.⁸² Hal tersebut senada dengan apa yang disampaikan oleh Jimly Asshiddiqie yang berpendapat bahwa kata partai berasal dari Bahasa Inggris yang bermakna bagian dan golongan. Lebih lanjut lagi, Jimly Asshiddiqie mengatakana bahwa istilah partai mengandung makna dalam arti luas dan sempit. Dalam arti luas partai merupakan pengklasifikasian masyarakat dalam suatu organisasi yang tidak hanya bergerak dalam bidang politik. Sedangkan dalam arti sempit, partai adalah partai politik, yakni organisasi masyarakat yang bergerak dalam bidang politik.⁸³ Mengacu pada pendapat tersebut maka partai yang dimaksud dalam penelitian ini adalah partai dalam arti sempit, yakni organisasi masyarakat yang bergerak dalam bidang politik. Dalam Undang-Undang Nomor 2

⁸⁰ Pasal 1 angka (3)

⁸¹ Feri Amsari, dkk, *Pembaruan Partai Politik di Indonesia; Demokratisasi Internal Partai Politik*, (Malang: Intrans Publishing, 2020), hlm. 36.

⁸² Muhadam Labolu, *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia....Op. Cit*, hlm. 9.

⁸³ *Ibid.*

Tahun 2011 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik menyebutkan bahwa partai politik merupakan suatu organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa, dan negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁸⁴

Lembaga peradilan, dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia lembaga memiliki arti badan (organisasi) yang tujuannya melakukan suatu penyelidikan keilmuan atau melakukan suatu usaha. Sedangkan peradilan merupakan segala sesuatu mengenai perkara pengadilan, sehingga lembaga peradilan merupakan peralatan atau perlengkapan negara yang dibentuk dengan tujuan untuk menjamin tegaknya hukum yang berlaku.⁸⁵ Dalam penelitian ini, yang dimaksud dengan lembaga peradilan adalah lembaga negara yang diberi wewenang oleh konstitusi Negara Republik Indonesia untuk menjalankan kekuasaan kehakiman.

H. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini tergolong ke dalam penelitian hukum normatif. Hal ini dikarenakan penelitian ini akan terfokus kepada pembahasan mengenai problematika hukum yang berasal dari peraturan perundang-undangan maupun dokumen yuridis lainnya yang menyangkut persoalan partai politik dan pengujian

⁸⁴ Pasal 1 angka (1)

⁸⁵ <https://kumparan.com/kabar-harian/makna-lembaga-peradilan-beserta-klasifikasinya-1x1f0LZ9nSf>, diakses 10 Mei 2023.

norma di lembaga peradilan.

2. Objek Penelitian

Objek penelitian dalam tulisan ini adalah Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga partai politik. AD/ART partai politik yang menjadi objek penelitian dalam penelitian ini mencakup AD/ART PDI-P, Partai Demokrat, PKB, PAN, PKS, dan PPP. Pemilihan terhadap AD/ART partai tersebut dikarenakan partai-partai tersebut merupakan partai dengan perolehan suara tertinggi berdasarkan ideologi yang dianut oleh masing-masing partai. PDI-P memperoleh suara sebesar 19,33 persen, Partai Demokrat 7,77 persen, PKB 9,69 persen, PAN 6,84 persen, PKS 8,21 persen, dan PPP 4,52 persen suara.⁸⁶ Dengan jumlah tersebut, partai politik juga memiliki perwakilan anggota yang duduk di lembaga legislatif dengan jumlah besar sehingga secara tidak langsung partai-partai tersebut memiliki peran besar dalam menentukan kebijakan publik dan pembentukan peraturan perundang-undangan yang akan berdampak pada masyarakat. Selain itu, pemilihan terhadap AD/ART Partai Demokrat juga didasarkan pada permohonan pengajuan pengujian AD/ART Partai Demokrat di Mahkamah Agung. Objek penelitian ini juga mencakup peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar pembentukannya dan ketentuan hukum lain yang berkaitan dengan persoalan partai politik serta pengujian norma di lembaga peradilan.

3. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan

⁸⁶ <https://nasional.kompas.com/read/2019/05/21/05000061/ini-hasil-lengkap-pemilu-legislatif-2019-yang-ditetapkan-kpu>, diakses pada 27 Agustus 2023.

perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan merupakan pendekatan yang dilakukan dengan menelaah ketentuan peraturan perundang-undangan maupun dokumen yuridis lainnya yang berkaitan dengan persoalan dalam suatu penelitian. Pendekatan ini nantinya akan difokuskan untuk mengetahui dan menelaah problematika AD/ART partai politik terutama berkaitan dengan sesuai tidaknya AD/ART suatu partai politik dengan Undang-Undang Partai Politik maupun ketentuan hukum lainnya yang memiliki kedudukan lebih tinggi berkaitan dengan persoalan partai politik. Pendekatan yang selanjutnya adalah pendekatan konseptual. Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah doktrin-doktrin hukum yang berkembang dalam ilmu hukum, pendapat-pendapat ahli, hingga asas hukum yang berkaitan dengan persoalan dalam penelitian. Pendekatan ini nantinya akan digunakan oleh penulis untuk menemukan konsep pengujian AD/ART partai politik di lembaga peradilan serta menemukan urgensi dari pengujian tersebut.

4. Sumber Data

Dalam penelitian ini penulis menggunakan data primer berupa dokumen yuridis yang berupa AD/ART partai politik dan bahan hukum yang berasal dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang meliputi :

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik
- c. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik
- d. Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman

- e. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung beserta perubahannya.

Data primer sebagaimana yang disebutkan di atas akan didukung dengan data sekunder berupa buku-buku, jurnal, karya tulis ilmiah baik berupa skripsi, tesis, maupun disertasi, majalah, koran, ataupun karya tulis ilmiah lain yang memiliki keterkaitan dengan pokok permasalahan dalam penelitian ini.

5. Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan data berupa studi pustaka atau studi dokumen terhadap dokumen yuridis yang berupa ketentuan peraturan perundang-undangan maupun dokumen yuridis lainnya, buku-buku, jurnal ilmiah, majalah, koran, ataupun karya tulis ilmiah lainnya yang memiliki keterkaitan dengan pengujian AD/ART partai politik di lembaga peradilan. Studi pustaka ini dilakukan dalam rangka mencari teori yang relevan dengan pokok permasalahan dalam penelitian dengan membaca, menulis, mengkaji, serta menelaah berbagai dokumen sehingga ditemukan berbagai macam teori yang dapat memecahkan problematika yang menjadi fokus bahasan dalam penelitian ini.

6. Teknik Pengolahan dan Analisis Data

Pengolahan data yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan pengolahan data kualitatif. Setelah berbagai data penelitian berhasil dikumpulkan peneliti akan melakukan pengklasifikasian dan kategorisasi terhadap data penelitian. Hal ini dilakukan dalam rangka untuk mempermudah peneliti dalam memahami serta memberikan arti terhadap setiap data yang diperoleh untuk kemudian disesuaikan dengan pokok permasalahan dalam penelitian ini.

Metode analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif dengan model deduktif. Dalam penerapannya, metode ini merupakan suatu metode pengambilan logika hukum yang bersumber dari hal-hal yang bersifat umum. Dalam hal ini penulis akan berpijak pada teori partai politik, konsep badan hukum publik, teori pengujian norma, dan teori perundang-undangan sebagai suatu hal yang bersifat umum untuk menganalisis data yang telah dikumpulkan. Proses analisis diawali dengan menjabarkan data yang telah diperoleh untuk kemudian diklasifikasikan dengan tujuan agar lebih mudah untuk dimengerti. Kemudian peneliti akan memberikan arti terhadap setiap data yang diperoleh serta menguraikan temuan-temuan yang diperoleh selama proses penelitian. Setelah itu, peneliti akan memberikan kesimpulan terhadap hasil analisis tersebut untuk menjawab permasalahan yang menjadi fokus bahasan dalam penelitian ini.

I. Sistematika Penulisan

Dalam rangka memberikan kemudahan serta untuk memberikan arahan kepada peneliti agar tidak keluar dari pokok permasalahan yang diteliti selama proses penyusunan penelitian ini, peneliti menyusun secara sistematis penelitian ini ke dalam 5 (lima) bab dengan penjabaran sebagai berikut :

Bab Pertama merupakan pendahuluan yang di dalamnya menguraikan secara rinci latar belakang masalah yang menjadi dasar dilakukannya penelitian ini. Di dalam latar belakang masalah tersebut diuraikan juga urgensi dari problematika yang ada untuk diteliti. Selain itu, bab ini juga berisi mengenai rumusan masalah, tujuan dan manfaat yang hendak diwujudkan dari penelitian ini,

telaah pustaka, kerangka teori, metode penelitian hingga sistematika penulisan dari penelitian ini.

Bab Kedua merupakan tinjauan umum dari setiap teori yang digunakan sebagai alat analisis dalam penelitian ini. Setelah sebelumnya telah dipaparkan secara umum pada bab sebelumnya dalam sub bahasan kerangka teori, pada bab ini akan diuraikan secara lebih rinci mengenai teori partai politik, konsep badan hukum publik, teori pengujian norma, dan teori perundang-undangan.

Bab Ketiga merupakan analisis. Terdapat beberapa pokok bahasan dalam bab ini yang dimulai dengan analisis terhadap urgensi pengujian AD/ART partai politik di lembaga peradilan yang kemudian dilanjutkan dengan pembahasan mengenai problematika yuridis yang muncul dalam gagasan pengujian AD/ART di lembaga peradilan, dan yang terakhir adalah analisis terhadap konseptualisasi pengaturan pengujian AD/ART partai politik di lembaga peradilan.

Bab Keempat merupakan penutup. Di dalam bab ini akan diuraikan mengenai kesimpulan dari hasil penelitian yang ditujukan untuk menjawab rumusan masalah yang diangkat dalam penelitian ini serta berisi mengenai saran yang diberikan oleh peneliti yang dapat digunakan untuk pengembangan keilmuan terutama dalam bidang hukum tata negara dan solusi yang ditawarkan oleh peneliti untuk mengatasi problematika yang muncul dalam tubuh AD/ART partai politik dan pengujiannya di lembaga peradilan.

BAB II

TINJAUAN UMUM MENGENAI TEORI PARTAI POLITIK, BADAN HUKUM PUBLIK, PENGUJIAN NORMA HUKUM, DAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

A. Teori Partai Politik

1. Definisi Partai Politik

Istilah partai sejatinya berasal dari bahasa latin, yakni *partire* yang memiliki arti terbelah.⁸⁷ Dalam penelusuran yang dilakukan oleh Giovanni Sartori, penggunaan kata *partire* sejatinya tidak pernah digunakan dalam peristilahan politik maupun langkah politis. Giovanni Sartori juga mengungkapkan bahwa kata *sekte* merupakan istilah yang pertama kali digunakan untuk menyebut suatu kelompok politik tertentu seperti yang dipahami saat ini. Selain itu, Sartori juga berpendapat bahwa penggunaan istilah *sekte* untuk menyebut suatu kelompok politik baru berakhir pada abad ke-17 dan kemudian digantikan dengan istilah partai. Perubahan istilah untuk menyebut suatu kelompok politik dari istilah *sekte* ke partai tersebut disebabkan karena istilah *sekte* yang digunakan untuk mendefinisikan suatu perpecahan pada kelompok keagamaan atau perbedaan gagasan keagamaan antara katolik dan protestan. Sehingga sejak saat itu istilah *sekte* lebih diartikan sebagai suatu kelompok agama tertentu yang menjalankan kepentingannya sendiri.⁸⁸ Selain itu, penggunaan kata partai untuk menyebut

⁸⁷ Feri Amsari, dkk, *Pembaruan Partai Politik di Indonesia; Demokratisasi Internal Partai Politik*, (Malang: Intrans Publishing, 2020), hlm. 36.

⁸⁸ Giovanni Sartori, *Parties and Party System, a Framework for Analysis*, (Colchester-UK: ECPR Press, 2005), hlm. 4.

suatu kelompok politik tertentu juga untuk menggantikan istilah faksi yang dinilai memiliki pengertian yang negatif dikarenakan menggambarkan perpecahan. Hal tersebut tentu bertentangan dengan makna partai yang tidak selamanya bergerak untuk menimbulkan perpecahan dalam masyarakat ataupun negara. Keberadaan partai justru dalam rangka untuk menyatukan gagasan serta pemikiran yang kemudian dapat dituangkan dalam sebuah kebijakan yang dapat menciptakan kesejahteraan bagi seluruh masyarakat.⁸⁹ Argumentasi yang disampaikan oleh Sartori tersebut sejalan dengan pengertian partai politik yang terdapat di dalam Pasal 1 angka (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik yang mengartikan partai politik sebagai suatu organisasi yang bersifat nasional serta dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa, dan negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.⁹⁰ Berdasarkan pengertian tersebut dapat diketahui bahwa partai politik memiliki tujuan untuk mewujudkan cita-cita bangsa dan memperjuangkan kepentingan umum.

Secara etimologis, partai juga berasal dari kata *pars* yang bermakna bagian.⁹¹ Hal tersebut senada dengan apa yang disampaikan oleh Jimly

⁸⁹ Feri Amsari, dkk, *Pembaruan Partai Politik di Indonesia; Demokratisasi Internal Partai Politik....Op. Cit*, hlm. 37.

⁹⁰ Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011.

⁹¹ Muhadam Labolu, *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia....Op. Cit*, hlm. 9.

Asshiddiqie yang berpendapat bahwa kata partai berasal dari Bahasa Inggris yang bermakna bagian dan golongan. Makna golongan tersebut merujuk kepada pengelompokan masyarakat dengan didasarkan pada kesamaan pada aspek-aspek tertentu, seperti dalam hal agama, ideologi, atau bahkan kepentingan. Pengelompokan tersebut berupa organisasi yang bersifat umum dan dibedakan satu sama lainnya dengan wilayah aktivitasnya, seperti organisasi kepemudaan, organisasi kemasyarakatan, organisasi keagamaan, dan organisasi politik. Namun, seiring berjalannya waktu penggunaan kata partai lebih ditujukan untuk menyebut organisasi masyarakat yang bergerak dalam bidang politik.⁹² Berdasarkan konsep yang diutarakan oleh Jimly Asshiddiqie dapat disimpulkan bahwa istilah partai mengandung makna dalam arti luas dan sempit. Dalam arti luas partai merupakan pengklasifikasian masyarakat dalam suatu organisasi yang tidak hanya bergerak dalam bidang politik. Sedangkan dalam arti sempit, partai adalah partai politik, yakni organisasi masyarakat yang bergerak dalam bidang politik.⁹³

Secara terminologis, Miriam Budiardjo mengartikan partai politik dengan suatu kelompok yang terorganisir yang setiap anggotanya memiliki kesamaan cita, nilai, serta orientasi yakni merebut kedudukan politik serta mendapatkan kekuasaan politik dengan jalan yang dibenarkan oleh hukum untuk melaksanakan kebijaksanaan-kebijaksanaan mereka.⁹⁴ Sedangkan Sigmund Neumann

⁹² Muchammad Ali Safa'at, *Pembubaran Partai Politik: Pengaturan dan Praktik Pembubaran Partai Politik dalam Pergulatan Republik*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada. 2011), hlm. 31.

⁹³ Muhadam Labolu, *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia....Op. Cit*, hlm. 9.

⁹⁴ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2007), hlm. 160-161.

mengartikan partai politik dengan *a political party is the articulate organization of society's active political agents, those who are concerned with the control of government power and who compete for popular support with another group or groups holding divergent views.*⁹⁵ (partai politik merupakan organisasi yang berisi pelaku-pelaku politik yakni mereka yang berfokus pada pengendalian kekuasaan pemerintahan melalui dukungan oleh masyarakat dan bersaing untuk mendapatkan dukungan tersebut dengan kelompok lain yang memiliki pendapat yang berbeda).

Apabila mengacu pada definisi yang diutarakan oleh Neumann sebagaimana yang telah dipaparkan di atas, dapat diketahui bahwa partai politik hidup dalam suatu masyarakat atau negara yang menganut konsep negara demokrasi. Hal tersebut didasarkan pada adanya persaingan antara partai politik dengan kelompok lainnya dalam memperoleh dukungan dari masyarakat. Kesempatan untuk bersaing antara kelompok yang satu dengan yang lainnya sebagaimana yang dimaksud sebelumnya hanya dapat ditemukan dalam kehidupan masyarakat atau negara yang menganut konsep negara demokrasi yang biasanya persaingan tersebut diakomodasi dalam bentuk pemilihan umum.⁹⁶

Dalam pengertian modern, partai politik diartikan sebagai kelompok yang menjalankan fungsi rekrutmen pejabat publik dengan mengusulkan calon-calon pejabat publik yang akan dipilih oleh masyarakat dan melalui calon-calon tersebut

⁹⁵ Sigmund Neumann, *Modern Political Parties* dalam *Comparative Politics: A Reader*, edited oleh Harry Eckstein dan David E. Apter, (London: The Free Press of Glencoe, 1963), hlm. 352.

⁹⁶ Haryanto, *Partai Politik Suatu Tinjauan Umum*, (Yogyakarta: Liberty, 1984), hlm. 5.

mereka dapat mempengaruhi kebijakan pemerintah.⁹⁷ Sedangkan Carl J. Friedrich mendefinisikan partai politik dengan *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*⁹⁸ (partai politik merupakan kelompok yang terorganisir dengan stabil yang memiliki tujuan untuk mengambilalih kekuasaan atau mempertahankannya untuk pemimpin partai serta memberikan manfaat kepada para anggotanya baik yang bersifat ideal maupun materil melalui penguasaan tersebut). Selain itu, Austin Ranney mendefinisikan partai politik dengan berpendapat bahwa partai politik memiliki lima karakteristik fundamental yang meliputi :

- a. *the are groups of people to whom labels - "Republikan", "Communist", "Liberal", and so on - are generally applied by both themselves and others;*
- b. *some of the people are organized - that is, they deliberately act together to achieve party goals;*
- c. *the larger society recognizes as legitimate the right of parties to organized and promote their causes;*
- d. *in some of their goal promoting activities parties work through the mechanism of representative government;*
- e. *a key activity of parties is thus selecting candidates for elective publik office.*⁹⁹

Selain itu, Hafied Cangara mengemukakan bahwa partai politik memiliki tiga prinsip dasar yang meliputi :

⁹⁷ Abdul Mukhtie Fadjar, *Partai Politik dalam Perkembangan Ketatanegaraan Indonesia*, (Malang: Setara Press, 2012), hlm. 13.

⁹⁸ Friedrich Carl J., *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America*, (Waltham: Blaisdell Publishing Company, 1967), hlm. 419.

⁹⁹ Ranney Austin, *Governing: An Introduction to Political Science*, 1995, hlm. 157. Dalam Abdul Mukhtie Fadjar, *Partai Politik dalam Perkembangan Ketatanegaraan Indonesia*, *Op. Cit...*, hlm. 14.

- a. Partai sebagai koalisi, yakni membangun sebuah koalisi dari berbagai kepentingan untuk membentuk kekuatan mayoritas. Dalam koalisi tersebut terdapat faksi-faksi yang tidak jarang mengacaukan kesatuan partai yang diakibatkan satu sama lain saling berebut untuk menjadi kubu yang dominan dalam suatu koalisi. Antara faksi yang satu dengan yang lain seringkali terjadi ketidakcocokan terutama kaitannya dengan perumusan asas perjuangan, kepengurusan organisasi, pencalonan kandidat, hingga penyusunan program.
- b. Partai sebagai organisasi. Sebagai sebuah organisasi, partai politik harus dikelola agar menjadi institusi yang berkelanjutan dan terus *eksis*. Dengan demikian, partai politik akan mampu menarik perhatian masyarakat dan dapat menjadi wadah perjuangan serta representasi dari kelompok masyarakat. Sebagai sebuah organisasi, partai politik memiliki tugas untuk mengambil bagian dalam pemilu dengan mencalonkan anggotanya dalam pemilu, membuat isu propaganda dalam pemilu, serta mengumpulkan dana. Untuk melaksanakan tugas tersebut, loyalitas para anggota partai politik sangat diperlukan.
- c. Partai sebagai pembuat kebijakan. Melalui anggotanya yang menduduki jabatan publik, partai politik dapat mempengaruhi setiap proses pengambilan kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah.¹⁰⁰

Berdasarkan berbagai pendapat para pakar di atas dapat disimpulkan bahwa partai politik pada hakekatnya merupakan suatu organisasi yang di

¹⁰⁰ Hafied Cangara, *Komunikasi Politik*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2009), hlm, 209-210.

dalamnya berisi sekelompok orang yang memiliki tujuan, cita-cita, serta orientasi yang sama. Organisasi tersebut saling berlomba dengan organisasi lain untuk memperoleh dukungan dari masyarakat sebagai bentuk usaha untuk memperoleh kekuasaan. Melalui kekuasaan, organisasi tersebut akan berusaha mempengaruhi serta mengontrol jalannya pemerintahan untuk merealisasikan serta melaksanakan program dari organisasi tersebut. Dengan demikian maka partai politik berbeda dengan kelompok-kelompok kepentingan lainnya, Perbedaan di antara keduanya terletak pada bahwa partai politik dalam usahanya untuk memperoleh kekuasaan serta menempati jabatan-jabatan publik, partai politik melakukannya dengan melalui pemilihan-pemilihan atau dalam hal ini adalah pemilihan umum, sedangkan kelompok-kelompok kepentingan lainnya hanya berusaha untuk mempengaruhi para pemegang kekuasaannya. Selain itu, mengacu pada pengertian partai politik sebagaimana telah dipaparkan di atas dapat disimpulkan juga bahwa secara sosiologis basis utama partai politik terletak pada ideologi dan kepentingan yang ditujukan pada kegiatan-kegiatan untuk memperoleh kekuasaan. Tanpa dua hal tersebut, partai politik tidak akan mampu mengidentifikasi dirinya beserta para pendukungnya.¹⁰¹

2. Sejarah Partai Politik

Partai politik diyakini pertamakali muncul pada akhir abad ke-18 di Eropa Barat. Kemunculan partai politik pada saat itu disebabkan karena semakin merebaknya kegiatan-kegiatan politik yang berkaitan dengan hak pilih masyarakat maka dirasa perlu adanya sebuah organisasi yang mampu menjadi perantara

¹⁰¹ Haryanto, *Partai Politik Suatu Tinjauan Umum, Op.Cit...*, hlm. 9.

antara pemerintah dengan rakyat, organisasi yang dimaksud adalah partai politik.¹⁰² Selain itu kemunculan partai politik juga disebabkan karena semakin meluasnya gagasan yang menyatakan bahwa masyarakat merupakan salah satu pihak yang perlu untuk diikutsertakan dalam kegiatan politik.¹⁰³ Sehingga partai politik hadir secara spontan dalam rangka menanggapi pemikiran tersebut yang kemudian menjalankan peran sebagai narahubung antara rakyat dengan pemerintah.

Sejarah kemunculan partai politik juga dapat dilihat dalam dua karakteristik, yakni partai politik yang lahir dalam parlemen dan partai politik yang lahir di luar parlemen. Di negara-negara Eropa seperti Inggris dan Prancis kegiatan-kegiatan politik hanya berjalan dan berkembang di kelompok-kelompok politik di parlemen dan kegiatan tersebut bersifat elitis serta aristokratis karena sistem pemerintahan yang menganut konsep monarki dengan mengedepankan kepentingan-kepentingan kaum bangsawan. Seiring berjalannya waktu serta semakin merebaknya hak pilih masyarakat para bangsawan maupun petinggi kerajaan mulai berani untuk membentuk panitia-panitia pemilihan. Pembentukan panitia-panitia tersebut dilakukan dari dalam parlemen menuju ekstraparlemen. Hubungan yang terjalin antara petinggi kerajaan dan panitia-panitia pemilihan berjalan dengan harmonis. Keduanya saling bekerjasama untuk memperjuangkan kepentingan masing-masing. Dengan keadaan tersebut para petinggi kerajaan memandang penting untuk mengembangkan organisasi mereka di dalam parlemen

¹⁰² Yusa Djuyandi, *Pengantar Ilmu Politik...*, Op. Cit, hlm. 150.

¹⁰³ Muhadam Labolu, *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia...*, Op. Cit, hlm. 1

untuk memperoleh dukungan dari seluruh elemen masyarakat, sehingga lahir partai politik. Partai politik yang lahir dari dalam parlemen tersebut cenderung memiliki sifat *patronage party* (partai perlindungan) serta lebih sering tidak memiliki disiplin administrasi yang rumit dan ketat.¹⁰⁴

Seiring berjalannya waktu, perkembangan partai politik di Eropa perlahan mulai menunjukkan perubahan. Partai politik tidak lagi lahir hanya dikarenakan permainan stereotipe para petinggi kerajaan, melainkan juga muncul di luar parlemen. Partai-partai yang lahir di luar parlemen tersebut didirikan dengan bersandar pada suatu pandangan ideologis tertentu seperti kristen demokrat, sosialisme, dan lain sebagainya. Apabila dibandingkan dengan karakteristik partai yang terbentuk di dalam parlemen yang cenderung tidak memiliki aturan yang kuat, partai yang terbentuk di luar parlemen justru memiliki aturan yang kuat serta pemimpinnya lebih terpusat.¹⁰⁵

Berkaitan dengan terbentuknya partai politik terdapat tiga teori yang berusaha untuk menjelaskan awal mula terbentuknya partai politik, teori tersebut mencakup teori kelembagaan, teori situasi historik, dan teori pembangunan.¹⁰⁶ Teori kelembagaan mengungkapkan bahwa partai politik dibentuk oleh kalangan legislatif dikarenakan adanya kebutuhan para anggota legislatif untuk menjalin hubungan dengan masyarakat dalam rangka mendapatkan dukungan dari

¹⁰⁴ Khoirudin, *Partai Politik dan Agenda Transisi Demokrasi*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004), hlm. 24.

¹⁰⁵ Anam Rifai, *Partai Politik, Demokrasi, dan Kebijakan Publik*, (Malang: Averroes Press, 2010), hlm. 15.

¹⁰⁶ Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia, 2007), hlm, 113.

masyarakat. Partai politik yang terbentuk berdasarkan teori ini seringkali disebut dengan partai politik intra-parlemen.

Setelah partai intra-parlemen terbentuk dan menjalankan fungsinya barulah partai politik lain yang dibentuk oleh masyarakat atau yang dikenal dengan sebutan partai ekstra-parlemen bermunculan. Partai tersebut dibentuk oleh pemimpin suatu kelompok masyarakat yang bertujuan untuk memperjuangkan kepentingan kelompok masyarakat yang bersangkutan. Hal tersebut juga didasari dengan kenyataan yang menunjukkan bahwa tidak semua aspirasi masyarakat ditampung dan diperhatikan oleh partai yang bentuk oleh pemerintah. Sebagai contoh partai yang dibentuk oleh masyarakat yang negaranya sedang dijajah dalam rangka memperjuangkan kemerdekaan negaranya atau partai yang dibentuk oleh kelompok masyarakat minoritas dalam negara maju untuk memperjuangkan kepentingan kelompok tersebut yang tidak diakomodir oleh sistem kepartaian yang ada.¹⁰⁷

Teori kedua, yakni teori situasi historik. Teori ini menekankan argumennya pada krisis-krisis sistemis yang berkaitan dengan pembangunan suatu bangsa yang dapat meliputi krisis integrasi, legitimasi, dan partisipasi. Berbagai macam krisis tersebut yang nantinya akan menentukan karakteristik suatu partai.¹⁰⁸ Teori ini berpendapat bahwa partai politik terbentuk apabila terjadi masa transisi terhadap suatu sistem politik yang disebabkan oleh adanya perubahan pada masyarakat dari bentuk tradisional yang berstruktur sederhana menjadi

¹⁰⁷ Yoyoh Rohaniyah dan Efriza, *Pengantar Ilmu Politik...Op. Cit*, hlm. 359.360.

¹⁰⁸ Sigit Pamungkas, *Partai Politik Teori dan Praktek di Indonesia*, (Yogyakarta, *Institute Democracy and Welfarism*, 2011), hlm. 10.

masyarakat yang modern dengan struktur yang kompleks. Pada kondisi tersebut, terjadi banyak perubahan dalam sistem kemasyarakatan mulai dari peningkatan aspirasi oleh masyarakat, meningkatnya jumlah penduduk, perubahan pola industri dan pertanian, dan lain sebagainya. Perubahan-perubahan tersebut berakibat pada munculnya tiga macam krisis, yaitu krisis legitimasi, integrasi, dan partisipasi. Krisis legitimasi merupakan kondisi yang menyebabkan masyarakat mulai mempertanyakan legitimasi dari kewenangan pemerintah. Krisis integrasi merupakan perubahan yang memunculkan problematika dalam hal kesatuan masyarakat suatu bangsa, dan krisis partisipasi merupakan perubahan yang berdampak pada semakin besarnya tuntutan dari masyarakat untuk turut serta dalam proses politik. Dalam menghadapi berbagai macam krisis tersebut maka dibentuklah suatu partai politik. Melalui partai politik yang mendapatkan dukungan dari masyarakat diharapkan pemerintah yang dibentuk mendapatkan legitimasi yang kuat dari masyarakat dalam menjalankan kewenangannya. Selain itu partai politik juga diharapkan mampu menjadi instrumen yang dapat mempersatukan bangsa dengan membuka diri untuk setiap golongan masyarakat yang ada serta partai politik mampu menjadi narahubung antara masyarakat dengan pemerintah.¹⁰⁹

Teori pembangunan berpendapat bahwa partai politik terbentuk sebagai imbas dari adanya modernisasi sosial ekonomi. Modernisasi sosial ekonomi tersebut ditandai dengan semakin meningkatnya pembangunan di berbagai sektor

¹⁰⁹ Muhadam Labolu, *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia...*, *Op. Cit*, hlm. 6.

ekonomi seperti industrialisasi, pembangunan teknologi informasi dan komunikasi, kemunculan organisasi profesi dan kelompok-kelompok kepentingan, peningkatan kualitas pendidikan, dan lain sebagainya. Perubahan-perubahan tersebut pada akhirnya memunculkan kesadaran akan pentingnya membentuk suatu organisasi politik yang menjadi perantara antara kelompok-kelompok masyarakat dengan pemerintah, sehingga dibentuklah partai politik.¹¹⁰

Di Indonesia sendiri, sejarah partai politik dimulai sejak sebelum kemerdekaan. Partai politik menjadi salah satu organ yang turut serta memperjuangkan kemerdekaan Indonesia di samping kekuatan-kekuatan politik lainnya seperti organisasi keagamaan dan pendidikan. Sebelum kemerdekaan, keberadaan partai politik dapat dilacak sejak masa pendudukan Belanda di Indonesia. Pada saat itu sudah mulai berkembang kekuatan-kekuatan politik dalam tahap pengelompokan masa yang diikuti dengan polarisasi, ekspansi, serta pelembagaan.¹¹¹

Partai politik di Indonesia lahir bersamaan dengan kemunculan gerakan kebangsaan yang menandai awal kebangkitan nasional. Keberadaan organisasi kebangsaan tersebut yang pada akhirnya memicu kemunculan berbagai organisasi politik di Indonesia, seperti Indische Partij (IP), Indische Social Democratische Vereeniging (ISDV), Partai Komunis Indonesia (PKI), Partai Nasional Indonesia (PNI), Partai Indonesia Raya (Perindra), Gerakan Rakyat Indonesia (Gerindra), Partai Indonesia (Pertindo), serta Partai Rakyat Indonesia (PRI). Namun

¹¹⁰ Mustafa Lutfi dan M. Irawan Satriawan, *Risalah Hukum Partai Politik di Indonesia*, (Malang: UB Press, 2016), hlm. 18-19.

¹¹¹ Fajlurrahman Jurdi, *Pengantar Hukum Partai Politik*, (Jakarta: Kencana, 2020), hlm. 24.

kehidupan organisasi-organisasi politik di atas mulai menurun setelah tahun 1930. Hal tersebut disebabkan oleh kebijakan represif yang diterapkan oleh pemerintah Kolonial Belanda. Sebagai imbas dari kebijakan tersebut banyak partai politik yang dibubarkan karena dinilai membahayakan ketertiban dan keamanan. Keadaan tersebut terus berlanjut hingga kependudukan Jepang di Indonesia. Pada masa itu, Jepang melarang keras kegiatan politik serta membubarkan semua partai politik yang ada.

Setelah kemerdekaan, tepatnya pada masa pemerintahan Presiden Soekarno, Indonesia menggunakan sistem demokrasi liberal pada tahun 1950 hingga tahun 1959 dan demokrasi terpimpin pada tahun 1959 hingga tahun 1965. Selama penerapan dua sistem demokrasi tersebut, perkembangan partai politik di Indonesia mengalami kondisi pasang surut yang dinamis. Penggunaan sistem pemerintahan parlementer dan sistem multi partai pada masa demokrasi liberal berdampak pada kuatnya pengaruh partai politik dalam jalannya pemerintahan pada saat itu yang pada akhirnya menyebabkan tidak stabilnya kondisi politik di Indonesia. Hal tersebut tidak terlepas dari kepentingan keinginan masing-masing partai politik untuk menguasai pemerintahan. Namun dalam hal ini penyebab ketidakstabilan politik di Indonesia bukan disebabkan karena dianutnya sistem multi partai di Indonesia, melainkan dikarenakan jauhnya jarak ideologi dari masing-masing partai politik. Ketidakstabilan politik yang berlangsung dalam waktu yang cukup lama pada akhirnya menimbulkan berbagai pemberontakan di daerah-daerah karena daerah merasa diabaikan oleh pusat.

Pada masa demokrasi terpimpin, partai politik tidak lagi dapat secara bebas melakukan kegiatannya selayaknya pada masa pemerintahan demokrasi liberal. Bahkan pada masa ini, melalui Penpres yang dikeluarkan pada tahun 1959, Presiden Soekarno memangkas jumlah partai politik hingga tersisa sepuluh partai politik dan membubarkan beberapa partai politik yang tidak memenuhi kriteria sebagaimana disebutkan dalam Penpres tersebut. Pada masa ini kekuatan politik didominasi oleh Presiden, komunis, dan ABRI. Terbatasnya peranan partai politik pada masa ini diperparah dengan tidak diselenggarakannya pemilu.¹¹²

Pada masa orde baru, pemerintah telah menyusun strategi politik untuk mengatasi ketidakstabilan politik yang terjadi pada masa orde lama. Strategi politik pada masa itu dilakukan melalui empat tahapan yang meliputi tahap penghancuran PKI, tahap konsolidasi pemerintahan dan pemurnian Pancasila dan UUD 1945, tahap penghapusan dualisme dalam kepemimpinan nasional, serta tahap pengembalian kestabilan politik dan perencanaan pembangunan.¹¹³ Pada masa ini, kondisi partai politik tidak jauh berbeda dengan masa orde lama. Partai politik mengalami kemunduran yang disebabkan pembatasan yang dilakukan oleh Presiden Soeharto. Meski sempat menerapkan sistem multi partai pada awal berlangsungnya orde baru, tetapi pada tahun 1973 jumlah partai politik ditekan secara drastis melalui kebijakan penggabungan partai politik yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1973. Dengan kebijakan tersebut kekuasaan

¹¹² Muhadam Labolu, *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia...., Op. Cit*, hlm. 103-104.

¹¹³ M. Rusli Karim, *Perjalanan Partai Politik di Indonesia Sebuah Poteret Pasang Surut*, (Jakarta:Rajawali Pers, 1983), hlm. 159

politik di Indonesia hanya terdiri atas dua partai politik yakni PPP dan PDI serta Golkar. Kebijakan tersebut berimbas pada tidak bekerjanya peran partai politik untuk menyalurkan aspirasi masyarakat akibat dominasi peran pemerintah.

Pada era reformasi, partai politik dapat kembali secara bebas melakukan kegiatannya dan menjalankan perannya dengan baik. Pada masa ini, sistem multi partai kembali diberlakukan yang disambut dengan antusiasme yang tinggi dari masyarakat untuk berpolitik. Pada tahun 1999 terdapat 141 partai politik dan 48 di antaranya dinyatakan telah memenuhi syarat untuk dapat mengikuti pemilu. Akan tetapi, meski partai politik telah dapat melaksanakan kegiatannya secara bebas pada masa ini, keberadaan partai politik sebagai salah satu instrumen demokrasi di Indonesia tetap saja menimbulkan catatan. Salah satunya berkaitan dengan persoalan deideologi partai. Partai politik terlalu asyik dan terlalu fokus dalam agenda pemilu dan mengabaikan peran dan fungsi partai politik yang lain. Kondisi tersebut yang pada akhirnya menjadikan partai politik sebagai sebuah organisasi yang pragmatis.¹¹⁴

3. Peran dan Fungsi Partai Politik

Sebagai salah satu instrumen demokrasi, partai politik berdiri dalam rangka menjalankan peran dan fungsi tertentu yang dengan peran dan fungsi tersebut partai politik dapat memberikan manfaat terhadap masyarakat. Apabila dilihat dari sejarah terbentuknya partai politik, fungsi utama dari partai politik adalah mencari kekuasaan dan mempertahankannya. Dalam rangka memperoleh

¹¹⁴ Muhadam Labolu, *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia...*, Op. Cit, hlm. 105.

kekuasaan tersebut partai politik akan berpartisipasi dalam sebuah pemilihan umum dan melakukan penyeleksian calon, kampanye, dan menjalankan pemerintahan. Akan tetapi, fungsi mencari dan merebutkan kekuasaan tersebut merupakan sebagian kecil dari pekerjaan partai politik. Partai politik memiliki segudang pekerjaan lain dan yang paling utama dari pekerjaan tersebut adalah bagaimana suatu partai politik melakukan manuver taktis dalam mewujudkan kebijakan publik. Pekerjaan tersebut erat kaitannya dengan fungsi partai politik sebagai instrumen penghubung antara rakyat dengan pemerintah. Dalam sebuah masyarakat modern, setiap individu dalam masyarakat tersebut akan sangat menyadari bahwa partisipasi mereka merupakan suatu hal yang sangat penting dalam kegiatan politik negara. Dengan demikian maka partai politik dituntut untuk berperan aktif dalam memobilisasi masyarakat, mewakili suatu kepentingan, melakukan pengkaderan dan kemudian menciptakan pemimpin yang berkualitas.¹¹⁵ Senada dengan pendapat Amin Ibrahim yang menyebutkan bahwa peran utama dari partai politik adalah menjalankan kewajibannya sebagai salah satu instrumen politik dan organisasi sosial politik yang bersifat sukarela. Kewajiban tersebut di antaranya adalah partai politik merupakan mediator yang mempertemukan keinginan masyarakat dengan pemerintah. Kewajiban tersebut diimplementasikan dengan perumusan kebijakan yang didasarkan pada aspirasi masyarakat.¹¹⁶

¹¹⁵ Khoirudin, *Partai Politik dan Agenda Transisi Demokrasi...*, *Op. Cit*, hlm. 69.

¹¹⁶ Alexander Christo Agung, "Fungsi Partai Politik dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia", *Lex Administratum*, (September-Desember 2018), Vol. VI, No. 4, hlm. 26.

Secara garis besar, Firmanzah berpendapat bahwa peran dan fungsi partai politik terbagi ke dalam dua hal yakni fungsi internal dan fungsi eksternal. Fungsi internal partai politik meliputi pengkaderan dalam rangka menjaga dan merawat ideologi partai yang bersangkutan agar tetap hidup dalam diri masing-masing anggota, melakukan pendidikan terhadap anggota, pembekalan, serta pembinaan. Sedangkan fungsi eksternal partai politik berkaitan dengan ruang lingkup yang lebih luas yakni fungsi yang menyangkut hubungan partai politik dengan masyarakat, bangsa, dan negara, sehingga fungsi tersebut nantinya akan berkuat pada tanggungjawab moral dan konstitusional partai politik untuk membawa masyarakat menuju taraf kehidupan yang lebih baik.¹¹⁷

Dwight King berpendapat bahwa peran utama yang dijalankan oleh partai politik meliputi tiga hal, yakni (1) sebagai jembatan institutional antara masyarakat dengan pemerintah; (2) sebagai instrumen yang menawarkan dan menghasilkan kebijakan-kebijakan menyangkut kehidupan masyarakat untuk kemudian dilaksanakan; (3) sebagai instrumen yang melakukan kaderisasi dan seleksi politisi untuk menempati jabatan-jabatan publik.¹¹⁸ Sementara itu Gaffar dan Amal mengungkapkan bahwa partai politik memiliki peranan yang meliputi (1) pendidikan politik; (2) instrumen yang melakukan rekrutmen politik untuk mengisi jabatan-jabatan publik dalam pemerintahan; (3) sebagai lembaga yang mewakili kepentingan masyarakat; dan (4) sebagai penghubung antara pemerintah

¹¹⁷ Firmanzah, *Mengelola Partai Politik*, (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2011), hlm. 49.

¹¹⁸ Yoyoh Rohaniyah dan Efriza, *Pengantar Ilmu Politik....Op. Cit*, hlm. 362.

dengan masyarakat.¹¹⁹ Dalam Bahasa yang sederhana Almond dan Powell menyebutkan bahwa peran partai politik meliputi rekrutmen partai politik, sosialisasi politik, dan artikulasi serta agregasi kepentingan.¹²⁰ Selain itu, Miriam Budihardjo mengutarakan bahwa peran dan fungsi partai politik meliputi sebagai instrumen rekrutmen politik, pengatur konflik, komunikasi politik, serta sosialisasi politik. Berdasarkan berbagai pendapat ahli di atas dapat disimpulkan bahwa fungsi partai politik di antaranya adalah sebagai berikut :

Pertama, sebagai instrumen rekrutmen politik. Rekrutmen politik merupakan proses seleksi terhadap anggota-anggota kelompok tertentu untuk mewakili kelompok tersebut dalam jabatan-jabatan publik.¹²¹ Sementara itu, Jack C. Plano mengartikan proses rekrutmen dengan proses seleksi terhadap orang-orang tertentu untuk menduduki peran dalam suatu sistem sosial sedangkan rekrutmen politik mengarah kepada pengisian jabatan-jabatan formal dan legal.¹²² Untuk menjalankan fungsi rekrutmen politik tersebut maka diperlukan instrumen tertentu baik yang bersifat formal maupun informal. Partai politik merupakan salah satu instrumen formal dalam melaksanakan fungsi tersebut.

Tugas utama yang dijalankan partai politik kaitannya dengan fungsi rekrutmen politik adalah menyediakan kader-kader yang berkualitas untuk menduduki kursi lembaga legislatif. Tugas pokok tersebut tidak terlepas dari

¹¹⁹ Abdul Mukthie Fadjar, *Partai Politik dalam Perkembangan Ketatanegaraan Indonesia...*, *Op. Cit*, hlm. 18.

¹²⁰ Gabriel Almond and G. Bingham Powell, *Comparative Politics: a Development Approach*, (Boston: Little Brown, 1966), hlm. 17.

¹²¹ Khoirudin, *Partai Politik dan Agenda Transisi Demokrasi...*, *Op. Cit*, hlm. 99.

¹²² Jack C. Plano, dkk., *Kamus Analisis Politik* (terj.), (Jakarta: Rajawali, 1985), hlm. 211.

pentingnya keberadaan lembaga perwakilan dalam sebuah negara demokratis dan semakin meningkatnya tuntutan masyarakat terhadap lembaga legislatif yang diharapkan mampu menjadi penyalur aspirasi dari masyarakat. Sehingga anggota legislatif dalam hal ini dituntut untuk memiliki kualitas yang baik dan akomodatif.¹²³

Dalam menjalankan fungsi rekrutmen politik, partai politik akan mencari orang-orang yang dinilai memiliki kemampuan dan kualitas yang baik dan mengajak mereka untuk turut serta secara aktif dalam kegiatan politik.¹²⁴ Selain itu, fungsi rekrutmen politik ini juga diperlukan dalam rangka mendapatkan kader-kader yang berkualitas. Melalui kader yang berkualitas maka suatu partai politik akan memiliki peluang yang semakin besar untuk menempatkan kadernya dalam jabatan publik. Maka dalam hal ini, fungsi rekrutmen merupakan hal yang penting bagi partai politik karena fungsi ini merupakan tahap awal bagi partai politik untuk menemukan kader dengan sumber daya terbaik.

Untuk mendapatkan kader yang berkualitas maka dibutuhkan sistem rekrutmen yang baik. Semakin selektif sistem rekrutmen yang dijalankan oleh partai politik maka akan berdampak pada kemajuan partai politik yang bersangkutan. Selain itu, semakin demokratis sistem rekrutmen yang dijalankan oleh partai politik maka akan berdampak pada semakin baik demokrasi di internal partai yang bersangkutan. Berkaitan dengan sistem rekrutmen tersebut, Barbara Geddes menyebutkan bahwa setidaknya terdapat empat model yang dapat

¹²³ Khoirudin, *Partai Politik dan Agenda Transisi Demokrasi...*, *Op. Cit.*, hlm. 99.

