

DISERTASI

**REKONSTRUKSI REGULASI PENGUJIAN ANGGARAN DASAR DAN
ANGGARAN RUMAH TANGGA PARTAI POLITIK DALAM SISTEM
KETATANEGARAAN INDONESIA BERBASIS NILAI KEADILAN**

Oleh

**ZENNIS HELEN
NIM: 10302000088**

**Promotor: Prof. Dr Hartiwiningsih, S.H., M.H
Co-Promotor: Dr Widayati, S.H., M.H**



**PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM UNIVERSITAS ISLAM SULTAN
AGUNG SEMARANG
TAHUN 2022**

**HALAMAN PENGESAHAN
UJIAN TERBUKA DISERTASI**

**REKONSTRUKSI REGULASI PENGLIJIAN ANGGARAN DASAR
DAN ANGGARAN RUMAH TANGGA PARTAI POLITIK
DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA
BERBASIS NILAI KEADILAN**

**OLEH
ZENNIS HELEN, S.H.,M.H
NIM : 10302000088**

UJIAN TERBUKA DISERTASI

**Untuk memenuhi salah satu syarat ujian
guna memperoleh gelar Doktor dalam ilmu hukum ini.**

Telah disetujui oleh Promotor dan Co-Promotor Semarang, 2022

PROMOTOR

Co-PROMOTOR

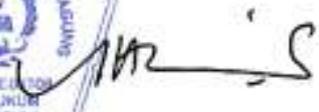

Prof. Dr. Hartiwiningsih, S.H., M.Hum


Dr. Hj. Widayati, S.H., M.H

Mengetahui,

**Ketua Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum
Universitas Islam Sultan Agung**




**Prof. Dr. Hj. Anis Mashdurohatun, S.H., M.Hum.
NIDN. 06-2105-7002**

PERNYATAAN ORIGINALITAS PENELITIAN

Dengan ini menyatakan bahwa :

1. Karya tulis saya, disertasi ini adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik Doktor baik Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang (UNTSSUTA) maupun perguruan tinggi lainnya.
2. Karya tulis ini adalah murni gagasan, rumusan, dan penelitian saya sendiri tanpa bantuan pihak lain selain Tim Promotor dan masukan dari Tim Penelaah.
3. Dalam karya tulis ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain kecuali secara tertulis dengan jelas dicantumkan sebagai acuan dalam naskah dengan disebutkan nama pengarang dan dicantumkan dalam daftar Pustaka
4. Pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya dan apabila dikemudian hari terdapat penyimpangan atau ketidakbenaran dalam pernyataan ini, maka saya bersedia menerima sanksi berupa pencabutan gelar yang telah diperoleh karena karya ini, serta sanksi lainnya sesuai dengan norma yang berlaku pada perguruan tinggi ini.

UNISSULA

جامعة سلطان ابيونج الإسلامية

Semarang, Februari 2023

Yang Membuat Pernyataan

Zennis Helen, S.H.,M.H
NIM. 10302000088

DAFTAR ISI

BAB 1 Pendahuluan

A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	17
C. Tujuan Penelitian.....	17
D. Kegunaan Penelitian.....	18
E. Kerangka Konseptual	19
1. Rekonstruksi.....	19
2. Regulasi.....	20
3. Pengujian.....	21
4. Anggaran rumah tangga	22
5. Partai Politik.....	23
6. Sisitem Ketatanegaraan Indonesia.....	31
F. Kerangka Teori.....	31
G. Kerangka Pemikiran.....	56
H. Metode Penelitian.....	57
I. Originalitas Penelitian.....	43

Bab II Tinjauan Umum.

A. Sejarah Pengujian undang – undang.....	65
B. Partai Politik sebagai lembaga infrastruktur ketatanegaraan republik Indonsia.....	114

Bab III	171
----------------------	-----

Bab IV	239
---------------------	-----

Bab V	276
Bab VI	
A. Kesimpulan.....	315
B. Saran – Saran.....	319
Daftar Pustaka	321



BAB 1

A. Latar Belakang Masalah

Peraturan hukum yang ada dalam suatu negara dimaksudkan untuk melindungi hak-hak warga negara dari tindakan sewenang-wenang penguasa. Begitu juga dalam sebuah negara hukum dibuat peraturan untuk mencegah kekuasaan absolut demi pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia.¹ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 setelah perubahan ada dua atap pengujian peraturan perundang-undangan dalam hukum ketatanegaraan Indonesia, yaitu di Mahkamah Agung (MA) untuk menguji peraturan yang berada di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan MK untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Lembaga negara yang mempunyai wewenang untuk melakukan pengujian peraturan perundang-undangan melalui mekanisme peradilan menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah Mahkamah Agung (MA) dan Mahkamah Konstitusi (MK). Kewenangan Mahkamah Agung adalah menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, sedangkan untuk pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi.²

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah konstitusi negara sebagai landasan konstitusional bangsa Indonesia yang menjadi hukum dasar bagi setiap peraturan perundang-undangan di bawahnya. Oleh

¹Widayati, *Negara Hukum, Konstitusi dan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, UNISSULA Press Semarang, 2016, hlm. 1.

²Widayati, *Problem Ketidakpatuhan Terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Tentang Pengujian Undang-Undang*, Jurnal Pembaruan Hukum, Volume. IV, No 1 Januari- April 2017, hlm. 2.

karena itu, dalam negara yang menganut paham konstitusional tidak ada satu pun perilaku penyelenggara negara dan masyarakat yang tidak berlandaskan konstitusi.³ Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 alinea keempat menyatakan, pemerintah negara Indonesia dibentuk untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.⁴

Perubahan UUD 1945 dilakukan pada kurun waktu 1999-2002 dalam satu rangkaian perubahan, yang dibahas selama 2 tahun 11 bulan dengan cermat dan disahkan dalam empat tahap sidang MPR yaitu tahun 1999, 2000, 2001, dan 2002. Perubahan itu kemudian memperlihatkan bahwa Indonesia mengadopsi prinsip-prinsip baru dalam sistem ketatanegaraan, antara lain prinsip pemisahan kekuasaan dan *cheks and balances* (pengawasan dan perimbangan) yang menggantikan prinsip supremasi parlemen yang dianut sebelumnya.

Salah satu implikasi dari pengadopsian prinsip-prinsip tersebut kiranya diperlukan pelembagaan yang memungkinkan peranan hukum dan hakim untuk dapat mengontrol proses dan produk keputusan-keputusan politik yang hanya mendasarkan diri pada prinsip "*the rule of majority*". Dalam hal ini fungsi *judicial review* atas undang-undang, termasuk Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik tidak dapat lagi dihindari penerapannya

³ Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Sekretariat Jenderal MPR RI 2011, hlm.xi.

⁴ *Ibid*

dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.⁵ Terkait dengan fungsi *judicial review* inilah, Mahkamah Konstitusi dibentuk, Mahkamah Konstitusi dihadirkan sebagai salah-satu pelaku kekuasaan kehakiman, disamping Mahkamah Agung yang jauh lebih dulu ada. Dengan kata lain, Mahkamah Agung adalah saudara tua Mahkamah Konstitusi. Kedua lembaga negara itu, sama-sama sebagai lembaga kekuasaan kehakiman yang mendapatkan dasar hukum pembentukan dalam Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Yang membedakan kedua lembaga yang mempunyai dasar hukum pembentukan Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut adalah materi peraturan perundang-undangan yang diuji. Pengujian di Mahkamah Agung disebut dengan uji legalitas peraturan perundang-undangan karena menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, sedangkan pengujian di Mahkamah Konstitusi adalah uji konstiusionalitas peraturan perundang-undangan karena menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Secara struktur kelembagaan, kedua lembaga negara tersebut sejajar dan setara, dalam arti masing-masing berdiri secara terpisah tanpa ada yang mengatasi atau membawahi. Mahkamah Konstitusi bukanlah bagian dari Mahkamah Agung dan sebaliknya Mahkamah Agung bukanlah bagian dari Mahkamah Konstitusi. Keduanya berdiri sejajar dan sederajat dengan peran dan fungsi yang berbeda sebagaimana ditentukan dan diatur dalam Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

⁵ Martitah” *Mahkamah Konstitusi Dari Negative Legislature ke Positive Legislature*” Jakarta: Konstitusi Press, 2013, hlm. 2-3

Salah satu kewenangan yang dimiliki oleh keduanya sebagai pelaku kekuasaan kehakiman adalah kewenangan *judicial review*, yakni menguji peraturan perundang-undangan dengan batu uji peraturan perundang-undangan yang derajatnya lebih tinggi.⁶ Kedua lembaga negara tersebut memiliki kewenangan *judicial review*, bedanya, Mahkamah Agung menguji produk hukum di bawah Undang-Undang (UU) sebagaimana yang diatur dalam Pasal 24A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan permohonan pengajuan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang diajukan langsung oleh pemohon atau kuasanya kepada Mahkamah Agung dan dibuat secara tertulis dalam Bahasa Indonesia.⁷ Sedangkan, Mahkamah Konstitusi menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kewenangan Mahkamah Konstitusi ini sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan termaktub dalam pasal 24C Ayat (1) menyatakan “ Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

Konstitusi negara sebagai landasan konstitusionil bangsa Indonesia menganut sebuah konsep pengujian peraturan perundang-undangan yang sepanjang sejarah ketatanegaraan Republik Indonesia diperdebatkan ketika

⁶ *Ibid*

⁷ *Ibid*, hlm. 3.

merumuskan lembaga kekuasaan kehakiman. Perdebatan tersebut terjadi sekurang-kurangnya dalam 4 (empat) kali momentum. *Pertama*, saat penyusunan naskah UUD 1945 pada tahun 1945 yakni saat merumuskan Pasal 24 UUD 1945.

⁸ *Kedua*, saat merumuskan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman, *Ketiga*, pada sidang tahunan MPR RI Tahun 2000 yang dipaku dengan Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan, *Keempat*, saat merumuskan perubahan UUD 1945 tahun 1999-2002.⁹

Saat merumuskan perubahan UUD 1945 tahun 1999 -2002, khususnya pada Perubahan Ketiga UUD 1945, MPR mengakomodir konsep dan mekanisme pengujian peraturan perundang-undangan atau mekanisme kontrol terhadap norma hukum¹⁰. Mekanisme kontrol norma hukum (*legal norm control mechanism*) pada dasarnya dapat diimplementasikan melalui pengawasan politik, pengendalian administratif atau melalui kontrol hukum (*judicial*).¹¹ Tujuan utama adanya kontrol tersebut adalah untuk menjaga agar kaidah-kaidah konstitusi yang termuat dalam Undang-Undang Dasar dan peraturan perundang-undangan konstitusional lainnya, tidak disimpangi atau dilanggar maka diperlukan adanya institusi serta tata cara pengawasannya¹² termasuk Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah

⁸ Zainal Arifin Hoesein, *Judicial Review di Mahkamah Agung RI Tiga Dekade Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, Jakarta: Rajawali Pers, 2013, hlm. 1.

⁹ *Ibid*

¹⁰ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm. 6.

¹¹ *Ibid*

¹² Ni,matul Huda, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia dalam Putusan Mahkamah Konstitusi* dalam Mohammad Mahrus Ali, *Tafsir Konstitusi Menguji Konstitusionalitas dan Legalitas Norma*, Depok: Rajawali Pers, 2019, hlm. 1.

Tangga (AD/ART) partai politik yang merupakan peraturan dasar partai politik di Indonesia.

Menurut Jimly Asshiddiqie, setidaknya terdapat 3 (tiga) norma hukum yang dikenal dalam pengujian norma hukum yaitu keputusan normatif yang mengatur (*regeling*) dan bersifat *general and abstract*, keputusan normatif yang mengandung penetapan administratif (*beshikking*) bersifat *individual and concrete norm*, keputusan normatif yang bersifat penghakiman (*judgement*) disebut vonis. Ia menegaskan bahwa kaidah hukum yang bersifat umum dan abstrak (*general and abstract norm*) hanya dapat diawasi melalui jalur hukum pengadilan dengan mekanisme *judicial review*.¹³

Karena kebutuhan hukum masyarakat yang kian berkembang dan mengalami kemajuan, sementara itu hukum tertulis semakin ketinggalan dan usang. Hal ini sesuai pula dengan pendapat Bagir Manan yang mengatakan bahwa hukum *in abstracto* itu tidak pernah lengkap dan tidak pernah sempurna. Gerak dinamika masyarakat dalam bidang hukum dan sosial yang terus mengalami perkembangan sehingga hukum pun harus menyesuaikan dengan gerak dinamika itu. Saat ini berdasarkan dinamika dan perkembangan masyarakat itu, tak lagi cukup norma Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar dan peraturan perundang-undangan yang berada di bawah undang-undang terhadap undang-undang saja.

Saat ini dan kini, ada kebutuhan hukum yang sangat mendesak yaitu pengujian terhadap Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART)

¹³ Asshiddiqie, *op.cit*, hlm 7.

partai politik dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Kebutuhan hukum itu, hingga kini, belum dapat dijawab oleh hukum yang berlaku di Indonesia saat ini dan kini (hukum positif). Ruang hukum ketatanegaraan untuk dapat mengujinya dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi makin dirasakan kian penting dan mendesak, dan dengan beberapa pertimbangan-pertimbangan hukum sebagai berikut: *Pertama*, kedudukan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) bagi partai politik sangat penting karena ia menjadi konstitusi bagi partai politik, dan di dalam Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) itulah dituangkan cita-cita, ideologi, tujuan, kehendak, aspirasi dan keinginan partai politik beserta anggota dan kader partai politik sebagai salah satu elemen penting demokrasi dan lembaga infrastruktur politik ketatanegaraan di Indonesia. Apa yang tertuang dalam Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik tersebut, harus diejawantahkan dalam setiap kebijakan, keputusan dan operasional partai oleh pengurus partai politik. Setiap kebijakan dan keputusan pengurus partai politik di pelbagai tingkatan, tak boleh bertentangan dengan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik.

Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) inilah “kitab suci” partai politik yang harus dilaksanakan dengan sungguh-sungguh dalam setiap tarikan napas partai. Bagi sebuah negara ini disebut dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, atau konstitusi negara. Setiap jenis peraturan perundang-undangan yang berada di bawah UUD 1945, tidak boleh bertentangan dengan UUD 1945. Lebih jauh dari itu, Anggaran Dasar

dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik-lah yang menjadi bintang pemandu dan penuntun partai politik dalam melaksanakan kegiatan operasional partai politik, tidak boleh melenceng dan menyimpang sedikit pun, termasuk juga dalam membuat peraturan di internal partai politik, dan segala pedoman organisasi partai politik.

Kedua, Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik seharusnya (*das Sollen*) berisi seluruh konsensus seluruh anggota, kader, simpatisan dan pengurus partai politik dan tidak hanya dibuat dan disepakati oleh segelintir elit yang berada di struktur puncak dan elit partai politik bersangkutan. Ia mestinya disepakati oleh seluruh anggota, kader, simpatisan dan pengurus partai politik, karena ia berguna sebagai bintang pemandu dan sebagai kompas bagi nakhoda yang berlayar di tengah lautan yang dalam guna menjalankan dan menakhodai sebuah organisasi partai politik yang berlaku di semua jenjang kepengurusan baik di pusat maupun di daerah. Ia juga mengikat setiap jenjang kepengurusan partai politik mulai dari tingkat pusat hingga daerah. Tentu, ia harus dibuat oleh seluruh kader dan tidak diperkenankan hanya dibuat oleh sekelompok orang yang berada di jajaran petinggi partai politik. Jika hanya dibuat oleh sekelompok orang di partai politik yang merupakan jajaran petinggi partai maka Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik hanya akan memiliki kekuatan mengikat secara semantik dan tidak akan berkekuatan dan mengikat secara normatif. Dalam artian hanya ditaati oleh segenap pengurus partai politik. Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik yang bernilai semantik adalah konstitusi partai politik tidak akan dipatuhi

oleh jajaran pengurus baik di tingkat nasional, propinsi maupun kabupaten/kota. Yang tak kalah pentingnya, ia akan rentan disalahgunakan sebagai alat pemukul bagi kader yang kritis dan untuk membuang kader-kader yang tak disukai oleh ketua umum partai politik.

Ketiga, proses pembentukan, perubahan dan penetapan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik di Indonesia cenderung tidak demokratis, dan hanya dibuat oleh segelintir elit yang berada di pengurus pusat (DPP) partai politik. Ada semacam kelompok oligarki yang berada di partai politik yang memiliki kewenangan membuat Anggaran Dasar/Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik, sesuai dengan kehendak dan kemauannya. Kader-kader partai politik yang berada di level propinsi dan kabupaten/kota tidak dilibatkan.

Anggaran Dasar/Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik juga berlaku mengikat kepada pengurus tersebut. Namun, sayang sekali tidak ada keterlibatannya dalam membuat Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik. Ia dibuat sesuka hati dan seenak perut pengurus pusat partai politik. Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik kerap kali belum demokratis dalam proses pembuatannya. Kerap terjadi di internal partai politik, kader yang kritis diberhentikan dari pengurus partai politik dengan menggunakan kekuatan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik yang dibuat oleh sekelompok orang tersebut. Ini yang menyebabkan bahwa partai politik tidak lagi menjadi elan vital demokrasi di negeri ini.

Ada paradoksal dalam demokrasi, negara Indonesia kerap disebut dengan negara demokrasi atau negara demokrasi yang berdasarkan atas hukum sementara partai politiknya belum demokratis. Hal ini pulalah yang kerap menyebabkan partai politik di Indonesia kerap dilanda konflik internal, yang kemudian berujung pada pembelahan partai dan pembentukan partai politik baru. Pada dekade kedua pasca reformasi, partai-partai politik di Indonesia banyak mengalami konflik internal. Pada umumnya konflik ini terjadi akibat perebutan kekuasaan ketua umum. Tidak saja karena faktor perebutan jabatan, konflik juga terjadi akibat perbedaan-perbedaan pendapat di dalam partai¹⁴, termasuk dalam proses pembahasan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) dalam forum pengambilan keputusan tertinggi partai politik yang tidak dilakukan secara demokratis.

Perbedaan tersebut, ketika tidak disikapi secara dewasa, menyebabkan konflik yang cukup keras di internal partai. Bahkan, pada titik tertentu, konflik itu menyebabkan dualisme kepengurusan hingga perpecahan partai.¹⁵ Konflik yang tidak dikelola dengan baik dapat merugikan partai, seperti menurunnya elektabilitas pada Pemilihan Umum (pemilu) akibat hilangnya kepercayaan publik terhadapnya. Konflik yang terjadi juga bisa memperburuk citra partai tersebut, sehingga memperburuk citra partai secara umum.¹⁶ Keberadaan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) bagi partai politik sangat penting.

¹⁴ M. Amin Nurdin, Ali Thaufan Dwi Saputra, dan Adi Prayitno, Kata Pengantar dalam *Prahara Partai Islam Komparasi Konflik Internal PPP dan PKS*, Jakarta (Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2019), hlm x.

¹⁵ *Ibid*

¹⁶ *Ibid*

Dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik. Pasal 1 Angka 2 dan Angka 3 disebutkan bahwa Anggaran Dasar Partai Politik, selanjutnya disingkat AD adalah peraturan dasar partai politik, sedangkan Anggaran Rumah Tangga, selanjutnya disingkat dengan ART adalah peraturan yang dibentuk sebagai penjabaran AD. Dalam Pasal 2 ayat (4) disebutkan bahwa Anggaran Dasar Partai Politik memuat paling sedikit tentang a) asas dan ciri partai politik, b) visi dan misi partai politik, c) nama, lambang, dan tanda gambar partai politik, d) tujuan dan fungsi partai politik, e) organisasi, tempat kedudukan, dan pengambilan keputusan, f) kepengurusan partai politik, g) peraturan dan keputusan partai politik, h) pendidikan politik, i) keuangan partai politik.

Karena pentingnya Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga bagi partai politik maka tidak ada partai politik yang tidak memiliki Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART). Pembentukan partai politik yang memerlukan akta notaris, dan dalam akta notaris tersebut harus memuat Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik. Pendek kata, ketika ada sekelompok orang yang ingin mendirikan partai politik, maka yang harus ada adalah Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai tersebut. Boleh dikatakan, bahwa Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) adalah dapur partai politik dan menjadi dokumen penting dan krusial dalam mengatur dan menjalankan roda organisasi partai politik. Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) laksana sebagai konstitusi bagi partai politik.

Negara Indonesia memiliki Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai konstitusinya yang disebut juga sebagai hukum dasar bagi negara Indonesia atau oleh Hans Nawiasky disebut juga dengan *staats fundamental norm* (norma hukum yang paling fundamental) yang menjadi bintang pemandu dalam perjalanan ketatanegaraan, termasuk dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, tidak ada negara yang tidak memiliki konstitusi. Walaupun negara itu jumlah penduduknya tidak banyak dan wilayahnya tak begitu luas, namun yang pasti bahwa negara tersebut pasti mempunyai konstitusi.

Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) bagi partai politik tentu akan menjadi pedoman dalam membuat peraturan partai dan peraturan-peraturan lainnya. Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik disahkan oleh Kementerian Hukum dan HAM dan ini menjadi syarat untuk menjadikan partai politik sebagai sebuah badan hukum. Begitu juga misalnya dengan organisasi lainnya seperti organisasi kepemudaan, koperasi dan karang taruna di perdesaan dipastikan memiliki Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) yang menjadi pedoman dalam organisasi tersebut.

Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik berisi kesepakatan seluruh kader, anggota dan pengurus partai politik dan ia berguna bagi kader, anggota dan pengurus partai politik sebagai pedoman dalam menjalankan amanah organisasi. Ia tidak boleh dibuat oleh segelintir elit partai politik yang berkuasa dan seolah-olah sebagai pemilik partai, dan kalau ini

dilakukan maka sangat berbahaya. Segala penyimpangan dan penyalahgunaan kekuasaan pun dapat dilakukan dengan hanya berlindung di balik Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik.

Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik sekali lagi tidak boleh dibuat oleh segelintir orang di internal partai politik dan hanya untuk mengakomodir kepentingan sekelompok orang. Proses pembuatannya harus dilakukan dengan cara-cara yang demokratis. Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) yang dibuat secara tidak demokratis itu, dan sampai sekarang tidak ada landasan hukum yang dapat digunakan untuk mengujinya, jelas-jelas tidak sesuai dengan prinsip konstitusionalitas. Prinsip ini ditujukan untuk membongkar tabir gelap produk undang-undang,¹⁷ termasuk Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) yang diproduksi oleh partai politik apakah di dalamnya terdapat niat jahat pembuatnya untuk menyimpangi dari prinsip konstitusi. Kendati, produk Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) tersebut legal karena dibuat melalui prosedur formal, namun secara materiil menyimpang dari prinsip konstitusi.

Karena bagaimana pun partai politik merupakan elemen penting dalam negara yang demokratis. Sebagai instrumen penting dalam negara yang menganut sistem demokrasi maka partai politik pun harus demokratis, dan partai politik tidak dibenarkan menganggangi nilai-nilai yang sangat demokratis itu. Tidak

¹⁷ Agus Riewanto, *Integrasi Pengujian peraturan Perundang-undangan di Mahkamah Konstitusi RI: Menuju Purifikasi Sistem Peradilan Bifurkasi*, Majelis Permusyawaratan Rakyat, Pengujian Peraturan Perundang-undangan Satu Atap di Mahkamah Konstitusi, Badan Pengkajian MPR RI, 2017, hlm. 32.

boleh ada kekuasaan yang sangat besar di partai politik yang dapat menentukan segalanya. Ia sama dengan negara dan kekuasaan. Dalam partai politik juga harus dapat dikontrol dan diawasi oleh anggota, kader dan sebagainya. Keempat, negara Indonesia adalah negara hukum sesuai dengan Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kaidah negara Indonesia adalah negara hukum bukanlah pemindahan rumusan yang sebelumnya tertuang dalam penjelasan UUD 1945 (sebagai bagian dari lima kesepakatan politik) melainkan juga penegasan bahwa negara Indonesia yang dicita-citakan adalah negara demokrasi yang berdasarkan atas hukum (*constitutional democratic state*).¹⁸ Negara adalah negara hukum bukan hanya dicirikan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan dan segala dinamika pengujiannya baik materiil maupun formiil melainkan juga dicirikan dalam pembentukan dan pembuatan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik yang harus sesuai dengan ketentuan yang termaktub dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan peraturan perundang-undangan.

