

**PENGUJIAN ANGGARAN DASAR DAN ANGGARAN  
RUMAH TANGGA PARTAI POLITIK**

**(Studi Pasca Ditolak Uji Materiil AD ART Partai Demokrat)**

TESIS

Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Syarat

Memperoleh Gelar Magister Dalam Program Studi Hukum Tata Negara



Oleh

**Sarifudin Rettob**  
**NIM. 02040420021**

**PASCASARJANA**

**UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL**

**SURABAYA**

**2022**

## PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini saya:

Nama : Sarifudin Rettob  
NIM : 02040420021  
Program : Magister (S2)  
Institusi : Pascasarjana UIN Sunan Ampel Surabaya

Dengan sungguh-sungguh menyatakan bahwa TESIS ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian atau karya saya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya.

Surabaya, 30 Juli 2022

Saya yang menyatakan,



Sarifudin Rettob  
NIM.02040420021

## PERSETUJUAN PEMBIMBING

Tesis berjudul "Pengujian Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Partai Politik (Studi Pasca Ditolak Uji Materiil Partai Demokrat)", yang ditulis oleh Sarifudin Rettob NIM 02040420021 telah disetujui pada tanggal 21 Juni 2022

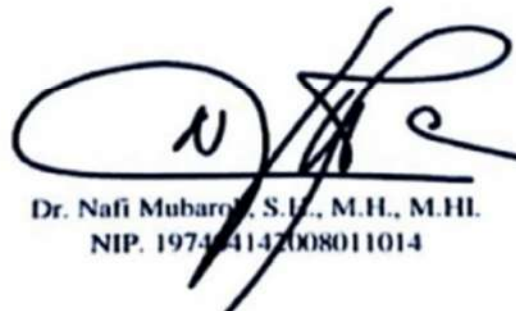
Oleh

### PEMBIMBING I



Prof. Dr. Titik Triwulan Tutik, S.H., M.H.  
NIP. 196803292000032001

### PEMBIMBING II



Dr. Nafi Mubaroq, S.L., M.H., M.Hl.  
NIP. 197404142008011014

## PENGESAHAN TIM PENGUJI

Pengujian Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Partai Politik (Studi Pasca Ditolak Uji Materiil AD ART Partai Demokrat)" yang di tulis oleh Sarifudin Rettob telah diuji pada Kamis tanggal, 30 Juni 2022

Tim Penguji

1 Prof. Dr. Tutik Triwulan Tutik, S.H., M.H.



2 Dr. Nafi Muhsin, S.H., M.H., M.HI



3 Dr. Abi Chalik, M.Ag.



4 Dr. Khorul Yahya, M.Si.



Surabaya, 30 Juni 2022

Direktur Pascasarjana



Prof. Dr. H. Masdar Hilmy, S.Ag., M.A., Ph.D.  
NIP. 1971030219601002



UIN SUNAN AMPEL  
S U R A B A Y A

KEMENTERIAN AGAMA  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL SURABAYA  
PERPUSTAKAAN

Jl. Jend. A. Yani 117 Surabaya 60237 Telp. 031-8431972 Fax.031-8413300  
E-Mail: perpus@uinsby.ac.id

LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI  
KARYA ILMIAH UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sivitas akademika UIN Sunan Ampel Surabaya, yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : Sarifudin Rettob  
NIM : 02040420021  
Fakultas/Jurusan : Magister Hukum Tata Negara  
E-mail address : sarifudinrettob95@gmail.com

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif atas karya ilmiah :

Sekripsi  Tesis  Desertasi  Lain-lain

yang berjudul :

“Pengujian Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Partai Politik (Studi Pasca Ditolak Uji Materiil AD ART Partai Demokrat)”

beserta perangkat yang diperlukan (bila ada). Dengan Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif ini Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya berhak menyimpan, mengalih-media/format-kan, mengelolanya dalam bentuk pangkalan data (database), mendistribusikannya, dan menampilkan/mempublikasikannya di Internet atau media lain secara *fulltext* untuk kepentingan akademis tanpa perlu meminta ijin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan atau penerbit yang bersangkutan.

Saya bersedia untuk menanggung secara pribadi, tanpa melibatkan pihak Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, segala bentuk tuntutan hukum yang timbul atas pelanggaran Hak Cipta dalam karya ilmiah saya ini.

Demikian pernyataan ini yang saya buat dengan sebenarnya.

Surabaya, 30 Juni 2022  
Penulis;

(Sarifudin Rettob)

## ABSTRAK

Partai Demokrat, dinilai tidak menjunjung tinggi supremasi hukum dan polah pelebagaannya tidak mencerminkan prinsip demokrasi sehingga diajukan Uji Materiil AD ART Partai Demokrat di MA. Putusan MA No.39 P/HUM/2021 Tentang Uji Materiil AD ART Partai Demokrat, memutuskan bahwa “permohonan tidak dapat diterima”. Sehingga menimbulkan dua permasalahan *Pertama*, mengapa AD ART Parpol tidak termasuk regulasi yang dapat di Uji Materiil Oleh MA; *Kedua*, Lembaga mana yang berwewenang menguji Materiil AD dan ART Parpol. Metode yang digunakan dalam penelitian ini ialah yuridis normatif (*normative legal research*), dengan pendekatan konseptual (*conseptual Approach*), pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*).

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa, Putusan MA No. 39 P/HUM/2021, menyatakan “permohonan tidak dapat diterima”, dengan alasan AD dan ART Parpol tidak memenuhi unsur-unsur sebagai sebuah peraturan perundang-undangan, yaitu unsur “mengikat secara umum dan lembaga pembentuknya”. Hasil penelitian ini juga menunjukkan bahwa, secara yuridis AD dan ART Parpol tidak memenuhi syarat sebagai sebuah peraturan perundang-undang, namun secara materiil materi muatan norma yang diatur Parpol dalam AD dan ART merupakan atribusi langsung dari UU Parpol, dan UU Parpol merupakan penjawantahan dari Pasal 28, 28C ayat (2), dan Pasal 28J ayat (2). Penting untuk dilakukan Uji Materiil terhadap AD dan ART Parpol di Indonesia, guna mencegah polah pelebagaan Parpol secara dinasiti, dan otoriter karena *constitutional importan* Parpol sangat signifikan bahkan sejajar dengan lembaga negara, serta untuk mewujudkan konstitusionalisme dan perlindungan hak politik warga negara. Hasil penelitian ini juga menunjukkan bahwa, Kemenkumham merupakan Lembaga yang tepat untuk menguji materiil AD dan ART Parpol, dengan dua pendekatan yaitu pendekatan represif dan pendekatan preventif.

Kata Kunci: Pengujian, AD ART Parpol, Hak Politik Warga Negara

## ABSTRACT

The Democrat Party, considered not to uphold the rule of law and the pattern of its institutionalization does not reflect the principles of democracy, have submitted a judicial review of the Democrat Party's AD ART in the Supreme Court. Supreme Court Decision No.39 P/HUM/2021 Regarding the judicial review of the Democratic Party's AD ART, decided that "the application is unacceptable". This creates two problems *First*, why the AD ART of political parties does not include regulations that can be tested materially by the Supreme Court; *Second*, Which institution has the authority to examine the AD and ART Materials for political parties. The method used in this research is normative juridical with a conceptual approach, statute approach, and case approach.

The results of this study indicate that, Supreme Court Decision No.39 P/HUM/2021, stating "the application cannot be accepted", on the grounds that the AD and ART of political parties do not meet the elements as a statutory regulation, namely element "binding in general and its constituent institutions". The results of this study also show that, Juridically AD and ART Political Parties do not meet the requirements as a statutory regulation, but materially the content of norms regulated by Political Parties in the AD and ART is a direct attribution of the Political Party Law, and the Political Party Law is the embodiment of Article 28, 28C paragraph (2), and Article 28J paragraph (2). It is important to conduct a material test on the AD and ART of political parties in Indonesia, in order to prevent the institutionalization of political parties in a dynastic and authoritarian manner because *constitutional important* Political parties are very significant even in line with state institutions, as well as for realizing constitutionalism and protecting citizens' political rights. The results of this study also show that the Ministry of Law and Human Rights is the right institution to examine the AD and ART material for political parties, with two approaches, namely a repressive approach and a preventive approach.

Keywords: Testing, AD ART of Political Parties, Political Rights of Citizens

## DAFTAR ISI

<b>COVER DALAM</b> .....	ii
<b>PERNYATAAN KEASLIAN</b> .....	iii
<b>PERSETUJUAN PEMBIMBING</b> .....	iv
<b>PENGESAHAN TIM PENGUJI</b> .....	v
<b>PERNYATAAN KESEDIAAN PERBAIKAN TESIS</b> .....	vi
<b>LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI</b> ...	vii
<b>ABSTRAK</b> .....	viii
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	x
<b>MOTTO</b> .....	xiii
<b>DAFTAR ISI</b> .....	xiv
<b>PEDOMAN TRANSLITERASI</b> .....	xvi
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang .....	1
B. Identifikasi dan Batasan Masalah .....	16
C. Rumusan Masalah .....	18
D. Tujuan Penelitian .....	18
E. Kegunaan Penelitian .....	18
F. Kerangka Konseptual .....	19
G. Penelitian Terdahulu .....	27
H. Metode Penelitian .....	30
I. Sistematika Penelitian .....	34
<b>BAB II TEORI NEGARA HUKUM DAN PENGUJIAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN</b>	
A. Konsep Negara Hukum .....	36
B. Teori Norma Hukum dan Hirarki Norma Hukum .....	44



C. Teori Perundang-Undangan.....	62
----------------------------------	----

**BAB III PENOLAKAN MA TERHADAP UJI MATERIIL  
AD ART PARTAI DEMOKRAT DAN EKSISTENSI  
AD ART PARTAI POLITIK DI INDONESIA**

A. Penolakan MA Terhadap Permohonan Uji Materiil AD dan ART Partai Demokrat.....	84
B. Kedudukan AD ART Partai Politik Ditinjau Dalam Perspektif Teori Hirarki Norma Hukum dan Perundang- Undangan .....	88

**BAB IV URGENSI PENGUJIAN AD ART PARTAI  
POLITIK DAN MASA DEPAN PENGUJIAN AD ART  
PARTAI POLITIK DI INDONESIA**

A. Urgensi Pengujian AD ART Partai Politik Oleh Lembaga Negara .....	98
B. Refleksi Kritis Putusan MA No. 39 P/HUM/2021 Tentang Uji Materiil AD dan ART Partai Demokrat Dalam Perspektif Negara Hukum dan Demokrasi .....	111
C. Menelisik Lembaga Negara yang Tepat Untuk Menguji Materiil AD dan ART Partai Politik di Indonesia .....	120

**BAB V PENUTUP**

A. Kesimpulan.....	137
B. Saran .....	139

<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>140</b>
-----------------------------	------------

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Secara umum konsep negara hukum merujuk pada tradisi hukum barat, baik *rechtsstaat* maupun *rule of law*. Indonesia sebagai negara hukum dapat dilihat dalam rumusan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945). Perubahan Ketiga UUD NRI 1945 Pasal 1 ayat (3) yang berbunyi: “*Negara Indonesia adalah Negara Hukum*” ketentuan tersebut merupakan penormaan yang berasal dari muatan dalam penjelasan UUD NRI 1945 (sebelum amandemen) yang menyebutkan “*Negara Indonesia berdasarkan atas Hukum (rechtsstaat) tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (machtsstaat)*” dengan adanya norma tersebut maka jelas bahwa Indonesia merupakan Negara Hukum.<sup>1</sup>

Secara terminologis, istilah “negara hukum” pada ketentuan Pasal 1 ayat (3) perubahan ketiga UUD NRI 1945 tidak merujuk secara khusus pada salah satu konsep utama dalam tradisi hukum Barat, baik *rechtsstaat* maupun *rule of law*. Artinya istilah “negara hukum” dalam UUD 1945 merupakan konsep yang relatif “netral” yang membuka ruang tafsir bagi pemahaman baru sesuai dengan pradigma dan realitas Negara Republik Indonesia. Namun, Titik Triwulan Tutik menjelaskan bahwa, secara historis istilah “negara hukum”

---

<sup>1</sup> Titik Triwulan Tutik, *Restorasi Hukum Tata Negara Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, ed. by Nunuk Nuswardani (Depok: Prenadamedia Group, 2017). 59.

dalam UUD 1945 mengacu atau menitikberatkan pada konsep *Rechtsstaat* yang berkembang dalam tradisi hukum Eropa Kontinental.<sup>2</sup>

Friedrich Julius Stahl mengemukakan adanya 4 (empat) unsur *rechtsstaat* dalam arti klasik yaitu: (1) hak-hak asasi manusia, (2) pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu, (3) pemerintah berdasarkan peraturan-peraturan, dan (4) peradilan administrasi dalam perselisihan. Lebih lanjut Paul Scholten salah seorang yuris moderen menyebut ciri utama dari negara hukum itu dibagi menjadi 2 (dua) pertama: bahwa pembatasan suasana manusia hanya dapat dilakukan dengan ketentuan undang-undang dan peraturan umum, dan kedua: dalam negara hukum harus ada pemisahan kekuasaan.<sup>3</sup>

Selanjutnya Von Munch berpendapat bahwa unsur negara hukum *rechtsstaat* itu mencakup 7 (tujuh) unsur, (1) hak-hak asasi manusia, (2) pembagian kekuasaan, (3) keterikatan semua organ negara pada UUD dan keterikatan peradilan pada undang-undang dan hukum, (4) aturan dasar tentang proporsionalitas, (5) pengawasan peradilan terhadap keputusan-keputusan (penetapan-penetapan) kekuasaan umum, (6) jaminan peradilan dan hak-hak dasar dalam proses peradilan, dan (7) pembatasan terhadap berlaku surutnya undang-undang.<sup>4</sup>

Beberapa pendapat para ahli hukum tentang ciri negara hukum *rechtsstaat* diatas memperlihatkan aksentuasi mereka pada hukum atau

---

<sup>2</sup> Ibid., 60.

<sup>3</sup> Ibid., 64.

<sup>4</sup> Ibid., 65.

peraturan perundang-undangan sebagai unsur paling esensial dalam negara hukum, sehingga dalam negara hukum meniscayakan adanya pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai landasan dalam penyelenggaraan negara, dan seluruh tatanan hidup berbangsa dan bernegara. Di Indonesia sendiri dasar hukum pembentukan peraturan perundang-undangan diatur dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, (UU No.13 Tahun 2022).

Secara filosofis pembentukan UU tentang mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan didasarkan pada pemikiran bahwa Indonesia adalah negara hukum. Sejak awal kemerdekaan, para pendiri bangsa sudah menegaskan bahwa negara Indonesia harus dikelola berdasarkan hukum. Ketika memilih bentuk negara hukum otomatis seluruh penyelenggaraan negara harus dapat mungkin berada dalam koridor hukum.<sup>5</sup>

Secara sosiologis perubahan terhadap UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dalam rangka pemenuhan kebutuhan hukum masyarakat dan negara. Karena terdapat fakta empiris yang menunjukkan bahwa banyak UU yang diuji materi oleh Mahkamah Konstitusi (MK) karena masyarakat menganggap UU tersebut telah mengurangi atau membatasi hak-haknya dan tidak sesuai dengan UUD NRI Tahun 1945. Permasalahan lainnya yaitu UU serta peraturan pelaksanaannya tidak

---

<sup>5</sup> Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. [https://www.bphn.go.id/data/documents/perubahan\\_uu\\_no\\_12\\_tahun\\_2011.pdf](https://www.bphn.go.id/data/documents/perubahan_uu_no_12_tahun_2011.pdf). Diunduh pada 07/04/2022, Pukul 20:22., 88.

implementatif karena telah terjadi inkonsisten atau disharmoni antara peraturan perundang-undangan dan tidak sesuai dengan kebijakan pemerintah. Selain itu terjadi over regulasi peraturan perundang-undangan, serta masih terdapat beberapa kendala dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, antara lain mengenai materi muatan UU dan hirarki Peraturan Perundang-Undangan.<sup>6</sup>

Secara yuridis perubahan UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagai akibat dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 Tentang pengujian UU No. 27 Tahun 2009 Tentang MD3 terhadap UUD NRI 1945. Selain mengakomodasi putusan MK, penyempurnaan UU No. 12 Tahun 2011 dimaksudkan untuk memberi ketegasan dan kejelasan ketentuan materi muatan dan tahapan proses pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, serta mengatasi perkembangan atau kebutuhan Peraturan Perundang-Undangan yang disesuaikan dengan penyelenggaraan pemerintahan.<sup>7</sup>

Dalam ketentuan Pasal 7 ayat (1) UUPPP menentukan bahwa jenis dan hirarki Peraturan Perundang-Undang terdiri atas: (a) UUD NRI Tahun 1945; (b) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; (c) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; (d) Peraturan Pemerintah; (e) Peraturan Presiden; (f) Peraturan Daerah Provinsi; dan (g)

---

<sup>6</sup> Ibid., 89-90.

<sup>7</sup> Ibid., 90-91.

Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.<sup>8</sup> Ketentuan tersebut secara yuridis merupakan acuan atau dasar dalam menempatkan kedudukan dan hirarki suatu bentuk peraturan perundang-undangan di Indonesia, baik secara vertikal maupun secara horizontal guna menjamin adanya ketertiban dan kepastian hukum. Ketentuan tentang hirarki peraturan perundang-undangan di Indonesia menurut Maria Farida Indarti S<sup>9</sup> sejatinya mengacu atau dipengaruhi oleh pandangan Hans Kelsen bahwa norma itu berjenjang-jendang dan berlapis-lapis dalam suatu susunan hirarkis, norma yang di bawah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya hingga berhenti atau berpuncak pada norma dasar (*grundnorm*).

Pandangan tersebut yang kemudian dikembangkan oleh muridnya Adolf Julius Markel yang mengemukakan bahwa suatu norma hukum itu selalu mempunyai dua wajah, yaitu suatu norma itu keatas ia bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi kebawah ia juga menjadi sumber dan dasar bagi norma hukum dibawahnya.<sup>10</sup> Hans Nawiasky merinci dan mengurutkan norma hukum menjadi 4 lapisan yang meliputi, (i) norma fundamental negara, (ii) undang-undang dasar tertulis, (iii) undang-undang formal, dan (iv) peraturan perundang-undangan pelaksana dan peraturan daerah otonom.<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> Lihat Ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Junto Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.

<sup>9</sup> Maria Farida Indarti S., *Ilmu Perundang-Undang Proses Dan Teknik Penyusunan I*, ed. by Uji Prastya, Ke-5 (Yogyakarta: PT Kanisius, 2020), 59.

<sup>10</sup> Ibid., 45.

<sup>11</sup> Putera Astomo, *Ilmu Perundang-Undang Teori Dan Praktik Di Indonesia*, ed. by Ke-2 (Depok: RajaGrafindo Persada), 136

Selain itu Jimly Asshiddiqie mengemukakan bahwa hirarki norma hukum tidak hanya dilihat dari hirarki norma yang sifatnya formal dan struktural sebagaimana yang ditentukan secara normatif dalam UU, namun ia berpendapat bahwa hirarki norma dapat dilihat dari segi substansi dan fungsi normatifnya, sehingga kedudukan dan hirarki dari suatu norma sifatnya dinamis, dimana keberadaannya diatas, dibawah atau setara tergantung pada landasan normatif yang memberikan delegasi kewenangan pengaturan norma tersebut.<sup>12</sup>

Ni'matul Huda dalam jurnalnya yang berjudul “Urgensi *Judicial Review* Dalam Tata Hukum Indonesia” mengemukakan bahwa ajaran tentang hirarki perundang-undangan pada intinya mengandung beberapa prinsip sebagai berikut:

1. Peraturan perundang undangan yang lebih tinggi kedudukannya dapat dijadikan sumber legitimasi atau landasan otorisasi hukum bagi bentuk-bentuk hukum atau peraturan perundang-undangan dibawahnya;
2. Peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah harus bersumber atau memiliki dasar hukum dari suatu peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi;
3. Isi atau muatan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh menyimpangi atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya;

---

<sup>12</sup> Jimly Asshiddiqie, *Teori Hirarki Norma Hukum*, Ke-1 (Jakarta: Kontitusi Pres (Kompres), 2020). 249.

4. Suatu peraturan perundang-undangan hanya dapat dicabut atau diganti atau diubah dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau paling tidak dengan yang sederajat; dan
5. Peraturan perundang-undangan yang sejenis apabila mengatur materi yang sama, maka peraturan yang terbaru harus diberlakukan, walaupun tidak dengan cara tegas dinyatakan bahwa peraturan yang lama itu dicabut. Selain itu peraturan yang mengatur materi yang lebih khusus harus diutamakan dari peraturan perundang-undangan yang lebih umum.<sup>13</sup>

Untuk mewujudkan suatu bentuk peraturan perundang-undangan yang responsif dan akomodatif terhadap masalah sosiologis dan politis yang akan diatur maka prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat memberikan jaminan peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang ditetapkan dan dijalankan benar-benar mencerminkan kehendak masyarakat. Dalam negara demokrasi moderen pada umumnya hukum dibentuk oleh badan atau organ negara yang disebut dengan cabang kekuasaan Legislatif sebagai pemegang kekuasaan pembentuk undang-undang bersama dengan Eksekutif (Presiden) sebagai lembaga yang juga berhak untuk turut serta dalam proses legislasi. Di Indonesia, untuk mengisi cabang kekuasaan legislatif maupun eksekutif hanya dapat dilakukan melalui pemilihan umum (Pemilu), yang mana para kontestan Pemilu hanya dapat menjadi peserta Pemilu apabila diusulkan dan mendapat dukungan dari Partai Politik. (Parpol).

---

<sup>13</sup> Ni'matul Huda, 'Urgensi Judicial Review Dalam Tata Hukum Indonesia', *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, 15.1 (2008), 101–20 <<https://doi.org/10.20885/iustum.vol15.iss1.art5>>. 111.



Secara kelembagaan Parpol memainkan peran yang sangat fundamental dalam sistem ketataegaraan Indonesia karena, untuk menghadirkan walil-wakil rakyat, guna mengisi cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif di Indonesia hanya dapat dilakukan melalui Pemilu, hal ini berarti bahwa eksistensi Parpol di Indonesia menjadi sebuah keharusan, karena peserta Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD tingkat Provinsi maupun Kabupate/Kota adalah Parpol.<sup>14</sup> Pemerintah Daerah meliputi Gubernur, Bupati/Walikota juga dipilih dalam Pemilu secara demokratis melalui pencalonan yang dilakukan oleh Parpol.<sup>15</sup> Begitu juga dengan eksistensi MPR yang dipilih melalui Pemilu.<sup>16</sup> Bahkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden dapat menjadi Peserta Pemilu apabila diusulkan oleh Parpol atau gabungan Parpol.<sup>17</sup> Dengan adanya kewenangan tersebut jelas bahwa Parpol memainkan peran yang sangat menentukan dalam melakukan rekrutmen politik yang pada akhirnya akan menentukan jalannya pemerintahan negara.

Eksistensi Parpol di Indonesia secara konstitusional merupakan penjawantahan Pasal 28, 28C ayat (2) dan Pasal 28J ayat (2) UUD NRI 1945 yang memuat mengenai kemerdekaan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pikiran secara lisan maupun tulisan, sehingga penjawantahan Pasal 28J ayat (2) UUD NRI 1945 yang mengatur mengenai pembatasan hak

---

<sup>14</sup> Lihat Ketentuan Pasal 22E ayat (3) UUD NRI 1945.

<sup>15</sup> Lihat Ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945.

<sup>16</sup> Lihat Ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUD NRI 1945

<sup>17</sup> Lihat Ketentuan Pasal 6A ayat (2) UUD NRI 1945

yang dilakukan oleh negara terhadap kader partai yang harus dipatuhi sebagai suatu kewajiban asasi warga negara. Karenannya pembatasan hak juga merupakan pengejawantahan nilai konstitusionalisme karena menjalankan amanah konstitusi.

Pengaturan, pembatasan dan pelaksanaan lebih lanjut dari hak konstitusional Parpol tersebut diatur dalam UU Nomor 2 Tahun 2008 juncto UU Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Parpol (seterusnya ditulis dengan akronim UU Parpol). Pasal 1 ayat (1) UU Parpol menyatakan bahwa Parpol adalah 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 NKRI berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945.<sup>18</sup>

Pembentukan atau pendirian Parpol di Indonesia harus memenuhi ketentuan sebagaimana diatur dalam Pasal 2 UU Parpol yang meliputi:

1. Parpol didirikan dan dibentuk oleh paling sedikit 30 (tiga puluh) orang warga negara Indonesia yang telah berusia 21 (dua puluh satu) tahun atau sudah menikah dari setiap provinsi;
2. Parpol sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didaftarkan oleh paling sedikit 50 (lima puluh) orang pendiri yang mewakili seluruh pendiri Parpol dengan dengan akta notaris;

---

<sup>18</sup> Lihat Ketentuan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 *Juncto* Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik.

3. Pendiri dan pengurus Parpol dilarang merangkap sebagai anggota Parpol lain;
4. Pendirian dan pembentukan Parpol sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menyertakan 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan; dan
5. Akta notaris sebagaimana dimaksud pada ayat 2 (dua) harus memuat AD ART serta kepengurusan Parpol tingkat Pusat.

Ketentuan Pasal 2 poin (5) UU Parpol tersebut mengaskan bahwa pendirian Parpol harus disertakan AD ART, dimana dalam Pasal 2 ayat (4) UU Parpol menegaskan bahwa AD Parpol harus memuat paling sedikit: (a) asas dan ciri Parpol; (b) visi dan misi Parpol; (c) nama, lambang, dan tanda gambar Parpol; (d) tujuan dan fungsi Parpol; (e) organisasi, tempat kedudukan, dan pengambilan keputusan; (f) kepengurusan Parpol; (g) mekanisme rekrutmen keanggotaan Parpol dan jabatan politik; (h) sistem kaderisasi; (i) mekanisme pemberhentian anggota Parpol; (j) peraturan dan keputusan Parpol; (k) pendidikan politik; (l) keuangan Parpol; dan (m) mekanisme penyelesaian internal Parpol.<sup>19</sup>

Secara yuridis Pasal 1 ayat (2) UU Parpol mendefinisikan, bahwa AD Parpol “sebagai peraturan dasar Parpol”. Sedangkan ART Parpol pada ayat 1 angka (3) didefinisikan menjadi “peraturan sebagai penjabaran dari AD”. Ketentuan tersebut menyebutkan AD ART sebagai “Peraturan” secara eksplisit telah menempatkan peraturan tersebut adalah setara dengan peraturan serupa yang ditentukan dan diterbitkan oleh lembaga-lembaga negara lainnya.

---

<sup>19</sup> Lihat Ketentuan Pasal 2 ayat (4) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Junto Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik.

Dengan demikian AD ART Parpol adalah suatu bentuk peraturan yang ditentukan dan diterbitkan oleh Parpol atas dasar pendelegasian oleh UU, maka dengan sendirinya norma yang dibentuk dalam AD ART Perpol baik formil maupun materiilnya tidak boleh bertentangan dengan UU yang memberi pendelegasiannya tersebut sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 30 UU Parpol yang menyatakan “Parpol berwenang membentuk dan menetapkan peraturan dan/atau keputusan Parpol berdasarkan AD ART serta tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan”.

UU Parpol tersebut mengatur hampir semua aspek yang berhubungan dengan Parpol secara umum, sedangkan pengaturan lebih lanjut didelegasikan kepada AD ART masing-masing Parpol, terdapat 13 Pasal, yaitu: Pasal 15, 16, 20, 22, 23, 28, 29, 30, 32, 35, 39, 42, dan 51 UU Parpol, yang mendelegasikan pengaturan lebih lanjut kepada AD ART. Jadi secara normatif terdapat 13 Pasal yang memberikan kewenangan pengaturan lebih lanjut kepada Parpol untuk mengaturnya dalam AD ART masing-masing Parpol.

Sangat jelas bahwa AD ART Parpol adalah suatu bentuk peraturan yang dibentuk dan diterbitkan oleh Parpol atas dasar pendelegasian oleh UU, maka dengan sendirinya norma yang dibentuk dalam AD ART Perpol baik formil maupun materiilnya tidak boleh bertentangan dengan UU yang memberi pendelegasiannya tersebut, apabila terdapat pertentangan maka dapat dilakukan pengujian terhadap legalitas peraturan tersebut. Sri Soemantri sebagaimana dikutip oleh Ni'matul Huda dalam jurnalnya bahwa, jika pengujian itu dilakukan terhadap isi undang-undang atau peraturan perundang-

undangan lainnya, dinamakan sebagai hak uji materiil (*materiele toetsingsrecht*), jika pengujian itu dilakukan terhadap prosedur pembentukannya, disebut hak menguji formal (*formele toetsingsrecht*).<sup>20</sup>

Lebih lanjut Ni'matul Huda menjelaskan bahwa untuk menjaga kesatuan sistem tata hukum dalam negara maka, perlu dilakukan pengujian apakah satu kaidah hukum tidak berlawanan dengan kaidah hukum lain, dan terutama apakah suatu kaidah hukum tidak ingkar dari atau bersifat menysihkan kaidah hukum yang lebih penting dan lebih tinggi derajatnya. Perbedaan dan pertentangan antara kaidah-kaidah hukum dalam satu tata hukum harus diselesaikan dan diakhiri oleh lembaga peradilan.<sup>21</sup>

Tonggak awal pengujian peraturan perundang-undangan bermula dari peserteruan Marbury dan Medison yang diputus oleh Mahkamah Agung (MA) Amerika Serikat.<sup>22</sup> Praktik MA Amerika Serikat tersebut kemudian memantik para sarjana hukum untuk mengembangkan konsep pengujian peraturan perundang-undangan oleh lembaga peradilan. Pengujian peraturan perundang-undangan oleh lembaga yudisial tersebut yang kemudian dikenal dengan sebutan *Judicial Review*. *Judicial review* merupakan bagian dari mekanisme kontrol hukum (*legal norms control, machanism*) yang dilakukan oleh lembaga peradilan selain daripada lembaga legislatif dan eksekutif.<sup>23</sup>

---

<sup>20</sup> Huda., *Urgensi Judiacial Review.*, 105.