¹²⁴ Miriam Budiardjo, *Pengantar Ilmu Politik...*, *Op. Cit.*, hlm. 163-164.

digunakan dalam melakukan proses rekrutmen yang meliputi (1) *partisanship*, model rekrutmen tersebut dilakukan dengan menjadikan aspek loyalitas terhadap partai sebagai acuan utama untuk memilih para calon kader partai politik, sehingga model ini kurang memperhatikan aspek kompetensi dan lebih ditujukan untuk mengumpulkan partisan sebanyak-banyaknya. (2) *Meritocratic*, merupakan model rekrutmen yang dilakukan pada kalangan yang memiliki kompetensi yang baik seperti pekerja ahli, guru, teknokrat, dan sebagainya. (3) *Compartmentalization*, model rekrutmen yang didasarkan pada pengangkatan meritokratis informasi bagi posisi-posisi yang dipertimbangkan sebagai hal penting bagi keberhasilan pragmatis dan di sisi lain memungkinkan menggunakan pengangkatan-pengangkatan lain sebagai aspek pendukung jangka pendek dan memacu sikap loyalitas dari para pengikut. (4) *Survival*, model tersebut mendasarkan pola rekrutmen pada prinsip balas jasa, sehingga model ini cenderung petronase.¹²⁵

Selain itu, Lili romli berpendapat bahwa terdapat dua mekanisme yang dapat ditempuh dalam melaksanakan rekrutmen politik, yakni sistem rekrutmen terbuka dan tertutup. Sistem rekrutmen terbuka merupakan model rekrutmen yang memberi kesempatan kepada khalayak umum untuk turut serta dalam proses rekrutmen dan menduduki jabatan-jabatan publik. Sehingga dalam sistem rekrutmen terbuka ini, setiap warga negara yang telah memenuhi persyaratan yang telah ditentukan memiliki hak dan kesempatan yang sama untuk mengikuti proses tersebut. Sedangkan sistem rekrutmen tertutup merupakan model rekrutmen yang

¹²⁵ Barbara Geddes, *Politician's Dilema: Building State Capacity in Latin America*, (California: University California Press, 1996), hlm. 78-79.

hanya ditujukan kepada pihak-pihak tertentu, seperti kerabat, para penguasa, maupun individu-individu lain yang memiliki kesamaan daerah, agama, maupun etnis.¹²⁶

Mengacu pada banyak bentuk dan model yang dapat digunakan dalam melakukan proses rekrutmen Haryanto menjelaskan bahwa mekanisme yang dijalankan partai politik dalam melaksanakan rekrutmen politik di negara-negara yang menganut paham demokrasi akan berbeda dengan negara yang tidak menganut konsep demokrasi. Di negara yang menganut konsep demokrasi, partai politik akan memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada warga negara untuk menjadi anggota partai politik dan berkompetisi untuk dapat diajukan sebagai calon pemimpin di negara yang bersangkutan. Sehingga proses pemilihan kader dan calon pemimpin didasarkan pada kemampuan yang dimiliki oleh masing-masing warga negara. Sedangkan di negara yang tidak menganut konsep demokrasi maka proses rekrutmen hanya dilakukan pada masyarakat tertentu.¹²⁷

Kedua, partai politik sebagai sarana sosialisasi politik. Sosialisasi politik merupakan kegiatan memperkenalkan nilai-nilai politik, sikap maupun etika politik sehingga seseorang mendapatkan pandangan dan orientasi akan hal tersebut kemudian masyarakat mewariskan norma-norma tersebut dari satu generasi ke generasi yang lain.¹²⁸ Ramlan Surbakti mendefinisikan sosialisasi politik dengan proses pembentukan sikap dan pengenalan sikap dan etika politik kepada anggota

¹²⁶ Lili Romli, *Demokrasi dalam Bayang-Bayang Kekuatan Jawara: Studi Kasus Pencalonan Caleg di Provinsi Banten 2004*, (Jakarta: LIPI, 2005), hlm. 19.

¹²⁷ Haryanti, *Partai Politik Suatu Tinjauan Umum...*, *Op. Cit.*, hlm. 20-21.

¹²⁸ Khoirudin, *Partai Politik dan Agenda Transisi Demokrasi...*, *Op. Cit.*, hlm. 94.

masyarakat.¹²⁹ Sedangkan Kenneth P. Langton mendefinisikannya dengan mekanisme yang digunakan oleh masyarakat untuk mewariskan kebudayaan politik dari generasi yang satu ke generasi yang lain.¹³⁰ Dalam rangka mewariskan kebudayaan politik dibutuhkan institusi maupun sarana-sarana politik, partai politik merupakan salah satu agen yang melaksanakan kegiatan tersebut dengan menjalin hubungan dan melakukan kontak-kontak politik secara langsung dengan masyarakat.

Sebagai institusi yang menjalankan sosialisasi politik, partai politik memiliki kewajiban untuk memberikan pendidikan terkait ideologi partai kepada seluruh anggotanya maupun pengikutnya. Tidak terbatas pada persoalan ideologi, partai politik juga memiliki kewajiban untuk mengajarkan sikap dan etika politik yang berlaku di tengah-tengah masyarakat tempat partai politik menjalankan kegiatannya. Selain itu partai politik juga memiliki kewajiban untuk mengajarkan persoalan nasionalisme dan hak serta kewajiban seorang warga negara kepada seluruh masyarakat.

Sebagai salah satu fungsi yang dijalankan oleh partai politik, sosialisasi politik sudah tentu memiliki target konkrit tertentu. Salah satu yang menjadi target utama dalam kegiatan tersebut adalah perilaku politik dari masyarakat. Perilaku politik merupakan kegiatan yang di dalamnya mencakup tanggapan-tanggapan internal seperti pengaktualisasian sikap, keyakinan, persepsi-persepsi dan juga tindakan-tindakan faktual seperti protes, pemberian suara, *lobbying*, dan lain

¹²⁹ Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik...*, *Op. Cit.*, hlm. 149.

¹³⁰ Kennerh P. Langton, *Political Socialization*, (Oxford: Oxford University Press, 1969), hlm. 4.

sebagainya. Persepsi politik merupakan kegiatan yang menyangkut pendapat maupun gambaran terhadap suatu objek tertentu baik mengenai keterangan dan informasi akan suatu hal maupun gambaran tentang objek politik yang bersifat nyata. Berbeda dengan persepsi politik, sikap politik lebih menekankan pada kegiatan yang ditimbulkan akibat pertalian dari berbagai keyakinan yang telah melekat sehingga mendorong seseorang untuk memberikan respon terhadap situasi politik tertentu maupun objek tertentu dengan cara tertentu. Selain itu, perilaku politik atau tindakan politik memiliki keterkaitan erat dengan konsep partisipasi politik, yakni kegiatan yang dilakukan oleh individu maupun kelompok yang turut serta dalam kegiatan pengambilan keputusan oleh pemerintah.¹³¹

Dalam menyampaikan ideologi beserta norma-norma politik kepada para anggotanya dan seluruh masyarakat, partai politik pada umumnya menggunakan cara-cara seperti ceramah, kursus, maupun penataran-penataran tentang politik. Kaitannya dengan hal tersebut terdapat dua metode penyampaian pesan yang lazim digunakan oleh partai politik dalam mentransmisikan ajaran-ajaran politik kepada masyarakat, yakni melalui pendidikan politik dan indoktrinasi politik. Dua mekanisme tersebut yang menurut Abdul Mukthie Fadjjar merupakan istilah yang ketat pengertiannya dalam mendefinisikan fungsi partai politik dalam mengajarkan norma-norma politik kepada masyarakat. Karena menurut Abdul Mukhtie Fadjjar istilah sosialisasi politik merupakan istilah yang memiliki

¹³¹ Khoirudin, *Partai Politik dan Agenda Transisi Demokrasi...*, *Op. Cit*, hlm. 94.

pengertian yang luas, berbeda dengan istilah pendidikan politik dan indoktrinasi politik.¹³²

Pendidikan politik merupakan usaha yang dikerjakan oleh masyarakat dengan tujuan untuk mencapai kehidupan politik yang lebih baik dalam kehidupan sehari-hari sehingga tercipta kesejahteraan masyarakat. Pengertian lain menyebutkan bahwa pendidikan politik merupakan upaya yang dilakukan secara sadar oleh seorang individu maupun kelompok dalam menyampaikan budaya dan norma politik yang selaras dengan ajaran Pancasila.¹³³ Tujuan dari kegiatan pendidikan politik adalah membangun generasi penerus yang memiliki kesadaran terhadap kehidupan berbangsa dan bernegara yang berdasarkan Pancasila dan Konstitusi Indonesia sebagai upaya untuk mewujudkan manusia yang memiliki kualitas dan kepribadian baik yang akan tercermin dalam kehidupan bermasyarakat.¹³⁴ Mengacu pada pengertian dan tujuan pendidikan politik di atas, maka kesadaran politik merupakan suatu hal yang sangat penting dan harus dimiliki oleh setiap masyarakat. Kesadaran politik merupakan keadaan psikologis yang tanggap terhadap segala peristiwa yang terjadi pada suatu negara, terutama menyangkut kehidupan politik negara.

Pada umumnya proses pendidikan politik dilakukan melalui kegiatan seminar, forum pertemuan, latihan kepemimpinan, maupun kegiatan kursus. Dalam kegiatan-kegiatan tersebut, partai politik akan menyampaikan materi

¹³² Abdul Mukthie Fadjar, *Partai Politik dalam Perkembangan Ketatanegaraan Indonesia...*, *Op. Cit.*, hlm. 19.

¹³³ Payerli Pasaribu, "Peranan Partai Politik dalam Melaksanakan Pendidikan Politik", *Jurnal Ilmu Pemerintahan dan Sosial Politik UMA*, (2017), Vol. 5, No. 1, hlm. 56-57.

¹³⁴ Kansil, *Peran Partai Politik*, (Bandung: Tarsito, 2001), hlm. 197.

seputar pemantapan dan pengembangan program partai, peningkatan kualitas kader, peningkatan dedikasi dan loyalitas kader. Selain itu materi yang disampaikan juga meliputi hak dan kewajiban setiap warga negara apabila partisipasi dari pendidikan politik terdiri atas masyarakat secara umum. Metode yang digunakan dalam penyampaian materi tersebut biasanya menggunakan metode penyampaian yang intensif secara langsung untuk pendidikan politik yang ditujukan kepada kader partai dengan tujuan agar materi tersampaikan dengan baik kepada setiap kader sehingga kader memiliki sikap loyalitas dan integritas yang baik kepada partai. Sedangkan materi yang disampaikan kepada masyarakat luas digunakan metode penyampaian secara langsung maupun tidak langsung. Namun yang lazim yang digunakan adalah penyampaian tidak langsung dengan perantara media massa.¹³⁵

Metode kedua yang lazim digunakan dalam rangka sosialisasi politik adalah indoktrinasi politik. Indoktrinasi politik merupakan kegiatan penanaman norma, nilai, maupun simbol yang dinilai baik oleh penguasa kepada masyarakat yang dilakukan secara sepihak oleh penguasa. Metode yang biasanya digunakan dalam melakukan indoktrinasi politik adalah melalui forum pengarahan dengan paksaan psikologis di dalamnya dan Latihan dengan tingkat kedisiplinan yang tinggi.¹³⁶

Ketiga, partai politik sebagai sarana komunikasi politik. Lucian W. Pye mengartikan komunikasi politik dengan proses pemberian informasi berkaitan

¹³⁵ Muhadam Labolu, *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia...*, *Op. Cit*, hlm. 21-22

¹³⁶ Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik...*, *Op. Cit*, hlm. 152.

dengan persoalan politik dari pemerintah ke masyarakat maupun sebaliknya.¹³⁷ Pengertian tersebut mengindikasikan bahwa sejatinya partai politik diharapkan mampu mengkomunikasikan kehendak dan keinginan masyarakat kepada pemerintah. Sehingga, partai politik dalam hal ini menjadi penghubung antara pembuat kebijakan dengan masyarakat dengan harapan agar aspirasi masyarakat dapat diimplementasikan dengan baik. Sebagai komunikator antara pemerintah dengan masyarakat, partai politik tidak hanya menyampaikan informasi dari pemerintah baik yang berbentuk regulasi, keputusan, kebijakan namun juga menyampaikan aspirasi dari masyarakat yang sebelumnya telah ditampung oleh partai yang bersangkutan mengingat arus informasi dalam suatu negara yang bersifat dua arah yakni berjalan dari atas ke bawah dan dari bawah ke atas.¹³⁸

Peran partai politik sebagai komunikator antara pemerintah dengan masyarakat menjadi sangat penting mengingat pendapat maupun aspirasi dari individu maupun kelompok akan hilang begitu saja apabila tidak disalurkan dan diimplementasikan oleh pembuat kebijakan. Proses penampungan, pengolahan, serta perumusan pendapat maupun kepentingan dari masyarakat tersebut yang biasanya dikenal dengan istilah artikulasi kepentingan. Selain itu, dalam kehidupan bernegara tidak dapat dipungkiri bahwa terdapat berbagai macam aspirasi yang diutarakan dan kepentingan yang dikehendaki oleh masyarakat, namun tidak dapat dipungkiri juga bahwa aspirasi dan tuntutan tersebut menyangkut dengan persoalan yang sama. Menyangkut dengan persoalan tersebut

¹³⁷ Yusa Djujandi, *Pengantar Ilmu Politik...*, *Op. Cit.*, hlm. 154.

¹³⁸ Miriam Budiardjo, *Partisipasi dan Partai Politik Sebuah Bunga Rampai...*, *Op. Cit.*, hlm. 14.

partai politik dapat memerankan peran sebagai institusi yang melakukan agregasi kepentingan, yakni metode yang digunakan untuk menggabungkan berbagai tuntutan yang ada menjadi alternatif-alternatif pembuatan kebijakan publik. Artikulasi dan agregasi kepentingan merupakan salah satu bentuk dari komunikasi politik yang dilakukan dengan tujuan agar kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah selaras dengan tuntutan dari masyarakat.¹³⁹

Fungsi komunikasi politik yang dijalankan oleh partai politik nantinya akan memiliki keterkaitan dengan fungsi partai politik sebagai pengendali konflik. Kemunculan konflik lazimnya disebabkan oleh struktur masyarakat yang majemuk serta meningkatnya daya kritis dari setiap individu maupun kelompok dalam memperjuangkan kepentingan mereka masing-masing. Dalam hal ini partai politik memainkan peranannya dengan mengkomunikasikan berbagai kepentingan dari pelaku konflik untuk kemudian membahasnya di lembaga perwakilan. Hasil dari pembahasan oleh lembaga perwakilan tersebut yang diharapkan mampu menjadi solusi terhadap konflik yang ada. Untuk mendapatkan solusi terbaik maka dalam hal ini para wakil rakyat sudah seharusnya dapat berkompromi dan menempatkan kepentingan masyarakat di atas kepentingan partai.¹⁴⁰

Keempat, partai politik sebagai kontrol terhadap pemerintah. Peran ini dijalankan oleh partai politik dalam rangka memastikan bahwa kebijakan yang dibentuk oleh pemerintah selaras dengan kepentingan masyarakat dan berjalan dengan semestinya tanpa adanya penyimpangan. Kontrol tersebut biasanya

¹³⁹ Feri Amsari, dkk. *Pembaruan Partai Politik di Indonesia...*, *Op. Cit.* hlm. 41.

¹⁴⁰ Muhadam Labolu, *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia...*, *Op. Cit.* hlm. 24-25.

dilakukan oleh partai politik melalui parlemen dan di luar parlemen. Di dalam parlemen, kontrol dilakukan oleh kader-kader partai politik yang duduk di lembaga parlemen sedangkan di luar parlemen, kontrol dilakukan dengan melakukan diskusi maupun debat publik terkait dengan kebijakan pemerintah. Selain itu, partai politik juga dapat melibatkan media massa untuk membentuk opini publik sehingga sikap kritis yang diinisiasi oleh partai politik mendapat dukungan politis dari masyarakat. Namun, dalam menjalankan perannya sebagai kontrol pemerintah, partai politik tidak selalu berhasil menjalankan peran tersebut dengan baik. Hal tersebut sangat dipengaruhi dengan sistem politik di negara yang bersangkutan, dukungan dari masyarakat, serta kelembagaan dari partai yang bersangkutan.¹⁴¹

4. Kedudukan Partai Politik

Dalam tatanan ketatanegaraan yang berdasarkan konsep kedaulatan rakyat partai politik memiliki kedudukan serta peranan yang sentral. Partai politik juga merupakan pilar demokrasi yang menjadi penghubung antara pemerintah dengan masyarakat serta¹⁴² sebagai institusi yang memainkan peranan penting dalam rangka mewujudkan keadilan, keseimbangan, kebebasan, kemerdekaan, kebijaksanaan, dan lain sebagainya dalam kehidupan bernegara. Selain itu, pada dasarnya partai politik merupakan pengejawantahan dari kebebasan setiap individu untuk membentuk kelompok atau berserikat sesuai dengan kepentingannya. Partai politik merupakan salah satu bentuk kebebasan hak asasi

¹⁴¹ Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik...*, *Op. Cit.*, hlm. 155.

¹⁴² Abdul Mukthie Fadjar, *Partai Politik dalam Perkembangan Ketatanegaraan Indonesia...*, *Op. Cit.*, hlm. 13.

manusia yakni kebebasan untuk berserikat dan berkumpul. Kebebasan berserikat dan berkumpul merupakan salah satu bagian terpenting dari hak asasi manusia karena tanpa keberadaannya membuat berkurangnya harkat dan martabat manusia dikarenakan seorang individu tidak dapat lagi mengekspresikan pendapatnya sesuai dengan keyakinan dan nuraninya.¹⁴³

Di samping itu partai politik juga memegang posisi yang penting dalam menjaga keberagaman dalam masyarakat serta menjamin masyarakat dapat menyuarakan aspirasi politiknya dalam kehidupan bernegara. Dalam konsepsi negara hukum, partai politik merupakan salah satu unsur yang terdapat dalam sebuah negara yang menganut konsep negara hukum di dalamnya.¹⁴⁴ Pandangan demikian tidak terlepas dari pemikiran yang mengungkapkan bahwa konstitusi sebagai hukum tertinggi dalam sebuah negara merupakan bentuk hukum dari konsepsi kedaulatan rakyat. Konsepsi kedaulatan rakyat seiring perkembangan waktu mengalami banyak perkembangan yang salah satunya dalam konsep kedaulatan rakyat tersebut rakyat menyelenggarakan kedaulatan yang dimilikinya melalui wakil-wakilnya yang duduk di lembaga legislatif. Para wakil rakyat tersebut merupakan kader-kader partai politik yang kemudian menerima mandat dari masyarakat serta memainkan peran sebagai wakil rakyat yang mewakili kepentingan masyarakat.¹⁴⁵

¹⁴³ Muhadam Labolu, *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia*, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2015), hlm. 8.

¹⁴⁴ Bayu Dwi Anggono, "Telaah Peran Partai Politik untuk Mewujudkan Peraturan Perundang-Undangan yang Berdasarkan Pancasila", *Jurnal Konstitusi*, (Desember 2019), Vol. 16, No. hlm. 705.

¹⁴⁵ Mustafa Lutfi dan M. Iwan Satriawan, *Risalah Hukum Partai Politik di Indonesia*, (Malang: UB Press, 2016), hlm. 12-13.

Sebagai salah satu unsur dari negara hukum, maka dalam konsepsi negara hukum Indonesia, ketentuan yang tertuang di dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan bahwa Indonesia merupakan negara hukum baru dapat dioperasionalkan apabila terdapat pengakuan terhadap keberadaan partai politik di Indonesia. Selain itu, kedudukan penting dari partai politik dalam kehidupan negara demokrasi juga jelaskan oleh Philippe C. Schmitter yang menyebutkan bahwa terdapat tiga aktor penting dalam proses konsolidasi demokrasi yakni partai politik, asosiasi kepentingan, serta gerakan sosial.¹⁴⁶ Berdasarkan hal tersebut maka menurut Schattscheider partai politik merupakan intitusi yang menentukan demokrasi serta pilar terpenting kaitannya dengan upaya untuk memperkuat aspek perlembagaan dalam kehidupan politik yang demokratis.¹⁴⁷

Dalam konstitusi Indonesia, kedudukan partai politik serta peranannya telah secara tegas disebutkan di dalam Pasal 22E ayat (3) yang menyebutkan bahwa “Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik” dan Pasal 6A ayat (2) yang menyebutkan “Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum”. Melalui dua peran tersebut partai politik ditempatkan sebagai salah satu pilar tegaknya kedaulatan

¹⁴⁶ Bayu Dwi Anggono, “Telaah Peran Partai Politik untuk Mewujudkan Peraturan Perundang-Undangan yang Berdasarkan Pancasila”..., *Op. Cit.*, hlm. 705.

¹⁴⁷ Schattscheider, E.E, *The Semisovereign People: A Realist's view of democracy in America*, (Illionis: The Dryden Press Hinsdale, 1975).

rakyat di Indonesia.¹⁴⁸ Lebih dari itu, frasa “partai politik” di dalam konstitusi Indonesia tercatat disebut sebanyak enam kali dalam empat pasal yang berbeda yakni di dalam dua pasal yang telah disebutkan sebelumnya dan di Pasal 8 terkait wewenang pengusulan dua pasangan calon presiden dan wakil presiden oleh partai politik kepada MPR apabila Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya serta Pasal 24C mengenai kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk membubarkan partai politik. Berdasarkan hal tersebut, meskipun partai politik tidak diatur secara khusus dalam bagian maupun pasal tertentu di konstitusi Indonesia, partai politik tetap memiliki kedudukan yang penting terutama berkaitan dengan agenda demokrasi di Indonesia.¹⁴⁹

Kedudukan konstitusional partai politik sebagaimana tertuang dalam ketentuan pasal yang telah disebutkan di atas merupakan hasil atas upaya memperkuat kedudukan partai politik dalam sistem ketatanegaraan Indonesia melalui amandemen konstitusi. Sebelum amandemen konstitusi, ketentuan mengenai partai politik dalam batang tubuh konstitusi Indonesia tidaklah diatur maupun disebutkan secara eksplisit. Konstitusi Indonesia hanya memberikan kebebasan berserikat dan berkumpul yang tertuang di dalam ketentuan Pasal 28 UUD 1945 sebelum amandemen. Penguatan kedudukan partai politik baru berhasil diwujudkan pasca amandemen UUD 1945 yang dilakukan pada tahun

¹⁴⁸ Janedjri M. Gaffar, *Demokrasi Konstitusional (Praktik Ketatanegaraan Indonesia setelah Perubahan UUD 1945...)*, Op. Cit., hlm. 56.

¹⁴⁹ Rizqo Dzulfornain dan Ridho Hadi Nurriszky, “Pengajuan Pengujian AD/ART Partai Politik di Mahkamah Agung”, *Staatsrecht Jurnal Hukum Kenegaraan dan Politik Islam*, (Desember 2021), Vol. 1, No. 2, hlm. 185.

1999 hingga 2002. Setelah dilakukannya perubahan sebanyak empat kali terhadap konstitusi Indonesia, frasa “partai politik” berhasil diakomodir dalam batang tubuh UUD 1945 sekaligus memperkuat kedudukan partai politik di Indonesia.¹⁵⁰

Dengan statusnya sebagai organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela dengan berdasarkan pada adanya kesamaan kehendak serta cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa, dan negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945, partai politik memiliki hak serta kewajiban yang mesti dijalankannya. Hak serta kewajiban partai politik tersebut termuat di dalam ketentuan Pasal 12 dan 13 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik. Apabila mengacu pada pengertian partai politik serta hak dan kewajibannya yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan maka partai politik memiliki dua karakter berbeda yang melekat padanya.¹⁵¹

Karakter pertama, bahwa apabila dilihat dari proses pembentukannya, maka partai politik badan hukum privat mengingat partai politik dibentuk oleh perorangan yang merupakan warga negara, yakni partai politik dibentuk oleh paling sedikit 30 orang warga negara yang berusia 21 tahun atau yang sudah menikah dari setiap provinsi. Selain itu, partai politik dibentuk dengan melalui akta notaris dan bukan melalui ketentuan peraturan perundang-undangan yang

¹⁵⁰ Allan Fatchan Gani Wardhana, dkk, *Daya Lenting Konstitusi Teori, Konsep, dan Praktiknya dalam UUD NRI 1945*, (Yogyakarta: PSHK FH UII, 2022), hlm. 286.

¹⁵¹ *Ibid.*

dikeluarkan oleh pemerintah baik yang berbentuk undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan Menteri, dan jenis peraturan lainnya.¹⁵² Namun apabila dilihat dari wilayah dan jenis aktivitasnya, peran dan fungsi, maupun tujuan yang hendak dicapai oleh partai politik yakni dalam rangka memperjuangkan kepentingan politik para anggotanya, masyarakat, bangsa dan negara maka partai politik dapat dikategorikan sebagai badan hukum publik. Hal tersebut dipertegas dengan pendapat yang disampaikan oleh Ali Safa'at yang mengungkapkan bahwa partai politik merupakan institusi yang diperlukan dalam kehidupan bernegara dalam rangka menjembatani infrastuktur dan suprastruktur politik melalui hak dan kewenangan eksklusif yang dimilikinya, maka sejatinya partai politik merupakan badan hukum publik.¹⁵³ Selain itu, dalam menjalankan aktivitasnya, partai politik mendapatkan sokongan dana yang berasal dari APBN atau APBD. Bantuan tersebut diberikan terutama diperuntukkan untuk pelaksanaan kegiatan partai politik dalam ranah memberikan pendidikan politik terhadap anggotanya dan masyarakat secara umum serta untuk kegiatan operasional sekretariat partai politik lainnya. Bantuan keuangan tersebut diberikan kepada partai politik yang memiliki wakil yang berhasil menduduki kursi di lembaga perwakilan di tingkat pusat maupun daerah. Jumlah dana yang diberikan tersebut diberikan secara proporsional dengan menjadikan jumlah perolehan suara sebagai dasar perhitungannya. Lebih lanjut lagi, dana bantuan tersebut nantinya akan

¹⁵² Aulia Dina Safira, "Implikasi Status Hukum Partai Politik Sebagai Badan Hukum dalam Sistem Hukum Indonesia", (Tesis, Yogyakarta, Universitas Islam Indonesia, 2022), hlm. 78.

¹⁵³ Muchammad Ali Safa'at, "Penguatan Sistem Demokrasi Pancasila Melalui Institusionalisasi Partai Politik", dikutip dari <http://safaat.lecture.ub.ac.id/files/2016/06/Penguatan-Sistem-Demokrasi-Pancasila.pdf>, diakses pada Senin, 11 Juli 2023, hlm. 3.

dipertanggungjawabkan oleh masing-masing partai politik yang telah menerimanya. Laporan pertanggungjawaban tersebut terdiri atas rekapitulasi penerimaan dan belanja bantuan keuangan partai politik dan realisasi dari dana bantuan tersebut. Laporan tersebut disampaikan kepada Badan Pemeriksa Keuangan paling lambat satu bulan setelah tahun anggaran berakhir.¹⁵⁴

B. Konsep Badan Hukum Publik

1. Badan Hukum Publik dan Lembaga Negara

Dalam ilmu hukum dikenal istilah subjek hukum atau *legal subject* yang memiliki pengertian setiap individu maupun kelompok yang padanya melekat hak dan kewajiban kaitannya dengan hubungan-hubungan hukum. Pembawa hak dan kewajiban tersebut dalam dunia hukum dapat berupa orang atau yang biasa disebut dengan *natuurlijke person (menselijk person)* maupun bukan orang yang dikenal dengan istilah *rechtspersoon*. Istilah *rechtspersoon* inilah yang kemudian dikenal dengan badan hukum atau subjek hukum yang diciptakan oleh hukum sebagai persona (fiktif). Pendapat yang mengungkapkan badan hukum sebagai subjek hukum yang fiktif merupakan pendapat hukum yang diikuti oleh mayoritas sarjana hukum seperti von Savigny, C.W. Opzoomer, A.N. Houwing dan Langemeyer. Mereka berpendapat bahwa badan hukum merupakan fiksi hukum, yakni subjek hukum yang diciptakan oleh hukum sebagai bayangan manusia yang ditetapkan oleh hukum negara. Pendapat demikian dikenal dengan teori fiksi atau

¹⁵⁴ Allan Fatchan Gani Wardhana, dkk, *Daya Lenting Konstitusi Teori, Konsep, dan Praktiknya dalam UUD NRI 1945...*, Op. Cit., hlm. 288-289.

fiktif.¹⁵⁵ Selain teori fiksi tersebut, tentu terdapat teori lain yang berbicara tentang kedudukan badan hukum sebagai salah satu subjek hukum, teori-teori tersebut di antaranya adalah teori pemisahan kekayaan, dan teori organ.

Salim HS. mendefinisikan badan hukum dengan sekelompok orang yang memiliki tujuan tertentu, harta kekayaan, serta hak dan kewajiban. Tujuan dalam hal ini diartikan sebagai arah yang hendak dituju dari pembentukan badan hukum yang tertuang dalam akta pendirian badan hukum yang bersangkutan.¹⁵⁶ Sedangkan Sri Soedewi Maschoen Sofwan mengartikan badan hukum dengan kumpulan orang-orang yang bersama-sama membentuk suatu badan atau perhimpunan yang memiliki harta kekayaan terpisah serta tujuan tertentu. Baik berbentuk himpunan maupun yayasan keduanya merupakan badan hukum yang bertindak sebagai *persoon*.¹⁵⁷ Pengertian tersebut melihat badan hukum dari aspek pendiriannya dan mengklasifikasikan badan hukum ke dalam dua bentuk yakni himpunan dan yayasan. Pengertian lain menyebutkan bahwa badan hukum merupakan badan yang memiliki harta kekayaan, hak dan kewajiban layaknya orang-orang pribadi. Pendapat ini diungkapkan oleh Soemitro yang mendefinisikan badan hukum dari aspek kewenangannya, yakni kewenangannya

¹⁵⁵ R. Ali Rido, *Badan Hukum dan Kedudukan Badan Hukum Perseroan, Perkumpulan, Koperasi, Yayasan, Wakaf*, (Bandung: Alumni, 2001), hlm. 7-8.

¹⁵⁶ Salim HS, *Pengantar Hukum Perdata Tertulis (BW)*, (Jakarta, Sinar Grafika, 2008), hlm. 26.

¹⁵⁷ Sri Soedewi Maschoen Sofwan, *Hukum Badan Pribadi*, (Yogyakarta: PB. Gadjah Mada, 1964), hlm. 64.

atas harta kekayaan yang dimilikinya serta kewenangan untuk memiliki dan melaksanakan hak dan kewajibannya.¹⁵⁸

Setiap badan hukum baru dapat dikatakan mampu bertanggungjawab secara hukum apabila memenuhi empat unsur pokok yang sekaligus menjadi syarat pendirian dari suatu badan hukum, empat unsur tersebut di antaranya adalah :

- a. Memiliki harta kekayaan yang terpisah dari subjek hukum yang lain;
- b. Memiliki tujuan tertentu yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan;
- c. Memiliki kepentingan sendiri dalam hubungan-hubungan hukum;
- d. Memiliki organisasi kepengurusan yang teratur berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan peraturan internal dari badan hukum yang bersangkutan.¹⁵⁹

Dari keempat unsur badan hukum di atas, unsur kekayaan yang terpisah dari subjek hukum lain merupakan unsur yang paling utama dari keberadaan suatu badan hukum dan agar badan hukum yang bersangkutan dapat dikategorikan sebagai badan hukum yang berdiri sendiri. Unsur tersebut sekaligus menjadi persyaratan terpenting yang nantinya akan digunakan untuk mencapai tujuan yang hendak dicapai oleh suatu badan hukum, dapat digunakan juga sebagai objek tuntutan, dan dapat dijadikan objek jaminan bagi siapapun yang sedang

¹⁵⁸ Rochmat Soemitro, *Hukum Perseroan Terbatas, Yayasan, dan Wakaf*, (Bandung: Erisco, 1993), hlm. 10.

¹⁵⁹ Arifin P. Soeria Atmadja, *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum: Teori, Praktek, dan Kritik*, (Depok: Badan Penerbit Universitas Indonesia, 2005), hlm 124-125.

mengadakan hubungan hukum dengan badan hukum tersebut. Keterpisahan kekayaan tersebut dalam pandangan Arifin Soeria Atmadja membawa implikasi pada :

- a. kreditor pribadi dari masing-masing anggota badan hukum tidak memiliki hak untuk menuntut harta kekayaan badan hukum yang bersangkutan;
- b. masing-masing anggota tidak memiliki hak untuk menagih piutang dari badan hukum yang bersangkutan kepada pihak ketiga;
- c. tidak memungkinkan adanya kompensasi antara utang pribadi dan utang badan hukum;
- d. segala bentuk hubungan hukum yang dilakukan antara anggota dengan badan hukum yang bersangkutan dilakukan selayaknya badan hukum dengan pihak ketiga;
- e. apabila terjadi kepailitan, hanya para kreditor badan hukum yang memiliki hak untuk menuntut harta kekayaan terpisah.

Di samping itu, badan hukum juga harus memiliki tujuan tertentu. Tujuan tersebut bukan merupakan tujuan dari setiap individu anggotanya maupun pendirinya melainkan tujuan dari institusi badan hukum itu sendiri. Tujuan tersebut dapat berupa tujuan yang bersifat komersial maupun ideal. Berkaitan dengan tujuan dari suatu badan hukum, penting kiranya terdapat kejelasan hubungan antara usaha yang dijalankan oleh badan hukum yang bersangkutan dengan tujuan yang hendak dicapai. Dengan adanya kejelasan hubungan tersebut dapat ditentukan wilayah kompetensi maupun kewenangan dari badan hukum

tersebut. Kejelasan hubungan tersebut menjadi penting dalam rangka untuk mempermudah dalam membedakan antara perbuatan badan hukum sebagai subjek hukum dengan perbuatan pribadi dari masing-masing anggotanya mengingat dalam menjalankan aktivitasnya badan hukum hanya dapat bertindak atau melakukan hubungan hukum melalui organ-organ jabatan yang ada di dalamnya.¹⁶⁰

Unsur yang ketiga adalah adanya kepentingan sendiri. Keberadaan kepentingan tersendiri tersebut merupakan imbas dari adanya kekayaan serta tujuan tersendiri sehingga badan hukum yang bersangkutan juga memiliki kepentingan tersendiri dalam melaksanakan hubungan-hubungan hukum. Kepentingan tersebut merupakan hak-hak subjektif yang muncul sebagai akibat dari suatu peristiwa hukum yang dilindungi oleh hukum, sehingga setiap badan hukum dapat mempertahankannya dari pihak ketiga dalam suatu pergaulan hukum.¹⁶¹

Unsur terakhir adalah memiliki organisasi yang teratur berdasarkan peraturan perundang-undangan dan peraturan internal badan hukum yang bersangkutan. Pentingnya keberadaan organisasi kepengurusan dalam suatu badan hukum dilandasi pemikiran bahwa suatu badan hukum hanya dapat melaksanakan perbuatan hukum melalui perantara organ-organnya. Ketentuan mengenai kepengurusan organisasi tersebut diatur di dalam peraturan internal badan hukum yang bersangkutan mulai dari ketentuan bagaimana organ tersebut mewakili

¹⁶⁰ Kadir Muhammad, *Hukum Perdata Indonesia*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1990), hlm. 31.

¹⁶¹ Neng Yani Nurhayani, *Hukum Perdata*, (Bandung: CV. Pustaka Setia, 2015) hlm. 91

badan hukum yang bersangkutan, bagaimana organ tersebut dipilih serta diganti dan lain sebagainya. Selain itu, ketentuan mengenai kepengurusan organisasi dalam suatu badan hukum juga tidak terlepas dari norma hukum yang berlaku dalam negara tempat badan hukum melakukan aktivitasnya. Sehingga keteraturan organ suatu badan hukum ditentukan oleh hukum negara dan peraturan internal badan hukum yang bersangkutan.¹⁶²

Badan hukum sebagai subjek hukum ciptaan manusia terbagi ke dalam berbagai macam bentuk, salah satunya apabila dilihat dari wewenang hukum yang diberikan kepada badan hukum maka badan hukum terbagi menjadi dua macam, yakni badan hukum publik dan badan hukum privat. Menurut C.S.T Kansil dan Cristine S.T Kansil badan hukum publik merupakan badan hukum yang dibentuk berdasarkan ketentuan hukum publik atau bergerak dalam ranah publik, orang banyak, atau negara pada umumnya.¹⁶³ Berdasarkan pengertian tersebut maka, badan hukum publik merupakan organ-organ negara yang dibentuk dan memiliki wewenang yang berdasarkan peraturan perundang-undangan serta dijalankan secara fungsional oleh pemerintah, eksekutif, maupun badan lain yang diberi tugas untuk menjalankannya.¹⁶⁴ Sehingga yang tergolong ke dalam badan hukum publik di sini adalah lembaga-lembaga negara, bank negara, maupun Badan Usaha Milik Negara. Sedangkan badan hukum privat atau perdata merupakan badan

¹⁶² *Ibid.*

¹⁶³ C.S.T. Kansil dan Cristine S.T. Kansil, *Pokok-Pokok Badan Hukum*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2002), hlm. 10-13.

¹⁶⁴ C.S.T Kansil dan Cristine S.T. Kansil, *Modul Hukum Dagang*, (Jakarta: Djambatan, 2001), hlm. 13.

hukum yang dibentuk dengan didasarkan pada hukum privat atau perdata. Badan hukum tersebut didirikan dalam rangka memenuhi kepentingan pribadi para pendirinya baik dalam rangka mencari keuntungan maupun lain sebagainya. Maka yang termasuk ke dalam kategori badan hukum privat berdasarkan pengertian tersebut adalah koperasi, yayasan, perseroan terbatas, dan lain sebagainya.¹⁶⁵

C.S.T Kansil dalam pendapatnya mengungkapkan bahwa perbedaan di antara badan hukum publik dengan badan hukum privat terletak pada siapa yang membentuk dan mengatur badan hukum tersebut. Apabila badan hukum tersebut didirikan oleh negara atau dalam hal ini adalah pemerintah maka badan hukum tersebut dapat dikategorikan sebagai badan hukum publik. Sedangkan apabila badan hukum tersebut diinisiasi oleh orang per orang maka badan hukum tersebut dapat dikategorikan sebagai badan hukum privat.

Berdasarkan penjelasan di atas maka badan hukum publik pada dasarnya berkaitan dengan organisasi negara sebagai pihak yang memiliki wewenang menjalankan kekuasaan negara dan negara tentu tidak dapat menjalankan kewenangan yang dimilikinya tanpa keberadaan organ-organ kenegaraan yang dimilikinya. Dalam menjalankan tugas dan tanggungjawab yang dimilikinya, organ-organ kenegaraan dapat saja membentuk badan hukum publik lainnya maupun membentuk badan hukum privat seperti koperasi, badan hukum milik negara, dan sebagainya. Kewenangan demikian tidak dimiliki oleh badan hukum privat, dalam arti badan hukum privat tidak dapat membentuk badan hukum publik dalam rangka menjalankan aktivitasnya. Namun dalam hal ini, meskipun

¹⁶⁵ Neng Yani Nurhayani, *Hukum Perdata...*, *Op. Cit.*, hlm. 90.

badan hukum publik pada intinya adalah lembaga negara atau lembaga pemerintahan. tidak semua lembaga negara dapat dikategorikan sebagai badan hukum publik. Untuk dapat dikategorikan sebagai badan hukum publik, maka lembaga negara yang bersangkutan terlebih dahulu harus memenuhi syarat-syarat sebagai badan hukum seperti apa yang telah dijelaskan sebelumnya dan statusnya sebagai badan hukum publik mesti disebutkan secara tegas berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.¹⁶⁶

Sebagai salah satu bagian dari pengertian badan hukum publik, lembaga negara memiliki pengertian yang sama dengan organ atau alat kelengkapan negara. Dalam kamus hukum Fockema Andreae yang telah diterjemahkan oleh Saleh Adiwinata dan kawan-kawan organ memiliki pengertian sebagai berikut :

“Organ adalah perlengkapan. Alat perlengkapan adalah orang atau majelis yang terdiri dari orang-orang yang berdasarkan undang-undang atau anggaran dasar wewenang mengemukakan dan merealisasikan kehendak badan hukum... Selanjutnya negara dan badan pemerintahan rendah mempunyai alat perlengkapan. Mulai dari raja (presiden) sampai pada pegawai yang rendah, para pejabat itu dapat dianggap sebagai alat-alat perlengkapan. Akan tetapi, perkataan ini lebih banyak dipakai untuk badan pemerintahan tinggi dan dewan pemerintahan yang mempunyai wewenang yang diwakilkan secara teratur dan pasti.”¹⁶⁷

¹⁶⁶ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm. 70-77

¹⁶⁷ Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam masa Transisi Demokrasi*, (Yogyakarta: UII Press, 2007), hlm. 76.

Apabila dikaitkan dengan negara maka kata organ, lembaga, atau alat kelengkapan memiliki pengertian organ yang mempunyai fungsi tertentu dalam menjalankan kekuasaan atau fungsi-fungsi negara.¹⁶⁸

Lembaga negara dalam Bahasa Belanda dikenal dengan istilah *staatorgaan* yang memiliki pengertian alat kelengkapan negara di dalam Kamus Hukum Belanda-Indonesia. Hans Kelsen mengartikan lembaga negara dengan siapa saja yang melaksanakan suatu fungsi yang diatur oleh suatu tata hukum maka dapat dikategorikan sebagai bagian dari lembaga negara. Fungsi yang dimaksud dalam pengertian tersebut adalah fungsi pembentukan norma atau fungsi pengaplikasian norma yang bermuara pada pelaksanaan sanksi hukum.¹⁶⁹ Pengertian lain mengenai lembaga negara dapat ditemukan di dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-I/2003 tentang pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran yang diputus pada tanggal 28 Juli 2004, dalam putusannya Mahkamah Konstitusi menyebutkan bahwa :

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia istilah lembaga negara tidak selalu dimaksudkan sebagai lembaga negara yang dimaksudkan dalam UUD yang keberadaannya atas dasar perintah konstitusi, tetapi juga ada lembaga negara yang dibentuk atas perintah undang-undang dan bahkan ada lembaga negara yang dibentuk atas dasar Keputusan Presiden.

Berdasarkan argumentasi yang tertuang dalam putusan Mahkamah Konstitusi tersebut maka yang dimaksud dengan lembaga negara tidaklah terbatas pada

¹⁶⁸ Saldi Isra, *Lembaga Negara Konsep, Sejarah, Wewenang, dan Dinamika Konstitusional*, (Depok: Rajawali Pers, 2020), hlm. 4

¹⁶⁹ Nyoman Mas Ayani dan Bagus Hernanto, "Gagasan Perluasan Lembaga Negara Sebagai Pihak Pemohon dalam Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara di Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia", *Jurnal Legislasi Indonesia*, (Juni 2019), Vol. 16, No. 2, hlm. 178.

lembaga yang dibentuk berdasarkan perintah konstitusi melainkan juga yang dibentuk dengan didasarkan pada peraturan perundang-undangan lainnya yang memiliki tujuan untuk menjalankan kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah dan bukan lembaga masyarakat.¹⁷⁰ Argumentasi tersebut kemudian dipertegas dengan pemikiran Jimly Asshiddiqie yang menyebutkan bahwa segala bentuk lembaga apabila lembaga tersebut dibentuk bukan dimaksudkan sebagai lembaga masyarakat maka dapat dikategorikan sebagai lembaga negara. Lembaga tersebut dapat saja berada dalam wilayah kekuasaan legislatif, eksekutif, yudikatif atau bahkan campuran. Jimly Asshiddiqie juga menyadari bahwa bentuk dari lembaga negara baik yang berkedudukan di pusat maupun di daerah telah mengalami banyak perkembangan, sehingga dalam tataran praktik seringkali dijumpai bentuk lembaga negara yang tidak merepresentasikan tiga kekuasaan yang dimiliki oleh negara sebagaimana ajaran Montesquieu.¹⁷¹

Berbagai definisi yang telah dipaparkan sebelumnya menunjukkan bahwa lembaga atau organ negara memiliki pengertian yang begitu luas dan tidak hanya terbatas pada pengertian lembaga negara yang menjalankan kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Pertama, dalam arti yang paling luas, pengertian lembaga negara mencakup seluruh individu yang melaksanakan fungsi *law-creating* dan *law applying*. Kedua, dalam arti yang luas namun lebih sempit apabila

¹⁷⁰ Isharyanto, *Hukum Kelembagaan Negara (Studi Hukum dan Konstitusi Mengenai Perkembangan Ketatanegaraan Republik Indonesia)*, (Surakarta: Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta, 2015), hlm. 6.

¹⁷¹ Jimly Asshiddiqie, "Posisi Bank Indonesia Sebagai Lembaga Negara Berdasarkan UUD 1945", (Makalah yang disampaikan dalam agenda "Forum Strategis Bank Indonesia", Jakarta, Selasa, 29 Agustus 2006), hlm. 2-3.

dibandingkan dengan pengertian yang pertama, pengertian lembaga negara mencakup seluruh individu yang melaksanakan fungsi *law creating* dan *law applying* serta menduduki jabatan pemerintahan atau jabatan publik. Ketiga, dalam arti yang lebih sempit, pengertian lembaga negara hanya mencakup institusi atau badan yang melaksanakan fungsi *law creating* dan *law applying* dalam suatu struktur pemerintahan. Keempat, dalam pengertian yang lebih sempit lagi dibandingkan dengan pengertian yang sebelumnya, pengertian lembaga negara hanya mencakup lembaga-lembaga negara yang didirikan dengan berdasarkan UUD, UU, maupun peraturan perundang-undangan lainnya yang lebih rendah. Kelima, disamping keempat pengertian di atas, terdapat pengertian lembaga negara yang hanya terbatas pada lembaga negara yang berkedudukan di tingkat pusat dan pembentukannya dan wewenangnya ditentukan oleh UUD 1945.¹⁷²

Apabila ditelusuri dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, dari berbagai konstitusi yang pernah diberlakukan di Indonesia, tidak dapat dijumpai penggunaan istilah lembaga negara dalam konstitusi-konstitusi tersebut. Konstitusi RIS dan UUDS 1950 menggunakan istilah “alat-alat perlengkapan federal” dan “alat-alat perlengkapan negara” untuk menyebut organ negara yang menjalankan kekuasaan pemerintahan. UUD 1945 sebelum amandemen juga tidak menggunakan istilah lembaga negara dan memilih menggunakan istilah “badan” sebagaimana yang tercermin dalam ketentuan Pasal 23 ayat (5) dan Pasal 24 UUD 1945 yang menggunakan istilah “badan” untuk menyebut Badan Pemeriksa Keuangan dan badan kehakiman. Begitu juga dengan UUD 1945 hasil

¹⁷² Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi...*, *Op. Cit.*, hlm. 35-36.

amandemen yang tidak memberikan definisi tertentu berkaitan dengan makna lembaga negara. Hanya terdapat satu pasal di dalam UUD 1945 hasil amandemen yang mengatur soal lembaga negara yakni ketentuan yang terdapat di dalam Pasal 24 C ayat (1) mengenai kewenangan Mahkamah Konstitusi yang salah satunya adalah menyelesaikan perkara sengketa lembaga negara yang kewenangannya disebutkan di dalam UUD 1945.