Negara Indonesia yang berdasarkan demokrasi harus menjadi panduan dalam pembentukan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik. Sayang sekali, ada Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik yang dinilai belum demokratis. Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) Partai Demokrat (PD) Tahun 2020 yang telah disahkan berdasarkan Keputusan Menteri Hukum dan HAM Republik Indonesia Nomor M.H-09. A.H. 11.01 Tahun 2020 tentang Perubahan Pengesahan

¹⁸ I.D.G Palguna” *Mahkamah Konstitusi Dasar Pemikiran, Kewenangan, dan Perbandingan dengan Negara Lain*, Jakarta: (Konstitusi Prss, 2018), hlm. 75.

Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Partai Demokrat, tanggal 18 Mei 2020, pernah diuji ke Mahkamah Agung dengan Nomor Perkara 39 P/HUM/2021 yang dimohonkan oleh empat eks kader Partai Demokrat (PD), yakni M. Isnaini Widodo dengan jabatan sebagai Ketua Dewan Pimpinan Cabang Partai Demokrat Kabupaten Ngawi Propinsi Jawa Timur Periode 2017-2022, Nur Rakhmat Juli Purwanto dengan jabatan sebagai Ketua Dewan Pimpinan Cabang Partai Demokrat Kabupaten Bantul Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Periode 2018-2023, Ayu Palaretins dengan jabatan sebagai Ketua Dewan Pimpinan Cabang Partai Demokrat Kabupaten Tegal Provinsi Jawa Tengah Periode 2017-2022, Binsar Trisakti H Sinaga dengan jabatan sebagai Dewan Pimpinan Cabang Partai Demokrat Kabupaten Samosir Provinsi Sumatera Utara Periode 2017-2022. Empat eks kader Partai Demokrat menunjuk Yusril Ihza Mahendra dkk sebagai kuasa hukumnya.¹⁹

Permohonan didaftarkan ke Mahkamah Agung dengan Nomor Perkara 39 P/HUM/2021. Namun, Mahkamah Agung dalam putusannya menyatakan bahwa Permohonan Keberatan Hak Uji Materil dari para Pemohon, tidak dapat diterima dan menghukum para pemohon untuk membayar biaya perkara sebesar Rp 1.000.000 (satu juta rupiah).²⁰ Mahkamah Agung menyebutkan tidak berwenang memeriksa, mengadili, dan memutus objek permohonan tersebut. Menurut Juru Bicara Mahkamah Agung Andi Samsan Nganro. Setidaknya, ada 4 (empat) pertimbangan Mahkamah Agung tidak menerima permohonan judicial review

¹⁹ Lihat Putusan Mahkamah Agung Nomor 39 P/HUM/2021, diakses pada tanggal 31 Oktober 2022, pukul 16.00 WIB.

²⁰ Lihat Putusan Mahkamah Agung Nomor 39 P/HUM/2021, diakses pada tanggal 31 Oktober 2022, pukul 16.00 WIB.

(JR) Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) Partai Demokrat tersebut. *Pertama*, Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik bukan norma hukum yang mengikat umum tetapi hanya mengikat internal partai politik yang bersangkutan, *Kedua*, Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) tidak memenuhi unsur sebagai suatu peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada pasal 1 Angka 2 dan Pasal 8 Undang-Undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, *Ketiga*, partai politik bukan lembaga negara, badan, atau lembaga yang dibentuk oleh undang-undang atau pemerintah atas perintah undang-undang, *Keempat*, tidak ada delegasi dari undang-undang yang memerintahkan partai politik untuk membentuk peraturan perundang-undangan.²¹

Namun, Yusril Ihza Mehendra selaku kuasa hukum Pemohon mengatakan bahwa putusan Mahkamah Agung ini sumir tetapi tetap harus dihormati. Ia mengatakan bahwa pertimbangan Mahkamah Agung terlalu sumir dalam memutus persoalan yang sebenarnya rumit yang berkaitannya dengan penerapan asas-asas demokrasi dalam kehidupan partai. Yusril mengatakan bahwa ia tidak sependapat dengan Mahkamah Agung. Ia menilai, Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) tidak sepenuhnya mengikat ke dalam tetapi juga keluar.²²

Maka berdasarkan latar belakang yang dipaparkan di atas maka sangat penting ditulis dalam disertasi yang penulis beri judul: **Rekonstruksi Regulasi**

²¹ <https://nasional.kompas.com/read/2021/11/11/06375291/kandasnya-judicial-review-ad-art-partai-demokrat-di-tangan-ma?page=all>, diakses pada tanggal 4 April 2022, pukul 09.00 WIB

²² <https://nasional.kompas.com/read/2021/11/11/06375291/kandasnya-judicial-review-ad-art-partai-demokrat-di-tangan-ma?page=all>, diakses pada tanggal 4 April 2022, pukul 09.00 WIB.

Pengujian Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Partai Politik Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Berbasis Nilai Keadilan.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka penelitian ini akan membahas 3 (tiga) rumusan masalah adalah sebagai berikut:

1. Mengapa regulasi Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik dalam sistem ketatanegaraan Indonesia belum berbasis nilai keadilan?
2. Bagaimana kelemahan-kelemahan regulasi Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik dalam sistem ketatanegaraan Indonesia saat ini?
3. Bagaimana rekonstruksi regulasi pengujian Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik dalam sistem ketatanegaraan Indonesia berbasis nilai keadilan?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka penelitian ini akan merumuskan 3 (tiga) tujuan penelitian adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis regulasi Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang belum berbasis nilai keadilan.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis kelemahan-kelemahan regulasi anggaran dasar dan anggaran rumah tangga (AD/ART) partai politik dalam sistem ketatanegaraan Indonesia saat ini.

3. Untuk melakukan rekonstruksi regulasi pengujian Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik dalam sistem ketatanegaraan Indonesia berbasis nilai keadilan.

D. Kegunaan Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian penelitian ini, maka disertasi ini akan merumuskan kegunaan penelitian yang akan dibagi menjadi dua, yakni kegunaan teoritis dan kegunaan praktis.

1. Kegunaan Teoritis

- a. Penelitian ini berguna bagi perkembangan bidang keilmuan hukum tata negara, terutama tentang pengujian Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik dalam sistem ketatanegaraan Indonesia berbasis nilai keadilan
- b. Penelitian ini berguna untuk perkembangan akademik di perguruan tinggi terutama dalam menunjang mata kuliah hukum tata negara di masa mendatang

2. Kegunaan Praktis

- a. Penelitian ini diharapkan dapat berguna dan menjadi rujukan bagi kader dan pengurus partai politik yang dirugikan hak konstitusionalnya oleh Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik.
- b. Penelitian ini dapat berguna pengambil kebijakan dalam pembentukan undang-undang baik DPR maupun presiden dalam merevisi (*ius constitutuendum*) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Undang-Undang

Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik dan bagi pengurus pusat partai politik khususnya dalam membuat dan menyusun Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik yang partisipatif dan demokratis di masa mendatang.

E. Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual dalam disertasi ini adalah: Pengujian, Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART), Partai Politik, Sistem Ketatanegaraan Indonesia, Berbasis Nilai Keadilan, dengan kerangka konseptual sebagai berikut :

1. Rekontruksi

Rekontruksi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) diartikan dengan penyusunan dan penggambaran kembali.²³ Menurut kamus ilmiah, rekonstruksi adalah penyusunan kembali; peragaan (contoh ulang) (menurut perilaku/tindakan dulu); pengulangan kembali (seperti semula).²⁴ Sehingga dalam hal ini dapat diambil kesimpulan bahwasanya rekonstruksi merupakan sebuah pembentukan kembali atau penyusunan ulang untuk memulihkan hal yang sebenarnya yang awalnya tidak benar menjadi benar. Yang ingin direkonstruksi dalam penelitian ini adalah regulasi pengujian Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik berbasis nilai keadilan. Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik yang merupakan konstitusi bagi partai politik dalam proses pembentukan dan penyusunannya

²³ <https://www.kamusbesar.com/rekonstruksi>, diakses pada tanggal 6 April 2022, pukul 10.00 WIB.

²⁴ <http://eprints.umm.ac.id/37802/3/jiptummpg-gdl-dwinuriman-48997-3-bab2.pdf>, diakses pada tanggal 6 April 2022, Pukul 10.00 WIB.

melibatkan partisipasi segenap kader partai politik yang bersangkutan baik yang ada di pusat maupun di daerah. Dengan adanya keterlibatan kader partai politik di semua tingkatan tersebut maka ada rasa memiliki kader terhadap konstitusi parpol tersebut, sehingga Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik tidak dibuat hanya oleh pengurus partai yang berada di tingkat pusat.

2. Regulasi

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), regulasi diartikan sebagai peraturan. Arti lain dari regulasi adalah penataan.²⁵ Pengertian regulasi adalah sekumpulan instrumen abstrak yang disusun dalam sebuah kesatuan untuk mengontrol tindakan atau perilaku orang akan suatu hal. Dengan adanya regulasi, manusia dituntut untuk bertindak sesuai kehendak bebasnya tapi penuh dengan tanggung jawab.²⁶ Regulasi yang dimaksud dalam penelitian ini adalah Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik yang ada di setiap partai politik baik partai politik yang memiliki kursi di DPR RI (partai politik parlemen) maupun yang tidak yang memiliki kursi di DPR RI (partai politik nonparlemen). Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik merupakan regulasi internal partai politik yang mengikat seluruh kader partai politik bersangkutan baik yang berada di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Regulasi Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai

²⁵ <https://kbbi.lektur.id/regulasi>, diakses pada tanggal 28 September 2022, pukul 17.00 WIB.

²⁶ <https://www.gramedia.com/literasi/regulasi/> diakses pada tanggal 28 September 2022, pukul 17.00 WIB

politik hanya satu di setiap partai politik dan berlaku bagi semua jenjang kepartaian mulai dari tingkat pusat hingga daerah.

3. Pengujian

Pengujian dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah proses, cara, perbuatan menguji, pemeriksaan atas transaksi keuangan; audit, pengujian dengan tekanan air yang dilakukan pada sebuah ruang atau tangki dengan cara mengisi ruang atau tangki itu dengan air.²⁷ Pengujian yang dimaksud dalam disertasi ini adalah pengujian sesuatu yang telah berlaku dan sudah ada. Dalam hal ini adalah Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik di Indonesia. Tidak hanya itu, yang diuji di sini adalah Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik yang telah disahkan oleh Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia.

Pengujian dalam bahasa Belanda disebut dengan *toetsingrecht* (hak uji atau menguji) dan dalam bahasa Inggris disebut dengan *review* (menguji). Yang diuji dalam konteks ini adalah Anggaran Dasar dan Rumah Tangga (AD/ART) partai politik yang telah menjadi peserta pemilu di Indonesia. Konsep tentang pengujian ini muncul karena adanya pemikiran tentang hierarki peraturan perundang-undangan dan merupakan akibat dari pengaruh pemikiran tentang hukum yang dikembangkan Hans Kelsen. Hans Kelsen mengatakan hukum adalah suatu hierarki mengenai hubungan normatif, bukan suatu hubungan sebab-akibat dan esensinya adalah terletak pada yang seharusnya ada (*ought*) dan yang ada (*is*)

²⁷ <https://kbbi.web.id/pengujian>, diakses pada tanggal 28 September 2022, pukul 17.30 WIB.

(*sollen und sein*).²⁸ Tak hanya itu, nilai validitas suatu hukum terletak pada kesesuaiannya dengan norma-norma lainnya terutama norma dasar, termasuk Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik.

Setiap isi norma, termasuk Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik memiliki daya ikat dan daya paksa, karena berdasar dari norma dasar yang spesifik, memiliki validitas yang diyakini dan dipandang sebagai norma yang paling tinggi (akhir).²⁹ Sifat statis, karena norma tersebut mempunyai pengertian umum yang dapat dijadikan dalam membentuk norma khusus. Peraturan dasar yang ada dalam Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik dapat menjadi rujukan dan pedoman dalam membentuk peraturan yang bersifat internal di partai politik. Setiap peraturan internal di partai politik tersebut tidak boleh bertentangan dan menyimpang dari Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik.³⁰

4. Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, Anggaran Dasar adalah peraturan penting yang menjadi dasar peraturan yang lain-lain (bagi perusahaan, perkumpulan, dan sebagainya). Sedangkan Anggaran Rumah Tangga (ART) adalah peraturan pelaksanaan anggaran dasar (bagi perusahaan, perkumpulan, dan sebagainya).³¹ Anggaran Dasar/Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik adalah peraturan yang sangat penting bagi parpol. Tanpa Anggaran Dasar

²⁸ Zainal Arifin Hoesin, *Op.cit*, hlm. 20

²⁹ *Ibid*, hlm. 21

³⁰ *Ibid*

³¹ <https://www.google.com/search?q=Anggaran+Dasar++dan+Anggaran+Rumah+Tangga+dalam+Kamus+Besar+Bahasa+Indonesia>, diakses pada tanggal 28 September 2022, pukul 18.00 WIB.

dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) maka partai politik tidak akan disahkan oleh Kementerian Hukum dan HAM sebagai partai politik yang sah di Indonesia. Menurut Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik yang telah diubah dengan Undang-Undang No 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik, Anggaran Dasar Partai Politik, selanjutnya disingkat AD adalah peraturan dasar partai politik dan Pasal 1 angka 3 Anggaran Rumah Tangga Partai Politik, selanjutnya disingkat ART adalah peraturan yang dibentuk sebagai penjabaran AD. Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik disahkan oleh Kementerian Hukum dan HAM melalui surat keputusan yang bersifat keputusan/penetapan (*beshikking*). Keputusan yang bersifat keputusan/penetapan (*beshikking*) ini dapat menjadi objek gugatan dalam perkara tata usaha negara (TUN). Tak hanya itu, Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik menjadi konstitusi tertulis bagi parpol. Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik inilah yang menjadi pedoman bagi segenap kader, pengurus parpol di segala jenjang kepengurusan baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah dan menjadi rujukan dalam pembentukan peraturan di tataran internal partai. Pembentukan peraturan di tataran internal partai tak boleh bertentangan dengan Undang-Undang No 2 Tahun 2008 yang telah diubah dengan Undang-Undang No 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik. Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik tersebut menjadi pedoman dalam pembentukan peraturan di internal parpol.

5. Partai Politik

Partai politik dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) 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 dan masyarakat.³² Partai politik berasal dari kata *party* (bagian, atau sekelompok) orang yang berkumpul dan mempunyai tujuan, ide dan gagasan yang sama. Partai politik dibentuk adalah untuk menjadi peserta pemilu dan guna merebut kekuasaan secara konstitusional.

Menurut Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik sebagaimana yang telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik, yang dimaksud dengan partai politik adalah sebagai organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Berdasarkan Pasal 1 Angka 1 UU Partai Politik di atas, setidaknya ada 5 (lima) unsur dalam definisi partai politik tersebut: a) Suatu Organisasi yang bersifat nasional, b) Dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia, c) Dibentuk secara sukarela, d) atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota,

³²<https://www.google.com/search?q=Partai+Politik+dalam+Kamus+Besar+Bahasa+Indonesia&oq=Partai+Politik+dalam+Kamus+Besar+Bahasa+Indonesia>, diakses pada tanggal 28 September 2022, pukul 18.00 WIB.

masyarakat, bangsa dan negara, e Memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Partai politik adalah lembaga infrastruktur ketatanegaraan Republik Indonesia yang mendapat pengaturan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kata-kata partai politik banyak disebutkan dalam UUD 1945, terutama di Pasal 6 UUD 1945. Partai politik menjadi pintu masuk utama dalam pencalonan anggota DPR dan DPRD, pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah, presiden dan wakil presiden. Hingga sejauh ini, belum ada pintu masuk pencalonan presiden dan/atau wakil presiden selain dari partai politik. Belum ada pintu bagi pencalonan presiden dan/atau wakil presiden dari jalur perseorangan. Berbeda dengan pencalonan kepala daerah yang menyediakan dua pintu masuk yakni partai politik dan calon independen/perseorangan.

Partai politik sebagai lembaga infrastruktur politik ketatanegaraan mengisi lembaga suprastruktur ketatanegaraan, yakni lembaga legislatif dan eksekutif. Sebagai lembaga infrastruktur ketatanegaraan partai politik mempunyai aturan yang bersifat internal yang harus menjadi pedoman bagi segenap pengurus dan kader partai politik. Aturan internal tersebut kerap disebut dengan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART). Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) inilah yang menjadi dasar dan pijakan bagi pengurus pusat partai politik dalam membuat aturan yang bersifat turunan seperti peraturan partai, surat keputusan partai, pedoman organisasi partai dan peraturan-peraturan lainnya, yang mengikat semua pengurus dan kader partai baik yang berada di

pusat maupun di daerah. Hingga saat ini, belum ada lembaga negara baik Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi yang dapat menguji Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai, lembaga kekuasaan kehakiman Indonesia (baca: Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi), belum memberi jalan untuk itu.

Kekuasaan kehakiman dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia yang berada di puncak Mahkamah Agung (MA) dengan 4 (empat) badan peradilan yang ada di bawahnya, yakni badan peradilan umum, peradilan tata usaha negara, peradilan agama dan peradilan militer dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi (MK). Mahkamah Agung menguji peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang, dan MK menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945. Kewenangan hak menguji (*toetsingrecht*) yang dimiliki hakim dalam melakukan pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi. Kewenangan Mahkamah Agung adalah untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Kekuasaan kehakiman dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 diatur dalam Pasal 24, Pasal 24A, Pasal 24B dan Pasal 24C.

Kewenangan melakukan pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar dan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang dilaksanakan oleh dua lembaga yang berbeda, yakni oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Dengan demikian, pengujian peraturan perundang-undangan di Indonesia ada di dua atap, yaitu atap

Mahkamah Konstitusi untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar dan atap Mahkamah Agung untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang. Pengujian di Makamah Konstitusi adalah produk hukum yang dibuat oleh DPR dan Presiden (UU), termasuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu). Sementara, pengujian di Mahkamah Agung adalah produk hukum yang dibuat oleh presiden, lembaga legislatif (DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota dan eksekutif di daerah (gubernur, bupati dan walikota).

Partai politik sebagai lembaga infrastruktur ketatanegaraan yang akan mengisi lembaga suprastruktur ketatanegaraan. Jika tidak ada partai politik maka lembaga suprastruktur ketatanegaraan tidak akan terisi dan mengalami kekosongan. Lembaga infrastruktur ketatanegaraan yang lain seperti pers/media massa, kelompok kepentingan, kelompok penekan dan figur/tokoh mempunyai fungsi dan peranan yang berbeda sehingga tidak dapat mengisi lembaga suprastruktur ketatanegaraan Republik Indonesia.

Pengujian Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik yang dimaksud dalam kerangka konseptual ini tentu pengujian yang berlaku dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia yang masih berlaku di Indonesia. Partai politik juga memiliki kaitan dengan lembaga suprastruktur politik ketatanegaraan, yakni DPR, Presiden dan/atau Wakil Presiden yang berasal dari kader partai politik dan diusulkan oleh partai politik dan gabungan partai politik sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Partai politik-lah yang mengisi lembaga suprastruktur politik tersebut lewat kontestasi pemilu yang dilaksanakan setiap lima tahun sesuai perintah Pasal 22E Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Misalnya, DPR adalah kader partai politik dan calon Presiden dan Wakil Presiden adalah kader partai politik. partai politik menjadi tempat bersumbernya lembaga DPR dan Presiden dan Wakil Presiden yang dipilih oleh rakyat setiap lima tahun melalui pemilu serentak yang telah digelar sejak tahun 2019 lalu, dan akan berlangsung kembali pada 2024 mendatang.

Dilihat dari segi statusnya sebagai suatu subjek hukum, partai politik merupakan subjek hukum yang berbentuk suatu badan hukum perdata yang didirikan oleh sekelompok masyarakat yang mempunyai tujuan dan kepentingan politik yang sama. Akan tetapi pada segi lain, partai politik juga menjalankan peran publik dengan menyerap dan menyalurkan aspirasi warga negara (rakyat) melalui lembaga-lembaga negara resmi sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.³³ Mengingat pentingnya kedudukan suatu partai politik untuk melaksanakan kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merupakan negara hukum maka aspek hukum yang mengatur mengenai partai politik,³⁴ termasuk mengenai pengujian Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia sangat penting mendapatkan kajian dan perhatian.

Salah satu wujud manifestasi kebebasan berserikat adalah ditandai dengan kehadiran partai politik. Partai politik dalam sebuah negara demokrasi memegang

³³ Dwi Darajatun Patra Suwito, *Aspek Hukum Perselisihan Internal Partai Politik* (Jakarta: Adi Sarana Nusantara, 2016), hlm 3.

³⁴ *Ibid*

peranan penting karena ia menjadi penghubung antara kepentingan masyarakat dan negara terutama dalam proses-proses pengambilan keputusan negara. Dari sisi terminologis, istilah partai membawa gagasan tentang bagian (*part*). Istilah *part* masuk ke dalam bahasa Perancis *partager* yang artinya membagi-bagi dan masuk dalam bahasa Inggris *partaking* mengadakan kemitraan dan berpartisipasi. Sedangkan partai politik sendiri berasal dari bahasa Yunani yakni Polis yang berarti Kota yang berstatus negara Kota (*city state*). Dalam negara Kota orang berinteraksi semata-mata demi mencapai kesejahteraan (kebaikan) di dalam hidupnya.

Partai politik sendiri merupakan sarana bagi warga negara untuk turut serta atau berpartisipasi dalam proses pengelolaan negara. Secara umum dapat dikatakan bahwa partai politik adalah suatu kelompok yang terorganisir yang anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai dan cita-cita yang sama. Tujuan kelompok ini adalah untuk memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik (biasanya) dengan cara konstitusional untuk melaksanakan programnya.³⁵

Dalam Al-Qur'an kata partai politik disebut dengan perkataan Hizb. Partai Hizb secara lughawi, mempunyai makna: Pertama, suatu komunitas yang memiliki kesamaan konsep dan aktivitas. Kedua, kumpulan yang memiliki kekuatan dan persaudaraan, Ketiga, kader serta partisipannya. Sehingga kalau mengikuti istilah partai atau hizb adalah suatu kumpulan masyarakat yang menyatu karena memiliki arah, sasaran dan tujuan yang sama.³⁶ Perkataan Hizb

³⁵ Miriam Budiardjo " *Dasar-dasar Ilmu Politik dalam Emy Hajar Abra* " *Rekonstruksi Asas Partai Politik di Indonesia*, Penerbit Thafa Media, hlm. 28.