<sup>21</sup> Huda., *Urgensi Judiacial Review.*, 106.

<sup>22</sup> Abdul Laif, *Fungsi Mahkamah Konstitusi (Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokratis)* (Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2009). 118.

<sup>23</sup> Ni'matul Huda dan R Nazriayah, *Teori Dan Pengujian Perauran Perundang-Undangan* (Bandung: Nusantara Media, 2011). 124.

Mekanisme kontrol merupakan manifestasi dari konstitusionalisme moderen. Konstitusionalisme moderen pada dasarnya menghendaki adanya pengaturan dan pembatasan kekuasaan (*lited government*). Jimly Asshiddiqie menjelaskan bahwa konstitusionalisme mengatur dua hubungan yang saling berkaitan, yaitu: *Pertama*, hubungan antara pemerintah dengan warga negara; dan *Kedua*, hubungan anantara lembaga pemerintahan yang satu dengan yang lainnya.<sup>24</sup> Berkaitan dengan hubungan yang kedua, *judicial review* menunjukkan adanya hubungan pembatasan kekuasaan dari lembaga legislatif dan eksekuf sebagai pembuat UU dengan lembaga yudikatif.

Dalam praktik ketatanegaraan Indonesia pasca reformasi, terdapat dua lembaga yudikatif yang dapat melakukan pengujian peraturan perundang-undangan, yaitu Mahkamah Konstitusi (MK) dan MA.<sup>25</sup> MK berwenang menguji UU terhadap UUD NRI 1945.<sup>26</sup> Sedangkan, MA berwenang menguji peraturan perundang-undangan dibawah UU terhadap UU.<sup>27</sup> Sebelum terbenuknya MK, MA menjadi satu-satunya lembaga yudisial yang dapat menguji perauran perundang-undangan, namun kewenangan MA hanya terbatas pada pengujian peraturan perundang-undangan dibawah UU terhadap UU.

Pada akhir tahun 2021 terdapat peristiwa yang menghebohkan dunia hukum Indonesia, yakni gugatan dari mantan anggota Partai Demokrat untuk

---

<sup>24</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Dan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Konstitusi Press, 2005). 24.

<sup>25</sup> Lihat Pasal 24 UUD NRI 1945.

<sup>26</sup> Lihat Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945.

<sup>27</sup> Lihat Pasal 24A ayat (1) UUD NRI 1945.

melakukan *judicial review* terhadap AD ART Partai Demokrat terhadap UU No. 2 Tahun 2008 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 2 Tahun 2011 Tentang Parpol. Permohonan tersebut dilayangkan karena AD ART Partai Demokrat dinilai bertentangan dengan UU Parpol, padahal, di dalam UU No. 12 Tahun 2011 juncto UU No. 15 Tahun 2019 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan tidak dikenal nomenklatur AD ART Parpol sebagai peraturan perundang-undangan.<sup>28</sup> Sehingga jika diafsirkan secara normatif, sistematis dan dogmatis AD AR Parpol tidak dapat diujikan melalui MA karena AD ART Parpol bukan merupakan peraturan perundang-undangan.

MA, dalam Putusan Nomor 39 P/HUM/2021 tentang permohonan pengujian AD ART Partai Demokrat, menyatakan menolak permohonan para pemohon untuk seluruhnya, karena MA menilai bahwa objek yang dimohonkan pengujian berada diluar kewenangannya, dimana kewenangan MA untuk menguji permohonan pengujian peraturan perundang-undangan dibawah UU terhadap UU didasarkan pada ketentuan Pasal 24A ayat (1) UUD NRI 1945, Pasal 31A UU No. 3 Tahun 2009 tentang perubahan kedua atas UU No.14 Tahun 1985 Tentang MA, dan Pasal 20 ayat (2) huruf b UU No. 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman, serta Pasal 1 angka 1 Peraturan Mahkamah Agung (Perma) No.1 Tahun 2011 Tentang Hak Uji Materi, yang pada intinya menentukan bahwa MA berwenang menguji peraturan

---

<sup>28</sup> Vincentius Jyestha Candraditya, 'Demokrat Kubu KLB: Ada 14 Pasal AD ART Partai Demokrat Langgar Ketentuan UU Parpol', *Tribunnews.Com*, 2021 <<https://www.tribunnews.com/nasional/2021/03/25/demokrat-kubu-klb-ada-14-pasal-di-adart-partai-demokrat-2020-langgar-ketentuan-uu-parpol>> [accessed 14 January 2021].

perundang-undangan terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Jadi syarat agar MA berwenang memeriksa, mengadili, dan memutus objek permohonannya haruslah memenuhi unsur sebagai peraturan perundang-undangan.

Lebih lanjut MA menilai bahwa, AD ART Partai Politik tidak dapat dikualifikasikan sebagai sebuah peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka (2) UU PPP yang mendefinisikannya 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”. Berdasarkan ketentuan tersebut MA berpendapat bahwa: (1) AD ART Parpol bukan norma hukum yang mengikat umum, tetapi hanya mengikat internal Parpol yang bersangkutan; (2) Parpol bukan lembaga negara, badan atau lembaga yang dibentuk oleh UU atau Pemerintah atas perintah UU; dan (3) tidak ada delegasi dari Undang-Undang yang memerintahkan Parpol untuk membentuk peraturan perundang-undangan.

Meskipun MA menyatakan AD ART Parpol tidak dapat dikualifikasikan sebagai peraturan perundang-undangan dengan mendasarkan pertimbangannya pada ketentuan normatif tentang jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan yang secara *expresis verbis* disebutkan dan diurutkan secara limitatif dalam Pasal 7 ayat (1) dan secara garis besar dicantumkan dalam Pasal 8 UU PPP namun, secara teoritis AD/AR Parpol tetap dan harus dapat diuji oleh lembaga pemerintah karena pada dasarnya AD ART Parpol



dibentuk oleh Parpol atas delegasi kewenangan yang secara tidak langsung diberikan oleh rakyat melalui wakilnya di lembaga DPR yang telah menyetujui adanya UU Parpol dengan segala ketentuan pasal dan ayat yang termuat didalamnya sehingga secara fungsional dan substansial norma yang diatur dalam AD ART Parpol merupakan pengejawantahan dari UU Parpol, oleh karena itu AD ART Parpol dan UU Parpol merupakan satu kesatuan norma yang sifatnya hirarkis dan tidak terpisahkan antara yang satu dan yang lain.

Ditolaknya *judicial review* oleh MA terhadap AD ART Parpol karena dinilai bukan merupakan peraturan perundang-undangan, maka penelitian ini menjadi sangat penting untuk dilakukan guna menganalisis mengapa AD ART tidak dapat dikualifikasikan sebagai peraturan perundang-undangan dan menemukan lembaga manakah yang lebih tepat atau berwenang melakukan pengujian terhadap AD ART Parpol. Selain itu topik yang dibahas merupakan permasalahan baru dalam dinamika ketatanegaraan khususnya di Indonesia. Oleh karena itu penelitian ini akan dilakukan dengan judul tesis “Pengujian Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Partai Politik (Studi Pasca Ditolak Uji Materiil AD ART Partai Demokrat)”

## **B. Identifikasi dan Batasan Masalah**

1. Identifikasi masalah dalam penelitian ini antara lain:
  - a. Sebagian Parpol di Indonesia dewasa ini dijalankan dengan sistem dinasti dan semakin memperlihatkan polah pengaturan internal dan kepemimpinan yang anti demokrasi atau otoriter

- b. AD ART sebagai *rule of the game* Parpol, baik cara pembuatannya maupun substansi pengaturannya sangat ditentukan dan dikendalikan oleh seorang atau beberapa orang pimpinan Parpol sehingga AD ART Parpol hanya menjadi alat bagi pimpinan Parpol untuk mengakumulasi dan mengendalikan serta memusatkan semua kekuasaan Parpol di bawah kendali mereka.
- c. AD ART dibuat oleh Parpol atas perintah atau delegasi dari UU Parpol, namun sebagian AD ART Partai-Partai Politik di Indonesia, yang mengatur mekanisme internal Parpol justru bertentangan dengan UU Parpol serta proses pembuatannya bertentangan dengan prinsip-prinsip negara hukum dan demokrasi.
- d. Secara normatif AD ART tidak termasuk dalam peraturan perundang-undangan dibawah UU sebagai mana dimaksud dalam Pasal 7 dan Pasal 8 UU No. 12 Tahun 2011, namun secara teoritis AD ART merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari UU Parpol yang menjadi dasar pembentukannya.
- e. Pengujian terhadap AD ART Partai Demokrat ditolak oleh MA dengan alasan utama bahwa MA tidak berwenang mengujinya.
- f. Ketidaksiuaian norma yang diatur dalam AD ART Parpol dengan UU Parpol yang menjadi dasar pembuatannya, sampai sekarang tidak ada kejelasan lembaga yang berwenang mengujinya serta bagaimana mekanisme pengujiannya.

2. Batasan masalah dalam penelitian ini adalah:
  - a. AD ART Parpol tidak termasuk regulasi yang dapat di Uji Materiil oleh MA.
  - b. Lembaga mana yang berwenang menguji materiil AD ART Parpol.

### **C. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan diatas, maka tesis ini akan membahas dua rumusan masalah yaitu;

1. Mengapa AD ART Parpol tidak termasuk rugulasi yang dapat di Uji Materiil oleh MA?.
2. Lembaga mana yang berwenang menguji Materiil AD ART Parpol?.

### **D. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini berdasarkan pada rumusan masalah yang telah disebutkan diatas adalah:

1. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis mengapa AD ART Parpol tidak termasuk rugulasi yang dapat di Uji Materiil oleh MA
2. Untuk menganalisis dan menyelidiki lembaga mana yang lebih tepat diberikan kewenangan Uji Materiil AD ART Parpol di Indonesia.

### **E. Kegunaan Penelitian**

1. Kegunaan teoritis

Kegunaan teoritis, hasil penelitian ini secara teoritis diharapkan mampu memberikan pengembangan teori dalam bidang perundang-undangan dan lembaga negara, bahwa pembentukan AD ART Parpol sebagai *rule of the game* pada internal Parpol selalu di desain untuk

melanggengkan kepemimpinan Parpol yang bercorak dinasti dan oligarkis, sehingga upaya perwujudan negara hukum yang demokratis di Indonesia semakin jauh dari yang diharapkan, disisi lain pengendalian Parpol oleh segelintir orang dengan memanipulasi AD ART untuk mengakumulasi kekuasaan berpusat pada satu atau segelintir orang dapat saja mencederai hak Politik warga negara yang telah dijamin dalam UU Parpol maupun UUD 1945, oleh karena itu menjangkau kendali hukum sampai pada mekanisme internal Parpol sangat urjen.

## 2. Kegunaan praktis

Hasil penelitian ini secara praktis menjadi bahan kajian dan rekomendasi dalam rangka pembentukan sistem hukum yang dapat menjangkau dan mengendalikan mekanisme internal Parpol guna mewujudkan keadilan, kepastian dan melindungi hak politik warga negara terutama anggota Parpol dari dominasi seorang atau segelintir elit Parpol yang cenderung mengelola Parpol secara dinasti bahkan *depersonalized*.

## F. Kerangka Konseptual

Mengingat objek utama penelitian ini adalah Putusan Mahkamah Agung Nomor 39 P/HUM/2021 Tentang Permohonan pengujian secara formil dan materiil terhadap AD ART Parpol Demokrat, dalam rangka melindungi hak politik warga negara yang dijamin oleh Undang-Undang, terhadap regulasi dibawah Undang-Undang yang dinilai bertentangan dengan Undang-Undang, maka teori umum yang digunakan untuk menganalisis hasil

penelitian ini adalah teori negara hukum. Esensi negara hukum adalah negara yang menolak melepaskan kekuasaan tanpa kendali.<sup>29</sup> Konsep negara hukum tidak dapat dipisahkan dari konsep demokrasi (kekuasaan rakyat), karena hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan negara merupakan hukum yang dibuat atas dasar kekuasaan atau kedaulatan rakyat.<sup>30</sup> Oleh karena itu dalam negara hukum meniscayakan adanya peraturan Perundang-Undangan sebagai dasar dalam mengatur dan menjalankan pemerintahan negara.

Menurut Hamid S. Attamimi, Perundang-Undangan dapat diartikan, peraturan yang berkaitan dengan UU, baik peraturan itu berupa UU itu sendiri maupun peraturan lebih rendah yang merupakan atribusi ataupun delegasian UU.<sup>31</sup> Bagir Manan menjelaskan bahwa, UU merupakan produk hukum tertulis, yang dibuat legislatif bersama eksekutif, yang berisi aturan tingkah laku yang mengikat secara umum.<sup>32</sup> Karena UU mengandung norma yang sifatnya masih umum maka, hal-hal yang sifatnya teknis dan operasional didelegasikan atau diberikan kewenangan kepada badan, organ atau lembaga negara lain untuk mengaturnya.

Maria Farida Indarti S, berpendapat bahwa, delegasi kewenangan dalam pembentukan perundang-undangan ialah pelimpahan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang diberikan oleh peraturan

---

29 A Wahyudi, *Hukum Tata Negara Indonesia Dalam Perspektif Pancasila Pasca Reformasi* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2012). 64.

30 Dedi Ismatullah dan Beni Ahmad Saebani, *Hukum Tata Negara: Refleksi Kehidupan Ketatanegaraan Di Negara Republik Indonesia*, ed. by Ke-1 (Bandung: Pustaka Setia, 2009). 229.

31 Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Ke-11 (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2014). 130.

32 Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia* (Jakarta: IND-HILL.CO, 1992). 4.

perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, baik pelimpahan dinyatakan dengan tegas maupun tidak tegas.<sup>33</sup> sehingga antara UU dan peraturan dibawahnya bersifat hirarkis.<sup>34</sup> Konsekuensi dari adanya hirarki peraturan tersebut, yaitu bahwa secara otomatis setiap peraturan harus memiliki dasar hukum pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.<sup>35</sup> Mahfud MD, berpendapat bahwa, peraturan perundang-undangan itu tersusun secara hirarkis dan mempunyai materi proporsional tertentu.<sup>36</sup> Akibatnya peraturan yang tingkatannya dibawah UU tidak boleh menyimpangi atau bertentangan dengan UU yang menjadi dasar pembentukannya.<sup>37</sup> Oleh karena itu suatu peraturan yang dinilai bertentangan dengan UU dapat dilakukan Pengujian atau Uji Materi.

Terminologi “pengujian” (*toetsingrecht*) diartikan sebagai kewenangan atau hak yang dimiliki oleh badan pengawas yudisial maupun non-yudisial untuk menilai atau menguji apakah suatu norma bertentangan dengan norma yang hirarkinya lebih tinggi daripada norma yang diuji.<sup>38</sup> Berdasarkan kata

---

33 Indarti S., *Ilmu Perundang-Undangan*, 58.

34 Atip Latipulhayat, ‘*Khazanah: HANS KELSEN*’, Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum, 1.1 (2014), 196–208 <<http://jurnal.unpad.ac.id/pjih/article/view/7056/3338>>. 204.

35 Titik Triwulan Tutik, ‘*Analisis Kedudukan Dan Status Hukum Ketetapan Mpr Ri Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*’, Jurnal Hukum Ius Quia Iustum, 20.1 (2013), 1–20 <<https://doi.org/10.20885/iustum.vol20.iss1.art1>>. 5.

36 Emerald Magma Audha, ‘*Purifikasi Judicial Review Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*’, Jurnal Legislasi Indonesia, 2021 <<https://doi.org/10.54629/jli.v18i2.693>>. 175.

37 Munir Fuady, *Teori-Teori Besar (Grand Theory) Dalam Hukum*, Ke-4, 2020 (Jakarta: Kencana, 2013). 82.

38 Dian Rositawati S.H, ‘*Seri Bahan Bacaan Kursus HAM Untuk Pengacara XI Tahun 2007 Mekanisme Judicial Review*’, 31, 2007. 1.

tersebut, kata “pengujian” (*toetsingrecht*) masih memiliki dimensi yang abstrak, tidak dibatasi siapa yang memiliki hak atau kewenangan untuk menguji, dan belum jelas batu uji apa yang digunakan. Menurut Jimly Asshiddiqie, apabila yang melakukan pengujian lembaga eksekutif maka disebut *executive review*, sedangkan apabila pengujian dilakukan oleh legislatif maka disebut *legislative review*. Sementara jika pengujiannya dilakukan oleh pengadilan maka disebut dengan *judicial review*.<sup>39</sup>

Judicial review merupakan kewenangan atau hak yang dimiliki oleh badan pengawas yudisial untuk menguji apakah suatu norma bertentangan dengan norma yang hirarkinya lebih tinggi daripada norma yang diuji, baik menyangkut legalitas maupun konstitusionalitas norma yang diuji.<sup>40</sup> Pengujian konstitusionalitas kewenangannya ada pada MK, yang menguji UU terhadap UUD.<sup>41</sup> Sementara pengujian legalitas dilakukan oleh MA, yang menguji peraturan dibawah UU terhadap UU.<sup>42</sup>

H R Sri Soemantri menjelaskan bahwa, pengujian judicial dibagi menjadi formil dan materiel (*formele toetsingrecht en materiele toetsingrecht*).<sup>43</sup> Pengujian formil terkait dengan hal-hal yang sifatnya prosedural dan berkenaan dengan legalitas kompetensi institusi yang membuatnya, sedangkan pengujian materiel menyangkut kemungkinan pertentangan materi suatu peraturan dengan peraturan lain yang lebih tinggi

---

39 Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang, Ke-5* (Jakarta: Rajawali Pres, 2020). h. 5.

40 Ni'matul Huda dan Riri Nazriyah, *Teori & Pengujian*, 125.

41 Lihat Ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945.

42 Lihat Ketentuan Pasal 24A ayat (1) UUD NRI 1945.

43 H R Sri Soemantri, *Hak Uji Material Di Indonesia* (Bandung: Alumni Bandung, 1982). 6.

atau menyangkut kekhususan-kekhususan yang dimiliki suatu aturan dibandingkan dengan norma-norma yang berlaku umum.

Eksistensi AD ART Parpol merupakan sebuah keharusan, karena AD ART merupakan salah satu syarat pendirian Parpol di Indonesia, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 2 UU Parpol,<sup>44</sup> dimana ketentuan materi muatan dari AD ART merupakan pengejawantahan dari beberapa Pasal yang terdapat dalam UU Parpol, diantaranya Pasal 15, 16, 20, 22, 23, 28, 29, 30, 32, 35, 39, 42, dan 5. Dalam penelitian ini mengacu pada teori bahwa, norma hukum itu berjenjang-jenjang dan hirarkis, dimana eksistensi suatu norma hukum selalu mempunyai dua sisih, yaitu keatas ia bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, akan tetapi kebawah ia menjadi dasar dan sumber bagi norma hukum di bawahnya.<sup>45</sup>

Adanya AD ART Partai Demokrat merupakan produk hukum yang dihasilkan dari konfigurasi kekuatan politik yang dominan pada internal partai demokrat. Kekuatan politik yang mendominasi akan menentukan isi dan materi muatan yang termuat dalam AD ART, dampaknya adalah isi materi muatan yang terdapat dalam AD ART Partai Demokrat bisa saja bertentangan dengan UU Parpol yang menjadi dasar hukum pembuatannya dan juga dapat mencederai hak-hak politik anggota Perpol yang dijamin dalam UU Parpol itu sendiri.

Rumusan masalah pertama dalam penelitian ini adalah AD ART Parpol tidak termasuk regulasi yang dapat di judicial review oleh MA,

---

<sup>44</sup> Lihat Ketentuan Pasal 2 ayat (5) UU No. 2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik.

<sup>45</sup> Indarti S. *Ilmu Perundang.*, 43.



termasuk alasan ditolakny a permohonan Uji Materi oleh beberapa mantan Anggota Partai Demokrat. Rumusan masalah kedua yaitu lembaga mana yang berwenang menguji AD ART Parpol, yang mencakup, kelembagaan yang lebih tepat dan berhak menguji AD ART Parpol di Indonesia, serta pentingnya AD ART diuji materiil oleh lembaga Pemerintah. Mengingat studi ini difokuskan pada kedudukan AD ART sebagai suatu jenis peraturan dibawah UU, AD ART Parpol yang oleh MA dianggap tidak termasuk peraturan perundang-undangan, akan dianalisis menggunakan teori hirarki norma hukum, baik teori hirarki norma hukum yang sifatnya formal dan struktural dari Hans Kelsen dan Hans Nawiasky, maupun teori hirarki material, fungsional dan substansial dari Jimly Asshiddiqie<sup>46</sup>

Teori-teori tersebut digunakan untuk menentukan kualifikasi dan kategori yang jelas terhadap posisi atau kedudukan AD ART Parpol dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia. King Faisal Sulaiman berpendapat bahwa, peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, memang dikonstruksikan secara berjenjang-jenjang, dengan segala konsekuensi hukumnya.<sup>47</sup> Salah satu konsekuensi dari adanya peraturan perundang-undangan yang berjenjang adalah, adanya kemungkinan pertentangan, baik secara vertikal maupun horizontal.

Permasalahan berikutnya ialah lembaga mana yang seharusnya berwenang menguji AD ART Parpol, akan di analisis dengan teori pengujian norma hukum. Prayudi Atmosudirjo, berpendapat bahwa pengujian

---

46 Asshiddiqie, *Teori Hirarki Norma.*, 153.

47 Audha., *Purifikasi Judicial Review.*, 175.

norma hukum identik dengan pengawasan terhadap norma hukum, yang tujuannya untuk menegakkan yuridiksitas atau legalitas.<sup>48</sup> Bagir Manan, memandang kontrol sebagai sebuah fungsi dan sekaligus hak sehingga lazim disebut fungsi kontrol atau hak kontrol. Kontrol mengandung dimensi pengawasan dan pengendalian. Pengawasan berhubungan dengan pembatasan dan pengendalian berhubungan dengan arahan.<sup>49</sup> Ni'matul Huda berpendapat bahwa pengawasan terhadap norma hukum itu identik dengan pengujian (*review*) terhadap peraturan perundang-undangan, untuk mengetahui apakah suatu peraturan perundang-undangan tidak saling bertentangan satu sama lain.<sup>50</sup>

Kontrol atau pengawasan menurut Jimly Asshiddiqie, dapat dilakukan melalui mekanisme kontrol norma hukum (*legal norm control machanism*) yang dikategorikan menjadi tiga yaitu pengawasan atau pengendalian politik, pengendalian administratif, dan kontrol hukum (*judisial*).<sup>51</sup> Ketiga pendekatan atau mekanisme kontrol terhadap norma hukum tersebut akan digunakan untuk melihat mekanisme kontrol seperti apa yang lebih tepat dilakukan terhadap AD ART Parpol, sehingga secara otomatis akan mengetahui lembaga mana yang lebih tepat melakukan kontrol terhadap norma hukum UU Parpol yang diatur lebih lanjut dalam AD ART Parpol di Indonesia.

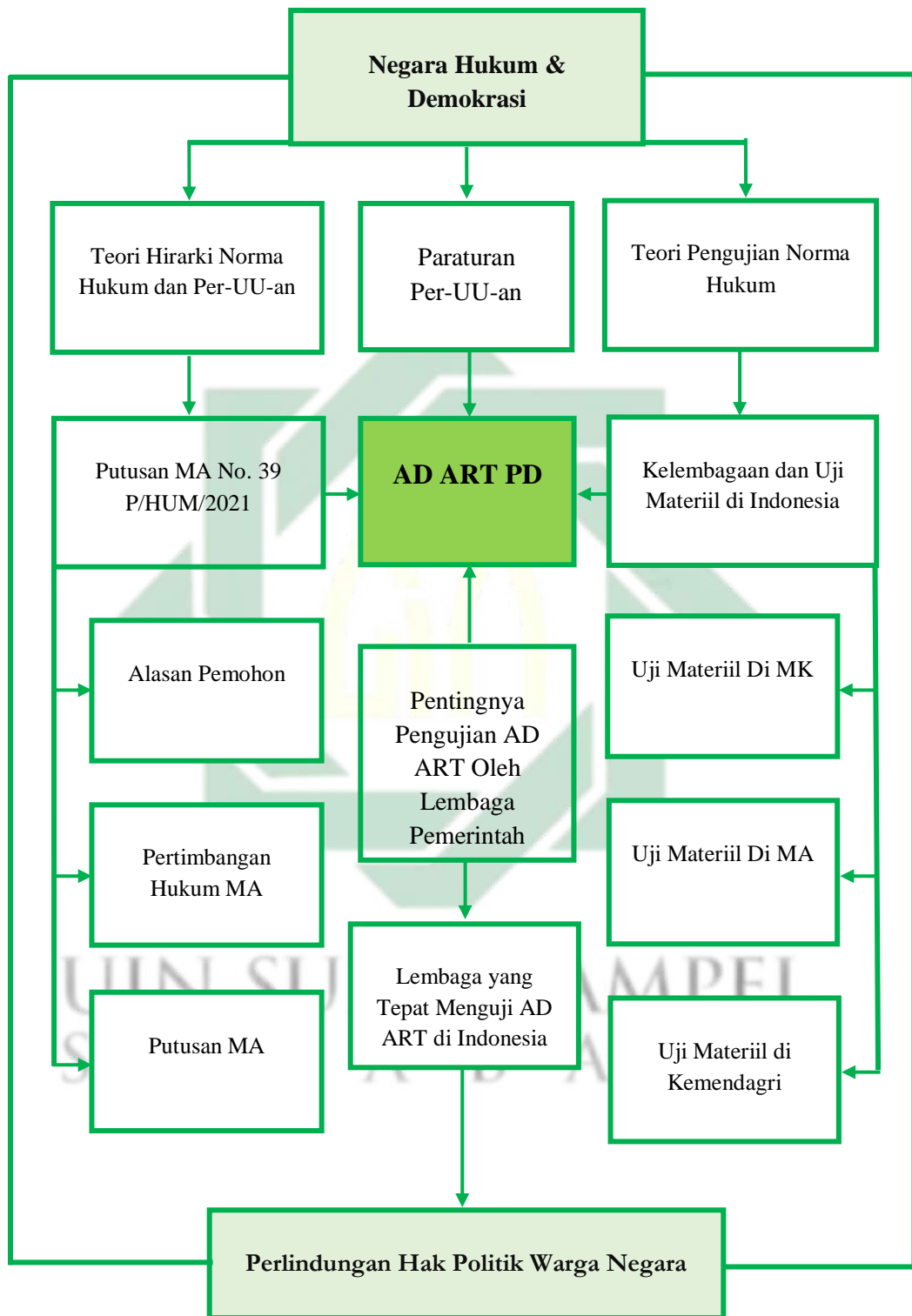
---

48 Astomo., *Ilmu Perundang.*, 139.

49 Ibid., 140.

50 Ni'matul Huda dan Riri Nazriyah., *Teori & Pengujian.*,123.

51 Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang.*, 2-3.



## G. Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu dapat diambil dari berbagai macam sumber seperti jurnal penelitian, skripsi, tesis, disertasi, buku, makalah, laporan seminar, diskusi ilmiah dan lain sebagainya, guna membantu dalam mengungkapkan pengetahuan tentang penelitian yang berkaitan, pemahaman teori, dan sebagai dasar untuk menetapkan konteks suatu permasalahan yang sedang diteliti. Selain itu penelitian terdahulu dimaksudkan untuk menghindarkan penulis dari praktik plagiasi yang bisa mencederai dunia keilmuan.<sup>52</sup> Oleh karena itu berikut akan menguraikan substansi dari beberapa penelitian terdahulu yang membahas tentang pengujian AD ART Parpol maupun pengujian peraturan perundang-undangan terhadap undang-undang di MA.

Jurnal yang ditulis oleh Rizqoh Dzulqornain dan Ridho Hadi Nurriszky, dengan judul “Pengajuan Pengujian AD ART Partai Politik Di Mahkamah Agung”.<sup>53</sup> Penelitian tersebut dilakukan dengan tujuan untuk menemukan *constitutional importan* pengujian AD ART Parpol di MA, dan untuk menguraikan doktrin konstitusionalisme dalam memandang pengujian AD ART Parpol di MA. Metode yang digunakan adalah penelitian doktriner dengan basis data sekunder. Hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa, (1) terdapat tiga alasan kebutuhan pengujian AD ART Parpol. *Pertama*, penting secara konstitusional (*constitutional important*). *Kedua*, menjaga dari prosedur pembentukan dan pengakomodiran norma yang ingkonstitusional akibat dari

---

52 Suteki dan Galang Taufani, *Metodologi Penelitian Hukum (Filsafat, Teori Dan Praktik)*, Ke-3 (Depok: RajaGrafindo Persada, 2020). 208-209.

53 Rizqo Dzulqornain dan Hadi Nurriszky, ‘Pengajuan Pengujian AD / ART Partai Politik Di Mahkamah Agung’, *Staatsrecht: Jurnal Hukum Kenegaraan Dan Politik Islam*, 1.2 (2021), 172–93 <<http://ejournal.uin-suka.ac.id/syariah/Staatsrecht/article/view/2409>>. 21.

interaksi politik. *Ketiga*, pengejawantahan Pasal 28J ayat (2) UUD NRI 1945; dan (2) AD ART Parpol sekalipun bukan merupakan peraturan perundang-undangan tetap dapat diuji di MA.