Penggunaan istilah lembaga negara justru banyak ditemukan di dalam beberapa ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Penggunaan istilah lembaga negara pertama kali muncul dalam Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 berkenaan dengan Memorandum Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia. Dalam ketentuan tersebut terdapat lampiran yang berisi tentang skema susunan kekuasaan negara Republik Indonesia. Lampiran tersebut menempatkan MPR sebagai lembaga tertinggi negara di bawah UUD serta menempatkan lembaga lain seperti Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Badan Pemeriksa Keuangan, Dewan Pertimbangan Agung, dan Mahkamah Agung di bawah kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara. Penggunaan istilah lembaga negara juga ditemukan di dalam Ketetapan MPRS No. XVI/MPRS/1966 tentang Pembentukan Panitia *Ad Hoc* MPRS yang memiliki tugas untuk melakukan penelitian terhadap lembaga-lembaga negara, melakukan penyusunan terhadap bagan pembagian kekuasaan lembaga-lembaga negara berdasarkan UUD 1945, penjelasan UUD 1945 serta melakukan penyusunan tentang perincian hak asasi manusia. Selain itu,

penggunaan istilah lembaga negara juga ditemukan di dalam Ketetapan MPRS No. X/MPRS/1966 tentang Kedudukan Semua Lembaga-Lembaga Negara Tingkat Pusat dan Daerah pada posisi dan fungsi yang diatur di dalam UUD 1945 dan Ketetapan MPRS No. III/MPRS/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara Dengan/Atau Lembaga-Lembaga Tinggi Negara.¹⁷³

Secara konseptual, keberadaan lembaga negara maupun alat-alat kelengkapan negara bertujuan untuk melaksanakan fungsi pemerintahan secara aktual. Maka dalam hal ini lembaga-lembaga negara tersebut dituntut untuk mampu menciptakan kesatuan proses dan sinergitas agar penyelenggaraan fungsi negara dapat dijalankan dengan baik.¹⁷⁴ Sedangkan dalam tataran praktis keberadaan lembaga negara dimaksudkan untuk melaksanakan dasar atau ideologi negara dalam mewujudkan tujuan dan cita-cita negara. Secara lebih rinci kehadiran lembaga negara dalam ketatanegaraan Indonesia dimaksudkan untuk menjalankan tugas dan wewenang yang meliputi :

- a. membantu mengemudikan jalannya pemerintahan suatu negara;
- b. turut serta dalam menjaga kestabilan politik, hukum, HAM, dan budaya serta mewujudkan keamanan;
- c. menciptakan kehidupan masyarakat yang kondusif, aman, dan harmonis;
- d. menjadi narahubung antara pemerintah dengan masyarakat;

¹⁷³ Isharyanto, *Hukum Kelembagaan Negara (Studi Hukum dan Konstitusi Mengenai Perkembangan Ketatanegaraan Republik Indonesia)*..., *Op. Cit.*, hlm. 2-4.

¹⁷⁴ Firmanssyah Arifin, *et al.*, *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, (Jakarta: Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN) dan Mahkamah Konstitusi, 2005), hlm. 31.

- e. menjadi sumber inspirator serta aspirator masyarakat;
- f. turut serta dalam upaya pemberantasan tindak pidana korupsi, kolusi, dan nepotisme.¹⁷⁵

Maka berdasarkan hal tersebut, keberadaan lembaga negara menjadi suatu hal yang penting dalam kehidupan bernegara. Selain sebagai institusi yang menjalankan fungsi pemerintahan, keberadaan lembaga negara juga cerminan Bergeraknya suatu negara dalam menyelenggarakan pemerintahannya. Pemerintahan dalam suatu negara dapat berjalan dengan baik apabila setiap lembaga negara yang ada mampu menjalankan tugas dan wewenangnya dengan baik.

2. Klasifikasi Lembaga Negara

Klasifikasi diartikan dengan pengelompokan terhadap sesuatu hal yang didasarkan pada standar atau spesifikasi tertentu. Kaitannya dengan lembaga negara, maka klasifikasi ini dapat dimaknai dengan penggolongan lembaga atau organ negara yang didasarkan pada standar tertentu yang telah ditetapkan. Klasifikasi terhadap lembaga negara ini dilakukan dengan maksud untuk melakukan penyusunan sistematis terhadap lembaga-lembaga negara dalam kelompok-kelompok tertentu berdasarkan spesifikasi yang telah ditentukan.

Apabila ditinjau dari kedudukannya, George Jellineck membagi lembaga negara ke dalam dua golongan, yakni lembaga negara langsung dan lembaga negara tidak langsung. Dalam hal ini untuk menentukan apakah lembaga tersebut termasuk ke dalam lembaga langsung atau tidak langsung adalah apakah lembaga

¹⁷⁵ Marwan Mas, *Hukum Konstitusi dan Kelembagaan Negara...*, *Op. Cit.*, hlm. 197.

negara tersebut bersumber langsung pada konstitusi atau tidak. Maka, yang dimaksud dengan lembaga negara langsung adalah lembaga negara yang menjadi penentu keberadaan suatu negara dan tanpa keberadaan lembaga tersebut maka suatu negara menjadi tidak ada. Sehingga dengan merujuk kepada teori trias politika yang tergolong ke dalam lembaga negara langsung adalah lembaga negara yang menjalankan kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Sedangkan lembaga negara tidak langsung adalah lembaga negara yang bersumber pada lembaga negara langsung.¹⁷⁶ Lembaga negara tidak langsung ini secara hierarki kekuasaan berada di bawah lembaga negara langsung dan bertanggungjawab kepada lembaga negara langsung. Lembaga negara tidak langsung ini dibentuk dengan dasar hukum dan fungsi sebagai berikut :

- a. Lembaga negara tidak langsung dibentuk dengan memiliki tugas tertentu yang tercantum di dalam instrumen hukum yang menjadi dasar pembentukannya dan didasarkan pada lembaga negara langsung.
- b. Lembaga negara tidak langsung terbentuk dengan didasarkan pada perjanjian untuk menyelenggarakan kepentingan umum.¹⁷⁷

Selain itu, apabila dilihat dari kedudukannya, lembaga negara menurut George Jellinek dibedakan menjadi lembaga negara utama atau primer dan lembaga negara pendukung. Lembaga negara primer merupakan lembaga negara yang didirikan dalam rangka menjalankan kekuasaan legislatif, eksekutif, dan

¹⁷⁶ Ni'matul Huda, *Sengketa Kewenangan Lembaga Negara dalam Teori dan Praktik di Mahkamah Konstitusi...*, *Op. Cit.*, hlm. 45-47.

¹⁷⁷ Lukman Hakim, *Kedudukan Komisi Negara di Indonesia: Eksistensi Komisi Negara (State Auxiliary Agency) sebagai Organ Negara yang Mandiri dalam Sistem Ketatanegaraan*, (Malang: Program Pasca Universitas Brawijaya, 2010), hlm. 25-26.

yudikatif. Sedangkan lembaga negara pendukung merupakan lembaga negara yang didirikan dengan tujuan untuk menunjang kinerja lembaga negara primer dalam menjalankan tugas dan wewenangnya.¹⁷⁸ Berkaitan dengan pembagian tersebut, Zainal Arifin Muchtar menggolongkan lembaga negara menjadi dua golongan, yakni lembaga negara dan lembaga pemerintahan. Pembagian tersebut menempatkan lembaga negara sebagai *mittenbareorgan* dan lembaga pemerintahan sebagai *unmittenbareorgan*.¹⁷⁹

Berbeda dengan pandangan Zainal Arifin Muchtar, Jimly Asshiddiqie menjelaskan bahwa lembaga negara dan lembaga pemerintahan memiliki makna yang sama, hal ini dikarenakan seringkali lembaga negara disebut dengan istilah lembaga pemerintahan ataupun lembaga pemerintahan nondepartemen. Lembaga-lembaga tersebut ada yang dibentuk dengan berdasarkan konstitusi, mandat undang-undang atau bahkan dengan berdasarkan pada keputusan presiden. Maka kedudukan lembaga tersebut bergantung pada derajat pengaturannya di dalam peraturan perundang-undangan. Lembaga negara yang dibentuk berdasarkan konstitusi memiliki kedudukan lebih tinggi dibandingkan dengan lembaga negara yang dibentuk berdasarkan pada Undang-Undang begitu juga seterusnya. Berdasarkan hal tersebut, maka pengklasifikasian lembaga negara juga didasarkan pada landasan hukum pembentukan lembaga negara yang bersangkutan. Ditinjau dari landasan hukum pembentukannya, lembaga negara dibagi atas : *pertama*,

¹⁷⁸ Jimly Asshiddiqie, "Posisi Bank Indonesia Sebagai Lembaga Negara Berdasarkan UUD 1945"..., *Op. Cit.*, hlm. 1.

¹⁷⁹ Zainal Arifin Muchtar, *Lembaga Negara Independen Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca Amandemen Konstitusi*, (Depok: PT RajaGrafindo Persada, 2016), hlm. 31.

lembaga negara yang didirikan dengan berdasarkan UUD, *kedua*, lembaga negara yang didirikan dengan berdasarkan pada Undang-Undang, *ketiga*, lembaga negara yang dibentuk berdasarkan peraturan pemerintah atau peraturan perundang-undangan yang menjadi kewenangan Presiden untuk mengeluarkannya, dan *keempat*, lembaga negara yang dibentuk dengan berdasarkan pada peraturan menteri.¹⁸⁰ Pengelompokan lembaga negara berdasarkan landasan hukum pembentukannya tersebut juga berlaku untuk lembaga negara yang berada di tingkat daerah. Lembaga negara pada tingkat daerah sendiri merupakan alat-alat perlengkapan negara yang pembiayaan lembaga tersebut dalam menjalankan aktivitasnya dibiayai oleh anggaran belanja negara maupun daerah dan tidak dimaksudkan sebagai lembaga masyarakat maupun lembaga swasta. Lembaga daerah tersebut dibedakan atas :

- a. Lembaga daerah yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Dasar, Undang-Undang, Peraturan Pemerintah maupun Peraturan Presiden yang pengangkatan anggotanya dilakukan melalui keputusan presiden atau pejabat pusat.
- b. Lembaga daerah yang dibentuk berdasarkan peraturan tingkat pusat atau peraturan daerah provinsi yang pengangkatan terhadap anggotanya dilakukan melalui keputusan presiden atau pejabat pusat.
- c. Lembaga daerah yang kewenangannya diatur di dalam peraturan daerah provinsi yang pengangkatan terhadap anggotanya dilakukan melalui keputusan gubernur.

¹⁸⁰ Gunawan A. Tauda, *Komisi Negara Independen*, (Yogyakarta: Genta Press, 2012), hlm. 64-66.

- d. Lembaga daerah yang didirikan berdasarkan peraturan gubernur serta pengangkatan anggotanya dilakukan melalui keputusan gubernur.
- e. Lembaga daerah yang dibentuk berdasarkan peraturan gubernur serta pengangkatan anggotanya dilakukan melalui keputusan bupati atau walikota.
- f. Lembaga daerah yang didirikan berdasarkan peraturan daerah kabupaten atau kota serta pengangkatan anggotanya dilakukan melalui keputusan bupati atau walikota.
- g. Lembaga daerah yang didirikan berdasarkan peraturan bupati atau walikota yang pengangkatan anggotanya dilakukan melalui keputusan bupati atau walikota.¹⁸¹

Selain itu, pengelompokan lembaga negara juga didasarkan pada fungsi dari lembaga negara tersebut. Ditinjau dari fungsinya lembaga negara dikelompokkan atas lembaga negara yang menjalankan fungsi pembentuk hukum, lembaga negara yang melaksanakan fungsi pelaksana hukum, lembaga yang melaksanakan fungsi penegakan hukum dan lembaga negara yang menjalankan fungsi campuran. Dalam tataran praktik pengelompokan berdasarkan fungsi sebagaimana disebutkan di atas dapat dikategorikan ke dalam tiga ranah, yakni kekuasaan eksekutif atau pelaksana, kekuasaan legislatif dan fungsi pengawasan, dan kekuasaan kehakiman atau fungsi yudisial. Lembaga kekuasaan eksekutif atau pelaksana diisi oleh presiden dan wakil presiden yang merupakan satu kesatuan

¹⁸¹ *Ibid.*

institusi dan lembaga pelaksana yang berasal dari cabang kekuasaan kehakiman yakni Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.

Dalam kekuasaan legislatif dan fungsi pengawasan terdapat empat lembaga negara yang menjalankan fungsi tersebut, yakni Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Majelis Permusyawaratan Rakyat, dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). DPR merupakan lembaga parlemen utama yang dalam menjalankan tugas dan fungsinya didukung oleh DPD dan MPR sebagai perpanjangan fungsi parlemen terutama yang berkaitan dengan penetapan dan perubahan konstitusi serta pemberhentian dan pengisian jabatan presiden dan wakil presiden. Meski DPD berstatus sebagai lembaga penunjang, apabila berkaitan dengan fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan pemerintahan daerah dan kepentingan daerah maka DPD dapat disebut sebagai lembaga utama. Begitu juga dengan MPR yang dapat disebut sebagai lembaga utama dikarenakan hanya MPR yang memiliki wewenang untuk melakukan penetapan dan perubahan terhadap konstitusi dan memberhentikan presiden/wakil presiden serta memilih presiden atau wakil presiden untuk mengisi jabatan tersebut. Sedangkan BPK memainkan peranan penting dalam melakukan pengawasan terhadap kebijakan negara dan pelaksanaan hukum, sehingga BPK dapat dikategorikan sebagai lembaga negara yang memiliki fungsi utama.

Dalam kekuasaan kehakiman dan fungsi yudisial terdapat tiga lembaga yang melaksanakan fungsi tersebut yakni Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, serta Komisi Yudisial. Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi merupakan lembaga negara yang menjalankan fungsi kehakiman sedangkan

Komisi Yudisial berstatus sebagai lembaga penunjang yang melakukan pengawasan terhadap hakim dan pengusulan hakim agung.¹⁸²

C. Teori Pengujian Norma

1. Konsep Pengujian Norma Hukum

Istilah norma pada dasarnya berasal dari bahasa latin dan bahasa Arab yakni *nomos* yang bermakna nilai dan dalam bahasa Arab dikenal istilah *qo'idah* yang bermakna ukuran atau nilai ukur. Kedua istilah tersebut di dalam bahasa Indonesia diartikan dengan aturan, pedoman, maupun patokan.¹⁸³ Secara terminologis, norma memiliki pengertian suatu ukuran yang mewajibkan setiap orang untuk mematuhi dalam pergaulan hidup sehari-hari baik dengan sesama manusia maupun dengan lingkungannya.¹⁸⁴ Pengertian lain menyebutkan bahwa norma dan kaidah merupakan pelebagaan nilai-nilai baik maupun buruk yang tertuang dalam bentuk peraturan yang di dalamnya memuat perintah, larangan, anjuran, maupun kebolehan. Anjuran dan perintah sebagai disebutkan di atas dapat saja memuat kaidah yang bernilai positif yang melahirkan norma-norma yang bersifat anjuran untuk melakukan sesuatu dan dapat juga berisi kaidah yang bernilai negatif sehingga melahirkan norma-norma yang berisi larangan untuk mengerjakan suatu hal.

¹⁸² Isharyanto, *Hukum Kelembagaan Negara (Studi Hukum dan Konstitusi Mengenai Perkembangan Ketatanegaraan Republik Indonesia)*..., *Op. Cit.*, hlm. 9-10.

¹⁸³ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*..., *Op. Cit.*, hlm. 1.

¹⁸⁴ Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-Undangan Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*..., *Op. Cit.*, hlm. 18.

Purnadi Purbacaraka serta Soerjono Soekanto mendefinisikan norma dengan aturan atau batasan yang digunakan oleh manusia sebagai pedoman dalam bertindak dan berperilaku.¹⁸⁵ Kelsen mengartikan norma dengan “...*that something ought to be or ought to happen, especially that a human being ought to behave in a specific way*” (sesuatu yang semestinya ada dan sudah semestinya terjadi terutama berkaitan dengan bagaimana manusia seharusnya bertindak dan berperilaku dengan cara-cara tertentu.¹⁸⁶ Sedangkan Hamid Attamimi norma adalah pola, aturan, atau patokan yang perlu untuk dirinci.¹⁸⁷

Secara umum, norma terbagi ke dalam dua jenis, yakni norma etika dan norma hukum. Norma etika merupakan norma yang berasal dari dalam diri manusia sendiri kaitannya dengan bagaimana hidup dengan pantas dan sayogyanya. Akan tetapi tidak menutup kemungkinan norma etika ini berasal dari luar manusia seperti norma agama yang berasal dari wahyu Tuhan. Norma etika meliputi norma agama, kesopanan, dan norma kesusilaan. Sedangkan norma hukum merupakan norma yang berasal dari luar diri manusia yang memiliki sifat memaksa (heteronom).¹⁸⁸ Sifat tersebut berkaitan dengan hanya masyarakat lain yang memiliki kuasa untuk menjatuhkan sanksi maupun hukuman kepada

¹⁸⁵ A. Hamid S. Attamimi, “Peranan Keputusan Presiden RI dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara (Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita VI)”, (Disertasi, Jakarta, Pascasarjana Universitas Indonesia), hlm. 302 dalam Ni’matul Huda, *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan...*, *Op. Cit.*, hlm. 15.

¹⁸⁶ Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka, *Perihal Kaidah Hukum*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1989), hlm. 6.

¹⁸⁷ Hans Kelsen, *Pure Theory of Law*, (Berkeley: Universitas California Press, 1978), hlm. 4.

¹⁸⁸ Soedikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, (Yogyakarta: Liberty, 1999), hlm. 5

siapapun yang melanggar norma hukum, dalam hal ini lembaga peradilan yang memiliki kuasa akan hal tersebut.

Norma hukum terbagi ke dalam berbagai macam, Maria Farida membedakan norma hukum ke dalam berbagai jenis apabila dilihat dari bentuk dan sifatnya yang meliputi :

- a. Apabila dilihat dari hal yang dituju, norma hukum terbagi ke dalam norma hukum umum dan norma hukum individual;
- b. Apabila dilihat dari objek yang diatur maka norma hukum terbagi ke dalam norma hukum abstrak dan norma hukum konkrit;
- c. Apabila dilihat dari daya berlakunya, norma hukum dibedakan menjadi norma hukum yang *einmahlig* dan norma hukum yang *dauerhaftig*;
- d. Apabila dilihat dari wujudnya, norma hukum terbagi ke dalam norma hukum tunggal dan norma hukum berpasangan.¹⁸⁹

Kaitannya dengan pengujian norma hukum, dalam tataran praktik terdapat tiga jenis norma hukum yang dapat diuji, norma hukum tersebut biasanya dikenal dengan sebutan *norm control mechanism*. Ketiga norma tersebut merupakan jenis norma hukum yang muncul akibat proses pengambilan keputusan hukum, norma tersebut meliputi keputusan normatif yang bersifat mengatur atau yang biasa disebut dengan *regeling*, keputusan normatif yang bersifat penetapan administratif (*beschikking*), dan keputusan normatif yang bersifat penghakiman (*judgement*) atau yang biasa disebut dengan vonis. Ketiga jenis norma tersebut dapat diuji

¹⁸⁹ Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-Undangan Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan...*, *Op. Cit.*, hlm. 26-20.

kebenarannya dengan mekanisme peradilan maupun *non justisial*. Apabila pengujian tersebut dilakukan oleh lembaga peradilan maka proses pengujiannya disebut dengan *judicial review*. Akan tetapi, apabila pengujian terhadap norma-norma tersebut dilakukan oleh bukan lembaga peradilan maka proses pengujiannya tidak dapat disebut sebagai *judicial review*. Sehingga penyebutan terhadap proses pengujian terhadap norma-norma tersebut tergantung kepada lembaga yang melakukan pengujian. Pengujian norma hukum dapat dilakukan oleh lembaga legislatif maupun lembaga eksekutif yang proses pengujiannya biasa disebut dengan *legislatif review* dan *executive review*. Norma-norma hukum di atas yang tergolong ke dalam *norm control mechanism* dapat saja berupa *individual and concrete norm* maupun *general and abstract norm* yang proses pengujian terhadapnya dilakukan sebagai salah satu bentuk kontrol dan pengawasan terhadap norma-norma hukum.¹⁹⁰

Pengujian terhadap norma hukum memiliki istilah penyebutan yang beragam seperti *toetsingrecht*, *judicial review*, *constitutional review*, dan lain sebagainya. Apabila diartikan dengan tanpa mengaitkannya dengan suatu sistem hukum tertentu *toetsingrecht* memiliki arti hak menguji, wewenang untuk menguji, maupun hak uji. Istilah tersebut biasanya digunakan untuk menggambarkan hak maupun kewenangan menguji keseluruhan bentuk peraturan perundang-undangan yang berada dalam hierarki peraturan perundang-undangan

¹⁹⁰ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, (Jakarta: Konpress, 2006), hlm. 1-2.

yang dilakukan baik oleh hakim, pemerintah, maupun lembaga legislatif.¹⁹¹ Dalam perspektif *toetsingrecht*, pengujian memiliki arti aktivitas menilai, memeriksa, dan memutuskan persoalan tingkat konstitusionalitas suatu peraturan perundang-undangan terhadap peraturan perundang-undangan yang secara hierarki memiliki kedudukan yang lebih tinggi oleh suatu lembaga negara yang oleh undang-undang dasar ataupun undang-undang diberi wewenang untuk melakukan hal tersebut.¹⁹² Miriam Budiardjo mendefinisikan *toetsingrecht* dengan kewenangan menguji untuk menilai sesuai atau tidaknya peraturan hukum yang secara hierarki memiliki kedudukan lebih rendah dengan peraturan hukum yang lebih tinggi.¹⁹³ Istilah tersebut biasanya digunakan untuk menggambarkan proses pengujian baik yang dilakukan oleh lembaga legislatif (*legislatif review*), eksekutif (*executive review*), maupun pengujian norma hukum oleh lembaga yudikatif (*judicial review*).¹⁹⁴

Berdasarkan hal tersebut, *toetsingrecht* memiliki pengertian yang luas mencakup segala jenis pengujian terhadap norma hukum. Sehingga peristilahan yang muncul sangat bergantung kepada subjek dan objek dalam pengujian norma tersebut. Apabila dilihat dari subjek dalam pengujian peraturan perundang-undangan, maka *toetsingrecht* dapat dilekatkan kepada lembaga legislatif, eksekutif, maupun yudikatif. Apabila *toetsingrecht* dikaitkan dengan objek dan

¹⁹¹ Muchammad Ali Safa'at, "Toetsingrecht, Judicial Review, Constitutional Review", *Berita Mahkamah Konstitusi*, (Januari-Februari 2006), No. 14, hlm. 47.

¹⁹² Sri Soemantri, *Hak Menguji Material di Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1986), hlm. 8.

¹⁹³ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik...*, *Op. Cit.*, hlm. 355.

¹⁹⁴ Feri Amsari, *Perubahan UUD 1945; Perubahan Konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia melalui Putusan Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Rajawali Press, 2013), hlm. 80.

waktu maka hak menguji tersebut dapat dilakukan secara *a posteriori* dan secara *a priori*. Kewenangan menguji secara *a posteriori* dilakukan apabila objek pengujiannya berupa undang-undang dan setelah terjadinya perbuatan maupun tindakan pemerintah. Mekanisme pengujian tersebut biasa disebut dengan *judicial review*. Sedangkan kewenangan menguji secara *a priori* dilakukan apabila yang menjadi objek pengujian adalah rancangan undang-undang yang telah disetujui namun belum diundangkan. Mekanisme pengujian tersebut biasa disebut dengan *judicial preview*.¹⁹⁵

Pengujian terhadap norma hukum sering disebut juga dengan istilah *judicial review*. Secara singkat, *judicial review* memiliki pengertian *the power of courts to decide upon the constitutionality of legislative act* (kewenangan dari pengadilan untuk menilai konstittusionalitas undang-undang produk legislatif).¹⁹⁶ Pengertian *judicial review* juga ditemukan di dalam *Black's Law Dictionary* yang mendefinisikan *judicial review* dengan :

- a. *A Court's power to review the actions of other branches or level of government; esp., the court's power to invalidated legislative and executive actions as being unconstitutional* (Kewenangan yang dimiliki oleh pengadilan untuk melakukan pengujian terhadap perbuatan pemerintah dan cabang pemerintah lainnya, terutama berkaitan dengan kewenangan

¹⁹⁵ Paulus Effendi Lotulung, *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum terhadap Pemerintah*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993), hlm. Xvii.

¹⁹⁶ Danielle E. Finck, "Judicial Review: The United States Supreme Court Versus the German Constitutional Court", 20 *B.C. Int'l & Comp. L. Rev.* 123 (1997), <http://lawdigitalcommons.bc.edu/iclr/vol20/iss1/5>, hlm. 124.

pengadilan untuk membatalkan perbuatan legislatif dan eksekutif yang tidak sesuai dengan konstitusi).;

- b. *The constitutional doctrine providing for this power* (Kewenangan dalam rangka menutupi kekurangan dan melengkapi doktrin konstitusional);
- c. *A court's review of lower court's or an administrative body's factual or legal finding* (Pengujian yang dilakukan terhadap putusan pengadilan yang secara hierarki memiliki kedudukan lebih rendah maupun pengujian terhadap putusan lembaga-lembaga administratif dengan didasarkan pada fakta dan penemuan hukum).¹⁹⁷

Joseph Tanenhus sebagaimana yang dikutip oleh Zainal Arifin Hoesein mengartikan *judicial review* dengan *the process with his a body judicial specify unconstitutional from action-what is done by legislatif body abd by executive head*. Pengertian tersebut mengandung rumusan bahwa *judicial review* adalah proses pengujian terhadap tingkat konstitusionalitas suatu produk hukum yang dihasilkan baik oleh lembaga legislatif maupun eksekutif. Berdasarkan pengertian tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa di dalam *judicial review* terdapat tiga elemen penting yang meliputi, *pertama* bahwa lembaga yang berwenang melakukan pengujian adalah lembaga kehakiman. *Kedua* dalam *judicial review* terdapat pertentangan norma hukum antara norma hukum yang secara hierarki memiliki kedudukan lebih rendah dengan norma hukum yang lebih tinggi. *Ketiga*,

¹⁹⁷ Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary*, (Minnesota: Thomson Reuters, 2009), hlm. 924.

yang menjadi objek dalam *judicial review* adalah produk hukum maupun tindakan dan perbuatan lembaga eksekutif dan legislatif.¹⁹⁸

Mauro Cappelletti mengungkapkan bahwa mekanisme pengujian peraturan perundang-undangan oleh lembaga peradilan sejatinya telah ada dalam sistem hukum Yunani Kuno. Dalam sistem hukum tersebut terdapat ketentuan yang tidak memperkenankan peraturan yang lebih rendah menyimpangi ketentuan yang terdapat di dalam peraturan yang lebih tinggi. Praktek penerapan *judicial review* juga ditemukan di Kerajaan Athena yang dalam sistem hukumnya membedakan antara konstitusi (*nomoi*) dengan undang-udang (*psephisma*). Perbedaan dua jenis norma hukum tersebut kemudian diikuti dengan aturan yang melarang kaidah hukum yang berbentuk undang-undang bertentang dengan konstitusi (*nomoi*).¹⁹⁹

Konsep *judicial review* sejatinya merupakan konsep yang lahir dalam tradisi hukum *Anglo Saxon*. Istilah tersebut merupakan istilah yang muncul dalam praktik hukum di Amerika Serikat, meskipun di dalam konstitusi Amerika Serikat tidak ditemukan ketentuan yang memberikan wewenang kepada Mahkamah Agung untuk melakukan pengujian terhadap norma hukum. Sejarah lahirnya konsep *judicial review* tidak dapat terlepas dari putusan Mahkamah Agung Amerika Serikat terkait dengan perkara *Marbury Vs Madison* pada tahun 1803. Secara singkat, kronologis dari kasus tersebut bermula dengan permohonan yang

¹⁹⁸ Zainal Arifin Hoesein, *Judicial Review di Mahkamah Agung: Tiga Dekade Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, (Jakarta: Rajawali Press, 2009), hlm. 41-42.

¹⁹⁹ Machmud Aziz, "Pengujian Peraturan Perundang-undangan dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia", *Jurnal Konstitusi*, (Oktober 2010), Vol. 7, No. 5 hlm. 124.

dilayangkan oleh William Marbury kepada Mahkamah Agung untuk menerbitkan *write of Mandamus* yakni perintah pengadilan kepada Secretary of State yang pada waktu itu dijabat oleh James Madison untuk menyerahkan surat penugasannya sebagai hakim kepadanya secara pribadi sebagaimana ketentuan yang terdapat di dalam Pasal 13 Judiciary Act tahun 1789. Hal tersebut disebabkan karena surat pengangkatan William Marbury sebagai hakim yang sebelumnya telah mendapat persetujuan Senat dan telah ditandatangani oleh presiden dan telah disematkan *the Seal of the United States* oleh Secretary of State belum diserahkan secara pribadi kepada William Marbury. Akan tetapi permohonan tersebut ditolak oleh Mahkamah Agung Amerika Serikat dengan dalih bahwa ketentuan yang terdapat di dalam Pasal 13 Judiciary Act tahun 1789 merupakan penambahan kewenangan di luar kewenangan yang telah ditetapkan di dalam konstitusi Amerika Serikat, sehingga Mahkamah Agung Amerika Serikat menilai bahwa ketentuan tersebut merupakan ketentuan yang bertentangan dengan konstitusi Amerika Serikat.²⁰⁰

Berkaitan dengan putusan tersebut Laura Langer menjelaskan bahwa putusan tersebut telah memberikan wewenang kepada Mahkamah Agung untuk membatalkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan konstitusi. Kewenangan tersebut dapat digunakan oleh hakim sebagai alat untuk menilai kesesuaian atau tidaknya tindakan pemerintah dengan konstitusi. Laura Langer menambahkan bahwa kewenangan tersebut merupakan salah satu bentuk tindakan yudisial yang paling penting untuk mempengaruhi kebijakan publik,

²⁰⁰ William H. Rehnquist, *The Supreme Court How it Was, How it is*, (New York: William Morrow, 1989), hlm. 99-114.

terutama berkaitan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan melalui prose pengujian oleh lembaga peradilan.²⁰¹ Praktek yang dilakukan oleh Mahkamah Agung Amerika Serikat tersebut yang kemudian menjadi dasar pengujian konstiusionalitas undang-undang di berbagai dunia dengan dasar pemikiran bahwa undang-undang maupun peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak diperkenankan bertentangan dengan konstitusi.

Praktek *judicial review* di Amerika Serikat tersebut juga telah melahirkan dua pandangan yang masing-masing dari pandangan tersebut memberikan pembenaran atas praktik *judicial review* di atas. Pandangan pertama mengungkapkan bahwa *judicial review* merupakan kewenangan otomatis yang dimiliki oleh Mahkamah Agung. Pandangan ini juga menempatkan konstitusi sebagai hukum tertinggi dalam suatu negara yang ditetapkan berdasarkan kehendak rakyat. Sebagai hukum tertinggi, maka seluruh peraturan perundang-undangan yang ada harus selaras dengan konstitusi dan apabila terdapat ketentuan hukum yang tidak sesuai maka sudah menjadi kewajiban dari Mahkamah Agung untuk menyatakan *unconstitutional* terhadap ketentuan hukum yang bersangkutan. Pandangan kedua menyatakan bahwa *judicial review* merupakan kekuasaan yang bebas dari Mahkamah Agung. Menurut pandangan ini, segala sesuatu yang telah diatur di dalam konstitusi sejatinya merupakan buatan manusia. Sebagai produk manusia, maka hal yang telah diatur di dalam konstitusi suatu saat dapat saja menjadi tidak jelas mengingat fitrah manusia yang tidak luput dari keterbatasan.

²⁰¹ Laura Langer, *Judicial Review in State Supreme Courts*, (New York: State University of New York Press, 2002), hlm. 4.

Sehingga apabila terjadi ketidakjelasan makna maka Mahkamah Agung memiliki hak dan kewajiban untuk memperjelas ketentuan tersebut.²⁰²

Berdasarkan pemaparan di atas maka kewenangan untuk melakukan *judicial review* merupakan sebuah kewenangan yang diberikan kepada lembaga peradilan baik itu Mahkamah Agung maupun lembaga peradilan lainnya seperti Mahkamah Konstitusi untuk membatalkan setiap perbuatan pemerintah dan peraturan perundang-undangan sebagai produk hukum yang dihasilkan oleh pemerintah dengan dasar bahwa perbuatan dan peraturan perundang-undangan tersebut bertentangan dengan konstitusi. Sehingga apabila dibandingkan dengan *toetsingrecht*, *judicial review* memiliki pengertian yang lebih sempit dikarenakan *toetsingrecht* mencakup seluruh kegiatan pengujian terhadap norma hukum baik yang dilakukan oleh kekuasaan legislatif, eksekutif, maupun yudikatif.²⁰³

Dalam konsepsi negara hukum, *judicial review* memiliki keterkaitan dengan teori *trias politica* atau teori pemisahan kekuasaan yang dipopulerkan oleh Montesquieu. Teori tersebut pada intinya mengungkapkan bahwa pemisahan kekuasaan merupakan suatu hal yang penting dalam rangka menjamin adanya kebebasan politik setiap anggota masyarakat negara. Kebebasan politik tersebut ditandai dengan adanya perasaan tenteram dikarenakan setiap warga negara merasa dilindungi dan dijamin keselamatan dan keamanannya. Dalam rangka menciptakan kondisi tersebut maka diperlukan penataan terhadap lembaga yang

²⁰² Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, (Yogyakarta: UII Press, 2005), hlm. 87.

²⁰³ King Faisal Sulaiman, *Teori Peraturan Perundang-Undangan dan Aspek Pengujiannya...*, *Op. Cit.*, hlm. 104.

menjalankan fungsi kenegaraan agar setiap orang tidak merasa takut terhadapnya. Penataan terhadap lembaga negara tersebut salah satunya melalui memisahkan lembaga penyelenggara negara ke dalam berbagai cabang kekuasaan.

Dengan adanya pemisahan kekuasaan tersebut maka tidak akan memungkinkan terjadinya penggabungan kekuasaan lembaga yudikatif dengan kekuasaan legislatif. Apabila kedua cabang kekuasaan tersebut digabungkan maka setiap orang akan berada dalam kendali orang lain dan akan muncul tindakan kesewenang-wenangan. Begitu juga apabila kekuasaan yudikatif digabungkan dengan kekuasaan eksekutif maka dalam hal ini hakim dapat saja melakukan tindakan kesewenang-wenangan dan melakukan penindasan terhadap masyarakat. Untuk mencegah adanya tindakan kesewenang-wenangan, maka diperlukan prinsip *check and balances* dalam berbagai cabang kekuasaan. Salah satu bentuk penerapan prinsip tersebut adalah dengan memberikan kewenangan *judicial review* kepada lembaga peradilan atau yudikatif.²⁰⁴

Dalam pandangan teori konsitusi, keberadaan mekanisme *judicial review* merupakan salah satu bentuk usaha yang dilakukan dalam rangka memperkuat konsep negara yang menempatkan konstitusi sebagai hukum tertinggi. Pandangan demikian tidak terlepas dari keberadaan pemikiran Hans Kelsen yang menjelaskan bahwa tatanan norma hukum pada dasarnya merupakan sistem norma yang bertingkat dengan menempatkan konstitusi sebagai hukum tertinggi, namun di atas konstitusi tersebut terdapat norma hukum yang lebih tinggi yang tidak termasuk sebagai norma hukum positif yang biasa disebut dengan istilah

²⁰⁴ Machmud Aziz, "Pengujian Peraturan Perundang-undangan dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangn Indonesia"..., *Op. Cit.*, hlm. 121.

groundnorm. Sebagai konsekuensi adanya teori tersebut maka norma hukum yang secara hierarki memiliki kedudukan lebih rendah tidak diperkenankan bertentangan dengan kaidah hukum yang lebih tinggi serta kaidah tersebut pada dasarnya dibentuk berdasarkan perintah kaidah hukum yang lebih tinggi. Pertentangan antar norma hukum atau peraturan perundang-undangan merupakan suatu hal yang mungkin terjadi mengingat peraturan perundang-undangan merupakan produk politik. Mahfud MD menjelaskan bahwa terdapat dua faktor yang menyebabkan suatu peraturan perundang-undangan bertentangan dengan norma hukum yang lebih tinggi, dua faktor tersebut adalah, *pertama* lembaga legislatif dan pemerintah sebagai lembaga yang memegang wewenang sebagai pembentuk peraturan perundang-undangan pada dasarnya merupakan lembaga politik yang kental akan kepentingan politik di dalamnya, sehingga dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan sangat dimungkinkan lembaga yang bersangkutan membentuk kaidah hukum dengan dasar kepentingan politik mereka sendiri maupun kelompok mayoritas yang duduk di lembaga tersebut. *Kedua* pemerintah dan lembaga legislatif pada kenyataannya lebih banyak diisi oleh orang-orang dengan latar pendidikan bukan hukum dan bukan ahli hukum yang berimplikasi pada ketidakmampuan mereka untuk berfikir berdasarkan logika hukum. Alhasil, produk hukum yang dihasilkan sangat rentan memiliki pertentangan dengan ketentuan norma hukum yang lebih tinggi akibat ketidakpahaman mereka.²⁰⁵ Sehingga *judicial review* dalam hal ini digunakan sebagai instrumen untuk membersihkan peraturan perundang-undangan dari unsur

²⁰⁵ Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta: Rajawali Press, 2010), hlm. 127.

kepentingan politik sekaligus memastikan keabsahan suatu peraturan perundang-undangan apakah bertentangan dengan norma hukum yang lebih tinggi atau tidak.

Smith Bailey sebagaimana yang telah dikutip oleh M. Yahya Harahap mengungkapkan bahwa *judicial review* dibangun di atas doktrin *ultra vires*. Berdasarkan doktrin tersebut maka *judicial review* diberi hak dan wewenang untuk :

- a. Melakukan pengawasan terhadap batas kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah kaitannya dengan kewenangannya untuk menerbitkan peraturan perundang-undangan. Pengawasan tersebut dilakukan untuk memastikan bahwa tindakan pemerintah dalam menerbitkan peraturan perundang-undangan telah sesuai dengan batas yurisdiksi kewenangannya.
- b. Apabila mengacu pada doktrin *ultra vires*, maka jabatan publik telah ditentukan batas kewenangannya yang diatur baik di dalam konstitusi maupun peraturan perundang-undangan lainnya. Berdasarkan hal tersebut maka lembaga kehakiman diberikan wewenang untuk memastikan bahwa pemerintah telah bertindak berdasarkan batas kewenangan yang dimilikinya.
- c. Pengawasan yang dilakukan melalui *judicial review* ini memiliki tujuan agar setiap penguasa baik di tingkat pusat maupun daerah tidak menyimpangi batasan kewenangan yang telah ditentukan di dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.²⁰⁶

²⁰⁶ M. Yahya Harahap, *Kekuasaan Mahkamah Agung, Pemeriksaan Kasasi dan Peninjauan Kembali Perkara Perdata*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), hlm. 97.

Berdasarkan hal di atas maka *judicial control* merupakan suatu hal yang penting agar setiap undang-undang maupun peraturan perundang-undangan lainnya tidak bertentangan dengan konstitusi. Keberadaan norma hukum di dalam konstitusi akan menjadi sebuah norma hukum yang tidak berarti apabila tidak terdapat lembaga yang menjaga dan mempertahankan norma hukum yang tercantum di dalamnya. Dalam hal ini *judicial review* berfungsi untuk menjaga peraturan perundang-undangan agar tidak bertentangan dengan konstitusi sekaligus memperbaiki peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan konstitusi untuk mewujudkan kepastian hukum serta perlindungan hukum bagi masyarakat. Pendapat serupa juga diungkapkan oleh Harjono yang mengungkapkan bahwa fungsi dari *judicial review* pada dasarnya adalah melakukan kontrol terhadap proses pembuatan peraturan perundang-undangan untuk mencegah terjadinya penyimpangan oleh produk hukum yang dihasilkan lembaga legistatif dengan politik hukum konstitusi. Dengan kontrol tersebut maka diharapkan pembentuk undang-undang lebih memperhatikan ketentuan dan rambu-rambu hukum yang ada.²⁰⁷

2. Pengujian Peraturan Perundang-Undangannya oleh Mahkamah Agung

Mahkamah Agung merupakan salah satu lembaga tinggi negara yang menjalankan kekuasaan kehakiman bersama dengan badan-badan peradilan yang berada di bawahnya dan juga Mahkamah Konstitusi. Hal tersebut sebagaimana

²⁰⁷ Ali Marwan Hsb, *Konsep Judicial Review dan Pelembagaannya di Berbagai Negara*, (Malang: Setara Press, 2017), hlm. 47-48.

yang tertuang di dalam Pasal 24 ayat (2) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi :

*“Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi”.*²⁰⁸

Berdasarkan ketentuan tersebut, maka dalam struktur ketatanegaraan Indonesia pasca amandemen UUD 1945 kekuasaan kehakiman dijalankan oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Hal tersebut berbeda dengan ketentuan konstitusi sebelum diadakannya amandemen. Sebelum amandemen, Mahkamah Agung merupakan satu-satunya lembaga yang menjalankan kekuasaan kehakiman beserta dengan peradilan yang berada di bawahnya. Sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan yang secara terang memberikan kuasa kepada Mahkamah Agung untuk menjalankan kekuasaan kehakiman. Kekuasaan kehakiman sendiri merupakan kewenangan untuk menjalankan peradilan yang meliputi aktivitas pemeriksaan, penilaian, penetapan nilai perilaku manusia maupun subjek hukum lainnya, serta menetapkan nilai atas suatu situasi konkret tertentu yang berkaitan dengan hukum dan menyelesaikan persoalan hukum yang ada akibat perilaku subjek hukum tertentu berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku.²⁰⁹

²⁰⁸ Pasal 24 ayat (2).

²⁰⁹ Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum – Sebuah Pengantar*, (Yogyakarta: Liberty, 1996), hlm. 102.

Kewenangan Mahkamah Agung dalam melakukan pengujian terhadap peraturan perundang-undang diatur di dalam beberapa ketentuan perundang-undangan di antaranya adalah :

- a. Pasal 24 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia

Tahun 1945 yang menyatakan bahwa :

“Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.”

- b. Pasal 26 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang

Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman yang berbunyi :

“Mahkamah Agung berwenang untuk menyatakan tidak sah semua peraturan perundang-undangan dari tingkat yang lebih rendah dari undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.”

Ketentuan sebagaimana disebutkan di atas telah diubah dengan ketentuan yang terdapat di dalam Pasal 18 ayat (2) huruf b dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang kekuasaan Kehakiman yang menyebutkan :

“Mahkamah Agung mempunyai kewenangan menguji peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang. Putusan mengenai tidak sahnya peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b dapat diambil baik berhubungan dengan pemeriksaan tingkat kasasi maupun berdasarkan permohonan langsung kepada Mahkamah Agung.”

- c. Pasal 11 ayat (4) Ketetapan MPR No. III/MPR/1978 yang berbunyi

“Mahkamah Agung mempunyai wewenang menguji secara materiil hanya terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang.”

- d. Pasal 31 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 sebagaimana yang telah diubah oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung yang menyebutkan bahwa “Mahkamah Agung mempunyai kewenangan menguji peraturan perundang-undangan di bahwa undang-undang terhadap undang-undang.”

Kewenangan tersebut sejatinya merupakan tindak lanjut dari pemikiran Moh. Yamin pada saat perumusan naskah konstitusi negara Indonesia dalam sidang BPUPKI. Dalam gagasannya, Moh. Yamin mengusulkan untuk diadakannya mekanisme untuk pengujian keabsahan isi undang-undang terhadap konstitusi oleh lembaga peradilan. Sebagai tindak lanjut dari gagasan tersebut, untuk pertamakalinya pengujian peraturan perundang-undangan dikenal dalam sejarah ketatanegaraan di Indonesia semenjak diberlakukannya Konstitusi RIS pada tahun 1949-1950. Pada masa itu terdapat dua jenis undang-undang, yakni undang-undang negara bagian dan undang-undang negara federal. Dalam hal ini Mahkamah Agung diberikan wewenang untuk melakukan pengujian terhadap undang-undang negara bagian.²¹⁰ Namun pada saat diberlakukannya UUDS 1950, mekanisme pengujian peraturan perundang-undangan ditiadakan karena sifat undang-undang pada waktu itu yang tidak dapat diganggu gugat sebagaimana yang tertuang di dalam Pasal 95 ayat (2) UUDS. Mekanisme pengujian peraturan perundang-undangan kembali dikenal semenjak diundangkannya UU. NO. 14

²¹⁰ M. Nur Sholikin, et. al., *Pengujian Undang-Undang dan Proses Legislasi*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, 2007), hlm. 14.