³⁶ Muhammad Imarah, 1419 Ma'rakatul Baina AlGharby Wa Islami Kairo dalam dalam Emy Hajar Abra" *Rekonstruksi Asas Partai Politik, Ibid*, hlm. 29.

terdapat beberapa kali dalam Alquran antaranya dalam Surat Alahzab(33;22) dan Surat Almaidah (5.56) yang artinya” Dan taklala orang-orang mukmin melihat partai-partai musuh telah bersekutu, mereka berkata: inilah yang dijanjikan Allah dan Rasulnya. Dan demikian itu tidaklah menambah kepada mereka keimanan dan ketundukan. Dan Surat Almaidah berbunyi” Dan barang siapa mengambil Allah, Rasulnya dan orang-orang beriman menjadi walinya maka sesungguhnya partai Allah (hisbullah) inilah yang pasti menang.

Partai politik mempunyai posisi (status) dan peranan (*role*) yang sangat penting dalam setiap sistem demokrasi. Partai memainkan peran sebagai penghubung yang sangat strategis antara prose-proses pemerintahan dengan warga negara. Bahkan banyak yang berpendapat bahwa partai politik-lah yang sebetulnya menentukan demokrasi, seperti dikatakan oleh Schattscheider (1942), “*political parties created democracy*”. Karena itu, partai merupakan pilar yang sangat penting untuk diperkuat derajat pelembagaannya (*the degree of institutionalization*) dalam setiap sistem politik yang demokratis. Bahkan, oleh Schattscheider dikatan pula, “*modern democracy is unthinkable save in terms of the parties*”. Mukthie Fadjar menegaskan fungsi partai politik secara umum adalah: *Pertama*, sebagai sarana komunikasi politik, yaitu di satu pihak merumuskan kepentingan dan menggabungkan atau menyalurkan kepentingan masyarakat untuk disampaikan dan diperjuangkan kepada pemerintah, sedangkan di pihak lain juga berfungsi menjelaskan dan menyebarluaskan kebijakan pemerintah kepada masyarakat (khususnya anggota partai politik), *Kedua*, sebagai sarana sosialisasi politik yaitu proses dimana seseorang memperoleh pandangan,

orientasi, dan nilai-nilai dari masyarakat di mana dia berada, *Ketiga*, sebagai sarana rekrutmen politik yakni proses melalui mana partai mencari anggota baru dan mengajak orang yang berbakat untuk berpartisipasi dalam proses politik, *Keempat*, sebagai sarana pengatur konflik yakni bahwa dalam negara demokrasi yang masyarakatnya terbuka dan plural, perbedaan dan persaingan pendapat sangatlah wajar, akan tetapi sering menimbulkan konflik sosial yang sangat luas.

6. Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Kata sistem dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) Online diartikan sebagai perangkat unsur yang secara teratur saling berkaitan membentuk suatu totalitas. Misalnya sistem pencernaan, sistem pernapasan dan lain sebagainya.³⁷ Sistem juga diartikan sebagai susunan yang teratur dari pandangan, teori, asas, dan sebagainya. KBBI juga mendefinisikan pengertian sistem sebagai sebuah metode.³⁸ Ketatanegaraan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) On line adalah ihwal tata negara (politik dan sebagainya). Ketatanegaraan berasal dari kata dasar tata, sementara Indonesia dalam disertasi ini menunjukkan tempat atau negara mana yang dijadikan objek penelitian.

7. Nilai Keadilan

Keadilan berasal dari kata Adil. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia on line adalah sama berat dan tidak berat sebelah, tidak memihak dan berpihak kepada yang benar dan tidak sewenang-wenang. Sementara keadilan adalah suatu

³⁷ <https://kbbi.web.id/sistem>, diakses pada tanggal 29 September 2022, pukul 16.00 WIB

³⁸ <https://www.google.com/search?q=Sistem+Dalam+Kamus+Besar+Bahasa+Indonesia&oq=Sistem+Dalam+Kamus+Besar+Bahasa+Indonesia>

sifat atau perbuatan atau perlakuan yang adil.³⁹ Keadilan pada hakikatnya adalah memperlakukan seseorang atau pihak lain sesuai dengan hak dan kewajibannya. Yang menjadi hak setiap orang adalah diakui dan diperlakukan sesuai dengan harkat dan martabatnya yang sama derajatnya, yang sama hak dan kewajibannya, tanpa membedakan suku, derajat, keturunan, harta, pendidikan maupun agamanya. Hakikat keadilan dalam Pancasila, UUD 1945, dan GBHN, kata adil terdapat pada : Sila ; 1. Pancasila yaitu Sila ke dua dan ke lima 2. 2 Pembukaan UUD 1945 yaitu alinea II dan IV 3. GBHN 1999-2004 tentang visi.⁴⁰

Sedangkan di dalam Ensiklopedi Indonesia, disebutkan bahwa kata “adil” (bahasa Arab ; ‘adl) mengandung pengertian: Tidak berat sebelah atau tidak memihak ke salah satu pihak, memberikan sesuatu kepada setiap orang sesuai dengan hak dan kewajibannya yang harus diperolehnya, mengetahui hak dan kewajiban, mengerti mana yang benar dan mana yang salah, bertindak jujur dan tepat menurut peraturan atau syarat dan kaidah yang telah ditetapkan, tidak sewenang-wenang, kejam dan maksiat atau berbuat dosa, orang yang berbuat adil, kebalikan dari fasiq (orang yang tidak mengerjakan perintah).⁴¹

Pengertian kata “adil” yang lebih menekankan pada “tindakan yang tidak berdasarkan kesewenang-wenangan dan sesungguhnya pada setiap diri manusia telah melekat sumber kebenaran yang disebut hati nurani. Tuhanlah yang

³⁹<https://www.google.com/search?q=Keadilan+dalam+kamus+besar+bahasa+Indonesia&oq=Keadilan+&aqs=chrome.1.69i5912j69i57j015.3835j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8>, diakses pada tanggal 20 Februari 2022, pukul 14.00 WIB

⁴⁰ I Gde Sunaraya Pandit, ” *Konsep Keadilan dalam Perspektif Boetika Administrasi Publik*, <file:///E:/86-Article%20Text-458-1-10-20170316.pdf>, diakses pada tanggal 20 Februari 2022, pukul 14.00 WIB

⁴¹ I Gde Sunaraya Pandit, ” *Konsep Keadilan dalam Perspektif Boetika Administrasi Publik*, <file:///E:/86-Article%20Text-458-1-10-20170316.pdf>, diakses pada tanggal 20 Februari 2022, pukul 14.00 WIB.

menuntun hati nurani setiap manusia beriman agar sanggup berbuat adil sesuai dengan salah satu sifat-Nya yang Maha Adil. Kata “keadilan” dapat juga diartikan sebagai suatu tindakan yang tidak berdasarkan kesewenang-wenangan, atau tindakan yang didasarkan kepada norma-norma (norma agama, norma kesusilaan, norma kesopanan, maupun norma hukum, norma etika).⁴²

Islam juga menyuruh setiap orang untuk bersikap adil dan tidak mengikuti hawa nafsunya walaupun terhadap diri sendiri dan keluarganya sesuai dengan Q.S Al Nisa ayat 135 yang berbunyi:

Wahai orang-orang yang beriman, jadilah kamu orang yang benar-benar penegak keadilan, menjadi saksi karena Allah biarpun terhadap dirimu sendiri atau ibu bapak dan kaum kerabatmu. Jika ia kaya atau miskin, maka Allah lebih tahu kemaslahatannya. Maka janganlah kamu mengikuti hawa nafsu untuk menyimpang dari kebenaran. Dan jika kamu memutarbalikkan (kata-kata) atau enggan menjadi saksi, sesungguhnya Allah adalah maha mengetahui segala apa yang kamu kerjakan.

Bersikap adil juga dilakukan terhadap kelompok lain meskipun mereka adalah kelompok yang tidak disukai, sesuai dengan Q.S Al-Nisa,

“Hai orang-orang yang beriman, hendaklah kamu jadi orang-orang yang selalu menegakkan (kebenaran) karena Allah menjadi saksi dengan adil. Dan janganlah sekali-kali kebencianmu terhadap sesuatu kaum mendorong kamu untuk berlaku tidak adil. Berlaku adillah karena adil itu lebih dekat kepada taqwa. Dan bertakwalah kepada Allah, sesungguhnya Allah Maha Mengetahui apa yang kamu kerjakan.

F. Kerangka Teori

Kerangka teori dalam disertasi ini, penulis klasifikasi (kelompokkan) menjadi *Grand Theory*. Sebagai grand teori dari disertasi ini adalah teori keadilan dan teori konstitusi, *Middel theory* adalah teori kedaulatan rakyat dan teori

⁴² I Gde Sunaraya Pandit,” *Konsep Keadilan dalam Perspektif Boetika Administrasi Publik*, <file:///E:/86-Article%20Text-458-1-10-20170316.pdf>, diakses pada tanggal 20 Februari 2022, pukul 14.00 WIB

hierarki norma hukum, sedangkan sebagai *Aplied Theory* adalah teori hukum progresif. Kelima teori ini akan digunakan untuk membedah dan mendalami disertasi ini dengan uraian sebagai berikut:

A. Teori Keadilan

Nilai kemanusiaan yang dibawa oleh Islam dan dijadikan sebagai pilar kehidupan pribadi, rumah tangga dan masyarakat adalah keadilan.⁴³ Sehingga Alqur'an menjadikan keadilan di antara manusia itu sebagai hadaf (tujuan) risalah langit. Sebagai mana firman Allah yang berbunyi”

“Sesungguhnya Kami telah mengutus Rasul-rasul kami dengan membawa bukti-bukti yang nyata dan telah Kami turunkan bersama mereka Al-kitab dan neraca keadilan supaya manusia dapat melaksanakan keadilan (QS. Alhadid: 25).

Keadilan hanya bisa dipahami jika ia diposisikan sebagai keadaan yang hendak diwujudkan oleh hukum. Upaya untuk mewujudkan keadilan dalam hukum tersebut merupakan proses yang dinamis dan memakan banyak waktu. Upaya ini seringkali juga didominasi oleh kekuatan-kekuatan yang bertarung dalam kerangka umum tatanan politik untuk mengaktualisasikannya.⁴⁴

Islam merupakan *mashdar* (kata benda asal) yang melahirkan kata kerja *aslama* yang berarti tunduk atau berserah diri, karena orang yang masuk Islam berarti telah berserah diri kepada Allah sehingga ia pun mendapatkan kedamaian lahir dan bathin. Dari akar kata yang sama pula terdapat kata kerja *salima* yang berarti selamat, aman, dan damai, karena agama ini membawa konsep

⁴³ Fuji Rahmadi P “ *Teori Keadilan (Theory of Justice) Kajian dalam Perspektif Filsafat Hukum Islam dan Barat* <https://media.neliti.com/media/publications/285273-teori-keadilan-theory-of-justice-kajian-a66b5bdc.pdf>, diakses pada tanggal 2 Maret 2022, pukul 10.00 WIB.

⁴⁴ Fuji Rahmadi P “ *Teori Keadilan (Theory of Justice) Kajian dalam Perspektif Filsafat Hukum Islam dan Barat* <https://media.neliti.com/media/publications/285273-teori-keadilan-theory-of-justice-kajian-a66b5bdc.pdf>, diakses pada tanggal 2 Maret 2022, pukul 10.00 WIB.

keselamatan di dunia dan akhirat serta kedamaian dalam konteks hubungan sosial dan antar kelompok. Kedamaian, termasuk keadilan juga menjadi prinsip dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.⁴⁵ Menurut Islam, manusia adalah makhluk yang dikaruniai Allah suatu kemuliaan (karamah) dengan bentuk fisik yang indah dan kemampuan berpikir (aql ratio) yang dilengkapi dengan hati nurani (qalb atau fuad, conscience) sebagaimana disebutkan dalam Q.S Al-Tin ayat 5 “ sesungguhnya kami telah menciptakan manusia dalam bentuk yang sebaik-baiknya.⁴⁶

Dalam Q.S Al Isra, ayat 70”

Dan sesungguhnya telah Kami muliakan anak-anak Adam, Kami angkut mereka di daratan dan di lautan. Kami beri mereka reski dari yang baik-baik dan Kami lebihkan mereka dengan kelebihan yang sempurna atas kebanyakan makhluk yang telah Kami ciptakan.⁴⁷

Dalam Al Qur'an terdapat perintah sangat jelas dan tegas agar setiap orang menegakkan keadilan, lebih khusus lagi bagi seorang pemimpin. Membela keadilan artinya memperjuangkan hak seseorang yang memang menjadi miliknya yang terampas. Ada pun orang yang berbuat baik artinya dia berbagi kebaikan yang dia miliki untuk orang lain.⁴⁸ Bahkan, dalam Al Qur'an bobot nilai perjuangan menegakkan keadilan lebih diutamakan dibandingkan berbuat kebaikan. Sampai-sampai ada semacam konsensus di kalangan ulama, pemimpin yang adil lebih baik ketimbang pemimpin yang baik dan saleh, tetapi lembek dalam memperjuangkan keadilan. Sebab, kesalehan itu lebih bersifat pribadi,

⁴⁵ Masykuri Abdillah” *Islam Agama Kedamaian Merawat Kemajemukan dan Kerukunan di Indonesia*, Penerbit Buku Kompas, 2021, hlm. 3.

⁴⁶ *Ibid*, hlm. 50

⁴⁷ *Ibid*

⁴⁸ Komaruddin Hidayat, *Negara, Agama, dan Rakyat*, Harian Kompas, 26 Februari 2022, hlm.6.

sedangkan keadilan itu berdampak luas bagi kebaikan masyarakat. Tentu saja pemimpin yang baik, cerdas, dan adil jauh lebih diutamakan.⁴⁹ Nilai-nilai ideal Pancasila, agama dan kemanusiaan ketiganya bertemu bahwa negara dan pemerintah mengemban tugas sangat mulia untuk mencerdaskan, menjejahterakan, dan melindungi warganya. Pemerintah adalah petugas negara dan pelayan rakyat. Rakyat yang memiliki kedaulatan yang dilembagakan ke dalam negara, kemudian negara dan rakyat mempercayakan kepada pemerintah untuk mengawal dan mewujudkan janji dan cita-cita kemerdekaan yang diabadikan dalam UUD 1945 dan aspirasi rakyat itu dikanalisis melalui parpol. Dan menjadi masalah serius dalam kehidupan bernegara jika parpol yang berperan sebagai kanal itu mampat sehingga aspirasi rakyat tidak tersalurkan dengan benar.⁵⁰

B. Teori Konstitusi

Teori konstitusi digagas dan dikembangkan oleh Hans Kelsen, yang hidup pada kurun waktu (1 Oktober 1881-19 April 1973). Ia merupakan seorang ahli hukum Austria yang juga seorang filsuf hukum dan filsafat politik. Semasa hidupnya, Hans Kelsen memberikan banyak teori yang berkaitan dengan ilmu hukum. Tak hanya itu, pendapat-pendapat yang ia kemukakan pun banyak dijadikan rujukan bagi perkembangan ilmu hukum. Hans Kelsen menyatakan bahwa konstitusi negara biasanya juga disebut sebagai hukum fundamental negara, yaitu dasar dari tata hukum nasional. Dan secara yuridis dapat pula bermakna norma-norma yang mengatur proses pembentukan undang-undang,

⁴⁹ *Ibid*

⁵⁰ *Ibid*

disamping mengatur pembentukan dan kompetensi dari organ eksekutif dan yudikatif.⁵¹

Teori Konstitusi juga merupakan aturan yang amat penting bagi setiap bangsa dan negara (*nation state*), baik yang sudah lama merdeka maupun yang baru saja memperoleh kemerdekaannya. Konstitusi memiliki fungsi untuk mengorganisir kekuasaan agar tidak dapat digunakan secara paksa dan sewenang-wenang. Teori konstitusi dikembangkan juga oleh Montesquieu dalam bukunya *L'esprit des lois* (1748). Ia menyebutkan juga konstitusi dengan istilah konstitusionalisme, dalam gagasan konstitusionalisme, konstitusi atau undang-undang dasar tak hanya merupakan suatu dokumen yang mencerminkan penelusuran atas hubungan-hubungan kekuasaan (*anatomy of power relationship*), seperti antara eksekutif, legislatif dan yudisial. Dalam gagasan konstitusionalisme, konstitusi atau UUD dipandang sebagai suatu lembaga yang mempunyai suatu fungsi khusus, yaitu membatasi kekuasaan di satu pihak dengan melakukan perimbangan kekuasaan antara eksekutif, parlemen dan peradilan yang disebut *Maarseveen* sebagai fungsi regulatif dari konstitusi.⁵² Sementara di pihak lain, konstitusi menjamin hak-hak asasi dan hak-hak politik dari warga negaranya.⁵³

Setiap negara, termasuk partai politik bagaimana pun sederhana tingkat pertumbuhannya, senantiasa memiliki seperangkat kaidah yang mengatur susunan organisasi negara yang terdiri dari organ-organ atau jabatan-jabatan kenegaraan.

⁵¹ Ellydar Chaidir dalam Fajlurrahman Jurdi “*Hukum Tata Negara Indonesia*” Penerbit Prenadamedia Group, cet 1, 2019, hlm. 114.

⁵² Henc van Maarseveen dan Ger van der Tang” *Written Constitution: A Computerized* dalam Himawan Estu Bagijo,” *Negara Hukum & Mahkamah Konstitusi Perwujudan Negara Hukum yang Demokratis Melalui Wewenang Mahkamah Konstitusi Dalam Pengujian Undang-Undang*, Laksbang Grafika, Yogyakarta, hlm 26.

⁵³ *Ibid*

Perangkat kaidah semacam inilah yang dinamakan dengan konstitusi, termasuk Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) bagi partai politik. Dengan demikian maka tidak ada negara tanpa konstitusi dan tidak pula ada partai politik tanpa Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART). Namun demikian, tidak pula ada negara, termasuk partai politik yang memiliki konstitusi atau Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga, yang persis sama. Satu-sama lain ada perbedaannya baik karena latar sejarah, budaya, ideologi, maupun falsafah negara tersebut.

Konstitusi diartikan sebagai sekelompok ketentuan yang mengatur organisasi negara dan susunan pemerintahan suatu negara. Dicey membedakan antara ketentuan konstitusi yang mempunyai sifat hukum dan tidak mempunyai sifat hukum. Tidak ada negara yang tidak mempunyai konstitusi di dunia ini, walaupun negara itu kecil, jumlah penduduknya tak banyak pasti mempunyai konstitusi. Menurut Cheryl Saunders, seorang Guru Besar Hukum Tata Negara pada Universitas Melbourne Australia mengatakan bahwa *a constitution is more than social contract... it is rather an expression of the general will of nation, It is a reflection of its history, fears, concern, aspirations and ondeed, the soul of the nation* (konstitusi sebuah negara haruslah merupakan catatan kehidupan sebuah bangsa sekaligus mimpi yang belum terselesaikan. Konstitusi itu haruslah menjadi otobiografi nasional yang mencerminkan kemajemukan masyarakatnya, harus

menuliskan visi seluruh masyarakat dan dapat meyakinkan bahwa dalam konstitusi itu semua mimpi dan tujuan seluruh masyarakat dapat tercapai.⁵⁴

KC Wheare menjelaskan secara umum kata konstitusi digunakan dalam dua arti. Pertama, dalam arti luas konstitusi digunakan untuk menggambarkan keseluruhan sistem pemerintahan suatu negara, kumpulan aturan yang membentuk dan mengatur pemerintahan. Aturan-aturan tersebut ada yang bersifat hukum dalam arti pengadilan-pengadilan mengakui dan menerapkan aturan-aturan itu, dan ada pula yang bukan hukum atau ekstra legal yang berbentuk *usages, understanding, custom atau konvensi* karena pengadilan tidak mengakuinya sebagai hukum. Kedua, dalam arti sempit adalah konstitusi merupakan kumpulan aturan penyelenggaraan negara yang dimuat dalam sebuah dokumen⁵⁵, misalnya UUD 1945 yang menjadi hukum dasar negara Indonesia disebut dengan konstitusi, termasuk Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/RT) partai politik merupakan sebuah konstitusi bagi partai politik di Indonesia.

Menurut Prajudi Atmosudirdjo (dalam kata pengantar Terjemahan Konstitusi-Konstitusi Se-Dunia) berpendapat bahwa konstitusionalisme adalah paham yang menghendaki suatu pemerintahan⁵⁶, termasuk partai politik konstitusional. Pemerintahan konstitusional bukan hanya berarti negara itu hanya memiliki undang-undang dasar, akan tetapi syarat-syarat suatu pemerintahan

⁵⁴ Cheryl Saunders” *Women and Constitution Making, Makalah pada Konferensi Internasional Mengenai Women, Peace Building and Constitution Making*, Sri Langka, Mei 2002 dalam Bagir Manan, Susi Dwi Harijanti, *Memahami Konstitusi Makna dan Aktualisasi*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2014, hlm. ix

⁵⁵ K.C Wheare, *Modern Constitution*, dalam Bagir Manan, Susi Dwi Harijanti, *Memahami Konstitusi dan, Ibid*, hlm. x

⁵⁶ I Dewa Gede Atmadja, *Hukum Konstitusi Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945*, (Malang: Setara Press, 2012), hlm. 20.

konstitusional haruslah memenuhi. Pertama, ada pemisahan dan pembagian kekuasaan negara, Kedua, ada badan perwakilan yang merupakan perwakilan rakyat yang representatif, Ketiga, ada suatu stabilitas prosedural, artinya prosedur kehidupan politik dalam negara tidak sering berubah karena jika prosedur politik sering berubah akan membingungkan rakyat, Keempat, akuntabilitas pemerintah artinya setiap aparatur negara harus bertanggung jawab atas pelayanannya kepada publik, dan pemerintah sebagai pejabat publik harus memberi pelayanan publik secara profesional, Kelima, transparansi atau keterbukaan pemerintahan.⁵⁷

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai sebuah hukum dasar bagi negara Indonesia memiliki landasan yang kuat menegakkan doktrin konstitusionalisme. Landasan itu mencakup: a) konsensus tentang tujuan negara berdasarkan falsafah negara Pancasila, tersurat dan tersirat dalam Pembukaan UUD 1945, b) Pembatasan kekuasaan pemerintah (pasal 1 Ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945, c) konsensus tentang struktur dan prosedur ketatanegaraan (diatur lembaga negara dengan tugas dan wewenangnya masing-masing seperti Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Presiden/Wakil Presiden, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), dan Komisi Yudisial.⁵⁸

Konstitusi hukum dasar yang dijadikan pegangan dalam penyelenggaraan suatu negara, sehingga dalam konstitusi memang terdapat aturan-aturan hukum yang mengatur organ-organ dalam negara, tata cara pembentukan organ-organ

⁵⁷ *Ibid*, hlm. 20-21

⁵⁸ *Ibid*, hlm 21.

tersebut, tata hubungan sesamanya, dan lingkup kerja masing-masing, serta berisi aturan-aturan hukum mengenai tata hubungan timbal balik antara negara dan warga negara, serta penduduknya.⁵⁹ Pengakuan adanya konstitusi atau undang-undang dasar negara baik tertulis maupun tidak tertulis, dapat memberikan suatu pembatasan moril pada kekuasaan legislatif. Sebab, konstitusi merupakan sumber hukum bagi semua peraturan perundang-undangan yang berlaku di negara bersangkutan. Dengan kata lain, konstitusi berguna untuk menentukan pembatasan terhadap kekuasaan sebagai satu fungsi konstitusionalisme dan memberikan legitimasi terhadap kekuasaan pemerintahan.⁶⁰ Pendasaran pengujian pada norma-norma konstitusi adalah karena posisi konstitusi merupakan hukum dasar dan bukan sebuah hukum biasa, hukum yang mempunyai kekuatan mengikat lebih kuat dibandingkan tindakan hukum lainnya dan menempati kedudukan tertinggi dalam tatanan hukum.⁶¹ Adanya mekanisme pengujian peraturan perundang-undangan merupakan syarat yang diperlukan dalam penyelenggaraan kekuasaan yang legitimate dan sah secara hukum serta mencegah terjadinya pemerintahan yang tiran.⁶² Konstitusi-konstitusi modern juga memberikan kewenangan kepada pengadilan untuk menyeimbangkan putusan-

⁵⁹ A. Hamid S. Attamimi “ *Teori Perundang-undangan Indonesia, Suatu Sisi Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan Indonesia yang Menjelaskan dan menjernihkan Pemahaman* dalam Luthfi Widagdo, Eddyono, 2020, *Dinamika Konstitusionalisme di Indonesia*, Cetakan ke -1, Rajawali Pers, hal. 3.