Penelitian yang dilakukan oleh Sudarsono dengan judul “Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Di Bawah Undang-Undang Oleh Mahkamah Agung”.<sup>54</sup> Metode yang digunakan adalah penelitian hukum dengan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conseptual approach*). Isu hukum dalam penelitian tersebut adalah (1) Kompetensi Mahkamah Agung dalam melaksanakan pemeriksaan perkara Hak Uji Materi; dan (2) Hukum Acara dalam pemeriksaan permohonan perkara Hak Uji Materi oleh MA. Dari penelitian ini diketahui bahwa: (1) definisi peraturan perundang-undangan yang dapat diuji di MA berdasarkan Perma No. 1 Tahun 2011 bersifat sangat terbuka (*open texture*); dan (2) berkaitan dengan hukum acara pemeriksaan Hak Uji Materi di MA, model pelaksanaan putusan yang tidak sesuai dengan karakter pengujian atas suatu norma peraturan perundang-undangan. Sehingga, penulis melalui penelitian tersebut memberikan saran untuk dilakukannya penyempurnaan atas Perma No. 1 Tahun 2011.

Jurnal dengan Judul “Refleksi Kritis Judicial Review AD ART Partai Demokrat Dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 39 P/HUM/2021”. Penelitian ini dilakukan dengan metode penelitian hukum normatif. Pendekatan yang digunakan adalah peraturan perundang-undang (*legislation*

---

<sup>54</sup> Sudarsono, ‘Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Di Bawah Undang-Undang Oleh Mahkamah Agung’, *Mimbar Yustitia*, 1.2 (2017), 147–69.

*approac*) dan pendekatan kasus (*case approac*). Hasil penelitian tersebut pada dasarnya mendukung dan mempertegas atau sejalan dengan pendapat MA dalam putusan tersebut bahwa AD ART bukan merupakan peraturan perundang-undangan, sehingga MA tidak berwenang mengujinya. Selain itu, hasil penelitian tersebut juga menunjukkan bahwa AD ART bukan merupakan produk lembaga administrasi negara, dan produk hukumnya tidak dapat dipersamakan dengan peraturan perundang-undangan, dan bukan bagian dari hirarki peraturan perundang-undangan.<sup>55</sup>

Opini Prof. Dr. Hamid Awaludin, S.H., M.H., Selaku mantan Menkumham RI dengan judul “Menguji Demokrasi Didalam Parpo di Indonesia” yang diterbitkan harian Kompas.com pada tanggal 10 Agustus 2021.<sup>56</sup> Menurut pandangan beliau, hukum positif Indonesia mengenai partai politik (UU Parpol) hanya mengatur AD dan ART sebuah Parpol memuat visi dan misi, asas dan ciri, lambang, tanda gambar, kepengurusan, dan mekanisme pemberhentian anggota saja. Tidak ada satu pun perintah dan kewajiban bagi Parpol AD ART partai sejalan dengan tujuan partai politik yang dimandatkan oleh peraturan perundang-undangan. Di saat yang berbarengan, AD ART Parpol adalah hukum yang mengatur secara internal Parpol dan menjadi peraturan dasar partai.

---

55 A. Munawar, ‘*Refleksi Kritis Judicial Review AD ART Partai Demokrat Dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 39 P/HUM/2021*’, *Synotic Law : Jurnal Ilmu Hukum*, 1 (2022), 13–30.

56 Hamid Awaludin, ‘*Menguji Demokrasi Di Dalam Partai Politik Indonesia*’, Kompas.Com, 2021 <<https://nasional.kompas.com/read/2021/08/10/14570191/menguji-demokrasi-di-dalam-partai-politik-indonesia?page=all>>.

Apabila disederhanakan, keempat penelitian tersebut secara umum membahas mengenai: (1) Urgensi Judicial Review AD ART Parpol di MA guna menjaga menjaga konstitusionalitas dan legalitas AD ART terhadap UU Parpol; (2) Kompetensi MA terkait Hak Uji Materiil dan hukum acara dalam pengujian peraturan perundang-undangan; (3) Refleksi kritis terhadap Putusan MA Tentang Pengujian AD ART Parpol Demokrat yang pada intinya mempertegas hasil Putusan MA; dan (4) Adanya kelalaian atau kesengajaan dari pembentuk UU Parpol agar AD ART Parpol tidak harus sejalan dengan UU Parpol. Hal ini berbeda dengan penelitian yang hendak penulis teliti dengan judul “Urgensi Pengujian AD ART Partai Politik Di Indonesia Dalam Rangka Melindungi Hak Politik Warga Negara” yang mana dalam penelitian ini secara spesifik penulis akan menjelaskan mengenai mengapa AD ART Parpol tidak termasuk regulasi yang dapat di *Judicial Review* oleh MA, dan lebih jauh menganalisis dan memberikan jawaban tentang lembaga mana yang mempunyai kewenangan menguji materiil AD ART Parpol di Indonesia.

## **H. Metode Penelitian**

### **1. Jenis dan pendekatan penelitian**

#### **1. Jenis penelitian**

Mengingat masalah yang dikaji dalam penelitian ini adalah adanya Putusan MA yang menyatakan bahwa AD ART tidak termasuk regulasi yang dapat dijudicial review oleh MA, dan mencari tau lembaga mana yang mempunyai kewenangan Uji Materiil AD ART Parpol, maka penelitian ini dapat dikualifikasikan kedalam jenis penelitian hukum normatif (*normative legal research*) atau penelitian

hukum dokrinal. Metode ini lebih menekankan pada konsepsi bahwa, hukum dapat dipandang sebagai seperangkat peraturan perundang-undangan yang tersusun secara sistematis berdasarkan tata urutan tertentu. Tata urutan tersebut harus memiliki ciri khas, yaitu adanya harmonisasi atau sinkronisasi baik secara vertikal maupun horizontal.<sup>57</sup>

## 2. Pendekatan penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini meliputi; pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*). Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) merupakan pendekatan dalam penelitian hukum normatif yang memberikan sudut pandang dan analisis dari aspek konsep-konsep hukum yang melatarbelakanginya. Pendekatan konseptual dilakukan manakala peneliti tidak beranjak dari peraturan yang ada. Oleh karena itu penulis harus membangun suatu konsep untuk dijadikan acuan dalam penelitiannya.<sup>58</sup> Dalam hal ini penulis menggunakan beberapa konsep untuk mendekati kasus kongkrit yang dijadikan objek penelitian, diantaranya ialah konsep pengujian (*teotsingrecht*) norma hukum dan konsep tentang hirarki norma, serta konsep perundang-undangan.

---

57 Ronny Hanitijo Soemro, *Metodologi Penelighkuhguigitian Hukum Dan Yurimetri* (Semarang: Ghalia Indonesia, 199. 15-20.

58 Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Ke-2 (Jakarta: Kencana, 2006).137.



Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) mengharuskan peneliti untuk memahami hirarki dan asas-asas dalam peraturan perundang-undangan.<sup>59</sup> Dalam hal ini penulis akan menginventarisasi beberapa peraturan perundang-undangan mulai dari hirarki peraturan perundang-undangan yang paling rendah sampai pada yang paling tinggi yang berkaitan dengan objek penelitian ini. Pendekatan kasus (*case approach*) dilakukan dengan cara melakukan telaah terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan isu hukum yang dihadapi yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.<sup>60</sup> Dalam hal ini, Putusan Mahkamah Agung Nomor 39 P/HUM/2021 tentang permohonan pengujian AD ART Partai Demokrat, merupakan kasus yang akan dijadikan sebagai bahan hukum yang akan ditelaah dan dianalisis guna menjawab rumusan masalah penelitian secara komperhensif dan mendalam.

## 2. Bahan hukum

Bahan hukum yang diperoleh pada penelitian ini berupa hasil studi literatur atau kepustakaan, yang meliputi bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

### a. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang paling otoritatif berupa peraturan perundang-undangan, buku- buku

---

59 Ibid., 96.

60 Ibid., 94.

literatur.<sup>61</sup> Peraturan perundangan yang dimaksud terkait dengan penelitian fokus penelitian ini, yang telah penulis inventarisasi diantaranya:

- (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- (2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
- (3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008, juncto Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik;
- (4) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung;

b. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang akan digunakan untuk memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer, Buku Hukum Tata Negara; Buku Teori Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan; dan Buku-buku yang berkaitan sebagai penunjang<sup>62</sup> guna memudahkan peneliti dalam memahami dan menganalisis bahan hukum primer. Selain itu bahan hukum sekunder dalam penelitian ini mencakup, publikasi hasil penelitian, artikel opini ahli hukum terutama di bidang hukum tata negara yang berkaitan dengan AD ART Partai Politik.

---

<sup>61</sup> Suteki dan Galang Taufani., *Metodologi Penelitian.*, 266.

<sup>62</sup> Ibid., 267.

### 3. Teknik analisis bahan hukum

Data/bahan hukum, baik bahan hukum primer maupun sekunder yang dikumpulkan melalui proses inventarisasi, kemudian dikualifikasikan untuk selanjutnya dianalisis secara deskriptif-analitis. Deskripsi dilakukan dengan cara menggali asas, nilai, konsep serta norma pokok yang terkait dengan Parpol, ketentuan tentang pembentukan perundang-undangan, serta konsep dan norma yang memberikan kewenangan kepada lembaga Pemerintah dalam melakukan pengujian norma hukum atau perundang-undangan di Indonesia. Selanjutnya dilakukan *cross-check* dengan peraturan perundang-undangan yang lain untuk menemukan taraf sinkronisasinya, guna menjawab rumusan masalah pada penelitian ini. Analisis data tersebut dilakukan secara kualitatif melalui penalaran logika berpikir secara deduktif<sup>63</sup>

#### I. Sistematika Penelitian

Pada umumnya sistematika penulisan digunakan untuk memberikan gambaran secara singkat bagaimana penelitian akan dituangkan dalam beberapa bab penelitian, oleh karena itu rencana naskah penelitian ini akan tersusun dalam lima bab sebagai berikut:

1. BAB I. Bab I merupakan pendahuluan, yang mana didalamnya terdiri dari latar belakang masalah, identifikasi dan batasan masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, kerangka teoritik,

---

63 Ibid., 267.

penelitian terdahulu, metode penelitian dan sistematika pembahasan. Bab ini merupakan pedoman bagi penyusunan bab-bab selanjutnya;

2. BAB II. Bab II. Bab ini akan diberikan judul “ Teori Negara Hukum dan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan”, yang meliputi 3 (tiga) sub teori yaitu: (A) Konsep Negara Hukum; (B) Teori Norma dan Hirarki Norma Hukum; dan (C) Teori Perundang-Undangan, yang merupakan teori dasar dan konsep sebagai landasan dalam melakukan analisis terhadap permasalahan dalam penelitian ini;
3. BAB III. Bab III ini dimaksudkan untuk menjawab rumusan masalah pertama. Bab III ini diberikan Judul “Penolakan MA Terhadap Permohonan Uji Materiil AD ART Partai Demokrat Dan Eksistensi AD ART Parpol Di Indonsia”, yang mencakup dua sub pembahasan yaitu, (1) Penolakan MA Terhadap Uji Materi AD ART Partai Demokrat, (2) Kedudukan AD ART Parpol ditinjau dalam perspektif Teori hirarki norma hukum dan Perundang-Undangan
4. BAB IV. Bab IV memuat analisis yang ditunjukkan untuk menjawab rumusan masalah kedua, dengan judul bab “Urgensi Pengujian AD ART Parpol Politik dan Masa Depan Pengujian AD ART Parpol di Indonesia” yang memuat tiga sub bab (1) Urgensi Pengujian AD ART Prpol oleh Lembaga Negara, (2) Refleksi Kritis Putusan MA No. 39 P/HUM/2021 Dalam Perspektif Negara Hukum dan Demokrasi, (3) Menelisisk Lembaga Pemerintah yang Tepat Untuk Menguji Materiil AD dan ART Parpol di Indonesia

5. BAB V. Bab V merupakan penutup. Bab ini berisikan inti jawaban dari pembahasan sesuai dengan rumusan masalah yang tertuang dalam bentuk kesimpulan, disertai dengan saran-saran dari peneliti yang kiranya dapat memberikan sumbangan pengetahuan dan wacana yang positif, guna menjawab permasalahan issue hukum yang telah dirumuskan.



UIN SUNAN AMPEL  
S U R A B A Y A

## BAB II

### TEORI NEGARA HUKUM DAN PENGUJIAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

#### A. Konsep Negara Hukum

Negara merupakan kelanjutan dari keinginan manusia hendak bergaul antara seorang dengan orang lainnya dalam rangka menyempurnakan kebutuhan hidupnya. Semakin luas pergaulan manusia dan semakin banyak kebutuhannya kepada suatu organisasi negara yang akan melindungi dan memelihara kebutuhan hidupnya. Menurut Bellafroid bahwa negara itu suatu persekutuan hukum yang menempati suatu wilayah untuk selama lamanya dan dilengkapi dengan suatu kekuasaan tertinggi untuk menyelenggarakan kemakmuran rakyat yang sebesar-besarnya.<sup>1</sup> Satjipto Rahardjo mengatakan bahwa hukum itu merupakan bagian dari sistem kerja sosial, yang berfungsi untuk mengintegrasikan kepentingan-kepentingan anggota masyarakat sehingga tercipta suatu keadaan yang tertib.<sup>2</sup>

Menurut para ahli hukum bahwa, negara hukum pada hakikatnya adalah negara yang menolak melepaskan kekuasaan tanpa kendali. Negara yang cara penyelenggaraannya berdasarkan hukum yang adil dan demokratis. Wirjono Prodjodikoro berpendapat bahwa, negara hukum berarti suatu negara yang didalam wilayahnya mengharuskan semua alat perlengkapan dari negara, khususnya alat-alat perlengkapan dari pemerintah dalam tindakannya baik terhadap para warga negara maupun dalam saling hubungan masing-masing,

---

1 Wahyudi. *Hukum Tata Negara Indonesia.*, 62.

2 S Rahardjo, *Ilmu Hukum* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1991). 45.

tidak boleh sewenang-wenang melainkan harus memperhatikan peraturan-peraturan hukum yang berlaku dan semua orang (penduduk) dalam hubungan kemasyarakatan harus tunduk pada peraturan-peraturan yang berlaku.<sup>3</sup>

Paham negara hukum moderen tidak dapat dipisahkan dari paham kerakyatan sebab pada akhirnya hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan negara atau pemerintah diartikan sebagai hukum yang dibuat atas dasar kekuasaan atau kedaulatan rakyat. Demikian eratnya paham negara hukum dan kerakyatan sehingga melahirkan konsep negara hukum yang demokratis yang dikenal dengan istilah *democratische rechtstaat*.<sup>4</sup>

Gagasan, cita, atau ide negara hukum, selain terkait dengan konsep '*rechtstaat*' dan '*the rule of law*' juga berkaitan dengan konsep '*nomocracy*' yang berasal dari perkataan '*nomos*' dan '*cratos*'. Perkataan nomokrasi itu dapat dibandingkan dengan '*demos*' dan '*cratos*' atau '*kratien*' dalam demokrasi. '*Nomos*' berarti norma, sedangkan '*cratos*' adalah kekuasaan, yang dibayangkan sebagai faktor penentu dalam penyelenggaraan kekuasaan adalah norma atau hukum. Karena itu, istilah nomokrasi itu berkaitan erat dengan ide kedaulatan hukum atau prinsip hukum sebagai kekuasaan.<sup>5</sup>

Konsep negara hukum di Eropa Kontinental dikembangkan dengan menggunakan istilah Jerman yaitu, *rechtsstaat*. Sedangkan dalam tradisi Anglo Amerika konsep negara hukum dikembangkan dengan menggunakan istilah *the rule of law*. Julius Stahl mengemukakan bahwa, konsep negara

---

3 W Prodjodikoro, *Asas-Asas Ilmu Negara Dan Politik* (Bandung: Eresco, 1981). 8.

4 Moh. Mahfud MD, *Konstitusi Dan Hukum Dalam Kontroversi Isu*, Ke-3 (Jakarta: Rajawali Pres, 2012). 344.

5 Jimly Asshiddiqie, '*Gagasan Negara Hukum Indonesia*', L'école de Palo Alto, 2006, 1-17 <<https://doi.org/10.14375/np.9782725625973>>. 2.

hukum yang disebut dengan istilah *rechtsstaat* mencakup empat elemen penting yaitu; (1) perlindungan hak asasi manusia; (2) pembagian kekuasaan; (3) pemerintah berdasarkan undang-undang; dan (4) peradilan tata usaha negara. Sedangkan konsep hukum *the rule of law* yang digagas oleh A.V. Dicey mengandung tiga prinsip penting yaitu; (1) *supremacy of law*; (2) *equality before the law*; (3) *due process of law*.<sup>6</sup> Internasional commission of jurist menentukan pula syarat-syarat *representative government under the rule of law*, sebagai berikut; (1) adanya proteksi konstitusional; (2) adanya pengadilan yang bebas dan tidak memihak; (3) adanya Pemilu yang bebas; (4) adanya kebebasan untuk menyatakan pendapat; (5) adanya tugas oposisi; dan (6) adanya pendidikan *civis*.<sup>7</sup>

Lebih lanjut unsur-unsur dan asas-asas negara hukum dirumuskan oleh Scheltema, sebagaimana dikutip Arief Sidharta, secara komperhensif meliputi 5 (lima) hal sebagai berikut:

1. Pengakuan, penghormatan, dan perlindungan Hak Asasi Manusia (HAM) yang berakar dalam penghormatan atas martabat manusia (*human dignity*),
2. Berlaku asas kepastian hukum. negara hukum bertujuan untuk menjamin bahwa kepastian hukum terjamin dalam masyarakat. Hukum bertujuan untuk mewujudkan kepastian hukum dan prediktabilitas yang tinggi, sehingga dimika kehidupan bersama dalam masyarakat bersifat '*predictable*' asas-asas yang terkandung dalam atau terkait dengan asas kepastian hukum itu adalah:

---

6 Michael Bogdan, *Pengantar Perbandingan Sistem Hukum*, Ke-1 (Bandung: Nusantara Media, 2010). 83.

7 Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara & Pilar-Pilar Demokrasi*, ed. by Zainal Arifin Mochtar (Jakarta: Sinar Grafika, 2011). 131



- a. Asas legalitas, konstitusionalitas, dan supremasi hukum;
  - b. Asas undang-undang menetapkan berbagai perangkat peraturan tentang cara pemerintah dan pejabatnya melakukan tindakan pemerintahan;
  - c. Asas non-retroaktif perundang-undangan, sebelum mengikat undang-undang harus lebih dulu diundangkan dan diumumkan secara layak;
  - d. Asas peradilan bebas, independen, imparial, dan objektif, serta rasional adil dan manusiawi;
  - e. Asas non-liquet, hakim tidak boleh menolak perkara karena alasan undang-undangnya tidak ada atau belum jelas;
  - f. Hak asasi manusia harus dirumuskan dan dijamin perlindungannya dalam undang-undnag atau UUD.
3. Berlakunnya persamaan (*similia similius* atau *equality before the law*)
- Dalam negara hukum, pemerintah tidak beloh mengistimewakan orang atau kelompok orang tertentu, atau mendiskriminasikan orang atau kelompok orang tertentu. Didalam prinsip itu terkandung (a) adanya jaminan persamaan bagi semua orang di hadapan hukum dan pemerintahan (b) tersediannya mekanisme untuk menuntut perlakuan yang sama bagi seluruh warga negara.<sup>8</sup>
4. Asas demokrasi dimana setiap orang mempunyai hak dan kesempatan yang sama untuk turut serta dalam pemerintahan untuk mempengaruhi

---

8 B. Arif Sidharta, “*Kajian Kefilsafatan Tentang Negara Hukum*”, Dalam Jentera (Jurnal Hukum), Rule Of Law’, Pusat Studi Hukum Dan Kebijakan (PSHK), 3 (2004). 5.

tindakan-tindakan pemerintah. Untuk itu asas demokrasi itu diwujudkan melalui beberapa prinsip, yaitu:

- a. Adanya mekanisme pemilihan pejabat-pejabat publik tertentu yang bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil yang dilaksanakan secara berkala;
  - b. Pemerintah bertanggungjawab dan dapat dimintai pertanggungjawaban oleh badan perwakilan rakyat;
  - c. Semua warga negara memiliki kemungkinan dan kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan politik dan mengontrol pemerintah;
  - d. Semua tindakan pemerintah terbuka bagi kritik dan kajian rasional oleh semua pihak;
  - e. Kebebasan berpendapat/berkeyakinan dan menyatakan pendapat;
  - f. Kebebasan pers dan lalulintas informasi;
  - g. Rancangan undang-undang harus dipublikasikan untuk memungkinkan partisipasi rakyat secara efektif.
5. Pemerintah dan pejabat mengemban amanat sebagai pelayan masyarakat dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan tujuan bernegara yang bersangkutan. Dalam asas ini terkandung hal-hal sebagai berikut:
- a. Asas-asas umum pemerintahan yang layak;
  - b. Syarat-syarat fundamental bagi keadaan manusia yang bermartabat, manusiawi dijamin dan dirumuskan dalam aturan perundang-undangan, khususnya dalam konstitusi;

- c. Pemerintah harus secara rasional menata tiap tindakannya, memiliki tujuan yang jelas dan berhasil guna (doelmatig). Artinya, pemerintahan itu harus diseleggarakan secara efektif dan efisien.<sup>9</sup>

Dalam konteks negara Indonesia sering dikenal pula konsep negara hukum Pancasila. Moh Mahfud MD menjelaskan bahwa Pancasila merupakan konsep prismatic, yakni konsep yang mengambil segi-segi baik dari dua konsep yang bertentangan yang kemudian disatukan sebagai konsep tersendiri sehingga dapat selalu diaktualisasikan dengan kenyataan masyarakat Indonesia dan perkembangannya, sehingga sistem hukum Pancasila berbeda dari sistem hukum Eropa Kontinental yang hanya menekankan pada *legisme*, *civil law*, administrasi, kepastian hukum dan hukum-hukum tertulis yang negara hukumnya disebut *rechtsstaat*. Begitu juga dengan sistem hukum Anglo Saxon yang hanya menekankan pada peranan yudisial, *common law*, dan substansi keadilan yang negara hukumnya disebut *the rule of law*.<sup>10</sup>

Indonesia sebagai negara hukum dapat dilihat dalam rumusan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945). Perubahan Ketiga UUD NRI 1945 Pasal 1 ayat (3) yang berbunyi: “*Negara Indonesia adalah Negara Hukum*” ketentuan tersebut merupakan penormaan yang berasal dari muatan dalam penjelasan UUD NRI 1945 (sebelum amandemen) yang menyebutkan “*Negara Indonesia berdasarkan atas Hukum (Rechtsstaat) tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (Machtsstaat)*”

---

<sup>9</sup> Ibid., 6.

<sup>10</sup> Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Ke-3 (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2013). 6-7.

dengan adanya norma tersebut maka jelas bahwa Indonesia merupakan Negara Hukum.<sup>11</sup>

Secara terminologis, istilah “negara hukum” di Indonesia pada ketentuan Pasal 1 ayat (3) perubahan ketiga UUD NRI 1945 tidak merujuk secara khusus pada salah satu konsep utama dalam tradisi hukum Barat, baik *Rechtsstaat* maupun *Rule of Law*. Artinya istilah “negara hukum” dalam UUD 1945 merupakan konsep yang relatif “netral” yang membuka ruang tafsir bagi pemahaman baru sesuai dengan pradigma dan realitas NKRI. Namun, Titik Triwulan Tutik menjelaskan bahwa, secara historis istilah “negara hukum” dalam UUD 1945 mengacu atau menitikberatkan pada konsep *Rechtsstaat* yang berkembang dalam tradisi hukum Eropa Kontinental.<sup>12</sup>

Jimly Asshiddiqie, berdasarkan berbagai prinsip negara hukum yang telah dikemukakan tersesebut dan melihat kecenderungan perkembangan negara hukum moderen yang melahirkan prinsip-prinsip penting baru untuk mewujudkan negara hukum, maka terdapat tiga belas prinsip pokok sebagai pilar-pilar utama yang menyangga berdirinya negara hukum, yaitu:

1. Supremasi Hukum (supremacy of law);
2. Persamaan dalam Hukum (equality before the law);
3. Asas Legalitas (due process of law);
4. Pembatasan Kekuasaan;
5. Organ-organ Campuran yang Independen;
6. Peradilan Bebas dan Tidak Memihak;

---

11 Titik Triwulan Tutik, *Restorasi Hukum Tata Negara Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. 59.

12 Ibid., 60.

7. Peradilan Tata Usaha Negara;
8. Peradilan Tata Negara;
9. Perlindungan Hak Asasi Manusia;
10. Bersifat demokratis (*democratiche rechtsstaat*)
11. Berfungsi Sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Bernegara (*welfare reshsstaat*);
12. Transparansi dan Kontrol Sosial; dan
13. Ber-Ketuhanan Yang Maha Esa.<sup>13</sup>

## **B. Teori Norma dan Hirarki Norma Hukum**

### 1. Teori norma hukum

Dalam Kamus Bahasa Indonesia, kata “norma” dijelaskan sebagai “ukuran (untuk menentukan sesuatu);<sup>14</sup> dalam bahasa Indonesia yang sering atau seakan-akan siamakan sebagai sinonim kata “norma” adalah “kaidah”, akan tetapi dalam kamus tersebut penjelasan kata “norma” dan kata “kaidah” tidak dikaitkan sama sekali. Kata “kaidah” diberi arti sebagai “perumusan dari asas-asas yang menjadi hukum, aturan yang tentu, dalil dan patokan perilaku.<sup>15</sup>

Jumly Asshidiqie, dalam jurnalnya tentang “Perkembangan Sistem Norma Menuju Terbetuknya Sistem Peradilan Etika” mengklasifikasi kaidah-kaidah perilaku itu secara umum dalam lima norma, yaitu (i) wajib atau *obligattere*, (ii) haram atau *prohibere*, (iii) sunnah atau anjuran untuk melakukan, (iv) makru atau anjuran untuk jangan melakukan, dan

---

13 Asshiddiqie, *Gagasan Negara Hukum Indonesia.*, 8-15.

14 Francisco Luis and Gil Moncayo, *Kamus Bahasa Indonesia*, ed. by Tim Penyusun (Jakarta: Pusat Bahasa, 2008). 1007.

15 Ibid., 612.

(v) mubah atau kebolehan atau *'permittere'*.<sup>16</sup> Menurut Hazairin, pengelompokan jenis norma atau kaidah tersebut dapat dielaborasi lebih rinci dengan mengaitkannya dalam sistem norma yang dikembangkan dalam filsafat hukum dan politik yang berasal dari warisan tradisi Yunani kuno mengenai adanya tiga macam kaidah yang meliputi (a) obligattere (kewajiban), (b) *permittere* (kebolehan), dan (c) *prohibere* (larangan).<sup>17</sup> Beberapa ahli hukum ada yang menggunakan istilah norma dan ada pula yang menggunakan istilah kaidah. Berikut akan diuraikan beberapa pendapat ahli tersebut diantaranya;

Maria Farida berpendapat bahwa, norma adalah suatu ukuran yang harus dipatuhi oleh seseorang dalam hubungannya dengan sesamanya ataupun dengan lingkungannya.<sup>18</sup> Lebih lanjut dijelaskan bahwa apabila dilihat dari etimologisnya, istilah “norma” berasal dari bahasa Latin, sedangkan “kaidah” berasal dari bahasa Arab. Norma berasal dari kata *nomos* yang berarti nilai, sedangkan kaidah dalam bahasa Arab *qo'idah* berarti ukuran atau nilai pengukur. Sedangkan dalam bahasa Indonesia sering juga disebut dengan pedoma, patokan atau aturan.<sup>19</sup>

Lebih lanjut Jimly Asshiddiqie, menjelaskan bahwa norma atau kaidah merupakan pelebagaan nilai-nilai baik dan buruk dalam bentuk tata urutan yang berisi kebolehan, anjuran, atau perintah. Norma anjuran untuk mengerjakan atau tidak mengerjakan sesuatu dan norma perintah

---

16 Jimly Asshiddique, *'Perkembangan Sistem Norma Menuju Terbentuknya Sistem Peradilan Etika'*, *Journal of Chemical Information and Modeling*, 53.9 (2013), 1689–99.

17 *Ibid.*, 8.

18 Indarti S., *Ilmu Perundang-Undangan.*, 19.

19 *Ibid.*, 20.

untuk melakukan atau perintah untuk tidak melakukan sesuatu. Nilai berasal dari kata Latin *nomos* yang berarti nilai kemudian dipersempit maknanya menjadi norma hukum.<sup>20</sup>

Selain itu Hamid Attamimi berpendapat bahwa norma adalah aturan, pola, atau standar yang perlu dirinci. Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, berpendapat bahwa norma atau kaidah adalah patokan atau ukuran sebagai pedoman bagi manusia dalam berperilaku atau bertindak dalam hidupnya. Hans Kelsen, sebagaimana dikutip oleh Ni'matul Huda, dalam bukunya, bahwa yang dimaksud dengan norma adalah sesuatu yang seharusnya atau seharusnya terjadi, maksudnya bahwa manusia seharusnya berperilaku dengan cara tertentu.<sup>21</sup>

Lebih lanjut Achmad Ruslan, dengan merujuk pandangan Hans Kelsen, menegaskan bahwa kaidah atau norma hukum dapat digambarkan sebagai aturan tingkah laku atau sesuatu yang seharusnya dilakukan oleh manusia dalam keadaan tertentu, sebagai petunjuk hidup yang mengikat, sehingga dalam norma hukum itu mengandung 2 (dua) hal yakni; patokan penilaian dan patokan tingkah laku.<sup>22</sup>

Dielaborasi lebih lanjut oleh Achmad Ruslan bahwa, yang dimaksud dengan patokan penilaian ialah bahwa, hukum menilai kehidupan masyarakat, dengan menyatakan apa yang dianggap baik dan yang tidak baik. Dari penilaian itu, kemudian dilahirkan petunjuk tentang tingkah laku atau perbuatan-perbuatan mana yang masuk kedalam ketagori

---

20 Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang.*, 1.