Tahun 1970 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman dengan ketentuan sebagaimana yang telah disebutkan di atas.²¹¹

Prosedur pengujian peraturan perundang-undangan di Mahkamah Agung pertamakali diatur di dalam PERMA No. 1 Tahun 1999 tentang Hak Uji Materiil sebagai tindak lanjut dari Pasal 79 UU. No. 14 Tahun 1985. Apabila mengacu pada ketentuan yang terdapat di dalam PERMA tersebut maka, kewenangan Mahkamah Agung dalam melakukan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang dapat dilakukan dengan melalui persidangan gugatan “*judicial review*” yang bersifat khusus. Dalam hal ini pengujian tersebut dilakukan dengan melalui proses acara yang diawali dengan suatu gugatan oleh pihak-pihak terkait secara kelembagaan. Sehingga pengujian tersebut dapat dilakukan dengan saling menghadapkan pihak-pihak terkait secara institusional di depan Mahkamah Agung maupun di depan Pengadilan Tingkat Pertama. Selain itu, pengujian peraturan perundang-undangan juga dapat dilakukan secara prosessual, yakni tanpa melalui gugatan institusional. Model pengujian ini dilakukan atas dasar kebebasan hakim dalam memutus suatu perkara. Dalam hal ini pengujian secara langsung dilaksanakan oleh hakim di dalam persidangan menyangkut materi-materi yang terkait.²¹²

PERMA No. 1 Tahun 1993 kemudian diubah dengan ditetapkannya PERMA No. 1 Tahun 1999. PERMA tersebut menerangkan bahwa pengajuan hak uji materiil di Mahkamah Agung dapat dilakukan melalui dua cara, yakni gugatan

²¹¹ M. Nur Sholikin, “Perbaikan Prosedur Pengujian Peraturan Perundang-Undangan di Mahkamah Agung”, *Jurnal Hukum dan Peradilan*, (2 Juli 2014), Vol. 3, No. 2, hlm. 152.

²¹² Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, (Yogyakarta, FH UII Press, 2004), hlm. 196-198.

dan permohonan keberatan. Gugatan dalam proses pengujian ini mengandung pengertian tuntutan yang dilayangkan kepada badan maupun pejabat tata usaha negara berkaitan dengan suatu peraturan perundang-undangan tertentu di bawah undang-undang yang diajukan ke Mahkamah Agung. Sedangkan permohonan keberatan memiliki arti suatu permohonan yang memuat keberatan atas diberlakukannya suatu peraturan perundang-undangan yang dinilai bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang diajukan kepada Mahkamah Agung untuk memperoleh putusan.

PERMA tersebut kemudian juga diubah dengan disahkannya PERMA No. 1 Tahun 2004 yang mengubah ketentuan sebagaimana diuraikan di atas. Dalam PERMA No, 1 Tahun 2004 pengujian peraturan perundang-undangan di Mahkamah Agung hanya dapat dilakukan melalui mekanisme permohonan keberatan. Permohonan keberatan tersebut dapat dilakukan dengan datang langsung ke Mahkamah Agung atau melalui Pengadilan Negeri dengan wilayah yurisdiksi yang mencakup tempat tinggal pemohon. Permohonan tersebut memiliki tenggang waktu 180 hari semenjak ditetapkannya peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.²¹³

PERMA terbaru yang mengatur prosedur pengujian peraturan perundang-undangan oleh Mahkamah Agung adalah PERMA No. 1 Tahun 2011. Mengacu pada PERMA tersebut, pengujian peraturan perundang-undangan di Mahkamah Agung dapat dilakukan dengan melalui dua cara yakni diajukan langsung kepada Mahkamah Agung atau melalui Pengadilan Negeri yang membawahi wilayah

²¹³ Ni'matul Huda, *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan...*, *Op. Cit.*, hlm. 140.

hukum dari pemohon.²¹⁴ Apabila pengajuan diajukan melalui Mahkamah Agung maka proses pendaftaran meliputi :

- a. Panitera Mahkamah Agung akan membukukan registrasi berdasarkan dengan kode pencatatan di Mahkamah Agung;
- b. Panitera Mahkamah Agung melakukan pemeriksaan terhadap kelengkapan berkas dan jika terdapat kekurangan maka panitera akan meminta langsung kepada pemohon atau kuasanya;

Sedangkan apabila diajukan pada Pengadilan Negeri, maka proses pendaftaran meliputi :

- a. Penitera Pengadilan Negeri akan terlebih dahulu mencatatnya dalam buku registrasi berdasarkan kode pencatatan di Mahkamah Agung;
- b. Penitera Pengadilan Negeri melakukan pemeriksaan terhadap kelengkapan berkas dan jika terdapat kekurangan panitera akan memintanya langsung kepada pemohon atau kuasanya;
- c. Sehari setelahnya, panitera Pengadilan Negeri melakukan pengiriman berkas permohonan pengujian kepada Mahkamah Agung.

Berkas permohonan pengujian dibuat rangkap berdasarkan dengan kebutuhan yang di dalamnya telah memuat alasan-alasan keberatan sebagai dasar pengajuan permohonan dan harus ditandatangani oleh pemohon atau kuasanya. Setelah dinyatakan lengkap, maka berkas permohonan akan disampaikan kepada pihak termohon melalui Panitera Mahkamah Agung dan setelah empat belas hari berkas permohonan diterima oleh pihak termohon, maka pihak termohon berkeharusan

²¹⁴ Imam Soebechi, *Judicial Review Perda Pajak dan Retribusi Daerah*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm. 234.

mengirimkan jawabannya kepada Panitera Mahkamah Agung. Setelah itu panitera akan menyampaikan jawaban kepada Ketua Mahkamah Agung untuk kemudian ditetapkan Majelis Hakim Agung. Penetapan tersebut dilakukan oleh Ketua Muda Bidang Tata Usaha Negara atas nama Ketua Mahkamah Agung.²¹⁵ Majelis hakim yang telah ditunjuk akan melakukan pemeriksaan dan memutus perkara dengan waktu yang sesingkat-singkatnya berdasarkan asas peradilan sederhana, cepat, dan biaya ringan.

Batu uji yang digunakan dalam pengujian peraturan perundang-undangan oleh Mahkamah Agung tidaklah sebatas pada Undang-Undang saja. Hal tersebut mengacu pada pemikiran Maria Farida Indrati berkaitan dengan dinamika norma hukum vertikal yang menyebutkan bahwa keberadaan suatu norma hukum itu bersumber dan berdasarkan pada norma hukum di atasnya. Hal tersebut berlaku terus ke atas sampai pada suatu norma hukum yang menjadi sumber dari norma hukum yang berada di bawahnya. Dalam hal ini apabila mengambil kasus berkaitan dengan pengujian peraturan desa, maka dapat dimungkinkan peraturan desa tersebut bertentangan dengan peraturan daerah dan tidak bertentangan langsung dengan undang-undang yang memiliki sifat jauh lebih abstrak, sehingga dalam kasus tersebut maka sudah semestinya batu uji yang digunakan adalah peraturan daerah yang bersangkutan. Selain itu, apabila kita merujuk pada ketentuan yang terdapat di dalam Pasal 1 angka 1 PERMA No. 1 Tahun 2011 yang menyebutkan bahwa “Hak uji materil adalah hak Mahkamah Agung untuk menilai materi muatan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang

²¹⁵ Imam Soebechi, *Hak Uji Materil*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2016), hlm. 190.

terhadap peraturan perundang-undangan dengan tingkat lebih tinggi”. Ketentuan tersebut secara implisit telah menjelaskan bahwa batu uji yang digunakan dalam pengujian peraturan perundang-undangan di Mahkamah Agung tidaklah sebatas pada undang-undang melainkan semua peraturan perundang-undangan yang memiliki derajat lebih tinggi dari peraturan perundang-undangan yang sedang dimohonkan.²¹⁶

Berkaitan dengan tenggang waktu pemeriksaan perkara pengujian peraturan perundang-undangan di Mahkamah Agung apabila mengacu pada ketentuan Pasal 5 ayat (2) PERMA No. 1 Tahun 2011 maka tidak terdapat aturan yang tegas mengenai batas waktu pemeriksaan perkara, hal tersebut dikarenakan ketentuan di atas hanya menyebutkan bahwa pemeriksaan perkara permohonan dilakukan dalam waktu yang sesingkat-singkatnya dengan berdasarkan pada asas peradilan yang sederhana, cepat, dan biaya ringan. Namun di dalam prakteknya, pemeriksaan perkara pengujian peraturan perundang-undangan oleh Mahkamah Agung dilakukan maksimal selama enam bulan semenjak permohonan tersebut diajukan. Selain itu, dalam pengujian peraturan perundang-undangan oleh Mahkamah Agung hanya dikenal dua jenis putusan yang meliputi : *pertama*, putusan dikabulkan. Putusan tersebut terjadi apabila Mahkamah Agung menilai bahwa permohonan yang diajukan merupakan permohonan yang beralasan dan memenuhi syarat bahwa peraturan yang diujikan telah bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi atau pembentukannya tidak berdasarkan pada ketentuan yang ada. *Kedua*, putusan ditolak. Putusan tersebut terjadi apabila

²¹⁶ Sudarsono, “Pengujian Peraturan Perundang-Undangan di Bawah Undang-Undang oleh Mahkamah Agung”..., *Op. Cit.*, hlm. 155-156.

peraturan perundang-undangan yang diujikan dinilai tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau pembentukannya tidak bertentangan dengan ketentuan yang ada.²¹⁷

D. Teori Peraturan Perundang-Undangan

1. Definisi dan Karakteristik Peraturan Perundang-Undangan

Istilah peraturan perundang-undangan sejatinya merupakan terjemahan dari kata *wetgeving*, *gesetzgebung*, atau *legislation* yang memiliki dua pengertian yakni *pertama* peraturan perundang-undangan berarti proses pembentukan peraturan-peraturan negara dari ketentuan yang secara hierarki memiliki kedudukan tertinggi yakni undang-undang (*wet*, *gesetz*, *statute*) sampai yang terendah baik yang dibentuk berdasarkan kewenangan atribusi maupun delegasi dari kekuasaan perundang-undangan (*wetgevende macht*, *gesetzgebende gewalt*, *legislatif power*). Pengertian *kedua* bahwa peraturan perundang-undangan memiliki pengertian sebagai seluruh produk peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam sebuah negara.²¹⁸ Pengertian serupa diungkapkan oleh S.J. Fockema Andreae yang mendefinisikan *legislation*, *wetgeving*, atau *gesetzgebung* dengan (1) proses pembentukan peraturan negara baik yang dilakukan di pusat maupun daerah; (2) peraturan perundang-undangan sebagai produk yang dihasilkan dari proses pembentukan peraturan perundang-undangan baik di

²¹⁷ *Ibid.*, hlm. 159.

²¹⁸ A. Hamid S. Attamimi, *Kumpulan Tulisan A. Hamid S. Attamimi: "Gesetzgebungswissenschaft Sebagai Salah Satu Upaya Menanggulangi Hutan Belantara Peraturan Perundang-Undangan"*, (Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2021), hlm. 52.

tingkat pusat maupun daerah.²¹⁹ Sedangkan Satjipto Rahardjo mengartikan *wetgeving* dan *legislation* dengan pembentukan undang-undang,²²⁰ begitu juga dengan Bryan. A. Garner yang mendefinisikan *legislation* dengan *law making*.²²¹

Dalam pandangan Yuliandri, istilah peraturan perundang-undangan merupakan terjemahan dari *wettelijke regeling* yang mengandung makna keputusan tertulis negara maupun pemerintah yang di dalamnya mengandung pedoman atau petunjuk tentang bagaimana bertingkah laku yang memiliki sifat mengikat umum.²²² Dalam hal ini Attamimi juga berpendapat bahwa istilah peraturan perundang-undangan juga berasal dari kata *wettelijke regeling* atau *wettelijke regels*. Akan tetapi istilah tersebut tidak selalu digunakan secara konsisten, hal tersebut dikarenakan dalam hal tertentu istilah peraturan perundang-undangan lebih tepat digunakan untuk menyebut norma hukum yang berlaku dalam sebuah negara dan dalam konteks tertentu lebih tepat menggunakan istilah peraturan perundang-undangan. Berkaitan dengan hal tersebut istilah peraturan perundang-undangan lebih tepat untuk digunakan untuk menggambarkan jenis dan bentuk norma hukum, sedangkan istilah peraturan perundang-undangan lebih tepat digunakan

²¹⁹ Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan Jenis Fungsi, dan Materi Muatan...*, *Op. Cit.*, hlm. 24.

²²⁰ Satjipto Rahardjo, *Sosiologi Hukum, Perkembangan, Metode, dan Pilihan Masalah*, Penyunting Khudzaifah Dimiyati (Surakarta: Muhammadiyah University Press, 2002), hlm. 123.

²²¹ Bryan A. Garner (ed.), *Black's Law Dictionary...*, *Op. Cit.*, hlm. 910.

²²² Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2009), hlm. 25.

untuk menyebut teori perundang-undangan, ilmu perundang-undangan, dasar-dasar perundang-undangan, dan lain sebagainya.²²³

Istilah peraturan perundang-undangan maupun perundang-undangan sejatinya merupakan istilah yang berasal dari kata “undang-undang” yang mengarah kepada bentuk peraturan yang dibentuk oleh negara. Dalam Bahasa Belanda, undang-undang dikenal dengan istilah *wet* yang memiliki dua pengertian yakni *wet in formele zin* dan *wet in materiele zin*. *Wet in formele zin* merupakan seluruh keputusan yang dibuat oleh *Regering* dan *State Generaal* baik substansi dari keputusan tersebut berupa penetapan (*beschikking*) maupun peraturan (*regeling*). Sehingga dalam hal ini undang-undang dalam pengertian *wet in formele zin* adalah pengertian undang-undang dengan mendasarkan pada pembentuknya atau siapa yang membentuk undang-undang tersebut. Sedangkan *wet in materiele zin* merupakan seluruh keputusan yang dibuat baik oleh *Regering* dan *Staten Generaal* maupun lembaga lain di luar *Regering* dan *Staten Generaal* dengan syarat keputusan tersebut memiliki sifat mengikat umum. Sehingga *wet in materiele zin* merupakan pengertian undang-undang dengan melihat substansi dari undang-undang yang berkaitan tanpa melihat siapa pembentuk dari undang-undang tersebut.²²⁴

Pengertian tersebut serupa dengan apa yang disampaikan oleh Bagir Manan yang mendefinisikan undang-undang dalam arti formil sebagai peraturan

²²³ Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*, (Bandung: Mandar Maju, 1998), hlm. 15.

²²⁴ Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan Jenis Fungsi, dan Materi Muatan...*, *Op. Cit.*, hlm. 52.

yang dibuat oleh Presiden atas persetujuan DPR yang apabila dikontekskan dengan konsep yang berlaku setelah amandemen UUD 1945 maka yang disebut dengan undang-undang dalam arti formil adalah peraturan yang dibuat berdasarkan pada persetujuan bersama antara DPR dengan Presiden. Sedangkan undang-undang dalam arti materil merupakan seluruh keputusan tertulis yang dibuat oleh para pejabat publik yang berwenang yang di dalamnya berisi tentang tata cara bertingkah laku dan memiliki sifat secara umum atau yang biasa dikenal dengan istilah peraturan perundang-undang. Sehingga dengan mengacu pada pengertian di atas maka undang-undang dalam arti formil merupakan bagian dari undang-undang dalam arti meteril atau sebagai salah satu jenis dari undang-undang materil.²²⁵

Menurut A. Hamid S. Attamimi, secara harfiah peraturan perundang-undangan dapat diartikan dengan peraturan yang berkaitan dengan undang-undang baik peraturan tersebut berbentuk undang-undang itu sendiri atau peraturan yang secara hierarki memiliki kedudukan lebih rendah dibandingkan undang-undang yang dibentuk berdasarkan kewenangan atribusi maupun delegasi. Sehingga yang termasuk ke dalam peraturan perundang-undangan dalam konteks ketatanegaraan Indonesia adalah undang-undang dan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah seperti Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden yang berisi peraturan, Keputusan Menteri yang berisi peraturan, Keputusan Kepala Lembaga Pemerintah Non Departemen yang berisi peraturan, Keputusan Direktur Jenderal Departemen

²²⁵ Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, (Jakarta: Ind-Hill, 1992), hlm. 3.

yang berisi Peraturan, hingga Peraturan Daerah.²²⁶ Sedangkan Jimly Asshiddiqie mendefinisikan peraturan perundang-undangan sebagai setiap peraturan perundang-undangan yang secara kedudukan berada di bawah undang-undang yang dibentuk oleh lembaga perwakilan rakyat bersama dengan pemerintah atau yang mengikutsertakan peran pemerintah di dalamnya sebagai pihak yang memiliki kedudukan maupun wewenang untuk menjalankan produk legislatif yang telah ditetapkan oleh lembaga perwakilan rakyat bersama dengan pemerintah berdasarkan tingkatannya masing-masing.²²⁷

Sementara itu, Ahmad Redi membedakan pengertian perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan. Perbedaan mendasar di antara keduanya bahwa perundang-undangan hanya mencakup undang-undang saja sementara itu peraturan perundang-undangan mencakup seluruh peraturan hukum yang tidak hanya terbatas pada undang-undang. Sehingga menurut Ahmad Redi peraturan perundang-undangan merupakan peraturan tertulis yang di dalamnya mengandung ketentuan hukum yang memiliki sifat mengikat secara umum dan dibuat atau ditetapkan oleh lembaga maupun pejabat yang berwenang akan hal itu dan didasarkan pada prosedur pembentukan yang telah ditetapkan secara baku dan ketat.²²⁸

²²⁶ A. Hamid S. Attamimi, *Kumpulan Tulisan A. Hamid S. Attamimi: "Gesetzgebungswissenschaft Sebagai Salah Satu Upaya Menanggulangi Hutan Belantara Peraturan Perundang-Undangan" ...*, *Op. Cit.*, hlm. 32.

²²⁷ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm. 256.

²²⁸ Ahmad Redi, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2018), hlm. 7.

Satjipto Rahardjo menyebutkan bahwa peraturan perundang-undangan memiliki karakteristik yang mencakup :

- a. Bersifat umum serta komprehensif sebagai kebalikan dari sifat-sifat khusus dan terbatas;
- b. Bersifat universal. Dalam hal ini peraturan perundang-undangan dibentuk untuk mengatasi problematika yang akan datang dan belum jelas bentuk konkretnya. Sehingga peraturan perundang-undangan bukanlah ketentuan hukum yang dirumuskan untuk mengatasi peristiwa-peristiwa tertentu saja;
- c. Peraturan perundang-undangan lazimnya memuat ketentuan yang dimungkinkan untuk dilakukannya peninjauan kembali;²²⁹

Sedangkan menurut Bagir Manan, karakteristik peraturan perundang-undangan meliputi :

- a. Merupakan keputusan tertulis yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang, berupa aturan tingkah laku yang bersifat dan mengikat umum;
- b. Merupakan aturan tingkah laku yang di dalamnya memuat ketentuan mengenai hak, kewajiban, fungsi, status, maupun suatu tatanan;
- c. Merupakan peraturan yang tidak mengatur atau ditujukan untuk objek atau peristiwa tertentu.²³⁰

Sifatnya yang umum dan abstrak menjadi salah satu aspek terpenting yang melekat pada suatu peraturan perundang-undangan. Sifat umum dan abstrak yang

²²⁹ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: Alumni, 1996), hlm. 83-84.

²³⁰ Bagir Manan, *Ketentuan-Ketentuan tentang Pembentukan Perundang-Undangan dalam Pembangunan Hukum Nasional* dalam King Faisal Sulaiman, *Teori Peraturan Perundang-Undangan dan Aspek Pengujiannya...*, *Op. Cit.*, hlm. 6.

melekat pada peraturan perundang-undangan bertujuan untuk membedakan peraturan perundang-undangan dengan norma hukum yang bersifat individual konkret yang berupa ketetapan atau *beschikking*. Berkaitan dengan hal tersebut peraturan perundang-undangan merupakan dasar bagi diterbitkannya suatu ketetapan atau keputusan, sehingga tidak dimungkinkan munculnya sebuah keputusan tanpa keberadaan peraturan perundang-undangan karena syarat penerbitan keputusan maupun ketetapan adalah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.²³¹

2. Relasi Peraturan Perundang-Undangan dengan Konsep Kedaulatan Rakyat dan Demokrasi

Istilah kedaulatan rakyat merupakan perpaduan antara dua kata yakni kata kedaulatan dan kata rakyat yang masing-masing dari kata tersebut memiliki pengertian tersendiri. Dalam Bahasa Indonesia kata kedaulatan berasal dari kata daulat yang memiliki arti kekuasaan atau pemerintahan yang kemudian memperoleh imbuhan awalan “ke” dan akhiran “an” sehingga memiliki pengertian kekuasaan tertinggi dalam pemerintahan suatu negara. Sedangkan kata rakyat memiliki pengertian seluruh penduduk dalam suatu negara.²³² Jack H Nagel mengartikan kedaulatan sebagai konsep kekuasaan tertinggi dalam suatu negara yang meliputi ruang lingkup dan jangkauannya. Ruang lingkup yang dimaksud dalam hal ini berkaitan dengan aktivitas dan tercakup dalam fungsi sedangkan

²³¹ Putera Astomo, *Ilmu Perundang-Undangan*, (Depok: Raja Grafindo Persada, 2018), hlm. 8.

²³² Eddy Purnama, *Negara Kedaulatan Rakyat*, (Bandung: Nusamedia, 2007), hlm. 27.

jangkauan berkaitan dengan siapa yang menjadi objek pemegang kedaulatan.²³³ Sehingga kedaulatan dalam hal ini adalah kekuasaan yang tertinggi sebagai atribut bagi suatu negara dan rakyat merupakan tempat yang melahirkan kekuasaan tertinggi tersebut, sehingga kedaulatan rakyat adalah kekuasaan tertinggi dalam negara yang berada di genggamannya rakyat.²³⁴

Kedaulatan rakyat merupakan anti tesis dari gagasan mengenai kedaulatan raja, kedaulatan negara, kedaulatan tuhan, bahkan kedaulatan hukum. Konsepsi kedaulatan rakyat ini lahir saat terjadinya Revolusi Prancis yang tidak setuju terhadap kekuasaan raja yang mutlak dan berusaha meleyapkannya, serta mengubahnya dengan kedaulatan rakyat. Konsep kedaulatan rakyat yang menempatkan sumber kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat seiring berjalannya waktu lazim disebut dengan konsep demokrasi yang membawa konsekuensi bahwa setiap aturan dan kekuasaan yang dijalankan oleh suatu negara tidak diperkenankan bertentangan dengan kehendak rakyat.²³⁵

Mengacu pada hal di atas, maka sejatinya konsepsi kedaulatan rakyat memiliki hubungan yang sangat erat dengan demokrasi. Baik konsepsi kedaulatan rakyat maupun demokrasi sama-sama menempatkan rakyat sebagai pihak yang dapat memerintah, mengatur, menentukan tujuan, maupun menyelenggarakan organisasi negara. Di era modern ini, tidak terdapat satu negara yang menganut konsepsi demokrasi dan menjalankan demokrasi secara langsung, dalam arti

²³³ Sidik Jatmika, *AS Penghambat Demokrasi, Membongkar Politik Standar Ganda Amerika Serikat*, (Yogyakarta: Bigrafi Publishing, 2000), hlm. 3-4.

²³⁴ Abdul Aziz Hakim, *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2015), hlm. 181-182.

²³⁵ *Ibid.*, hlm. 180.

pemerintahan dikendalikan dan dilakukan secara langsung oleh seluruh rakyatnya mengingat luasnya wilayah suatu negara dan banyak jumlah penduduk dari negara yang bersangkutan. Sehingga dalam hal ini dalam implementasinya konsep kedaulatan rakyat dan demokrasi tidak serta merta menempatkan rakyat sebagai pemerintah dan menyelenggarakan organisasi negara secara langsung. Konsep demokrasi yang seringkali digunakan di berbagai negara adalah demokrasi tidak langsung atau demokrasi perwakilan. Dalam demokrasi perwakilan tersebut, hak-hak rakyat untuk menentukan haluan negara dan cita-cita negara dilakukan oleh sebagian kecil dari rakyat suatu negara yang menduduki posisi sebagai wakil rakyat dan menempati lembaga perwakilan yang biasa disebut dengan parlemen.²³⁶

Dalam ketatanegaraan Indonesia, implementasi konsep kedaulatan rakyat sebelum terjadinya perubahan terhadap konstitusi dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), namun setelah dilakukannya perubahan terhadap konstitusi pelaksanaan kedaulatan rakyat tersebut dilakukan oleh suatu sistem ketatanegaraan yang ditentukan berdasarkan UUD NRI 1945. Apabila ditelisik lebih jauh, pasca terjadinya perubahan terhadap UUD NRI 1945 pelaksanaan kedaulatan rakyat di Indonesia dilakukan melalui dua cara yakni kedaulatan yang dilakukan langsung oleh rakyat dan kedaulatan yang dilaksanakan oleh lembaga perwakilan. Kedaulatan yang dilakukan secara langsung oleh rakyat ini tercermin dengan adanya pelaksanaan pemilihan umum untuk memilih baik Presiden dan Wakil Presiden maupun memilih para wakil

²³⁶ Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Yogyakarta: Gama Media, 1999), hlm. 220.

rakyat yang akan menduduki jabatan sebagai anggota DPR, DPD, DPRD. Sedangkan kedaulatan yang dilaksanakan secara tidak langsung tercermin pada kewenangan-kewenangan yang diberikan kepada organisasi negara melalui peraturan perundang-undangan, salah satunya adalah kewenangan untuk membentuk peraturan perundang-undangan.²³⁷

Maka dalam hal ini relasi yang terjalin antara konsep kedaulatan rakyat atau demokrasi dengan peraturan perundang-undangan adalah bahwa pada dasarnya dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat, rakyat membutuhkan suatu peraturan atau hukum yang menjamin perlindungan terhadap hak-hak yang dimiliki oleh rakyat. Pembentukan terhadap aturan hukum tersebut pada dasarnya merupakan hak yang dimiliki oleh rakyat karena di dalam konsep demokrasi rakyat merupakan pemegang kekuasaan tertinggi dan rakyat sendirilah yang paling mengetahui hal-hal yang diperlukan menyangkut persoalan dirinya. Hak rakyat untuk membentuk aturan hukum tersebut yang pada akhirnya bertransformasi menjadi kewenangan yang dijalankan oleh lembaga-lembaga negara, dalam hal ini adalah lembaga perwakilan rakyat yang memiliki kendali untuk membentuk peraturan perundang-undangan.²³⁸

3. Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia

Hierarki peraturan perundang-undangan merupakan perjenjangan seluruh jenis peraturan perundang-undangan atas dasar bahwa peraturan perundang-

²³⁷ Harjono, *Transformasi Demokrasi*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2009), hlm. 76.

²³⁸ Saifudin, Yuniar Riza Hakiki, dan Taufiqurrahman, *Menata Legislasi Berbasis Putusan Mahkamah Konstitusi*, (Yogyakarta: PSHK FH UII, 2023), hlm. 46.

undangan yang lebih rendah tidak dapat bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Sehingga hierarki peraturan perundang-undangan sejatinya merupakan susunan yang berjenjang dalam ketatalaksanaan peraturan perundang-undangan sehingga masing-masing peraturan perundang-undangan memiliki kekuatan berdasarkan urutan di dalam perjenjangan tersebut.²³⁹

Konsep hierarki peraturan perundang-undangan pada dasarnya merupakan pengembangan dari teori jenjang hukum atau yang biasa dikenal dengan *stufentbau theory* yang dikemukakan oleh Hans Kelsen. Dalam pandangan Kelsen, norma hukum itu berjenjang dan berlapis, sehingga norma yang secara kedudukan berada di bawah berdasar atau bersumber pada norma yang lebih tinggi. Norma yang lebih tinggi tersebut bersumber pada norma yang lebih tinggi lagi dan seterusnya hingga berhenti pada suatu norma yang secara kedudukan menempati posisi tertinggi yang disebut dengan norma dasar (*grundnorm*).²⁴⁰ Norma dasar yang menempati kedudukan tertinggi dalam suatu sistem norma hukum tidaklah dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi melainkan norma tersebut disepakati dan ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai dasar pembentukan norma-norma hukum di bawahnya.

Norma dasar atau *grundnorm* sejatinya menyerupai sebuah cita-cita berkaitan dengan tatanan yang hendak direalisasikan dalam kehidupan bersama, dalam hal ini dalam kehidupan negara. Berkaitan dengan substansi yang

²³⁹ Muhammad Ishom, *Legal Drafting*, (Malang: Setara Press, 2017), hlm. 55.

²⁴⁰ Sirajuddin, dkk., *Legislatif Drafting*, (Malang: Setara Press, 2016), hlm. 42

dikandung di dalam norma dasar, Kelsen tidak menjelaskannya secara rinci. Kelsen hanya menjelaskan bahwa *grundnorm* merupakan syarat transendental-logis dalam pemberlakuan seluruh tata hukum. Dalam hal ini seluruh tata hukum positif yang berlaku dalam sebuah negara harus mengacu kepada *grundnorm* sebagai norma dasar dan tertinggi dalam hierarki norma hukum. *Grundnorm* merupakan asas-asas hukum yang bersifat abstrak, umum, atau hipotesis yang pada umumnya merupakan *meta juridisch* dan bukan hasil pembentuk undang-undang, bukan juga merupakan bagian dari peraturan perundang-undang, melainkan sebagai sumber dari segala sumber tatanan norma hukum yang berada di bawahnya. Dalam implementasinya, di setiap negara hanya memiliki satu *grundnorm* atau norma dasar dan tidak memungkinkan terdapat dua norma dasar yang menempati puncak piramida hierarki peraturan perundang-undangan.²⁴¹

Berdasarkan penjelasan tersebut, secara tidak langsung disamping menjelaskan mengenai teori jenjang hukum, Hans Kelsen juga menciptakan teori berkaitan dengan tertib yuridis. Dengan mengacu pada konsep *stufenbau*, Kelsen telah membangun pemikiran tentang tertib yuridis. Dalam konstruksinya, Kelsen telah menentukan urutan dari setiap peraturan perundang-undangan dari yang abstrak hingga yang konkret. Sehingga menurut Kelsen untuk menilai apakah suatu norma hukum itu legal atau tidak cukup dengan mengujinya dengan

²⁴¹ Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2008), hlm. 54-55.

pemikiran *stufenbau* dengan menjadikan norma dasar sebagai batu uji utamanya.²⁴²

Selain itu, menurut Hans Kelsen norma hukum merupakan norma yang tergolong dalam sistem norma yang dinamis (*nomody namics*) hal ini dikarenakan hukum senantiasa dibentuk dan dihapus oleh pejabat atau lembaga yang berwenang untuk membentuknya. Hukum dinyatakan sah dan memiliki kekuatan mengikat apabila dibentuk oleh lembaga atau pejabat yang berwenang dan menjadikan norma hukum yang lebih tinggi sebagai dasar pembentukannya, sehingga norma yang secara hierarki memiliki kedudukan lebih rendah dapat dibentuk oleh norma yang lebih tinggi dan hukum itu berlapis-lapis membentuk suatu tatanan urutan.²⁴³

Teori perjenjangan tata hukum yang digagas oleh Kelsen tersebut pada dasarnya diilhami oleh pemikiran muridnya yang bernama Adolf Melk (1836-1896) yang mengungkapkan bahwa suatu norma hukum itu senantiasa memiliki dua wajah (*das doppelte rechtsantlitz*). Arti dari norma hukum memiliki dua wajah tersebut adalah bahwa di satu sisi norma hukum itu berdasar atau bersumber pada norma hukum yang di atasnya atau yang lebih tinggi dan di sisi lain norma hukum juga menjadi dasar dibentuknya norma hukum yang berada di bawahnya. Maka dalam hal ini suatu norma hukum memiliki masa berlaku yang relatif, hal tersebut disebabkan karena masa berlaku suatu norma hukum bergantung pada norma hukum yang berada di atasnya. Apabila norma hukum di

²⁴² Bernad L. Tanya, dkk, *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2013), hlm. 115.

²⁴³ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State...*, *Op. Cit.*, hlm. 112-113.

atasnya dicabut atau bahkan dihapus maka secara otomatis norma hukum yang berada di bawahnya juga turut tercabut.²⁴⁴

Teori yang digagas oleh Hans Kelsen tersebut kemudian dikembangkan oleh muridnya yang bernama Hans Nawiasky. Dalam pemikirannya Hans Nawiasky mengutarakan bahwa norma hukum tidak hanya bejenjang dan berlapis melainkan juga berkelompok dalam suatu pengelompokan norma hukum. Dalam hal ini Hans Nawiasky mengelompokkan norma hukum ke dalam empat kelompok yang meliputi norma fundamental negara (*staatsfundamentalnorn*), aturan dasar negara atau aturan pokok negara (*staatsgrundgesetz*), norma undang-undang formal (*formell gesetz*), serta aturan pelaksana atau aturan otonom (*verordnung dan autonome satzung*).

Staatsfundamentalnorn merupakan norma tertinggi dalam suatu negara dan merupakan norma yang tidak dibentuk oleh norma hukum yang lebih tinggi lagi dan bersifat *pre-supposed* atau ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat dalam suatu negara dan menjadi norma tempat norma-norma hukum di bawahnya bergantung. Jenis norma ini dalam pemikiran Hans Kelsen disebut dengan *grundnorm* namun dalam pemikiran Han Nawiasky penyebutan tersebut kuranglah tepat dan norma dasar lebih tepat disebut dengan *staatsfundamentalnorn*. Hal tersebut dikarenakan penyebutan *grundnorm* seakan-akan mengarah pada anggapan bahwa norma tersebut merupakan norma yang memiliki sifat tetap dan tidak berubah. Sedangkan dalam tataran praktis, norma

²⁴⁴ Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan...*, *Op. Cit.*, hlm. 42.

dasar tersebut dapat saja mengalami perubahan yang diakibatkan karena adanya pemberontakan, kudeta, dan sebagainya.²⁴⁵

Apabila dikontekskan dalam ketatanegaraan Indonesia, maka yang tergolong ke dalam *staatsfundamentalnorm* adalah Pancasila. Dalam hal ini Pancasila merupakan norma tertinggi dalam sistem hukum di Indonesia. Sebagai norma tertinggi, maka norma-norma hukum di bawahnya baik yang berupa aturan dasar, aturan pokok negara, maupun aturan pelaksana tidak diperkenankan bertentang dengan Pancasila. Selain itu Pancasila merupakan dasar pembentukan dan pemberlakuan norma-norma hukum di bawahnya.²⁴⁶

Staatsgrundgesetz merupakan kelompok norma yang di dalamnya memuat aturan dasar yang bersifat pokok dan umum dan mencakup ketentuan-ketentuan yang bersifat garis besar, oleh karena itu jenis norma ini disebut dengan aturan dasar. Dalam pemikirannya, Hans Nawiasky mengungkapkan bahwa suatu aturan dasar atau aturan pokok dapat dituangkan dalam suatu dokumen negara yang disebut dengan *staatsverfassung* ataupun dapat juga dituangkan dalam beberapa dokumen negara yang terpisah-pisah atau yang disebut dengan *staatsgrundgesetz*. Dalam konteks Indonesia, yang tergolong ke dalam kelompok norma ini adalah Undang-Undang Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai norma dasar, ketetapan MPR, dan norma dasar yang tidak tertulis atau konvensi kenegaraan, sehingga melihat bentuk norma dasar dalam ketatanegaraan Indonesia yang

²⁴⁵ Ahmad Redi, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan...*, *Op. Cit.*, hlm. 77.

²⁴⁶ *Ibid.*

tersebar ke dalam beberapa dokumen maka bentuk norma dasar di Indonesia tergolong ke dalam *staatsgrundgesetz*.²⁴⁷

Formell gesetz merupakan kelompok norma hukum yang berada di bawah norma fundamental negara dan norma aturan dasar negara. Berbeda dengan norma fundamental negara yang memiliki sifat abstrak dan norma aturan dasar negara yang hanya memuat ketentuan-ketentuan pokok dan bersifat umum, *formell gesetz* merupakan jenis norma hukum yang memiliki sifat konkret dan rinci. Sifat tersebut yang kemudian menyebabkan jenis norma ini dapat langsung diimplementasikan dalam kehidupan bernegara. Yang tergolong ke dalam jenis norma ini adalah Undang-Undang yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat.²⁴⁸

Verordnung dan autonome satzung merupakan aturan pelaksana atau aturan otonom yang dibentuk untuk menyelenggarakan ketentuan yang terdapat di dalam Undang-Undang. Kelompok norma ini memiliki kedudukan berada di bawah Undang-Undang. Disebut sebagai peraturan pelaksana apabila pembentukan aturan tersebut berdasarkan kewenangan delegasi dan disebut dengan peraturan otonom apabila pembentukannya didasarkan pada kewenangan atribusi.²⁴⁹

²⁴⁷ Sirajuddin, dkk., *Legislatif Drafting...*, *Op. Cit.*, hlm. 44.

²⁴⁸ Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan...*, *Op. Cit.*, hlm. 28-35.

²⁴⁹ Ahmad Redi, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan...*, *Op. Cit.*, hlm. 78.

Konsep perjenjangan norma hukum yang dipopulerkan oleh Hans Kelsen dan Hans Nawiasky tersebut kemudian diadopsi dalam sistem ketatanegaraan Indonesai dengan wujud hierarki peraturan perundang-undangan. Adanya hierarki peraturan perundang-undangan dalam sistem hukum di Indonesia dimaksudkan untuk menjaga konsistensi peraturan perundang-undangan dan mencegah adanya pertentangan antar norma hukum yang pada akhirnya menciptakan kepastian hukum bagi masyarakat.²⁵⁰ Hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia sendiri mengalami pasang surut perubahan yang meliputi :

a. Hierarki peraturan perundang-undangan menurut TAP MPRS No.

XX/MPRS/1966 :

- 1) UUD 1945
- 2) TAP MPRS/MPR
- 3) UU/Perppu
- 4) Peraturan Pemerintah
- 5) Keputusan Presiden
- 6) Peraturan-peraturan pelaksana lainnya yang meliputi Peraturan Menteri, Intruksi Menteri, dan lain sebagainya.²⁵¹

b. Hierarki peraturan perundang-undangan menurut TAP MPR No.

III/MPR/2000 :

²⁵⁰ Dian Agung Wicaksono, "Implikasi Re-Eksistensi TAP MPR dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan terhadap Jaminan Atas Kepastian Hukum yang Adil di Indonesia", *Jurnal Konstitusi*, (Maret 2013), Vol. 10, No. 1, hlm. 152.

²⁵¹ Lampiran II Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan Republik Indonesia.

- 1) UUD 1945
- 2) TAP MPR
- 3) Undang-Undang
- 4) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
- 5) Peraturan Pemerintah
- 6) Keputusan Presiden
- 7) Peraturan Daerah.²⁵²

c. Hierarki peraturan perundang-undangan menurut Undang-Undang No. 10

Tahun 2004 :

- 1) UUD NRI Tahun 1945
- 2) Undang-Undang/Perppu
- 3) Peraturan Pemerintah
- 4) Peraturan Presiden
- 5) Peraturan Daerah :
 - a) Perda Provinsi
 - b) Perda Kabupaten/Kota
 - c) Peraturan Desa atau peraturan yang setingkat.²⁵³

d. Hierarki peraturan perundang-undangan menurut Undang-Undang No. 12

Tahun 2011 :

- 1) UUD NRI Tahun 1945

²⁵² Pasal 2 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan.

²⁵³ Pasal 7 ayat (1) dan (2) Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

- 2) Ketetapan MPR
- 3) Undang-Undang/Perppu
- 4) Peraturan Pemerintah
- 5) Peraturan Presiden
- 6) Peraturan Daerah Provinsi
- 7) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.²⁵⁴

Perubahan hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana dijelaskan di atas merupakan imbas dari dinamika politik hukum yang terus berkembang pada waktu itu, baik sebelum maupun sesudah dilakukannya perubahan terhadap konstitusi Indonesia. Selain itu, perubahan tersebut juga pada implementasinya telah membawa pengaruh terhadap pengujian peraturan perundang-undangan sebagaimana ajaran yang digagas oleh Hans Kelsen yang menyatakan bahwa keseluruhan norma hukum itu memiliki perjenjangan dan berlapis, maka suatu norma hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan norma hukum yang lebih tinggi.²⁵⁵

²⁵⁴ Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

²⁵⁵ Lutfil Ansori, *Pengujian Peraturan Perundang-Undangan...*, *Op. Citi.*, hlm. 38.

BAB III

**PENGATURAN PENGUJIAN AD/ART PARTAI POLITIK DI LEMBAGA
PERADILAN**

A. Urgensi Pengujian AD/ART Partai Politik di Lembaga Peradilan

Sebelum menguraikan lebih lanjut mengenai urgensi pengujian AD/ART partai politik di lembaga peradilan, penulis dalam hal ini akan menguraikan terlebih dahulu mengenai kedudukan AD/ART partai politik dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia serta kedudukan partai politik kaitannya dengan kewenangannya dalam membentuk peraturan perundang-undangan. Apabila mengacu kepada ketentuan yang terdapat di dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, maka secara normatif pada dasarnya AD/ART partai politik bukanlah termasuk ke dalam jenis peraturan perundang-undangan, dikarenakan ketentuan tersebut menjelaskan bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan meliputi UUD NRI Tahun 1945, Ketetapan MPR, UU/Perpu, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, serta Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.²⁵⁶ Di samping itu dalam ketentuan Pasal 8 undang-undang yang sama menyebutkan bahwa jenis peraturan perundang-undangan juga mencakup peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh MPR, DPR, DPD, MA, MK, BPK, KY, BI, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas

²⁵⁶ Pasal 7 ayat (1).

perintah Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, DPRD Provinsi, Gubernur, DPRD Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.²⁵⁷ Dalam ketentuan tersebut juga tidak ditemukan frasa partai politik sebagai salah satu lembaga negara yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan dan produk hukum yang dihasilkan diakui sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan.

Akan tetapi, apabila menggunakan pendekatan penafsiran, dapat disimpulkan bahwa pada dasarnya AD/ART partai politik merupakan peraturan perundang-undangan dan partai politik masuk dalam kategori lembaga negara dalam arti luas. Berikut akan dipaparkan lebih jauh mengenai hal tersebut :

1. Partai Politik sebagai Lembaga Negara

Istilah lembaga negara pada dasarnya memiliki penyebutan yang beragam. Dalam bahasa Inggris istilah lembaga negara dikenal dengan *political institution* dan dalam Bahasa Belanda istilah lembaga negara disebut dengan *staatsorgan*. Dalam Bahasa Indonesia sendiri, istilah lembaga negara juga memiliki penyebutan yang beragam mulai dari organ negara, badan negara, hingga lembaga negara.²⁵⁸ Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata lembaga memiliki arti : (1) asal mula atau bakal (yang akan menjadi sesuatu); (2) bentuk asli (rupa, wujud); (3) acuan, ikatan; (4) badan atau organisasi yang memiliki tujuan untuk melakukan penyelidikan keilmuan atau melakukan suatu usaha.²⁵⁹ Selain itu,

²⁵⁷ Pasal 8 ayat (1).

²⁵⁸ UU Nurul Huda, *Hukum Lembaga Negara*, (Bandung: PT Refika Aditama, 2020), hlm. 3.

²⁵⁹ Kamus Besar Bahasa Indonesia.

KBBI juga memberi contoh dengan menggunakan frasa lembaga pemerintahan yang diartikan badan-badan pemerintahan di lingkungan eksekutif. Sehingga apabila kata pemerintahan diganti dengan kata negara maka yang dimaksud lembaga negara dalam hal ini adalah badan-badan negara di seluruh cabang kekuasaan pemerintahan negara, khususnya di cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif.²⁶⁰

Dari berbagai istilah menyangkut lembaga negara sebagaimana telah dipaparkan di atas, dapat dipahami bahwa istilah lembaga negara identik dengan negara. Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, istilah lembaga negara lebih tepat untuk digunakan dalam menggambarkan institusi yang dibentuk dengan tujuan untuk melaksanakan fungsi-fungsi negara dibandingkan istilah badan negara. Namun, baik istilah organ negara, badan negara, maupun lembaga negara pada dasarnya memiliki pengertian yang sama yang merujuk pada suatu institusi yang memiliki tugas dan fungsi untuk menyelenggarakan pemerintahan negara.²⁶¹ Akan tetapi dalam pandangan Prof. Ni'matul Huda dari istilah-istilah di atas dapat saja dan perlu untuk dibedakan satu sama lain untuk menghindari adanya kebingungan.²⁶²

Pengertian lebih mendalam mengenai lembaga negara diungkapkan oleh Hans Kelsen yang mendefinisikan lembaga negara dengan "*whoever fulfills a*

²⁶⁰ Gunawan A. Tauda, *Komisi Negara Independen...*, *Op. Cit.*, hlm. 52.

²⁶¹ H. A. Salman Manggalatung, *Desain Kelembagaan Negara Pasca Amandemen UUD 1945*, (Bekasi: Gramata Publishing, 2016), hlm. 29.