⁶⁰ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Amandemen Konstitusi*, Luthfi Widagdo, Eddyono, 2020, *Dinamika Konstitusionalisme*, *Ibid*

⁶¹ Menurut Blerton Sinani, *A Critical Legal Overview of the Concept of Constitution as the Highest Legal Political Act of the State in the Liht of Constitutional-Judicial Doctrine* dalam Ismail Hasani, *Pengujian Konstitusionalitas Perda*, Jakarta: KPG (Kepustakaan Populer Gramedia, 2020, hlm. 1.

⁶² Menurut Louis L Jaffe, *The Right to Judicial Review*, dalam Ismail Hasani, *Pengujian Konstitusionalitas.....*, *Ibid*, hlm. 1-2.

putusan parlemen dan eksekutif.⁶³ Tujuan pemberian kewenangan itu adalah mencegah terjadinya potensi kekejaman dan kesewenang-wenangan. Parlemen dan eksekutif dengan mesin pembentuk peraturan yang dimilikinya tetap memungkinkan untuk dikoreksi oleh suatu mekanisme peradilan dan pada akhirnya pengadilan yang memutuskan konstitusionalitas sebuah norma.⁶⁴ Menurut pandangan Sri Soemantri, konstitusi sebagai sebuah dokumen merupakan a) hasil perjuangan politik bangsa di waktu yang lampau, b) pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan, baik untuk waktu sekarang maupun untuk masa yang akan datang, c) suatu keinginan, dengan mana perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa hendak dipimpin, d) tingkat-tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa.⁶⁵ Ketika dihubungkan dengan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai landasan yuridis yang mengatur kehidupan bernegara, maka konstitusi atau undang-undang dasar merupakan salah satu sumber hukum yang mempunyai kedudukan yang sangat penting dalam usaha membatasi kekuasaan. Bahkan dalam kajian teori konstitusi, undang-undang dasar diadakan “*to make a fresh star*”.⁶⁶ Dengan demikian, maka ada kaitan erat antara negara dengan konstitusi, sehingga ada yang berpendapat bahwa di satu pihak konstitusi merupakan sendi-sendi yang kuat sehingga menjadi dasar dari setiap

⁶³ Conrado Hubner Mendes, *Constitutional Court and Deliberative Democracy*, dalam Ismail Hasani, *Pengujian Konstitusionalitas*,*Ibid*, hlm. 2.

⁶⁴ Ismail Hasani, *Pengujian Konstitusionalitas*,*Ibid*

⁶⁵ Sri Soemantri Dalam Ketatanegaraan Indonesia Dalam Kehidupan Politik Indonesia, 30 Tahun Kembali ke UUD 1945, dalam Philips. A. Kana, *Konstitusi, Lembaga Negara dan Sistem Pemerintahan*, dalam *Interaksi Konstitusi dan Politik: Konstektualisasi Pemikiran Sri Soemantri*, Pusat Studi Kebijakan Negara Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran (PSKN FH UNPAD), Cetakan Pertama, Bandung, 2016, hlm.151.

⁶⁶K.C Wheare, , dalam Philips. A. Kana, *Konstitusi, Lembaga Negara dan Sistem Pemerintahan*, dalam *Interaksi Konstitusi dan Politik: Konstektualisasi Pemikiran Sri Soemantri*,*Ibid*, hlm. 151-152.

organisasi negara.⁶⁷ Di pihak lain sendi-sendi yang mendasar itu ditinjau dari segi hukum merupakan bentuk peraturan yang tertinggi yang berisi pokok-pokok atau dasar bagi landasan ketatanegaraan dari suatu negara.⁶⁸ Terkait dengan materi muatan atau isi dari konstitusi atau undang-undang dasar, Sri Soemantri berpendapat bahwa konstitusi atau undang-undang dasar mengatur materi muatan yang bersifat pokok, yaitu: a) adanya jaminan terhadap hak asasi manusia dan warga negara, b) ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat mendasar, c) adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat mendasar.⁶⁹

Menurut Hamdan Zoelva, salah satu muatan paling penting dari suatu undang-undang dasar (konstitusi) adalah bagaimana penyelenggaraan kekuasaan negara itu dijalankan oleh organ-organ atau lembaga-lembaga negara yang menyelenggarakan kekuasaan negara merupakan subsistem dari keseluruhan sistem penyelenggaraan kekuasaan negara. Karena itu, Hamdan Zoelva berpendapat, mekanisme dan tata kerja antar organ-organ negara itu sebagai suatu kesatuan yang utuh untuk menjalankan kekuasaan negara. Sistem penyelenggaraan kekuasaan negara tersebut kemudian akan menggambarkan

⁶⁷ Wirjono Projudikoro, *Asas-asas Hukum Tata Negara di Indonesia dalam* Philips. A. Kana, *Konstitusi, Lembaga Negara dan Sistem Pemerintahan*, dalam *Interaksi Konstitusi dan Politik: Konstektualisasi Pemikiran Sri Soemantri*,.....*Ibid*

⁶⁸ Philips. A. Kana, *Konstitusi, Lembaga Negara dan Sistem Pemerintahan*, dalam *Interaksi Konstitusi dan Politik: Konstektualisasi Pemikiran Sri Soemantri*..... *Ibid*

⁶⁹ Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Bandung: Alumni, 2006, hlm. 60

secara utuh cara bekerjanya lembaga-lembaga negara yang diberi kekuasaan untuk mencapai tujuan negara.⁷⁰

Teori konstitusi yang akan digunakan dalam disertasi ini adalah untuk melihat bahwa konstitusi itu mengatur organisasi negara dan susunan pemerintahan. Jadi dimana ada organisasi negara dan kebutuhan menyusun pemerintahan negara, akan selalu diperlukan konstitusi, termasuk dalam organisasi partai politik yang ada dalam sebuah negara. Hakekat konstitusi merupakan perwujudan paham tentang konstitusi atau konstitusionalisme yaitu pembatasan terhadap kekuasaan pemerintahan di satu pihak dan jaminan terhadap hak-hak warga negara maupun setiap penduduk di pihak lain.

Pendek kata, yang membutuhkan sebuah konstitusi bukan saja negara yang tertuang dalam suatu dokumen khusus yang biasa dikenal dengan sebutan Undang-Undang Dasar. Dalam konteks ini, Undang-Undang Dasar 1945 sebagaimana juga hukum perundang-undangan lainnya, adalah resultan dari berbagai kekuatan politik, ekonomi, sosial yang ada pada saat UUD tersebut ditetapkan.⁷¹ Mencermati beragam pengertian konstitusi, maka dapat diidentifikasi tiga kedudukan konstitusi di suatu negara. Pertama, di lihat dari posisi konstitusi adalah sebagai hukum dasar (*basic law*), mengandung norma-norma dasar yang mengarahkan bagaimana pemerintah mendapatkan kewenangan mengorganisasikan penyelenggaraan kekuasaan negara. Dalam kedudukan sebagai *basic law*, konstitusi dapat diartikan instrumen yang efektif mencegah

⁷⁰ Hamdan Zoelva, Sistem Penyelenggaraan Kekuasaan Negara Menurut UUD 1945 dalam Luthfi Widagdo, Eddyono, 2020, *Dinamika Konstitusionalisme, Ibid*, hlm. 4.

⁷¹ K.C Wheare, Modren Constitution dalam Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi....., Op. Cit*, hlm. 7.

timbulnya penyalahgunaan kekuasaan (*a buse of power*). Kedua, segi hierarki peraturan perundang-undangan, konstitusi sebagai hukum tertinggi kedudukannya kuat artinya produk hukum lainnya tidak boleh bertentangan dengan konstitusi, dan kalau bertentangan harus dibatalkan.

Pembatalan itu dapat melalui asas preferensi, yakni asas hukum “*lex superior derogat legi inferior*” (peraturan hukum yang lebih tinggi mengenyampingkan peraturan hukum yang lebih rendah). Pembatalan atau pernyataan produk hukum yang lebih rendah bertentangan dengan konstitusi dapat dilakukan melalui *judicial review* oleh Mahkamah Agung, pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, atau Mahkamah Konstitusi pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar. Ketiga, konstitusi sebagai dokumen hukum dan politik (*politico legal document*) menempati kedudukan “istimewa” selain substansi atau materi muatannya memuat norma hukum dasar, juga berisi piagam kelahiran suatu negara baru (*a birts certificate*), inspirasi merealisasi cita-cita negara (*staatside*) dan cita-cita hukum (*rechtsside*), karena itu norma konstitusi juga mengendalikan norma-norma lainnya.⁷²

Konstitusi mengandung hakekat adalah perwujudan dari paham konstitusi atau konstiusionalisme yang memiliki arti bahwa pembatasan terhadap kekuasaan pemerintahan di satu pihak dan jaminan terhadap hak-hak warga negara maupun setiap penduduk di pihak lain. Hak-hak ini mencakup hak-hak dasar seperti hak

⁷² I Dewa Gede Atmadja, *Hukum Konstitusi Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945*, Penerbit Setara Press Malang, 2012, hlm. 38-40

untuk hidup, mempunyai milik, kesejahteraan dan kebebasan.⁷³ Tetapi, adanya rangkaian kaidah atau ketentuan yang membatasi kekuasaan pemerintah disertai dengan jaminan atas hak-hak dasar, belum berarti hakekat konstitusi telah diwujudkan. Konstitusi sebagai kaidah yang tertuang dalam suatu dokumen khusus kita kenal dengan sebutan Undang-Undang Dasar. Ada yang memandang UUD itu bukan kaedah hukum melainkan kumpulan pernyataan (manifesto), pernyataan tentang keyakinan, pernyataan cita-cita. UUD sebagaimana juga hukum perundang-undangan lainnya adalah *resultante* dari berbagai kekuatan politik, ekonomi dan sosial yang ada pada saat UUD tersebut ditetapkan.⁷⁴

UUD adalah kaidah dasar atau kumpulan prinsip-prinsip bernegara yang memuat cita-cita yang ingin dicapai. UUD diharapkan mempunyai jangkauan berlaku tanpa batas waktu. Untuk memungkinkan pencapaian sasaran tersebut, UUD dirumuskan sangat umum untuk memungkinkan daya adaptasi sebesar dan sejauh-jauhnya sesuai dengan perubahan yang akan terjadi.⁷⁵ Oleh karena itu, sebuah konstitusi hanya akan memuat cara perumusan kaidah yang bersifat umum dan mengatur pokok-pokok saja, agar ada keluwesan dalam menampung perkembangan yang terjadi dan adanya kaidah yang mengatur perubahan formal apabila upaya penyesuaian tidak mungkin ditarik dari kaidah-kaidah pokok yang sudah ada. Perubahan konstitusi menghendaki adanya tata cara yang khusus, itu disebabkan karena Undang- Undang Dasar 1945 sebagai salah satu hukum dasar, yang memuat pandangan dan cita-cita pembentukan negara perlu dijamin

⁷³ Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Penerbit Mandar Maju Bandung, 1995, hlm. 6-7.

⁷⁴ *Ibid*

⁷⁵ *Ibid*

kelanggannya dan kalau mungkin tidak diubah untuk selama-lamanya, UUD merupakan *the supreme law of the land* yang harus dijunjung tinggi oleh setiap pelaksana negara maupun penduduk dan agar setiap perubahan benar-benar mencerminkan kebutuhan dan dikehendaki oleh sebagian terbesar rakyat.⁷⁶

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah konstitusi negara Indonesia yang untuk pertama kalinya ditetapkan oleh para pendiri negara pada tanggal 18 Agustus 1945. Sebagai hukum dasar, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bukan hanya merupakan dokumen hukum tetapi juga mengandung aspek lain seperti pandangan hidup, cita-cita, falsafah yang merupakan nilai-nilai luhur bangsa dan menjadi landasan dalam penyelenggaraan negara. Sebagai sumber hukum tertinggi, Undang-Undang Dasar itu hendaknya menjadi panduan dalam penyelenggaraan pemerintahan negara dan kehidupan berbangsa, serta pedoman dalam penyusunan peraturan perundang-undangan di bawahnya.⁷⁷

Bahkan, Satjipto Rahardjo mengatakan bahwa Undang-Undang Dasar Republik Indonesia sebagai jantung dan jiwa negara. Undang-undang dasar suatu negara memberitahu kepada kita tentang apa maksud bentuk negara, bagaimana cita-citanya dengan bernegara, apa yang ingin dilakukannya, serta asas-asas kehidupan yang terdapat di dalamnya. Dengan undang-undang dasar, suatu negara sebagai komunitas memiliki tujuan yang jelas dan akan memandu menuju apa yang di cita-citakan.⁷⁸

⁷⁶ *Ibid*, hlm. 8-9.

⁷⁷ Ahmad Redi, 2018” *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 72.

⁷⁸ *Ibid*

C. Teori Kedaulatan Rakyat

Teori kedaulatan rakyat dipelopori oleh JJ Rosseau. Dalam teori kedaulatan rakyat dikemukakan oleh Rosseau bahwa yang berdaulat dalam sebuah negara adalah rakyat dan raja atau pemimpin adalah pelaksana dari apa yang diputuskan atau dikehendaki oleh rakyat.⁷⁹ Yang dimaksud oleh rakyat oleh Rosseau bukanlah penjumlahan dari pada individu dalam negara itu, melainkan adalah kesatuan yang dibentuk oleh individu-individu itu, dan yang mempunyai kehendak, kehendak mana diperoleh dari individu-individu tersebut melalui perjanjian masyarakat yang oleh Rosseau kehendak tadi disebut dengan kehendak umum atau *volonte general* yang dianggap mencerminkan kemauan atau kehendak umum.⁸⁰

Teori kedaulatan rakyat ini antara lain juga diikuti oleh Immanuel Kant yang mengatakan bahwa tujuan negara itu adalah untuk menegakkan hukum dan menjamin kebebasan dari pada warga negaranya. Dalam pengertian bahwa kebebasan di sini adalah kebebasan dalam batas-batas perundang-undangan, sedangkan undang-undang di sini yang berhak membuat adalah rakyat itu sendiri. Undang-undang itu adalah penjelmaan dari pada kemauan atau kehendak rakyat. Jadi rakyatlah yang mewakili kekuasaan tertinggi, atau kedaulatan.⁸¹

Bangsa Indonesia yang menganut asas kedaulatan rakyat sebagaimana yang diatur dalam pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) menyebutkan bahwa “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Hal

⁷⁹ Soehino, *Ilmu Negara*, Penerbit Liberty Yogyakarta, 2008, hlm 160

⁸⁰ *Ibid*

⁸¹ *Ibid*, hlm 61

ini berkonsekuensi bahwa bangsa Indonesia menganut asas demokrasi dalam praktek ketatanegaraannya. Walaupun, kata demokrasi tidak secara tegas dijelaskan dalam UUD 1945.

Konsep demokrasi telah lahir sejak Yunani kuno dan terus berkembang hingga zaman modren. Kata demokrasi berasal dari kata *demos* (berarti rakyat) dan *cratein* (berarti pemerintahan). Secara sederhana dapat dikatakan bahwa arti demokrasi adalah pemerintahan oleh rakyat. Menurut Abraham Lincoln (Preside Amerika ke-16), demokrasi adalah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat⁸² dan untuk rakyat (*democracy is a government of the people, by the people dan for the people*).⁸³ Bila membicarakan tentang kedaulatan rakyat, maka tidak dapat dilepaskan dari demokrasi. Dalam negara yang menganut demokrasi rakyat dapat berpartisipasi dalam jalannya pemerintahan negara. Sehingga beberapa orang yang terpilih sebagai wakil rakyatlah yang menjalankan roda pemerintahan di negara tersebut. Jika ditemukan indikasi yang bertentangan dengan aspirasi rakyat, rakyat berhak mengkritisi bahkan memprotes mereka. Namun, sesempurna apa pun demokrasi dalam sebuah negara, ia pasti menghadirkan aneka kelemahan. Beberapa kelemahan dari demokrasi adalah⁸⁴.

1. Para pemerintah yang mengatasnamakan wakil rakyat akan terus berusaha mempertahankan kedudukannya dengan berbagai macam dalih, seperti dalih konsensus nasional dan secara bersamaan memojokkan kaum oposisi yang berusaha menjatuhkannya dengan dalih disloyalitas pada negara;

⁸³ Teuku Saifur Bahri Johan, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Dalam Tataran Reformasi Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta: Deepublish, 2018, hlm.235.

⁸⁴ *Ibid*, hlm. 236

2. Suara mayoritas, yang seringkali menentukan keputusan akhir dalam sistem demokrasi menjurus kepada kesalahan-kesalahan yang fatal karena pemerintah kerap mendoktrin rakyat dengan hal-hal yang berakibat buruk dalam berjalannya suatu negara.

Menurut Miriam Budiardjo mendefinisikan demokrasi konstitusional yang merupakan sebagai gagasan bahwa pemerintah yang demokratis adalah pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya. Pembatasan-pembatasan atas kekuasaan pemerintahan tercantum dalam konstitusi. Pemerintahan yang dijalankan atas dasar sistem ini adalah pemerintahan yang berdasarkan konstitusi (*constitutional government*) atau *limited government*. Pembatasan dilakukan dengan cara menetapkan batas-batas wewenang serta cara-cara melaksanakan wewenang (*procedure*).

Kedaulatan rakyat artinya kekuasaan itu ada di tangan rakyat, sehingga dalam pemerintah melaksanakan tugasnya harus sesuai dengan keinginan rakyat.⁸⁵ J.J Rosseau menambahkan pemberian kekuasaan pada pemerintah melalui suatu perjanjian masyarakat (*sosial contract*) dan apabila pemerintah dalam menjalankan tugasnya bertentangan dengan keinginan rakyat, maka pemerintah dapat dijatuhkan oleh rakyat.⁸⁶ Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang 1945 mengatakan “ Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD. Rumusan ini secara tegas mengatakan bahwa kedaulatan ada di tangan rakyat yang diatur dalam UUD 1945. UUD 1945 menjadi dasar dalam pelaksanaan suatu

⁸⁵ *Ibid*, hlm. 18

⁸⁶ *Ibid*, hlm. 19

kedaulatan rakyat tersebut baik wewenang, tugas dan fungsinya ditentukan oleh UUD 1945. Jimly Asshidiqie menyebutkan bahwa gagasan kedaulatan rakyat dalam negara demokrasi, mencari keseimbangan individualisme dan kolektivitas dalam kebijakan demokrasi politik dan ekonomi.⁸⁷

Dasar kedaulatan atau kerakyatan secara harfiah berarti kekuasaan tertinggi ada pada rakyat.⁸⁸ Negara yang menempatkan kekuasaan tertinggi pada rakyat, disebut dengan demokrasi yang secara simbolis sering digambarkan sebagai pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat (*froom the people, of the people, dan for the people*). Dari rakyat, maksudnya adalah bahwa mereka yang duduk sebagai penyelenggara negara atau pemerintah harus terdiri dari seluruh rakyat itu sendiri atau yang disetujui atau didukung oleh rakyat. Oleh rakyat, maksudnya bahwa penyelenggara negara atau penyelenggara pemerintahan dilakukan sendiri oleh rakyat atau atas nama rakyat atau yang mewakili rakyat.⁸⁹

Suatu demokrasi yang dilaksanakan sendiri oleh seluruh rakyat lazim disebut dengan demokrasi langsung. Dan, dalam perkembangannya, demokrasi langsung makin sulit diterapkan baik karena wilayah negara menjadi makin luas, penduduknya makin banyak, maupun urusan pemerintahan yang makin rumit sehingga tidak mungkin semua orang dapat duduk sebagai penyelenggara

⁸⁷ *Ibid*

⁸⁸ Bagir Manan, Kuntara Magnar, *Mewujudkan Kedaulatan Rakyat Melalui Pemilihan Umum*, dalam Kumpulan Esai Guna Menghormati Prof DR, R Sri Soemantri Martosoewignjo, Penerbit Gaya Media Pratama, Jakarta, 1996, hlm. 56.

⁸⁹ *Ibid*

negara.⁹⁰ Oleh karena itu lahirlah sistem perwakilan, yang artinya rakyat tidak secara langsung menyelenggarakan pemerintahan. Pemerintahan diselenggarakan oleh wakil-wakil rakyat yang bukan hanya pemerintah atas nama rakyat, tetapi untuk rakyat. Untuk rakyat maksudnya adalah pemerintahan dijalankan atau berjalan sesuai dengan kehendak rakyat.⁹¹ Dan dari sudut politik, kedaulatan rakyat mengandung arti bahwa kekuasaan tertinggi untuk mengatur pemerintahan negara ada pada rakyat, rakyat menentukan sendiri bagaimana mereka harus diperintah. Akan tetapi kekuasaan tertinggi ini meletakkan juga tanggung jawab kepada rakyat. Sebab, suatu dasar pemerintahan yang adil adalah bahwa siapa yang mendapat atau memegang kekuasaan, maka merekalah yang bertanggung jawab. Karena dalam paham kerakyatan atau kedaulatan rakyat, rakyat adalah pemegang kekuasaan maka rakyat itu pulalah yang bertanggung jawab.⁹²

D. Teori Hierarki Norma

Teori hierarki norma dikembangkan oleh Hans Kelsen di dalam bukunya yang berjudul *Theory of Law and State*. Hans Kelsen menyebutkan bahwa norma hukum itu berjenjang berlapis-lapis dan membentuk suatu hierarki.⁹³ Ia juga mengemukakan ada dua sistem norma yaitu: Pertama, sistem norma yang statis (*nomostatic*), Kedua, sistem norma yang dinamis (*nomodynamic*). Sistem norma yang statis adalah suatu sistem yang melihat pada isi suatu norma, di mana suatu

⁹⁰ Aren Lyphard, *Democracies*, Yale University dalam Bagir Manan, Kuntara Magnar, *Mewujudkan Kedaulatan Rakyat Melalui Pemilihan Umum*, dalam Kumpulan..., *Ibid*, hlm. 57

⁹¹ *Ibid*

⁹² Bagir Manan, Kuntara Magnar, *Mewujudkan Kedaulatan Rakyat Melalui Pemilihan Umum*, dalam Kumpulan..., *Ibid*, hlm. 61.