21 Ni'matul Huda dan R Nazriayah., *Teori & Pengujian.*, 15.

22 Achmad Ruslan, *Teori Dan Panduan Prakti Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia*, Ke-2 (Yogyakarta: Rangkang Education, 2013). 38.

harus dijalankan dan yang harus ditinggalkan. Patokan penilaian inilah yang selanjutnya menjadi dasar bagi hukum untuk melahirkan serangkaian petunjuk tentang penilaian tingkah laku, sehingga dapat disebut sebagai suatu sistem penilaian.<sup>23</sup>

Sejalan dengan pandangan tersebut Putera Astomo, juga berpendapat bahwa, norma merupakan suatu pedoman atau tolak ukur manusia dalam bersikap dan berperilaku yang memiliki sanksi apabila dilanggar, dimana jika norma agama yang dilanggar maka sanksinya berdasarkan ajaran agama, atau apabila norma kesopanan dan norma kesusilaan yang dilanggar maka sanksinya bersifat sosial, sedangkan jika norma hukum yang dilanggar maka, sanksinya dapat berupa denda, ganti rugi, administrasi atau hukum pidana.<sup>24</sup>

Disisi lain Sudikno Mertokusumo, berpendapat bahwa kaidah hukum berasal dari luar diri manusia. Kaidah hukum berasal dari kekuasaan luar diri manusia yang memaksakan kepada kita (heteronom) yang ditunjukkan untuk menuntun dan mengatur perbuatan lahir. Masyarakat secara resmi diberikan kekuasaan untuk memberikan sanksi atau menjatukan hukuman. Dalam hal ini pengadilan sebagai lembaga yang mewakili masyarakat, menjatukan hukuman.<sup>25</sup> Sejalan dengan pendapat Sudikno Mertokusumo, Maria Farida mengemukakan bahwa norma hukum berbeda dengan norma-norma lainnya karena mempunyai ciri-ciri seperti: (a) adanya paksaan dari luar yang bersifat ancaman hukum

---

23 Ibid., 39.

24 Astomo., *Ilmu Perundang-Undangan.*, 134.

25 Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Revisi Cet (Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2016). 15.



bagi pelanggarnya, biasanya berupa sanksi fisik yang dapat dipaksakan oleh lembaga negara; dan (b) bersifat umum, yaitu berlaku bagi siapa saja.<sup>26</sup>

Lebih lanjut Maria Farida, membagi beberapa kategori norma hukum, berdasarkan bentuk dan sifatnya:

- a. Norma hukum umum dan norma hukum individual, kalau dilihat dari alamat yang dituju (*addressat*);
- b. Norma hukum abstrak dan norma hukum kongkrit, kalau dilihat dari hal yang diatur;
- c. Norma hukum yang terus-menerus dan norma hukum yang sekali-selesai, (*daurhafting* dan *einmahlig*) dilihat dari segi daya berlakunya; dan
- d. Norma hukum yang tunggal dan norma hukum berpasangan, dilihat dari wujudnya.<sup>27</sup>

Jimly Asshiddiqie, menjelaskan bahwa terhadap berbagai bentuk norma hukum tersebut diatas, dapat dilakukan kontrol atau pengawasan melalui apa yang disebut sebagai mekanisme kontrol norma hukum (*legal norm control mechanism*). Kontrol terhadap norma hukum itu dapat dilakukan melalui pengawasan atau pengendalian politik, pengendalian administratif, atau melalui kontrol hukum (judisial). Kontrol politik dilakukan oleh lembaga politik, misalnya dilakukan oleh lembaga

---

26 Ni'matul Huda dan R Nazriayah., *Teori & Pengujian.*, 18.

27 Indarti S., *Ilmu Perundang-Undangan.*, 27-32.

perwakilan rakyat atau parlemen. Dalam hal ini mekanisme kontrolnya disebut sebagai “*legislative control*” atau “*legislative review*”.<sup>28</sup>

Demikian pula, apabila upaya kontrol terhadap norma hukum dimaksud dilakukan oleh lembaga administratif yang menjalankan fungsi “*bestuur*” di bidang eksekutif. Mekanisme kontrol yang dilakukan oleh lembaga eksekutif tersebut dikanal dengan istilah “*administrative control*” atau “*eksekutif review*”. Sementara itu kontrol terhadap norma hukum tersebut (*norms control*) dinamakan “*legal control*”, “*judicial control*”, atau “*judisial review*”. Jika mekanismenya dilakukan oleh pengadilan. Pada pokoknya, kaidah hukum yang bersifat umum dan abstrak (*general and abstract norms*) hanya dapat dikontrol melalui mekanisme hukum, yaitu “*judicial review*” oleh pengadilan.<sup>29</sup>

Sementara itu, kaidah hukum yang bersifat kongkrit individual juga dapat dikontrol secara hukum oleh pengadilan. Dalam hal ini jika norma hukum itu berbentuk keputusan atau ketetapan yang bersifat ‘*becchikking*’, pengawasan atau pengujiannya dilakukan oleh pengadilan tata usaha negara (*administratieve-rechtspraak*). Sedangkan norma hukum kongkrit dan individual lainnya, yaitu berupa ‘*vonnis*’ atau putusan pengadilan dapat diawasi atau dikontrol oleh pengadilan yang lebih tinggi.<sup>30</sup>

---

28 Asshiddiqie., *Perihal Undang-Undang.*, 4-5.

29 Ibid., 6.

30 Ibid., 7.

## 2. Teori hirarki norma hukum

Jimly Asshiddiqie menilai bahwa, di dunia ilmu hukum apabila persoalan hirarki norma hukum dibicarakan, dapat dipastikan rujukan utamanya adalah Hans Kelsen. Menurut Hans Kelsen, norma itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam susunan hirarkis, sehingga norma yang dibawah bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai berhenti pada norma yang disebut norma dasar (*grundnorm, basicnorm, fundamentalnorm*).<sup>31</sup> Lebih lanjut dijelaskan bahwa apa yang dimaksud dengan “*groudnorm*” itu tidak sama atau identik dengan konstitusi sebagai dokumen tertulis yang berisi norma yang disepakati sebagai norma tertinggi dalam tertib hukum (*legal order*). “*groundnorm*” menurut Hans Kelsen tidak tertulis dan tidak termasuk kedalam sistem tata hukum atau tertib hukum (*legal order*).<sup>32</sup>

Sejalan dengan penjelasan Jimly Asshiddiqie tentang teori ‘*stufentheorie*’ Hans Kelsen, Maria Farida Indarti juga menegaskan bahwa, norma dasar yang merupakan norma tertinggi (*groundnorm*) yang dimaksud Hans Kelsen tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi norma dasar itu ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai norma dasar yang merupakan *gantungan* bagi norma-

---

31 Jimly Asshiddiqie and M. Ali Safa’at, ‘*Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*’, in Mahkamah Konstitusi RI, Pertama (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), p. 15. 97.

32 Ibid., 98.

norma yang berada dibawahnya, sehingga suatu norma dasar dikatakan *pre-supposed*.<sup>33</sup>

Seanjutnya teori jenjang norma hukum dari Hans Kelsen, dikembangkan oleh muridnya Adolf Julius Markel, dengan mengemukakan bahwa, suatu norma hukum itu selalu mempunyai dua wajah (*das doppelte rechtsantilitz*). Menurut Adolf J. Markel, suatu norma hukum itu ke atas ia bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah ia juga menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma hukum di bawahnya, apabila norma hukum yang berada di atasnya dicabut atau dihapus, maka norma-norma hukum yang berada di bawahnya tercabut atau terhapus pula.<sup>34</sup>

Lebih lanjut Ni'matul Huda menjelaskan bahwa esensi dari teori *Stufenbau des Recht* atau teori jenjang norma hukum Hans Kelsen, tersebut ingin melihat hukum sebagai suatu sistem yang terdiri dari susunan norma yang berbentuk piramida. Norma yang lebih rendah memperoleh kekuatan dari norma yang lebih tinggi. Semakin tinggi suatu norma, akan semakin abstrak sifatnya, dan sebaliknya, semakin rendah kedudukan suatu norma akan semakin kongkrit norma tersebut. Norma yang paling tinggi atau menduduki puncak paramida, bahkan bersifat '*meta jurusdic*' atau diluar sistem hukum, yang oleh Hans Kessel disebut dengan *Grundnorm* atau *Ursprungsnorm*.<sup>35</sup>

---

33 Indarti S., *Ilmu Perundang-Undangan*., 43.

34 Ni'matul Huda dan R Nazriayah., *Teori & Pengujian*., 27.

35 Ibid., 26.

Sejalan dengan pandangan Hans Kelsen, Hans Nawiasky dalam teorinya mengenai “*Die Lehre Von Dem Stufenbau Der Rechtsordnung*” atau “*Die Stufenordnung Der Rechtsnorm*” berpendapat bahwa selai norma itu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, norma hukum dari suatu negara itu juga berkelompok-kelompok. Hans Nawiasky mengelompokkan norma-norma hukum dalam suatu negara itu lebih kongkrit dan rinci yang terbagi menjadi 4 (empat) kelompok besar, yaitu: (i) norma fundamental negara (*staatsfundamentalnorn*), (ii) undang-undang dasar tertulis (*staatsgrundgesetz*), (iii) undang-undang formal (*formell gesetz*), dan (iv) peraturan perundang-undangan pelaksana dan peraturan daerah otonom, hingga keputusan-keputusan gubernur dan bupati/wali kota (*verordnungen otonomie satzung*).<sup>36</sup>

Maria Farida menjelaskan bahwa, apabila teori jenjang norma (*stufentheorie*) dari Hans Kelsen dan teori jenjang norma hukum (*die theorie vom stufentordnung der rechtsnormen*) dari Hans Nawiasky, maka dapat dilihat adanya cerminan dari kedua sistem norma tersebut dalam sistem norma hukum NKRI, dimana dalam sistem norma hukum NKRI norma-norma hukum yang berlaku berada dalam suatu sistem yang berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, sekaligus berkelompok-kelompok, yakni suatu norma itu selalu berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi; dan norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi; demikian seterusnya sampai

---

36 Asshiddiqie., *Teori Hirarki.*, 34.

pada suatu norma dasar negara (*staatsfundamentalnorm*) RI yaitu Pancasila.<sup>37</sup>

Lebih jelasnya tentang persamaan atau kecocokan teori hirarki norma yang digagas Hans Kelsen dan Hans Nawiasky, dengan sistem norma hukum NKRI dapat diketahui dari Disertasi A. Hamid S. Attamimi, sebagaimana dikutip oleh Maria Farida, dalam bukunya bahwa;

“dalam sistem hukum NKRI, Pancasila merupakan norma fundamental negara yang merupakan norma hukum tertinggi, dan kemudian secara berturut-turut diikuti oleh Batang Tubuh UUD 1945, Ketetapan MPR, serta Hukum Dasar tidak tertulis atau disebut juga dengan Konvensi Ketatanegaraan sebagai Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara (*staatsgrundgesetz*), Undang-Undang (*formeel gestz*), serta Peraturan Pelaksana dan Peraturan Otonom (*verordnung & autonome satzung*), yang dimulai dari Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Keputusan Menteri, dan Peraturan Pelaksana serta Peraturan Otonomi lainnya”<sup>38</sup>

Disamping teori hirarki norma hukum yang konvensional sebagaimana dikembangkan oleh Hans Kelsen dan Hans Nawiasky, terdapat juga teori atau gagasan pembaharuan dari Jimly Asshiddiqie, yang menyatakan bahwa selain teori hirarki norma hukum dari Hans Kelsen dan Hans Nawiasky yang ia sebut dengan istilah hirarki formal atau struktural, dalam konteks hirarki norma hukum Jimly Asshiddiqie mengemukakan bahwa, hirarki norma hukum juga dapat dilihat dari hirarki material, fungsional atau substansial.<sup>39</sup>

Dengan adanya teori hirarki norma hukum yang dikembangkan juga oleh Jimly Asshiddiqie, maka ketika mengkaji persoalan hirarki norma

---

37 Indarti S., *Ilmu Perundang-Undangan.*, 59.

38 Ibid., 60.

39 Asshiddiqie., *Teori Hirarki.*, 152.

hukum, dapat didekati dari dua teori hirarki; *pertama* teori hirarki formal dan struktural dari Hans Kelsen dan Hans Nawiasky; dan *kedua* Teori hirarki materiel, fungsional, atau substansial dari Jimly Asshiddiqie. Letak perbedaan kedua teori tersebut ialah bahwa, hirarki yang bersifat formal dan struktural, melihat bahwa tinggi-rendahnya suatu norma peraturan perundang-undangan diaksentuasikan pada norma peraturan perundang-undangan yang secara formal atau resmi ditentukan oleh atau berdasarkan undang-undang yang berlaku di suatu negara sehingga hirarkinya bersifat pasti dan kaku.<sup>40</sup>

Sedangkan Teori hirarki meteriel, substansial, atau fungsional, tidak hanya melihat atau menentukan hirarki norma hukum berdasarkan ketentuan formal dalam undang-undang namun, lebih jauh sistem hirarki meteriel, substansial atau fungsional lebih mengaksentuasikan pada prinsip dasar pendelegasian kewenangan pengaturan berdasarkan undang-undang. Jika hirarki formal dan struktural didasarkan semata-mata oleh status hirarki norma yang ditentukan oleh undang-undang, maka, hirarki materiel, fungsional, atau substansial didasarkan atas prinsip delegasi kewenangan untuk mengatur berdasarkan undang-undang (*legislative delegation and sub-delegation of rule-making power*).

Perlu dipertegas lagi bahwa, kedua prinsip diatas sama-sama berdasarkan undang-undang namun bedanya adalah dalam sistem hirarki struktural atau formal, tata urutan hirarki norma hukum ditentukan secara langsung oleh undang-undang, tentang mana yang lebih rendah dan mana

---

40 Ibid., 156.

yang lebih tinggi, namun dalam sistem hirarki materiel, substansial, atau fungsional, yang menentukan urutan hirarkis, tidak hanya secara eksplisit satu per satu dalam undang-undang, melainkan undang-undang hanya menentuka pendelegasian kewenangan untuk mengatur itu kepada organ penerima pelimpahan kewenangan. Pelimpahan kewenangan dapat ditentukan bertingkat, yaitu delegasi oleh undang-undang, dan sub delegasi oleh peraturan pelaksana undang-undang (*secoundary legislation*) sebagai (*delegated regulation*) kepada peraturan yang lebih operasional yang tentunya memiliki status hirarkis yang lebih rendah (*tertiary regulation*) atau (*sub-delegated regulation*).<sup>41</sup>

Secara yuridis UU No. 12 Tahun 2011, sebagaimana telah diubah dengan UU No. 15 Tahun 2019 Tentang Pembentuka Peraturan Perundang-Undangan, pada Pasal 7 ayat (1) secara *expressis verbis* menentukan bahwa, jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan terdiri atas (a) UUD NRI Tahun 1945; (b) Ketetapan MPR; (c) UU/Peraturan Pemerintah Pengganti UU; (d) Peraturan Pemerintah; (e) Peraturan Presiden; (f) Peraturan Daerah Provinsi; dan (g) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Kemudian pada Pasal 8 ayat (1) disebutkan secara garis besar bahwa, jenis peraturan perundang-undangan selain dari Pasal 7 ayat (1) diatas mencakup peraturan yang ditetapkan oleh MPR, DPR, DPD, MA, MK, BPK, KY, BI, Menteri, Badan, Lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan UU atau perintah atas perintah UU, DPRD Provinsi,

---

41 Ibid., 164.



Gubernur, DPRD Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

Selain peraturan dari beberapa lembaga sebagaimana disebutkan secara eksplisit pada ayat (1) diatas, pada ayat (2) dari Pasal 8 tersebut masih memberikan ruang atau kemungkinan adanya peraturan lain, diluar dari peraturan lembaga yang telah disebutkan diatas yaitu, “Peraturan erundang-Undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Sistem hirarki norma hukum tersebut sangat penting karena adanya beberapa asas atau prinsip yang berlaku universal dalam hukum yang meliputi: (a) undang-undang tidak berlaku surut; (b) hukum yang lebih tinggi mengabaikan hukum yang lebih rendah (*lex suerior derogate legi inferior*); (c) hukum yang khusus mengabaikan hukum yang umum (*lex specialis derogate legi generali*); (d) hukum yang terkemudian mengabaikan hukum yang terdahulu (*lex postereore derogate legi priori*); dan (e) undang-undang tak dapat diganggu gugat.<sup>42</sup>

Lebih lanjut dipertegas oleh Ni'matul Huda dalam Jurnalnya, bahwa ajaran tentang hirarki atau tata urutan peraturan perundang-undangan sebagaimana diintrodusir Hans Kelsen dan Hans Nawiasky, dan beberapa ahli hukum lainnya sebagaimana dijelaskan sebelumnya, pada dasarnya mengandung beberapa prinsip:

---

42 Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Ke-3 (Jakarta: Kencana Prenadamedia Group, 2020). 48.

- a. Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kedudukannya dapat dijadikan landasan atau dasar hukum bagi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah atau berada dibawahnya;
- b. Peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah harus bersumber atau memiliki dasar hukum dari suatu peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi;
- c. Isi atau muatan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh menyimpangi atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya;
- d. Suatu peraturan perundang-undangan hanya dapat dicabut atau diganti atau diubah dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, atau paling tidak dengan yang sederajat; dan
- e. Peraturan perundang-undangan yang sejenis apabila mengatur materi yang sama, maka peraturan yang terbaru harus diberlakukan, walaupun tidak dengan secara tegas dinyatakan bahwa peraturan yang lama itu dicabut. Selain itu, peraturan yang mengatur materi yang lebih khusus harus diutamakan dari peraturan perundangan yang lebih umum.<sup>43</sup>

Lebih lanjut dijelaskan bahwa, konsekuensi penting dari prinsip-prinsip di atas, harus diadakan mekanisme yang menjaga dan menjamin agar prinsip tersebut tidak disimpangi atau dilanggar. Mekanismenya yaitu ada sistem pengujian secara yudisial maupun non-yudisial atas setiap peraturan perundang-undangan, atau kebijakan maupun tindakan pemerintah lainnya, terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih

---

43 Huda., *Urgensi Judicial.*, 111.

tinggi tingkatannya atau tingkat tertinggi yaitu UUD. Tanpa konsekuensi tersebut, tata urutan tidak akan berarti.<sup>44</sup>

### 3. Pengawasan dan pengujian perundang-undangan

Kata “pengawasan” dalam KBBI berakar dari kata “awas”, bewrarti antara lain “penjagaan”.<sup>45</sup> Dalam bahasa Inggris disebut *controlling* yang diterjemahkan dengan istilah pengawasan dan pengendalian. Menurut Henry Fayol, pengawasan terdiri dari pengujian apakah segala sesuatu berlangsung sesuai dengan rencana. Pengawasan bertujuan untuk menunjukkan kelemahan-kelemahan dan kesalahan-kesalahan dengan maksud untuk memperbaikinya dan mencegah terulangnya kembali.<sup>46</sup>

Bagir Manan, memandang kontrol sebagai sebuah fungsi dan sekaligus hak sehingga lazim disebut fungsi kontrol atau hak kontrol. Kontrol mengandung dimensi pengawasan dan pengendalian, pengawasan berhubungan dengan pembatasan dan pengendalian berhubungan dengan arahan.<sup>47</sup> Pengawasan dalam kontes norma hukum menurut Jimly Asshiddiqie, terdapat tiga jenis norma hukum yang dapat diuji, atau yang biasa disebut sebagai *norm control machanism*. Ketiganya sama-sama merupakan bentuk norma hukum sebagai hasil dari proses pengambilan keputusan hukum.

Ketiga bentuk norma tersebut meliputi; (i) keputusan normatif yang berisi dan bersifat pengaturan (*regeling*); (ii) keputusan normatif yang

---

44 Ibid., 112.

45 Luis and Moncayo., *Kamus Bahasa Indonesia.*, 1008.

46 Astomo., *Ilmu Perundang-Undangan.*, 137.

47 Ibid., 138.

berisi dan bersifat penetapan administrasi (*beschikking*), (iii) keputusan normatif yang berisi dan bersifat penghakiman (*judgement*) atau vonis.<sup>48</sup> Dari segi isinya ketiga norma tersebut terbagi menjadi dua kategori, pertama; *individual and concrete*, yang mencakup *Vonnis* dan *beschikking*; sedangkan kedua *general and abstract*, yang berwujud *regeling*.<sup>49</sup>

Menurut Bagir Manan, agar kaidah atau norma konstitusional tidak dilanggar atau disimpangi, baik yang termuat dalam bentuk UUD, dan peraturan perundang-undangan, maupun dalam bentuk tindakan-tindakan pemerintah lainnya, perlu ada badan serta tata cara mengawasi dan mengujinya.<sup>50</sup> Terminologi “pengujian” (*toetsingrecht*) diartikan sebagai kewenangan atau hak yang dimiliki oleh badan pengawas yudisial maupun non-yudisial untuk menilai atau menguji apakah suatu norma bertentangan dengan norma yang hirerkinya lebih tinggi daripada norma yang diuji.<sup>51</sup>

Berdasarkan kata tersebut, kata “pengujian” (*toetsingrecht*) masih memiliki dimensi yang abstrak, tidak dibatasi siapa yang memiliki hak atau kewenangan untuk menguji, dan belum jelas batu uji apa yang digunakan. Menurut Jimly Asshiddiqie, apabila yang melakukan pengujian lembaga eksekutif maka disebut executive review, sedangkan apabila pengujian dilakukan oleh legislatif maka disebut legislative

---

48 Jimly Asshiddiqie, *Pengujian Undang-Undang*, Ketiga (Jakarta: Konstitusi Press, 2006). 1.

49 Ibid., 2.

50 Astomo., *Ilmu Perundang.*, 142.

51 Rositawati., *Seri Bahan Bacaan Kursus HAM.*, 1.

review. Sementara jika pengujiannya dilakukan oleh pengadilan maka disebut dengan *judicial review*.<sup>52</sup>

Judicial review merupakan kewenangan atau hak yang dimiliki oleh badan pengawas yudisial untuk menguji apakah suatu norma bertentangan dengan norma yang hirarkinya lebih tinggi daripada norma yang diuji, baik menyangkut legalitas maupun konstitusionalitas norma yang diuji.<sup>53</sup> Pengujian konstitusionalitas kewenangannya ada pada MK, yang menguji UU terhadap UUD.<sup>54</sup> Sementara pengujian legalitas dilakukan oleh MA, yang menguji peraturan dibawah UU terhadap UU.<sup>55</sup>

H R Sri Soemantri menjelaskan bahwa, pengujian judicial dibagi menjadi formil dan materiel (*formele toetsingrecht en materiele toetsingrecht*).<sup>56</sup> Pengujian formil terkait dengan hal-hal yang sifatnya prosedural dan berkenaan dengan legalitas kompetensi institusi yang membuatnya, sedangkan pengujian materiel menyangkut kemungkinan pertentangan materi suatu peraturan dengan peraturan lain yang lebih tinggi atau menyangkut kekhususan-kekhususan yang dimiliki suatu aturan dibandingkan dengan norma-norma yang berlaku umum.

Disamping pengujian melalui pengadilan (*judicial*), di beberapa negara terdapat pengujian terhadap UU yang sudah berlaku atau UU yang belum diundangkan, diuji (*review*) oleh badan politik atau legislatif, yang dikenal dengan istilah *Political Review/Legislative Review*, yang

---

52 Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang.*, 5.

53 Ni'matul Huda dan Riri Nazriyah, *Teori & Pengujian.*, 125.

54 Lihat Ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945.

55 Lihat Ketentuan Pasal 24A ayat (1) UUD NRI 1945.

56 Soemantri., *Hak Uji Materi.*, 6.

merupakan kewenangan lembaga legislatif untuk merubah atau membatalkan UU, karena dianggap yang berwenang membuat yang boleh merubah atau mencabut, bukan lembaga yudisial. Pengujian atas peraturan sebagai produk pengaturan atau *regeling*, jika dilakukan oleh lembaga yang membuatnya sendiri, maka pengujian semacam itu disebut *legislative review* atau *regulative review*. Jika perangkat hukum yang diuji itu merupakan produk lembaga legislatif, (*legislative acts*), maka pengujiannya dilakukan melalui proses *legislative review*.<sup>57</sup>

Selanjutnya upaya kontrol terhadap norma hukum dapat pula dilakukan oleh lembaga administrasi yang menjalankan fungsi “bestuur” di bidang eksekutif. Badan-badan yang memang secara langsung diberikan delegasi kewenangan oleh UU untuk melaksanakan UU yang bersangkutan, dapat saja mengambil prakarsa untuk mengevaluasi dan apabila diperlukan memprakarsai usaha untuk mengadakan perbaikan atau perubahan atas undang-undang yang bersangkutan. Jika upaya dimaksud berujung pada kebutuhan untuk merubah atau merevisi UU, maka tentunya lembaga eksekutif dimaksud berwenang melakukan langkah-langkah perubahan sesuai ketentuan yang berlaku. Mekanisme kontrol semacam inilah yang disebut sebagai “*administrative control*” atau “*exsecutive review*”.<sup>58</sup>

---

57 Astomo., *Ilmu Perundang.*, 148.

58 Ibid., 149.

## C. Teori Perundang-Undangan

### 1. Konsep perundang-undangan

Istilah “perundang-undangan” berasal dari kata “undang-undang”, yang merujuk kepada jenis atau bentuk peraturan yang dibuat oleh negara.<sup>59</sup> Bagir Manan, menjelaskan bahwa dalam Ilmu Hukum dibedakan antara UU dalam arti materiil (*wet in materiele zin*), dan UU dalam arti formal (*wet in formele zin*). Dalam arti materiil UU adalah setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat secara umum. Pengertian materiil tersebutlah yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan dalam arti formal UU adalah keputusan tertulis sebagai hasil kerjasama antara pemegang kekuasaan eksekutif dan legislatif yang berisikan aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat secara umum.<sup>60</sup>

Menurut A. Hamid S. Attamimi, mengemukakan bahwa, istilah “perundang-undangan” (*wettelijkeregeles*) secara harfiah dapat diartikan peraturan yang berkaitan dengan UU, baik peraturan itu berupa UU sendiri, maupun peraturan yang lebih rendah yang merupakan atribusi maupun delegasi UU. Atas dasar atribusi dan delegasi kewenangan perundang-undangan maka yang tergolong peraturan perundang-undangan di negara Indonesia ialah UU dan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah daripadanya.<sup>61</sup>

---

59 Ni'matul Huda dan Riri Nazriyah., *Teori & Pengujian.*, 4.

60 Manan., *Dasar-Dasar.*, 3-4.

61 Nomensesn Sinamo, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Jalan Permata Aksara Jakarta, 2015). 52.

Lebih lanjut Jimly Asshiddiqie, menjelaskan bahwa peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang berisi norma-norma hukum yang mengikat untuk umum, baik yang ditetapkan oleh legislator maupun oleh regulator atau lembaga-lembaga pelaksana UU yang mendapat kewenangan delegasi dari UU untuk menetapkan peraturan-peraturan tertentu menurut peraturan yang berlaku. Singkatnya semua produk hukum tertulis yang berisi norma yang sifatnya mengatur (*regeling*) itu yang dalam ilmu hukum disebut peraturan perundang-undangan.<sup>62</sup>

Secara yuridis ketentuan Pasal 1 ayat (2) UU No.15 Tahun 2019 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, mendefinisikan bahwa, “peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat negara yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan”. Sedangkan UU pada ayat (3) UU tersebut mengartikan bahwa, “UU adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPR dengan persetujuan bersama Presiden.

## 2. Unsur-unsur dan ciri-ciri perundang-undangan

Menurut D.W.P. Rüter, bahwa yang dimaksud peraturan perundang-undangan itu mengandung tiga unsur, yaitu: (a) norma hukum; (b) berlaku keluar; dan (c) bersifat umum dalam arti luas. Ketiga unsur tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:

---

<sup>62</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid 1*, in Mahkamah Konstitusi RI, Pertama (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), i, 200 <[www.jimly.com/pemikiran/getbuku/4](http://www.jimly.com/pemikiran/getbuku/4)>. 202.