²⁶² Ni'matul Huda, *Sengketa Kewenangan Lembaga Negara dalam Teori dan Praktik di Mahkamah Konstitusi...*, *Op. Cit.*, hlm. 45.

function determined by the legal order is an organ"²⁶³ (siapa pun yang menjalankan fungsi yang ditetapkan oleh tatanan hukum dapat dikategorikan sebagai lembaga negara). Maka dalam hal ini, organ maupun lembaga negara tidak selalu berbentuk organik. Dalam pengertian yang lebih luas lembaga negara juga mencakup keseluruhan jabatan yang berdasarkan pada hukum yang menjalankan fungsi menciptakan norma (*norm creating*) maupun yang berfungsi sebagai (*norm applying*) atau yang menjalankan norma. Berdasarkan pengertian tersebut maka terdapat dua pengertian mengenai lembaga negara, yakni lembaga negara dalam arti luas dan sempit. Lembaga dalam arti luas mencakup parlemen yang membentuk dan menetapkan undang-undang, warga negara yang memilih para wakilnya untuk menduduki jabatan publik di dalam pemilihan umum, hakim yang menjatuhkan vonis terhadap pelaku kejahatan, hingga terpidana yang menjalani hukuman tersebut di lembaga pemasyarakatan. Maka dalam pengertian yang luas, lembaga negara identik dengan setiap individu yang menjalankan suatu fungsi atau dalam hal ini adalah jabatan, termasuk juga di dalamnya pejabat publik atau pejabat umum.²⁶⁴ Sedangkan dalam arti yang sempit, suatu institusi dapat dikategorikan sebagai lembaga negara apabila organ tersebut menduduki kedudukan hukum tertentu. Sehingga ciri-ciri lembaga negara dalam pengertian ini mencakup : (1) badan yang dibentuk untuk menduduki jabatan atau fungsi tertentu; (2) fungsi tersebut merupakan fungsi utama atau bahkan bersifat

²⁶³ Raisul Muttaqien, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, (Bandung: Nusamedia dan Nuansa, 2006), hlm. 276.

²⁶⁴ Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008), hlm. 401.

eksklusif; dan (3) dikarenakan fungsi yang dijalankannya, maka organ tersebut berhak mendapatkan gaji dari negara.²⁶⁵

Berdasarkan pengertian di atas, maka pada dasarnya konsepsi lembaga negara memiliki cakupan yang sangat luas. Lembaga negara mencakup keseluruhan organ atau bahkan pejabat yang dibentuk secara resmi untuk mencapai tujuan negara dan tidak hanya terbatas pada organisasi yang menjalankan fungsi eksekutif, legislatif, maupun yudikatif. Maka apabila dikaitkan dengan topik bahasan dalam penelitian, pada dasarnya partai politik dapat dikategorikan sebagai lembaga negara dalam arti luas yakni sebagai institusi yang menjalankan fungsi tertentu dalam rangka mewujudkan tujuan negara. Dalam hal ini partai politik menjalankan fungsi atau peran yang sangat penting dalam kehidupan negara demokrasi yang tidak dapat digantikan oleh institusi lain. Partai politik menerjemahkan kepentingan masyarakat yang berhasil diserap untuk kemudian kepentingan tersebut dituangkan dalam bentuk rancangan undang-undang maupun peraturan perundang-undangan lainnya yang bersifat mengikat dan menerjemahkan kepentingan tersebut ke dalam bentuk program kerja guna tercapainya kesejahteraan dalam kehidupan masyarakat. Hal tersebut sejalan dengan pendapat Thomas Meyer yang menyampaikan bahwa partai politik merupakan satu-satunya instrumen yang mampu menerjemahkan berbagai kepentingan dan nilai yang ada di masyarakat ke dalam legislasi dan kebijakan publik yang bersifat mengikat. Hal tersebut dilakukan melalui wakil-wakilnya yang duduk di parlemen dan dilakukan setelah partai politik mendapatkan

²⁶⁵ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi...*, *Op. Cit.*, hlm. 38.

kedudukan yang kuat di dalam parlemen baik di tingkat pusat maupun daerah.²⁶⁶ Sehingga dalam hal ini partai politik pada dasarnya merupakan salah satu instrumen yang menjalankan fungsi menciptakan norma (*norm creating*) dan menjalankan norma (*norm applying*) dikarenakan dalam menjalankan segala aktivitasnya partai politik terikat dengan ketentuan hukum mengenai partai politik dan AD/ART masing-masing partai yang dibentuk berdasarkan kewenangan delegatif dari Undang-Undang Partai Politik.

Hal tersebut juga sejalan dengan argumentasi yang diutarakan oleh Jimly Asshiddiqie yang menjelaskan bahwa makna lembaga negara tidaklah terbatas pada lembaga negara yang menduduki tiga cabang kekuasaan yang meliputi legislatif, eksekutif, dan yudikatif, akan tetapi pengertian lembaga negara mencakup beberapa makna di antaranya, *pertama* dalam arti yang paling luas, pengertian lembaga negara mencakup setiap individu yang melaksanakan fungsi *law creating* dan *law applying*. *Kedua*, dalam arti yang luas tetapi lebih sempit dari pengertian pertama, pengertian lembaga negara mencakup setiap individu yang melaksanakan fungsi *law creating* maupun *law applying* tetapi juga memiliki posisi dalam struktur jabatan kenegaraan maupun pemerintahan. *Ketiga*, dalam arti yang lebih sempit, pengertian lembaga negara mencakup badan atau organisasi yang menjalankan fungsi *law creating* dan/atau *law applying* dalam struktur dan sistem kenegaraan maupun pemerintahan. *Keempat*, dalam arti yang lebih sempit pengertian lembaga negara hanya mencakup institusi yang dibentuk dengan berdasarkan UUD, UU, maupun peraturan perundang-undangan yang

²⁶⁶ Thomas Meyer, *Peran Partai Politik dalam Sebuah Sistem Demokrasi: Sembilan Tesis*, (Jakarta: Fiedrich-Ebert-Stiftung (FES), 2012), hlm. 30.

lebih rendah. *Kelima*, di samping pengertian di atas terdapat lembaga khusus yang pembentukannya didasarkan pada UUD 1945.²⁶⁷ Berdasarkan hal di atas maka partai politik masuk ke dalam pengertian yang pertama yakni sebagai individu yang menjalankan fungsi *law creating* dan *law applying*.

Selain itu, apabila kita mengacu kepada pengklasifikasian lembaga negara sebagaimana yang dijelaskan oleh George Jellinek yang membagi lembaga negara ke dalam dua kelompok, yakni lembaga negara langsung dan lembaga negara tidak langsung. Lembaga negara langsung merupakan lembaga yang dengan ketiadaannya maka suatu negara menjadi tidak ada. Lembaga negara langsung dalam hal ini mencakup lembaga negara yang menjalankan kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Sedangkan lembaga negara tidak langsung merupakan lembaga yang bersumber pada lembaga langsung sehingga lembaga tidak langsung ini bertanggungjawab kepada lembaga langsung dan kedudukannya berada di bawah organ langsung.²⁶⁸ Mengacu pada hal tersebut maka dalam hal ini partai politik dapat dikategorikan sebagai lembaga negara tidak langsung mengingat peran dan fungsinya yang secara tidak langsung turut serta dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan dan kebijakan publik yang pada dasarnya fungsi tersebut dijalankan oleh lembaga legislatif dan eksekutif.

Di samping itu, dengan mendasarkan kepada tiga penafsiran berkaitan dengan lembaga negara yang dapat menjadi subjek sengketa kewenangan lembaga negara dengan berdasarkan kewenangannya yang diberikan oleh konstitusi yang

²⁶⁷ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi...*, *Op. Cit.*, hlm. 35.

²⁶⁸ Ni'matul Huda, *Sengketa Kewenangan Lembaga Negara...*, *Op. Cit.*, hlm.

disampaikan oleh Abdul Mukhtie Fadjar yang mencakup : *Pertama*, penafsiran luas, yakni yang dapat menjadi subjek sengketa kewenangan lembaga negara adalah setiap lembaga negara yang nama dan kewenangannya disebut atau tercantum di dalam konstitusi. *Kedua*, penafsiran moderat. Berdasarkan penafsiran tersebut yang dapat menjadi subjek sengketa kewenangan lembaga negara terbatas pada lembaga tertinggi dan lembaga tinggi negara. *Ketiga*, penafsiran sempit, yakni penafsiran yang mengacu pada ketentuan yang terdapat di dalam Pasal 67 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Mahkamah Konstitusi.²⁶⁹ Apabila merujuk pada penafsiran secara luas, maka dalam hal ini partai politik merupakan salah satu subjek dalam sengketa kewenangan lembaga negara. Hal ini dikarenakan partai politik merupakan salah satu institusi yang nama dan kewenangannya disebutkan di dalam konstitusi. Kewenangan tersebut berkaitan dengan pengusulan calon presiden dan wakil presiden sebagaimana yang tertuang di dalam Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 yang menyebutkan bahwa “Pasangan calon presiden dan wakil presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum”. Maka apabila kewenangan tersebut diambil alih oleh lembaga lain, partai politik dapat menjadi subjek dalam sengketa kewenangan lembaga negara. Sehingga, partai politik dalam hal ini merupakan salah satu lembaga negara. Hal tersebut juga dipertegas dengan pendapat yang disampaikan oleh Achmad Roestandi yang menyatakan bahwa lembaga negara yang dibentuk atau kewenangannya

²⁶⁹ Abdul Mukhtie Fadjar, *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi...*, *Op. Cit.*, hlm. 120.

disebutkan di dalam UUD 1945 salah satunya adalah partai politik yang kewenangannya disebutkan di dalam Pasal 6A ayat (2) dan Pasal 22E ayat (3).²⁷⁰

Berkaitan dengan penyebutannya di dalam konstitusi negara. Frasa partai politik tercatat disebutkan sebanyak enam kali di dalam empat pasal UUD 1945. Penyebutan tersebut terletak di Pasal 6A berkaitan dengan pengusulan calon presiden dan wakil presiden yang dilakukan oleh partai politik. Pasal 8 berkaitan dengan pengusulan dua pasangan calon presiden dan wakil presiden kepada MPR oleh partai politik apabila presiden dan wakil presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, maupun tidak dapat melakukan kewajibannya. Pasal 22E berkaitan dengan partai politik sebagai peserta pemilu dan Pasal 24C menyangkut kewenangan MK dalam membubarkan partai politik. Hal tersebut sejatinya mengindikasikan bahwa partai politik memiliki peranan yang penting dalam agenda demokrasi di Indonesia. Peran penting tersebut menyangkut partai sebagai perantara antara warga negara dengan pemerintah dalam proses pengambilan keputusan negara. Sehingga partai politik kedudukannya layak disejajarkan dengan lembaga negara.²⁷¹

Di samping itu, kaitannya dengan kedudukan partai politik sebagai badan hukum privat atau badan hukum publik, Arifin Soeria Atmadja berpendapat bahwa untuk membedakan antara badan hukum privat dengan badan hukum publik dapat dilihat dari kewenangannya untuk mengeluarkan kebijakan publik

²⁷⁰ Achmad Roestandi, *Mahkamah Konstitusi dalam Tanya Jawab*, (Jakarta: Sekjen dan Kepaniteraan MK, 2005), hlm. 112-114.

²⁷¹ Rizqo Dzulqornain dan Ridho Hadi Nurriszky, "Pengajuan Pengujian AD/ART Partai Politik di Mahkamah Agung"..., *Op. Cit.*, hlm. 185-186.

yang mengikat umum atau tidak. Apabila badan hukum tersebut memiliki kewenangan untuk mengeluarkan kebijakan publik yang mengikat umum maka badan hukum tersebut dapat dikategorikan sebagai badan hukum publik.²⁷² Hal tersebut memang dapat digunakan sebagai dasar dalam membedakan antara badan hukum privat dengan badan hukum publik. Akan tetapi dalam pandangan Jimly Asshiddiqie dengan melihat berbagai perkembangan yang ada terutama berkaitan dengan bentuk dan corak organisasi pemerintahan dan kenegaraan, maka hal di atas tidaklah cukup untuk menjadi dasar dalam membedakan antara badan hukum privat dengan badan hukum publik. Untuk membedakan di antara keduanya perlu juga untuk melihat kepentingan hukum yang diwakili oleh badan hukum yang bersangkutan dan tujuan aktivitas yang dijalankannya. Apabila kepentingan yang menjadi dasar dibentuk badan hukum tersebut berdasarkan pada kepentingan umum dan tujuan dari badan hukum tersebut bersifat publik maka badan hukum tersebut dapat dikategorikan sebagai badan hukum publik.²⁷³ Hal tersebut selaras dengan pendapat Chidir Ali bahwa untuk membedakan antara badan hukum privat dengan badan hukum publik perlu untuk melihat cara pendiriannya, lingkungan kerjanya, dan wewenang yang dimilikinya.²⁷⁴

Apabila melihat definisi partai politik yang tertuang di dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik yang mengartikan partai

²⁷² Arifin P. Soeria Atmadja, *Keuangan Publik dalam Prespektif Hukum: Teori, Praktek, dan Kritik*, (Depok: Badan Penerbit Universitas Indonesia, 2005), hlm. 91.

²⁷³ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi...*, *Op. Cit.*, hlm. 78.

²⁷⁴ Chidir Ali, *Badan Hukum*, (Bandung: Alumni, 2014), hlm. 62

politik sebagai organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945²⁷⁵, maka kepentingan yang hendak diwakili dan tujuan dari partai politik merupakan kepentingan dan tujuan yang bersifat publik yakni membela kepentingan anggota, masyarakat, bangsa dan negara serta memelihara keutuhan NKRI. Selain itu wilayah kerja partai politik yang berada di ranah publik sebagai perantara antara warga negara dengan pemerintah, menyelenggarakan pendidikan politik, menyelenggarakan rekrutmen politik, menyalurkan aspirasi masyarakat, dan lain sebagainya maka partai politik dapat dikategorikan sebagai badan hukum publik.

2. AD/ART Partai Politik sebagai Peraturan Perundang-Undangan

Imbas dianutnya konsep negara hukum oleh Indonesia sebagaimana yang tertuang di dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mewajibkan praktik penyelenggaraan kegiatan kenegaraan harus selaras dan memenuhi syarat-syarat yang terdapat di dalam konsepsi negara hukum. Jimly Asshiddiqie mengungkapkan bahwa terdapat tiga belas (13) prinsip pokok dalam suatu negara hukum yang meliputi (1) supremasi hukum, (2) persamaan di depan hukum, (3) Asas legalitas, (4) pembatasan kekuasaan, (5) organ-organ campuran yang bersifat independent, (6) peradilan yang bebas dan

²⁷⁵ Pasal 1 angka 1.

tidak memihak, (7) peradilan tata usaha negara, (8) peradilan tata negara, (9) perlindungan hak asasi manusia, (10) bersifat demokrasi, (11) berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan negara, (12) transparansi dan kontrol sosial, dan (13) berketuhanan Yang Maha Esa.²⁷⁶

Salah satu unsur yang terdapat di dalam negara hukum sebagaimana disebutkan di atas adalah asas legalitas. Asas legalitas merupakan dasar dalam setiap aktivitas kenegaraan. Sehingga setiap penyelenggaraan aktivitas kenegaraan maupun tindakan dan perbuatan pemerintah harus memiliki legitimasi atau kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Keberadaan asas legalitas tersebut membawa konsekuensi bahwa setiap tindakan pemerintah harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis. Peraturan tersebut diharuskan ada terlebih dahulu atau mendahului tindakan maupun perbuatan administrasi yang akan dilakukan. Maka dalam hal ini keberadaan peraturan perundang-undangan menempati kedudukan yang sangat penting dalam penyelenggaraan kehidupan negara dan pemerintahan yang berdasarkan atas hukum.²⁷⁷ Peraturan perundang-undangan merupakan sumber legitimasi bagi penyelenggaraan pemerintahan dan di sisi lain peraturan perundang-undangan merupakan instrumen pengendali dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Eksistensi keberadaan peraturan perundang-undangan sebagai dasar asas legalitas telah disebutkan di dalam beberapa ketentuan yang terdapat di dalam

²⁷⁶ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi...*, *Op. Cit.*, hlm. 301

²⁷⁷ Bayu Dwi Anggono, *Pokok-Pokok Pemikiran Penataan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*, (Jakarta: Konpress, 2020), hlm. xii.

UUD 1945 sebagaimana yang tertuang di dalam Pasal 20 ayat (1) menyangkut kekuasaan untuk membentuk undang-undang yang dipegang oleh Dewan Perwakilan Rakyat, Pasal 5 ayat (1) berkaitan dengan kewenangan Presiden untuk mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR, Pasal 22 ayat (1) tentang kewenangan Presiden untuk menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-Undang, dan lain sebagainya.²⁷⁸

Peran penting peraturan perundang-undangan dalam kehidupan kenegaraan disampaikan oleh Jazim Hamidi yang mengungkapkan bahwa peraturan perundang-undangan merupakan instrumen paling efektif dalam upaya melakukan pembaharuan hukum dibandingkan dengan instrumen lain seperti yurisprudensi maupun hukum kebiasaan. Lebih dari itu peraturan perundang-undangan tidak hanya melakukan pembaharuan hukum, namun juga dapat melakukan pembaharuan terhadap yurisprudensi.²⁷⁹ Peran penting peraturan perundang-undangan juga disampaikan oleh Satjipto Rahardjo yang mengutarakan bahwa salah satu fungsi yang dimiliki oleh peraturan perundang-undangan adalah sebagai instrumen yang menuntun proses dan perilaku setiap individu dalam masyarakat. Dari berbagai instrumen yang ada seperti adat, kebiasaan, dan norma hukum lainnya, peraturan perundang-undangan memiliki kelebihan dibandingkan dengan instrumen lainnya, kelebihan tersebut adalah adanya legalitas dan legitimasi

²⁷⁸ *Ibid.*, hlm. xiv.

²⁷⁹ Bagir Manan dalam Jazim Hamidi dan Kemilau Mutik, *Legislatif Drafting*, (Yogyakarta: Total Media, 2011), hlm. 15.

yang melekat pada peraturan perundang-undangan sebagai produk hukum yang dihasilkan oleh lembaga legislatif.²⁸⁰

Istilah peraturan perundang-undangan dipakai oleh beberapa ahli seperti A. Hamid S. Attamimi, Sri Soemantri, dan Bagir Manan untuk menyebut jenis maupun bentuk peraturan hukum yang berlaku dalam sebuah negara. Dalam pendapatnya A. Hamid Attamimi menjelaskan bahwa istilah peraturan perundang-undangan merupakan istilah yang berasal dari *wettelijke regels* atau *wttelijke regeling* yang berarti segala ketentuan hukum yang berkaitan dengan undang-undang baik berupa undang-undang itu sendiri atau peraturan yang lebih rendah yang dibentuk berdasarkan kewenangan atribusi maupun delegasi dari undang-undang atau peraturan yang lebih tinggi.²⁸¹ Akan tetapi istilah peraturan perundang-undangan bukanlah istilah yang digunakan secara konsisten. Adakalanya istilah yang digunakan adalah perundang-undangan yang biasanya digunakan untuk menyebut teori perundang-undangan, dasar-dasar perundang-undangan, dan sebagainya. Istilah peraturan perundang-undangan biasanya hanya digunakan untuk mendefinisikan jenis maupun bentuk peraturan (hukum).²⁸²

Bagir Manan menjelaskan bahwa peraturan perundang-undangan merupakan ketentuan hukum yang memuat tingkah laku yang mengikat secara umum yang di dalamnya berisi ketentuan menyangkut hak, kewajiban fungsi,

²⁸⁰ Sathipto Rahardjo, *Membedah Hukum Progresif*, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2008), hlm. 95.

²⁸¹ A. Hamid S. Attamimi, *Gesetzgebungswissenschaft sebagai Salah Satu Uppaya Menanggulangi Hutan Belantara Peraturan Perundang-Undangan*, dihimpun oleh Maria Farida Indrati..., *Op. Cit.*, hlm. 32.

²⁸² Sony Maulana, dkk., *Modul Pengantar Ilmu Pengetahuan Perundang-Undangan*, hlm.

status, maupun suatu tatanan. Definisi lain dijelaskan J.H.A Logemman yang mengartikan peraturan perundang-undangan sebagai peraturan yang mengikat umum dan berdaya laku keluar.²⁸³ Definisi serupa juga dijelaskan oleh P.J.P Tak yang mengartikan peraturan perundang-undangan sebagai keputusan tertulis yang diterbitkan oleh organ atau pejabat yang berwenang yang di dalamnya memuat aturan tingkah laku yang mengikat secara umum. Di samping itu peraturan perundang-undangan merupakan perwujudan dari pemegang kekuasaan tertinggi yang berdaulat, sehingga peraturan perundang-undangan menempati kedudukan sebagai hukum tertinggi dan satu-satunya sumber hukum.²⁸⁴ Begitu juga H.A.S Natabaya yang mendefinisikan peraturan perundang-undangan sebagai ketentuan hukum tertulis yang dibuat oleh institusi atau pejabat yang berwenang untuk membentuknya baik di tingkat pusat maupun daerah yang memiliki kekuatan mengikat secara umum.²⁸⁵

Berkaitan dengan arti peraturan perundang-undangan Jimly Ashhiddiqie menjelaskan bahwa peraturan perundang-undangan adalah semua susunan hierarki peraturan perundang-undangan berupa undang-undang ke bawah yakni keseluruhan produk hukum yang dalam proses pembentukannya melibatkan peran lembaga perwakilan rakyat bersama dengan lembaga eksekutif yang dalam hal ini adalah pemerintah ataupun yang melibatkan peran pemerintah dikarenakan

²⁸³ Sri Hariningsih, *Sejarah Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*, Makalah, disampaikan pada Pendidikan dan Pelatihan Jabatan Fungsional Perancang Peraturan Perundang-Undangan Kementerian Hukum dan HAM R.I, Jakarta, 8 Mei 2012.

²⁸⁴ Nurul Qamar dan Farah Syah Rezah, *Ilmu dan Teknik Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, (Makassar: CV. Social Politic Genius, 2020), hlm. 9.

²⁸⁵ *Ibid.*, hlm. 8.

kedudukan politiknya sebagai lembaga yang menjalankan produk legislatif yang telah ditetapkan oleh lembaga perwakilan rakyat bersama dengan pemerintah berdasarkan tingkatannya masing-masing. Jimly Asshiddiqie menambahkan bahwa peraturan perundang-undangan juga mencakup keseluruhan perangkat peraturan yang kedudukannya berada di bawah undang-undang yang dibentuk dalam rangka melaksanakan amanat ketentuan yang dimuat di dalam peraturan yang memiliki kedudukan lebih tinggi.²⁸⁶

Mengacu pada definisi tersebut maka apabila melihat ketentuan mengenai hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia yang termuat di dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang maka yang termasuk ke dalam definisi peraturan perundang-undangan adalah Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, serta Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota serta peraturan perundang-undangan yang dibentuk dengan berdasarkan kewenangan atributif maupun delegasi dalam rangka melaksanakan ketentuan hukum yang termuat di dalam peraturan yang lebih tinggi. Hal tersebut sejatinya sejalan dengan muatan materi yang terdapat di dalam Pasal 8 undang-undang serupa yang pada intinya menjelaskan bahwa terdapat jenis peraturan perundang-undangan lain di samping jenis peraturan perundang-undangan yang termuat di dalam Pasal 7 ayat (1) yang mencakup peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat hingga badan, lembaga, atau komisi setingkat yang dibentuk dengan undang-undang atau pemerintah atas perintah undang-undang. Peraturan

²⁸⁶ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia...*, *Op. Cit.*, hlm. 264-265.

perundang-undangan tersebut diakui keberadaannya dan memiliki kekuatan hukum yang mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Berdasarkan definisi peraturan perundang-undangan sebagaimana telah dipaparkan di atas dan ketentuan hukum yang terdapat di dalam Pasal 8 Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, maka sejatinya peraturan perundang-undangan memiliki cakupan yang sangat luas. Meskipun ketentuan pasal 8 ayat (1) belum menyebutkan secara eksplisit partai politik sebagai salah satu lembaga negara yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan dan produk hukum yang dihasilkan diakui sebagai jenis peraturan perundang-undangan, dengan melihat penjelasan sebelumnya yang berkesimpulan bahwa pada dasarnya partai politik dapat dikategorikan sebagai lembaga negara dalam arti luas maka penting kiranya dilakukan perubahan terhadap ketentuan pasal tersebut dengan memasukkan partai politik sebagai salah satu lembaga negara yang produk hukumnya dapat dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan. Sehingga, dengan mengacu pada definisi dan ketentuan di atas, maka dalam hal ini AD/ART partai politik dapat digolongkan sebagai peraturan perundang-undangan. Hal tersebut dikarenakan peraturan perundang-undangan juga mencakup keseluruhan peraturan yang dibentuk berdasarkan perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau mendapatkan delegatif dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Kewenangan delegatif dalam pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan pelimpahan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan

yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang memiliki kedudukan lebih tinggi dan ditujukan kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah.²⁸⁷ Kewenangan delegatif biasa dikenal dengan istilah *delegated legislation*. Dalam situs parlemen Inggris *delegated legislation* diartikan dengan “*delegated or secondary legislation is usually concerned with detailed changes to the law made under powers from an existing Act of Parliament. Statutory instruments form the majority of delegated legislation but it can also include Rules or Codes of Practice*”.²⁸⁸ Berdasarkan definisi di atas, pada dasarnya undang-undang maupun produk legislasi lainnya dibentuk oleh lembaga legislatif. Akan tetapi tidak dapat dipungkiri bahwa terdapat juga peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh lembaga di luar lembaga legislatif. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh lembaga di luar lembaga legislatif tersebut juga diakui keberadaannya dan pembentukannya berdasarkan pada produk peraturan perundang-undangan yang dihasilkan oleh lembaga legislatif. Peraturan tersebut dibentuk dengan tujuan untuk memperjelas muatan materi yang sebelumnya telah diatur oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.²⁸⁹ Keberadaan kewenangan delegatif ini didasarkan pada ketidakmungkinan bagi lembaga legislatif untuk membentuk peraturan perundang-undangan secara detail dan rinci. Hal tersebut dikarenakan oleh beberapa alasan yakni *pertama* bahwa pekerjaan

²⁸⁷ Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-Undangan Proses dan Teknik Pembentukannya*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm. 168.

²⁸⁸ www.parliament.uk.

²⁸⁹ Sukardi dan E. Prajwalita Widiati, “Pendelegasian Pengaturan oleh Undang-Undang kepada Peraturan yang Lebih Rendah dan Akibat Hukumnya”, *Yuridika*, (Mei-Agustus 2012), Vol. 27, No. 2, hlm. 146.

yang diemban oleh lembaga legislatif yang begitu banyak, *kedua* muatan materi undang-undang yang terlalu detail akan menimbulkan kebingungan bagi pihak-pihak yang hendak dituju oleh peraturan tersebut maupun oleh pembacanya, dan *ketiga* dengan melihat berbagai perkembangan yang terjadi pada saat ini, terutama di bidang sosial ekonomi maka hanya kelompok-kelompok tertentu saja yang mampu memahami permasalahan secara detail.²⁹⁰

Pembentukan AD/ART partai politik didasarkan pada kewenangan delegatif yang diberikan oleh Undang-Undang Partai Politik yang mengisyaratkan untuk dibentuknya AD/ART partai politik. Hal tersebut dapat dijumpai dalam beberapa pasal di antaranya adalah :

- 1) Pasal 15 ayat (1) yang menjelaskan bahwa kedaulatan partai politik terletak pada para anggota partai yang pelaksanaannya didasarkan pada AD/ART partai;
- 2) Pasal 22 yang menjelaskan bahwa kepengurusan partai politik di setiap tingkatan dipilih secara demokratis melalui musyawarah sesuai dengan AD/ART;
- 3) Pasal 29 ayat (1a) dan (3) yang menjelaskan bahwa rekrutmen yang dilakukan oleh partai politik baik untuk menjadi anggota partai politik maupun untuk mengisi jabatan publik dilaksanakan melalui seleksi kaderisasi secara demokratis berdasarkan dengan AD/ART dan penetapan atas rekrutmen tersebut dilakukan dengan keputusan pengurus partai politik sesuai dengan AD/ART.

²⁹⁰ MP Jain, “*Administrative Law of Malaysia and Singapore*”, *Malayan Law Journal*, 1997, hlm. 42.

- 4) Pasal 30 yang menyatakan bahwa partai politik memiliki wewenang untuk menetapkan peraturan maupun keputusan partai politik dengan berdasarkan pada AD/ART dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.
- 5) Pasal 32 ayat (1) yang menjelaskan bahwa setiap perselisihan yang terjadi di partai politik diselesaikan oleh internal partai politik dengan mengacu pada ketentuan yang terdapat di dalam AD/ART.

Berdasarkan pemaparan di atas maka telah jelas bahwa keberadaan AD/ART dalam hal ini sebagai ketentuan hukum yang menjelaskan lebih detail dan menerjemahkan muatan materi yang terdapat di dalam Undang-Undang Partai Politik. Selain itu, dengan mengacu pada definisi peraturan perundang-undangan sebagaimana yang termuat di dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan merupakan 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.²⁹¹ Maka dapat diketahui bahwa setidaknya terdapat empat unsur yang mesti dipenuhi oleh suatu peraturan hukum agar dapat dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan. Empat unsur tersebut mencakup peraturan tertulis, memuat norma hukum, mengikat secara umum, dan dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dengan prosedur yang telah ditetapkan di dalam peraturan perundang-undangan. Terdapat empat unsur

²⁹¹ Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

tersebut, sejatinya AD/ART partai politik telah memenuhi empat unsur dalam peraturan perundang-undangan.

Pertama, AD/ART partai politik merupakan peraturan tertulis. Dalam hal ini secara nyata AD/ART partai politik merupakan ketentuan hukum yang berbentuk peraturan tertulis. AD/ART partai politik sebagai peraturan tertulis juga dapat dilihat dari ketentuan yang terdapat di dalam Pasal 2 ayat (3) yang menyatakan bahwa akta notaris yang digunakan sebagai salah satu syarat dalam proses pendaftaran partai politik mesti memuat AD/ART partai politik yang bersangkutan.²⁹² *Kedua*, AD/ART partai memuat norma hukum. Norma hukum merupakan peraturan hidup yang bersifat memaksa dan memiliki sanksi yang tegas.²⁹³ Dalam hal ini, dengan mengacu pada penjelasan di atas yang menyatakan bahwa pembentukan AD/ART partai politik berdasarkan kewenangan delegatif yang berasal dari Undang-Undang Partai Politik dan fungsinya yang menerjemahkan muatan materi yang terdapat di dalam undang-undang tersebut maka dalam hal ini AD/ART partai politik merupakan peraturan yang memuat norma hukum. Hal tersebut juga diperkuat dengan ajaran *stufenbau theory* yang pada intinya menjelaskan bahwa peraturan yang lebih rendah bersumber pada peraturan yang lebih tinggi maka menjadi jelas dalam hal ini bahwa AD/ART partai politik memuat norma hukum. Di samping itu dengan mendasarkan pada pengertian norma hukum sebagaimana disebutkan di atas, dalam hal ini

²⁹² Rizqo Dzulfornain dan Ridho Hadi Nurriszky, "Pengajuan Pengujian AD/ART Partai Politik di Mahkamah Agung"..., *Op. Cit.*, hlm. 182.

²⁹³ Eka NAM Sihombing dan Ali Marwan HSB, *Ilmu Perundang-Undangan...*, *Op. Cit.*, hlm. 41.

dikarenakan pembentukan AD/ART partai politik didasarkan pada kewenangan delegatif maka dengan mengacu pada ketentuan Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan maka AD/ART partai politik diakui keberadaannya dan memiliki kekuatan hukum mengikat dan AD/ART partai politik juga memuat sanksi bagi siapapun yang melanggar ketentuan yang termuat di dalamnya. *Ketiga*, AD/ART partai politik mengikat secara umum. Berkaitan dengan hal ini maka jika dianalogikan dengan peraturan Mahkamah Konstitusi yang pada dasarnya termasuk ke dalam jenis peraturan perundang-undangan dan masuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia yang memiliki kekuatan berlaku untuk internal MK sendiri dan mengikat bagi masyarakat umum yang bersinggungan dengan peraturan tersebut seperti PMK No. 5 Tahun 2018 tentang Tahapan, Kegiatan, dan Jadwal Penanganan Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum maka dalam hal ini AD/ART partai politik juga memiliki sifat yang sama. AD/ART partai politik memiliki kekuatan mengikat bagi internal partai politik yang bersangkutan dan masyarakat secara umum yang bersangkutan dengan muatan materi di dalamnya, seperti halnya ketentuan mengenai rekrutmen jabatan publik bagi seluruh warga negara yang dimuat di dalam AD/ART partai politik. *Keempat*, partai politik merupakan lembaga negara, sehingga AD/ART partai politik dibentuk dan ditetapkan oleh lembaga negara. Hal ini didasarkan pada kedudukan konstitusional partai politik serta *constitutional important* partai politik yang setara dengan lembaga negara sebagaimana yang telah dipaparkan

sebelumnya. Sehingga dalam hal ini AD/ART partai politik dapat dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan.²⁹⁴

Pemenuhan AD/ART partai politik terhadap unsur-unsur peraturan perundang-undangan yang tercantum di dalam definisi peraturan perundang-undangan di dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan juga telah selaras dengan ciri-ciri peraturan perundang-undangan sebagaimana yang telah dipaparkan oleh beberapa ahli, di antaranya adalah Bagir Manan yang menyebutkan bahwa karakteristik peraturan perundang-undangan mencakup peraturan tertulis yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang yang bersifat atau mengikat umum, memuat aturan tingkah laku, dan tidak mengatur objek atau peristiwa tertentu. Berkaitan dengan karakteristik tersebut, AD/ART partai politik telah secara nyata merupakan peraturan yang berbentuk tertulis sebagaimana argumentasi yang telah dipaparkan sebelumnya yang dikeluarkan oleh lembaga yang berwenang, dalam hal ini adalah partai politik. Partai politik dalam hal ini sejatinya dapat dikategorikan sebagai lembaga negara dalam arti luas dan apabila mengacu kepada Undang-Undang Partai Politik, maka pembentukan AD/ART partai politik merupakan wewenang yang diberikan kepada partai politik yang bersangkutan. Di samping itu, AD/ART partai politik juga merupakan peraturan yang di dalamnya memuat aturan tingkah laku mulai dari hak dan kewajiban dari setiap anggota, fungsi hingga tatanan masing-masing unsur yang terdapat di dalam suatu partai politik. Selain itu,

²⁹⁴ Rizqo Dzulfornain dan Ridho Hadi Nurriszky, "Pengajuan Pengujian AD/ART Partai Politik di Mahkamah Agung"..., *Op. Cit.*, hlm. 184-185.

memang AD/ART partai politik secara prinsip mengikat internal partai politik yang bersangkutan, namun AD/ART partai politik juga mengikat masyarakat umum yang bersangkutan dengan kegiatan yang dilakukan oleh partai politik selayaknya peraturan yang dibentuk oleh lembaga negara lain yang memiliki kekuatan mengikat ke dalam maupun ke luar. Begitu juga dengan karakteristik peraturan perundang-undangan sebagaimana yang dipaparkan oleh Satjipto Rahardjo yang menyebutkan bahwa peraturan perundang-undangan memiliki karakteristik yang meliputi bersifat umum, universal, dan memuat ketentuan yang dimungkinkan untuk dilakukannya peninjauan kembali. Dalam hal ini AD/ART partai politik juga telah memenuhi karakteristik tersebut sebagai peraturan yang bersifat umum, universal, dan AD/ART partai politik juga mengatur prosedur perubahan yang menunjukkan bahwa AD/ART partai politik dimungkinkan untuk dilakukannya peninjauan kembali atau perubahan.

3. Problematika AD/ART Partai Politik di Indonesia

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik mendefinisikan AD/ART partai politik sebagai aturan dasar partai politik yang di dalamnya memuat berkaitan dengan asas dan ciri partai politik, visi dan misi partai politik, nama, lambang, dan tanda gambar partai politik, tujuan dan fungsi partai politik, organisasi, tempat kedudukan, dan pengambilan keputusan, kepengurusan partai politik, mekanisme rekrutmen keanggotaan partai politik dan jabatan politik, sistem kaderisasi, mekanisme pemberhentian anggota partai politik, peraturan dan keputusan partai politik, pendidikan politik, keuangan partai politik, hingga

mekanisme penyelesaian perselisihan internal partai politik. pembentukan AD/ART partai politik pada dasarnya merupakan amanat yang diberikan oleh Undang-Undang Partai Politik untuk mengatur lebih lanjut hal-hal sebagaimana disebutkan di atas di dalam AD/ART partai politik masing-masing. Seperti halnya yang terdapat di dalam ketentuan yang terdapat di dalam Pasal 22 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik yang berbunyi “Kepengurusan Partai Politik di setiap tingkatan dipilih secara demokratis melalui musyawarah sesuai dengan AD/ART”, Pasal 16 ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 yang menyatakan “Tata cara pemberhentian keanggotaan Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur di dalam AD dan ART, Pasal 28 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 yang berbunyi “Pengambilan keputusan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 sesuai dengan AD dan ART Partai Politik”.

Mengacu pada hal di atas maka dalam hal ini AD/ART partai politik memiliki peranan yang sangat besar dan menempati posisi yang sangat penting berkaitan dengan keberlangsungan dan eksistensi suatu politik dikarenakan fungsi AD/ART itu sendiri sebagai peraturan dasar partai politik yang membawa implikasi kepada setiap pengambilan keputusan, kebijakan, pelaksanaan program kerja partai politik baik di tingkat pusat maupun daerah harus berdasarkan dan tidak dapat bertentangan dengan AD/ART partai politik yang bersangkutan. Sehingga AD/ART partai politik mesti dijunjung tinggi oleh seluruh elemen partai politik demi terciptanya harmonisasi dan integrasi dalam setiap kegiatan partai politik. Peran dan fungsinya yang sangat penting bagi keberlangsungan suatu

partai politik mengharuskan penyusunan AD/ART partai politik dibuat dengan rumusan substansi yang terperinci dan komprehensif untuk menghindari adanya penyelewengan dan disalahtafsirkan untuk kepentingan individu maupun kelompok tertentu.²⁹⁵

Namun pada kenyataannya partai politik tidak dengan serius atau bahkan mengabaikan amanat Undang-Undang Partai Politik untuk mengatur hal-hal menyangkut kehidupan partai politik di dalam AD/ART partai yang bersangkutan. Hal tersebut berdampak pada kehidupan partai politik Indonesia pada saat ini yang banyak dihindangi berbagai problematika mulai dari tidak berjalannya demokratisasi di tubuh partai politik, terjebak dalam personalisasi partai politik, hingga pragmatisme partai politik. Berbagai problematika tersebut yang pada akhirnya membuat partai politik tidak dapat menjalankan peran dan fungsi dengan baik terutama sebagai salah satu instrumen demokrasi dan narahubung antara masyarakat dengan pemerintah. Berikut ini akan diuraikan berbagai problematika yang muncul dalam ketentuan yang terdapat di dalam AD/ART partai politik di Indonesia.

a. Pembentukan kepengurusan yang tidak demokratis

Pasal 22 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 mengamanatkan bahwa kepengurusan partai politik di setiap tingkatan dipilih secara demokratis melalui musyawarah sesuai dengan AD/ART. Akan tetapi ketentuan tersebut nampaknya diabaikan oleh partai politik dengan tidak secara

²⁹⁵ Jamaludin Ghafur, *Demokratisasi Internal Partai Politik*, (Yogyakarta, UII Press, 2023), hlm. 112.

sungguh-sungguh mengatur proses pembentukan kepengurusan secara demokratis di dalam AD/ART nya. Hal tersebut dapat dilihat dari proses pengisian jabatan pimpinan partai di tingkat pusat maupun di daerah yang tidak demokratis. Hasil penelusuran terhadap ketentuan AD/ART partai politik berkaitan dengan pengisian jabatan pimpinan partai, penulis menemukan bahwa terdapat beberapa mekanisme yang dilakukan oleh partai politik dalam melakukan proses pemilihan terhadap pimpinan partai politik, ada yang melalui kongres dan juga ada yang melalui penetapan oleh majelis atau badan tertentu.

Proses pengisian jabatan pimpinan Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P) dilakukan melalui kongres sebagai kekuasaan tertinggi di dalam partai yang dalam pelaksanaannya dihadiri oleh utusan-utusan DPD Partai dan DPC Partai serta peninjau dan juga undangan yang telah ditetapkan oleh DPP Partai. Sebagaimana ketentuan yang terdapat di dalam Pasal 70 AD PDIP 2019, kongres sebagaimana dimaksud di atas memiliki wewenang untuk : (a) menerima laporan pertanggungjawaban DPP Partai; (b) mengubah atau menyempurnakan serta menetapkan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Partai; (c) menetapkan program dan sikap politik partai (d) menetapkan Ketua Umum Partai yang sekaligus bertindak sebagai formatur untuk menyusun personalia DPP Partai; (e) menilai dan melakukan rehabilitasi mantan anggota partai yang terkena sanksi pemecatan; dan (f) membuat dan menetapkan ketetapan atau keputusan-keputusan lainnya.²⁹⁶ Selain melalui kongres, pengisian jabatan pimpinan partai juga dapat dilakukan melalui kongres luar biasa yang memiliki kewenangan yang

²⁹⁶ Pasal 70 ayat (3) AD PDIP 2019.

sama dengan kongres sebagaimana yang telah dipaparkan di atas. Kongres luar biasa tersebut hanya dapat dilakukan atas permintaan lebih dari tiga perempat jumlah DPC Partai yang diputuskan dalam Konferensi Cabang Khusus Partai dan lebih dari tiga perempat jumlah DPD Partai yang diputuskan dalam Rapat DPD Partai atas persetujuan Ketua Umum Partai atau atas usul Ketua Umum Partai dengan persetujuan lebih dari setengah jumlah DPC Partai yang diputuskan dalam Rapat DPC Partai dan lebih dari setengah jumlah DPD Partai yang diputuskan dalam Rapat DPD Partai.²⁹⁷

Berkaitan dengan kongres sebagai wadah dalam pengisian pimpinan partai, kongres dinyatakan sah apabila dihadiri oleh utusan DPC Partai dan utusan DPD Partai yang terdiri atas sekurang-kurangnya dua pertiga dari jumlah utusan DPC Partai dan dua pertiga jumlah utusan DPD Partai dan yang memiliki hak suara dalam kongres tersebut hanyalah utusan DPC Partai dan utusan DPD Partai dengan ketentuan setiap satu DPC Partai mempunyai satu hak suara dan satu DPD Partai mempunyai satu hak suara.²⁹⁸ Sehingga berdasarkan ketentuan tersebut tidak semua anggota partai memiliki hak suara dalam proses pemilihan pimpinan partai melainkan hanya delegasi-delegasi tertentu dari setiap unsur yang ada dalam partai.

Apabila melihat ketentuan mengenai pengisian jabatan pimpinan di dalam Partai Demokrat, ketua umum partai dipilih melalui kongres atau kongres luar biasa sebagai pemegang kekuasaan tertinggi partai yang diselenggarakan sekurang-kurangnya sekali dalam lima tahun. Pihak-pihak yang terlibat di dalam

²⁹⁷ Pasal 56 ART PDIP 2019.

²⁹⁸ Pasal 54 ayat (3) ART PDIP 2019.

kongres tersebut terdiri atas peserta, peninjau, dan undangan. Namun dari tiga pihak tersebut hanya peserta kongres saja yang memiliki hak suara dalam proses pemilihan pimpinan partai walaupun tidak seluruh peserta memiliki hak suara tersebut. Sehingga proses pemilihan pimpinan Partai Demokrat dilakukan dengan melalui sistem perwakilan yang terdiri atas Majelis Tinggi Partai dengan jumlah hak suara berjumlah sembilan, Dewan Pimpinan Pusat dengan jumlah hak suara berjumlah lima, Dewan Pimpinan Daerah dengan jumlah hak suara berjumlah dua, Dewan Pimpinan Cabang dengan jumlah hak suara berjumlah satu suara, Dewan Perwakilan Luar Negeri dengan jumlah hak suara berjumlah satu suara, dan Organisasi Sayap dengan jumlah hak suara berjumlah satu suara.²⁹⁹

Beralih kepada proses pengisian jabatan pimpinan di Partai Kebangkitan Bangsa (PKB). Pemilihan ketua umum dilakukan di dalam muktamar sebagai forum permusyawaratan tertinggi yang dihadiri oleh DPP, utusan DPW, utusan DPC, peninjau, dan undangan yang telah ditetapkan oleh DPP. Sebagaimana ketentuan yang terdapat di dalam Pasal 72 ART PKB yang menyebutkan bahwa muktamar memiliki wewenang untuk : (a) menerima laporan pertanggung jawaban Dewan Pengurus Partai; (b) menetapkan dan/ atau menyempurnakan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga; (c) menetapkan platform politik partai lima tahunan; (d) menetapkan garis-garis besar program perjuangan partai; (e) memilih dan menetapkan Ketua Dewan Syura; (f) memilih dan menetapkan Ketua Umum DPP sebagai Mandataris muktamar; dan (g) membuat dan

²⁹⁹ Pasal 94 ayat (1) dan (3) ART Partai Demokrat 2020.

menetapkan keputusan-keputusan lain yang dianggap perlu.³⁰⁰ Mukhtamar tersebut dilakukan lima tahun sekali dengan peserta yang terdiri atas Pengurus DPP, utusan-utusan DPW, utusan-utusan DPC, pimpinan dan anggota FPKB DPR RI, dan Ketua Badan dan Lembaga di tingkat pusat. Setiap peserta dalam mukhtamar tersebut memiliki hak bicara dan mukhtamar dinyatakan sah apabila dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari DPW dan DPC yang sah. Namun dalam ketentuan AD/ART PKB tahun 2019 ini tidak ditemukan ketentuan mengenai siapa pemegang hak suara. AD/ART ini hanya mengatur bahwa pengambilan keputusan dilakukan secara musyawarah dan mufakat dan apabila tidak tercapai mufakat maka proses pengambilan keputusan diserahkan kepada kepemimpinan partai satu tingkat di atasnya.³⁰¹ Mengacu pada ketentuan di atas maka proses pemilihan pimpinan partai dilakukan dengan tidak melibatkan seluruh anggota namun hanya menggunakan sistem perwakilan yang jumlah perwakilan dari masing-masing peserta telah ditentukan oleh DPP.