⁹³ Maria Farida Indrati Soerapto, *Ilmu Perundang-undangan: Dasar-dasar dan Pembentukannya* dalam Soimin, *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Negara di Indonesia*, Yogyakarta: UII Press, 2010, hlm. 26.

norma umum dapat ditarik menjadi norma-norma yang khusus, atau norma yang khusus dapat ditarik dari suatu norma umum. Penarikan norma-norma khusus dari suatu norma umum, dalam arti norma umum itu dirinci menjadi norma-norma yang khusus dari segi isinya. Norma hukum dengan norma lainnya memiliki perbedaan. Sedangkan sistem norma yang dinamis (*nomodynamic*) ialah suatu norma yang melihat pada berlakunya suatu norma atau dari cara pembentukannya dan penghapusannya.⁹⁴

Norma hukum memang berbeda dengan norma lainnya. Perbedaan antara norma hukum dengan norma lainnya adalah: a) adanya paksaan dari luar yang berwujud ancaman hukum bagi pelanggarnya (biasanya berupa sanksi fisik yang dapat dipaksakan oleh negara), b) bersifat umum, yaitu bagi siapa saja. Maria Farida Indrati Soeprpto menambahkan perbedaan norma hukum dengan norma lainnya yaitu norma hukum bersifat heteronom karena datang dari luar diri manusia, norma hukum dapat dilekati dengan sanksi pidana atau sanksi pemaksa secara fisik sedangkan norma lain tidak dapat dilekati dengan sanksi pidana atau sanksi pemaksa secara fisik, sanksi pidana atau sanksi pemaksa dalam norma hukum dilaksanakan oleh aparat negara, sedangkan dalam norma-norma lain datang dari diri pribadi manusia.⁹⁵

E. Teori Hukum Progresif

Teori hukum progresif dikemukakan Satjipto Rahardjo. Hukum progresif anti kepada sistem hukum di Indonesia yang hingga saat ini masih menganut

⁹⁴ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State* dalam Soimin, *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Negara*, *Ibid*

⁹⁵ Maria Farida Indrati Soeprpto, *Ilmu Perundang-undangan: Dasar-dasar dan Pembentukannya* dalam Soimin, *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Negara*, *ibid*, hlm. 27

konsep *civil law* dengan sistem hukum Eropa Kontinental yang sangat mengagung-agungkan hukum tertulis dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Padahal, sebuah peraturan perundang-undangan tidak akan pernah lengkap dan sempurna. Oleh karenanya ia dipastikan memiliki kekurangan, agar sebuah undang-undang relevan dengan perkembangan dan kebutuhan masyarakat maka salah satunya maka dilakukan revisi atau perubahan.

Karena proses pembuatan dan revisi terhadap undang-undang membutuhkan waktu yang lama maka aparat penegak hukum (polisi, jaksa dan hakim) maka ada cara yang ditemukan oleh sang Begawan Hukum yaitu Satjipto Rahardjo, ia memperkenalkan sebuah teori yang ia sebut dengan teori hukum progresif. Teori ini akan dipergunakan bahwa aparat penegak hukum, terutama hakim jangan hanya melihat peraturan perundang-undangan secara kaku dan selalu menggunakan pendekatan positivisme dan legalistik formalistik dalam berhukum. Aparat penegak hukum harus berpikir progresif dan jangan kaku dalam menerapkan hukum dan hukum adalah untuk manusia dan bukan manusia untuk hukum.

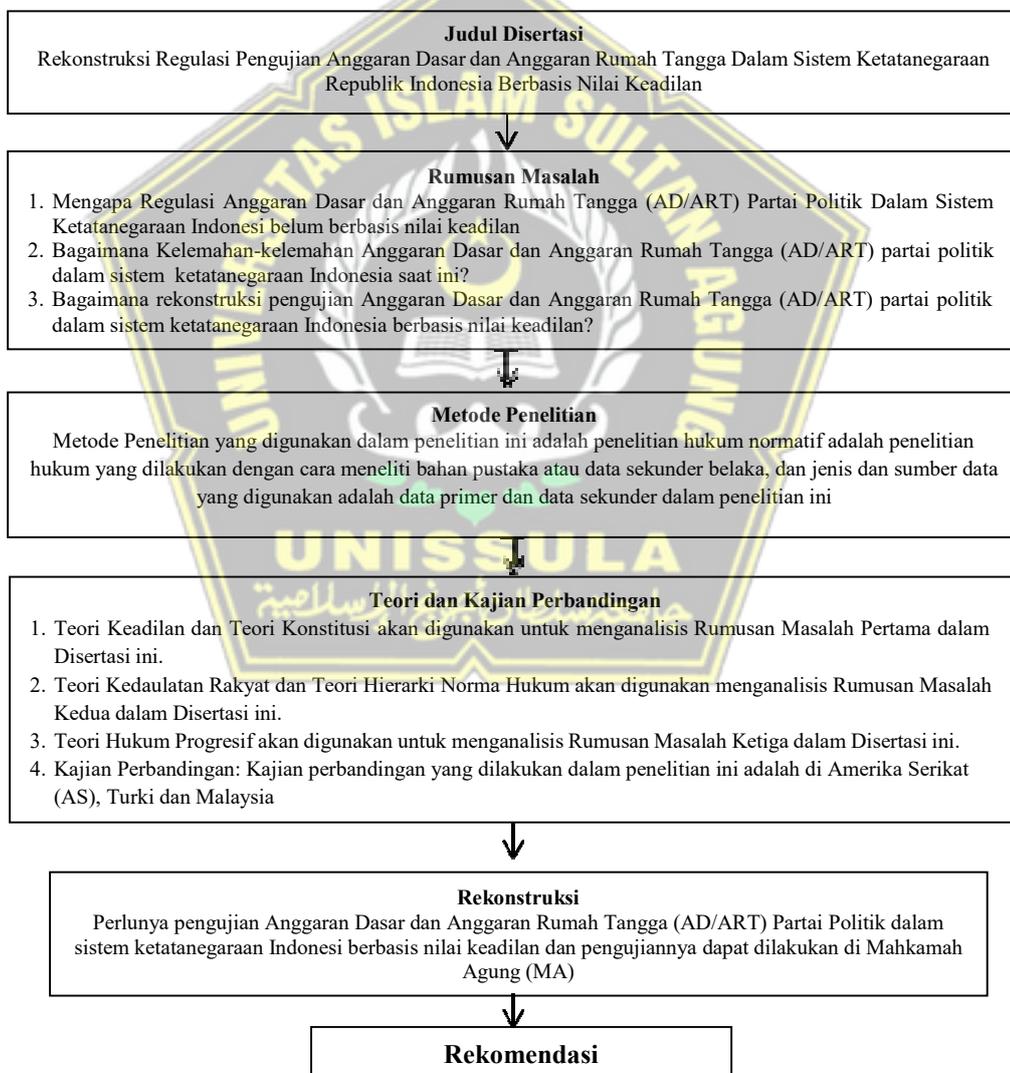
Satjipto Rahardjo mengatakan bahwa hukum untuk manusia dan bukan manusia untuk hukum. Hukum bertugas melayani masyarakat, bukan sebaliknya. Kualitas suatu hukum ditentukan oleh kemampuannya untuk mengabdikan pada kesejahteraan manusia. Kalimat ini menyiratkan kepada kita untuk kembali pada aliran utilitarianisme Jeremy Bentham yang menyatakan bahwa tujuan hukum adalah mencapai *the greatest happiness for the greatest of people*. Satjipto Rahardjo pikirannya melampaui pemikiran positivistik yang hanya berkaca pada

undang-undang (legal formal). Ia berusaha memasukkan ilmu hukum ke ranah ilmu sosial, dan salah satunya adalah sosiologi. Ia berpandangan bahwa memasukkan ilmu hukum ke dalam ilmu-ilmu sosial adalah langkah yang progresif karena dengan demikian memungkinkan hukum itu dianalisis dan dipahami secara lebih luas. Menurut Fritjof Capra (1983), sekarang kita hidup dalam suatu masa turning point. Ketidakmampuan kita untuk kembali melihat kehidupan manusia dengan pandangan yang utuh, menurut Capra menyebabkan terjadi krisis dalam dimensi-dimensi intelektual, moral dan spritual manusia. Orang tidak bisa lagi memusatkan perhatiannya pada suatu objek yang dipisahkan dari lingkungannya, melainkan membiarkan objek tersebut bersatu dengan lingkungannya.

Tak hanya itu, pengaitan antara ilmu hukum dengan ilmu-ilmu lain tidak hanya berhenti sampai ke ilmu-ilmu sosial, oleh karena kontekstualisasi ilmu hukum itu harus lebih luas lagi. Edward O Wilson melihat kesatuan sains itu dalam suatu kontinum, yang dimulai dari ilmu tentang sel (biologi) sampai ke ilmu-ilmu sosial. Studi tentang sel yang tidak bermuara ke ilmu-ilmu sosial tidak tuntas, demikian sebaliknya apabila ilmu-ilmu sosial tidak dilacak kaitannya sampai ke biologi. Ilmu-ilmu sosial yang hanya saling merujuk antara sesamanya disebut Wilson dengan sebagai kerdil, tumpul (banal). Dalam hukum progresif dikenal sebuah istilah yang disebut dengan *rule breaking* yang merupakan salah satu strategi menembus kebuntuan legalitas formal. Ini merupakan ikon dalam merefleksikan gerakan hukum progresif yang digagas oleh Satjipto Rahardjo.

Legalitas formal yang diatur dalam ketatanegaraan Republik Indonesia saat ini adalah pengujian peraturan perundang-undangan. Jika pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945 maka dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi (MK), sedangkan pengujian peraturan perundang-undangan yang berada di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang maka dilakukan oleh Mahkamah Agung (MA).

G. Kerangka Pemikiran



H. Metode Penelitian

1. Paradigma Penelitian

Prasetyo dan Abdul Halim menjelaskan bahwa paradigma merupakan seperangkat asumsi dan kerangka umum yang menjadi pedoman kegiatan ilmiah dalam suatu disiplin ilmu.⁹⁶ Paradigma berfungsi sebagai *research guidance* melalui model *problem and solution* matrik yang menunjukkan posisi peneliti dalam melaksanakan penelitian. Paradigma merupakan salah satu unsur yang mendasari teori, jika paradigma diubah maka akan terjadi pergantian kepercayaan atau perubahan para ilmuwan ke paradigma alternatif.⁹⁷ Paradigma yang digunakan dalam penelitian ini adalah paradigma konstruktivisme. Paradigma konstruktivisme adalah paradigma di mana kebenaran suatu realitas sosial dilihat sebagai hasil konstruksi sosial dan kebenaran suatu realitas sosial bersifat relatif.

Paradigma konstruktivisme dalam ilmu sosial merupakan kritik terhadap paradigma positivis. Menurut paradigma konstruktivisme, realitas sosial yang diamati oleh seseorang tidak dapat digeneralisasikan pada semua orang yang biasa dilakukan oleh kaum positivis. Paradigma konstruktivisme yang ditelusuri dari pemikiran Weber, menilai perilaku manusia secara fundamental berbeda dengan perilaku alam karena manusia bertindak sebagai agen yang mengonstruksi dalam realitas sosial mereka, baik melalui pemberian makna maupun pemahaman perilaku di kalangan mereka sendiri. Kajian paradigma konstruktivisme ini menempatkan posisi peneliti setara dan sebisa mungkin masuk dengan subjeknya,

⁹⁶ Prasetyo. T. Abdul Halim, "*Ilmu Hukum dan Filsafat Hukum*" dalam Siti Hasanah "*Sistem Pemilu dan Kualitas Produk Legislasi di Indonesia*," cet 1, Yogyakarta, Genta Publishing, 2016, hlm. 5.

⁹⁷ *Ibid* hlm 6.

dan berusaha memahami dan mengonstruksikan sesuatu yang menjadi pemahaman si subjek yang akan diteliti.⁹⁸

2. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam disertasi ini adalah metode penelitian yuridis normatif sebagai pendekatan utama dan didukung dengan pendekatan yuridis sosiologis yang merupakan penelitian untuk mengetahui apakah hukum in *abstracto* telah sesuai penerapannya dalam menyelesaikan perkara in *concreto*. Penelitian hukum normatif disebut juga dengan penelitian hukum doktrinal dikarenakan penelitian ini hanya ditujukan pada peraturan-peraturan tertulis sehingga penelitian ini sangat erat hubungannya pada sumber perpustakaan karena akan membutuhkan data-data yang bersifat sekunder di perpustakaan. Dalam penelitian hukum normatif hukum yang tertulis dikaji dari berbagai aspek seperti aspek teori, filosofi, perbandingan, struktur/komposisi, konsistensi, penjelasan umum dan penjelasan pada tiap pasal, formalitas dan kekuatan mengikat suatu undang-undang serta bahasa yang digunakan adalah bahasa hukum dan pendekatan yang digunakan adalah pendekatan konseptual (*conseptual approach*), pendekatan perundang-undangan (*statuta aproach*), dan pendekatan sejarah (*historical approach*).

3. Jenis dan Sumber Data

Jenis data yang digunakan di dalam penelitian ini adalah Data Primer dan Data Skunder. Data primer adalah data yang diperoleh langsung melalui penelitian

⁹⁸ M Chairul Basrun Umanailo, Paradigma Konruktivis, [file:///C:/Users/User/Downloads/Paradigma%20Konstruktivis%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/Paradigma%20Konstruktivis%20(1).pdf), diakses pada tanggal 4 April 2022, pukul 10.00 WIB.

di lapangan seperti melalui kegiatan wawancara, dan lain sebagainya, sedangkan data sekunder adalah data yang diperoleh oleh peneliti yang terdiri dari:

a. Bahan Hukum Primer yang bersumber dari:

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang No 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik yang telah dirubah dengan Undang-Undang No 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik.
- Undang-Undang No 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.
- Undang No 24 Tahun 2003 tentang mahkamah Konstitusi sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang No 7 Tahun 2020 tentang Mahkamah Konstitusi.
- UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang No 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

b. Bahan Hukum Sekunder yang bersumber dari:

- Buku-buku yang ada kaitannya dengan penelitian ini
- Literatur-literatur yang ada kaitannya dengan penelitian ini
- Hasil-hasil penelitian yang ada kaitannya dengan penelitian ini
- Jurnal-jurnal yang ada kaitannya dengan penelitian ini
- Koran yang ada kaitannya dengan penelitian ini;

c. Bahan Hukum Tersier yang merupakan pendukung bahan hukum primer dan sekunder yang bersumber dari:

- Kamus
- Internet
- Ensiklopedia

4. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data dilakukan dengan menggunakan dua cara, yakni wawancara dan observasi dengan uraian sebagai berikut:

a. Observasi

Observasi akan dilakukan terhadap 4 (empat) partai politik (parpol) yang meraih kursi DPR RI pada pemilu serentak 2019, yakni Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P), Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra), Partai Nasional Demokrat (Nasdem), dan Partai Demokrat (PD).

b. Wawancara

Wawancara akan dilakukan terhadap Pengurus Dewan Pimpinan Wilayah (DPD) PDI-P, Dewan Pimpinan Wilayah (DPW) Nasdem, Dewan Pimpinan Daerah (DPD) PD, dan Dewan Pimpinan Daerah (DPD) Gerindra yang berkedudukan di Provinsi Sumatera Barat.

5. Metode Analisis Data

Data sekunder berupa wawancara, survei, penyebaran angket dan data sekunder yang berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan tersier bahan hukum primer, sekunder dan tersier yang telah dikumpulkan, diolah dan dianalisis dengan menggunakan metode deduktif yang kemudian disajikan secara deskriptif kualitatif.

I. Orisinalitas Penelitian

Dalam orisinalitas penelitian ini, penulis tidak menemukan disertasi yang asli karena dihadapkan pada persoalan akses yang sulit penulis peroleh. Sehingga yang dapat penulis peroleh adalah disertasi-disertasi yang sudah dijadikan buku. Dalam orisinalitas penelitian ini, ada 4 (empat) disertasi yang sudah dijadikan buku yang penulis miliki dan dijadikan sebagai penelitian yang terdahulu dalam disertasi ini. Penulis membuatnya dalam bentuk tabel yang terdiri dari nomor, nama peneliti, tahun, judul penelitian, penerbit, asal universitas, hasil temuan penelitian dan kebaruan dari peneliti dengan uraian-uraian sebagai berikut:

Tabel : 1

No	Nama Peneliti, Tahun, Judul Penelitian, Penerbit, Asal Universitas	Hasil Temuan Penelitian	Kebaruan dari Peneliti
1	Imam Soebechi, Tahun 2011, <i>Implementasi Teori Norma Hukum Berjenjang dalam Uji Materil Perda Pajak dan Retribusi Daerah di Mahkamah Agung</i> , Program Doktor Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Padjajaran Bandung. Jakarta: Sinar Grafika, 2013, Program Doktoral FH Universitas Padjajaran Bandung.	Hasil temuan penelitian ini adalah perlunya sinkronisasi Perma dengan Undang-Undang Mahkamah Agung, penguatan perlindungan dan promosi hak warga negara untuk mengontrol terhadap tindakan pemerintah (daerah) serta untuk kepastian hukum bagi pembayar pajak dan sistem perpajakan daerah, menghapus batasan <i>judicial review</i> peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang.	Kebaruan dari penelitian ini terletak pada objek yang diuji. Yang diuji dalam penelitian ini adalah Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik dalam sistem ketatanegaraan Indonesia Berbasis Nilai Keadilan. Pengujian yang dilakukan dalam penelitian ini bukan terhadap Perda Pajak dan Retribusi Daerah. Pengujian dalam penelitian ini tidak dilakukan terhadap pengujian materil Perda Pajak dan Retribusi Daerah di Mahkamah Agung. Dengan demikian maka

			penelitian yang penulis sangat berbeda dengan penelitian ini.
2	Zainal Arifin Hoesein, Tahun 2006, <i>Pengujian Peraturan Perundang-undangan Menurut Konstitusi Indonesia- Studi tentang Perkembangan Pengaturan dan Pelaksanaan oleh Mahkamah Agung RI Kurun Waktu 1970-2003</i> , Jakarta: Rajawali Pers, 2013, Program Pascasarjana Universitas Indonesia	Hasil temuan penelitian ini adalah perlunya pembatasan objek pengujian peraturan perundang-undangan hanya pada peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, dalam kurun waktu 1970-1999 di bawah UUD 1945 pengujian peraturan perundang-undangan diatur dalam berbagai bentuk peraturan perundang-undangan, lembaga yang diberi wewenang oleh UUD Negara RI Tahun 1945 untuk melakukan pengujian peraturan perundang-undangan pada kurun waktu 1970-2003 terjadi pasang surut, sesuai dengan tafsir lembaga yang memiliki wewenang untuk itu, yakni MPR.	Kebaruan dari penelitian ini adalah terletak objek yang diuji yakni pengujian Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik dalam sistem ketatanegaraan Indonesia berbasis nilai keadilan. Peneliti mengajukan pengujian AD/ART partai politik terhadap undang-undang bukan terhadap UUD 1945. Berdasarkan alasan ini maka penelitian yang penulis lakukan sangat berbeda dengan penelitian ini.
3	Benny K. Harman, <i>Perkembangan Pemikiran Mengenai Perlunya Pengujian UU terhadap UUD dalam Sejarah Ketatanegaraan Indonesia</i> , Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2013, FH UI	Hasil temuan peneliti adalah sejarah ketatanegaraan Indonesia perkembangan pemikiran pengujian yudisial atas perundang-undangan mengalami pasang surut seiring perkembangan situasi dan kondisi sosial politik, Kedua, Penyimpangan penyimpangan yang terjadi selama masa berlaku UUD 1945, konstitusi RIS 1949 dan UUDS 1950 menjadi bukti bahwa aliran aliran	Kebaruan penelitian ini adalah terletak pada objek yang diuji, yakni Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik dalam sistem ketatanegaraan Indonesia berbasis nilai keadilan. Batu uji penelitian ini adalah Undang-Undang dan bukan UUD 1945. Berdasarkan alasan ini maka penelitian yang penulis lakukan berbeda dengan penelitian ini.

		<p>pemikiran Soepomo mengenai paham negara kedaulatan rakyat dengan supremasi parlemen (UU) telah gagal mewujudkan cita-cita penegakan negara hukum yang modern dan demokratis, Pelembagaan sistem pengujian UU yang memberikan kewenangan kepada kekuasaan kehakiman untuk menguji dan membatalkan ketentuan UU yang bertentangan dengan UUD dimaksudkan untuk mengawal dan memperkuat negara hukum;</p> <p>Ketiga, Perubahan ketiga UUD 1945 telah mengakomodasi gagasan Yamin bahwa badan kehakiman perlu diberi kewenangan menguji UU.</p>	
4	<p>Ismail Hasani, <i>Pengujian Konstitusionalitas Perda Respons atas Perda Intoleran-Diskriminatif dan Pemodelan Baru Mekanisme Pengujian Peraturan Perundang-undangan</i>, Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Gajah Mada Yogyakarta 2020, Jakarta: KPG (Kepustakaan Populer Gramedia, 2020).</p>	<p>Hasil temuan peneliti adalah Pertama, Konstruksi sistem pengujian peraturan perundang-undangan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dibagi pada dua badan, yakni Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, dengan kompetensi yang berbeda. Kedua, sistem ketatanegaraan Indonesia tidak menyediakan mekanisme pengujian konstitusionalitas perda; Ketiga, Mahkamah Agung tidak memiliki kewenangan pengujian konstitusionalitas norma. Sebaliknya, Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan pengujian konstitusionalitas</p>	<p>Kebaruan dari penelitian ini adalah terletak pada objek peraturan yang diuji, yakni pengujian Anggaran Dasar/Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik dan penelitian ini tidak akan menguji Perda yang intoleran-diskriminatif. Berdasarkan alasan ini penelitian yang penulis lakukan sangat berbeda dengan penelitian ini.</p>

		norma tetapi tidak memiliki kewenangan pengujian perda;	
5	Umbu Rauta, <i>Rekonstruksi Sistem Pengujian Rancangan Peraturan Daerah dan Peraturan Daerah Sesuai Amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945</i> , Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang, 2015.	Hasil penelitian peneliti adalah Pertama, adanya perbedaan pengaturan pengujian perda dalam UU No. 32 Tahun 2004 (UU No. 23 Tahun 2014) juncto UU No. 28 Tahun 2009 dilatarbelakangi oleh pemikiran bahwa pemerintahan daerah merupakan bagian dari pemerintah pusat, sehingga pemerintah pusat berwenang melakukan pengawasan, Kedua, pengaturan dan praktik pengujian raperda dan perda belum menjamin keserasian dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan belum sesuai amanat UUD NRI 1945, Ketiga, perlu rekonstruksi sistem pengujian raperda dan perda berkenaan dengan: kewajiban pengawasan preventif (evaluasi) bagi seluruh raperda dan pergeseran kewenangan pengujian perda melalui instrumen pengujian ke Mahkamah Agung.	Kebaruan penelitian ini terletak pada objek yang diuji, yakni pengujian Anggaran Dasar/Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik dalam sistem ketatanegaraan Indonesia berbasis keadilan, dan tidak menguji rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah. Berdasarkan alasan ini maka penelitian yang penulis lakukan sangat berbeda dengan penelitian ini.