- a. Norma hukum. Sifat norma hukum dalam peraturan perundang-undangan dapat berupa: (1) perintah; (2) larangan; (3) pengizinan; dan pembebasan.
- b. Norma berlaku keluar. Ruiters, mengemukakan bahwa, didalam peraturan perundang-undangan terdapat tradisi yang hendak membatasi berlakunya norma hanya bagi mereka yang tidak termasuk didalam organisasi pemerintahan. Norma hanya ditunjukkan pada rakyat. Baik dalam hubungan antarsesamanya, maupun antara rakyat dan pemerintah. Untuk membedakannya dikatakan bahwa norma yang hanya mengatur hubungan antarbagian-bagian organisasi pemerintah dianggap bukan norma yang sebenarnya, dan dianggap sebagai norma organisasi saja.
- c. Norma bersifat umum dalam arti luas. Dalam hal ini terdapat perbedaan antara norma yang umum (*algemeen*) dan yang individual (*individueel*), hal ini dilihat dari alamat (*addressaat*) yang dituju, yaitu ditunjukkan kepada “setiap orang” atau “organ tertentu”, serta antara norma yang abstrak dan yang kongkret jika dilihat dari hal yang diatur, mengatur peristiwa-peristiwa yang tidak tertentu atau mengatur peristiwa-peristiwa yang tertentu.<sup>63</sup>

Berdasarkan ketiga unsur norma tersebut, terdapat kombinasi norma yang umum-abstrak, umum-kongkrit, individual-abstrak, dan individual-kongkrit. Lebih lanjut Ruiters, berpendapat bahwa, sebuah norma (termasuk norma hukum) apabila mengandung unsur-unsur

---

63 Indarti S., *Ilmu Perundang.*, 34.

sebagai berikut (a) operator norma, yaitu cara keharusan berperilaku (*modus van behoren*); (b) subjek norma, yaitu seorang atau sekelompok orang *adresat (normadressaat)*; (c) objek norma, yaitu perilaku yang dirumuskan (*normgedrak*); dan (d) kondisi norma, yaitu syarat-syaratnya (*normcondities*).<sup>64</sup>

Selanjutnya menurut Sajipto Rahardjo, peraturan perundang-undangan memiliki ciri-ciri sebagai berikut: (a) bersifat umum dan komperhensif yang merupakan kebalikan dari sifat-sifat khusus dan terbatas; (b) bersifat universal. Dibentuk untuk menghadapi peristiwa-peristiwa yang akan datang yang belum jelas bentuk kongkritnya. Oleh karena itu, tidak dapat dirumuskan untuk mengatasi peristiwa-peristiwa tertentu saja; dan (c) lazimnya bagi suatu peraturan perundang-undangan mencantumkan klausul yang memuat kemungkinan dilakukannya peninjauan kembali.<sup>65</sup>

### 3. Peraturan pelaksana perundang-undangan

Jimly Asshiddiqie, menjelaskan bahwa, oleh karena materi yang diatur dalam UU itu hanya terbatas kepada soal-soal yang umum, maka mutlak diperlukan pula bentuk-bentuk peraturan yang lebih rendah (*subordinate legislations*) sebagai peraturan pelaksana UU yang bersangkutan. Peraturan lebih lanjut tersebut diserahkan kepada lembaga eksekutif atau lembaga pelaksana, yang harus dinyatakan secara tegas dalam UU yang akan dilaksanakan itu, yang dikenal dengan istilah "*legislative delegation of rule-making power*". Berdasarkan prinsip

---

64 Ibid., 34.

65 Astomo., *Ilmu Perundang.*, 8.

pendelegasian tersebut, norma hukum yang bersifat pelaksana dianggap tidak sah apabila dibentuk tanpa didasarkan atas delegasi dan atribusi kewenangan dari peraturan yang lebih tinggi.<sup>66</sup>

Maria Farida, menjelaskan bahwa, atribusi kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan ialah pemberian kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang diberikan oleh UUD/UU kepada suatu lembaga negara atau pemerintah. Kewenangan tersebut melekat terus menerus dan dapat dilaksanakan atas prakarsa sendiri setiap waktu diperlukan sesuai dengan batas-batas yang diberikan. Sedangkan delegasi kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan ialah pelimpahan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, baik pelimpahan dinyatakan dengan tegas maupun tidak tegas.<sup>67</sup>

Sejalan dengan Maria Farida, Menurut Ranggawidjaja, Atribusi kekuasaan membentuk peraturan perundang-undangan diartikan sebagai pemberian kewenangan kepada badan atau pejabat negara tertentu, yang diberikan oleh pembentuk UUD maupun pembentuk UU, sebagai kewenangan dan tanggungjawab mandiri. jadi ada suatu *original power* yang kemudian melahirkan suatu *original power legislation*.<sup>68</sup> Lebih tegas lagi Stronink dan steenbeek, berpendapat bahwa atribusi berkenaan dengan penyerahan kewenangan baru, sedangkan delegasi menyangkut

---

66 Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, 148-149.

67 Indarti S., *Ilmu Perundang*, 57-58.

68 Astomo., *Ilmu Perundang*, 47.

pelimpahan wewenang yang telah ada (oleh organ yang telah memperoleh wewenang secara atributif kepada organ lain).<sup>69</sup> Sejalan dengan pendapat Stronink, Indroharto, mempertegas bahwa atribusi adalah pemberian kewenangan oleh pembuat UU kepada suatu organ pemerintahan, baik yang sudah ada maupun yang baru. Sedangkan delegasi adalah wewenang yang dimiliki oleh organ pemerintahan kepada organ yang lain.<sup>70</sup>

#### 4. Fungsi dan dasar kewenangan pembentukan perundang-undangan

Bagir Manan, membagi fungsi peraturan perundang-undangan menjadi 2 (dua), yaitu fungsi internal dan fungsi eksternal. Secara internal, fungsi peraturan perundang-undangan meliputi, (a) penciptaan hukum; (b) pembaharuan hukum; (c) integrasi; dan (d) fungsi kepastian hukum. Sedangkan secara eksternal peraturan perundang-undangan berfungsi sebagai, (a) perubahan; (b) stabilisasi; dan (c) fungsi kemudahan.<sup>71</sup>

Selanjutnya Ahmad Redi, mengemukakan bahwa, fungsi peraturan perundang-undangan dapat ditinjau dari fungsi filosofis, sosiologis dan yuridis. Fungsi filosofis mengacu pada peraturan perundang-undangan yang harus mencapai tujuan keadilan; sedangkan fungsi sosiologis mengacu pada peraturan perundang-undangan yang harus mencapai tujuan kemanfaatan; dan fungsi yuridis yang mengacu pada peraturan perundang-undangan yang harus mencapai tujuan kepastian hukum.<sup>72</sup>

---

69 Ridwan HR., *Hukum Administrasi.*, 105.

70 Astomo., *Ilmu Perundang.*, 47.

71 Ruslan., *Teori dan Panduan.*, 64-66.

72 Ahmad Redi, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, ed. by Tarmizi (Jakarta: Sinar Grafika, 2018). 21.

Sedangkan dasar kewenangan pembentukan peraturan-perundang undangan terbagi menjadi 2 (dua) yaitu:

- a. Landasan kewenangan formal, yaitu pembentuk peraturan perundang-undangan harus berdasar pada ketentuan yang memberikan kewenangan kepada lembaga atau pejabat yang berwenang untuk membentuk peraturan perundang-undangan tersebut; dan
  - b. Landasan kewenangan materiil, yaitu keharusan bagi pembentuk peraturan perundang-undangan untuk berdasar pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau sederajat yang memberikan kewenangan untuk membentuk peraturan perundang-undangan dari sudut materi muantanya.<sup>73</sup>
5. Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan.

Sudikno Mertokusumo, memandang bahwa asas hukum merupakan dasar-dasar umum atau petunjuk-petunjuk bagi hukum yang berlaku, atau merupakan petunjuk arah dalam pembentukan hukum positif.<sup>74</sup> Maria Farida, menjelaskan bahwa asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan adalah suatu pedoman atau suatu rambu-rambu dalam membentuk suatu peraturan perundang-undangan yang baik.<sup>75</sup> Oleh karena itu, asas hukum bukan peraturan hukum kongkrit, melainkan merupakan pikiran dasar yang umum sifatnya atau merupakan latar belakang dari peraturan yang kongkrit yang terdapat dalam dan dibelakang setiap sistem

---

<sup>73</sup> Ruslan., *Teori dan Panduan.*, 67.

<sup>74</sup> Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Cet. Ke-6 (Yogyakarta: Liberty Yogyakarta, 2009). 5.

<sup>75</sup> Indarti S., *Ilmu Perundang.*, 307.

hukum yang terjelma dalam peraturan perundang-undangan dan putusan hakim yang merupakan hukum positif.<sup>76</sup>

Hamid Attamimi, memandang peraturan perundang-undangan yang patut harus didasarkan pada beberapa asas: cita hukum Indonesia, asas negara berdasar atas hukum, asas tujuan yang jelas, perlunya peraturan, asas organ/lembaga dan materi muatan yang tepat, dapat dikenali dan dilaksanakan, perlakuan yang sama dalam hukum, asas kepastian hukum, dan asas pelaksanaan hukum sesuai dengan kemampuan individu.<sup>77</sup>

Van Der Viles, membedakan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan menjadi asas formal dan asas materil:

- a. Asas-asas formal meliputi; (1) asas tujuan yang jelas; (2) asas organ/lembaga yang tepat; (3) asas perlunya pengaturan; (4) asas dapatnya dilaksanakan; dan (5) sasa konsensus.
- b. Asas-asas materil meliputi: (1) asas tentang terminologi dan sistematika yang benar; (2) asas tentang dapat dikenali; (3) asas kepastian hukum; (4) asas pelaksanaan hukum; dan (5) asas perlakuan yang sama dalam hukum.<sup>78</sup>

Selanjutnya Burkhard Kremes, mengemukakan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan meliputi: (a) susunan peraturan; (b) metode pembentukan peraturan; (c) bentuk dan isi peraturan; dan (e) prosedur dan proses pembentukan peraturan.<sup>79</sup> Secara

---

76 Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar.*, h. 43

77 Ahmad Redi., *Hukum Pembentukan.*, 22.

78 Manan., *Dasar-Dasar.*, 19-20.

79 Indarti S., *Ilmu Perundang.*, 307.

yuridis asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik di Indonesia meliputi:

- a. Kejelasan tujuan;
- b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. Dapat dilaksanakan;
- e. Kedagunaan dan kehasilgunaan;
- f. Kejelasan rumusan; dan Keterbukaan.<sup>80</sup>



UIN SUNAN AMPEL  
S U R A B A Y A

---

<sup>80</sup> Lihat Ketentuan Pasal 5 UU No. 12 Tahun 2011, Junto UU No. 15 Tahun 2019 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

### **BAB III**

## **PENOLAKAN MA TERHADAP UJI MATERIIL AD ART PARTAI DEMOKRAT DAN EKSISTENSI AD ART PARTAI POLITIK DI INDONESIA**

### **A Penolakan MA Terhadap Permohonan Uji Materiil AD dan ART Partai Demokrat**

Permohonan pengujian AD ART Partai Demokrat tahun 2020 di MA, diajukan oleh; Muh. Isnaini Widodo,<sup>1</sup> Nur Rakhmat Juli Purwanto,<sup>2</sup> Ayu Palaretins,<sup>3</sup> dan Binsar Trisakti H. Sinaga.<sup>4</sup> Melalui kuasa Yusril Ihza Mahendra dan Patners. Para pemohon pada tanggal 13 September 2021, mengajukan Surat permohonannya ke MA dan diregister oleh Kepaniteraan MA dengan No. 39 P/HUM/2021. Para pemohon mengajukan keberatan hak uji materi terhadap:

1. Pembentukan AD ART Partai Demokrat Tahun 2020 yang telah disahkan berdasarkan keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia RI No. M.H-09.AH.11.01 Tahun 2020, tentang pengesahan perubahan AD ART Partai Demokrat, tanggal 18 Mei 2020; dan
2. Pasal 17 ayat (2), (3), (6) huruf f, g, h dan (9), Pasal 20 ayat (4), Pasal 23 ayat (3), Pasal 98 ayat (3) AD serta Pasal 12 a ayat 2 huruf a ART Partai Demokrat Tahun 2020.

---

1 Ketua DPC Partai Demokrat Kabupaten Ngawi Provinsi Jawa Timur Periode 2017-2022.

2 Ketua DPC Partai Demokrat Kabupaten Bantul Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Periode 2018-2023.

3 Ketua DPC Partai Demorart Kabupaten Tegal Provinsi Jawa Tengah Periode 2017-2022.

4 Ketua DPC Partai Demokrat Kabupaten Samosir Provinsi Sumatera Utara Periode 2017-2022.



MA dalam putusannya menyatakan permohonan keberatan hak uji materiil dari para pemohon “tidak dapat diterima”. MA dalam pertimbangannya menyatakan karena para pemohon mengajukan permohonan keberatan hak uji materiil, yang pada pokoknya meminta MA untuk melakukan pengujian objek permohonan baik dari segi formil maupun materiil terhadap UU Parpol, UU PPP, dan AD ART Partai Demokrat Tahun 2015, maka sebelum memeriksa dan mengadili pokok permohonan, MA mempertimbangkan terlebih dahulu kewenangannya untuk memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan para pemohon.

MA mengemukakan bahwa secara yuridis kewenangannya untuk menguji permohonan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang didasarkan pada ketentuan-ketentuan sebagai berikut:

1. Pasal 24A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, yang menyatakan bahwa, MA berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan dibawah UU terhadap UU;<sup>5</sup>
2. Kemudian Pasal 31A ayat (1) UU No 3 Tahun 2009 tentang perubahan kedua atas UU No. 14 Tahun 1985 tentang MA, yang mengatur bahwa, permohonan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah UU terhadap UU diajukan langsung oleh pemohon atau kuasa hukumnya kepada MA dan dibuat secara tertulis dalam bahasa Indonesia;<sup>6</sup> dan

---

<sup>5</sup> Lihat Ketentuan Pasal 24A ayat 1 UUD NRI Tahun 1945.

<sup>6</sup> Lihat Ketentuan Pasal 31A ayat (1) UU No. 3 Tahun 2009 tentang perubahan kedua atas UU No. 14 Tahun 1985 Tentang MA.

3. Pasal 20 ayat (2) huruf b UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, yang menyatakan bahwa, MA berwenang menguji peraturan perundang-undangan dibawah UU terhadap UU; Serta
4. Ketentuan Pasal 1 angka 1 Peraturan Mahkamah Agung (Perma) No. 01 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil, yang menegaskan bahwa, Hak Uji Materiil hak MA untuk menilai materi muatan peraturan perundang-undangan di bawah UU terhadap peraturan perundang-undangan tingkatan lebih tinggi.<sup>7</sup>

Ketentuan-ketentuan tersebut secara *expressis verbis* menentukan bahwa MA berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah UU terhadap UU atau peraturan perundang-undangan di bawah UU terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Sehingga MA memandang bahwa syarat mutlak agar MA berwenang untuk memeriksa, mengadili, dan memutus, objek permohonannya haruslah memenuhi unsur sebagai peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya MA menimbang bahwa peraturan perundang-undangan menurut UU PPP, pada ketentuan Pasal 1 angka 2 yang mendefinisikan bahwa, peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.<sup>8</sup> MA dengan mendasarkan pada definisi yuridis tentang Peraturan Perundang-Undangan

---

7 Lihat Ketentuan Pasal 1 angka 1 Perma No. 1 Tahun 2011 Tentang Hak Uji Materiil

8 Lihat Ketentuan Pasal 1 angka 2 UU No. 12 Tahun 2011, Juncto UU No. 15 tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

tersebut, berpendapat bahwa, suatu peraturan disebut atau dapat dikualifikasikan sebagai suatu peraturan perundang-undangan setidaknya harus memenuhi beberapa unsur yang meliputi:

1. Merupakan peraturan tertulis;
2. Memuat norma hukum yang bersifat umum. Artinya alamat (*adresat*) norma hukum tersebut ditunjukkan untuk umum (orang banyak), bukan kepada seseorang, beberapa orang atau banyak orang tertentu;
3. Dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang;
4. Proses pembentukannya melalui prosedur yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan; dan
5. Ada perintah atau delegasi dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

MA menyimpulkan bahwa, para pemohon pada pokoknya mendalilkan AD ART Parpol termasuk peraturan perundang-undangan, karena AD ART Parpol merupakan peraturan yang diperintahkan oleh UU Parpol dan dibentuk oleh Parpol sebagai badan hukum publik, dan pembentukan AD ART Parpol juga harus disahkan oleh Pemerintah (Kemenkum HAM), sehingga proses pembentukannya sama dengan proses pembentukan peraturan perundang-undangan dibawah UU; oleh karena itu MA menghubungkan dalil para pemohon dengan unsur-unsur dari suatu peraturan perundang-undangan dan berpendapat bahwa:

1. AD ART Parpol bukan norma hukum yang mengikat umum, tetapi hanya mengikat internal Parpol yang bersangkutan;

2. Parpol tidak termasuk lembaga negara, badan atau lembaga yang dibentuk oleh UU atau Pemerintah atas perintah UU; dan
3. Tidak ada delegasi dari UU yang memerintahkan Parpol untuk membentuk peraturan perundang-undangan.

MA dengan melihat AD ART Parpol tidak memenuhi unsur-unsur sebagai suatu peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 2 dan Pasal 8 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan UU No. 15 Tahun 2019, maka MA sampai pada kesimpulan bahwa, MA tidak berwenang untuk memeriksa, mengadili, dan memutus objek permohonan (AD ART Partai Demokrat). Sehingga Permohonan Para Pemohon patut dinyatakan “tidak dapat diterima” dan secara otomatis formalitas permohonan yang lain dan pokok atau substansi permohonan tidak relevan lagi bagi MA untuk mempertimbangkannya.

## **B Kedudukan AD ART Partai Politik Ditinjau dalam Perspektif Teori Hirarki Norma Hukum dan Perundang-Undangan**

- a. Eksistensi AD dan ART Partai Politik ditinjau dari perspektif teori hirarki norma hukum

A Hamid S. Attamimi menjelaskan bahwa, istilah perundang-undangan (*watterlijkeregels*) secara harfiah dapat diartikan peraturan yang berkaitan dengan undang-undang, baik peraturan itu berupa undang-undang itu sendiri maupun peraturan lebih rendah yang merupakan atribusi ataupun delegasi undang-undang.<sup>9</sup> Lebih lanjut dijelaskan pula bahwa, atas dasar atribusi dan delegasi kewenangan perundang-undangan maka yang

---

<sup>9</sup> Sinamo., *Hukum Administrasi.*, 51.

tergolong peraturan perundang-undangan di negara kita (Indonesia) adalah undang-undang dan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah daripadanya.<sup>10</sup> UU Parpol mengharuskan pendirian Parpol diaftarkan dengan akta notaris yang memuat AD ART serta kepengurusan Parpol tingkat Pusat.<sup>11</sup> Selanjutnya ketentuan Pasal 30 UU Parpol menyatakan “Parpol berwenang membentuk dan menetapkan peraturan dan/atau keputusan Parpol berdasarkan AD ART serta tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan”. Ketentuan tersebut secara *expressis verbis* telah memberikan kewenangan kepada Parpol untuk membentuk AD/ART dan peraturan/keputusan berdasarkan AD ART serta tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Hal ini berarti bahwa peraturan/keputusan internal Parpol, AD ART Parpol, serta UU Parpol bersifat hirarkis, dimana UU Parpol merupakan dasar/pijakan dalam pembentukan AD, sedangkan ART merupakan penjabaran lebih lanjut dari AD dan peraturan/keputusan Parpol merupakan penjabaran lebih rinci dari ART sebagai peraturan/pedoman yang lebih teknis dan operasional.

Hal ini sejalan dengan pandangan Hans Kelsen dalam teorinya tentang hirarki norma hukum yang sering disebut sebagai “*theory of the hierarchical structure of the legal order*” Hans Kelsen mengkualifikasi hukum sebagai sesuatu yang murni formil, sehingga tata hukum (*legal order*) merupakan suatu sistem norma. Sistem norma merupakan suatu susunan berjenjang (hirarkis) dan setiap norma bersumber pada norma yang di atasnya yang membentuknya atau menjadi dasar pembentukannya

---

10 Ridwan HR., *Hukum Administrasi.*, 130.

11 Lihat Ketentuan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Partai Politik

dan menjadi sumber bagi norma yang ada dibawahnya. Puncak dari hirarki norma tersebut adalah suatu norma dasar (*grundnorm*) yang menjadi dasar bagi validitas keseluruhan tata hukum.<sup>12</sup>

Dari teori *the hierarchi of norms* yang diintrodusir Hans Kelsen dapat dimaknai bahwa: (1) peraturan perundang-undnagan yang lebih rendah harus bersumber atau memiliki dasar hukum atau validitas dari suatu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; (2) isi atau materi muantan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh menyimpangi atau bertentangan dengan peraturan perundanga-undangan yang lebih tinggi. Berangkat dari konsep demikian maka kita dapat mencari dan mendudukan posisi AD/ART Parpol dalam hirarki dan tata urutan peraturan perundang undangan di Indonesia, adapun jenis dan hirarki tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia secara normatif meliputi:

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/Kota<sup>13</sup>

Jenis peraturan perundang-undangan selain yang telah disebutkan diatas, mencakup peraturan yang ditetapkan oleh MPR, DPR, DPD, MA,

---

12 Asshiddiqie, *Teori Hirarki Norma.*, 170.

13 Lihat Ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

MK, BPK, KY, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan undang-undang atau perintah atas perintah undang-undang, DPRD Provinsi, Gubernur, DPRD Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.<sup>14</sup>

Suatu peraturan perundang undangan diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diterbitkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.<sup>15</sup> Oleh karena itu sepanjang suatu peraturan itu dibentuk berdasarkan peraturan yang lebih tinggi dan didasarkan atas kewenangan yang diberikan oleh undang-undang, maka harus diakui sebagai suatu bentuk peraturan, dinamakan jika kewenangan pembentukannya diperintahkan oleh undang-undang maka peraturan tersebut dapat disebut sebagai peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang.

Jika merujuk pada ketentuan normatif tentang jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan sebagaimana disebutkan secara limitatif dalam Pasal 7 dan secara garis besar pada Pasal 8 UU No. 11 Tahun 2012 Jo. UU No 15 Tahun 2019 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan diatas, maka AD ART Parpol sama sekali tidak disebutkan. Namun jika ditinjau dari teori hirarki norma hukum sebagaimana yang dikemukakan oleh Hans Kelsen dan Hans Nawisky, maka norma yang diatur pada AD ART Parpol dapat dikategorikan sebagai suatu jenis peraturan yang kedudukannya berada dibawah undang-undang, karena

---

14 Lihat Ketentuan Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

15 Ibid., Pasal 8 ayat (2)

secara yuridis AD ART Parpol menurut ketentuan Pasal 1 ayat 2 UU Parpol ditegaskan bahwa, AD Parpol “sebagai peraturan dasar Parpol” sedangkan ART Parpol pada ayat 1 angka (3) didefinisikan menjadi “peraturan sebagai penjabaran dari AD”. Ketentuan tersebut menyebutkan AD ART sebagai “Peraturan” secara eksplisit telah menempatkan peraturan tersebut adalah setara dengan peraturan serupa yang ditentukan dan diterbitkan oleh lembaga-lembaga negara lainya, yang didasarkan atas atribusi kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan.

Maria Farida, menjelaskan bahwa atribusi kewenangan sebagai pemberi kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang diberikan oleh UUD atau UU.<sup>16</sup> Dalam hal ini AD ART Parpol sebagai suatu bentuk peraturan yang ditentukan dan diterbitkan oleh Parpol atas dasar atribusi kewenangan oleh UU Parpol, maka dengan sendirinya norma yang dibentuk dalam AD ART Perpol baik formil maupun materilnya tidak boleh bertentangan dengan UU Parpol yang memberi pendelegasiannya tersebut karena ia merupakan satu kesatuan kesatuan norma hukum yang bersifat hirarkis dan tidak terpisahkan dari UU Parpol yang berpuncak pada konstitusi (UUD 1945) sebagai *grundnorm*.

Lebih lanjut jika dilihat dari segi dasar kewenangan pembentukan peraturan perundnagan yang mencakup: *Pertama*, landasan kewenangan formal ialah bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan harus berdasar pada ketentuan yang memberikan kewenangan kepada lembaga atau pejabat yang berwenang untuk membentuk peraturan perundang-

---

16 Indarti S., *Ilmu Perundang.*, 148.



undangan tersebut; dan *Kedua*, landasan kewenangan materiil ini adalah bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan harus berdasar pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau sederajat yang memberikan kewenangan untuk membentuk peraturan perundang-undangan tersebut dari sudut materi muantannya.<sup>17</sup>

Jika AD ART Parpol dilihat dari segi landasan kewenangan pembentukannya maka, timbul problematika, dimana secara normatif landasan kewenangan secara materiil terpenuhi, karena dinetuk berdasarkan atribusi kewenangan dari UU Parpol, namun jika ditinjau dari segi landasan kewenangan formalnya yaitu, aspek kelembagaan yang membentuk peraturan tersebut yang dipersyaratkan harus merupakan lembaga negara atau organ negara, dimana lembaga negara menurut kamus hukum Focema Andreae yang diterjemahkan oleh saleh andrewinata dkk, yaitu kata organ atau lembaga negara diartikan sebagai:

Organ adalah perlengkapan. Alat perlengkapan adalah orang atau majelis yang terdiri dari orang-orang yang berdasarkan UU atau AD berwenang mengemukakan dan merealisasikan badan hukum m...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 pemerintah tinggi dan dewan pemerintahan yang mempunyai wewenang yang diwakilkan secara teratur dan pasti.<sup>18</sup>

Dengan merujuk kepada definisi organ atau lembaga negara, sebagaimana dikemukakan diatas, maka sangat jelas bahwa Parpol bukan merupakan lembaga negara atau organ pemerintah, karena Parpol tidak

---

17 Ruslan., *Ilmu Perundang.*, 67.

18 Didik Sukrino, *Hukum, Konstitusi Dan Konsep Otonomi, Kajian Politik Hukum Tentang Konstitusi, Otonomi Daerah Dan Desa Pasca Perubahan Konstitusi* (Malang: Setara Pres, 2013). 20.

dibentuk oleh pemerintah atau bukan merupakan badan atau organ pemerintah, sehingga dari segi landasan kewenangan formal AD ART tidak dapat dikatakan atau dikualifikasikan sebagai peraturan-perundangan dalam arti formal.

Meskipun AD ART Parpol bukan merupakan peraturan perundang-undangan dalam arti formal karena tidak dibentuk oleh lembaga negara, namun jika dikaitkan dengan teori hirarki substansial dan material dari Jimly Asshiddiqi, maka substansi materi muatan yang diatur dalam AD ART sejatinya merupakan pengejawantahan langsung dari UU yang didasarkan pada prinsip delegasi kewenangan untuk mengatur berdasarkan UU (*legislative delegation and sub-delegation of rule making power*).<sup>19</sup> Dalam hal ini norma yang diatur pada AD ART merupakan atribusi kewenangan dari UU Parpol sehingga dalam perspektif teori hirarki norma hukum AD ART tetap merupakan norma hukum yang bersifat berjenjang yang berpuncak pada konstitusi (UUD 1945) dan merupakan suatu kesatuan sistem hukum yang tidak terpisahkan antara yang satu dengan yang lainnya.

- b. Eksistensi AD ART Parpol ditinjau dalam perspektif teori perundang-undangan

Sebagaimana yang telah di paparkan sebelumnya bahwa eksistensi AD ART Politik yang dibentuk berdasarkan atribusi kewenangan yang diberikan UU Parpol telah menimbulkan pertanyaan, apakah dengan adanya ketentuan UU Parpol mengharuskan pendirian Parpol diaftarkan

---

<sup>19</sup> Asshiddiqie, *Teori Hirarki Norma Hukum.*, 164.

dengan akta notaris yang memuat AD ART serta kepengurusan Parpol tingkat Pusat.<sup>20</sup> Dan ketentuan Pasal 30 UU Parpol menyatakan “Parpol berwenang membentuk dan menetapkan peraturan dan/atau keputusan Parpol berdasarkan AD ART serta tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan”. Serta kurang lebih terdapat 13 Pasal, yaitu: Pasal 15, 16, 20, 22, 23, 28, 29, 30, 32, 35, 39, 42, dan 51 UU Parpol, yang mengatribusikan kepada masing-masing Parpol untuk mengaturnya lebih lanjut pada AD ART Parpol, dapat dimaknai bahwa dengan adanya atribusi tersebut lantas AD ART Parpol dapat disebut sebagai peraturan perundang-undangan?.

Maria Farida Indarti, secara teoritik menyatakan bahwa istilah perundang-undangan memiliki dua pengertian yaitu: *Pertama*, merupakan proses pembentukan peraturan-peraturan negara baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah; *Kedua*, perundang undangan adalah segala peraturan negara yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.<sup>21</sup> Sejalan dengan Maria Farida, Jimli Asshiddiqie, juga menegaskan bahwa perundang-undangan merupakan peraturan tertulis yang berisi norma yang mengikat umum yang dibentuk oleh lembaga negara, legislator maupun pelaksana UU yang membuat regulasi berdasarkan atribusi atau delegasi kewenangan dari UU.<sup>22</sup>

---

20 Lihat Ketentuan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Partai Politik

21 Astomo., Ilmu Perundang., 4.

22 Asshiddiqie., *Pengantar Hukum Tata.*, 204.

Selanjutnya Bagir Manan, memberikan definisi peraturan perundang-undangan yaitu:

1. Setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang, berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat umum;
2. Merupakan aturan-aturan yang berisi ketentuan-ketentuan mengenai hak, kewajiban, fungsi, status atau suatu tatanan;
3. Merupakan peraturan yang mempunyai ciri-ciri umum dan abstrak yang berarti tidak mengatur atau tidak ditunjukkan kepada objek, peristiwa, dan gejala kongkret tertentu.<sup>23</sup>

Secara yuridis pasal 1 ayat (2) UU PPP mendefinisikan peraturan perundang-undangan yaitu: “peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan”. Kemudian menurut Satjpto Rahardjo, peraturan perundang-undangan memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

1. Bersifat umum dan komperhensif yang merupakan kebalikan dari sifat-sifat khusus dan terbatas;
2. Bersifat universal. Artinya dibentuk untuk menghadapi peristiwa-peristiwa yang akan datang yang belum jelas bentuk kongkretnya; dan
3. Memuat tentang klausul yang menentukan kemungkinan dilakukannya perubahan atau peninjauan kembali.<sup>24</sup>

Dari beberapa pendapat ahli serta definisi yang diberikan oleh UU PPP memperlihatkan unsur-unsur kualifikasi peraturan perundang-undangan yang mencakup:

---

23 Manan., *Dasar-Dasar.*, 24.

24 Astomo., *Ilmu Perundang.*, 8.

1. Bersifat mengatur dan mengikat umum;
2. Ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang; dan
3. Mempunyai ciri-ciri umum dan abstrak yang berarti tidak mengatur atau tidak ditunjukkan pada objek, peristiwa, atau gejala kongkret tertentu.

Dengan menelaah beberapa pendapat para ahli tersebut dan juga definisi yuridis sebagaimana yang telah dipaparkan diatas maka, dapat disimpulkan bahwa AD dan ART Parpol tidak dapat dikategorikan sebagai peraturan-perundangan, karena daya jangkauan pengaturan AD dan ART hanya bagi internal Parpol saja dan tidak mengikat secara umum, dan dari pembentukannya pun AD dan ART tidaklah dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat negara.

Disisi lain karena dasar kewenangan pembentukannya berasal dari UU Parpol, bukan berarti AD dan ART merupakan peraturan negara, karena Parpol jelas bukan merupakan lembaga negara namun, pemberian kewenangan tersebut dapat dipahami sebagai bentuk, dan wujud dari implementasi hak konstitusional yang ditegaskan pada Pasal 28 UUD 1945, yang menjamin adanya kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat, yang diatur lebih lanjut pada UU Parpol, dimana UU Parpol memberikan legalitas kepada Parpol untuk mengatur secara mandiri mekanisme Organisasi internalnya berupa membentuk AD ART dengan tetap taat dan tunduk pada pembatasan-pembatasan, yang terdapat dalam UU Parpol maupun peraturan perundang-undangan lainnya.