Ketentuan yang tidak jauh berbeda ditemukan di dalam proses pengisian jabatan pimpinan Partai Amanat Nasional (PAN). Pemilihan ketua umum partai dilakukan melalui kongres sebagai institusi pengambilan keputusan tertinggi partai yang memiliki wewenang salah satunya adalah memilih dan menetapkan ketua umum/ketua formatur dan anggota formatur Dewan Pimpinan Pusat sebagaimana yang tertuang di dalam ketentuan Pasal 15 AD PAN. Kongres tersebut dihadiri oleh berbagai pihak yang terdiri atas peserta, peninjau, dan undangan kongres. Peserta kongres terdiri atas pengurus harian Dewan Pimpinan

³⁰⁰ Pasal 72 ayat (2) ART PKB 2019.

³⁰¹ Pasal 28 AD PKB 2019.

Pusat, Ketua dan Sekretaris Majelis Penasihat Partai Dewan Pimpinan Pusat, Ketua dan Sekretaris Dewan Pimpinan Wilayah (apabila berhalangan dapat diwakili berdasarkan rapat harian Dewan Pimpinan Wilayah), Ketua Dewan Pimpinan Daerah (apabila berhalangan dapat diwakili berdasarkan rapat harian Dewan Pimpinan Wilayah, ketua koordinator perwakilan luar negeri (apabila berhalangan dapat diwakili berdasarkan rapat harian koordinator luar negeri, dan ketua-ketua organisasi otonom tingkat pusat yang memiliki struktur organisasi hingga tingkat cabang minimal 50% di seluruh wilayah Indonesia dan ditetapkan oleh Dewan Pimpinan Pusat. Dalam kongres tersebut hanya peserta yang memiliki hak berbicara dan hak suara.³⁰² Proses pengambilan keputusan baik dalam permusyawaratan maupun rapat partai dilakukan dengan musyawarah mufakat dan apabila tidak tercapai proses pengambilan keputusan dilakukan dengan melalui pemungutan suara berdasarkan suara terbanyak dan apabila hasil pemungutan suara berdasarkan suara terbanyak mendapatkan hasil yang sama maka pemungutan suara diulang hingga memperoleh selisih suara terbanyak.³⁰³

Sementara itu di ketentuan Partai Keadilan Sejahtera. Proses pengisian jabatan pimpinan partai dilakukan melalui penetapan Ketua Majelis Syura sebagaimana kewenangannya yang tercantum di dalam Pasal 16 AD PKS. Kewenangan untuk mengajukan usul berkaitan dengan siapa yang akan menjadi presiden partai dimiliki oleh Ketua Majelis Syura dan proses penetapan dilakukan di dalam musyawarah majelis syura dan proses pengambilan keputusan dilakukan

³⁰² Pasal 24 ART PAN 2020.

³⁰³ Pasal 33 ART PAN 2020.

dengan melalui musyawarah mufakat dan apabila tidak tercapai dilakukan pemungutan suara dan jika hasil pemungutan suara mendapatkan perolehan suara yang sama maka dilakukan pemungutan suara satu kali lagi dan jika hasil pemungutan suara tetap sama maka proses pengambilan keputusan dilakukan berdasarkan jumlah suara di mana Ketua Majelis Syuro memberikan hak suaranya sebagaimana ketentuan yang terdapat di dalam Pasal 19 ART PAN.

Sementara itu, proses pengisian jabatan pimpinan di Partai Persatuan Pembangunan dilakukan melalui muktamar sebagai musyawarah tingkat nasional yang memegang kekuasaan tertinggi. Salah satu wewenang yang dimiliki oleh muktamar sebagaimana ketentuan yang terdapat di dalam Pasal 57 AD PPP adalah memilih dan/atau menetapkan formatur untuk menyusun Pengurus Harian DPP, Pimpinan Majelis Syari'ah DPP, Pimpinan Majelis Pertimbangan DPP, Pimpinan Majelis Pakar DPP, serta Pimpinan dan/atau Anggota Mahkamah Partai DPP. Hak suara dalam kongres tersebut hanya dimiliki oleh DPW/DPC dengan ketentuan sebagaimana tertuang di dalam Pasal 22 ART PPP yang menyebutkan bahwa

- 1) DPW/DPC mempunyai hak suara sejumlah 2 (dua) suara ditambah dengan hasil perimbangan jumlah Anggota DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota, dengan ketentuan sebagai berikut:
 - a. setiap 4-6 anggota DPRD ditambah satu suara
 - b. setiap 7-9 anggota DPRD ditambah dua suara
 - c. setiap 10-12 anggota DPRD ditambah tiga suara
 - d. setiap 13-15 anggota DPRD ditambah empat suara
 - e. setiap 16-18 anggota DPRD ditambah lima suara

- f. setiap 19-21 anggota DPRD ditambah enam suara
 - g. lebih dari 21 anggota DPRD ditambah tujuh suara
- 2) Dalam hal DPW/DPC mendapatkan kursi di bawah jumlah minimal perimbangan sebagaimana ketentuan ayat (2) maka yang dapat membentuk sendiri 1 (satu) Fraksi mendapatkan tambahan 1 (satu) suara;
 - 3) DPW/DPC dalam menyampaikan hak suara diwakili oleh 1 (satu) orang;
 - 4) Hak suara sebagaimana dimaksud ayat (2) dan ayat (3) diberikan untuk pilihan yang sama;
 - 5) Mekanisme lebih lanjut tentang penyampaian hak suara DPW/DPC diatur oleh Peraturan Pengurus Harian DPP PPP;
 - 6) Setiap Badan Otonom mempunyai hak bicara dan hak 1 (satu) suara;³⁰⁴

Berkaitan dengan proses pengambilan keputusan, pengambilan keputusan dilakukan secara bebas dan rahasia. Berdasarkan ketentuan di atas maka proses pengisian jabatan pimpinan PPP dilakukan dengan melalui perwakilan dengan tidak melibatkan seluruh anggota secara langsung.

Berdasarkan ketentuan mengenai proses pengisian jabatan pimpinan partai sebagaimana telah diuraikan di atas, terdapat tiga mekanisme proses pengisian jabatan pimpinan partai politik yang meliputi oligarkis, representatif, dan demokratis. Pengisian jabatan pimpinan partai dengan mekanisme oligarkis merupakan mekanisme dengan tingkat partisipasi yang rendah. Pemilih hanya terdiri atas individu atau kelompok tertentu yang notabnya berkedudukan sebagai petinggi partai politik. Dengan tingkat partisipasi yang rendah, maka mekanisme

³⁰⁴ Pasal 22 ART PPP 2016.

lebih cenderung bersifat sentralistik sehingga keputusan terhadap siapa yang akan menduduki jabatan pimpinan dalam suatu partai dikendalikan oleh individu maupun kelompok tertentu. Mekanisme yang kedua adalah representatif. Dalam tataran praktis, proses pengisian jabatan pimpinan partai dilakukan dengan melibatkan unsur-unsur perwakilan dari setiap unsur yang ada di dalam partai politik. Setiap perwakilan tersebut turut serta mengambil peran dalam proses pengisian jabatan pimpinan partai. Mekanisme yang ketiga merupakan mekanisme demokratis. Mekanisme ini dilakukan dengan melibatkan seluruh anggota partai bahkan simpatisan yang tidak berstatus sebagai anggota partai.³⁰⁵

Berkaitan dengan pembentukan kepengurusan dalam partai politik terutama dalam hal pengisian jabatan pimpinan partai politik terdapat parameter yang menentukan mekanisme tersebut apakah dapat dikategorikan sebagai mekanisme yang demokratis atau tidak. Jamaludin Ghafur menyebutkan bahwa parameter tersebut mencakup kandidasi atau pencalonan, kategori pemilih, tingkat kompetisi, metode pemilihan, dan adanya pengaturan mengenai pembatasan kekuasaan. Terhadap parameter tersebut, hingga detik ini mayoritas partai politik belum mengatur secara komprehensif berkaitan dengan kandidasi, tingkat kompetisi, metode pemilihan, dan pembatasan kekuasaan. Menyangkut persoalan pencalonan atau kandidasi, mayoritas partai politik memberlakukan mekanisme yang tidak demokratis dengan mensyaratkan harus anggota partai dan pernah duduk dalam kepengurusan di tingkat DPW atau bahkan di tingkat DPP untuk

³⁰⁵ Ofer Kening, et. al., "Party Primaries: Toward a Definition and Typology", dalam Jamaludin Ghafur, *Demokratisasi Internal Partai Politik...*, *Op. Cit.*, hlm. 163.

dapat mencalonkan diri sebagai pimpinan partai politik. Hal tersebut berimplikasi pada minimnya kompetisi dalam proses pemilihan pimpinan partai politik.³⁰⁶

Terhadap AD/ART partai politik yang menjadi objek penelitian dalam penelitian ini, terdapat lima partai yang melaksanakan proses pengisian jabatan pimpinan partai secara representatif dengan melibatkan perwakilan dari unsur-unsur yang terdapat di dalam partai politik yang bersangkutan yakni PDI-P, Partai Demokrat, PKB, PAN, dan PPP. Sedangkan proses pengisian jabatan pimpinan PKS dilakukan secara oligarkis dengan memberikan kewenangan tersebut kepada majelis syura. Jamaludin Ghafur di dalam bukunya menyebutkan bahwa meskipun mayoritas partai politik di Indonesia melakukan pengisian jabatan pimpinan partai secara representatif tetap saja mekanisme tersebut menyisakan problematika dikarenakan dengan perwakilan dari masing-masing unsur partai yang menjadi peserta dalam kongres tersebut telah ditentukan sebelumnya oleh DPP. Mekanisme tersebut membuka peluang bagi para elit partai politik yang berkedudukan di pusat untuk melakukan manipulasi suara dan mengontrol pemilih untuk memberikan suara pada calon tertentu. Ketentuan tersebut juga dinilai tidak demokratis dikarenakan telah memberikan hak istimewa kepada anggota tertentu dan mengabaikan anggota yang lain.³⁰⁷

Padahal mayoritas partai politik yang menjadi objek penelitian dalam penelitian ini telah mengatur secara tegas di dalam AD/ART partai masing-masing berkenaan dengan hak yang dimiliki oleh setiap anggota. Salah satu hak yang dimiliki oleh anggota adalah hak untuk dipilih dan memilih. Sehingga

³⁰⁶ *Ibid.*, hlm. 170-171.

³⁰⁷ *Ibid.*, hlm. 164.

dengan mekanisme sebagaimana diuraikan di atas sudah tentu hak anggota telah dilanggar. Selain itu dengan mekanisme pengisian jabatan pimpinan partai di atas, maka dapat diambil kesimpulan bahwa tidak terdapat partai yang menerapkan sistem demokrasi langsung dengan memberikan hak suara kepada seluruh anggota dalam proses pemilihan pimpinan partai. Padahal sebagai salah satu instrumen demokrasi yang memegang peran sebagai narahubung antara pemerintah dengan rakyat sudah seharusnya partai politik menjadi institusi terdepan yang terus menggalakkan penerapan prinsip-prinsip demokrasi. Demokrasi yang dimaknai sebagai bentuk kepemimpinan yang didasarkan kehendak yang dipimpin membawa konsekuensi pada setiap keputusan dan kebijakan yang diambil oleh pemimpin mengharuskan adanya keterlibatan masyarakat atau dalam hal ini adalah anggota. Jika dinilai penerapan demokrasi langsung menjadi suatu hal yang tidak mungkin atau sulit untuk direalisasikan mengingat anggaran partai yang terbatas, maka hal tersebut dapat disiasati dengan pemilihan pendahuluan untuk memilih para utusan atau perwakilan dari masing-masing unsur partai politik. pemilihan tersebut dilakukan dengan melibatkan seluruh pengurus dan anggota dari masing-masing unsur.³⁰⁸

Selain itu, terdapat juga ketentuan di dalam AD/ART partai politik di atas yang memberikan wewenang pembentukan kepengurusan di tingkat daerah kepada kelompok tertentu dalam hal ini adalah elit partai di tingkat pusat sebagaimana ketentuan yang terdapat di dalam Pasal 22 ayat (4) AD Partai Demokrat yang memberikan wewenang kepada Dewan Pimpinan Pusat untuk

³⁰⁸ *Ibid.*, hlm. 165.

memilih dan menetapkan Ketua Dewan Pimpinan Daerah dari sebanyak-banyaknya tiga usulan nama calon hasil keputusan musyawarah daerah. Selain itu DPP juga diberi wewenang untuk memilih dan menetapkan Ketua Dewan Pimpinan Cabang dengan melibatkan Dewan Pimpinan Daerah dari sebanyak-banyaknya tiga usulan nama calon hasil keputusan musyawarah cabang.³⁰⁹ Meskipun calon ketua yang diusulkan merupakan hasil musyawarah daerah maupun musyawarah cabang tetap saja dengan memberikan kewenangan memilih kepengurusan di tingkat daerah oleh kelompok tertentu telah menciderai hak-hak para anggota terutama hak untuk dipilih dan memilih. Hal yang tidak jauh berbeda juga ditemukan di dalam Pasal 16 ayat (2) AD PKS yang memberikan wewenang kepada majelis syura untuk memilih dan menetapkan ketua majelis syura³¹⁰, sehingga proses pemilihan ketua majelis syura hanya dilakukan oleh majelis syura tersebut tanpa melibatkan anggota partai yang lain. Ketentuan-ketentuan yang memberikan kewenangan pemilihan jabatan dalam rangka penyusunan kepengurusan kepada segelintir elit partai tertentu sebagaimana diuraikan di atas sejatinya telah bertentangan dengan Pasal 22 Undang-Undang Partai Politik yang mengamanatkan kepengurusan partai politik di setiap tingkatan dipilih secara demokratis.

b. Pengambilan keputusan yang sentralistik dan tidak demokratis

Partai politik merupakan salah satu instrumen dan pilar terpenting dalam demokrasi di samping keberadaan lembaga parlemen, eksekutif, yudikatif,

³⁰⁹ Pasal 22 ayat (4) AD Partai Demokrat 2020.

³¹⁰ Pasal 16 ayat (2) AD PKS 2021.

pemilihan umum, kebebasan pers, masyarakat sipil yang otonom terhadap negara, dan lain sebagainya. Dengan fungsi tradisional yang dimilikinya yakni sebagai sarana partisipasi politik, komunikasi politik, sosialisasi politik, rekrutmen politik, artikulasi dan agregasi kepentingan, serta mediator konflik, partai politik memainkan peran yang sangat penting sebagai penghubung antara masyarakat dengan pemerintah. Lebih dari itu, partai politik seringkali disebut sebagai pilar terpenting dalam mengukur kualitas demokrasi dalam sebuah negara hal tersebut dikarenakan kedudukan strategis yang dimiliki oleh partai politik sebagai wadah bagi seleksi terhadap siapa saja yang akan mengisi jabatan publik memunculkan anggapan bahwa apabila partai politik memiliki kualitas pengelolaan yang sehat dan berkualitas maka akan berdampak pada sistem pemerintahan yang sehat dan berkualitas pula.³¹¹

Sebagai salah satu pilar terpenting bagi demokrasi, maka sudah seharusnya partai politik menjadikan nilai-nilai demokrasi dalam setiap pengelolaan dan pelaksanaan kegiatan partai politik, termasuk dalam proses pengambilan keputusan. Pengambilan keputusan sudah seharusnya dilakukan dengan melibatkan seluruh partisipasi dari anggota dan tidak hanya dilakukan oleh segelintir individu maupun kelompok. Hal ini dikarenakan demokrasi merupakan sistem pemerintahan yang memberikan kewenangan kepada rakyat untuk memerintah diri mereka sendiri secara langsung, memberikan jaminan atas perlindungan hak-hak kelompok minoritas melalui pengawasan dan pemeriksaan yang ditujukan pada kekuasaan mayoritas serta sistem pengambilan keputusan

³¹¹ Syamsuddin Haris, *Menuju Reformasi Partai Politik...*, *Op. Cit.* hlm. 15.

yang bertolak pada prinsip aturan mayoritas.³¹² Konsep tersebut apabila diterapkan dalam pengelolaan partai politik maka kekuasaan dan perlindungan tersebut merupakan wewenang anggota partai politik dan ditujukan untuk melindungi hak-hak para anggota. Sehingga nilai penting dari konsep demokrasi adalah kontribusi rakyat dalam pengambilan kebijakan yang dalam hal ini adalah pelibatan partisipasi anggota partai politik.

Pasal 27 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 telah mengamanatkan bahwa setiap pengambilan keputusan partai politik di setiap tingkatan dilakukan secara demokratis. Akan tetapi ketentuan ini nampaknya masih sering diabaikan oleh partai politik. Melalui AD/ART sebagai hukum dasar bagi partai politik dalam menjalankan kegiatannya masih mengatur ketentuan-ketentuan pengambilan kebijakan yang tidak berdasarkan prinsip-prinsip demokrasi. Seperti ketentuan yang terdapat di dalam Pasal 69 AD PDIP yang menyebutkan bahwa :

- (1) Pengambilan keputusan dalam setiap rapat-rapat Partai wajib dilaksanakan melalui musyawarah untuk mufakat.
- (2) Apabila musyawarah tidak mencapai mufakat maka pengambilan keputusan dilaksanakan dengan sistem perwakilan untuk mencapai mufakat.
- (3) Apabila musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tetap tidak tercapai mufakat, maka pengambilan keputusan diserahkan kepada kepemimpinan partai satu tingkat di atasnya.³¹³

Berdasarkan ketentuan tersebut, musyawarah dan mufakat memang menjadi mekanisme pengambilan keputusan yang diutamakan, akan tetapi apabila musyawarah mufakat tersebut tidak tercapai maka berdasarkan ketentuan tersebut proses pengambilan keputusan

³¹² In'amul Musthoffa, dkk., *Konsep Memperdalam Demokrasi*, (Malang: Intrans Publishing, 2016), hlm. 7.

³¹³ Pasal 69 AD PDI-P 2019.

tersebut akan dilakukan melalui sistem perwakilan dan yang terakhir diserahkan kepada kepemimpinan partai satu tingkat di atasnya. Mekanisme tersebut sejatinya telah menutup ruang bagi keterlibatan para anggota dalam proses pengambilan keputusan dan tidak selaras dengan nilai-nilai demokrasi.

Ketentuan serupa juga ditemukan di dalam Pasal 28 AD PKB yang menyebutkan bahwa (1) Pengambilan keputusan berdasarkan musyawarah mufakat. (2) Apabila ayat (1) tidak tercapai, maka pengambilan keputusan diserahkan kepada kepemimpinan partai satu tingkat di atasnya.³¹⁴ Mengacu pada ketentuan di atas, maka sejatinya mayoritas partai politik yang menjadi objek penelitian dalam penelitian ini menjadikan musyawarah sebagai mekanisme pertama yang dilakukan dalam proses pengambilan keputusan seperti halnya ketentuan yang terdapat di dalam Pasal 75 AD PPP, Pasal 33 ART PAN, Pasal 92 ART Partai Demokrat, dan Pasal 52 AD PKS. Akan tetapi meskipun mayoritas partai politik menggunakan musyawarah mufakat sebagai mekanisme pengambilan keputusan, masih dijumpai beberapa ketentuan yang mengatur proses pengambilan keputusan yang tidak demokratis sebagaimana ketentuan yang telah disebutkan di atas. Selain itu, proses penetapan dan pengambilan kebijakan maupun keputusan berkaitan dengan persoalan strategis masih dilakukan oleh elit partai politik. Salah satunya berkaitan dengan penentuan calon legislatif, calon presiden, dan calon kepala daerah.

Berkaitan dengan penentuan calon legislatif, presiden, dan kepala daerah, AD/ART PDI-P menyebutkan bahwa partai menugaskan anggota dalam jabatan

³¹⁴ Pasal 28 AD PKB 2019.

politik dan jabatan publik. Proses penempatan anggota partai dalam jabatan politik dan jabatan publik dilakukan dengan proses seleksi dengan mempertimbangkan paling sedikit 30 % keterwakilan perempuan.³¹⁵ Akan tetapi baik di dalam AD/ART PDI-P tidak ditemukan ketentuan mengenai siapa yang memiliki otoritas untuk menentukan bakal calon anggota legislatif maupun anggota partai yang akan duduk di lembaga eksekutif. Akan tetapi dalam ketentuan yang terdapat di dalam Pasal 15 ART PDI-P berkaitan dengan kewenangan ketua umum, dijumpai ketentuan bahwa salah satu kewenangan yang dimiliki ketua umum adalah memutuskan calon presiden dan/atau calon wakil presiden serta calon menteri dan/atau calon wakil menteri. Selain itu, AD PDI-P menyebutkan bahwa ketua umum merupakan sentral kekuatan politik partai yang berwenang, bertugas, bertanggungjawab dan bertindak baik ke dalam maupun keluar atas nama partai dan untuk eksistensi partai, program, dan kinerja partai.³¹⁶ Sehingga berdasarkan ketentuan tersebut, AD/ART PDI-P mengisyaratkan bahwa pengambilan keputusan berkaitan penentuan calon legislatif maupun eksekutif merupakan otoritas ketua umum.

AD/ART Partai Demokrat menyebutkan bahwa pengambilan keputusan berkaitan dengan penentuan calon presiden dan wakil presiden, calon anggota legislatif pusat, dan calon gubernur dan wakil gubernur merupakan kewenangan yang dimiliki oleh Majelis Tinggi Partai.³¹⁷ Selain itu, berkaitan dengan penentuan calon bupati, calon wakil bupati, calon walikota, dan calon wakil

³¹⁵ Pasal 20 AD PDI-P 2019.

³¹⁶ Pasal 28 ayat (1) ART PDI-P 2019.

³¹⁷ Pasal 17 AD Partai Demokrat 2020.

walikota merupakan kewenangan yang dimiliki oleh Dewan Pimpinan Pusat.³¹⁸ Sedangkan penentuan calon anggota legislatif di tingkat kabupaten/kota merupakan kewenangan yang dimiliki oleh Dewan Pimpinan Cabang.³¹⁹ Berdasarkan ketentuan di atas maka proses pengambilan keputusan berkaitan dengan penentuan calon anggota legislatif maupun eksekutif Partai Demokrat dilakukan oleh elit partai politik.

Dalam Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) penentuan calon anggota legislatif maupun eksekutif diatur di dalam bab mengenai penugasan anggota. Dalam hal ini partai menugaskan anggota dalam jabatan publik maupun politik. Akan tetapi baik di dalam AD/ART PKB tidak ditemukan ketentuan lebih lanjut mengenai proses penentuan calon anggota legislatif maupun eksekutif dari PKB maupun ketentuan mengenai siapa yang berhak menentukannya. Namun, jika mengacu pada ketentuan Pasal 19 ART PKB yang menyebutkan bahwa ketua umum DPP bertugas, bertanggungjawab, berwenang, dan berhak untuk bertindak ke dalam maupun keluar atas nama partai untuk eksistensi, program, dan kinerja partai.³²⁰ Maka secara tersirat, pengambilan keputusan berkaitan dengan penentuan calon anggota legislatif maupun eksekutif dari partai PKB merupakan wewenang yang dimiliki oleh Ketua Umum sebagaimana ketentuan yang terdapat di dalam AD/ART PDI-P.

³¹⁸ Pasal 22 ayat (4) AD Partai Demokrat 2020.

³¹⁹ Pasal 59 ayat (4) AD Partai Demokrat 2020.

³²⁰ Pasal 19 ART PKB 2019.

Dalam AD/ART PAN, tidak ditemukan ketentuan yang mengatur berkaitan dengan siapa yang berhak mengambil keputusan berkaitan dengan pencalonan anggota legislatif maupun eksekutif dari PAN. Akan tetapi di dalam ketentuan yang terdapat di dalam Pasal 28 AD PAN menyebutkan bahwa setiap kader, anggota, dan simpatisan memiliki kesempatan yang sama untuk menjadi pengurus partai, anggota legislatif dan eksekutif sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan peraturan partai yang berlaku. Selain itu penempatan kader di jabatan legislatif dilakukan secara objektif, transparan, dan diputuskan dalam rapat pleno partai dengan memperhatikan keterwakilan perempuan.³²¹ Begitu juga dengan penempatan kader, anggota, dan simpatisan di lembaga eksekutif yang dilakukan secara objektif, transparan, dan diputuskan melalui rapat pleno.³²² Sehingga berdasarkan ketentuan di atas proses pengambilan keputusan berkaitan dengan pencalonan anggota legislatif maupun eksekutif diputuskan dalam rapat pleno partai.

Dalam AD/ART PKS disebutkan bahwa rekrutmen jabatan politik untuk bakal calon presiden dan/atau bakal calon wakil presiden, bakal calon gubernur dan/atau bakal calon wakil gubernur, bakal calon bupati dan/atau bakal calon wakil bupati serta bakal calon wali kota dan/atau bakal calon wakil wali kota dilakukan dengan melalui suatu proses penjaringan dan penyaringan dengan memperhatikan mekanisme yang demokratis dan terbuka, integritas, kapabilitas, profesionalitas, popularitas serta elektabilitas. Sedangkan penentuan calon

³²¹ Pasal 30 AD PAN 2020.

³²² Pasal 31 AD PAN 2020.

anggota legislatif dilakukan melalui suatu proses penjarangan dan penyaringan dengan memperhatikan jenjang keanggotaan, integritas, kapabilitas, dan profesionalitas, keterwakilan perempuan, keterwakilan pemuda, serta aspirasi masyarakat. Akan tetapi di dalam ketentuan Pasal 16 ayat (2) berkaitan dengan kewenang Majelis Syura disebutkan bahwa salah satu kewenangan yang dimiliki oleh Majelis Syura adalah menetapkan kebijakan partai berkenaan dengan pemilihan presiden dan/atau wakil presiden.³²³ Selain itu dalam Pasal 18 ayat (2) disebutkan bahwa Dewan Pimpinan Tingkat Pusat memiliki wewenang untuk membuat rekomendasi mengenai kebijakan partai berkenaan dengan pemilihan presiden dan merekomendasikan bakal calon presiden dan/atau calon wakil presiden kepada Majelis Syura, kebijakan partai berkenaan dengan pencalonan anggota Dewan Perwakilan Rakyat, bakal calon gubernur dan/atau bakal calon wakil gubernur, bakal calon bupati dan/atau bakal calon wakil bupati atau bakal calon wali kota dan/atau bakal calon wakil wali kota serta jabatan strategis lainnya. Selain itu Dewan Pimpinan Tingkat Pusat juga memiliki wewenang untuk membuat rekomendasi mengenai calon definitif yang akan ditempatkan pada posisi jabatan sebagaimana telah diuraikan di atas.³²⁴ Rekomendasi tersebut memiliki sifat mengikat dan wajib ditindaklanjuti oleh struktur partai sebagaimana ketentuan yang terdapat di dalam Pasal 18 ayat (3).³²⁵ Maka berdasarkan ketentuan tersebut pengambilan keputusan berkenaan dengan penetapan calon

³²³ Pasal 16 ayat (2) AD PKS 2021

³²⁴ Pasal 18 ayat (2) AD PKS 2021.

³²⁵ Pasal 18 ayat (3) AD PKS 2021.

anggota legislatif maupun eksekutif di PKS juga dilakukan oleh elit partai politik tanpa pelibatan partisipasi anggota di dalamnya.

AD/ART PPP mengatur proses pengambilan keputusan berkaitan dengan pencalonan anggota legislatif dan eksekutif dengan melakukan pembagian wewenang pencalonan pejabat publik antara pengurus harian DPP, DPW, dan DPD. Pengurus harian DPP berwenang untuk menetapkan pencalonan pejabat publik di tingkat pusat³²⁶, DPW di tingkat provinsi dengan persetujuan pengurus harian DPP³²⁷, dan DPC di tingkat kabupaten/kota dengan persetujuan pengurus harian DPW³²⁸. Berdasarkan ketentuan tersebut maka proses pengambilan keputusan berkenaan dengan pencalonan anggota legislatif maupun eksekutif cenderung sentralistik dan dilakukan oleh elit partai politik yang bersangkutan.

Berdasarkan pada ketentuan di atas maka mayoritas partai politik mempraktikkan proses pengambilan keputusan sentralistik dan belum ada partai politik yang melibatkan seluruh anggota dalam proses penetapan kebijakan maupun pengambilan keputusan. Ketentuan tersebut sejatinya telah bertentangan dengan Pasal 27 Undang-Undang Partai Politik yang mengamanatkan agar proses pengambilan keputusan partai politik di setiap tingkatan dilakukan secara demokratis. Praktik pengambilan keputusan yang sentralistik dan hanya dilakukan oleh segelintir elit partai politik pada dasarnya juga telah melanggar hak anggota untuk turut serta memberikan aspirasinya dan menutup ruang partisipasi tersebut.

³²⁶ Pasal 19 ayat (2) AD PPP 2015

³²⁷ Pasal 28 ayat (2) AD PPP 2015.

³²⁸ Pasal 36 ayat (2) AD PPP 2015.

Berkaitan dengan fakta tersebut, maka dalam hal ini partai politik dapat menggunakan mekanisme pemilihan pendahuluan dalam proses pengambilan keputusan terhadap bakal calon pejabat publik dari partai bersangkutan. Apabila mengacu mekanisme pemilihan pendahuluan yang diberlakukan di Amerika Serikat, terdapat tiga model pemilihan pendahuluan yang digunakan. *Pertama*, pemilihan pendahuluan tertutup. Dalam pemilihan ini, pemilih hanya terbatas pada mereka yang berstatus sebagai anggota partai politik. *Kedua*, pemilihan pendahuluan semi terbuka, dalam pemilihan ini yang terlibat dalam proses pemilihan terhadap bakal calon pejabat publik tidak hanya terbatas pada anggota partai politik namun juga masyarakat umum yang bukan anggota partai politik. *Ketiga*, pemilihan pendahuluan terbuka, dalam proses pemilihan ini, proses pemilihan dilakukan oleh masyarakat umum yang terdapat dalam suatu negara sebagai pemilih dalam pemilu.³²⁹ Berkaitan dengan mekanisme pemilihan pendahuluan tersebut, partai politik dapat memberlakukan berbagai mekanisme pemilihan pendahuluan seperti halnya telah dijelaskan di atas. Dengan melalui mekanisme tersebut, maka seluruh anggota partai politik atau bahkan masyarakat umum dapat turut serta dalam menentukan calon pejabat publik.

4. Pentingnya Pengujian AD/ART Partai Politik di Lembaga Peradilan

Berdasarkan fakta yang menunjukkan bahwa AD/ART partai politik di Indonesia mengandung berbagai problematika sebagaimana telah diuraikan di atas, maka dalam hal ini penulis memandang perlu untuk diujikannya AD/ART partai politik di lembaga peradilan. Apabila problematika tersebut terus dibiarkan

dan menjadikan AD/ART partai politik tidak tersentuh oleh hukum maka akan membuka peluang dan kesempatan kepada para petinggi partai politik dan orang-orang yang berkepentingan di dalamnya menjalankan partai politik sesuai dengan kehendak pribadi dan kepentingannya dengan mengabaikan hak-hak anggota atau bahkan cita-cita negara. Kondisi tersebut akan semakin mempersulit usaha untuk melakukan reformasi terhadap pelebagaan partai politik demi terciptanya kehidupan negara yang lebih demokratis. Maka dalam hal ini menurut penulis pentingnya pengujian terhadap AD/ART partai politik didasarkan pada beberapa alasan yang meliputi :

a. Untuk Menciptakan Koherensi dan Konsistensi Peraturan Perundang-Undangan

Negara Indonesia merupakan negara demokrasi yang berdasarkan pada hukum atau yang biasa dikenal dengan istilah demokrasi konstitusional. Sebagai negara hukum, Indonesia menempatkan konstitusi sebagai dasar dalam setiap penyelenggaraan negara yang di dalamnya memuat ketentuan berkaitan dengan susunan ketatanegaraan beserta dengan pembagian kekuasaan di antara masing-masing organ negara dan perlindungan terhadap hak-hak warga negara. Salah satu unsur yang termuat di dalam negara hukum adalah dianutnya asas legalitas yang menghendaki setiap tindakan pemerintah harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan. Kaitannya dengan peraturan perundang-undangan, Indonesia mengadopsi konsep *stufenbau theory* yang dipopulerkan oleh Hans Kelsen dan Hans Nawiasky. Teori tersebut pada intinya menyatakan bahwa kaidah hukum merupakan suatu susunan yang berjenjang dan keberadaan norma

hukum yang lebih rendah dibentuk dan berdasarkan pada norma hukum yang lebih tinggi.³³⁰ Dianutnya teori tersebut tertuang dengan adanya hierarki peraturan perundang-undangan dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia sebagaimana ketentuan yang terdapat di dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Keberadaan mekanisme pengujian peraturan perundang-undangan pada dasarnya merupakan imbas dianutnya teori tersebut dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia yang menghendaki pembentukan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah berdasarkan pada peraturan yang lebih tinggi. Sehingga dalam rangka mewujudkan konsistensi dan koherensi dalam peraturan perundang-undangan dan mencegah adanya pertentangan antara norma maka mekanisme pengujian peraturan perundang-undangan menjadi penting untuk diadakan. Tanpa keberadaan mekanisme pengujian terhadap peraturan perundang-undangan maka tata urutan peraturan perundang-undangan menjadi tidak berarti dan norma hukum dengan tingkatan yang lebih rendah dapat saja terus berlaku meskipun bertentangan dengan kaidah hukum yang lebih tinggi.

Dalam susunan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia, konstitusi atau UUD 1945 merupakan kaidah hukum tertinggi yang menjadi dasar dibentuknya peraturan perundang-undangan di bawahnya. Kaitannya dengan pengujian peraturan perundang-undangan, Maurice Duverger mengungkapkan bahwa mekanisme pengujian peraturan perundang-undangan pada dasarnya bertujuan agar undang-undang maupun peraturan perundang-undangan di

³³⁰ Nafiatal Munawarah dan Maryam Nur Hidayati, "Integrasi Pengujian Peraturan Perundang-Undangan di Mahkamah Konstitusi sebagai Upaya Pembangunan Hukum Indonesia", *Ius Quia Iustum*, (April, 2015), Vol. 22, No. 2, hlm. 260-261.

bawahnya tidak bertentangan atau menyimpang dari konstitusi sebagai kaidah hukum tertinggi yang apabila penyimpangan tersebut terjadi maka asas-asas yang termuat di dalam muatan materi konstitusi menjadi tidak berarti.³³¹ Hal tersebut selaras dengan pendapat yang diungkapkan oleh Mualimin Abdi yang menyatakan bahwa fungsi dari pengujian peraturan perundang-undangan oleh lembaga peradilan adalah dalam rangka melakukan koreksi yang meliputi tindakan penggantian dan perbaikan terhadap kaidah hukum agar tidak bertentangan dengan konstitusi maupun undang-undang, sehingga kaidah hukum tersebut mampu memberikan jaminan perlindungan terhadap hak warga negara dan kepastian hukum.³³²

Kaitannya dengan pengujian terhadap AD/ART partai politik di lembaga peradilan, maka dalam hal ini pengujian tersebut menjadi penting mengingat sebagaimana telah diuraikan sebelumnya bahwa AD/ART partai politik secara nyata telah bertentangan dengan kaidah hukum yang lebih tinggi dalam hal ini Undang-Undang Partai Politik bahkan UUD 1945, maka untuk itu perlu dilakukan perbaikan atas muatan materi yang terkandung di dalam AD/ART partai politik sehingga tercipta konsistensi dan koherensi muatan materi dalam setiap peraturan perundang-undangan. Muarar Siahaan mengungkapkan bahwa fungsi pengujian peraturan perundang-undangan apabila dikaitkan dengan teori *stufenbau theory* yang menempatkan *staatsfundamentalnorm* (norma dasar negara) sebagai kaidah

³³¹ Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2003), hlm. 104.

³³² Mualimin Abdi, "Pemantapan Peraturan Perundang-Undangannya dalam Prespektif *Judicial Review*", dalam Ali Marwan Hsb, *Konsep Judicial Review dan Pelembagaannya di Berbagai Negara...*, *Op. Cit.*, hlm. 131.

hukum tertinggi yang menjadi dasar dibentuknya peraturan perundang-undangan di bawahnya adalah sebagai mekanisme untuk mengoreksi produk hukum yang berada di bawah *staatsfundamentalnorm* apabila bertentangan dengan muatan materi yang terkandung dalam kaidah hukum tersebut.³³³

b. Upaya terhadap perlindungan hak dan kepentingan anggota dan masyarakat

Negara Indonesia merupakan negara yang menganut konsepsi negara hukum sebagaimana yang tertuang di dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945. Konsepsi negara hukum pada dasarnya berpangkal pada sebuah gagasan yang menyatakan bahwa sistem hukum yang berlaku pada suatu negara sudah sepatutnya membentuk suatu sistem yang memberikan jaminan terhadap kepastian hukum dan juga memberikan perlindungan terhadap hak asasi manusia.³³⁴ Dalam konsepsi negara hukum itu sendiri, terdapat dua tradisi besar mengenai gagasan negara hukum di dunia, yakni negara hukum dalam tradisi Eropa Kontinental yang biasa disebut dengan *rechtsstaat* dan negara hukum dalam tradisi Anglo Saxon atau yang biasa disebut dengan *rule of law*. Masing-masing konsep negara hukum di atas memiliki unsur-unsur yang mesti dipenuhi apabila hendak mengadopsi konsep negara hukum dalam kehidupan kenegaraan.

Unsur-unsur yang mesti dipenuhi dalam konsep negara hukum *rechtsstaat* mencakup, *pertama* pengakuan terhadap hak asasi manusia, *kedua* pemisahan

³³³ Maruarar Siahaan, "Uji Konstitusionalitas Peraturan Perundang-Undangan Negara Kita: Masalah dan Tantangan, *Jurnal Konstitusi*, (Agustus, 2010), Vol. 7, No. 4, hlm. 14.

³³⁴ Yopi Gunawan dan Kristian, *Perkembangan Konsep Negara Hukum dan Negara Hukum Pancasila*, (Bandung: PT. Refika Aditama, 2015), hlm. 21.

kekuasaan, *ketiga* pemerintahan yang berdasarkan pada undang-undang, dan *keempat* adanya peradilan administrasi. Sedangkan unsur-unsur yang mesti dipenuhi dalam konsep negara hukum *rule of law* meliputi *pertama* supremasi hukum, *kedua* persamaan di muka hukum, dan *ketiga* konstitusi yang berdasarkan pada hak-hak asasi manusia.³³⁵ Mengacu pada unsur-unsur negara hukum di atas, baik dalam konsep negara hukum *rechtsstaat* maupun *rule of law* sama-sama menjadikan perlindungan dan pengakuan terhadap hak asasi manusia sebagai unsur yang mesti dipenuhi di dalam negara yang mengadopsi konsep negara hukum. Hal tersebut bukanlah tanpa alasan, mengingat keberadaan konsep negara hukum salah satunya adalah dalam rangka untuk mencegah terjadinya kesewenang-wenangan maupun penyalahgunaan kekuasaan yang dilakukan baik oleh individu maupun kelompok manusia. Sehingga menjadi jelas dalam hal ini bahwa tujuan dari negara hukum adalah melindungi setiap individu dari tindakan kesewenang-wenangan dan memberikan kesempatan kepada setiap individu untuk dapat menikmati hak-hak sipil dan politiknya sebagai manusia.³³⁶

Konsep negara hukum telah mengalami pertumbuhan terutama semenjak lahirnya konsep negara hukum modern atau *welfare state* yang menuntut negara untuk turut serta secara aktif dalam kegiatan masyarakat sehingga mampu mewujudkan kesejahteraan bagi warga negaranya. Pertumbuhan tersebut juga berdampak pada perkembangan terhadap prinsip-prinsip negara hukum.

³³⁵ Winarno Yudho, dkk., *Mekanisme Impeachment dan Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengkajian Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2005), hlm. 10-12.

³³⁶ Nukthoh Arfawie Kurdi, *Teori Negara Hukum*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005), hlm. 19.

Perkembangan terhadap prinsip-prinsip negara hukum salah satunya disebabkan oleh semakin besarnya pengaruh konsep kedaulatan rakyat dan demokrasi yang diikuti dengan penerimaan atas paham-paham tersebut dalam kehidupan bernegara menggantikan konsep-konsep negara tradisional. Peleburan konsep negara hukum dan konsep kedaulatan rakyat atau demokrasi kemudian dikenal dengan istilah negara hukum demokratis. Dalam konsep negara hukum demokratis, pembangunan terhadap hukum mesti memperhatikan prinsip-prinsip demokrasi begitu juga demokrasi yang mesti dibangun dengan berdasarkan pada hukum.³³⁷

Perkembangan terhadap prinsip-prinsip negara hukum tercermin dalam beberapa pemikiran para hukum salah satunya dalam *International Commission of Jurist* yang menyebutkan bahwa prinsip negara hukum meliputi : (1) adanya proteksi konstitusional; (2) keberadaan peradilan yang independen dan merdeka; (3) adanya pemilihan umum yang bebas; (4) jaminan akan kebebasan untuk mengutarakan pendapat dan berserikat; (5) adanya tugas oposisi; dan (6) adanya pembuktian *civic*.³³⁸ Menurut Sri Soemantri prinsip-prinsip negara hukum tersebut meliputi, *pertama* pengakuan terhadap jaminan hak asasi manusia dan warga negara, *kedua* adanya pembagian kekuasaan, *ketiga* pemerintah yang berdasarkan pada hukum dalam menjalankan tugas dan kewajibannya, dan

³³⁷ Lutfil Ansori, *Pengujian Peraturan Perundang-Undangan...*, *Op. Cit.*, hlm. 70.

³³⁸ Sri Sumantri, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1989), hlm. 12-13.

keempat kekuasaan kehakiman yang bebas dan merdeka.³³⁹ Sedangkan menurut Franz Magnis Suseno terdapat empat prinsip yang terdapat di dalam konsepsi negara hukum. Keempat prinsip tersebut merupakan prinsip yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain dan saling berhubungan. Prinsip tersebut meliputi *pertama* keberadaan asas legalitas yang menjamin setiap tindakan pemerintah telah berdasarkan pada ketentuan hukum yang berlaku, *kedua* kekuasaan kehakiman yang mandiri dan merdeka yang menjalankan fungsi sebagai penegak hukum dan keadilan, *ketiga* jaminan terhadap perlindungan hak asasi manusia, dan *keempat* pemerintah yang berdasarkan pada hukum dasar atau konstitusi.³⁴⁰

Berdasarkan hal di atas maka perlindungan terhadap hak asasi manusia menjadi prinsip yang sangat penting dan bersifat pokok yang mesti dijamin oleh setiap negara yang menganut konsep negara hukum. Dalam hal ini pengujian terhadap peraturan perundang-undangan hadir sebagai instrumen yang menjamin prinsip-prinsip negara hukum sebagaimana disebutkan di atas dijalankan dengan baik mengingat negara hukum pada dasarnya menempatkan hukum sebagai dasar utama dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Selain itu pada dasarnya negara hukum juga meniadakan absolutisme kekuasaan melalui pembatasan kekuasaan.³⁴¹ Maka pengujian terhadap peraturan perundang-undangan dalam hal ini menjamin bahwa setiap norma hukum yang diberlakukan

³³⁹ Galang Asmara, *Ombudsman Nasional dalam Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia*, (Yogyakarta: LaksBang Pressindo, 2005), hlm. 34.

³⁴⁰ Frans Magnis-Suseno, *Etika Politik: Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, (Jakarta: Gramedia, 1993), hlm. 298.

³⁴¹ Azhari, *Negara Hukum Indonesia, Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-Unsurnya*, (Jakarta: UI Press, 1995), hlm. 33.

dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara terbebas dari unsur penyalahgunaan wewenang di dalamnya dan tidak saling bertabrakan dengan norma hukum lainnya.

Apabila dikontekskan dengan pengujian terhadap AD/ART partai politik maka pengujian tersebut penting untuk dilakukan dalam rangka perlindungan terhadap hak-hak para anggota dan masyarakat secara luas. Perlindungan hukum dapat diartikan sebagai jaminan yang diberikan oleh hukum kepada subjek hukum yang terlanggar haknya oleh subjek hukum lain dalam rangka memperoleh haknya secara legal. Berdasarkan pengertian tersebut pada dasarnya perlindungan hukum diarahkan pada perbuatan yang bersifat represif.³⁴² Begitu juga dengan *judicial review* yang termasuk dalam upaya perlindungan hukum yang bersifat represif. Perlindungan hukum terhadap hak-hak para anggota sendiri merupakan suatu hal yang penting bagi setiap warga negara. Dengan adanya perlindungan hukum maka tindakan sewenang-wenang yang mungkin saja dilakukan oleh subjek hukum lain dapat diminimalisir, termasuk dalam hal ini para elit partai politik mengingat aktivitas partai politik kental akan kepentingan politis para penguasanya yang sewaktu-waktu dapat bertindak sewenang-wenang dan mengabaikan hak-hak para anggotanya. Pentingnya pengujian peraturan perundang-undangan sebagai salah satu mekanisme perlindungan hukum terhadap hak-hak warga negara khususnya hak-hak anggota partai politik juga ditegaskan oleh Jimly Asshiddiqie yang menjelaskan bahwa keberadaan pengujian peraturan perundang-undangan menjadi penting dikarenakan dua hal yakni dalam rangka menjamin berjalannya sistem

³⁴² Ridwan, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2009), hlm. 118.

demokrasi kaitannya dengan perimbangan peran antara cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif serta dalam rangka melindungi setiap warga negara dari penyalahgunaan wewenang yang dapat merugikan hak-hak warga negaranya.³⁴³

c. Sebagai upaya reformasi terhadap pelebagaan partai politik

Partai politik merupakan salah satu institusi yang memiliki kedudukan strategis dalam sistem demokrasi di suatu negara. Posisi strategis partai politik tersebut merupakan konsekuensi yang harus diterima mengingat peran partai politik dalam menampung segala aspirasi dan kepentingan publik untuk kemudian dituangkan dalam kebijakan publik sebagai produk yang dihasilkan oleh parlemen atau produk bersama antara parlemen dengan pemerintah. Peran tersebut menempatkan partai politik sebagai instrumen demokrasi yang harus ada dalam sistem demokrasi, terutama dalam demokrasi perwakilan dan dituntut untuk mampu menjembatani kepentingan rakyat dengan pemerintah.