Sumber: Diolah dari disertasi dan buku yang sudah dijadikan disertasi.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Sejarah Pengujian Undang-Undang

Hak uji materiil (*judicial review*) secara umum dapat disebutkan sebagai hak Mahkamah Agung untuk menguji dan menyatakan suatu undang-undang tidak sah karena bertentangan dengan konstitusi. Setiap Undang-Undang yang lahir dari produk lembaga legislatif dan eksekutif, tak boleh satu detikpun bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945. Jika bertentangan dan dimohonkan ke Mahkamah Agung ketika itu maka harus dibatalkan Undang-Undang yang bertentangan tersebut. Tonggak awal pengujian peraturan perundang-undangan berawal dari perseteruan Marbury vs Madison yang diputus oleh Mahkamah Agung Amerika Serikat. Lahirnya pengujian undang-undang ini bermula pada tahun 1803 John Marshaall membuat sejarah baru dalam hukum konstitusi ketika Ketua Mahkamah Agung tersebut membatalkan *Judiciary Act* 1789 secara sepihak dengan alasan *act* tersebut bertentangan dengan konstitusi Amerika. *Judicial review* oleh Marshall ini kemudian menjadi konvensi di Amerika Serikat dan menjalar serta diikuti oleh berbagai negara dengan berbagai variasinya. Setidaknya, ada tiga alasan Marshall atas *rechvinding* atau penemuan hukum tentang pengujian yudisial tersebut:

1. Hakim bersumpah untuk menjunjung tinggi konstitusi, sehingga jika ada peraturan yang bertentangan dengan konstitusi harus melakukan uji materi;

2. Konstitusi adalah *the supreme law of the land* sehingga harus ada pengujian terhadap peraturan yang dibawahnya agar *the supreme law* itu tidak dilangkahi isinya;
3. Hakim tidak boleh menolak perkara, sehingga kalau ada yang mengajukan permintaan *judicial review* harus dipenuhi
4. Selain ketiga alasan itu Moh. Mahfud MD melalui disertasinya tahun 1993, ia menambahkan satu alasan lagi tentang perlunya *judicial review* itu yakni karena hukum adalah produk politik. Karena hukum adalah produk politik maka harus ada mekanisme pengujian agar isi maupun prosedur pembuatannya benar secara hukum dan bukan hanya menjadi alat justifikasi atas kehendak pemegang kekuasaan politik.⁹⁹

Moh. Mahfud MD menambahkan hal ini penting karena hukum (dalam arti Undang- Undang) merupakan kristalisasi atau formalisasi atau legalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling bersaing. Pada pokoknya, *judicial review* itu bertujuan untuk menjamin konsistensi peraturan perundang-undangan dengan konstitusi. Lebih-lebih jika diingat bahwa arti konstitusi secara luas mencakup semua peraturan perundang-undangan tentang organisasi penyelenggaraan negara yang bisa berupa Konstitusi Tertulis yang dapat dibagi menjadi dua jenis, yakni dalam dokumen khusus (UUD) atau dalam dokumen tersebar (peraturan perundang-undangan lain) atau berupa Konstitusi tak tertulis, yaitu berupa konvensi, hukum adat, kebiasaan. Dokumen-dokumen tersebut itu harus jelas konsistensi isinya dengan yang lain terutama Undang- Undang Dasar

⁹⁹ Moh. Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, Jakarta: Rajawali Pers, 2009, hlm. 257-258.

1945.¹⁰⁰ Artinya, tidak boleh ada isi peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan Undang- Undang Dasar 1945. Jika bertentangan dan kemudian ada permohonan kepada lembaga di negara itu yang berwenang dalam pengujian Undang- Undang maka lembaga tersebut harus membatalkannya, sehingga tidak lagi berlaku umum dan memiliki kekuatan hukum mengikat. Pengujian Undang- Undang yang pada mulanya berlangsung di Amerika Serikat itu yang kemudian dijadikan contoh oleh negara lain di dunia ini, termasuk Indonesia, juga erat kaitannya dengan atau ajaran konstitusionalisme. Dalam pandangan Bede Harris, ia mengatakan bahwa doktrin atau ajaran konstitusionalisme merupakan “jantungnya” hukum tata negara”. Konstitusionalisme adalah ajaran yang menekankan prinsip bahwa kekuasaan negara harus didefinisikan dan ditentukan batas-batasnya oleh hukum, sehingga sebagaimana halnya orang, pemerintahan harus tunduk pada hukum. Oleh karena itu, menurut Harris bahwa faktor kunci yang menentukan apakah doktrin konstitusionalisme diikuti atau tidak terletak pada jawaban atas pertanyaan apakah pemerintah menghormati putusan pengadilan atau tidak. Lain lagi dengan pandangan Hilaire Barnett, ia mengungkapkan bahwa untuk menentukan konstitusional tidaknya suatu tindakan atau suatu pelaksanaan kekuasaan setidaknya mensyaratkan:¹⁰¹

1. Pelaksanaan kekuasaan harus dalam batas-batas ketentuan undang-undang yang diberikan oleh parlemen terhadap mereka yang diberi

¹⁰⁰ *Ibid*, hlm. 257.

¹⁰¹ Hilaire Barnett, *Constitutional & Administratif Law* dalam I.D.G Palguna, *Mahkamah Konstitusi Dasar Pemikiran, Kewenangan, dan Perbandingan dengan Negara lain*, Penerbit Konstitusi Press (Konpres), 2018, hlm. 20-21.

kekuasaan itu- konsep *intra vires* dan mereka yang melaksanakan kekuasaan itu bertanggung jawab pada hukum.

2. Pelaksanaan kekuasaan-terlepas dari kewenangan hukum- harus sesuai dengan gagasan penghormatan terhadap individu dan hak-hak perorangan warga negara;
3. Bahwa kekuasaan yang diberikan kepada lembaga lembaga dalam suatu negara baik lembaga legislatif, eksekutif maupun yudisial harus disebar dengan tepat antara berbagai macam lembaga negara tersebut guna menghindari terjadinya penyalahgunaan kekuasaan;
4. Bahwa pemerintah dalam merumuskan kebijakan dan badan legislatif dalam mengesahkan kebijakan tersebut bertanggung jawab kepada pemilih yang memberi mereka kepercayaan untuk memegang jabatan itu.

Lebih lanjut, dikatakan bahwa doktrin konstitusionalisme bertujuan untuk memberikan perlindungan terhadap hak-hak dasar atau hak konstitusional dan hanya mungkin diwujudkan apabila kekuasaan negara dibatasi melalui konstitusi. Pembatasan tersebut bukan hanya menyangkut pengertian bahwa kekuasaan itu tidak boleh berada di satu tangan artinya harus dipisah-pisahkan atau disebar melainkan juga menyangkut cara bagaimana kekuasaan itu dilaksanakan.¹⁰² Sebab, kekuasaan yang berada di satu tangan akan menyebabkan kekuasaan tersebut akan digunakan secara otoriter dan hak-hak konstitusional tidak akan terlindungi dan sangat rentan terjadinya penyalahgunaan kekuasaan.

¹⁰² I.D.G Palguna, *Mahkamah Konstitusi Dasar Pemikiran, Kewenangan, dan Perbandingan dengan Negara lain*, Penerbit Konstitusi Press (Konpres), 2018, hlm. 21

Permulaan hak menguji peraturan perundang-undangan yang dimiliki Mahkamah Agung Amerika Serikat (AS), bukan karena diatur dalam konstitusi tetapi melalui putusan Mahkamah Agung (*supreme court*) negara tersebut dalam perkara hakim Wiliam Marbury melawan James Madison, *secretary of state* Amerika Serikat yang dikenal dengan sebutan perkara Marbury vs Madison.

Kasus ini bermula dari kelihaihan John Adam, Presiden Amerika Serikat dari partai federalis yang akan segera mengakhiri masa jabatannya karena dikalahkan oleh Thomas Jefferson dari partai Republik dalam pemilu presiden tahun 1800. Sebelum menyerahkan masa jabatannya James Madison mengangkat beberapa Hakim Agung pada Mahkamah Agung dan hakim-hakim pada pengadilan lainnya. Jhon Marshall, *Secretary of State* diangkat menjadi Ketua Mahkamah Agung dan William Marbury diangkat menjadi pejabat kehakiman di Washington DC, karena kesibukannya pada hari-hari terakhir sebagai *Secretary of State*, John Marshall lalai atau lupa menyerahkan surat-surat pengangkatan hakim-hakim baru yang telah ditandatangani oleh Presiden Jhon Adams kepada yang bersangkutan, termasuk kepada Wiliam Marbury. Setelah dilantik menjadi Presiden Amerika Serikat, Thomas Jefferson memerintahkan *secretary of state* James Madison untuk tidak menyerahkan surat-surat pengangkatan hakim tersebut kepada yang bersangkutan William Marbury. William Marbury yang merasa haknya telah dilanggar secara tidak adil dan mengajukan permohonan kepada Mahkamah Agung, agar mengeluarkan *writ mandamus* yang memerintahkan

kepada James Madison sebagai *secretary of state* untuk menyerahkan surat pengangkatan kepadanya.

Berdasarkan Judiciary Act of 1789, perkara yang diajukan oleh William Marbury termasuk original *jurisdiction* dari Mahkamah Agung sehingga tidak perlu lewat pengadilan lebih rendah. Lima hakim Agung yang diketuai oleh John Marshall (semuanya dari partai federalis) yang memeriksa permohonan William Marbury mengabulkan permohonan tersebut. Kasus ini yang menjadi pangkal dikenalnya hak uji materil dan kemudian menjadi diskusi yang menarik dalam ketatanegaraan dan kalangan akademisi, politisi dunia dan termasuk di Indonesia.

Tak hanya itu, praktik yang dilakukan Mahkamah Agung Amerika Serikat tersebut kemudian memantik para sarjana hukum untuk mengembangkan konsep pengujian peraturan perundang-undangan oleh lembaga peradilan. Sehingga pengujian peraturan perundang-undangan oleh lembaga yudisial tersebut kemudian dikenal dengan sebutan *judicial review (legal norm control mekanism)* yang dilakukan oleh lembaga peradilan selain pada lembaga legislatif dan eksekutif. Dalam perkembangan sejarah ketatanegaraan di dunia dapat ditemukan fakta bahwa untuk menjaga tertib norma hukum diperlukan model pengujian materi undang-undang. Pengujian peraturan perundang-undangan dapat diartikan proses untuk menguji peraturan tertulis baik yang dibentuk oleh lembaga negara maupun pejabat yang berwenang yang memiliki kekuatan mengikat secara umum. Sehingga pengujian peraturan perundang-undangan yang diartikan sebagai suatu proses untuk menguji, akan berkaitan dengan siapa (subjek) dan apa (objek) dalam proses pengujian peraturan perundang-undangan tersebut. Dan, persoalan

subjek dan objek dalam perspektif pengujian peraturan perundang-undangan dapat menimbulkan berbagai peristilahan yang kadang-kadang dan sering kali terjadi kekeliruan mengartikannya. Misalnya istilah *toetsingrecht* dipersandingkan maknanya dengan *judicial review*. Kedua istilah tersebut memiliki perbedaan pengertian karena *toetsingrecht* memiliki arti lebih luas dan masih bersifat umum dan dapat dilekatkan pada lembaga kekuasaan negara baik yudikatif, legislatif maupun eksekutif. Sedangkan, *judicial review*, cakupan dan ruang lingkungannya terbatas pada kewenangan pengujian yang dilakukan melalui mekanisme *judicial* dan lembaganya hanya diletakkan pada lembaga kekuasaan kehakiman.¹⁰³ Jika dilihat dari model lembaga pengujian materi undang-undang atau yang dikenal dengan sebutan *judicial review* atau model-model lembaga pengujian materi undang-undang dapat dibedakan menjadi dua jenis model.

1. Model Amerika Serikat (USA) melalui putusan Mahkamah Agung (MA) atau *supreme court* dalam perkara “Marbury vs Madison” tahun 1803. Meskipun ketentuan *judicial review* tidak tercantum dalam konstitusi USA namun dalam sejarahnya MA di USA membuat sebuah putusan yang ditulis oleh Jhon Marshall ketika menjabat Ketua MA yang menyatakan bahwa pengadilan berwenang membatalkan undang-undang yang bertentangan dengan konstitusi.¹⁰⁴

¹⁰³ Zainal Arifin Hoesein, *Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, dalam Agus Riewanto, *Integrasi Pengujian Peraturan Perundang-undangan di Mahkamah Konstitusi RI: Menuju Purifikasi Sistem Peradilan Bifurkasi*, Badan Pengkajian MPR RI, 2017, hlm. 22

¹⁰⁴ Jimly Asshidiqie, *Model-model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara* dalam Agus Riewanto, *Integrasi Pengujian Peraturan Perundang-undangan di Mahkamah Konstitusi RI: Menuju Purifikasi Sistem.....*, Ibid

2. Model Eropa yang dapat ditelisik melalui Mahkamah Konstitusi di Austria yang diperkenalkan oleh Hans Kelsen, dan ide tersebut diterima dalam Konstitusi Austria tahun 1919. Dalam sejarah Austria adalah negara pertama di dunia yang memperkenalkan istilah Mahkamah Konstitusi dalam praktek konstitusinya. Pemikiran Hans Kelsen inilah yang mendorong dibentuknya suatu lembaga yang diberi nama *Verfassungsgerichtshoft* atau Mahkamah Konstitusi (constitutional Court), kemudian Mahkamah Konstitusi pertama itu berdiri pada tahun 1920 di Austria.¹⁰⁵

Apabila diartikan kata per kata tanpa mengaitkannya dengan sistem hukum tertentu, *Toetsingrecht* berarti hak menguji, sedangkan *judicial review* berarti peninjauan oleh lembaga pengadilan sehingga pada dasarnya, kedua istilah tersebut mengandung arti yang sama, yaitu kewenangan untuk menguji atau meninjau. Perbedaannya adalah dalam istilah *judicial review* sudah secara spesifik ditentukan kewenangan tersebut dimiliki oleh pelaksana lembaga pengadilan, yaitu hakim.¹⁰⁶ Esensi berkembangnya kebutuhan *judicial review*, selain perlindungan hak-hak konstitusional, juga dilatarbelakangi mudarnya supremasi parlemen. Cita-cita pemerintah yang terbatas (*limited government*) atau konstitusionalisme menggeser prinsip kedaulatan parlemen. Pilihan penyusunan konstitusi pasca-perang di Eropa lebih mengadopsi prinsip supremasi konstitusi

¹⁰⁵ Jimly Asshidiqie dan Ahmad Syahrizal, Peradilan Konstitusi di Sepuluh Negara dalam Agus Riewanto, *Integrasi Pengujian Peraturan Perundang-undangan di Mahkamah Konstitusi RI: Menuju Purifikasi Sistem.....*, Ibid hlm. 23.

¹⁰⁶ Fatmawati, *Hak Menguji (Toetsingrecht) yang dimiliki Hakim dalam Sistem Hukum Indonesia*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2005, hlm. 5.

yang didalamnya mengatur pemerintahan yang terbatas.¹⁰⁷ Kala itu, terjadi gelombang demokratisasi yang pada akhirnya kedaulatan parlemen merupakan ide yang terus ditinggalkan. Demokratisasi telah menghadirkan “ekspansi global kekuasaan kehakiman” dan kekuatan yang paling terlihat dan penting adalah *judicial review*.¹⁰⁸ Sehingga *judicial review* telah menjadi sarat disebut negara demokratis. Demokrasi dan *judicial review* menjadi hal yang berkaitan dan tidak terpisahkan. Bahkan beberapa ahli berpendapat *judicial review* justru memperkuat adanya demokrasi yakni adanya kepedulian dan jaminan terhadap status yang sama setiap warga negara. Dalam konteks negara Indonesia, menurut Jimly Asshiddiqie, terdapat beberapa hal yang menjadi sejarah perkembangan *judicial review*. Pertama, dilatar belakangi diubahnya prinsip supremasi parlemen yang dianut sebelumnya (Undang-Undang Dasar 1945 sebelum perubahan), dengan prinsip supremasi konstitusi pada perubahan Undang-Undang Dasar 1945 yang dirumuskan dalam Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945). Perubahan prinsip ini telah mengakibatkan nilai konstitusi harus terwujud dalam setiap kehidupan kenegaraan,¹⁰⁹ Kedua, disebabkan adanya kebutuhan atas perlindungan hak konstitusional warga negara. Hak warga negara yang dirumuskan dan dijamin dalam Undang-Undang Dasar harus terwujud dalam setiap pembentukan undang-undang. Hal ini berarti setiap warga negara harus memiliki jaminan konstitusional,¹¹⁰ Ketiga, ide dasar lainnya yang menjadi landasan dibentuknya sistem *judicial review* untuk menciptakan sebuah sistem

¹⁰⁷ Muhammad Ilham Hermawan, *Teori Penafsiran Konstitusi Implikasi Pengujian Konstitusional di Mahkamah Konstitusi*, Penerbit Kencana, Cetakan ke-1, Jakarta, 2020, hlm. 4.

¹⁰⁸ *Ibid*

¹⁰⁹ *Ibid*, hlm. 5.

¹¹⁰ *Ibid*, hlm.6.

ketatanegaraan di Indonesia yang menganut asas pemisahan kekuasaan (*separation of power*) secara fungsional dan menerapkan “*cheks and balances*”.¹¹¹

1. Pengujian Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi

Dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia kewenangan melakukan pengujian Undang- Undang terhadap Undang- Undang Dasar dan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah Undang- Undang terhadap Undang- Undang dilaksanakan oleh dua lembaga yang berbeda, yakni Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung berdasarkan pasal 24A Ayat (1) dan Pasal 24C Ayat (1) Undang- Undang Dasar Negara RI Tahun 1945. Menurut Bagir Manan sejarah dan keadaan suatu negara dapat mempengaruhi kekuasaan kehakiman termasuk kewenangannya dalam melaksanakan pengujian peraturan perundang-undangan. Perbedaan berdasarkan kewenangan menguji peraturan perundang-undangan dan tindakan pemerintah. Kewenangan ini pun dapat berbeda-beda antara negara yang satu dengan yang lain. Perbedaan tersebut dapat mengenai organ/lembaga kekuasaan kehakiman yang menguji, peraturan perundang-undangan dan tindakan pemerintahan yang diuji, akibat yang timbul atas peraturan perundang-undangan atau tindakan pemerintahan yang diuji baik mengenai saatnya maupun mengenai perkara-perkara serupa yang datang kemudian.¹¹² Jika ditelisik dari aspek sejarah hukum di Indonesia sesungguhnya keinginan agar lembaga kekuasaan kehakiman diberi otoritas untuk melakukan uji materi terhadap produk peraturan tertulis telah lama disuarakan oleh para pendiri bangsa.

¹¹¹ *Ibid*

¹¹² Machmud Aziz, *Pengujian Peraturan Perundang-undangan dalam Sistem Peraturan Perundangan Indonesia*, dalam Agus Riewanto, *Integrasi Pengujian Peraturan Perundang-undangan di Mahkamah Konstitusi RI: Menuju Purifikasi Sistem.....*, *Ibid*.

Praktek pengujian oleh para hakim di pengadilan sebenarnya telah ada sejak zaman kolonial, terutama pada masa pendudukan Belanda.¹¹³ Pada masa kolonial, para hakim melaksanakan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan sebagai bentuk protes terhadap beberapa peraturan Gubernur Jenderal yang mereka nilai bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Peraturan yang lebih tinggi di sini merujuk pada undang-undang yang berlaku di negeri Belanda dan merujuk pada rasa keadilan dan hukum masyarakat negara jajahan.¹¹⁴

Secara historis pengujian peraturan perundang-undangan di Indonesia telah diperkenalkan sejak tahun 1970, yakni melalui UU No 14 Tahun 1970 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman yang kewenangannya diletakkan pada Mahkamah Agung dengan kekuasaan dan kewenangan yang sangat terbatas. Dikatakan terbatas karena pengujian peraturan perundang-undangan yang dapat diuji oleh Mahkamah Agung adalah melalui pemeriksaan pada tingkat kasasi. Problemnnya, pemeriksaan tingkat kasasi dalam hukum berarti harus dimulai dari pemeriksaan perkara pada pengadilan tingkat pertama, padahal kompetensi absolut untuk *judicial review* hanya dimiliki oleh Mahkamah Agung.

Akibatnya, untuk melakukan uji materil saat itu sangat mustahil karena jika akan masuk dari bawah melalui perkara di Pengadilan Negeri (PN) tidak akan bisa karena kompetensi absolutnya ada di tangan Mahkamah Agung, akan tetapi mau langsung ke Mahkamah Agung melalui kasasi juga tidak bisa karena

¹¹³ Benny K Harman, *Mempertimbangkan Mahkamah Konstitusi, Sejarah Pemikiran Pengujian UU Terhadap UUD* dalam Agus Riewanto, *Integrasi Pengujian Peraturan Perundang-undangan di Mahkamah Konstitusi RI: Menuju Purifikasi Sistem.....*, Ibid

¹¹⁴ Agus Riewanto, *Integrasi Pengujian Peraturan Perundang-undangan di Mahkamah Konstitusi RI: Menuju Purifikasi Sistem Peradilan Bifurkasi*, Badan Pengkajian MPR RI, 2007, hlm. 23.

arti pemeriksaan kasasi adalah pemeriksaan setelah ada putusan dari pengadilan di bawahnya. Namun, Mahkamah Agung pernah menembus problem itu dengan mengeluarkan Peraturan Mahkamah Agung (Perma) No 1/1993 yang membuka *judicial review* melalui permohonan (langsung ke Mahkamah Agung) atau gugatan (berperkara dari bawah), tetap saja sampai jatuhnya Orde Baru *judicial review* tidak dapat berjalan efektif.¹¹⁵

Terbatasnya kekuasaan dan kewenangan Mahkamah Agung untuk melakukan pengujian tersebut dapat dipahami karena sistem politik termasuk di dalamnya penyelenggaraan pemerintah dalam kurun (1970-1998) dilakukan dengan pendekatan otoritarian.¹¹⁶ Akan tetapi sejak tumbangannya kekuasaan Orde Baru, kondisi ini berubah ke arah penerapan sistem politik yang demokratis, terutama setelah perubahan Undang- Undang Dasar Tahun 1945. Proses perubahan Undang- Undang Dasar 1945 yang telah diubah melalui empat tahapan perubahan yang melahirkan lembaga baru dalam ruang kekuasaan kehakiman yakni Mahkamah Konstitusi yang memiliki kewenangan untuk melakukan pengujian Undang- Undang terhadap Undang- Undang Dasar 1945. Dengan demikian maka prinsip dan pelaksanaan kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan oleh lembaga yudisial tidak terlepas dengan skema kelembagaan organ negara yang diatur dalam konstitusi suatu negara dan dalam format politik yang demokratis serta sistem pemisahan kekuasaan negara serta

¹¹⁵ Moh. Mahfud MD, *Pemikiran M. Yamin dan Arah Demokrasi Kita dalam Agus Riewanto, Integrasi Pengujian Peraturan Perundang-undangan di Mahkamah Konstitusi RI: Menuju Purifikasi Sistem*, *Ibid*, hlm. 25.

¹¹⁶ Saifuddin, Dessy Ariani, *Kajian Yuridis Eksistensi dan Materi Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia dalam Hierarki Perundang-undangan di Indonesia*, dalam Ni,matul Huda, *Problematika Ketetapan MPR dalam Perundang-undangan Indonesia*, FH UII Press, 2015, hlm. 123.

cheks and balances.¹¹⁷ Tidak hanya itu, pengujian peraturan perundang-undangan dalam arti pengujian oleh lembaga yudisial akan berkaitan erat dengan konstitusi.¹¹⁸ Karena suatu undang-undang menurut Kelsen hanya berlaku dan dapat berlaku apabila sesuai dengan konstitusi, hanya konstitusilah satu-satunya dasar keabsahan suatu undang-undang.¹¹⁹ Dalam konteks *judicial review*, pemaknaan undang-undang harus berdasarkan konstitusi bukan sebaliknya, yang menjadi indikator adalah konstitusi bukan undang-undang.¹²⁰ Bahkan Satjipto Rahardjo mengatakan bahwa konstitusi diposisikan menjadi pedoman dan arah pada sistem perundang-undangan.¹²¹ Hubungan ideal antara konstitusi dengan sistem perundang-undangan adalah apabila perundang-undangan tersebut secara setia menjabarkan konstitusi ke badan perundang-undangan.¹²² Undang-undang adalah pembedaan (*embediment*) ide yang termuat dalam konstitusi.¹²³ Jadi dalam *judicial review* maka dasar yang digunakan untuk menguji adalah makna konstitusi. Maka konstitusi harus terlebih dahulu dirumuskan secara jernih dan mencerahkan, sebelum dihadapkan kepada undang-undang dan kemudian kepada konklusi.¹²⁴ Mahkamah Konstitusi harus dapat menangkap atau menggali makna

¹¹⁷ *Ibid*, hlm. 123-124.