## BAB IV

### URGENSI PENGUJIAN AD ART PARTAI POLITIK DAN MASA DEPAN PENGUJIAN AD ART PARTAI POLITIK DI INDONESIA

#### A Urgensi Pengujian AD ART Partai Politik Oleh Lembaga Negara

Dengan adanya perubahan terhadap AD ART Partai Demokrat Tahun 2015 menjadi AD ART Partai Demokrat Tahun 2020, yang telah disahkan Kemenkum HAM No. M.H.-09.11.01, pada 18 mei 2020, secara tidak langsung telah melegalkan adanya sentralisasi kekuasaan Partai Demokrat hanya terpusat pada tangan Ketua Majelis Tinggi Partai dan Ketua Umum Dewan Pimpinan Pusat (Ketua DPP), hal tersebut dapat dilihat dari beberapa ketentuan Pasal dan ayat yang termuat dalam AD ART Partai Demokrat Tahun 2020, sebagai berikut:

No.	Pasal, ayat, dan huruf	Bunyi Pasal
1.	Pasal 17 ayat (2), (3), (6) huruf f, g, dan h, dan ayat (9)	(1) ..., (2) Ketua Majelis Tinggi Partai masa bakti 2020-2025 dijabat oleh Ketua Umum Partai Demokrat masa bakti 2015-2020. (3) Wakil Ketua Majelis Tinggi Partai dijabat oleh Ketua Umum terpilih masa bakti 2020-2025 (4) ..., (5) ..., (6) Majelis Tinggi Partai berwenang mengambil keputusan-keputusan strategis tentang: a. ..., b. ..., c. ..., d. ..., e. ..., f. Calon Ketua Umum Partai Demokrat yang maju dalam kongres atau Kongres Luar Biasa; g. Penentuan kebijakan-kebijakan lainnya yang bernilai fundamental dan strategis, bersama

		<p>Ketua Umum Dewan Pimpinan Pusat;</p> <p>h. Penyelesaian perselisihan dan sengketa kewenangan antara lembaga di internal partai, apabila perselisihan dan sengketa tersebut tidak dapat diselesaikan oleh Mahkamah Partai;</p> <p>(7) ...,</p> <p>(8) ...,</p> <p>(9) Dalam hal Ketua Majelis Tinggi Partai tidak dapat menjalankan tugasnya, wakil ketua Majelis Tinggi Partai menjadi Pelaksana tugas Ketua Majelis Tinggi Partai;</p>
2.	Pasal 20 ayat 4	Mahkamah Partai menyampaikan keputusannya yang bersifat rekomendasi hanya kepada Ketua Umum Dewan Pimpinan Pusat dan tebusan kepada Ketua Majelis Tinggi Parta;
3.	Pasal 23 ayat (3)	Dalam hal Ketua Umum tidak menjalankan tugas kewajibannya dan/atau berhalangan tetap, maka salah satu Wakil Ketua Umum diangkat dan ditetapkan oleh Majelis Tinggi Partai sebagai Pelaksana Tuhagas Ketua Umum sampai dengan Ketua Umum definitif Partai dipilih dan ditetapkan dalam Kongres atau Kongres Luar Biasa selambat-lambatnya dalam jangka waktu 6 (enam) bulan;
4.	Pasal 98 ayat (3)	Perubahan AD ART dapat diajukan oleh Majelis Tinggi Partai atau diajukan oleh sekurang-kurangnya 2/3 (dua per tiga) dari jumlah Dewan Pimpinan Daerah dan 1/2 (satu per dua) dari jumlah Dewan Pimpinan Cabang serta disetujui oleh Ketua Majelis Tinggi Partai.

Oleh karena itu urgensi untuk menjangkau kendali hukum sampai pada mekanisme internal Parpol di Indonesia merupakan sebuah keharusan, guna mencegah polah pelembagaan Parpol secara dinasti, dan otoriter, karena *constitutional importance* Parpol sangat signifikan, baik dalam menentukan calon pemimpin untuk mengisi pemerintahan negara bahkan sampai pada peran untuk mempengaruhi kebijakan dan jalannya pemerintahan negara, sehingga dapat disejajarkan dengan lembaga negara, disisi lain pengontrolan AD ART Parpol sebagai *rule of the game* Parpol oleh lembaga Pemerintah

sangat penting untuk dilakukan sebagai perwujudan konstitusionalisme dan perlindungan hak politik warga negara.

1. Mencegah Polah Pelembagaan Parpol secara dinasiti, dan otoriter

J.H Marryman dalam hal ini mengemukakan, bahwa, sifat demokrasi suatu negara diidentifikasi melalui sistem kepartaian dan peran badan perwakilan, peran badan eksekutif dan kebebasan pers.<sup>1</sup> Dalam konteks ini Pemilu sebagai perwujudan demokrasi memberikan peran/tugas penting kepada Parpol untuk mempersiapkan kandidat-kandidat terbaiknya untuk mengisi organ atau lembaga negara eksekutif dan legislatif melalui kompetisi antara Parpol dalam Pemilu.<sup>2</sup> Oleh sebab itu Parpol harus terorganisir secara demokratis dan koligial, etika berorganisasi atas dasar distribusi kekuasaan yang terdiferensiasi, dan memiliki akar yang kuat dalam masyarakat sehingga mampu menularkan nilai-nilai demokrasi yang hakiki kepada masyarakat melalui pendidikan politik yang dijalankan secara sustainable.<sup>3</sup>

Polah pelembagaan Parpol di Indonesia, terutama pasca reformasi sampai saat ini memperlihatkan, polah pelembagaan Parpol secara otoriter dan dinasti. Hal ini dapat dilihat pada beberapa fakta yang ada, dimana dinasti politik terjadi pada struktur Parpol di tingkat Pusat, misalnya Partai PDI-P dibawah kekuasaan Megawati Soekarno Putri. Keluarga mereka

---

1 Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Ke-3 (Jakarta: Rajawali Pres, 2012). 7.

2 T Meyer and Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) (Jakarta), *Peran Partai Politik Dalam Sebuah Sistem Demokrasi: Sembilan Tesis* (Jakarta: Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), 2012) <[https://books.google.co.id/books?id=\\_xRPngEACAAJ](https://books.google.co.id/books?id=_xRPngEACAAJ)>. 7.

3 Syamsuddin Haris, 'Demokratisasi Partai Dan Dilema Sistem Kepartaian Di Indonesia', *Jurnal Penelitian Politik*, 3.1 (2006), 2006. 70.



seperti Taufik Kiemas (alm), Puan Maharani, Guruh Soekarno, Guntur Soekarno, dan M. Pranada Prabowo memiliki pengaruh yang kuat pada struktur kepengurusan PDI-P. Praktik dinasti serupa juga terjadi di Partai Demokrat, dimana unsur keluarga mendominasi pada struktur partai, mulai dari Susilo Bambang Yudhoyono sebagai Ketua Umum, Edi Baskoro sebagai Sekjen, adik Ipar Ketua Umum, dan beberapa keponakannya juga dicalonkan, serta sebelumnya saudara ipar SBY juga telah menjabat sebagai Ketua Umum Partai Demokrat bahkan pada Pemilu 2014 bapak mantunya Edi Bakoro dicalonkan sebagai Wakil Presiden, dan juga pada Pilgub DKI 2017 Agus Harimurti Yudhoyono, mendadak keluar dari TNI dan dicalonkan sebagai Gubernur DKI. Dalam kubu Gerindra Prabowo Subianto, sebagai Ketua Umum sedangkan adiknya, Hasim Djojohadikusumo, sebagai penasehat sekaligus penyangga dana.<sup>4</sup>

Pengaruh demokrasi internal Parpol terhadap perwujudan demokrasi suatu negara sangatlah besar, bahkan sebaik apapun sistem Pemilu yang di bentuk dan digunakan, jika lembaga legislatif maupun eksekutif yang terbentuk dari andil Parpol yang belum terbenahi mekanisme demokrasi internalnya, dalam kenyataannya cenderung tidak mampu membangun budaya dan tatanan demokrasi yang diharapkan.

Jimly Asshiddiqie menegaskan bahwa;

“...Jika Pemilu di tata dengan baik tetapi demokrasi internal Parpol tidak di tata maka, percuma, semua Parpol di Indonesia sekarang mengalami pembiruan darah dan menjadi dinasti semua, sehingga menyebabkan demokrasi kita tidak sehat. Parpol tidak mungkin menjadi instrumen demokrasi bernegara jikalau internalnya belum

---

<sup>4</sup> Moch Nurhasim, ‘Kegagalan Modernisasi Partai Politik Di Era Reformasi’, Jurnal Penelitian Politik, 10.1 (2013), 17–28. 24.

demokratis...”<sup>5</sup> Salah satu penyebabnya adalah demokrasi internal Parpol tersanderah oleh demokrasi personalisasi dan kapitalistik yang berdampak terhadap lemahnya proses kaderisasi politik.

Personalisasi partai-partai politik di Indonesia dewasa ini, memperlihatkan bahwa, terdapat sebagian Parpol yang melembga secara *depersonalized*. Alhasil Parpol tidak benar-benar menjaring aspirasi dari bawah tentang calon yang diinginkan masyarakat, melainkan berdasarkan kepentingan pragmatis sekelompok elit saja. Dominasi keluarga dalam internal Parpol dalam kenyataannya melahirkan bakal calon yang diusung Parpol dari keluarga sendiri, dan ketika terpilih maka akan melahirkan struktur pemerintahan yang diisi atau di dominasi oleh keluarga, sehingga dinasti dalam internal Parpol berlanjut kedalam stuktur pemerintahan.

Polah interaksi dan kepemimpinan Parpol demikian, sangat sulit untuk mengharapkan Parpol dapat menjalankan fungsi-fungsi idealnya. Fungsi-fungsi ideal Parpol dapat dijalankan secara maksimal, apabila Parpol juga mengamalkan demokratisasi secara internal.<sup>6</sup> Demokrasi internal Parpol dipandang sebagai kemampuan Parpol dalam mengagregasikan kepentingan, memformulasikan kebijakan publik, perekrutan kandidat yang memiliki kemampuan, dan mencerminkan aspirasi dan kepentingan publik.<sup>7</sup> Ramlan Surbakti, menyatakan bahwa,

---

5 Helmy Yahya Bicara, *Partai Berdarah Biru Dan Konstitusi Biru???* - Jimly Asshiddiqie | Helmy Yahya Bicara (Indonesia: [www.youtube.com](http://www.youtube.com), 2021) <[https://www.youtube.com/watch?v=H5\\_Uh\\_iPku4](https://www.youtube.com/watch?v=H5_Uh_iPku4)>. Menit Ke-24:01-24:40.

6 Irvin S.T Sihombing, ‘*Demokratisasi Rekrutmen Partai Politik: Sebuah Upaya Mencapai Negara Demokrasi Yang Hakiki*’, Jurnal Perkumpulan Untuk Pemilu Dan Demokrasi (Perludem), 2.11 (2017), 1–140 <<http://perludem.org/wp-content/uploads/2018/11/Jurnal-11-Demokratisasi-Rekrutmen-Partai-Politik.pdf>>.

7 Yuyun Dwi Puspitasari, ‘*Derajat Transparansi Partai Politik Dalam Seleksi Bacaleg PEMILU 2019*’, Jurnal Perkumpulan Untuk Pemilu Dan Demokrasi (Perludem), 2.11 (2017), 1–140 <<http://perludem.org/wp-content/uploads/2018/11/Jurnal-11-Demokratisasi-Rekrutmen-Partai-Politik.pdf>>. 13.

demokrasi Parpol secara internal mencakup: (1) hak anggota partai (partisipasi); (2) keterwakilan berbagai unsur dalam partai (representasi dan inklusif); (3) pemilihan pengurus partai tingkat pusat (pemilihan); (4) pelebagaan prinsip dan prosedur demokrasi dalam pengelolaan partai; (5) demokrasi sumber keuangan partai; (6) transparansi dan akuntabilitas partai; (7) hubungan partai dengan fraksi partai di lembaga legislatif; (8) otonomi pengurus partai tingkat lokal; (9) kewenangan pengurus cabang pada pemilu lokal; dan (10) peran partai tingkat pusat dalam pemilu nasional.<sup>8</sup>

Kehadiran Parpol hanya akan memberikan kontribusi positif bagi pelebagaan demokrasi apabila Parpol dikelola secara demokratis dan profesional. Sayangnya di Indonesia dewasa ini Parpol hanya dijadikan sebagai sarana pemuas ambisi dan keinginan politik para elit dan pemimpinnya, bukan sepenuhnya menjadi instrument demokrasi.<sup>9</sup> Tidak dapat dipungkiri bahwa salah satu faktor penting yang memicu sebagian Parpol di Indonesia sangat rentan terhadap konflik internal dan praktik personalisasi atau dinasti pada internal Parpol adalah kualitas statuta atau AD ART Parpol itu sendiri, yang menjadi dasar pengaturan internal (*rule of the game*) Parpol yang masi jauh dari nilai dan prinsip demokrasi seperti kesetaraan, keterbukaan, partisipasi, keadilan dan akuntabilitas, misalnya dalam AD ART Parpol Demokrat yang mengatur perihal penyelenggaraan

---

8 Afif Juniar, 'Redesain Demokrasi Internal Partai Politik: Upaya Mencegah Oligarki Dan Korupsi Partai Politik', Jurnal Politikom Indonesiana, 6.1 (2021), 17–39 <<https://doi.org/10.35706/jpi.v6i1.4796>>. 27.

9 Muhammad Thohir, 'Dinamika Partai Politik Indonesia Untuk Membangun Negara Hukum Indonesia Yang Demokratis', Jurnal Studi Sosial Dan Politik, 1.2 (2017), 145–54 <<https://doi.org/10.19109/jssp.v1i2.4039>>. 146.

Konferensi Luarbiasa (KLB) yang diatur dalam Pasal 81 ayat (4) bahwa “KLB dapat dilaksanakan atas permintaan Majelis Tinggi Partai atau sekurang-kurangnya  $\frac{2}{3}$  (dua per tiga) dari jumlah Dewan Pimpinan Daerah (DPD) dan  $\frac{1}{2}$  (satu per dua ) jumlah Dewan Pimpinan Cabang (DPC) serta di setujui oleh Ketua Majelis Tinggi Partai”.

Hal ini memperlihatkan dominasi mutlak dari Majelis Tinggi Partai dalam menentukan diselenggarakan atau tidak diselenggarakannya KLB. Uraian AD ART Parpol Demorat, merupakan salah satu contoh bagaimana desain AD ART Parpol diatur sedemikian rupa agar mengakumulasi kekuasaan yang sangat besar berpusat pada satu atau beberapa orang elit Parpol saja yang tentunya sangat kontraproduktif dengan prinsip-prinsip demokrasi dan mencederai hak anggota Parpol sebagai pemegang kedaulatan tertinggi sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 15 ayat (1) UU Parpol bahwa “kedaulatan Parpol berada di tangan anggota yang dilaksanakan menurut AD/ART”.

Pengaturan AD ART Parpol yang dikreasikan sedemikian rupa untuk memusatkan kekuasaan pada segelintir elit Parpol yang didominasi oleh keluarga tersebut, terjadi dari awal reformasi dan terus berlangsung hingga sekarang, dikarenakan tidak ada kontrol dan kendali hukum yang dapat menjangkau sampai pada mekanisme internal Parpol, sehingga segelintir orang yang berpengaruh dalam Parpol, terus melanggengkan kekuasaan Parpol secara turun-temurun. Oleh karena itu sangat urjen untuk, menjangkaukan kendali hukum sampai pada *rule of the game* Parpol guna mewujudkan demokratisasi internal Parpol.

2. *Constitutional Importan* Partai Politik sangat signifikan bahkan sejajar dengan lembaga negara

Parpol merupakan organisasi yang bersifat nasional,<sup>10</sup> bukan merupakan lembaga negara, namun merupakan badan hukum Publik. Jimly Asshiddiqie, menyebut Parpol sebagai perantara dalam proses-proses pengambilan keputusan bernegara, yang menghubungkan antara warga negara dengan institusi-institusi kenegaraan. Lebih lanjut Jimly menegaskan bahwa organisasi non-politik tidak dapat dan tidak memegang kewenangan hukum untuk menentukan keputusan-keputusan kenegaraan, namun Parpol dapat melakukannya melalui perantara orang-orang yang berhasil mereka perjuangkan untuk menduduki jabatan-jabatan kenegaraan yang dipilih (*electid officials*),<sup>11</sup> disisi lain, keberadaan Parpol dalam kehidupan sebuah negara demokrasi merupakan salah satu syarat penting dalam rangka menjamin terlaksanannya hak politik warga negara untuk berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat. Begitu pentingnya eksistensi Parpol dalam sistem demokrasi sehingga menurut Schttscheider “*political parties create demorsracy*”, Parpol lah yang membentuk demokrasi bukan sebaliknya.<sup>12</sup> Henry B. Mayo berpendapat bahwa demokrasi merupakan sistem yang mencerminkan kebijaksanaan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat melalui pemilu-pemilu berkala yang didasarkan atas

---

10 Lihat Pasal 2 ayat (3) jo. 3 ayat (2) UU No. 2 Tahun 2011 tentang perubahan atas UU No. 2 Tahun 2008 Tentang Parpol.

11 Rizqo Dzulqornain dan Hadi Nurrizy., *Pengajuan Pengujian.*, 185.

12 Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Tata Negara Indonesia* (Jakarta: Bhuana Ilmu Popoler Kelompok Gramedia, 2007). 709.

prinsip kesamaan politik, dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik.<sup>13</sup> Dalam negara moderen wakil-wakil rakyat tersebut yang menjalankan pemerintahan oleh untuk dan atas nama rakyat, sebagai manifestasi dari paham kedaulatan rakyat atau demokrasi.

Kedaulatan rakyat dalam konteks negara hukum Indonesia, dijalankan oleh beberapa lembaga atau institusi negara. Kaelan, menjelaskan makna rumusan bahasa hukum “*kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*”,<sup>14</sup> mengandung arti bahwa kedaulatan rakyat dilaksanakan oleh lembaga-lembaga negara, antara lain Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Mahkamah Agung (MA), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Mahkamah Konstitusi (MK), dan Komisi Yudisial (KY). Berdasarkan logika bahasa, kaidah yang terkandung dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, maka kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD mengandung norma bahwa MPR, Presiden, DPR, DPRD, DPD, MA, BPK, MK, serta KY adalah merupakan representasi kedaulatan rakyat.<sup>15</sup>

Untuk menghadirkan wakil-wakil rakyat, guna mengisi cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif di Indonesia hanya dapat dilakukan melalui Pemilu, hal ini berarti bahwa eksistensi Partai Politik (Parpol), di

---

13 Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Ke-2 (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008). 117.

14 Lihat Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945.

15 Kaelan, *Inkonstistensi Dan Inkohorensi Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Hasil Amandemen* (Jakarta: Badan Pengkajian Majelis Permusyawaratan Rakyat, bekerjasama dengan Paradigma Yogyakarta, 2017). 17.

Indonesia menjadi sebuah keharusan, karena peserta Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD tingkat Provinsi maupun Kabupate/Kota adalah Parpol.<sup>16</sup> Pemerintah Daerah meliputi Gubernur, Bupati/Walikota juga dipilih dalam Pemilu secara demokratis melalui pencalonan yang dilakukan oleh Parpol.<sup>17</sup> Begitu juga dengan eksistensi MPR yang dipilih melalui Pemilu.<sup>18</sup> Bahkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden dapat menjadi Peserta Pemilu apabila diusulkan oleh Parpol atau gabungan Parpol.<sup>19</sup> Dengan adanya kewenangan tersebut jelas bahwa Parpol memainkan peran yang sangat menentukan dalam melakukan rekrutmen politik yang pada akhirnya akan menentukan jalannya pemerintahan negara, bahkan dengan adanya kewenangan dan hak konstitusional yang diberikan UUD 1945 kepada Parpol menunjukkan bahwa tanpa adanya Parpol tidak akan pernah ada Pejabat Negara pada cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif, karena hanya Parpol satu-satunya organisasi yang mempunyai hak konstitusional untuk mencalonkan kadernya sebagai pejabat negara.

Kewenangan konstitusional tersebut dipertegas lagi melalui Pasal 12 UU Parpol yang menyatakan bahwa Partai Politik berhak:

- a. ...;
- b. ...;
- c. ...;
- d. ikut serta dalam pemilihan umum untuk memilih anggota DPR, DPRD provinsi, DPRD Kabupaten/Kota, sesuai dengan peraturan perundang-undangan;

---

16 Lihat Ketentuan Pasal 22E ayat (3) UUD NRI 1945.

17 Lihat Ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945.

18 Lihat Ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUD NRI 1945.

19 Lihat Ketentuan Pasal 6A ayat (2) UUD NRI 1945.

- e. membentuk fraksi di tingkat MPR, DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- f. mengajukan calon untuk mengisi keanggotaan DPR dan DPD sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- g. mengusulkan pergantian antarwaktu anggotanya di DPR dan DPRD sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- h. mengusulkan pemberhentian anggotanya di DPR dan DPRD sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- i. mengusulkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden, calon Gubernur dan Wakil Gubernur, calon Bupati dan Wakil Bupati, serta calon Walikota dan Wakil Walikota, sesuai dengan peraturan perundang-undangan
- j. ...; dst.

Dengan demikian maka, pengawasan dan pengujian terhadap mekanisme internal Parpol yang menjadi *rule of the game* Parpol sangat penting, guna mewujudkan persaingan yang sehat antara anggota atau kader Parpol yang hendak dicalonkan sebagai pejabat negara, dan menghidupkan demokrasi internal Parpol terutama dalam hal pengambilan keputusan penting yang secara tidak langsung berdampak pada kepentingan rakyat.

### 3. Perwujudan konstitusionalisme dan perlindungan hak politik warga negara

Jika membaca konsederan UU No. 2 Tahun 2011 Tentang Parpol, pada bagian “mengingat” poin (1), telah dicantumkan secara *expressis verbis* bahwa, UU Parpol merupakan pengejawantahan dari ketentuan Pasal 28, 28C ayat (2) dan Pasal 28J ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. apabila ketiga pasal tersebut dicermati secara lengkap maka, dapat dipahami bahwa pasal 28 dan 28C ayat (2) merupakan hak yang harus dipenuhi dan dilindungi oleh negara. Pasal 28 yang berbunyi “kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang”, serta Pasal 28C ayat (2) yang berbunyi: “setiap orang berhak untuk memajukan



dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negara”.

Kedua pasal tersebut mengatur hak ber-politik, namun tetap terikat pada ketentuan Pasal 28 J ayat (2) UUD NRI 1945:

“dalam menjalankan hak dan kewajibannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan terhadap hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis”.

Dalam Pasal 10 ayat (1) UU Papol, ditegaskan bahwa tujuan Papol diantaranya mengemban amanah suci tujuan negara yaitu, mewujudkan cita-cita nasional sebagaimana tercantum dalam pembukaan UUD NRI 1945, dan juga mengembangkan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila dengan menjunjung tinggi kedaulatan rakyat dalam NKRI, kemudian pada ayat (3) dari Pasal 10 tersebut ditegaskan bahwa tujuan Papol tersebut harus diwujudkan secara konstitusional. Diwujudkan secara konstitusional artinya diwujudkan berdasarkan UU Papol dan UUD 1945, serta ketentuan UU yang lainnya.

Dalam hal ini, norma UU Papol sebagai Pengejawantahan dari Pasal, 28, 28C ayat (2) dan 28J ayat (2), maka, Papol wajib menerapkan dan mengembangkan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila dengan menjunjung tinggi asas kedaulatan rakyat, bahkan Pasal 13 poin “d” menegaskan bahwa, Papol berkewajiban menjunjung tinggi supremasi hukum, demokrasi dan hak asasi manusia. Kedaulatan rakyat sebagai hak konstitusional setiap warga negara harus tetap dijaga dan dilindungi oleh negara, sehingga seorang warga negara yang dengan penuh kesadaran

memilih untuk bergabung menjadi anggota Parpol tertentu, tidak boleh dirugikan hak konstitusionalnya yang dijamin oleh UUD dan UU Parpol.

Ketentuan-ketentuan tersebut mempertegas bahwa, Partai Politik wajib menjunjung tinggi konstitusi (UUD 1945), demokrasi, dan hak asasi manusi. Artinya dalam kehidupan Internal Parpol wajib mencerminkan polah pelebagaan Parpol yang demokratis. Mengingat polah pelebagaan Parpol ditentukan dan didasarkan pada AD ART Parpol, maka setiap pengaturan AD ART Parpol harus mencerminkan prinsip Demokrasi, kedaulatan Anggota Parpol dan juga taat dan tunduk pada konstitusi Konstitusi.

Dalam hal ini Pasal, 28, 28C ayat (2) dan 28J ayat (2), memberikan landasan konstitusional bagi adanya UU Parpol, dan UU Parpol menjadi landasan yuridis pembentukan AD ART Parpol maka antara UUD, dan UU Parpol serta AD ART Parpol harus selaras, karena ketentuan materi muantan dari AD ART merupakan pengejawantahan dari beberapa Pasal yang terdapat dalam UU Parpol, yaitu: Pasal 5, 15, 16, 28, 29, 30, 32, 39, dan 42.

No.	Pasal, ayat/huruf	Bunyi Pasal
1.	Pasal, 5 ayat (1) dan (2)	(1) AD dan ART dapat diubah sesuai dengan dinamika dan kebutuhan Parpol; (2) Perubahan AD dan ART sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan berdasarkan hasil forum tertinggi pengambilan keputusan Parpol;
2.	Pasal, 15 ayat (1), (2), dan (3)	(1) Kedaulatan Parpol berada di tangan anggota yang dilaksanakan menurut AD dan ART; (2) Anggota Parpol mempunyai hak dalam menentukan kebijakan serta hak memilih dan dipilih; (3) Anggota Parpol wajib mematuhi dan melaksanakan AD dan ART serta berpartisipasi

		dalam kegiatan Parpol.
3.	Pasal, 16 ayat (2) dan (3).	(1) ...; (2) Tata cara pemberhentian anggota Parpol sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam peraturan Parpol; (3) Dalam hal anggota Parpol yang diberhentikan adalah anggota lembaga perwakilan rakyat, pemberhentian dari keanggotaan Parpol diikuti dengan pemberhentian dari keanggotaan di lembaga perwakilan rakyat sesuai dengan peraturan perundang-undangan
4.	Pasal, 28	Pengambilan keputusan sebagaimana dimaksud dalam pasal 27 sesuai dengan AD dan ART Parpol
5	Pasal, 29	(1) Parpol melakukan rekrutmen terhadap WNI untuk menjadi: a. Anggota Parpol; b. Bakal calon anggota DPR dan DPRD; c. Bakal calon Presiden dan Wakil Presiden; dan d. Bakal calon kepala daerah dan wakil kepala daerah. (2) Rekrutmen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan secara demokratis dan terbuka sesuai dengan AD dan ART serta peraturan perundang-undangan; (3) Penetapan atas rekrutmen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan (2) dilakukan dengan keputusan pengurus Parpol sesuai dengan AD dan ART.
6	Pasal 30	Parpol berwenang membentuk dan menetapkan peraturan dan/atau keputusan Parpol berdasarkan AD dan ART serta tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan
7	Pasal 32 ayat (3)	(1) ...; (2) ...; (3) Penyelesaian perselisihan diluar Pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat dilakuka melalui rekonsiliasi, mediasi, atau arbitrase Parpol yang mekanismenya diatur dalam AD dan ART
8	Pasal 39	Pengelolaan keuangan Parpol diatur lebih lanjut dalam AD dan ART
9	Pasal 42	Pembubaran Parpol atas keputusan sendiri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41 huruf (a) dilakukan berdasarkan AD dan ART

Oleh karena itu AD ART Parpol sangat urgen untuk diuji oleh lembaga Negara, karena materi muantan AD ART Parpol merupakan

pengejawantahan dari UUD NRI Tahun 1945, yang diatur lebih lanjut dalam UU Parpol. Disini lain pentingnya pengujian tersebut karena AD ART mengatur dan mengikat setiap warga negara yang secara sadar memilih untuk, bergabung menjadi anggota Parpol guna memperjuangkan hak-hak politiknya yang dijamin oleh konstitusi. Sehingga pengendalian dan pengawasan terhadap norma yang diatur dalam AD ART Parpol juga merupakan upaya negara dalam melindungi hak politik warga negara, dan menegakkan supremasi hukum.

#### **B Refleksi Kritis Putusan MA No. 39 P/HUM/2021 Tentang Uji Materiil AD dan ART Partai Demokrat Dalam Perspektif Negara Hukum dan Demokrasi**

Sebagaimana diketahui bahwa, pada tanggal 13 September 2021 terdapat permohonan Uji Materiil kepada MA atas beberapa ketentuan dalam AD dan ART Partai Demorat Tahun 2020. Permohonan Uji Meteriil tersebut diajukan oleh 4 (empat) orang mantan Anggota yang menjabat Ketua DPC Partai Demokrat dari daerah yang berbeda. Dalam pertimbangannya, MA sama sekali tidak memeriksa dan memberikan pertimbangan hukum atas substansi uji materiil yang diajukan oleh keempat mantan Anggota Partai Demokrat tersebut.

MA berpendapat bahwa, secara yuridis kewenangan MA dalam hal pengujian, hanya terbatas pada menguji peraturan perundang-undangan dibawah UU terhadap UU, sehingga permohonan Uji Meteriil terhadap AD ART Parpol berada diluar kewenangan MA. Hal ini karena adanya definisi normatif dalam Pasal 1 angka 2 UU PPP yang berbunyi “peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat

secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan”. MA menilai AD ART Parpol tidak memenuhi unsur-unsur sebagai suatu peraturan perundang undangan dibawah UU, sehingga permohonan para pemohon tidak dapat diterima.