Namun, peran dan fungsi strategis dari partai politik sebagaimana digambarkan di atas belum mampu dijalankan dengan baik dan optimal oleh partai politik meski peralihan dari sistem otoriter menuju sistem demokrasi di negara ini telah berlangsung lebih dari dua dekade. Alih-alih keberadaan partai politik mampu menjadi solusi dari berbagai persoalan yang ada di negeri ini, kehadiran partai politik justru seringkali menimbulkan permasalahan baru dan menjadi beban bagi sistem demokrasi yang berlangsung di negeri ini. Hal tersebut bukanlah tanpa alasan mengingat keberadaan partai politik justru sebagai firma

³⁴³ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia...*, *Op. Cit.*, hlm. 10-11.

pribadi yang dimiliki oleh elit partai politik yang memegang saham mayoritas dan menguasai segenap sumber daya ketimbang sebagai suatu badan hukum publik yang dimiliki oleh para anggotanya yang memperjuangkan kepentingan anggota dan masyarakat secara umum. Kondisi tersebut diperparah dengan fakta yang menunjukkan bahwa semakin maraknya tindakan korupsi yang dilakukan oleh para pejabat publik yang berasal dari partai politik di negeri ini.³⁴⁴ Potret tersebut telah cukup membuktikan bahwa disamping partai politik tidak mampu menjalankan fungsi dan perannya dengan maksimal, partai politik di Indonesia juga sedang dihadapkan dengan berbagai problematika menyangkut persoalan pelebagaan partai politik.

Konsep pelebagaan partai politik untuk pertama kalinya diperkenalkan oleh Samuel P. Huntington yang mengartikan pelebagaan partai politik sebagai proses pemantapan partai politik yang dilakukan baik melalui wujud perilaku yang mempola maupun dalam sikap dan budaya. Lebih lanjut lagi Huntington menyebutkan bahwa dalam proses pembangunan politik, hal yang paling penting adalah aspek kekokohan dan kemampuan adaptasi yang baik dari sistem kepartaian yang sedang diberlakukan. Suatu sistem kepartaian dapat dikatakan sebagai sistem yang kokoh dan adaptabel apabila sistem tersebut memiliki kemampuan untuk mengambil manfaat dari berbagai perkembangan yang ada dan menyatukan seluruh kekuatan sosial baru yang timbul akibat adanya modernisasi. Sehingga dalam proses pembangunan politik, jumlah partai politik bukanlah hal yang penting, jumlah tersebut hanya akan menjadi penting apabila jumlah tersebut

³⁴⁴ Syamsuddin Haris, *Menuju Reformasi Partai Politik...*, *Op. Cit.*, hlm. 1-3.

mampu membawa pengaruh terhadap sistem yang berlangsung untuk membentuk berbagai institusi yang diperlukan dalam menampung partisipasi politik.³⁴⁵

Berkaitan dengan pelebagaan partai politik, Basedau dan Stroh menyebutkan bahwa pelebagaan partai politik mencakup pada beberapa hal yakni *pertama* partai politik memiliki akar yang kuat di dalam kehidupan masyarakat, hal tersebut dapat dilihat melalui hubungan partai politik dengan organisasi masyarakat sipil, perubahan dukungan elektoral, dan relativitas umur partai. *Kedua*, partai politik memiliki otonomi dalam arti partai politik cenderung bersifat independen dan terbebas dari ketergantungan dan pengaruh individu maupun kelompok baik yang berasal dari dalam tubuh partai politik yang bersangkutan maupun dari luar. Selain itu partai politik juga memiliki otonomi dalam setiap pengambilan keputusan serta tidak terjadinya pergeseran dukungan elektoral setelah terjadinya pergantian kepemimpinan dalam tubuh partai. *Ketiga*, setiap organ yang terdapat di dalam partai politik hadir secara konsisten di setiap level administrasi dan senantiasa bertindak atas kepentingan partai, kongres partai yang berjalan secara teratur, serta memiliki sumber daya personal dan material yang memadai. *Keempat*, koheren, dalam arti adanya keseragaman tindakan partai politik di setiap tingkatan.³⁴⁶ Sementara itu, menurut Scott Mainwaring terdapat empat persyaratan yang mesti dipenuhi agar suatu partai politik dapat dikategorikan sebagai partai yang telah melembaga. Ciri tersebut meliputi,

³⁴⁵ Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, (New Haven: Yale University Press, 1968), hlm. 12.

³⁴⁶ M. Basedau dan A. Stroh, "Measuring Party Institutionalization In Developing Countries: A New Research Instrument Applied To 28 African Political Parties", *Giga Research Programme*, 2008, hlm. 1-8.

pertama stabilitas dalam kompetisi antar partai. *Kedua*, partai politik memiliki akar yang kuat di dalam masyarakat. *Ketiga*, partai politik memiliki legitimasi dalam pemilu yang kuat yang menjadikannya sebagai instrumen terpenting dari demokrasi, dan *keempat* organisasi partai yang memadai baik dari sumber daya yang dimiliki maupun dari aspek kepemimpinan yang tidak dibayangi oleh kepentingan individu dari pemimpinnya maupun kepentingan-kepentingan lainnya.³⁴⁷

Dengan mengacu pada unsur dan syarat agar suatu partai politik dapat dikategorikan sebagai partai yang telah memiliki kelembagaan yang baik, apabila dikontekskan dengan partai politik yang ada di Indonesia beberapa penelitian telah menunjukkan bahwa partai politik di Indonesia masih belum memiliki kelembagaan yang baik. Hasil penelitian yang dilakukan oleh Paige Johnson yang melakukan kajian terhadap enam partai politik besar di Indonesia yakni Partai Golkar, PDIP, PKB, PPP, PAN, dan PBB menunjukkan bahwa partai politik di Indonesia memiliki kelembagaan dan efektivitas yang lemah. Selain itu partai politik cenderung tidak bertanggungjawab terhadap konstituennya dan bersifat personalistik.³⁴⁸ Penelitian yang dilakukan oleh LIPI juga menunjukkan hasil yang tidak jauh berbeda dengan menjelaskan bahwa partai politik di Indonesia memiliki kelembagaan yang lemah.³⁴⁹

³⁴⁷ Scott Mainwaring, *System In The Third Wave* dalam Larry Diamond, Marc F. Plattner, ed., *The Global Divergence of Democracies*, (Baltimore dan London: The John Hopkins University, 2001), hlm. 186.

³⁴⁸ Paige Johnson, *Partai Politik dan Konsolidasi Demokrasi di Indonesia* dalam Lili Romli, *Partai Politik Dinamika dan Problematik Pelembagaan di Indonesia...*, *Op. Cit.*, hlm. 8.

³⁴⁹ Lili Romli, *Pelembagaan Partai Politik Pasca Orde Baru*, (Jakarta: LIPI Press, 2008), hlm. 12.

Pelembagaan partai politik di Indonesia yang masih lemah dapat dilihat dari ketiadaan ideologi partai politik di Indonesia. Ideologi merupakan salah satu hal yang penting bagi suatu partai politik dikarenakan ideologi merupakan pondasi sekaligus identitas dan ciri dari suatu partai politik yang membedakannya dengan partai politik lainnya. Dengan berdasar pada ideologi tersebut partai politik akan merumuskan asas dan tujuan yang hendak dicapai oleh suatu partai. Ideologi partai politik merupakan sistem nilai atau norma yang bersifat abstrak dan perlu untuk dijabarkan ke dalam program kerja yang konkret sehingga masyarakat sebagai basis utama pendukung partai politik mengerti dan memahami ideologi yang dianut oleh suatu partai. Kehadiran ideologi partai ini nantinya akan menjadi pedoman bagi partai dan para kadernya dalam melakukan segala kegiatan politiknya. Selain itu ideologi juga berperan dalam menentukan kedudukan politik dari suatu partai kaitannya dengan perdebatan mengenai persoalan sosial, ekonomi, dan politik untuk kemudian menemukan jalan keluar atas persoalan-persoalan yang terjadi di dalam masyarakat. selain itu, kaitannya dengan kebijakan publik, keberadaan ideologi berfungsi dalam menentukan posisi dari suatu partai apakah akan menolak suatu kebijakan atau justru mendukungnya.³⁵⁰

Dalam tataran realitas, ideologi dan visi partai tidak dirumuskan secara konkret ke dalam program kerja maupun kebijakan alternatif. Sehingga ideologi tersebut hanya sebagai dokumen tertulis yang digunakan oleh para partai untuk melengkapi persyaratan kelengkapan administrasi di dalam anggaran dasar dan anggaran rumah tangga yang diharuskan oleh undang-undang. Selain itu, telah

³⁵⁰ Lili Romli, "Reformasi Partai Politik dan Sistem Kepartaian di Indonesia", *Politica*, (November 2011), Vol. 2, No. 2, hlm. 203.

terjadi pergeseran ideologi di tubuh partai politik yang pada akhirnya menyebabkan susahnya membedakan antara satu partai politik dengan partai politik yang lain. Pergeseran ideologi tersebut dilakukan oleh partai politik dalam rangka mendulang dukungan dari berbagai kalangan. Ideologi suatu partai yang seharusnya didasarkan pada kepentingan konstituennya kini berubah menjadi alat pendulang suara. Tidak adanya perbedaan antara satu partai dengan partai yang lain yang pada akhirnya membuat pemilih mendasarkan pilihannya pada partai bukan dengan berdasarkan ideologi yang dianutnya melainkan berdasarkan ketokohan dan politik transaksional.³⁵¹ Selain itu dengan semakin maraknya partai politik yang bertujuan untuk mendapatkan keberhasilan secara instan berakibat pada ideologi partai yang hanya dijadikan kamuflase untuk memperoleh kekuasaan sehingga partai politik terjebak dengan adanya pragmatisme politik.³⁵²

Problem lain berkaitan dengan kelembagaan partai politik adalah kepemimpinan personal dan oligarkis. Kepemimpinan personal tersebut telah membawa dampak pada pergeseran kedudukan partai politik yang sebelumnya merupakan badan hukum publik yang memperjuangkan kepentingan para anggota dan masyarakat berubah menjadi firma pribadi yang memperjuangkan kepentingan para elit politiknya. Hal tersebut membuat partai politik telah kehilangan fungsi idealnya dikarenakan partai telah digunakan sebagai alat kekuasaan bagi segelintir orang tertentu untuk memperjuangkan kepentingannya

³⁵¹ Novi Winarti dan Nazaki, "Problematika Kelembagaan Partai Politik: Studi terhadap Fungsi Representasi Partai Politik Pasca Reformasi", *Kemudi: Jurnal Ilmu Pemerintahan*, (Agustus 2019), Vol. 4, No. 1, hlm. 119.

³⁵² Imam Yudhi Prasetya, "Pergeseran Peran Ideologi dalam Partai Politik", *Jurnal Ilmu Politik dan Ilmu Pemerintahan*, (2011), Vol. 1, No.1, hlm. 36.

dan memperoleh kekuasaan. Maka menjadi tidak heran apabila keputusan-keputusan yang diambil oleh partai politik acapkali berdasarkan kepada keinginan kelompok-kelompok tertentu. Kondisi tersebut yang pada akhirnya menghambat pertumbuhan demokratisasi di tubuh partai politik dan menghambat kaderisasi.³⁵³

Kaderisasi yang dilakukan secara instan sebagai akibat sikap abai partai politik terhadap sistem kaderisasi dan pragmatisme politik telah melahirkan para kader dengan tidak loyalitas dan kualitas yang rendah dikarenakan partai politik seringkali merekrut kader yang telah jadi dan bukan kader yang benar-benar dibesarkan oleh partai politik yang bersangkutan. Begitu juga pola rekrutmen politik yang seringkali dilakukan dengan tertutup, eksklusif, dan nepotis.³⁵⁴ Problem-problem kelembagaan tersebut muncul salah satunya dikarenakan AD/ART partai politik memberikan ruang terhadap tumbuhnya kepemimpinan yang oligarkis dan menutup ruang bagi tumbuhnya demokratisasi di tubuh internal partai politik. Sehingga dalam hal ini, upaya pengujian terhadap AD/ART partai politik diharapkan mampu menjadi mekanisme yang dapat ditempuh dalam rangka membenahi dan usaha reformasi terhadap kelembagaan partai politik di Indonesia.

d. Kontrol terhadap norma hukum

Pengujian terhadap AD/ART partai politik merupakan salah satu mekanisme yang dapat ditempuh dalam rangka melakukan pengawasan atau

³⁵³ Lili Romli, *Partai Politik Dinamika dan Problematik Pelembagaan di Indonesia...*, *Op.Cit.*, hlm. 14-15.

³⁵⁴ Aprista Ristyawati, "Penguatan Partai Politik sebagai Salah Satu Bentuk Pengadministrasian dan Pelembagaan Demokrasi", *Administrative Law & Governance Journal*, (November 2019), Vol. 2, No. 2, hlm. 714.

kontrol terhadap norma hukum agar keberadaan ketentuan dasar bagi partai politik tersebut tidak merugikan kepentingan anggota dan masyarakat secara luas. Secara umum pengawasan merupakan kegiatan pengawasan yang dilakukan terhadap seluruh kegiatan organisasi dengan tujuan untuk memastikan bahwa seluruh pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan dengan rencana yang telah ditetapkan sebelumnya.³⁵⁵ Secara terminologis pengertian pengawasan memiliki padanan arti dengan istilah *controlling*, *evaluating*, *appraising*, dan *correcting*.³⁵⁶ Henry Fayol mengartikan pengawasan sebagai kegiatan yang terdiri atas pengujian untuk menilai apakah segala sesuatu telah berlangsung sesuai dengan yang direncanakan, kegiatan tersebut juga berperan untuk menunjukkan sisi kelemahan dan kekurangan atas kegiatan yang dilakukan untuk kemudian dilakukan perbaikan dan mencegah terjadinya kesalahan tersebut.³⁵⁷ Sementara itu menurut Sujamto pengawasan merupakan setiap usaha yang dilakukan untuk menilai apakah suatu kegiatan telah berjalan dengan semestinya atau tidak. Pengawasan juga mengandung aspek pengendalian yang memiliki arti sebagai setiap kegiatan yang dilakukan untuk mengarahkan suatu kegiatan agar berjalan dengan semestinya.³⁵⁸ Hal tersebut senada dengan apa yang diungkapkan oleh Bagir Manan yang menyebutkan bahwa kontrol atau pengawasan merupakan sebuah

³⁵⁵ Sondang P. Siagian, *Filsafat Administrasi*, (Jakarta: Gunung Agung, 1986), hlm. 135.

³⁵⁶ Victor M. Situmarang dan Jusuf Juhir, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1994), hlm. 18.

³⁵⁷ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Bandung: Nusa Media, 2012), hlm. 103.

³⁵⁸ Sujamto, *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983), hlm. 19.

fungsi sekaligus sebuah hak yang di dalamnya mengandung aspek pengawasan dan pengendalian. Pengawasan menekankan pada aspek pembatasan sedangkan pengendalian menekankan pada aspek arahan.³⁵⁹ Dalam hukum pengawasan diartikan sebagai proses yang meliputi kegiatan pemantauan, pemeriksaan, serta penilaian yang dilaksanakan oleh badan yang diberi wewenang oleh hukum untuk melakukan hal tersebut terhadap tindakan hukum yang dilakukan oleh subjek hukum dengan tujuan untuk menghindari terjadinya pelanggaran hukum.³⁶⁰

Dalam hukum administrasi, pengawasan meliputi pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah serta pengawasan yang ditujukan kepada pemerintah. pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah terbagi ke dalam pengawasan intern dan ekstern. Pengawasan intern merupakan pengawasan yang ditujukan kepada tindakan pemerintah yang dilakukan oleh pejabat pemerintah yang diberikan wewenang untuk melakukan pengawasan tersebut. Pengawasan ekstern adalah pengawasan yang dilaksanakan oleh pejabat yang berwenang yang ditujukan kepada aktivitas warga negara kaitannya dengan pelaksanaan norma. Selain adanya pengawasan oleh pemerintah, terdapat juga pengawasan yang ditujukan kepada pemerintah, pengawasan ini dapat meliputi pengawasan oleh masyarakat, pers, pengawasan politik, dan pengawasan hukum.³⁶¹

³⁵⁹ Bagir Mana, "Peningkatan Fungsi Kontrol Masyarakat terhadap Lembaga Legislatif, Eksekutif, dan Yudikatif dalam Putera Astomo, *Ilmu Perundang-Undangan...*, *Op. Cit.*, hlm. 139.

³⁶⁰ Ridwan, *Urgensi Upaya Administrasi di Indonesia*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2019), hlm. 58.

³⁶¹ *Ibid.*, hlm. 60-61.

Kaitannya dengan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan, sebagaimana telah diuraikan sebelumnya bahwa dalam tataran praktik dikenal adanya tiga jenis norma yang dapat diuji yakni keputusan normatif yang bersifat mengatur (*regeling*), keputusan normatif yang memuat penetapan administratif (*beschikking*), dan keputusan normatif yang berisi penghakiman atau vonis.³⁶² Keberadaan norma hukum tersebut dapat saja melanggar hak-hak masyarakat dan merugikan kepentingan masyarakat atau bahkan bertentangan dengan ketentuan hukum yang lebih tinggi baik dari proses pembuatannya maupun substansi yang terkandung di dalamnya. Sehingga terhadap berbagai bentuk norma di atas dapat dilakukan kontrol maupun pengawasan yang dapat dilakukan melalui pengawasan politik, administratif, dan melalui lembaga peradilan.³⁶³

Pengujian terhadap peraturan perundang-undang sejatinya dapat dilakukan dengan melalui pengujian internal atau pengawasan internal maupun pengujian atau pengawasan eksternal. Pengujian internal merupakan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh lembaga pembentuk sedangkan pengujian eksternal merupakan pengujian yang dilakukan oleh lembaga di luar lembaga pembentuk peraturan yang bersangkutan.³⁶⁴ Pengujian internal dapat dilakukan dengan melalui mekanisme *legislatif review* maupun *executive review* sedangkan pengujian eksternal lazim dilakukan dengan melalui pengujian

³⁶² Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang...*, *Op. Cit.* hlm. 6.

³⁶³ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah...*, *Op. Cit.*, hlm. 251.

³⁶⁴ Paulus Effendi Lotulung, *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum terhadap Pemerintah*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993), hlm. xv-xvi.

oleh lembaga peradilan atau yang biasa dikenal dengan *judicial review*. Hal tersebut senada dengan pendapat Mauro Cappelletti yang membagi sistem pengawasan kepada dua kelompok, yakni pengawasan yudisial yang dilakukan oleh lembaga peradilan dan pengawasan secara politik yakni pengawasan yang dilakukan oleh lembaga politik.³⁶⁵

Apabila dikontekskan dengan pengujian AD/ART partai politik maka pengujian oleh lembaga peradilan tersebut merupakan salah satu bentuk pengujian eksternal. Dengan fakta yang menunjukkan bahwa AD/ART partai politik memuat beberapa ketentuan yang dapat merugikan hak-hak para anggota dan menjadi penyebab semakin suburnya kepemimpinan otoriter di dalam tubuh partai politik maka pengujian AD/ART partai politik menjadi penting dalam rangka sebagai salah satu bentuk pengawasan atau kontrol hukum terhadap tindakan para petinggi partai politik yang dapat merugikan hak-hak para anggota. Selain itu dengan adanya fakta yang menunjukkan bahwa beberapa ketentuan di dalam AD/ART partai politik di Indonesia telah secara nyata bertentangan dengan ketentuan hukum yang lebih tinggi yakni Undang-Undang Partai Politik maka pengujian ini juga menjadi penting untuk dilakukan mengingat salah satu tujuan dari kontrol hukum melalui pengujian ini adalah agar suatu norma hukum tidak bertentangan dengan norma hukum yang lebih tinggi. Sebagaimana pendapat Maruarar Siahaan yang menyatakan bahwa salah satu fungsi pengujian peraturan perundang-

³⁶⁵ Mauro Cappelletti, *Judicial Review in the Contemporary World*, (New York: The Bobbs Merrill Company Inc., 1979), hlm. 19-20.

undangan adalah mencegah terjadinya pertentangan norma sebagai imbas dianutnya konsep perjenjangan norma yang dipopulerkan oleh Hans Nawiasky.³⁶⁶

B. Problematika Yuridis yang Muncul dalam Gagasan Pengujian AD/ART Partai Politik di Lembaga Peradilan

1. AD/ART Partai Politik Bukan Norma Hukum yang Mengikat Umum

Norma hukum merupakan sejumlah peraturan dalam tatanan hidup yang memiliki sifat memaksa dan memiliki sanksi yang tegas. Peraturan tersebut dibentuk oleh penguasa negara yang mengikat setiap orang di negara tersebut dan dalam pelaksanaannya dapat dipaksakan oleh alat-alat kelengkapan negara.³⁶⁷

Norma hukum memiliki tujuan pada tercapainya kedamaian hidup antarpribadi (*hetrechtwildevrede*). Sehingga seringkali apa yang dikerjakan oleh para penegak hukum disebut sebagai *top reserve peace*. Dalam keadaan damai selalu saja terdapat *ordeenrust*. *Orde* berkaitan dengan dengan ketertiban dan keamanan dan *rust* menyangkut persoalan dimensi “batiniah”. Kedamaian yang menjadi tujuan dari keberadaan norma hukum tercipta apabila terjadinya keseimbangan antara *rust* dengan *orde*, yakni antara dimensi lahiriah dengan batiniah yang pada akhirnya melahirkan keseimbangan antara ketertiban dan ketentraman serta antara keamanan dengan ketenangan.³⁶⁸ Terciptanya kedamaian hidup sebagai tujuan akhir dari norma hukum biasanya dihubungkan juga dengan perumusan tugas

³⁶⁶ Maruarar Siahaan, “Uji Konstitusionalitas Peraturan Perundang-Undangan Negara Kita: Masalah dan Tantangan”, *Jurnal Konstitusi*, (Agustus 2010), Vol. 7, No. 4, hlm. 14.

³⁶⁷ Eka NAM Sihombing dan Ali Marwan HSB, *Ilmu Perundang-Undangan*, (Malang: Setara Press, 2021), hlm. 40.

³⁶⁸ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang...*, *Op.Cit.* hlm. 4.

kaidah hukum yakni dalam rangka mewujudkan kepastian, keadilan, dan kemanfaatan. Hal tersebut mengandung makna bahwa setiap norma hukum haruslah menciptakan keseimbangan antara nilai kepastian (*certainty, zekerheid*), keadilan (*equity, billijkheid, evenredigheid*), dan kemanfaatan (*utility*). Di samping itu, terdapat pula sarjana hukum lain yang berpendapat bahwa tugas norma hukum hanya menyangkut persoalan bagaimana menciptakan kepastian hukum (*rechtszekerheid*) dan keadilan hukum (*rechtsbillijkheid*).³⁶⁹

Norma hukum terbagi ke dalam berbagai macam jenis. Apabila dilihat dari isinya norma hukum terbagi ke dalam tiga jenis, yakni *pertama* norma hukum yang berisi perintah yang membawa konsekuensi bahwa norma tersebut wajib untuk dilaksanakan. *Kedua*, norma hukum yang berisi larangan, dan *ketiga* norma hukum yang berisi perkenan. Norma hukum yang berisi perkenan ini hanya bersifat mengikat apabila para pihak yang bersangkutan tidak menentukan lain dalam sebuah perjanjian. Maka fungsi dari norma hukum yang berisi perkenan ini adalah sebagai pelengkap akibat terjadinya kekosongan dalam peraturan yang telah dibentuk oleh para pihak.³⁷⁰ Selain itu, apabila dilihat dari sifatnya, norma hukum terbagi ke dalam dua jenis, yakni norma hukum imperatif dan fakultatif. Norma hukum imperatif merupakan norma hukum yang bersifat *a priori* wajib ditaati, bersifat mengikat dan memaksa, sedangkan norma hukum fakultatif merupakan norma hukum yang tidak secara *a priori* mengikat. Norma hukum tersebut hanya berfungsi sebagai pelengkap. Sehingga apabila dihubungkan

³⁶⁹ *Ibid.*

³⁷⁰ Soedikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, (Yogyakarta: Liberty, 1999), hlm. 5.

dengan klasifikasi norma hukum sebelumnya maka norma hukum yang berisi perintah dan larangan tergolong sebagai norma hukum imperatif dan norma hukum yang berisi perkenan tergolong ke dalam norma hukum fakultatif.³⁷¹

Norma hukum dapat pula dibedakan ke dalam norma hukum yang bersifat umum dan abstrak (*general and abstract norms*) serta norma yang bersifat konkret dan individual (*concrete and individual norms*). Sifat abstrak pada norma hukum umum disebabkan karena norma tersebut ditujukan kepada seluruh subjek yang terkait tanpa memberikan pengecualian atau merujuknya pada subjek tertentu. Norma hukum yang bersifat umum inilah yang biasanya menjadi materi peraturan hukum yang berlaku bagi setiap orang atau siapapun yang dituju oleh substansi yang terkandung di dalam peraturan perundang-undangan terkait. Sedangkan norma hukum individual senantiasa memiliki sifat konkret. Sifat konkret tersebut dikarenakan jenis norma hukum ini ditujukan pada subjek hukum tertentu seperti norma hukum yang berbentuk vonis yang dijatuhkan oleh pengadilan yang senantiasa memuat hal dan ditujukan pada subjek hukum tertentu.³⁷² Di samping itu, terdapat juga yang membagi norma hukum ke dalam norma hukum tertulis dan tidak tertulis. Norma hukum tertulis merupakan norma hukum yang dituangkan dalam bentuk undang-undang dengan tujuan untuk menjamin terciptanya kepastian hukum dan mudah untuk diketahui sedangkan norma hukum yang tidak tertulis merupakan norma hukum yang hidup di dalam masyarakat yang memiliki sifat mudah mengikuti perkembangan yang terjadi di

³⁷¹ Ni'matul Huda, *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan...*, Op. Cit. hlm. 17.

³⁷² Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang...*, Op.Cit. hlm. 5.

masyarakat. Akan tetapi jenis norma hukum ini seringkali sulit untuk diketahui dikarenakan bentuknya yang tidak tertulis.³⁷³

Mengacu pada penjelasan di atas, maka dapat diketahui bahwa norma hukum umum merupakan norma yang biasa termuat di dalam peraturan perundang-undangan. Maria Farida mendefinisikan norma hukum umum sebagai norma yang ditujukan untuk umum atau orang banyak dan tidak ditujukan pada subjek hukum tertentu.³⁷⁴ Sebagai hukum yang memuat norma hukum umum di dalamnya, maka Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mengartikan peraturan perundang-undangan sebagai 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 di dalam peraturan perundang-undangan.³⁷⁵ Pengertian yang tidak jauh berbeda dijelaskan oleh Bagir Manan yang mengartikan peraturan perundang-undangan dalam arti materil sebagai setiap keputusan tertulis yang dibentuk dan dibuat oleh pejabat atau organ yang berwenang yang di dalamnya memuat tingkah laku yang mengikat secara umum.³⁷⁶ Selain itu, Bagir Manan juga mengartikan peraturan perundang-undangan sebagai :

³⁷³ Soedikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar...*, hlm. 32-33.

³⁷⁴ Maria Farida Indrati S. *Ilmu Perundang-Undangan Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan...*, *Op. Cit.*, hlm. 27.

³⁷⁵ Pasal 1 ayat (2).

³⁷⁶ Bagir Mana, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia...*, *Op. Cit.*, hlm. 3.

- a. setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat umum;
- b. merupakan aturan tingkah laku yang memuat ketentuan berkaitan dengan hak, kewajiban, fungsi, status, atau suatu tatanan;
- c. merupakan aturan yang bersifat umum abstrak atau abstrak umum, dalam arti aturan tersebut tidak ditujukan maupun mengatur objek tertentu;
- d. dengan mengacu pada kepustakaan Belanda, peraturan perundang-undangan seringkali disebut dengan istilah *wet in materiil zin* atau *algemeen verbindende voorschrift* yang meliputi antara lain: *de supranationale algemeen verbindende voorschrift, wet, AMvb, de Ministeriele verordening, de gemeentelijke raadsverordeningen, de provincial staten verordeningen*.³⁷⁷

Mengacu pada definisi peraturan perundang-undangan sebagaimana diuraikan di atas maka peraturan perundang-undangan memiliki ciri atau unsur *pertama* bersifat tertulis, *kedua* memuat norma hukum, *ketiga* mengikat secara umum, dan *keempat* dibentuk dan ditetapkan oleh pejabat atau lembaga negara yang berwenang. Hal tersebut diperkuat dengan argumentasi yang dijelaskan oleh Bagir Manan dan Kuntana Magnar yang menyebutkan bahwa unsur-unsur peraturan perundang undangan meliputi berbentuk tertulis, dibentuk oleh pejabat

³⁷⁷ Bagir Mana, “Ketentuan-Ketentuan tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dalam Pembangunan Hukum Nasional” dalam Putera Astomo, *Ilmu Perundang-Undangan...*, *Op. Cit.*, hlm. 7-8.

atau organ yang berwenang, dan mengikat secara umum.³⁷⁸ Begitu juga dengan Sajipto Rahardjo yang menjelaskan bahwa peraturan perundang-undangan memiliki ciri bersifat umum dan komprehensif, bersifat universal, dan lazimnya memuat ketentuan yang memungkinkan dilakukannya peninjauan kembali.³⁷⁹ Senada dengan hal tersebut Maria Farida juga menjelaskan bahwa norma hukum memiliki ciri-ciri tertentu yang membedakannya dengan norma lain, yakni bahwa norma hukum mengandung paksaan dan memuat sanksi bagi siapapun yang melanggarnya serta bersifat umum.³⁸⁰

Berdasarkan penjelasan di atas, maka norma hukum yang bersifat dan mengikat umum merupakan unsur yang mutlak dari suatu peraturan perundang-undangan. Apabila dikaitkan dengan pengujian AD/ART partai politik di lembaga peradilan, maka AD/ART partai politik tidak dapatlah dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan, mengingat daya berlaku AD/ART partai politik yang hanya mengikat di internal partai politik yang bersangkutan. Hal tersebut sejalan dengan pendapat Prof. Dr. Philipus Hadjon, S.H yang berpendapat bahwa AD/ART partai politik bukanlah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan tidak dibentuk oleh lembaga negara maupun pejabat pemerintah.³⁸¹ Selain itu Prof. Dr. Susi Dwi Harijanti juga menilai bahwa AD/ART partai politik bukan merupakan peraturan perundang-undangan

³⁷⁸ Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia...*, *Op. Cit.*, hlm. 125.

³⁷⁹ Sajipto Rahardjo, *Ilmu Hukum...*, *Op. Cit.*, hlm. 83-84.

³⁸⁰ Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan...*, *Op. Cit.*, hlm. 11-18.

³⁸¹ Putusan MA No. 39 P/HUM/2021, hlm. 90.

dikarenakan sifatnya yang hanya mengikat internal partai politik yang bersangkutan. Pendapat tersebut didasarkan pada definisi peraturan perundang-undangan sebagai keputusan tertulis yang berlaku di sebuah negara yang dibuat oleh pemerintah yang memuat ketentuan berkaitan dengan pola tingkah laku dan bersifat mengikat secara hukum. Definisi tersebut selaras dengan pemikiran Prof. Maria Farida dan Prof. Hamid S. Attamimi terutama berkaitan dengan arti bersifat atau mengikat umum yakni bahwa norma tersebut ditujukan untuk semua orang dan tidak tertentu.³⁸² Dalam hal ini AD/ART partai politik merupakan norma hukum yang hanya ditujukan untuk seluruh anggota partai politik yang bersangkutan.

2. Partai Politik Bukan Badan atau Lembaga Negara

Mengacu pada definisi dan unsur-unsur yang termuat di dalam sebuah peraturan perundang-undangan, bahwa salah satu unsur dari suatu peraturan perundang-undangan adalah norma hukum tersebut dibentuk dan ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang berdasarkan prosedur yang telah ditetapkan di dalam peraturan perundang-undangan. Dalam kamus hukum yang ditulis oleh Andi Hamzah, lembaga negara didefinisikan sebagai badan atau organisasi kenegaraan.³⁸³ Secara umum, lembaga negara dapat diartikan sebagai lembaga pemerintahan yang didirikan dengan tujuan untuk melaksanakan fungsi negara dan menyelenggarakan pemerintahan. atau secara sederhana lembaga

³⁸² *Ibid.*, hlm. 91-92.

³⁸³ Andi Hamzah, *Kamus Hukum*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986), hlm. 349.

negara merupakan organ atau badan negara yang melaksanakan fungsi pemerintahan.³⁸⁴

Lembaga negara seringkali disebut dengan istilah lembaga pemerintahan, lembaga pemerintahan nondepartemen, atau lembaga negara saja. Keberadaan suatu lembaga negara adakalanya dibentuk atau memiliki kewenangan yang didasarkan pada Undang-Undang Dasar dan terdapat pula lembaga negara yang dibentuk dan kewenangannya didasarkan pada Undang-Undang atau bahkan berdasarkan Keputusan Presiden. Mengacu pada hal di atas maka kedudukan suatu lembaga negara tergantung pada derajat pengaturannya di dalam peraturan perundang-undangan. Lembaga negara yang didirikan dan diatur berdasarkan Undang-Undang Dasar merupakan organ konstitusi, sedangkan lembaga negara yang didirikan berdasarkan Undang-Undang merupakan organ Undang-Undang, begitu juga seterusnya sehingga lembaga negara yang pembentukannya didasarkan pada Keputusan Presiden sudah tentu memiliki kedudukan yang lebih rendah dibandingkan dengan lembaga negara yang dibentuk oleh Undang-Undang Dasar maupun Undang-Undang.³⁸⁵

Kaitannya dengan pembentukan peraturan perundang-undangan, untuk mengetahui organ atau lembaga negara yang berwenang dalam membentuk peraturan perundang-undangan tidak akan terlepas dari hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana yang disebutkan di dalam Pasal 7 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-

³⁸⁴ Marwan Mas, *Hukum Konstitusi dan Kelembagaan Negara...*, *Op. Cit.*, hlm. 196.

³⁸⁵ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara...*, *Op. Cit.*, hlm. 37.

Undangan. Pasal 7 undang-undang tersebut menyebutkan bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas :

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- 2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
- 3) Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
- 4) Peraturan Pemerintah
- 5) Peraturan Presiden
- 6) Peraturan Daerah Provinsi, dan
- 7) Peraturan Daerah Kabupaten

Apabila mengacu pada ketentuan di atas maka terdapat tujuh macam peraturan perundang-undangan berdasarkan jenis dan hierarkinya. Setiap peraturan sebagaimana disebutkan di atas telah terdapat lembaga yang berhak membentuk dan menetapkannya secara sah. Dengan mengacu pada ketentuan umum pasal 1 ayat (3) sampai ayat (8) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 dapat diketahui bahwa peraturan sebagaimana disebutkan di atas dibentuk oleh :

- 1) Undang-Undang adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan Presiden.
- 2) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang merupakan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan memaksa.
- 3) Peraturan Pemerintah merupakan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya.

- 4) Peraturan Presiden merupakan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam rangka menjalankan perintah peraturan perundang-undangan yang memiliki kedudukan lebih tinggi atau dalam rangka menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan.
- 5) Peraturan Daerah Provinsi merupakan peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur.
- 6) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota merupakan peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.

Selain itu, dengan mengacu pada ketentuan yang terdapat di dalam Pasal 8 Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang organ dan lembaga negara yang berwenang untuk membentuk peraturan perundang-undangan tidaklah terbatas pada organ dan lembaga negara yang telah disebutkan di atas melainkan organ dan lembaga lain seperti menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk berdasarkan undang-undang atau pemerintah atas perintah undang-undang sebagaimana ketentuan Pasal 8 Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang yang berbunyi :

(1) Jenis peraturan perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat;

(2) Peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.³⁸⁶

Berkaitan dengan pengujian AD/ART partai politik di lembaga peradilan, dengan mengacu pada pengertian lembaga negara sebagai organ yang menjalankan fungsi kenegaraan yang dibentuk berdasarkan peraturan perundang-undangan maka partai politik tidak dapat dikategorisasikan sebagai lembaga negara. Hal tersebut dikarenakan partai politik merupakan organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela. Apabila mengacu pada Undang-Undang Partai Politik terutama ketentuan yang terdapat di dalam Pasal 2 hingga 4 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 yang berisi tentang proses pendirian partai politik, partai politik dibentuk dengan paling sedikit tiga puluh orang warga negara Indonesia yang telah berusia 21 tahun atau sudah menikah dari setiap provinsi.³⁸⁷ Pendaftaran partai politik dilakukan paling sedikit oleh lima puluh orang pendiri yang mewakili keseluruhan pendiri partai politik yang bersangkutan dengan akta notaris.³⁸⁸ Selanjutnya, partai politik diharuskan untuk didaftarkan pada Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dengan tujuan agar partai politik menjadi badan hukum. Di tahap terakhir, dengan mengacu ketentuan Pasal 4 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011, partai politik disahkan sebagai badan hukum melalui Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi

³⁸⁶ Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

³⁸⁷ Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

³⁸⁸ Pasal 2 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011.

Manusia dan setelah itu partai politik akan disahkan dan diumumkan dalam Berita Negara Republik Indonesia.³⁸⁹ Dengan melihat proses pendirian partai politik sebagaimana dijelaskan di atas maka dalam hal ini partai politik jelas bukanlah institusi yang dapat digolongkan sebagai lembaga negara.

Hal tersebut senada dengan argumentasi yang diungkapkan oleh Dr. Zainal Arifin Mochtar yang mengungkapkan bahwa partai politik bukan lembaga negara, sedangkan peraturan perundang-undangan merupakan ketentuan hukum yang dibentuk oleh lembaga negara, sehingga AD/ART partai politik bukanlah objek pengujian peraturan perundang-undangan di Mahkamah Agung.³⁹⁰ Selain itu apabila mengacu pada argumentasi Maria Farida yang mendefinisikan peraturan perundang-undangan sebagai segala peraturan negara yang merupakan hasil pembentukan peraturan perundang-undangan baik di tingkat pusat dan daerah,³⁹¹ maka dalam hal ini partai politik juga bukan merupakan badan hukum publik yang berbentuk negara maupun pemerintah. Sehingga keduanya tidak dapat dipersamakan mengingat negara melalui organ-organ yang dimilikinya berwenang membentuk dan menetapkan peraturan perundang-undangan.

³⁸⁹ Pasal 4 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011.

³⁹⁰ <https://nasional.sindonews.com/read/561198/13/pakar-hukum-tata-negara-dari-berbagai-kampus-kritik-gugatan-yusril-terhadap-demokrat-1633529432>, diakses 21 Agustus 2023.

³⁹¹ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan...*, *Op. Cit.*, hlm. 11.

C. Konsep Pengaturan Pengujian AD/ART Partai Politik di Lembaga Peradilan

1. Konsep Pengaturan Pengujian AD/ART Partai Politik di Lembaga Peradilan

Partai politik pada dasarnya dapat dikategorikan sebagai lembaga negara dalam pengertian luas. Hal tersebut merupakan sebuah kesimpulan yang didapatkan dengan menggunakan metode penafsiran terhadap makna lembaga negara. Lembaga negara dalam pengertian yang luas mencakup keseluruhan badan atau jabatan yang dibentuk dalam rangka mencapai tujuan negara dan tidak terbatas pada badan yang menjalankan fungsi legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Berdasarkan hal tersebut, lembaga negara juga mencakup setiap organ yang menjalankan fungsi *law creating* dan *law applying*. Dalam hal ini partai politik merupakan instrumen yang menjalankan peran sebagai penerjemah berbagai kepentingan dan nilai yang ada di masyarakat untuk kemudian dituangkan dalam muatan materi peraturan perundang-undangan dan kebijakan publik. Maka, secara tidak langsung partai politik telah menjalankan peran sebagai *law creating* dan *law applying* melalui anggotanya yang menduduki jabatan publik.

Di samping itu, partai politik merupakan lembaga negara dengan klasifikasi sebagai lembaga negara tidak langsung melihat peran dan fungsinya yang secara tidak langsung turut serta dalam proses legislasi dan perumusan kebijakan publik. Partai politik juga merupakan institusi yang memiliki kewenangan yang disebutkan di dalam konstitusi, sehingga apabila mengacu pada

pendapat Abdul Mukthie Fadjar menyangkut siapa saja yang menjadi objek dalam sengketa kewenangan lembaga negara. Maka partai politik dapat dimasukkan sebagai salah satu objek yang dapat bersengketa di dalam sengketa kewenangan lembaga negara dikarenakan partai politik memiliki kewenangan konstitusional yang disebutkan di dalam UUD 1945.

Kedudukan partai politik sebagai lembaga negara berimplikasi pada setiap peraturan perundang-undangan yang dibentuk atau disusun oleh partai politik dapat dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan. Mengacu pada definisi peraturan perundang-undangan yang termaktub di dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang menyebutkan bahwa peraturan perundang-undangan merupakan 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,³⁹² maka dalam hal ini AD/ART partai politik yang berkedudukan sebagai peraturan tertinggi yang menjadi dasar penyelenggaraan suatu partai politik telah memenuhi unsur-unsur peraturan perundang-undangan yang meliputi peraturan tertulis, memuat norma hukum, mengikat secara umum, dan dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang berdasarkan prosedur yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Namun, berbagai peraturan perundang-undangan di Indonesia hingga detik ini secara normatif belum memasukkan partai politik sebagai lembaga pembentuk peraturan perundang-undangan yang berimplikasi

³⁹² Pasal 1 angka 2.

pada AD/ART partai politik yang tidak dapat dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini penulis akan mengkonsepkan pengaturan pengujian AD/ART partai politik di lembaga peradilan.

Pasal 7 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 telah menyebutkan bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia mencakup UUD NRI 1945, Ketetapan MPR, UU/Perpu, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/kota.³⁹³ Jenis dan peraturan perundang-undangan di Indonesia juga mencakup peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh MPR, DPR, DPD, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, BPK, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat³⁹⁴, sebagaimana ketentuan yang terdapat di dalam Pasal 8 undang-undang yang sama. Mengacu pada ketentuan tersebut maka dalam hal ini perlu untuk dilakukan perubahan terhadap bunyi Pasal 8 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dengan memasukkan frasa “partai politik” di dalamnya. Dengan dimasukkan frasa “partai politik” maka dalam hal ini AD/ART partai politik termasuk ke dalam jenis peraturan perundang-undangan dikarenakan proses pembentukannya yang

³⁹³ Pasal 7 ayat (1) UU. No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

³⁹⁴ Pasal 8 ayat (1) UU. No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

ditetapkan oleh partai politik. Selain itu, AD/ART partai politik juga telah memenuhi syarat yang termaktub di dalam ketentuan Pasal 8 ayat (2) yakni diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Dalam hal ini AD/ART partai politik dibentuk berdasarkan kewenangan atau perintah Undang-Undang Partai Politik.

Selain itu, apabila kita melihat pengertian peraturan perundang-undangan sebagaimana yang termaktub di dalam Pasal 1 angka 2 PERMA No. 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materil yang menjadi sumber hukum formiil dalam pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang di Mahkamah Agung yang menyebutkan bahwa peraturan perundang-undangan merupakan kaidah hukum tertulis yang mengikat umum di bawah undang-undang,³⁹⁵ terhadap ketentuan tersebut perlu untuk dilakukannya perubahan substansi dengan mengartikan peraturan perundang-undangan sebagai 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. Definisi tersebut menyesuaikan dengan substansi yang disebutkan di dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang. Melalui perubahan tersebut maka dalam hal ini AD/ART partai politik dapat dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan yang dapat menjadi objek pengujian di Mahkamah Agung mengingat AD/ART partai politik telah memenuhi unsur-unsur peraturan perundang-undangan sebagaimana

³⁹⁵ Pasal 1 angka 2 PERMA No. 1 Tahun 2011.

termaktud di dalam Pasal 1 angka 2 UU. No. 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diuraikan sebelumnya.

Berkaitan dengan frasa pembentukan peraturan perundang-undangan dilakukan melalui prosedur yang ditetapkan di dalam peraturan perundang-undangan, terhadap frasa tersebut perlu dilakukan perluasan makna bahwa yang dimaksud dengan prosedur yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan tidak hanya merujuk pada UU. No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, namun merujuk juga terhadap peraturan perundang-undangan lainnya yang salah satunya adalah Undang-Undang Partai Politik. Dengan demikian, maka perlu kiranya Undang-Undang Partai Politik mengatur secara umum mengenai proses penyusunan AD/ART partai politik.