¹¹⁸ *Ibid*, hlm. 124

¹¹⁹ Hans Kelsen, *General Theory of Law and state*, Muhammad Ilham Hermawan, *Teori Penafsiran Konstitusi*, , *Op.cit*, hlm. 8.

¹²⁰ Muhammad Ilham Hermawan, *Teori Penafsiran Konstitusi*,....., *Op.cit*

¹²¹ Satjipto Rahardjo, *Mendudukan Undang-Undang Dasar (suatu Pendekatan dari optik hukum umum)* dalam Muhammad Ilham Hermawan, *Teori Penafsiran Konstitusi*,....., *Op.cit*,

¹²² Satjipto Rahardjo, *Mendudukan Undang-Undang Dasar (suatu Pendekatan dari optik hukum umum)* dalam Muhammad Ilham Hermawan, *Teori Penafsiran Konstitusi*,....., *Op.cit*,

¹²³ Satjipto Rahardjo, *Mendudukan Undang-Undang Dasar (suatu Pendekatan dari optik hukum umum)* dalam Muhammad Ilham Hermawan, *Teori Penafsiran Konstitusi*,....., *Op.cit*, hlm. 9.

¹²⁴ Muhammad Ilham Hermawan, *Teori Penafsiran Konstitusi*, , *Op.cit* hlm. 9

dibalik teks dan menghubungkan dengan kondisi masyarakat. Teks harus dapat dimaknai dalam konstruksi masa lampau, masa kini dan masa depan.¹²⁵

Kekuasaan kehakiman dalam sistem ketatanegaraan diletakkan di dua lembaga, yakni Mahkamah Agung (MA) dan Mahkamah Konstitusi (MK) namun kekuasaan kehakiman yang diletakkan pada Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung tersebut bukan berarti terdapat dualisme kekuasaan kehakiman, tetapi lebih dibedakan pada fungsi yakni Mahkamah Agung lebih ditekankan pada menjalankan fungsi yudisial melalui badan-badan peradilan yang berpuncak di Mahkamah Agung, sedangkan di Mahkamah Konstitusi lebih ditekankan pada fungsi yudisial di bidang politik.¹²⁶ Pengujian peraturan perundang-undangan dalam perspektif kekuasaan negara di bidang kekuasaan kehakiman menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, telah diletakkan pada Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, dan Mahkamah Agung memiliki kewenangan melakukan pengujian terbatas pada peraturan perundang-undangan yang derajatnya di bawah undang-undang, sedangkan Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan melakukan pengujian tingkat konstitusional suatu undang-undang terhadap UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Tak hanya itu, *judicial review* merupakan pengujian oleh lembaga yudikatif tentang konsistensi UU terhadap UUD atau peraturan perundang-undangan, termasuk Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik terhadap

¹²⁵ Muhammad Ilham Hermawan, *Op.cit*, hlm. 10.

¹²⁶ Moh. Mahfud MD, *MK dan Politik Perundang-undangan* dalam Saifuddin, Dessy Ariani, *Kajian Yuridis Eksistensi dan Materi Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia dalam Hierarki Perundang-undangan di Indonesia*, dalam Ni,matul Huda, *Problematika Ketetapan MPR,*, *Ibid*, hlm. 126.

peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.¹²⁷ Yang tak kalah pentingnya adalah pentingnya pengujian oleh lembaga *judicial review* disebabkan juga oleh alasan bahwa hukum itu adalah produk politik yang pasti tidak steril dari kepentingan-kepentingan politik anggota-anggota lembaga yang membuatnya. Sebagai produk politik bisa saja hukum itu memuat isi yang lebih sarat dengan kepentingan politik kelompok dan jangka pendek yang secara substansial bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi hierarkinya. Selain itu, sebagai produk politik, hukum belum bisa berisi hal-hal yang tidak sesuai dengan peraturan yang lebih tinggi oleh karena DPR sebagai lembaga politik banyak beranggotakan orang-orang yang tak bisa berpikir menurut disiplin hukum. Sekadar contoh tentang politik yang banyak memengaruhi hukum baik isi maupun penegakannya dapat dilihat pada pengalaman perjalanan politik dan hukum di Indonesia. Pada era Orde Lama dan Orde Baru yang politiknya otoriter, hukum-hukum yang lahir selalu berkarakter ortodok dan elitis.¹²⁸ Sehingga tidak ada ruang hukum untuk menguji Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia maka bisa hukum dasar partai politik itu dibuat dengan mekanisme pembuatan hukum ala Orde Baru, yang hanya sebagai sarana legitimasi elit-elit partai untuk meraih kekuasaan. Untuk menghindari itu maka tak ada jalan lain, yakni Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik harus bisa diuji (*judicial review*), jika ia bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Selama era otoriterisme Orde Baru pembangunan pranata-pranata hukum,

¹²⁷Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Pers, 2010, hlm. 37.

¹²⁸ *Ibid*, hlm. 37-38.

selain pembentukannya didominasi oleh lembaga eksekutif tujuannya pun dibelokkan menjadi:

- a. Sebagai sarana legitimasi kekuasaan pemerintah
- b. Sebagai sarana untuk memfasilitas pertumbuhan ekonomi
- c. Sebagai sarana untuk mamfasilitasi proyek rekayasa sosial;¹²⁹

Dengan tujuan yang telah berbelok dari garis Pembukaan Undang- Undang Dasar 1945 maka isi produk hukum dan penegakannya pada era Orde Baru memiliki karakter yang sangat konservatif, yaitu:

- a. Pembuatannya sangat sentralistik, didominasi oleh lembaga eksekutif. Selama Orde Baru tak ada satu pun Undang- Undang yang lahir berdasarkan hak inisiatif DPR. Kenyataan ini menyebabkan prosedur penyaluran aspirasi tentang pembangunan hukum dan perundang- undangan tidak dapat disalurkan secara efektif melalui DPR atau partai politik melainkan harus disampaikan melalui lembaga-lembaga eksekutif;
- b. Isinya berwatak positivisme instrumentalistik dalam arti lebih banyak dijadikan instrumen atau alat untuk membenarkan (mempositifkan) atau memberi wadah hukum terhadap keinginan-keinginan penguasa;
- c. Cakupannya bersifat open interpretatif dalam arti membuka peluang untuk ditafsirkan dengan berbagai peraturan lanjutan, tetap harus diterima sebagai tafsir yang benar secara hukum;

¹²⁹ Abdul Hakim Garuda Nusantara dalam Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Pers, 2010, hlm. 38

- d. Pelaksanaannya bersifat pragmatis dalam arti lebih mengutamakan kebijakan dan program di atas aturan resmi. Jika ada program (misalnya investasi untuk pembangunan ekonomi) yang sulit terlaksana karena ada aturan hukum atau ketentuan prosedural tertentu yang harus dipenuhi, maka yang ditinggalkan atau diabaikan adalah aturan hukumnya.
- e. Penegakannya menggunakan perlindungan korps. Jika ada anggota korps atau pejabat pemerintah atau kroni yang diduga kuat terlibat kasus pidana yang jika diungkap akan menyeret pejabat lain, maka kasus itu diblokir. Pemblokiran biasanya dilakukan dengan cara membelokkan kasus dugaan pidana menjadi kasus administrasi atau salah prosedur dan dengan itu masalahnya harus dianggap selesai.¹³⁰

Namun setelah Orde Baru tumbang pada tahun 1998 maka yang pertama kali dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah melakukan perubahan UUD 1945 yang dimulai dari tahun 1999-2002. Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 itu pada hakekatnya merupakan bagian dari politik hukum tata negara dengan mengganti penataan terhadap suprastruktur ketatanegaraan antara lain menghapus keberadaan lembaga negara Dewan Pertimbangan Agung (DPA), digantikan dengan dewan pertimbangan di bawah kekuasaan Presiden, menambah lembaga negara baru seperti Dewan Perwakilan Daerah (DPD) serta Mahkamah Konstitusi (MK) di samping Komisi Yudisial (KY), mengurangi tugas dan wewenang Majelis Permusyawaratan Rakyat, membatasi kekuasaan

¹³⁰ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia* dalam Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik.....*, *Ibid*, hlm. 38-40.

Presiden dan menambah kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat.¹³¹ Dengan demikian, perubahan Undang- Undang Dasar 1945 dapat juga dinyatakan sebagai perwujudan kebijakan dan asas yang menjadi garis besar dan rencana dalam pelaksanaan hukum tata negara di Indonesia. Artinya, perubahan Undang- Undang Dasar 1945 merupakan politik Hukum Tata Negara di Indonesia antara lain, berupa:

1. Pelaksanaan kedaulatan rakyat melalui pemilihan umum secara langsung oleh rakyat untuk mengisi jabatan presiden dan wakil presiden serta anggota lembaga-lembaga perwakilan seperti Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah serta Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
2. Penguatan lembaga perwakilan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan negara bersama-sama Presiden baik sebagai kepala negara maupun sebagai kepala pemerintahan;
3. Pembatasan kekuasaan presiden baik selaku kepala pemerintahan maupun selaku Kepala Negara, selanjutnya terhadap Presiden dan Wakil Presiden dapat diberhentikan melalui pemakzulan (*impeachment*) dari DPR oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat,¹³²

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa tiga lembaga negara yang ada dalam perubahan ketiga Undang- Undang Dasar 1945 tahun 2001 yakni DPD, MK dan KY adalah lembaga negara baru yang lahir karena adanya reformasi konstitusi yang ditandai dengan perubahan Undang- Undang Dasar 1945 yang

¹³¹ Mochamad Isnaeni Ramdhan, *Perubahan UUD 1945 dengan Teknik Amandemen*, Jakarta: Sinar Grafika, 2015, hlm. 6.

¹³² *Ibid*, hlm. 8.

dilakukan karena adanya tuntutan reformasi yang digalang oleh mahasiswa dan pers. Salah satu lembaga negara yang amat penting yang lahir setelah perubahan Undang- Undang Dasar 1945 adalah Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Konstitusi adalah lembaga negara yang berperan menjaga dan mengawal Undang- Undang Dasar 1945. Mahkamah Konstitusi menjalankan peran untuk menjaga koherensi, korespondensi dan konsistensi undang-undang terhadap ketentuan-ketentuan dasar dasar dalam Undang- Undang Dasar 1945. Dengan kata lain, tidak boleh sedetikpun dan sekecil apapun, terdapat ketentuan undang-undang yang dibiarkan bertentangan dengan Undang- Undang Dasar 1945. Jika terbukti, maka Mahkamah Konstitusi berwenang untuk menyatakan inkonstitusional. Tak hanya itu, norma hukum yang sudah dinyatakan inskonstitusional berarti harus dihapus dari struktur dan substansi hukum Indonesia. Sehingga tidak boleh ada upaya untuk menawar, mengabaikan, atau bahkan membangkang putusan Mahkamah Konstitusi. Maka disinilah ditemukan hakekat peran Mahkamah Konstitusi dalam menjaga dan mengawal konstitusi di bawah doktrin supremasi konstitusi.¹³³ Namun, dalam konteks ini Mahkamah Konstitusi dalam pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Tahun 1945, lembaga pengawal konstitusi tidak boleh mencari-cari perkara pengujian undang-undang. Ia bersifat menunggu dan bila ada permohonan pengujian undang-undang kepada lembaga Mahkamah Konstitusi, ia tidak boleh menolak. Sehingga dalam konteks menjaga konstitusi itu maka juga berperan sekaligus sebagai penjaga Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara Indonesia seperti diketahui pada pasal II Aturan

¹³³Arief Hidayat, *Sambutan Ketua Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dalam Putusan Monumental Menjawab Problematika Kenegaraan*, Setara Press, 2016, hlm.v.

Peralihan Undang- Undang Dasar 1945 yang menyebutkan bahwa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal. Pembukaan dikatakan sebagai “jiwa” dari Undang- Undang Dasar 1945 dan jiwa itulah yang kemudian dijabarkan ke dalam pasal-pasal UUD.¹³⁴

Pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar merupakan tugas yang mendominasi kewenangan Mahkamah Konstitusi. Berdasarkan kewenangannya untuk menguji undang-undang. Mahkamah Konstitusi melalui putusannya dapat menyatakan bahwa materi muatan dari suatu undang-undang tidak memiliki kekuatan hukum karena bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945. Begitu pun terhadap suatu undang-undang, Mahkamah Konstitusi dapat membatalkan keberlakuannya karena tidak sesuai dan tidak berdasarkan Undang-Undang Dasar. Melalui penafsirannya terhadap Undang-Undang Dasar 1945, Mahkamah Konstitusi berfungsi sebagai peradilan yang secara positif mengoreksi undang-undang yang dihasilkan oleh DPR bersama-sama dengan Presiden dalam penyelenggaraan negara yang berdasarkan hukum yang mengatur perikehidupan masyarakat bernegara. Mahkamah Konstitusi melalui pengujian formil dan materil terhadap suatu undang-undang mempunyai fungsi kontrol dalam suatu sistem hukum yang mengatur kehidupan bernegara.¹³⁵

Menurut Jimly Asshidiqie, kewenangan pertama Mahkamah Konstitusi sering disebut dengan *judicial review*. Namun, istilah ini harus diluruskan dan diganti dengan istilah *constitutional review* atau pengujian konstitusional,

¹³⁴ *Ibid*

¹³⁵ I Gde Pantja Astawa, Firdaus Arifin, *Sengketa Kewenangan Lembaga Negara di Mahkamah Konstitusi*, P.T Refika Aditama, Cetakan Kesatu, 2021, hlm. 22-23.

mengingat bahwa kewenangan Mahkamah Konstitusi adalah menguji undang-undang terhadap Undang- Undang Dasar 1945. Konsep constitutional review merupakan perkembangan gagasan modren tentang sistem pemerintahan demokratis yang didasarkan atas ide negara hukum (*rule of law*), prinsip kekuasaan (*separation of power*), serta perlindungan hak asasi manusia (*the protector of fundamental right*).¹³⁶ Artinya, jika yang diuji adalah undang-undang terhadap Undang- Undang Dasar 1945 dan Undang- Undang Dasar 1945 yang menjadi batu ujinya maka disebut dengan uji konstusionalitas, sementara jika yang diuji adalah peraturan perundang-undangan yang derajatnya berada di bawah undang-undang terhadap undang-undang maka dinamakan dengan uji legalitas peraturan perundang-undangan. Pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang berada di Mahkamah Agung (MA). Tidak hanya itu, sistem *constitutional review* memiliki dua tugas pokok, yakni:

- a. Menjamin berfungsinya sistem demokrasi dalam hubungan peran atau interplay antar cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Constitutional review dimaksudkan untuk mencegah dominasi kekuasaan dan/atau penyalahgunaan kekuasaan oleh satu cabang kekuasaan;
- b. Untuk melindungi setiap individu warga negara dari penyalahgunaan kekuasaan oleh lembaga negara yang merugikan hak-hak fundamental mereka yang dijamin dalam konstitusi.

¹³⁶ Jimly Asshidiqie, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis* dalam I Gde Pantja Astawa, Firdaus Arifin, *Sengketa Kewenangan Lembaga Negara di Mahkamah Konstitusi*, P.T Refika Aditama, Cetakan Kesatu, 2021, *ibid*

Menurut Lodewijk Gultom, setidaknya ada dua alasan mengapa perlu dilakukan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan. Pertama, untuk melindungi konstitusi dari pelanggaran oleh badan legislatif dan/atau eksekutif, Kedua, dalam rangka melindungi hak-hak dasar manusia atau warga negara. Pengujian atau judicial review di Mahkamah Konstitusi dapat dibagi menjadi dua jenis pengujian yaitu pengujian yang bersifat formal (*formele toetsingrecht*) dan pengujian material (*materiele toetsingrecht*). Pengujian yang bersifat formil adalah terkait dengan:

- a. Apakah bentuk atau format undang-undang yang sudah tepat menurut Undang-Undang Dasar atau peraturan perundang-undangan berdasarkan Undang-Undang Dasar;
- b. Sejauh mana prosedur yang ditempuh dalam proses pembentukan undang-undang memang ditaati;
- c. Apakah lembaga yang terlibat dalam proses pembentukan undang-undang memang berwenang untuk itu, dan
- d. Apakah prosedur pengundangan dan pemberlakuannya sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Dasar atau peraturan perundang-undangan berdasarkan Undang-Undang Dasar;¹³⁷

2. Kewenangan dan Sifat Putusan Mahkamah Konstitusi

Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945. Ada pun yang menjadi dasar pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945 bukan hanya menguji

¹³⁷ Jimly Asshidiqie, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis* dalam I Gde Pantja Astawa, Firdaus Arifin, *Sengketa Kewenangan Lembaga*, *Ibid*, hlm 24.

konstitusionalitas pasal, ayat, dan/atau bagian dari Undang-Undang dengan pasal-pasal dalam Undang-Undang Dasar 1945 akan tetapi juga Pembukaan dan pasal-pasal merupakan satu kesatuan, yang apabila dirinci, pasal-pasal Undang-Undang Dasar 1945 merupakan uraian lanjut dari gagasan fundamental sebagaimana tertuang dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Dengan kata lain, Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 sejatinya merupakan uraian filsafati dari dasar dan ideologi Pancasila yang menjiwoinya.¹³⁸ Artinya, yang menjadi batu uji dalam pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945 tidak saja pasal, ayat dalam Undang-Undang Dasar 1945 melainkan juga Pembukaan dan pasal –pasal Undang-Undang Dasar 1945 juga dijadikan landasan pengujian.

Bila mana Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa permohonan untuk menguji konstitusionalitas undang-undang dari Pemohon ber alasan maka amar putusan Mahkamah Konstitusi menyatakan permohonan pemohon dikabulkan (Pasal 56 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, sedangkan bila tidak ber alasan maka amar putusan Mahkamah Konstitusi menyatakan permohonan pemohon tidak dapat diterima (Pasal 56 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi).¹³⁹

Perkara yang kerap disidang di Mahkamah Konstitusi adalah perkara pengujian undang-undang. Hal ini disebabkan oleh: Pertama, pengujian undang-undang adalah wewenang pertama dan utama Mahkamah Konstitusi, disamping kewenangan lain seperti memutus pembubaran partai politik, memutus sengketa kewenangan antar lembaga negara yang kewenangannya diberikan Undang-

¹³⁸ *Ibid*, hlm. vii.

¹³⁹ I Gde Pantja Astawa, Firdaus Arifin, *Sengketa Kewenangan Lembaga Negara di Mahkamah Konstitusi*, P.T Refika Aditama, Cetakan Kesatu, 2021, hlm. 24.

Undang Dasar, dan memutus perselisihan umum, serta memutus pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran hukum yang dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden, Kedua, setiap warga negara, badan hukum dan lembaga negara dapat bertindak sebagai Pemohon apabila hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh ketentuan suatu undang-undang. Tentang kewenangan melakukan pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang No 24 Tahun 2003 jo Undang-Undang No 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi. Namun, disamping itu ada kewenangan dan kewajiban yang belum pernah dilaksanakan oleh Mahkamah Konstitusi sejak lembaga yang berfungsi sebagai pengawal konstitusi dan penjaga demokrasi ini dibentuk pada 2003, yaitu kewenangan memutus pembubaran partai politik dan memutus pendapat DPR terhadap pelanggaran hukum yang dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden. Sementara, kewenangan-kewenangan lainnya sudah dilaksanakan oleh Mahkamah Konstitusi.

Mahkamah Konstitusi adalah lembaga negara yang diatur pada pasal 24C Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi “ Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Disamping itu, dalam ayat (2) disebutkan bahwa Mahkamah Konstitusi memiliki kewajiban yakni Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan

Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar 1945.

Dilihat dari pergulatan pemikiran di lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat ketika akan dibentuk lembaga Mahkamah Konstitusi memang ada tiga alternatif lembaga yang digagas untuk diberi kewenangan melakukan pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945, yakni Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Mahkamah Agung (MA) atau Mahkamah Konstitusi (MK). Gagasan untuk memberi kewenangan tersebut kepada MPR akhirnya dikesampingkan karena disamping tidak lagi merupakan lembaga tertinggi negara, MPR bukan kumpulan para ahli hukum dan konstitusi melainkan kumpulan dari wakil-wakil organisasi dan kepentingan politik. Gagasan untuk memberi kewenangan tersebut kepada Mahkamah Agung juga dikesampingkan karena Mahkamah Agung sendiri sudah terlalu banyak beban tugasnya dalam mengurus peradilan konstitusional. Itulah sebabnya, wewenang pengujian UU terhadap Undang-Undang Dasar 1945 akhirnya diberikan kepada Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yudisial baru yang dicantumkan dalam konstitusi.¹⁴⁰ Namun, idealnya kekuasaan kehakiman yang berpuncak pada dua lembaga negara, yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi memilah wewenang secara tegas antara penanganan atau konflik konvensional dan penanganan atas konflik antar peraturan perundang-undangan¹⁴¹, termasuk konflik Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik dengan Undang-undang.

¹⁴⁰ Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Pers, 2010, hlm. 74.

¹⁴¹ *Ibid*

Produk dari empat kewenangan yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi ini adalah berupa putusan yang berkekuatan hukum tetap (*inkracht van bewijde*) sejak diucapkan dalam persidangan yang terbuka untuk umum. Putusan Mahkamah Konstitusi langsung mempunyai daya laku dan daya ikat sejak selesai diucapkan dan tidak ada upaya hukum yang dapat dilakukan baik upaya hukum biasa (*verzet*, *banding* dan *kasasi*) maupun upaya hukum luar biasa (*peninjauan kembali* dan *kasasi demi kepentingan umum*). Putusan Mahkamah Konstitusi bersifat berlaku umum, kendati yang bertindak sebagai Pemohon adalah perseorangan warga negara Indonesia yang merasa dirugikan hak konstitusionalnya oleh berlakunya sebuah Undang-undang. Sifat putusan Mahkamah Konstitusi memang berbeda dengan putusan badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung (MA) seperti putusan badan peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer dan peradilan tata usaha negara (TUN).

Empat badan peradilan di bawah Mahkamah Agung, sifat putusannya disebut dengan *inter parties* (putusan yang hanya berlaku bagi para pihak yang berperkara). Jika para pihak tidak terlibat dalam sengketa, maka tidak diikat oleh putusan. Perbedaan sifat putusan ini menunjukkan bahwa begitu pentingnya kedudukan Mahkamah Konstitusi dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia setelah amendemen Undang- Undang Dasar 1945. Putusan Mahkamah Konstitusi yang berlaku umum dan mengikat umum dan harus dihormati oleh seluruh lembaga negara dan warga negara karena selalu dilandasi dan disemangati oleh nilai-nilai religius Pancasila. Dalam bacaan hierarki piramidal, Sila Ketuhanan Yang Maha Esa harus senantiasa dikaitkan dengan sila-sila lain yang

intinya merupakan penghargaan atas fitrah manusia yang berketuhanan. Tak hanya itu, Pancasila memberikan garis arahan bahwa Indonesia adalah negara kebangsaan yang religius, bukan negara agama dan bukan pula negara sekuler. Tujuan negara tidak semata-mata menuju terciptanya kesejahteraan lahiriah semata, tetapi juga kesejahteraan batiniah, kesejahteraan yang batiniah, kesejahteraan yang paripurna lahir dan bathin. Lebih jauh itu, konsep ini melahirkan tidak saja negara kesejahteraan sekuler tetapi melahirkan paradigma baru negara Indonesia sebagai negara *religious welfare state*. Artinya, seluruh pemikiran, tindakan, dan perilaku baik penyelenggara negara maupun warga negara, dipancari oleh sinar ketuhanan.¹⁴²

Dengan demikian maka yang diuji di Mahkamah Konstitusi adalah undang-undang, bukan peraturan pemerintah (PP), peraturan presiden (perpres) dan peraturan daerah (perda). Jika melihat Pasal 7 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana yang telah diubah terakHIR dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tentang jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan maka Undang-Undang dilihat dari sudut jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan berada setelah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Sehingga yang menjadi batu uji pengujian peraturan perundang-undangan di Mahkamah Konstitusi adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sehingga kerap pengujian

¹⁴² *Ibid*, hlm. viii

peraturan perundang-undangan di Mahkamah Konstitusi itu disebut dengan uji konstitusionalitas peraturan perundang-undangan.