MA menyatakan permohonan “tidak dapat diterima”, bukan berarti permohonan para pemohon tidak beralasan. Jika ditinjau dalam perspektif negara hukum sebagaimana ditegaskan Jimly Asshiddiqie, bahwa hakikat negara hukum itu ialah negara yang menolak melepaskan kekuasaan tanpa kendali, yang berarti bahwa faktor penentu dalam penyelenggaraan kekuasaan adalah hukum, sehingga melahirkan prinsip supremasi hukum.<sup>20</sup> Prinsip negara hukum Indonesia ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945, bahwa: “Negara Indonesia adalah negara hukum”.<sup>21</sup>

Salah satu Prinsip negara hukum menurut *International Commission of Juris*, adalah adanya kebebasan untuk menyatakan pendapat.<sup>22</sup> Scheltema, menegaskan bahwa dalam negara hukum itu, HAM harus dirumuskan dan dijamin perlindungannya dalam UU atau UUD.<sup>23</sup> Dalam hal ini kebebasan menyatakan pendapat sebagai hak dasar yang melekat pada manusia, dapat dilihat pada rumusan Pasal 28 UUD NRI 1945, bahwa: “kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan

---

20 Asshiddiqie., ‘Gagasan Negara Hukum Indonesia’., 2.

21 Lihat Ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.

22 Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara &.*, 131.

23 Sidharta., *Kajian Kefilsafatan Tentang Negara Hukum.*, 5.

sebagainya ditetapkan dengan UU”.<sup>24</sup> Kemudian Pasal 28C ayat (2) menegaskan bahwa: “setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya.”<sup>25</sup>

Guna menjamin adanya ketertiban dan keselarasan antara hak dan kewajiban, maka ketentuan Pasal 28J ayat (2) menegaskan bahwa: “dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk pada pembatasan yang ditetapkan dengan UU dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis”.<sup>26</sup>

Tidak dapat dipungkiri bahwa, dasar konstitusional pembentukan UU Perpol mengacu pada ketiga pasal yang telah disebutkan diatas yaitu Pasal 28, Pasal 28C ayat (2), dan Pasal 28J ayat (2) UUD NRI 1945.<sup>27</sup> Hal ini berarti bahwa UU Parpol secara tegas dan jelas merupakan pengejawantahan dari UUD NRI 1945, sehingga setiap hak yang diberikan oleh UU Parpol, kepada Parpol secara kelembagaan maupun setiap anggota Parpol, wajib dijaga dan dilindungi oleh Pemerintah, agar tidak dikesampingkan oleh siapapun, begitupun sebaliknya dengan setiap kewajiban yang dicantumkan dalam UU Parpol yang dibebankan kepada Parpol secara kelembagaan maupun setiap

---

24 Lihat Ketentuan Pasal 28 UUD NRI Tahun 1945.

25 Lihat Ketentuan Pasal 28C ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

26 Lihat Ketentuan Pasal 28J ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

27 Lihat Konsideran UU Parpol yang secara tegas dicantumkan; Mengingat : 1. ..., Pasal 28, Pasal 28C ayat (2), dan Pasal 28J UUD NRI Tahun 1945.

anggota Parpol, harus diawasi oleh Pemerintah agar dijalankan, sebagai manifestasi dari negara hukum yang menjunjung tinggi supremasi hukum.

Ketentuan Pasal 13 UU Parpol poin a menegaskan bahwa, “Parpol berkewajiban mengamalkan Pancasila, melaksanakan UUD NRI Tahun 1945 dan peraturan perundang-undangan”, kemudian pada poin d jelas disebutkan bahwa, “Parpol berkewajiban menjunjung tinggi supremasi hukum, demokrasi, dan HAM”.<sup>28</sup> Ketentuan tersebut menegaskan kewajiban bagi semua Parpol yang ada di Indonesia tanpa terkecuali, termasuk Partai Demokrat, agar dalam menjalankan hak konstitusionalnya untuk berserikat dan berkumpul dengan mendirikan organisasi Parpol dalam rangka memperjuangkan haknya secara kolektif, wajib mengamalkan Pancasila, UUD NRI Tahun 1945 dan peraturan perundang-undangan, serta berkewajiban pula menjunjung tinggi supremasi hukum, demokrasi dan HAM.

Hal ini berarti bahwa Partai Demokrat sebagai salah satu Parpol di Indonesia dalam polah pelebagaan internalnya harus mencerminkan kewajiban yang diperintahkan oleh Pasal 13 UU Parpol tersebut, sebagai manifestasi dari negara hukum yang menjunjung tinggi supremasi konstitusi (UUD 1945) yang terejawantakan dalam UU Parpol. Oleh karena hal tersebut merupakan kewajiban Partai Demokrat yang diperintahkan oleh UU, maka setiap anggota Partai Demokrat memiliki hak-hak dan jaminan-jaminan dari UU Parpol untuk menjalani kehidupan berpartai di dalam Internal Partai Demokrat, secara demokratis. Ramlan Surbakti, mengemukakan bahwa,

---

<sup>28</sup> Lihat Ketentuan Pasal 13 UU No. 2 Tahun 2008, jo. UU No. 2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik.

demokrasi Parpol secara internal salah satunya ialah pelembagaan prinsip dan prosedur demokrasi dalam pengelolaan partai.<sup>29</sup>

Jika menelisik dan mencermati argumentasi yang diuraikan panjang lebar oleh kuasa hukum para pemohon yang mengajukan keberatan atas disahkannya AD dan ART Partai Demokrat Tahun 2020 oleh Kemenkumham, maka dapat dimakanai bahwa inti yang dipermasalahkan menyangkut: *Pertama*, prinsip dan prosedur demokrasi dalam pengelolaan Parpol, yang hilang dari Partai Demokrat; dan *Kedua*, prinsip supremasi hukum yang tidak diindahkan Partai Demokrat dalam melakukan Perubahan terhadap AD ART Partai Demokrat Tahun 2020.

1. Hilangnya prinsip dan prosedur demokrasi di dalam internal Partai Demokrat

Scheltema sebagaimana dikutip Arif Sidharta, yang mengemukakan bahwa, salah satu asas demokrasi adalah semua warga negara mempunyai hak dan kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan politik.<sup>30</sup> Jimly Asshiddiqie, mengemukakan puluh 13 (tiga belas) prinsip pokok sebagai pilar utama negara hukum, salah satunya ialah adanya pembatasan kekuasaan.<sup>31</sup> Jika membaca dan mencermati ketentuan Pasal 17 ayat 2, 3, dan 6 huruf f, g, h, dan Pasal 9 AD Partai Demokrat Tahun 2020, yang merupakan *rule of the game* internal Partai Demokrat, sejatinya tidak mencerminkan prinsip

---

29 Juniar., *Redesain Demokrasi Internal Partai.*, 27.

30 Sidharta., *Kajian Kefilsafatan Tentang Negara Hukum.*, 6.

31 Asshiddiqie, 'Gagasan Negara Hukum Indonesia', 14.



negara hukum dan demokrasi, yang merupakan kewajiban Parpol sebagaimana yang diamanatkan dalam Pasal 13 UU Parpol.

Ketentuan Pasal 17 ayat (2) menegaskan bahwa: “Ketua Majelis Tinggi Partai masa bakti 2020-2025 dijabat oleh Ketua Umum Partai Demokrat masa bakti 2015-2020. Selanjutnya pada ayat (3) ditegaskan pula bahwa: “Wakil Ketua Majelis Tinggi Partai dijabat oleh ketua umum terpilih masa bakti 2020-2025. Kedua ketentuan tersebut secara tegas telah menutup rapat bahkan tidak ada celah sedikitpun bagi elit lain dalam Partai Demokrat agar menggunakan hak konstitusionalnya untuk memajukan diri melalui menjadi pimpinan (Ketua Majelis Tinggi atau Wakil Ketua Majelis Tinggi) dalam Partai Demokrat.

Bahkan secara Praktis dengan berlakunya Pasal 17 ayat (2) dan (3) tersebut, wajah Partai demokrat, sejatinya telah berubah menjadi Partai keluarga yang dipimpin dan dikendalikan oleh “seorang anak dan bapaknya”, karena Ketua Umum Partai Demokrat masa bakti 2015-2020 adalah Susilo Bambang Yudhoyono (SBY), sedangkan Ketua Umum terpilih masa bakti 2020-2025 adalah anaknya Agus Harimurti Yudhoyono (AHY). Sehingga secara otomatis yang menjabat sebagai Ketua Majelis Tinggi Partai menurut ketentuan Pasal 17 ayat (2) adalah SBY, dan Anaknya AHY otomatis menjadi Wakil Ketua Majelis Tinggi berdasarkan ketentuan Pasal 17 ayat (3), kedua jabatan yang sangat sentral dan strategis serta mempunyai kekuasaan dan kewenangan yang sangat besar bahkan mutlak dalam Partai Demokrat, diisi oleh Anak dan Bapak tanpa melau

proses demokrasi berupa Pemilu atau musyawarah dengan para Anggota atau elit Partai demokrat lainnya.

2. Prinsip supremasi hukum yang tidak diindahkan Partai Demorat dalam melakukan Perubahan terhadap AD ART Partai Demorat Tahun 2020.

Jimly Asshiddiqie, menjelaskan bahwa, norma atau kaidah merupakan pelembagaan nilai-nilai baik dan buruk dalam bentuk dan urutan yang berisi kebolehan, anjuran, dan perintah.<sup>32</sup> Dalam hal ini norma hukum tertinggi UUD 1945, Pasal 28, 28C ayat (2) dan 28J ayat (2) telah memberikan jaminan dan kebolehan adanya kebebasan dalam berserikat, berkumpul, dengan tetap tunduk dan patuh pada pembatasan-pembatasan tertentu guna menjamin ketertiban dan perlindungan terhadap hak dan kebebasan orang lain.

Sebagaiman telah disinggung diatas bahwa norma Pasal 13 UU Parpol, mewajibkan Parpol menjunjung tinggi supremasi hukum, yang berarti bahwa perubahan terhadap AD ART Partai Demokrat wajib dilakukan sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku. Dalam hal ini Pasal 5 ayat (2) UU Parpol, menegaskan bahwa: “Perubahan AD dan ART Partai dilakukan berdasarkan hasil forum tertinggi pengambilan keputusan Partai Politik”.<sup>33</sup>

Dalam hal ini sebelum adanya keputusan Kemenkumham RI No. M.H-09.AH.11.01 Tahun 2020, tentang pengesahan perubahan AD ART Partai Demokrat Tahun 2020, pada tanggal 18 Mei 2020, maka secara

---

32 Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, 1.

33 Lihat Ketentuan Pasal 5 ayat (2) UU No. 2 Tahun 2008, jo. UU No. 2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik.

yuridis AD ART Parpol Demokrat Tahun 2015 yang masih tetap berlaku dan menjadi dasar hukum bagi eksistensi Partai Demokrat. Hal ini berarti pula bahwa perubahan AD ART Partai Demokrat sesuai amanah Pasal 5 ayat (2) UU Parpol harus didasarkan pada AD ART yang masih secara resmi berlaku dan terdaftar di Kemenkumham, yaitu AD/ART Partai Demokrat Tahun 2015.

Pasal 84 ayat (1) AD Partai Demokrat Tahun 2015 menegaskan bahwa Kongres adalah pemegang kekuasaan tertinggi partai, yang diselenggarakan sekurang-kurangnya sekali dalam 5 (lima) tahun. Kemudian pada ayat (3) poin (b) dicantumkan secara jelas bahwa “kongres dan kongres luar biasa, berwenang, mengesahkan AD dan ART”.

Selanjutnya AD Partai Demokrat Tahun 2015 pada Pasal 101 ayat (1) menegaskan bahwa, “perubahan AD hanya dapat dilakukan didalam Kongres atau Kongres Luar Biasa”, dan pada ayat (2) ditentukan syarat perubahan AD yaitu: “AD dapat diubah jika disetujui oleh 2/3 jumlah anggota yang hadir”. Selanjutnya ketentuan tentang pengambilan keputusan pada Pasal 98 ayat (1) poin (b) ART Partai Demokrat tahun 2015 diatur bahwa: “pengambilan keputusan tentang AD dan ART sah apabila disetujui sekurang-kurangnya 2/3 (dua per tiga) dari jumlah peserta pemilik hak suara yang hadir”. Pemilik hak suara berdasarkan Pasal 97 ditegaskan bahwa hak suara untuk tingkat DPD adalah Ketua DPD, dan untuk DPC adalah Ketua DPC.

Ketentuan-ketentuan tersebut menegaskan prosedur dan syarat yang harus ditempuh dan diikuti Partai Demokrat apabila hendak

melakukan perubahan terhadap AD dan ART Partai demokrat. Namun dalam kenyataannya prosedur tersebut tidak diindahkan oleh para elit dan pimpinan Partai Demokrat. “AD dan ART Partai demokrat tidak pernah dibahas bahkan tidak masuk dalam agenda kongres pada tahun 2020, namun setelah, Kongres telah selesai dan AD ART Parpol disahkan Oleh Kemenkumhan, ternyata terdapat perubahan-Perubahan yang sangat fundamental didalamnya,<sup>34</sup> padahal sebagaimana telah dispaparkan sebelumnya bahwa, Pasal 5 ayat (2) UU Parpol, menegaskan bahwa: “Perubahan AD dan ART Partai dilakukan berdasarkan hasil forum tertinggi pengambilan keputusan Partai Politik. Ketentuan UU Parpol tersebutlah yang tidak diindahkan oleh Partai Demokrat dalam melukan perubahan terhadap AD dan ART Partai Demokrat, pdahal ketentuan Pasal Ketentuan Pasal 13 UU Parpol poin d jelas disebutkan bahwa, “Parpol berkewajiban menjunjung tinggi supremasi hukum, demokrasi, dan HAM”.<sup>35</sup> Menjunjung tinggi supremasi hukum dalam konteks perubahan AD dan ART berarti, dalam perubahannya harus didasarkan pada AD dan ART yang masih berlaku, sesuai perintah dari Pasal 5 ayat (2) UU Parpol, menegaskan bahwa: “Perubahan AD dan ART Partai dilakukan berdasarkan hasil forum tertinggi pengambilan keputusan Partai Politik”.<sup>36</sup>

Dari uraian tersebut diatas sangat terang dan jelas bahwa Partai Demokrat dalam melakukan perubahan terhadap AD dan ART Tahun

---

34 Lihat Putusan MA No. 39 P/HUM/2021 Tentang Uji Materiil Terhadap AD dan ART Partai Demokrat. h. 48.

35 Lihat Ketentuan Pasal 13 UU No. 2 Tahun 2008, jo. UU No. 2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik.

36 Ibid., Lihat Ketentuan Pasal 5 ayat (2)

2020 tidak mengindahkan atau mengabaikan kewajibannya dalam menjunjung tinggi supremasi hukum. Karena AD dan ART Partai Demokrat dilakukan diluar mekanisme yang seharusnya, karena perubahan tersebut dilakukan oleh segelintir elit Partai Demokrat secara tertutup tanpa melibatkan Ketua-Ketua DPD atau DPC yang mempunyai hak suara dalam menentukan sah tidaknya perubahan terhadap AD dan ART Partai.

### **C Menelisik Lembaga Negara yang Tepat Untuk Menguji Materiil AD dan ART Partai Politik di Indonesia**

#### **1. Kedudukan dan Wewenang Lembaga Penguji peraturan perundang-undangan di Indonesia**

Kata “pengujian” (*toetsingrecht*) masih memiliki dimensi yang abstrak, tidak dibatasi siapa yang memiliki hak atau kewenangan untuk menguji, dan belum jelas batu uji apa yang digunakan. Menurut Jimly Asshiddiqie, apabila yang melakukan pengujian lembaga eksekutif maka disebut *executive review*, sedangkan apabila pengujian dilakukan oleh legislatif maka disebut *legislative review*. Sementara jika pengujiannya dilakukan oleh pengadilan maka disebut dengan *judicial review*.<sup>37</sup>

Judicial review merupakan kewenangan atau hak yang dimiliki oleh badan pengawas yudisial untuk menguji apakah suatu norma bertentangan dengan norma yang hirarkinya lebih tinggi daripada norma yang diuji, baik menyangkut legalitas maupun konstitusionalitasnya.<sup>38</sup> Dalam praktiknya di Indonesia terdapat dua model pengujian yang diterapkan, yaitu *judicial review* dan *eksekutif review*. *Judicial review*

---

37 Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang.*, 5.

38 Ni'matul Huda dan Riri Nazriyah, *Teori & Pengujian.*, 125.

dijalankan oleh dua lembaga negara yang berbeda, yaitu MK,<sup>39</sup> dan MA.<sup>40</sup> Sedangkan *eksekutif review* dijalankan oleh Menteri Dalam Negeri (Mendagri).<sup>41</sup> Berikut akan dipaparkan secara lugas peran dari ketiga lembaga tersebut dalam hal pengujian peraturan perundang-undangan di Indonesia:

a. Kedudukan dan kewenangan MK dalam menguji UU terhadap UUD

Salah satu prinsip negara hukum adalah adanya jaminan penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang merdeka guna menegakkan hukum dan keadilan.<sup>42</sup> Hal ini ditegaskan dalam Pasal 24 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, bahwa kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.<sup>43</sup>

Lebih lanjut penegasan kekuasaan kehakiman sebagai kekuasaan yang mandiri dalam arti independen tersebut ditegaskan pula pada Pasal 24 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada dibawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, dan oleh

---

39 Lihat Ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945.

40 Lihat Ketentuan Pasal 24A ayat (1) UUD NRI 1945.

41 Lihat Ketentuan Pasal 1 Poin 32 Peraturan Menteri Dalam Negeri RI No.120 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

42 Dachran Busthami, '*Kekuasaan Kehakiman Dalam Perspektif Negara Hukum Di Indonesia*', Masalah-Masalah Hukum, 46.4 (2018), 336 <<https://doi.org/10.14710/mmh.46.4.2017.336-342>>. 339.

43 Lihat Ketentuan Pasal 24 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

sebuah Mahkamah Konstitusi. Dengan demikian kedudukan MK adalah sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakim di Indonesia<sup>44</sup>

MK adalah sebuah lembaga negara yang ada setelah adanya amandemen UUD 1945. Dalam konteks ketatanegaraan MK dikonstruksikan: *Pertama*, sebagai pengawal konstitusi yang berfungsi menegakkan keadilan konstitusional ditengah kehidupan masyarakat. *Kedua*, MK bertugas mendorong dan menjamin agar konstitusi dihormati dan dilaksanakan oleh semua komponen negara secara konsisten dan bertanggung jawab. *Ketiga*, MK berperan sebagai penafsir agar spirit konstitusi selalu hidup dan mewarnai keberlangsungan bernegara dan bermasyarakat.<sup>45</sup>

Selain itu dalam Buku Hukum Acara MK, dijelaskan bahwa setidaknya terdapat 5 (lima) fungsi yang melekat pada keberadaan MK dan dilaksanakan melalui wewenangnya, yaitu sebagai: (1) pengawal konstitusi (*the guardian of the constitution*); (2) penafsir final konstitusi (*the final interpreter of the constitution*); (3) pelindung hak asasi manusia (*the protector of human rights*); (4) pelindung hak konstitusional warga negara (*the protector of the citizen's constitutional right*); dan (5) pelindung demokrasi (*the protector of democracy*).<sup>46</sup>

---

44 Lihat Ketentuan Pasal 24 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

45 Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. 221.

46 Tim Penyusun Hukum Acara Mahkamah, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Sekretariat Jendral Mahkamah Konstitusi, Ke-1 (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2010). 10.

Secara yuridis kewenangan MK meliputi: (1) menguji UU terhadap UUD; (2) memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD; (3) memutus pembubaran Parpol; (4) memutus perselisian tentang hasil Pemilu; dan (5) memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran hukum yang dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut UUD.<sup>47</sup>

Saldi Isra, menilai bahwa, secara historis alasan utama pembentukan MK adalah untuk menguji UU terhadap UUD, sehingga pengujian UU terhadap UUD merupakan kewenangan utama dari MK.<sup>48</sup> dan juga menurut Jimly Assiddiqie, MK berwenang pula untuk menguji Peraturan Pemerintah Pengganti UU (Perppu), karena merupakan UU dalam arti materiil.<sup>49</sup> Permohonan pengujian UU/Perppu terhadap UUD di MK dapat dilakukan secara formil maupun materiil:

(1) Pengujian formil adalah pengujian terhadap proses pembentukan UU/Perppu yang tidak memenuhi ketentuan pembentukan sesuai syarat dan prosedur yang berlaku; dan

---

47 Lihat Ketentuan Pasal 24C ayat (1 dan 2) UUD NRI Tahun 1945.

48 Saldi Isra, *Lembaga Negara Konsep, Sejarah, Wewenang Dan Dinamika Konstitusional*, ed. by Embun Tiur, Cet-2 (Depok: RajaGrafindo Persada, 2021). 316.

49 Tim Penyusun Hukum Acara Mahkamah., 86.



(2) Pengujian materiil yang berkenaan dengan materi muatan dalam ayat, pasal, dan/atau bagian dari UU/Perppu yang dianggap bertentangan dengan UUD 1945.<sup>50</sup>

Selanjutnya yang dapat mengajukan permohonan pengujian UU/Perppu di MK adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya UU/Perppu, yaitu: (1) perseorangan warga negara Indonesia atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama; (2) kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip NKRI yang diaturlah dalam UU; (3) badan hukum publik atau badan hukum privat; dan (4) lembaga negara.<sup>51</sup>

Adapun hak dan/atau kewenangan konstitusional pemohon dirugikan oleh berlakunya UU/Perppu apabila:

1. ada hak dan/atau kewenangan konstitusional pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
2. hak dan/atau kewenangan konstitusional pemohon dirugikan oleh berlakunya UU/Perppu yang dimohonkan pengujian;
3. ada hubungan sebab-akibat antara kerugian konstitusional dan berlakunya UU/Perppu yang dimohonkan pengujian; dan

---

50 Lihat Ketentuan Pasal 2 ayat (1), (2), (3), dan (4), Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 2 Tahun 2021 Tentang Tata Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang.

51 Ibid., Pasal 4 ayat (1).

4. ada kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, kerugian konstitusional seperti yang didalilkan tidak lagi atau tidak akan terjadi.<sup>52</sup>
- b. Kedudukan dan kewenangan MA dalam menguji peraturan dibawah UU terhadap UU.

UUD NRI Tahun 1945 menempatkan kedudukan MA sebagai salah satu kekuasaan kehakiman, yang dalam melaksanakan tugasnya, terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan pengaruh-pengaruh lainnya, dalam konteks demikian MA memiliki posisi strategis terutama bidang hukum dan ketatanegaraan yang diformat: (1) menyelenggarakan keadilan guna mengakkan hukum dan keadilan; (2) megangadili pada tingkat kasasi; (3) menguji peraturan perundang-undangan dibawah UU; dan (4) berbagai kekuasaan atau kewenangan lain yang diberikan oleh UU.<sup>53</sup>

Kewenangan menguji peraturan perundang-undangan dibawah UU terhadap UU oleh MA merupakan wewenang yang sudah dibahas sejak proses pembentukan UUD di BPUPK, walaupun ketika UUD disahkan kewenangan tersebut tidak dimuat didalamnya.<sup>54</sup> jadi keberadaan kewenangan tersebut bukan merupakan sebuah wacana baru dalam upaya pengawasan yudikatif terhadap produk hukum eksekutif maupun legislatif yang merugikan dan menimbulkan keberatan dari masyarakat.

---

52 Ibid., Pasal 4 ayat (2).

53 Lihat Ketentuan Pasal 24A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

54 Isra., *Lembaga Negara.*, 277.

Permohonan keberatan adalah suatu permohonan yang berisi keberatan terhadap berlakunya suatu peraturan perundang-undangan yang diduga bertentangan dengan suatu peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi yang diajukan ke MA untuk mendapatkan Putusan.<sup>55</sup> Ketentuan Pasal 31A mencantumkan bahwa permohonan terhadap pengujian peraturan perundang-undangan dibawah UU terhadap UU diajukan langsung secara tertulis oleh pemohon atau kuasanya kepada MA.<sup>56</sup>

Permohonan uji materiil di MA hanya dapat diajukan oleh: (a) perseorangan warga negara Indonesia; (b) kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masi hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip NKRI yang diatur dalam UU; dan (c) badan hukum publik atau badan hukum privat.<sup>57</sup>

Selanjutnya permohonan uji materiil di MA sekurang-kurangnya harus memuat: (a) nama dan alamat pemohon; (b) uraian mengenai perihal yang menjadi dasar permohonan dan menguraikan dengan jelas bahwa: (1) materi muantan ayat, pasal, dan/atau bagian peraturan perundang-undangan dibawah UU dianggap bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; dan/atau (2)

---

55 Lihat Ketentuan Pasal 1 poin (3) Peraturan MA RI No. 01 Tahun 2011 Tentang Hak Uji Materiil.

56 Lihat Ketentuan Pasal 31A ayat (1) UU No. 3 Tahun 2009 tentang perubahan kedua atas UU No. 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung.

57 Ibid., Pasal Pasal 31A ayat (2).

pembentukan peraturan perundang-undangan tidak memenuhi peraturan yang berlaku; dan (c) hal-hal yang diminta untuk diputus.<sup>58</sup>

Dalam hal MA berpendapat bahwa, permohonan tidak memenuhi syarat, maka amar putusannya menyatakan tidak diterim, akan tetapi jika MA menilai permohonannya beralasan amar putusan menyatakan permohonan dikabulkan.<sup>59</sup>

c. Kedudukan dan kewenangan Mendagri dalam Menguji atau memverifikasi Rancangan Perda

Ketentuan Pasal 17 UUD NRI Tahun 1945 menentukan bahwa Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara,<sup>60</sup> yang mana menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.<sup>61</sup> Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.<sup>62</sup> Menteri Dalam Negeri (Mendagri) sebagai salah satu pembantu Presiden, yang diangkat dan diberhentikan langsung oleh Presiden. Hal ini berarti bahwa kedudukan Mendagri jelas berada dalam rumpun cabang kekuasaan eksekutif.

Salah satu kewenangannya adalah melakukan evaluasi berupa pengkajian dan penilaian terhadap rancangan Perda yang diatur sesuai UU di bidang pemerintahan daerah dan peraturan perundang-undangan

---

58 Ibid., Pasal Pasal 31A ayat (3).

59 Ibid., Pasal Pasal 31A ayat (5) (6).

60 Pasal 17 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

61 Pasal 17 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

62 Pasal 17 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.

lainya untuk mengetahui kesesuaian dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan.<sup>63</sup>

Pengawasan terhadap peraturan daerah dilakukan dengan 2 (dua) model pengawasan, yaitu pengawasan represif dan preventif, yaitu sebagai berikut:

#### 1. Pengawasan represif

Perda Kabupaten/Kota, dapat dibatalkan oleh Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kewenangan tersebut ditegaskan dalam Pasal 91 ayat (3) huruf (a) UU No. 23 Tahun 2014: “dalam melaksanakan tugasnya gubernur sebagai wakil pemerintah pusat mempunyai wewenang: membatalkan Perda Kabupaten/Kota dan Peraturan Bupati/Wali Kota.” Lebih lanjut dalam 250 ayat (1) UU 23 Tahun 2014, ditegaskan bahwa, Perda dilarang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, kesusilaan.

Selanjutnya Mendagri berwenang membatalkan Perda Provinsi, sedangkan Gubernur selaku wakil Pemerintah Pusat berwenang membatalkan Perda Kabupaten/Kota, sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 251 UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemda, bahwa terdapat sanksi bagi pemerintah daerah yang tetap memberlakukan Perda yang telah dibatalkan, hal tersebut dapat dilihat pada ketentuan Pasal 252 sebagai berikut:

---

<sup>63</sup> Pasal 1 angka (22) Peraturan Menteri Dalam Negeri RI No. 120 Tahun 2018 Tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang pembentukan Produk Hukum Daerah.

- (1) Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah provinsi atau kabupaten/kota yang masih memberlakukan Perda yang dibatalkan Menteri atau gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 251 ayat (4) dikenai sanksi
- (2) Sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa:
  - a. Sanksi administratif; dan/atau
  - b. Sanksi penundaan evaluasi rancangan Perda;
- (3) Sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a dikenai kepada kepala Daerah dan anggota DPRD berupa tidak dibayarkan hak-hak keuangan yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan selama 3 (tiga) bulan.
- (4) Sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak diterapkan pada saat penyelenggaraan Pemerintahan Daerah masih mengajukan keberatan kepada Presiden untuk Perda Provinsi dan kepada Menteri untuk Perda Kabupaten/Kota.
- (5) Dalam hal penyelenggaraan Pemerintahan Daerah provinsi atau kabupaten/kota masih memberlakukan Perda mengenai pajak daerah dan/atau retribusi daerah yang dibatalkan oleh Menteri atau dibatalkan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, dikenai sanksi penundaan atau pemotongan DAU dan/atau DBH bagi Daerah bersangkutan.