Kaitannya dengan Undang-Undang Mahkamah Agung, Apabila kita melihat ketentuan yang terdapat di dalam Pasal 31 Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung telah secara tegas disebutkan bahwa Mahkamah Agung memiliki kewenangan untuk melakukan pengujian secara materiil terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang.³⁹⁶ Ketentuan tersebut dipertegas di dalam Pasal 31 ayat (1) UU. No. 5 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung yang menyebutkan bahwa Mahkamah Agung memiliki wewenang untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang.³⁹⁷ Berdasarkan ketentuan tersebut maka dengan argumentasi yang telah

³⁹⁶ Pasal 31.

³⁹⁷ Pasal 31 ayat (1).

dibangun sebelumnya yang berkesimpulan pada AD/ART partai politik sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan maka dalam hal ini Mahkamah Agung telah memiliki kewenangan untuk melakukan pengujian terhadap AD/ART partai politik. Undang-Undang tentang Mahkamah Agung telah mengatur juga prosedur pengajuan permohonan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang sebagaimana yang terdapat di dalam Pasal 31A Undang-Undang No. 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung. Ketentuan tersebut juga sejatinya berlaku dalam proses pengujian AD/ART partai politik di lembaga peradilan.

Selain itu, terhadap Undang-Undang Partai Politik, penting kiranya untuk menambahkan substansi yang menegaskan kedudukan badan hukum partai politik di Indonesia. Melalui penegasan kedudukan badan hukum partai politik di dalam peraturan perundang-undangan dengan menyebutkan bahwa partai politik merupakan badan hukum publik yang mewakili kepentingan publik dan menjalankan fungsi dan peran dalam ranah publik serta berkedudukan sebagai lembaga negara tidak langsung yang turut serta dalam proses perumusan kebijakan publik akan berimplikasi kepada terbukanya pintu pengujian AD/ART partai politik di lembaga peradilan mengingat kedudukan partai politik sebagai salah satu lembaga negara yang dalam tataran praktik mendasarkan setiap kegiatannya pada AD/ART partai politik sebagai peraturan tertinggi dan menetapkan peraturan dan keputusan lainnya untuk melaksanakan ketentuan yang terdapat di dalam AD/ART. Sehingga apabila terjadi pertentangan antara

AD/ART partai politik sebagai salah satu produk hukum yang ditetapkan oleh partai politik dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka AD/ART tersebut dapat diujikan di dalam lembaga peradilan.

2. Mahkamah Agung sebagai Lembaga yang Berwenang Menyelesaikan Perkara Pengujian AD/ART Partai Politik

Mahkamah Agung merupakan satu di antara beberapa lembaga negara yang memiliki keterkaitan dengan lembaga negara pada masa pemerintahan Hindia Belanda. Pada waktu itu, Mahkamah Agung dikenal dengan istilah *Hoogerechtshof* yang pengaturannya tercantum di dalam Pasal 147 *Indische Staatregeling*. Lembaga tersebut pada masa pemerintahan Hindia Belanda memiliki wewenang di antaranya melakukan pengawasan terhadap jalannya pengadilan untuk memastikan bahwa hukum diterapkan sebagaimana semestinya oleh pengadilan. Selain itu lembaga tersebut juga memiliki wewenang untuk menetapkan perkara-perkara *forum privilegium* atau gugatan terhadap para pejabat tinggi kolonial Belanda.³⁹⁸ Struktur organisasi lembaga tersebut terdiri atas presiden yang berjumlah satu orang, wakil presiden yang berjumlah satu orang, anggota dengan jumlah delapan anggota, jaksa yang berjumlah satu orang, advokat yang berjumlah satu orang, panitera yang berjumlah satu orang dan panitera pengganti yang berjumlah satu orang. Melalui struktur tersebut, lembaga

³⁹⁸ Sebastian Pompe, *Runtuhnya Institusi Mahkamah Agung*, (Jakarta: Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan, 2012), hlm. 300.

yang kelak dikenal istilah Mahkamah Agung tersebut juga membawahi Kejaksaan Agung dan penegak hukum lainnya seperti advokat.³⁹⁹

Mahkamah Agung juga merupakan lembaga yang selalu menempati kedudukan tertinggi dalam pelaksanaan kekuasaan kehakiman dalam sistem hukum di berbagai negara. Di Indonesia sendiri, sebelum dilakukannya amandemen terhadap UUD 1945, Mahkamah Agung merupakan salah satu lembaga tinggi negara. Kedudukannya sebagai lembaga tinggi negara tertuang di dalam TAP MPR No. III/MPR/1978 yang memuat ketentuan mengenai lima lembaga tinggi negara yang salah satunya adalah Mahkamah Agung. Akan tetapi meskipun berkedudukan sebagai lembaga tinggi negara, tidak ditemukan ketentuan mengenai apakah Mahkamah Agung berkedudukan di bawah MPR yang pada waktu itu berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara atau tidak. Berkaitan dengan hal tersebut Sri Soemantri berpendapat bahwa apabila merujuk pada konsep kedaulatan rakyat yang dianut oleh UUD 1945 sebelum amandemen yang menempatkan MPR sebagai pelaku kedaulatan rakyat, maka sejatinya kekuasaan kehakiman yang diberikan kepada Mahkamah Agung merupakan kekuasaan yang dimiliki oleh MPR sebagai lembaga tertinggi negara. Akan tetapi, MPR dalam hal ini tidak mungkin untuk melaksanakan kekuasaan tersebut secara sendiri sehingga kekuasaan tersebut dilimpahkan kepada Mahkamah Agung.⁴⁰⁰

³⁹⁹ RM. AB Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945* dalam Saldi Isra, *Lembaga Negara: Konsep, Sejarah, Wewenang, dan Dinamika Konstitusional*, (Depok: Rajawali Pers, 2020), hlm. 263-264.

⁴⁰⁰ Sri Soemantri, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, (Bandung: Alumni, 1981), hlm. 178.

Sebelum terjadinya amandemen terhadap UUD 1945, Mahkamah Agung merupakan satu-satunya pelaksana tertinggi kekuasaan kehakiman. Akan tetapi setelah amandemen, pelaksana kekuasaan kehakiman dilakukan oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi sebagaimana yang tertuang di dalam Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan “Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan-badan peradilan di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.”⁴⁰¹ Amandemen terhadap konstitusi tersebut juga telah membawa dampak pada semakin kuat dan mandiri Mahkamah Agung sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman. Hal tersebut dikarenakan sebelum terjadinya perubahan terhadap konstitusi, pengaturan mengenai kedudukan dan wewenang Mahkamah Agung diatur di dalam beberapa ketetapan MPRS maupun MPR dan sejumlah undang-undang yang muatan materi dari peraturan di atas menempatkan Mahkamah Agung sebagai bagian dari lembaga eksekutif. Bahkan meskipun telah diundangkannya UU. No. 14 Tahun 1970 tentang Kekuasaan Kehakiman, Mahkamah Agung masih belum memiliki kedudukan yang kuat dan mandiri dikarenakan dibukanya peluang intervensi oleh pemerintah terhadap kekuasaan kehakiman. Kedudukan Mahkamah Agung diperkuat dengan melalui perubahan terhadap konstitusi sebagaimana yang tertuang di dalam Pasal 24 UUD 1945 yang pada intinya mengungkapkan bahwa kekuasaan kehakiman dilaksanakan oleh

⁴⁰¹ Pasal 24 ayat (2).

Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi sebagai kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan demi tegaknya hukum dan keadilan.⁴⁰²

Mengacu pada ketentuan yang terdapat di dalam Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 yang menyebutkan bahwa :

*“Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh Undang-Undang.”*⁴⁰³

Dapat diketahui bahwa Mahkamah Agung memiliki tiga wewenang yang termaktub di dalam konstitusi yakni mengadili di tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan memberikan pertimbangan terhadap permohonan grasi. Di samping itu Mahkamah Agung juga memiliki wewenang yang termaktub di dalam peraturan perundang-undangan seperti halnya ketentuan yang terdapat di dalam Pasal 28 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 *jo.* Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 *jo.* Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung yang menyatakan bahwa Mahkamah Agung berwenang memeriksa dan memutus permohonan kasasi, sengketa berkaitan dengan kewenangan mengadili, dan permohonan peninjauan kembali terhadap putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap.⁴⁰⁴

⁴⁰² Saldi Isra, *Lembaga Negara: Konsep, Sejarah, Wewenang, dan Dinamika Konstitusional...*, *Op. Cit.*, hlm. 272-273.

⁴⁰³ Pasal 24A ayat (1).

⁴⁰⁴ Pasal 28 ayat (1).

Selain itu, Mahkamah Agung juga memiliki wewenang untuk melakukan pengawasan terhadap jalannya pengadilan yang berada di bawahnya⁴⁰⁵ agar pengadilan-pengadilan tersebut dilaksanakan dengan seksama dan sewajarnya berdasarkan asas peradilan sederhana, cepat, dan biaya ringan. Kewenangan tersebut termaktub di dalam Pasal 32 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung. Pasal 79 undang-undang serupa juga memberikan wewenang kepada Mahkamah Agung untuk melakukan pengaturan dalam rangka mengisi kekosongan dan kekurangan hukum.⁴⁰⁶ Di samping itu, apabila merujuk ketentuan yang terdapat di dalam Pasal 37 undang-undang serupa, Mahkamah Agung juga diberikan wewenang untuk memberikan pendapat kepada lembaga tinggi negara lainnya berkaitan dengan persoalan ketatanegaraan yang membutuhkan pendapat dari Mahkamah Agung.⁴⁰⁷

Apabila dikaitkan dengan pengujian AD/ART partai politik di lembaga peradilan, dengan mengacu pada berbagai kewenangan Mahkamah Agung sebagaimana telah dipaparkan di atas yang salah satunya melakukan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang maka sudah sepatutnya kewenangan pengujian AD/ART partai politik dilakukan oleh Mahkamah Agung. Hal ini dikarenakan sebagaimana yang telah dipaparkan di atas pembentukan AD/ART partai politik didasarkan pada kewenangan delegatif yang diberikan oleh Undang-Undang Partai Politik untuk

⁴⁰⁵ Pasal 32 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung.

⁴⁰⁶ Pasal 79 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung.

⁴⁰⁷ Pasal 37 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung.

mengatur lebih lanjut beberapa ketentuan mengenai partai politik di dalam AD/ART partai masing-masing. Dengan demikian maka secara hierarki peraturan perundang-undangan, AD/ART partai politik berkedudukan di bawah Undang-Undang Partai Politik.

Menjadi salah apabila kewenangan pengujian terhadap AD/ART partai politik diberikan kepada Mahkamah Partai. Hal tersebut didasarkan pada beberapa alasan, *pertama* sejatinya Mahkamah Partai dibentuk dalam rangka menyelesaikan perselisihan yang terjadi di internal partai politik menggantikan proses mediasi, rekonsiliasi, dan mediasi. Apabila melihat penjelasan Pasal 32 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011, perselisihan partai politik merupakan perselisihan yang mencakup (1) berkenaan dengan kepengurusan; (2) pelanggaran terhadap hak para anggota; (3) pemecatan dengan dasar yang tidak jelas; (4) penyalahgunaan wewenang; (5) pertanggungjawaban keuangan; (6) keberatan terhadap keputusan partai politik. *Kedua*, berdasarkan pengertian perselisihan partai politik di atas, maka dalam hal ini pengujian terhadap AD/ART partai politik tidak termasuk ke dalam pengertian tersebut. Sehingga pengujian tersebut bukanlah menjadi wewenang dari Mahkamah Partai. Selain itu, perselisihan partai politik merupakan jenis perkara yang termasuk ke dalam perkara *contentiosa* atau berbentuk gugatan. Sehingga diperlukan mekanisme peradilan yang mempertemukan antara penggugat dengan tergugat. Sedangkan pengujian peraturan perundang-undangan bukanlah perkara *contentiosa*, maka sudah

sepatutnya kewenangan tersebut diberikan kepada pengadilan yang berbeda dengan mekanisme penyelesaian dan hukum acara yang berbeda.⁴⁰⁸

Pemberian wewenang pengujian peraturan perundang-undangan yang dalam hal ini adalah AD/ART partai politik kepada lembaga peradilan merupakan suatu hal yang tepat, dikarenakan pengadilan memiliki beberapa kelebihan di antaranya :

- a) Badan pengadilan merupakan badan yang paling sepi dari hiruk pikuk kehidupan politik serta perebutan kekuasaan. Sehingga badan ini merupakan badan yang terbebas dari keberpihakan terhadap kepentingan politik, kelompok tertentu, maupaun *vested interest* lainnya;
- b) Pengujian terhadap peraturan perundang-undangan memerlukan kemampuan dalam menafsirkan maksud dari muatan materi yang dikandung dalam peraturan yang lebih tinggi yang berpuncak pada konstitusi. Dalam hal ini badan pengadilan merupakan badan yang memiliki keahlian dalam menafsirkan hukum dan konstitusi;⁴⁰⁹

Berdasarkan hal di atas maka badan peradilan yang dalam hal ini adalah Mahkamah Agung merupakan lembaga yang tepat dalam menangani perkara pengujian AD/ART partai politik di lembaga peradilan dikarenakan kedudukannya sebagai lembaga negara yang independent dan sepi dari hiruk pikuk kehidupan politik dan kepentingan politik di dalamnya. Hal tersebut

⁴⁰⁸ Rizqo Dzulqornain dan Ridho Hadi Nurriszky, "Pengajuan Pengujian AD/ART Partai Politik di Mahkamah Agung"..., *Op. Cit.*, hlm. 189-190.

⁴⁰⁹ Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (Rechtstaat)*, (Bandung: Refika Aditama, 2001), hlm. 87.

diperkuat dengan profesionalisme yang ditunjukkan oleh Mahkamah Agung dalam menangani perkara pengujian AD/ART Partai Demokrat yang diajukan oleh mantan kader Partai Demokrat melalui Yusril Ihza Mahendra sebagai kuasa hukumnya. Profesionalisme MA sebagai lembaga negara yang independen dalam menangani perkara tersebut menjawab telah kekhawatiran masyarakat terdapat kemungkinan intervensi yang dilakukan oleh berbagai pihak dalam penanganan perkara tersebut. Selain itu, pemberian wewenang pengujian AD/ART partai politik kepada MA juga tidak dapat dimaknai sebagai upaya intervensi negara dalam kehidupan partai politik yang membawa dampak buruk terhadap jalannya kehidupan partai politik di Indonesia, hal tersebut justru sebagai bentuk kontrol yang dilakukan oleh negara sekaligus upaya pembenahan terhadap kelembagaan partai politik di Indonesia yang hingga detik ini tidak kunjung menunjukkan perubahan ke arah yang lebih baik sehingga mampu membantu pemerintah dalam membumikan nilai-nilai demokrasi dalam penyelenggaraan negara.

Berkaitan dengan batu uji yang digunakan dalam pengujian AD/ART partai politik di Mahkamah Agung dengan mengacu ketentuan yang terdapat di dalam Pasal 1 angka 1 PERMA No. 1 Tahun 2011 yang menyatakan bahwa “Hak uji materiil adalah hak Mahkamah Agung untuk menilai materi muatan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi”.⁴¹⁰ Berdasarkan ketentuan tersebut maka batu uji pengujian AD/ART partai politik tidaklah terbatas pada Undang-Undang Partai Politik yang telah memberikan kewenangan delegatif untuk mengatur lebih lanjut

⁴¹⁰ Pasal 1 angka 1.

beberapa ketentuan di dalam AD/ART partai masing-masing. Akan tetapi batu uji mencakup seluruh peraturan perundang-undangan yang memiliki kedudukan lebih tinggi dari AD/ART partai politik.

BAB IV

PENUTUPAN

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil analisis terhadap beberapa pokok permasalahan yang menjadi fokus dalam penelitian ini sebagaimana telah diuraikan di atas, dapat disimpulkan bahwa :

1. AD/ART partai politik menyimpan berbagai problematika yang mencakup pembentukan kepengurusan yang tidak demokratis dan pengambilan keputusan yang sentralistik dan tidak demokratis. Muatan materi dengan berbagai problematika di atas secara nyata telah bertentangan dengan Undang-Undang Partai Politik sebagai ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan berimbas pada pelanggaran terhadap hak-hak para anggota. Berdasarkan hal tersebut pengujian AD/ART partai politik menjadi suatu hal yang penting untuk dilakukan dengan tujuan yang meliputi sebagai upaya perlindungan terhadap hak dan kepentingan anggota dan masyarakat secara luas, untuk menciptakan koherensi dan konsistensi peraturan perundang-undangan, sebagai upaya reformasi terhadap pelebagaan partai politik, dan sebagai bentuk kontrol terhadap norma hukum.
2. Problematika yang muncul dalam gagasan pengujian AD/ART partai politik di lembaga peradilan meliputi, *pertama* AD/ART partai politik bukan norma hukum yang mengikat umum. Dengan berdasarkan pada pengertian norma hukum umum sebagai norma yang ditujukan untuk

umum atau orang banyak dan tidak merujuk pada subjek hukum tertentu, maka dalam hal ini AD/ART partai politik tidak memenuhi kualifikasi tersebut dikarenakan AD/ART partai politik merupakan ketentuan hukum yang dibentuk dan mengikat di internal partai politik yang bersangkutan. *Kedua*, partai politik bukan badan atau lembaga negara. Argumentasi tersebut didasarkan pada kenyataan bahwa partai politik dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela dan tidak dibentuk berdasarkan peraturan perundang-undangan.

3. Dengan berdasar pada konsep peraturan perundang-undangan yang sejatinya juga mencakup keseluruhan perangkat peraturan perundang-undangan yang dibentuk dalam rangka melaksanakan amanat ketentuan yang terdapat di dalam peraturan yang lebih tinggi maka dalam hal ini AD/ART partai politik dapat dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan dikarenakan pembentukannya yang berdasarkan pada kewenangan delegatif yang diberikan oleh Undang-Undang Partai Politik. Di samping itu sejatinya AD/ART partai politik telah memenuhi unsur-unsur peraturan perundang-undangan yang meliputi peraturan tertulis, memuat norma hukum, mengikat secara umum, dan dibentuk oleh lembaga negara, dalam hal ini partai politik merupakan lembaga negara. Selain itu dengan berdasar pada pengertian lembaga negara yang mencakup pada siapapun yang menjalankan fungsi yang ditetapkan oleh badan hukum maka partai politik pada dasarnya dapat dikategorikan sebagai lembaga negara. Maka konsep pengaturan yang diajukan oleh

penulis dalam hal ini meliputi perubahan ketentuan Pasal 8 UU. No. 12 Tahun 2011 dengan menambahkan frasa “partai politik” di dalamnya. Selain itu penting kiranya melakukan perubahan terhadap Undang-Undang Partai Politik dengan menegaskan kedudukan partai politik sebagai badan hukum publik dan lembaga negara tidak langsung serta menambahkan ketentuan mengenai prosedur pembentukan AD/ART partai politik secara umum, serta melakukan perubahan terhadap definisi peraturan perundang-undangan di dalam PERMA No. 1 Tahun 2011. Konsep pengaturan selanjutnya adalah dengan memberikan kewenangan pengujian tersebut kepada Mahkamah Agung sebagai lembaga yang berwenang untuk melakukan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang dengan batu uji yang tidak terbatas pada Undang-Undang Partai Politik namun mencakup keseluruhan peraturan perundang-undangan yang memiliki kedudukan lebih tinggi dari AD/ART partai politik.

B. Saran

1. Kepada pembentuk peraturan perundang-undangan untuk menambahkan kewenangan kepada Mahkamah Agung dalam melakukan pengujian terhadap AD/ART partai politik dalam rangka perlindungan terhadap hak-hak anggota dan masyarakat, reformasi pelembagaan partai politik, hingga pengawasan terhadap norma hukum. Selain itu, kepada pembentuk peraturan perundang untuk melakukan perubahan terhadap ketentuan yang terdapat di dalam Pasal 8 ayat (1) UU. No. 12 Tahun 2011 dengan

menambahkan AD/ART partai politik sebagai bentuk peraturan perundang-undangan di luar yang tercantum di dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana dimuat di dalam Pasal 7 ayat (1) undang-undang serupa.

2. Kepada pembentuk undang-undang penting kiranya untuk melakukan perubahan terhadap Undang-Undang Partai Politik yang memuat mengenai kedudukan partai politik sebagai badan hukum publik dan lembaga negara tidak langsung serta mekanisme penyusunan AD/ART partai secara umum.
3. Kepada Mahkamah Agung untuk membuka peluang dilakukannya pengujian AD/ART partai politik dengan melakukan perubahan terhadap makna peraturan perundang-undangan di dalam PERMA No. 1 Tahun 2011, sehingga AD/ART partai politik dapat masuk sebagai objek pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang.
4. Kepada partai politik untuk melakukan reformasi pelembagan partai politik yang dimulai dengan menghapuskan dan mengubah ketentuan yang terdapat di dalam AD/ART partai politik yang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan berpotensi melanggar hak-hak para anggota. Di samping itu partai politik diharapkan dengan sungguh-sungguh melakukan pengaturan berkaitan dengan demokratisasi di internal partai politik sebagaimana yang diamanatkan oleh Undang-Undang Partai Politik.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-Undangan

Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Indonesia. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

Indonesia. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

Indonesia. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman.

Indonesia. Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman.

Indonesia. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman.

Indonesia. Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

Indonesia. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.

Indonesia. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.

Indonesia. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.

Indonesia. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil.

Putusan Pengadilan dan AD/ART Partai Politik

AD/ART PAN Tahun 2020.

AD/ART Partai Demokrat Tahun 2020.

AD/ART PDI-Perjuangan Tahun 2019.

AD/ART PKB Tahun 2019.

AD/ART PKS Tahun 2021.

AD/ART PPP Tahun 2016.

Putusan MA. No. 39P/HUM/2021.

Buku

Ali, Chidir. *Badan Hukum*. Bandung. Alumni, 2014.

Amsari, Feri, dkk. *Pembaruan Partai Politik di Indonesia; Demokratisasi Internal Partai Politik*. Malang. Intrans Publishing, 2020.

Amsari, Feri. *Perubahan UUD 1945: Perubahan Konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia melalui Putusan Mahkamah Konstitusi*. Jakarta. Rajawali Press, 2013.

Anggono, Bayu Dwi. *Pokok-Pokok Pemikiran Penataan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia*. Jakarta. Konpress, 2020.

Arifin, Firmanssyah, dkk. *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*. Jakarta. Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN) dan Mahkamah Konstitusi, 2005.

Asmara, Galang. *Ombudsman Nasional dalam Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia*. Yogyakarta. LaksBang Pressindo, 2005.

Asshiddiqie, Jimly. *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*. Yogyakarta. FH UII Press, 2004.

Asshiddiqie, Jimly. *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*. Jakarta. Sekjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi R.I, 2006.

Asshiddiqie, Jimly. *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*. Jakarta. Konpress, 2006.

- Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta. Sinar Grafika, 2010.
- Asshiddiqie, Jimly. *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*. Jakarta. Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008.
- Asshiddiqie, Jimly. *Perihal Undang-Undang*. Jakarta. Konstitusi Press, 2006.
- Asshiddiqie, Jimly. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta. Sinar Grafika, 2012.
- Asshiddiqie, Jimly. *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara*. Jakarta: Konstitusi Press, 2006.
- Astomo, Putera. *Ilmu Perundang-Undangan*. Depok. Raja Grafindo Persada, 2018.
- Atmadja, Arifin P. Soeria. *Keuangan Publik dalam Perpektif Hukum: Teori Praktek, dan Kritik*. Depok. Badan Penerbit Universitas Indonesia, 2005.
- Atmadja, Arifin P. Soeria. *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum: Teori, Praktek, dan Kritik*. Depok. Badan Penerbit Universitas Indonesia, 2005.
- Attamimi, A. Hamid S. *Kumpulan Tulisan A. Hamid S. Attamimi: "Gesetzgebungswissenschaft Sebagai Salah Satu Upaya Menanggulangi Hutan Belantara Peraturan Perundang-Undangan"*. Depok. Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2021.
- Budiardjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta. PT. Gramedia Pustaka Utama, 2007.
- Cangara, Hafied. *Komunikasi Politik*. Jakarta. RajaGrafindo Persada, 2009.
- Cappalletti, Mauro. *Judicial Review in the Contemporary World*. New York. The Bobbs Merrill Company Inc., 1979.
- Diamond, Larry, dkk. *The Global Divergence of Democracies*. Baltimore. The John Hopkins University, 2001.
- Djuyandi, Yusa. *Pengantar Ilmu Politik*. Depok: PT. RajaGrafindo Persada, 2017.
- Fadjar, A. Mukthie. *Partai Politik Dalam Perkembangan ketatanegaraan Indonesia*. Malang: Setara Press, 2013.

- Farida, Maria. *Ilmu Perundang-Undangan (Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan)*. Yogyakarta. PT. Kanisius, 2007.
- Fatmawati. *Hak Menguji (Toetsings Recht) yang Dimiliki Hakim dalam Sistem Hukum Indonesia*. Depok. Rajawali Pers, 2006.
- Firmanzah. *Mengelola Partai politik: Komunikasi Dan positioning Ideologi Politik di era Demokrasi*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2018. E4
- Fuady, Munir. *Teori Negara Hukum Modern (Rechtstaat)*. Bandung. Refika Aditama, 2001.
- Gaffar, Janedjri M.. *Demokrasi Konstitusional (Praktik Ketatanegaraan Indonesia setelah Perubahan UUD 1945)*. Jakarta. Konstitusi Press, 2012.
- Garner, Bryan A. *Black's Law Dictionary*. Minnesota. Thomson Reuters, 2009.
- Ghafur, Jamaludin. *Demokratisasi Internal Partai Politik*. Yogyakarta. UII Press, 2023.
- Gunawan, Yopi, and Kristian. *Perkembangan Konsep Negara Hukum dan Negara Hukum Pancasila*. Bandung. PT. Refika Aditama, 2015.
- Hakim, Abdul Aziz. *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia*. Yogyakarta. Pustaka Pelajar, 2015.
- Hakim, Lukman. *Kedudukan Komisi Negeradi Indonesia: Eksistensi Komisi Negara (State Auxiliary Agency) sebagai Organ Negara yang Mandiri dalam Sistem Ketatanegaraan*. Malang. Program Pasca Sarjana Universitas Brawijaya, 2010.
- Hamidi, Jazim. *Kemilau Mutik, Legislatif Drafting*. Yogyakarta. Total Media, 2011.
- Handoyo, B. Hestu Cipto. *Hukum Tata Negara Indonesia; Menuju Konsolidasi Sistem Demokrasi Indonesia*. Yogyakarta. Universitas Atma Jaya, 2009.
- Harahap, M. Yahya. *Kekuasaan Mahkamah Agung, Pemeriksaan Kasasi dan Peninjauan Kembali Perkara Perdata*. Jakarta. Sinar Grafika, 2008.
- Haris, Syamsuddin. *Menuju Reformasi Partai Politik*. Jakarta. PT. Gramedia Pustaka Utama, 2020.
- Harjono. *Transformasi Demokrasi*. Jakarta. Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2009.

- Haryanto, *Partai Politik Suatu Tinjauan Umum*. Yogyakarta. Liberty, 1984.
- Hoesein, Zainal Arifin. *Judicial Review di Mahkamah Agung: Tiga Dekade Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*. Jakarta. Rajawali Press, 2009.
- HS, Salim. *Pengantar Hukum Perdata Tertulis (BW)*. Jakarta. Sinar Grafika, 2008.
- Hsb, Ali Marwan. *Konsep Juridical Review dan Pelembagaannya di Berbagai Negara*. Malang. Setara Press, 2017.
- Huda, Ni'matul, *Negara Hukum, Demokrasi, dan Judicial Review*. Yogyakarta. UII Press, 2005.
- Huda, Ni'matul. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Bandung. Nusa Media, 2012.
- Huda, Ni'matul. *Lembaga Negara dalam masa Transisi Demokrasi*. Yogyakarta. UII Press, 2007.
- Huda, Ni'matul. *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*. Bandung. Nusa Media, 2011.
- Huda, Ni'matul. *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*. Jakarta. Rajawali Pers, 2008.
- Huda, UU Nurul. *Hukum Lembaga Negara*. Bandung. PT Refika Aditama, 2020.
- Huntington, Samuel P. *Political Order in Changing Societies*. New Haven. Yale University Press, 1968.
- Isharyanto. *Hukum Kelembagaan Negara (Studi Hukum dan Konstitusi Mengenai perkembangan Ketatanegaraan Republik Indonesia)*. Surakarta. Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta, 2015.
- Ishom, Muhammad. *Legal Drafting*. Malang. Setara Press, 2017.
- Isra, Saldi. *Lembaga Negara Konsep, Sejarah, Wewenang, dan Dinamika Konstitusional*. Depok. Rajawali Press, 2020.
- Isra, Saldi. *Lembaga Negara: Konsep, Sejarah, Wewenang, dan Dinamika Konstitusional*. Depok. Rajawali Press, 2020.
- J. Friedrich Carl. *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America*. Waltham. Blaisdell Publishing Company, 1967.

- Jatmika, Sidik. *AS Penghambat Demokrasi, Membongkar Politik Standar Ganda Amerika Serikat*. Yogyakarta. Bigrafi Publishing, 2000.
- Jurdi, Fajlurrahman, *Pengantar Hukum Partai Politik*. Jakarta. Kencana, 2020.
- Kansil, C.S.T. and Cristine S.T. Kansil. *Modul Hukum Dagang*. Jakarta. Djambatan, 2001.
- Kansil, C.S.T. and Cristine S.T. Kansil. *Pokok-Pokok Badan Hukum*. Jakarta. Pustaka Sinar Harapan, 2002.
- Kansil. *Peran Partai Politik*. Bandung. Tarsito, 2001.
- Karim, M. Rusli. *Perjalanan Partai Politik di Indonesia Sebuah Potret Pasang Surut*. Jakarta. Rajawali Pers, 1983.
- Kelsen, Hans. *General theory of law and State*. New York: Routledge, 2005.
- Kelsen, Hans. *Pure Theory of Law*. Berkely. Universitas California Press, 1978.
- Khoirudin, *Partai Politik dan Agenda Transisi Demokrasi*. Yogyakarta. Pustaka Pelajar, 2004.
- Kurdi, Nukthoh Arfawie. *Teorsi Negara Hukum*. Yogyakarta. Pustaka Pelajar, 2005.
- Labolo, Muhadam, and Teguh Ilham. *Partai Politik Dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia: Teori, KONSEP, Dan Isu Strategis*. Jakarta: PT. RajaGrafindo, Divisi Buku Perguruan Tinggi, 2015.
- Labolu, Muhammad. *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia*. Jakarta. PT. RajaGrafindo Persada, 2015.
- Langer, Laura. *Judicial Review in State Supreme Courts*. New York. State University of New York Press, 2002.
- Lotulung, Paulus Effendi. *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum terhadap Pemerintah*. Bandung. Citra Aditya Bakti, 1993
- Lotulung, Paulus Effendi. *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum terhadap Pemerintahan*. Bandung. Citra Aditya Bakti, 1993.
- Lutfi, Mustafa, and M. Irawan Satriawan. *Risalah Hukum Partai Politik di Indonesia*. Malang. UB. Press, 2016.

- Luthfi, Mustafa, and M. Iwan Satriawan. *Risalah Hukum Partai Politik di Indonesia*. Malang. UB press, 2016.
- Manan, Bagir, and Kuntana Magnar. *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*. Bandung. Alumni, 1997.
- Manan, Bagir. *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*. Jakarta. Ind-Hill, 1992.
- Manggalatung, H. A. Salman. *Desain Kelembagaan Negara Pasca Amandemen UUD 1945*. Bekasi. Gramata Publishing, 2016.
- Mas, Marwan. *Hukum Konstitusi dan kelembagaan Negara*. Depok: Rajawali Press, 2018.
- Matompo, Osgar S., and Moh. Nafri Harun. *Pengantar Hukum Perdata*. Malang: Setara Press, 2017.
- MD, Moh. Mahfud. *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Yogyakarta. Gama Media, 1999.
- MD, Moh. Mahfud. *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*. Jakarta. Rajawali Press, 2010.
- Mertokusumo, Soedikno. *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*. Yogyakarta. Liberty, 1999.
- Mertokusumo, Sudikno. *Penemuan Hukum – Sebuah Pengantar*. Yogyakarta. Liberty, 1996.
- Meyer, Thomas. *Partai Politik dalam Sebuah Sistem Demokrasi: Sembilan Tesis*. Jakarta. Feidrich-Ebert-Stiftung (FES), 2012.
- Muchtar, Zainal Arifin. *Lebaga Negara Indenpenden Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penaraannya Kembali Pasca Amandemen Konstitusi*. Depok. PT. RajaGrafindo Persada, 2016.
- Muhammad, Kadir. *Hukum Perdata Indonesia*. Bandung. PT Citra Aditya Bakti, 1990.
- Muttaqien, Raisul. *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*. Bandung. Nusamedia dan Nuansa, 2006.
- Nurhayani, Neng Yani. *Hukum Perdata*. Bandung. CV. Pustaka Setia, 2015.

- Pamungkas, Sigit. *Partai Politik: Teori dan Praktek di Indonesia*. Yogyakarta. Institute Democracy and Welfarism, 2011.
- Pompe, Sebastian. *Runtuhnya Institusi Mahkamah Agung*. Jakarta. Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan, 2012.
- Purnama, Eddy. *Negara Kedaulatan Rakyat*. Bandung. Nusamedia, 2007.
- Qamar, Nurul, dan Farah Syah Rezah. *Ilmu dan Teknik Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Makassar. CV. Social Politic Genius, 2020.
- Rahardjo, Sathipto. *Membedah Hukum Progresif*. Jakarta. Penerbit Buku Kompas, 2008.
- Rahardjo, Satjipto. *Ilmu Hukum*. Bandung. Alumni, 1996.
- Rahardjo, Satjipto. *Sosiologi Hukum, Perkembangan, Metode, dan Pilihan Masalah*. Surakarta. Muhammadiyah University Press, 2002.
- Ranggawidjaja, Rosjidi. *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*. Bandung. Mandar Maju, 1998.
- Rasjid, Al Harun. *Pengisian Jabatan Presiden*. Jakarta: Diterbitkan oleh PT Pustaka Utama Grafiti atas kerja sama dengan Yayasan Adikarya IKAPI dan the Ford Foundation, 1999.
- Redi, Ahmad. *Hukum Pembentuka Peraturan Perundang-Undangan*. Jakarta. Sinar Grafika, 2018.
- Rido, R. Ali. *Badan Hukum dan Kedudukan Badan Hukum Perseroan, Perkumpulan Koperasi, Yayasan, Wakaf*. Bandung. Alumni, 2001.
- Ridwa. *Urgensi Upaya Administrasi di Indonesia*. Yogyakarta. FH UII Press, 2019.
- Ridwan. *Tiga Dimenso Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*. Yogyakarta. FH UII Press, 2009.
- Rifai, Anam. *Partai Politik Demokrasi dan Kebijakan Publik*. Malang. Averroes Press, 2010.
- Roestandi, Achmad. *Mahkamah Konstitusi dalam Tanya Jawab*. Jakarta. Sekjen dan Kepaniteraan MK, 2005.
- Rohaniah, Yoyoh, and Efriza. *Pengantar Ilmu Polittk*. Malang: Intrans Publishing, 2015.

- Romli, Lili, and Efriza. *Partai Politik: Dinamika Dan Problematik Pelembagaan di Indonesia*. Malang, Jatim: Intrans Publishing, 2021.
- Romli, Lili. *Demokrasi dalam Bayang-Bayang Kekuatan Jawara: Studi Kasus Pencalonan Caleg di Provinsi Banten*. Jakarta. LIPI, 2005.
- Romli, Lili. *Pelembagaan Partai Politik Pasca Orde Baru*. Jakarta. LIPI Press, 2008.
- S., Maria Farida Indrati. *Ilmu Perundang-Undangan Proses dan Teknik Pembentukannya*. Yogyakarta. Kanisius, 2007.
- Safa'at, Muchammad Ali. *Pembubaran Partai Politik: Pengaturan dan Praktik Pembubaran Partai Politik dalam Pergulatan Republik*. Jakarta. RajaGrafindo Persada, 2011.
- Saifudin, dkk. *Menata Legislasi Berbasis Putusan Mahkamah Konstitusi*. Yogyakarta. PSHK FH UII, 2023.
- Sartori, Giovanni. *Parties and Party System a Framework for Analysis*. Colchester-UK. ECPRS Press, 2005.
- Sholikin, M. Nur, dkk. *Pengujian Undang-Undang dan Proses Legislasi*. Jakarta. Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, 2007.
- Sihombing, Eka NAM, dan Ali Marwan HSB. *Ilmu Perundang-Undangan*. Malang. Serta Press, 2021.
- Sirajuddin, dkk. *Legislatif Drafting*. Malang. Setara Press, 2016.
- Situmarang, Victor M., dan Jusuf Juhir. *Aspek Hukum Pengawasan Melekat dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah*. Jakarta. Rineka Cipta, 1994.
- Soebechi, Imam. *Hak Uji Materiil*. Jakarta. Sinar Grafika, 2016.
- Soebechi, Imam. *Judicial Review Perda dan Pajak Retribusi*. Jakarta. Sinar Grafika, 2012.
- Soechino, *Ilmu Negara*. Yogyakarta. Liberty, 2000.
- Soekanto, Soerjono, and Purnadi Purbacaraka. *Perihal Kaidah Hukum*. Bandung. PT. Citra Aditya Bakti, 1989.
- Soemantri, Sri. *Hak Menguji Material di Indonesia*. Bandung. Alumni, 1986.

- Soemantri, Sri. *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*. Bandung. Alumni, 1981.
- Sulaiman, King Faisal. *Teori Peraturan Perundang-Undangan dan Aspek Pengujiannya*. Yogyakarta. Thafa Media, 2017.
- Surbakti, Ramlan. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta. Gramedia Widiasarana Indonesia, 2007.
- Suseno, Frans Magnis. *Etika Politik: Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*. Jakarta. Gramedia, 1993.
- Syarif, Amiroeddin, *Perundang-Undangan (Dasar, Jenis, dan Teknik Membuatnya)*. Bandung. Rineka Cipta, 1997.
- Tanya, Bernad L., dkk. *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruangdan Generasi*. Yogyakarta. Genta Publishing, 2013.
- Tauda, Gunawan A. *Komisi Negara Indenpenden*. Yogyakarta. Genta Press, 2012.
- Wardhana, Allan Fatchan Gani, dkk. *Daya Lenting Konstitusi Teori, Konsep, dan Praktiknya dalam UUD NRI 1945*. Yogyakarta. PSHK FH UII, 2022.
- Yudho, Winarno, dkk. *Mekanisme Impeachment dan Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*. Jakarta. Pusat Penelitian dan Pengkajian Sekjend dan Kepaniteraan MK RI, 2005.
- Yuliandri. *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*. Jakarta. Raja Grafindo Persada, 2009.

Karya Tulis Ilmiah

- Chairunisa, “Pelaksanaan Kewenangan Mahkamah Agung dalam Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Pasca Perubahan UUD 1945.” Tesis, UII, 2006.
- Puspitaningrum, Jayanti. “Pengaturan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Pasca Perubahan UUD 1945.” Tesis, UII, 2009.
- Safira, Aulia Dina. “Implikasi Status Hukum Partai Politik Sebagai Badan Hukum dalam Sistem Hukum Indonesia.” Tesis, UII, 2022.

Jurnal

- Achman, dan Mulyanto. "Problematika Pengujian Peraturan Perundang-Undangan (*Judicial Review*) pada Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi." *Jurnal Yustisia*, Vol. 2, No. 1, (2013).
- Agung, Alexander Christo. "Fungsi Partai Politik dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia." *Lex Administratum*, Vol. VI, No. 4, (2018).
- Anggono, Bayu Dwi. "Telaah Peran Partai Politik untuk Mewujudkan Peraturan Perundang-Undangan yang Berdasarkan Pancasila." *Jurnal Konstitusi*, Vol. 16, (2019).
- Ayani, Nyoman Mas, dan Bagus Hernanto. "Gagasan Perluasan Lembaga Negara Sebagai Pihak Pemohon dalam Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara di Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia." *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 16, No. 2, (2019).
- Aziz, Machmud. "Pengujian Peraturan Perundang-Undangan dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia." *Jurnal Konstitusi*, Vol. 7, No. 5, (2010).
- Dzulqornain, Riqzo, dan Ridho Hadi Nurriszky. "Pengajuan Pengujian AD/ART Partai Politik di Mahkamah Agung." *Staatrecht*, Vol. 1 No. 2, (2021).
- Ekawati, Esty, dan Mouliza K Donna Sweinstani, "Dampak Personalisasi Partai terhadap Demokrasi Internal Partai di Indonesia Pasca Orde Baru." *Jurnal Wacana Politik*, Vol. 5, No. 2, (2020).
- Ghafur, Jamaludin. "Demokratisasi Internal Partai Politik Era Reformasi Antara Das Sollen dan Das Sein." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol. 30. No. 1, (2023).
- Jain, MP. "*Administrative Law of Malaysia and Singapore*", *Malayan Law Journal*, (1997).
- Munawar, A. "Refleksi Kritis *Judicial Review* AD/ART Partai Demokrat dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 39 P/HUM/2021." *Jurnal Sytonic Law*, Vol. 1, No. 1, (2022).
- Munawarah, Nafiatul, dan Maryam Nur Hidayati, "Integrasi Pengujian Perundang-Undangan di Mahkamah Konstitusi sebagai Upaya Pembangunan Hukum di Indonesia." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol. 22, No. 2, (2015).
- Pasaribu, Payerli. "Peranan Partai Politik dalam Melaksanakan Pendidikan Politik." *Jurnal Ilmu Pemerintahan dan Sosial Politik UMA*, Vol. 5, No. 1, (2017).

- Prasetya, Imam Yudhi. "Pergeseran Peran Ideologi dalam Partai Politik", *Jurnal Ilmu Politik dan Ilmu Pemerintahan*, Vol. 1, No. 1, (2011).
- Ristryawati, Aprista. "Penguatan Partai Politik sebagai Salah Satu Bentuk Pengadministrasian dan Pelembagaan Demokrasi." *Administrative Law & Governance Journal*, Vol. 2, No. 2, (2019).
- Satriawan, Hera Alvina. "Kedudukan AD/ART Partai Politik dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Terkait Kewenangan Uji Materil Oleh Mahkamah Agung." *Hukum Bisnis Bonum Commune*, Vol. 5, No. 1, (2022).
- Sholikin, M. Nur. "Perbaikan Prosedur Pengujian Peraturan Perundang-Undangan di Mahkamah Agung." *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Vol. 3, No. 2, (2014).
- Siahaan, Maruarar. "Uji Konstitusionalitas Peraturan Perundang-Undangan Negara Kita: Masalah dan Tantangan." *Jurnal Konstitusi*, Vol. 7, No. 4, (2010).
- Sudarsono. "Pengujian Pertauran Perundang-Undangan di bawah Undang-Undang oleh Mahkamah Agung." *Jurnal Mimbar Yustisia*, Vol. 1, No. 2, (2017).
- Sukardi, dan E. Prajwalita Widiati. "Pendelegasian Pengaturan oleh Undang-Undang kepada Peraturan yang Lebih Rendah dan Akibat Hukumnya." *Yuridika*, Vol. 27, No. 2, (2012).
- Suparto. "Problematika Pengujian Perundang-Undangan di Mahkamah Agung (Kajian terhadap Putusan Mahkamah Agung No. 65 P/HUM/2018)." *Jurnal SASI*, Vol. 27, No. 1, (2021).
- Wahyu, Sri Lestari. "Masalah-Masalah Partai Politik Indonesia." *PARAPOLITIKA*, Vol. 2, No. 2, (2021).
- Wicaksono, Dian Agung. "Implikasi Re-Eksistensi TAP MPR dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan terhadap Jaminan Atas Kepastian Hukum yang Adil di Indonesia." *Jurnal Konstitusi*, Vol. 10, No. 1, (2013).
- Winarti, Novi, dan Nazaki. "Problematika Kelembagaan Partai Politik: Studi terhadap Fungsi Representasi Partai Politik Pasca Reformasi." *Kemudi: Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Vol. 4, No. 1, (2019).

Makalah Hasil Seminar

- Asshiddiqie, Jimly. "Posisi Bank Indonesia Sebagai Lembaga Negara Berdasarkan UUD 1945", disampaikan dalam agenda "Forum Strategis Bank Indonesia", Jakarta, Selasa, 29 Agustus 2006.

Hariningsih, Sri. “Sejarah Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia”, Makalah, disampaikan pada Pendidikan dan Pelatihan Jabatan Fungsional Perancang Peraturan Perundang-Undangan Kementerian Hukum dan HAM R.I, Jakarta, 8 Mei 2012.

Internet

<https://nasional.kompas.com/read/2022/04/03/19371471/survei-indikator-kepercayaan-publik-terhadap-partai-politik-rendah>. Diakses pada 3 Mei 2023.

<https://www.merdeka.com/peristiwa/gugatan-yusril-terhadap-adart-demokrat-ke-ma-tuai-kritik.html>. Diakses pada 3 Mei 2023.

<https://kumparan.com/kabar-harian/makna-lembaga-peradilan-beserta-klasifikasinya-1x1f0LZ9nSf>. Diakses 10 Mei 2023.

<https://nasional.kompas.com/read/2019/05/21/05000061/ini-hasil-lengkap-pemilu-legislatif-2019-yang-ditetapkan-kpu>. Diakses pada 27 Agustus 2023.

<http://safaat.lecture.ub.ac.id/files/2016/06/Penguatan-Sistem-Demokrasi-Pancasila.pdf>. Diakses pada 11 Juli 2023.

<https://law.uui.ac.id/blog/2021/09/29/menguji-ad-art-parpol-di-mahkamah-agung/>. Diakses pada 3 Mei 2023.