## 2. Pengawasan preventif

Dalam ketentuan Pasal 245 UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemda, ditegaskan bahwa, Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJMD), APBD, perubahan APBD pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, Pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah, wajib dievaluasi. Untuk Raperda Provinsi, evaluasi dilakukan oleh Menteri, sedangkan untuk Raperda Kabupaten/Kota evaluasi dilakukan oleh Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.<sup>64</sup>

Perda Provinsi dapat dinyatakan sah dan berlaku apabila melewati tahapan Evaluasi dan Fasilitasi terlebih dahulu oleh Kepala Biro Hukum Sekretariat Jenderal Kementerian Dalam

---

<sup>64</sup> Pasal 245 UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemda

Negeri, sedangkan untuk Perda Kabupaten/Kota dievaluasi dan difasilitasi oleh Biro Hukum Provinsi terlebih dahulu sebelum diberika Noreg.<sup>65</sup>

## 2. Rekonstruksi Fungsi Kemenkumham Untuk Menguji AD Dan ART Partai Politik Di Indonesia.

Jika menelaah kedudukan dan kewenangan yang melekat pada lembaga-lembaga yang secara yuridis diberikan kewenangan untuk menguji peraturan perundang-undangan di Indonesia, sebagaimana telah dipaparkan diatas yang meliputi kewenangan *judicial review* yang dijalankan oleh dua lembaga kekuasaan kehakiman yaitu MA dan MK, mau pun *exsecutive review* yang dipraktikkan oleh Kemendagri, maka terlihat denganjelas dan tegas bahwa norma yang dapat di uji pada ketiga lembaga negara tersebut haruslah merupakan peraturan perundang-undangan atau produk hukum yang dibuat oleh lembaga negara. Sehingga jelas dan tegas pula bahwa AD ART Prpol yang sifatnya tidak mengikat umum dan juga bukan dibentuk oleh lembaga negara tidak memenuhi syarat untuk dilakukan Uji Materiil pada salah satu dari ketiga lembaga negara tersebut.

Meskipun secara yuridis formal AD ART Parpol tidak memenuhi unsur-unsur atau ciri-ciri, yang dapat dikualifikasikan sebagai peraturan perundang-undangan, namun jika ditinjau dalam perspektif teori hirarki norma hukum maka, tidak dapat dipungkiri bahwa secara materiil AD ART Parpol merupakan suatu norma yang dibentuk atas

---

65 Pasal 104 ayat (1) dan (2) Permendagri No. 120 Tahun 2018 Tentang Perubahan atas Permendagri No. 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

dasar kewenangan yang diberikan oleh UU Parpol, sehingga norma yang diatur pada AD ART Parpol merupakan pengejawantahan dari UU Parpol sedangkan UU Parpol merupakan pengejawantahan dari UUD NRI 1945.

Kemudian disisi lain terdapat urgensi untuk melakukan pengendalian atau menjangkaukan kendali hukum pada mekanisme Internal Parpol secara maksimal, karena dalam praktik selama ini kontrol hukum terhadap mekanisme internal Parpol hanya bersifat formalitas belaka dan tidak menyentuh substansi dari AD ART Partai Politik, Padahal terdapat kewajiban yang diperintahkan oleh UU Parpol yang harus diindahkan oleh Parpol dalam menyusun dan membentuk AD ART namun dalam praktiknya ketentuan tersebut sering tidak diindahkan, bahkan lebih jauh terdapat Hak Politik warga negara yang dijamin oleh UUD dan UU Parpol, yang diatur lebih lanjut pada AD ART Parpol, namun hak tersebut juga tidak mendapatkan perlindungan yang berarti.

Oleh karena itu sebagai upaya menjangkaukan kendali hukum sampai pada mekanisme internal Parpol secara maksimal maka, menurut Peneliti, Kemenkumham perlu dimaksimalkan fungsinya dalam melakukan proteksi terhadap substansi AD ART, sehingga apabila materi muatan AD ART yang mencederai atau menderogasi Hak Politik Warga Negara yang telah dijamin UUD dan UU Parpol yang secara sadar memilih untuk memperjuangkan hak politiknya melalui bergabung pada partai politik dapat tersalurkan secara maksimal.

Kemenkumham merupakan lembaga yang tepat untuk Menguji Materiil AD ART Parpol, karena Kemenkumha adalah kementerian dalam



pemerintahan Indonesia membidangi Urusan Hukum Dan Hak Asasi Manusia.<sup>66</sup> Pada dasarnya Kemenkumham telah mempunyai kewenangan untuk melakukan review atau verifikasi terhadap kelengkapan Partai Politik sejak pertama kali pendirian Parpol yang salah satu syaratnya adalah disertakan AD ART atau pada saat perubahan AD ART, hanya saja pemeriksaan terhadap AD ART bersifat administratif belaka dan tidak menyentuh substansi materi muatan dari AD ART Parpol. Adapun pemeriksaan yang dilakukan Kemenkumham terhadap perubahan AD ART Parpol mencakup data Pemohon, data isian, dan dokumen persyaratan.<sup>67</sup>

1. Data pemohon yang meliputi: (a) nama Pemohon; (b) nomor induk kependudukan; (c) nomor pokok wajib pajak pemohon; (d) nomor telepon yang dapat dihubungi; (e) tempat dan tanggal lahir; (f) jenis kelamin; (g) alamat tempat tinggal; (h) alamat surat elektronik; (i) pekerjaan; (j) kewarganegaraan; dan (k) jabatan dalam Partai Politik.
2. Data isian yang meliputi: (a) nama Partai Politik; (b) lambang, atau tanda gambar Partai Politik; dan (d) rekening atas nama Partai Politik.
3. Dokumen persyaratan yang meliputi:
  - a. Surat permohonan yang ditandatangani oleh Pemohon sesuai dengan AD ART Parpol;

---

66 [https://www.kemenkumham.go.id/attachments/article/1402/sejarah\\_kemenkumham.pdf](https://www.kemenkumham.go.id/attachments/article/1402/sejarah_kemenkumham.pdf), diunduh Pada 17/06/2022., Pukul 22:12 Wib.

67 Lihat Ketentuan Pasal 12 ayat (2) Peraturan Kemenkumham No. 34 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Pendaftaran Pendirian Badan Hukum, Perubahan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga, Serta Perubahan Kepengurusan Partai Politik.

- b. 1 (satu) salinan sah akta notaris tentang perubahan AD Parpol dan/atau ART Parpol;
- c. Daftar hadir peserta Munas, Kongres, atau sebutan nama lainnya yang diketahui oleh ketua umum, sekretaris jenderal, atau sebutan nama alainnya sesuai AD ART Parpol; dan
- d. Foto kopi nama, lambang, atau tanda gambar yang tidak mempunyai persamaan pada pokoknya atau keseluruhannya dengan nama, lambang atau tanda gambar yang telah dipakai secara sah oleh Parpol lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, jika Parpol melakukan perubahan terhadap nama, lambang atau tanda gambar.<sup>68</sup>

Dokumen persyaratan pada poin ketiga harus disampaikan secara fisik kepada Kemenkumham paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal pengisian format perubahan AD ART Parpol.<sup>69</sup> Kemudian Kemenkumham Wajib melakukan pemeriksaan dan/atau verifikasi paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak dokumen persyaratan tersebut diterima.<sup>70</sup>

Dari ketentuan normatif tentang kewenangan Kemenkumham dalam melakukan verifikasi terhadap perubahan AD ART tersebut terlihat dengan jelas bahwa yang wajib diperiksa hanyalah sebatas kelengkapan yang sifatnya administratif belaka. Oleh karena itu, menurut peneliti perlu dilakukan penguatan terhadap fungsi Kemenkumham

---

68 Ibid., Pasal 13.

69 Ibid., Pasal 14

70 Ibid., Pasal 15 ayat (1) dan (2).

dalam melakukan verifikasi terhadap AD ART Partai politik, baik pada saat pertama kali Partai Politik didirikan maupun pada saat dilakukan perubahan terhadap AD dan ART Parpol, yang dilakukan dengan dua pendekatan, yaitu pendekatan represif dan preventif.

#### 1. Pendekatan represif

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa dalam Pasal 13 UU Parpol mewajibkan Parpol untuk mengamalkan Pancasila, UUD NRI Tahun 1945, dan peraturan perundang-undangan, serta menjunjung tinggi supremasi hukum, demokrasi, dan hak asasi manusia. Sehingga, Kemenkumham dalam melakukan verifikasi terhadap kelengkapan persyaratan pendirian Parpol pada saat pertama kali didirikan, yang salah satu syaratnya adalah disertakan AD ART Parpol, dalam hal ini AD ART yang merupakan *rule of the game* Parpol yang akan menentukan bagaimana polah pelebagaan Parpol tersebut dijalankan dan apakah Parpol tersebut telah dan akan memenuhi kewajibannya atau tidak. Sehingga langkah represif yang perlu dilakukan oleh Kemenkumham guna memastikan Parpol tersebut telah menjalankan kewajibannya, yaitu dengan cara, memeriksa dan memastikan apakah materi muantan AD ART Parpol yang akan diberikan pengesahan badan hukumnya telah mencerminkan beberapa aspek yang menjadi kewajibannya yang meliputi:

- a. Memastikan materi muantan AD ART Parpol tidak bertentangan dengan Pancasila;
- b. Memastikan materi muantan AD ART Parpol tidak bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945;

- c. Memastikan materi muatan AD ART Parpol tidak bertentangan dengan UU Parpol yang menjadi dasar pembentukannya atau tidak, sebagai wujud dari kewajibannya menjunjung tinggi supremasi hukum;
- d. Memastikan apakah polah pengaturan dalam AD ART Tersebut telah mencerminkan prinsip demokrasi atau tidak;
- e. Memastikan bahwa AD ART Parpol telah mencerminkan perlindungan terhadap HAM, berupa adanya jaminan terhadap hak dan kesempatan yang sama, bagi setiap Warga negara yang terhimpun dalam Parpol, untuk memajukan dirinya melalui menjadi Pimpinan Parpol atau Hak dan kesempatan yang sama untuk, memajukan diri sebagai bakal calon, yang diusung Parpol untuk menduduki jabatan dalam pemerintahan baik pada cabang kekuasaan eksekutif maupun pada cabang kekuasaan legislatif.

Dalam hal ini jika terdapat substansi materi muatan dan AD dan ART Parpol, yang dinilai tidak mencerminkan atau tidak mengakomodasi kewajibannya dalam pengaturan mekanisme Internalnya maka, sebagai konsekuensinya, Kemenkumham melakukan pemberitahuan kepada pihak yang memohon pengesahan badan hukum Parpol barunya untuk dalam jangka waktu tertentu melakukan perbaikan. jika perbaikan telah dilakukan dan Kemenkumham menilai telah memenuhi kewajibannya, maka Kemenkumham wajib memberikan pengesahan Padan hukum Parpol tersebut.

## 2. Pendekatan Preventif

Pada pendekatan represif telah dipaparkan bahwa, Parpol sebelum diberikan pengesahan badan hukumnya oleh Kemenkumham, terlebih dahulu harus dipastikan dalam poleh kelembagaan internalnya mencerminkan dan mengakomodasi kewajibannya. Hal ini berarti bahwa AD ART yang telah disahkan sejatinya telah mencerminkan kewajibannya, sehingga pendekatan selanjutnya yang dilakukan Kemenkumham mencegah adanya kemungkinan penyelewengan yang dilakukan Parpol pada saat melakukan perubahan terhadap AD dan ART masing-masing Parpol.

Langkah preventif yang perlu dilakukan Kemenkumham ialah, kewenangan Kemenkumham untuk memeriksa dan memverifikasi kembali substansi AD dan ART Parpol apabila dalam kongres atau muktamar Parpol, terdapat agenda perubahan terhadap AD dan ART Parpol. Hal ini sangat penting dilakukan guna memastikan dalam perubahan tersebut tidak terdapat penyelewengan-penyelewangan yang dilakukan Parpol, berupa adanya pengakomodiran norma baru dalam AD dan ART yang mengabaikan kewajibannya.

Sebagai konsekuensinya jika terdapat norma baru yang dinilai tidak mengakomodasi kewajiban Parpol, maka Kemenkumham memberikan pemberitahuan kepada Parpol yang bersangkutan agar melakukan perbaikan dalam dalam jangka waktu tertentu, apabila Parpol tidak melakukan perbaikan terhadap AD ART Parpol dalam waktu yang ditentukan maka, Kemenkumham dapat mengabaikan Pengajuan

perubahan dan menyatakan tetap berlaku AD ART Parpol, yang secara resmi masi terdaftar dan disahkan oleh Kemenkumham sebelum adanya perubahan.

Dengan adanya pengaturan dan konsekuensi demikian maka, Parpol akan tetap dan benar-benar menjalankan fungsinya sebagai salah satu Pilar Demokrasi secara maksimal dalam mewujudkan cita negara hukum yang demokratis di Indonesia, dengan tetap menjunjung tinggi supremasi hukum, demokrasi dan hak asasi manusia. Dengan adanya pengawasan dan pengendalin Lembaga Pemerintah terhadap mekanisme internal Parpol maka, hak-hak Politik warga negara yang dijamin UUD dan UU Parpol dapat terlindungi, dari hegemoni dan pengekangan serta pengendalian yang dilakukan oleh para penguasa elit Parpol, yang hanya menjadikan Anggota Parpol sebagai alat dalam mewujudkan kehendak pribadi atau kelompoknya.



UIN SUNAN AMPEL  
S U R A B A Y A

## BAB V

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

Berdasarkan penjelasan yang telah diuraikan pada bab-bab sebelumnya, baik pada bab dua, bab, tiga dan bab empat maka setidaknya dapat diambil kesimpulan sebagai berikut.

1. Mahkamah Agung dalam Putusan Nomor 39 P/HUM/2021 Tentang Uji Materiil AD dan ART Partai Demokrat, memutuskan bahwa “permohonan tidak dapat diterima”, karena MA menilai AD dan ART Parpol tidak memenuhi unsur-unsur yang dapat dikualifikasikan sebagai sebuah peraturan perundang-undangan dibawah UU, yaitu unsur “mengikat secara umum dan lembaga yang membentuknya” sehingga, MA tidak memeriksa dan memberikan pendapat hukum terhadap argumentasi para pemohon. Meskipun dengan dinyatakan permohonan “tidak dapat diterima” bukan berarti permohonan tidak beralasan, karena terdapat permasalahan yang sangat urjen untuk dipertimbangkan, yaitu hilangnya prinsip dan prosedur demokrasi di dalam internal Partai Demokrat dan prinsip supremasi hukum yang tidak diindahkan Partai Demorat dalam melakukan perubahan terhadap AD ART Partai Demorat tahun 2020, padahal kedua prinsip tersebut merupakan kewajiban yang harus dijunjung tinggi oleh semua Parpol yang ada di Indonesia, termasuk Partai Demokrat yang telah dicantumkan secara *ecpressis verbis* dalam UU Parpol.

2. Terdapat beberapa alasan penting yang menjadi dasar kuat pentingnya menjangkau kendali hukum sampai pada mekanisme internal Parpol di Indonesia, bahwa secara yuridis formal AD dan ART Parpol tidak memenuhi syarat sebagai sebuah peraturan perundang-undang, namun tidak dapat dipungkiri bahwa secara materiil materi muatan norma yang diatur oleh Parpol dalam AD dan ART merupakan atribusi atau penjawantahan langsung dari UU Parpol, dan UU Parpol merupakan penjawantahan langsung dari Pasal 28, 28C ayat (2), dan Pasal 28J ayat (2), sehingga norma yang diatur dalam AD dan ART Parpol merupakan suatu kesatuan norma yang sifatnya hirarkis dan tidak terpisahkan dengan UU Parpol yang menjadi landasan yuridis pembentukannya yang secara hirarkis berpuncak pada konstitusi (UUD NRI Tahun 1945), sehingga perlu adanya lembaga Pemerintah yang dipertegas kewenangannya dalam Menguji Materiil terhadap AD dan ART Parpol di Indonesia, guna mencegah polah pelembagaan Parpol secara dinasiti, dan otoriter karena *constitutional importan* Parpol sangat signifikan bahkan sejajar dengan lembaga negara, serta sebagai upaya untuk mewujudkan konstitusionalisme dan perlindungan hak politik warga negara. Oleh karena itu Kemenkumham sebagai Lembaga Negara yang membidangi urusan Hukum dan HAM, merupakan lembaga yang tepat untuk dimaksimalkan fungsinya dalam melakukan Uji Materi Terhadap AD dan ART Parpol di Indonesia, yang dilakukan dengan dua pendekatan yaitu Pendekatan Represif dan Pendekatan Preventif



## **B. Saran**

Dalam negara hukum dan demokrasi mengharuskan semua Pilar demokrasi menjalankan fungsi dan perannya, dengan tetap menjunjung tinggi prinsip supremasi hukum dan demokrasi. Oleh karena itu Parpol sebagai salah satu atau pilar utama demokrai, harus selalu menerapkan demokrasi internalnya. Hal tersebut dapat terwujud apabila sistem pengaturan mekanisme internal juga menjunjung tinggi supremasi hukum dan prinsip demokrasi, guna menjamin perlindungan terhadap hak politik warga negara yang secara sadar memilih untung memperjuangkan hak konstitusionalnya melalui Parpol, oleh karena itu untuk mendorong terwujudnya mekanisme internal Parpol yang demokratis, serta menjunjung tinggi supremasi hukum maka, perlu dilakukan perubahan terhadap UU Parpol dan Peraturan Kemenkumham Nomor 34 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Pendaftaran Pendirian Badan Hukum, Perubahan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga, Serta Perubahan Kepengurusan Partai Politik, guna mempertegas kewenangan Kemenkumham sebagai lembaga yang berhak untuk menguji substansi materi AD dan ART Parpol.

UIN SUNAN AMPEL  
S U R A B A Y A

## DAFTAR PUSTAKA

### BUKU

- Asshiddiqie, Jimly, *Konstitusi Dan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Konstitusi Press, 2005)
- Asshiddiqie, Jimly, *Pengujian Undang-Undang*, Ketiga (Jakarta: Konstitusi Press, 2006)
- Asshiddiqie, Jimly, and M. Ali Safa'at, 'Teori Hans Kelsen Tentang Hukum', in *Mahkamah Konstitusi RI, Pertama* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), p. 15
- Asshiddiqie, Jimly *Hukum Tata Negara & Pilar-Pilar Demokrasi*, ed. by Zainal Arifin Mochtar (Jakarta: Sinar Grafika, 2011)
- Asshiddiqie, Jimly, 'Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid 1', in *Mahkamah Konstitusi RI, Pertama* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), I, 200  
<[www.jimly.com/pemikiran/getbuku/4](http://www.jimly.com/pemikiran/getbuku/4)>
- Asshiddiqie, Jimly, *Perihal Undang-Undang*, Ke-5 (Jakarta: Rajawali Pres, 2020)
- Asshiddiqie, Jimly, *Pokok-Pokok Tata Negara Indonesia* (Jakarta: Bhuana Ilmu Populer Kelompok Gramedia, 2007)
- Asshiddiqie, Jimly, *Teori Hirarki Norma Hukum*, Ke-1 (Jakarta: Kontitusi Pres (Kompres), 2020)
- Astomo, Putera *Ilmu Perundang-Undangan Teori Dan Praktik Di Indonesia*, ed. by Ke-2 (Depok: RajaGrafindo Persada)
- Bogdan, Michael *Pengantar Perbandingan Sistem Hukum*, Ke-1 (Bandung: Nusantara Media, 2010)
- Budiardjo, Miriam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Ke-2 (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008)
- Fuady, Munir, *Teori-Teori Besar (Grand Theory) Dalam Hukum*, Ke-4, 2020 (Jakarta: Kencana, 2013)
- H R Sri Soemantri, *Hak Uji Material Di Indonesia* (Bandung: Alumni Bandung, 1982)
- Huda, Ni'matul dan Nazriayah, R, *Teori Dan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, Ke-1 (Bandung: Nusantara Media, 2015)
- HR, Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, Ke-11 (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2014)
- Isra, Saldi, *Lembaga Negara Konsep, Sejarah, Wewenang Dan Dinamika Konstitusional*, ed. by Embun Tiur, Cet-2 (Depok: RajaGrafindo Persada, 2021)

- Ismatullah Dedi dan Saebani, Beni Ahmad *Hukum Tata Negara: Refleksi Kehidupan Ketatanegaraan Di Negara Republik Indonesia*, ed. by Ke-1 (Bandung: Pustaka Setia, 2009)
- Indarti S, Farida Maria *Ilmu Perundang-Undangan Proses Dan Teknik Penyusunan I*, ed. by Uji Prastyana, Ke-5 (Yogyakarta: PT Kanisius, 2020)
- Kaelan, *Inkonstistensi Dan Inkoherensi Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Hasil Amandemen* (Jakarta: Badan Pengkajian Majelis Permusyawaratan Rakyat, bekerjasama dengan Paradigma Yogyakarta, 2017)
- Luis, Francisco, and Gil Moncayo, *Kamus Bahasa Indonesia*, ed. by Tim Penyusun (Jakarta: Pusat Bahasa, 2008)
- Latif, Abdul *Fungsi Mahkamah Konstitusi (Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokratis)* (Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2009)
- MD Mahfud, Moh, *Konstitusi Dan Hukum Dalam Kontroversi Isu*, Ke-3 (Jakarta: Rajawali Pres, 2012)
- MD Mahfud, Moh, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Ke-3 (Jakarta: Rajawali Pres, 2012)
- MD Mahfud, Moh, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Ke-3 (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2013)
- Mertokusumo, Sudikno, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Revisi Cet (Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2016)
- Mertokusumo, Sudikno, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Cet. Ke-6 (Yogyakarta: Liberty Yogyakarta, 2009)
- Manan, Bagir, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia* (Jakarta: IND-HILL.CO, 1992)
- Meyer, T, and Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) (Jakarta), *Peran Partai Politik Dalam Sebuah Sistem Demokrasi: Sembilan Tesis* (Jakarta: Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), 2012)  
<[https://books.google.co.id/books?id=\\_xRPngEACAAJ](https://books.google.co.id/books?id=_xRPngEACAAJ)>
- Marzuki, Mahmud, Peter, *Penelitian Hukum*, Ke-2 (Jakarta: Kencana, 2006)
- Prodjodikoro, W, *Asas-Asas Ilmu Negara Dan Politik* (Bandung: Eresco, 1981)
- Sinamo, Nomensesn, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Jalan Permata Aksara Jakarta, 2015)
- Sukrino, Didik *Hukum, Konstitusi Dan Konsep Otonomi, Kajian Politik Hukum Tentang Konstitusi, Otonomi Daerah Dan Desa Pasca Perubahan Konstitusi* (Malang: Setara Pres, 2013)
- Rahardjo, S, *Ilmu Hukum* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1991)
- Ruslan, Achmad *Teori Dan Panduan Prakti Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia*, Ke-2 (Yogyakarta: Rangkang Education, 2013)
- Redi, Ahmad *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, ed. by

- Tarmizi (Jakarta: Sinar Grafika, 2018)
- Soemitro, Hanitijo Ronny, *Metodologi Penelitian Hukum Dan Yurimetri* (Semarang: Ghalia Indonesia, 1990)
- S.H Dian, Rositawati 'Seri Bahan Bacaan Kursus HAM Untuk Pengacara XI Tahun 2007 Mekanisme Judicial Review', 31, 2007
- Sudarsono, 'Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Di Bawah Undang-Undang Oleh Mahkamah Agung', *Mimbar Yustitia*, 1.2 (2017), 147–69
- Suteki dan Taufani, Galang *Metodologi Penelitian Hukum (Filsafat, Teori Dan Praktik)*, Ke-3 (Depok: RajaGrafindo Persada, 2020)
- Tim Penyusun Hukum Acara Mahkamah, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, Sekretariat Jendral Mahkamah Konstitusi*, Ke-1 (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2010)
- Tutik, Triwulan Titik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Ke-3 (Jakarta: Kencana Prenadamedia Group, 2020)
- Tutik, Triwulan Titik, *Restorasi Hukum Tata Negara Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, ed. by Nunuk Nuswardani (Depok: Prenadamedia Group, 2017)
- Wahyudi, A, *Hukum Tata Negara Indonesia Dalam Perspektif Pancasila Pasca Reformasi* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2012)

#### **ARTIKEL DALAM JURNAL**

- Asshiddique, Jimly, 'Perkembangan Sistem Norma Menuju Terbentuknya Sistem Peradilan Etika', *Journal of Chemical Information and Modeling*, 53.9 (2013), 1689–99
- Asshiddiqie, Jimly, 'Gagasan Negara Hukum Indonesia', *L'école de Palo Alto*, 2006, 1–17 <<https://doi.org/10.14375/np.9782725625973>>
- Audha, Emerald Magma, 'PURIFIKASI JUDICIAL REVIEW DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA', *Jurnal Legislasi Indonesia*, 2021 <https://doi.org/10.54629/jli.v18i2.693>
- Munawar, A 'Refleksi Kritis Judicial Review AD/ART Partai Demokrat Dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 39 P/HUM/2021', *Synotic Law : Jurnal Ilmu Hukum*, 1 (2022), 13–30
- Sidharta, B. Arif "Kajian Kefilsafatan Tentang Negara Hukum", Dalam Jentera (Jurnal Hukum), Rule Of Law', *Pusat Studi Hukum Dan Kebijakan (PSHK)*, 3 (2004)
- Busthami, Dachran, 'Kekuasaan Kehakiman Dalam Perspektif Negara Hukum Di Indonesia', *Masalah-Masalah Hukum*, 46.4 (2018), 336 <<https://doi.org/10.14710/mmh.46.4.2017.336-342>>
- Huda, Ni'matul, 'Urgensi Judicial Review Dalam Tata Hukum Indonesia', *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, 15.1 (2008), 101–20 <<https://doi.org/10.20885/iustum.vol15.iss1.art5>>

- Juniar, Afif, 'Redesain Demokrasi Internal Partai Politik: Upaya Mencegah Oligarki Dan Korupsi Partai Politik', *Jurnal Politikom Indonesiana*, 6.1 (2021), 17–39 <<https://doi.org/10.35706/jpi.v6i1.4796>>
- Latipulhayat, Atip, 'Khazanah: HANS KELSEN', *Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum*, 1.1 (2014), 196–208 <<http://jurnal.unpad.ac.id/pjih/article/view/7056/3338>>
- Dzulqornain, Rizqo dan Nurrizy, Hadi 'Pengajuan Pengujian AD / ART Partai Politik Di Mahkamah Agung', *Staatsrecht: Jurnal Hukum Kenegaraan Dan Politik Islam*, 1.2 (2021), 172–93 <<http://ejournal.uin-suka.ac.id/syariah/Staatsrecht/article/view/2409>>
- Sihombing, Irvin S.T, 'Demokratisasi Rekrutmen Partai Politik: Sebuah Upaya Mencapai Negara Demokrasi Yang Hakiki', *Jurnal Perkumpulan Untuk Pemilu Dan Demokrasi (Perludem)*, 2.11 (2017), 1–140 <<http://perludem.org/wp-content/uploads/2018/11/Jurnal-11-Demokratisasi-Rekrutmen-Partai-Politik.pdf>>
- Thohir, Muhammad, 'Dinamika Partai Politik Indonesia Untuk Membangun Negara Hukum Indonesia Yang Demokratis', *Jurnal Studi Sosial Dan Politik*, 1.2 (2017), 145–54 <<https://doi.org/10.19109/jssp.v1i2.4039>>
- Tutik, Titik Triwulan, 'Analisis Kedudukan Dan Status Hukum Ketetapan Mpr Ri Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan', *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 20.1 (2013), 1–20 <<https://doi.org/10.20885/iustum.vol20.iss1.art1>>
- Vincentius Jyestha Candraditya, 'Demokrat Kubu KLB: Ada 14 Pasal AD/ART Partai Demokrat Langgar Ketentuan UU Parpol', *Tribunnews.Com*, 2021 <<https://www.tribunnews.com/nasional/2021/03/25/demokrat-kubu-klb-ada-14-pasal-di-adart-partai-demokrat-2020-langgar-ketentuan-uu-parpol>> [accessed 14 January 2021]
- Yuyun Dwi Puspitasari, 'Derajat Transparansi Partai Politik Dalam Seleksi Bacaleg PEMILU 2019', *Jurnal Perkumpulan Untuk Pemilu Dan Demokrasi (Perludem)*, 2.11 (2017), 1–140 <<http://perludem.org/wp-content/uploads/2018/11/Jurnal-11-Demokratisasi-Rekrutmen-Partai-Politik.pdf>>

## **PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Partai Politik;

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung;

Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 2 Tahun 2021 Tentang Tata Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang.

Peraturan Mahkamah Agung Nomor 01 Tahun 2011 Tentang Hak Uji Materiil.

Peraturan Kemenkumham Nomor 34 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Pendaftaran Pendirian Badan Hukum, Perubahan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga, Serta Perubahan Kepengurusan Partai Politik.

Peraturan Kemendagri Nomor 120 Tahun 2018 Tentang Perubahan atas Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Putusan Mahkamah Agung RI Nomor 39 P/HUM/2021 Tentang Uji Materiil Terhadap AD dan ART Partai Demokrat.

#### **INTERNET**

Anggaran Dasar Dan Anggaran Rumah Tangga Partai Demokrat Tahun 2020, diunduh dari: <https://www.demokrat.or.id/wpcontent/uploads/2020/08/AD-ART-PARTAI-DEMOKRAT-2020-print.pdf> pada 20 November 2021, Pukul: 13:03, Wit.

Anggaran Dasar Dan Anggaran Rumah Tangga Partai Demokrat Tahun 2020, diunduh dari: <https://infopemilu.kpu.go.id/download/verpol/121/AD-ART.pdf> pada 20 November 2021, Pukul: 13:09.

Bicara, Helmy Yahya, *Partai Berdarah Biru Dan Konstitusi Biru???* - Jimly Asshiddiqie / Helmy Yahya Bicara (Indonesia: www.youtube.com, 2021) <[https://www.youtube.com/watch?v=H5\\_Uh\\_iPku4](https://www.youtube.com/watch?v=H5_Uh_iPku4)>

Awaludin, Hamid 'Menguji Demokrasi Di Dalam Partai Politik Indonesia', *Kompas.Com*, 2021 <<https://nasional.kompas.com/read/2021/08/10/14570191/menguji-demokrasi-di-dalam-partai-politik-indonesia?page=all>>

Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. [https://www.bphn.go.id/data/documents/perubahan\\_uu\\_no\\_12\\_tahun\\_2011.pdf](https://www.bphn.go.id/data/documents/perubahan_uu_no_12_tahun_2011.pdf). Diundu pada 07/04/2022, Pukul 20:22.

[https://www.kemenkumham.go.id/attachments/article/1402/sejarah\\_kemenkumham.pdf](https://www.kemenkumham.go.id/attachments/article/1402/sejarah_kemenkumham.pdf)., diunduh Pada 17/06/2022., Pukul 22:12 Wib.