Peraturan perundang-undangan adalah semua hukum dalam arti luas yang dibentuk dengan cara tertentu, oleh pejabat yang berwenang dan dituangkan dalam bentuk tertulis. Sedangkan dalam pengertian yang luas hukum dapat artikan juga dengan putusan hakim, terutama yang sudah berkekuatan hukum tetap dan menjadi yurisprudensi. Sumber hukum dalam pengertian formal tak hanya peraturan perundang-undangan melainkan juga termasuk putusan hakim yang sudah berkekuatan hukum tetap (dalam artian putusan tersebut sudah mempunyai kekuatan mengikat) dan tak ada lagi upaya hukum biasa yang dapat digunakan.

Dalam pandangan Jimly Asshidiqie, setidaknya ada 3(tiga) norma hukum yang dapat diuji atau yang biasa disebut sebagai *norm control mechanisme*, yakni a) keputusan normatif yang berisi dan bersifat pengaturan (*regeling*), b) keputusan normatif yang berisi dan bersifat penetapan administratif (*beschikking*), c) keputusan normatif yang berisi dan bersifat penghakiman (*judgment*) yang biasa disebut vonis (Belanda: *vonnis*). Pengujian peraturan perundangan-undangan (*judicial review*), ternyata juga digunakan oleh negara Indonesia, yang kentara sekali sejak setelah amendemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945). Walaupun sebelum amendemen, negara Indonesia menganut pengujian peraturan perundang-undangan yang dapat menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang pada Mahkamah Agung (MA). Dan, ketika Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) No III/MPR/2000 tentang Sumber hukum dan Peraturan

Perundang-undangan bahwa pengujian peraturan perundang-undangan bisa pula dilakukan oleh MPR, namun setelah amendemen Undang- Undang Dasar 1945, norma pengujian peraturan perundang-undangan kembali diperbaiki dalam ketataneharaan Republik Indonesia. Untuk saat ini, tidak ada norma peraturan perundang-undangan yang tak dapat diuji dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Apa saja bisa diuji pada dua lembaga kekuasaan kehakiman, yakni Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Ketiga bentuk norma hukum di atas sama-sama sama dapat diuji kebenarannya melalui mekanisme peradilan (*justisial*) atau pun mekanisme non-justisial. Jika pengujian itu dilakukan oleh lembaga peradilan, maka proses pengujiannya itu disebut *judicial review* atau pengujian oleh lembaga *judicial* atau pengadilan. Bila pengujian itu dilakukan bukan oleh lembaga pengadilan atau selain dari lembaga pengadilan maka pengujian demikian tidak dapat disebut dengan *judicial review*.

Sehingga dapat dikatakan sebutan yang tepat sangat tergantung pada lembaga apa kewenangan untuk menguji atau *toetsingrecht* itu diberikan. Apabila kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan itu diberikan kepada lembaga parlemen atau lembaga legislator, maka proses pengujian demikian itu lebih tepat disebut sebagai *legislative review*, bukan *judicial review*, dan bila pengujian peraturan perundang-undangan itu diberikan kepada pemerintah, maka pengujian semacam itu disebut dengan *executive review*, bukan *judicial review* atau pun *legislative review*.

Pengujian peraturan perundangan-undangan pada tiga lembaga di atas baik di lembaga legislatif, eksekutif dan yudicial adalah mekanime kontrol yang

merupakan manifestasi dari konstitusionalisme modern. Dalam konstitusionalisme modern pada dasarnya menghendaki adanya pengaturan dan pembatasan kekuasaan. Tidak ada kekuasaan yang tidak dibatasi baik lama waktu berkuasa (masa jabatan) maupun substansi kekuasaan itu sendiri. Pembatasan kekuasaan yang terbaik adalah melalui hukum. Pembatasan kekuasaan erat kaitannya dengan prinsip konstitusionalisme, di sana ada pembatasan terhadap kekuasaan dan di sana juga ada perlindungan terhadap hak asasi manusia (HAM). Konstitusionalisme pada pokoknya mengatur dua hubungan yang saling berkaitan, yaitu hubungan antara pemerintahan dengan warga negara, dan hubungan antara lembaga pemerintahan yang satu dengan lembaga pemerintahan yang lainnya. Dan berkaitan dengan hubungan yang kedua, *judicial review* menunjukkan adanya hubungan pembatasan kekuasaan dari lembaga legislatif dan eksekutif sebagai pembuat undang-undang dengan lembaga yudikatif. Sementara itu, pembentukan peradilan konstitusi (baca: Mahkamah Konstitusi (MK)) dilatarbelakangi oleh perkembangan kekuasaan parlemen yang kian lama kian dirasakan tidak terkendali. Organ yang mewakili kepentingan rakyat banyak ini diperkirakan tidak dapat mengakomodasi kompleksitas persoalan dan kepentingan masyarakat secara luas. Sehingga tuntutan rakyat sering tidak tertampung dan sebaliknya parlemen semata-mata hanya memuat keinginan-keinginan raja.¹⁴³ Tak hanya itu, lembaga perwujudan seluruh kehendak rakyat pada saat itu sering menciptakan ketidakadilan. Oleh sebab itu maka konstitusi disepakati sebagai satu-satunya landasan untuk mewujudkan hak dan kewajiban dalam konteks sistem

¹⁴³ Ahmad Syahrizal” *Peradilan Konstitusi Suatu Studi tentang Adjudikasi Konstitusional Sebagai Mekanisme Penyelesaian Sengketa Normatif*, Jakarta: Pradnya Paramita, 2006, hlm. 1.

ketatanegaraan yang berlaku. Bagi Indonesia organ penerjemah kaidah-kaidah hukum dasar dalam struktur kelembagaan negara pasca perubahan Undang-Undang Dasar 1945 juga disebut dengan Mahkamah Konstitusi.¹⁴⁴ Mahkamah Konstitusi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia pasca perubahan Undang-Undang Dasar 1945 memiliki empat fungsi utama, yakni a) melindungi secara mendasar hak asasi manusia, b) sebagai forum hukum guna mengimbangi kekuasaan mayoritas, c) menyelesaikan perseteruan politik, d) mengabsahkan kebijakan publik.¹⁴⁵ Tak hanya itu, Mahkamah Konstitusi menjalankan dua fungsi, yakni a) pengujian konstitusional dapat mencegah atau merestorasi penyimpangan yang mungkin saja dilakukan oleh lembaga-lembaga kekuasaan negara, b) melalui pengujian konstitusional, Konstitusi dapat dilindungi dari terpaan angin yang dapat saja merusak seluruh fondasi benteng negara hukum.¹⁴⁶ Asumsi-asumsi inilah atau postulat inilah yang akhirnya melahirkan kesepakatan di antara para pemikir hukum dan politik kontemporer yang pada pokoknya mengatakan bahwa sistem pengujian konstitusional adalah strategi mutakhir untuk melindungi dan mencegah terjadinya kontraksi nilai-nilai konstitusi dari anasir-anasir politis.¹⁴⁷

Dalam konteks pemilu legislatif misalnya, Mahkamah Konstitusi menjadi tumpuan pengaduan. Bukan hanya partai politik tetapi juga perseorangan calon anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang merasa dicurangi dalam pemilu legislatif. Lebih jauh dari itu, Mahkamah Konstitusi juga memberikan kepastian

¹⁴⁴ *Ibid*, hlm. 2.

¹⁴⁵ *Ibid*

¹⁴⁶ *Ibid*, hlm. 4.

¹⁴⁷ *Ibid*

hukum dan kepastian hukum yang diberikan Mahkamah Konstitusi bukan saja berpengaruh pada konfigurasi politik berdasarkan hasil pemilihan umum, tetapi juga menjamin bagi berlangsungnya demokrasi yang fair untuk menentukan kehendak rakyat yang sebenarnya. Untuk itu, Mahkamah Konstitusi juga memiliki kewenangan membubarkan partai politik yang dianggap melanggar terhadap prinsip-prinsip dasar UUD 1945 dan/atau tidak memenuhi lagi syarat sebagai partai politik peserta pemilu. Dalam melaksanakan kewenangan pembubaran partai politik, Mahkamah Konstitusi harus mendasarkan pada adanya gugatan dari pihak pemerintah terhadap partai politik tertentu yang dianggap atau diduga oleh pihak pemerintah bahwa partai politik tertentu telah melanggar ketentuan UUD 1945.¹⁴⁸

Kendati, hingga kini, kewenangan memutus pembubaran partai politik belum pernah dilaksanakan oleh Mahkamah Konstitusi, ditambah dengan kewajiban Mahkamah Konstitusi dalam memutus pendapat DPR terhadap pelanggaran hukum yang dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden. Dari empat kewenangan Mahkamah Konstitusi, kewenangan memutus pembubaran partai politik yang belum ada perkaranya di Mahkamah Konstitusi dan pendapat DPR terhadap dugaan pelanggaran hukum oleh Presiden dan Wakil Presiden juga belum ada perkaranya. Salah satu penyebabnya Mahkamah Konstitusi belum pernah melaksanakan kewenangan memutus pembubaran partai politik adalah karena yang menjadi pemohon dalam perkara pembubaran partai politik itu adalah Presiden. Tidak akan mungkin, Presiden Joko Widodo mengajukan perkara

¹⁴⁸ Soimin, Mashuriyanto, *Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta: UII Press, 2013, hlm. 17-18.

permohonan pembubaran Partai Demokrasi Indonesia (PDI-P) ke Mahkamah Konstitusi karena partai berlambang banteng bermoncong putih ini yang menjadi kendaraan politik Joko Widodo maju menjadi Presiden baik pada Pemilihan Umum 2014 maupun pemilihan umum serentak 2019.

Dinamika ketatanegaraan telah benar-benar dibuktikan oleh Mahkamah Konstitusi dengan berbagai terobosan hukum dalam membuka keran demokrasi ketika hukum mengalami kebuntuan dalam memberikan jaminan konstitusionalisme, sehingga kehadiran Mahkamah Konstitusi sangat penting karena lembaga ini mempunyai kekuasaan yang cukup besar dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia, Mahkamah Konstitusi dapat melakukan pengadilan politik dan menjatuhkan vonis atau sanksi terhadap lembaga-lembaga negara yang lain. Sehingga keberadaan Mahkamah Konstitusi di dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia sebagai hasil amandemen ketiga Undang-Undang Dasar 1945 memberikan warna dan harapan baru dalam pembaruan dan penyempurnaan ketatanegaraan Republik Indonesia dalam mewujudkan pemerintahan yang demokratis.¹⁴⁹

Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, gagasan untuk menyerahkan kewenangan menguji produk kekuasaan legislatif terhadap Undang-Undang Dasar 1945 kepada kekuasaan kehakiman telah lama dikemukakan oleh para pendiri dan tokoh bangsa, bisa terbilang sejak awal mereka merancang republik. Hingga saja perjuangan tersebut, hingga runtuhnya kekuasaan Orde Baru pada tahun 1999 selalu kandas di tengah jalan. Pemikiran bahwa badan kehakiman

¹⁴⁹ *Ibid*, hlm. 18.

perlu memiliki kekuasaan menguji Undang- Undang terhadap Undang- Undang Dasar 1945 dikemukakan pertama kali oleh Muhammad Yamin pada 15 Juli 1945 dalam sidang pleno Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan (BPUPK) atau *Dokuritsu Zyunbi Tjoosakai*. Sidang pleno BPUPK ini diselenggarakan untuk membahas mengenai rancangan UUD negara yang hendak didirikan sesuai dengan janji kemerdekaan yang diberikan oleh bala tentara Jepang.

Ketika rapat pleno untuk membahas rancangan Undang- Undang berlangsung, Yamin salah seorang anggota BPUPK dalam sidang pleno itu mengusulkan agar wewenang kekuasaan kehakiman meliputi kekuasaan untuk menguji Undang- Undang terhadap Undang- Undang Dasar 1945. Usul itu dengan serta merta tidak diterima oleh Soepomo dan anggota lainnya. Akhirnya, naskah UUD yang telah ditetapkan oleh BUPK hingga badan ini membubarkan diri pada 17 Juli 1945 dan setelah melaksanakan dua kali sidang tidak mencantumkan wewenang kekuasaan kehakiman untuk menguji Undang- Undang terhadap Undang- Undang Dasar 1945. Dalam perkembangan berikutnya, pemikiran yang pernah dilontarkan oleh M. Yamin dihidupkan lagi oleh wakil-wakil partai politik dalam Majelis Konstituante ketika menyusun Undang- Undang Dasar 1945 baru untuk menggantikan UUDS 1950. Ada yang menarik dari sidang majelis konstituante yang berlangsung sejak 1957-1959 ini, yakni wakil-wakil partai politik memberikan persetujuan bahwa Mahkamah Agung (MA) memiliki kewenangan untuk menguji kebijakan pemerintah di samping kewenangan untuk menguji Undang- Undang terhadap Undang- Undang Dasar 1945. Pada saat Indonesia menjadi negara federal berdasarkan Konstitusi RIS 1949, hak menguji

materil terhadap Undang- Undang Daerah Bagian dapat dilakukan oleh Mahkamah Agung jika berlawanan dengan konstitusi atau tidak menurut konstitusi.

Sebagaimana yang kita pahami bahwa Konstitusi RIS 1949 yang menggantikan Undang- Undang Dasar 1945 dan berlaku untuk seluruh wilayah negara RIS menganut sebuah prinsip dalam peraturan perundang-undangan atau asas dalam peraturan perundang-undangan bahwa Undang- Undang federal tidak dapat diganggu gugat. Maksud dari asas ini adalah bahwa suatu peraturan yang ditetapkan menurut prosedur yang ditentukan diberi nama undang-undang federal tidak dapat diadakan penilaian. Dengan perkataan lain bahwa undang-undang federal tidak dapat diuji apakah isinya bertentangan dengan Konstitusi RIS ataukah tidak. Pengaturan yang demikian ini tidak hanya berlaku terhadap undang-undang federal saja, akan tetapi juga berlaku terhadap undang-undang (federal) darurat, meskipun undang-undang ini ditetapkan hanya oleh pemerintah saja. Kemudian, pengujian peraturan perundang-undangan juga ditemukan dalam UUDS 1950. Pengujian konstitusional dibawah UUDS 1950 tidak ada diatur mengenai lembaga dan pengujian konstitusionalitas undang-undang. Hal ini disebabkan karena undang-undang adalah perwujudan dari pelaksanaan kedaulatan rakyat yang menurut UUDS 1950 dilakukan oleh pemerintah bersama DPR. UUDS 1950 menganut bentuk negara kesatuan, yang tertuang dalam ketentuan pasal 1 ayat (1) yang berbunyi “ Republik Indonesia yang merdeka dan berdaulat adalah suatu negara hukum yang demokratis dan berbentuk kesatuan. Presiden Republik Indonesia Ir Soekarno melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959

menyatakan kembali pada UUD 1945. Pengujian peraturan perundang-undangan pertama kali dapat ditemukan dalam Undang- Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman. Pada pasal 26 Ayat (1) dan Ayat (2) Undang-Undang No 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman yang menyebutkan bahwa” Mahkamah Agung berwenang untuk menyatakan tidak sah semua peraturan-peraturan dari tingkat yang lebih rendah dari Undang-Undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan ayat (2)” Putusan tentang pernyataan tidak sahnya peraturan perundang-undangan tersebut dapat diambil berhubung dengan pemeriksaan dalam tingkat kasasi.

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, pada masa Orde Baru pengujian peraturan perundang-undangan diberikan ruang yang amat sempit. Pengujian terhadap peraturan perundang-undangan hanya bisa terhadap peraturanperundang-undangan yang berada dibawah undang-undang. Itu hanya dapat dilakukan di tingkat kasasi di Mahkamah Agung. Pengujian peraturan perundang- undangan, dikatakan telah menemukan bentuknya setelah adanya amendemen Undang-Undang Dasar 1945. Pasal 26 Ayat (1) Undang-Undang Mahkamah Agung berwenang untuk menyatakan tidak sah semua peraturan-peraturan dari tingkat yang lebih rendah dari Undangundang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundangundangan yang lebih tinggi. (2) Putusan tentang pernyataan tidak sahnya peraturan perundangundangan tersebut dapat diambil berhubung dengan pemeriksaan dalam tingkat kasasi.

Hadirnya Mahkamah Konstitusi melalui reformasi konstitusi dengan kewenangan antara lain melakukan pengujian (*judicial review*) undang-undang terhadap undang-undang dasar cukup membanggakan, karena selama pemerintahan Orde Baru tidak muncul politik hukum untuk pengujian undang-undang. Di masa itu undang-undang benar-benar tidak tersentuh pengujian oleh hukum. Mahkamah Agung (MA) hanya dapat melakukan pengujian peraturan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, sehingga kalau ada produk hukum yang refresif dan berseberangan dengan demokrasi maupun Hak Asasi Manusia (HAM) tidak dapat disentuh oleh hukum untuk diuji substansinya.¹⁵⁰ Namun, setelah hadirnya Mahkamah Konstitusi (MK), semua produk undang-undang dapat ditinjau substansi maupun prosedur pembuatannya. Sehingga hak-hak warga negara dan demokrasi dapat terlindungi dari kemungkinan potensi negatif pembentuk undang-undang yang ingin mereduksi bahkan menggerogoti prinsip-prinsip negara hukum, hak asasi manusia (warga negara) maupun substansi demokrasi. Kendati demikian, hasil perubahan Undang-Undang Dasar 1945 masih menyisahkan persoalan karena memisahkan pengujian peraturan perundang-undangan di dua atap, yakni Mahkamah Konstitusi untuk pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar, dan Mahkamah Agung untuk pengujian peraturan di bawah undang-undang terhadap undang-undang.¹⁵¹

Ide pembentukan Mahkamah Konstitusi di Indonesia diterima keberadaannya dalam amandemen ketiga Undang-Undang Dasar 1945 sebagai mekanisme untuk mengontrol pelaksanaan konstitusi dalam bentuk undang-

¹⁵⁰ Ni,matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan & Gagasan Penyempurnaan*, FH UII Press, 2014, hlm. 1

¹⁵¹ *Ibid*

undang setelah mengalami perjalanan sejarah yang panjang. Mahkamah Konstitusi dikonstruksikan hanya untuk menguji konstiusionalitas (*constititutional review*) dari suatu undang-undang terhadap konstitusi. Dengan demikian maka Mahkamah Konstitusi kerap disebut sebagai “*the quardian of the constitution*” (pengawal konstitusi). *Constitutional court* berarti dalam menguji Undang-Undang terhadap Undang- Undang Dasar 1945 tersebut Mahkamah Konstitusi memberikan kewenangan untuk membuat putusan yang menyatakan permohonan tidak dapat diterima, menyatakan permohonan ditolak, dan menyatakan permohonan dikabulkan. Dalam hal permohonan dikabulkan, maka Mahkamah Konstitusi adalah *negative legislator* (penghapus atau pembatal norma).¹⁵² Tak hanya itu, melalui kewenangannya untuk menghilangkan keberlakuan suatu norma undang-undang tersebut, maka Mahkamah Konstitusi sering disebut sebagai pembuat undang-undang dalam arti *negative*, dan berkebalikan dengan fungsi parlemen sebagai pembuat undang-undang dalam arti *positive*. Dengan kecendrungan Mahkamah Konstitusi sebagai pembuat undang-undang dalam arti positive ini, maka berkembang kemudian adalah *judikatif heavy* (kekuasaan besar terletak pada lembaga yudikatif). Keberadaan *judikatif heavy* ini sesungguhnya dapat bermakna positif dan konstruktif jika itu dimaknai sebagai upaya untuk menegakkan hukum dan keadilan.¹⁵³

Namun, terlepas dari apakah setelah perubahan Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang berlangsung *judikatif heavy* (titik berat kekuasaan berada di lembaga yudikatif namun yang jelas Mahkamah

¹⁵² Suteki Kata Pengantar dalam Martitah, *Mahkamah Konstitusi Dari Negative Legislature ke Positive Legislature*, Jakarta: Konstitusi Press, 2013, hlm. xxi

¹⁵³ *Ibid*

Konstitusi hadir sebagai sebuah lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia dibentuk untuk menjamin agar konstitusi sebagai hukum tertinggi dapat ditegakkan sebagaimana mestinya.¹⁵⁴ Oleh karena itu, Mahkamah Konstitusi biasa disebut dan kerap disebut sebagai *the quardian of the constitution* seperti sebutan yang biasa dinisbatkan kepada Mahkamah Agung Amerika Serikat (AS). Pertanyaan kemudiannya adalah mengapa justru Mahkamah Agung yang disebut sebagai *the quardian of the constitution* karena di Amerika Serikat tidak ada Mahkamah Konstitusi. Fungsi Mahkamah Konstitusi dalam arti yang lazim dikenal di dalam sistem Eropa yang menganut tradisi *civil law* seperti Austria, Jerman, dan Italia terintegrasi ke dalam kewenangan Mahkamah Agung Amerika Serikat, sehingga Mahkamah Agunglah yang disebut sebagai *the quardian of America constitution*.¹⁵⁵ Kemudian yang tak kalah pentingnya, dalam menjalankan fungsinya sebagai pengawal konstitusi Republik Indonesia, dilengkapi dengan lima kewenangan atau sering disebut empat kewenangan ditambah satu kewajiban, yaitu menguji konstiusionalitas Undang-Undang, memutus sengketa kewenangan konstiusional antar lembaga negara, memutus perselisihan mengenai hasil pemilihan umum, memutus pembubaran partai politik dan memutus pendapat Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang berisi tuduhan bahwa Presiden melanggar hukum atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden atau Wakil Presiden sebagaimana ditentukan dalam Undang- Undang Dasar 1945, sebelum hal itu dapat diusulkan untuk diberhentikan oleh Majelis

¹⁵⁴ Jimly Asshidiqie, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010, hlm. 130.

¹⁵⁵ Jimly Asshidiqie, *Model-model Pengujian Konstiusional di Berbagai Negara* dalam Jimly Asshidiqie, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010, hlm. 131

Permusyawaratan Rakyat. Yang terakhir ini biasa disebut dengan perkara *impeachment* seperti yang dikenal di Amerika Serikat.¹⁵⁶

Dalam melakukan fungsi peradilan keempat bidang kewenangan tersebut, Mahkamah Konstitusi melakukan penafsiran terhadap Undang-Undang Dasar, sebagai satu-satunya lembaga yang mempunyai kewenangan tertinggi untuk menafsirkan Undang- Undang Dasar 1945, sehingga Mahkamah Konstitusi disamping berfungsi sebagai pengawal Undang-Undang Dasar, Mahkamah Konstitusi juga biasa disebut sebagai *the Sole Interpreter of the Constitution*.¹⁵⁷

Lebih jauh dari itu, dalam rangka kewenangannya untuk memutus perselisihan hasil pemilu, Mahkamah Konstitusi juga dapat disebut sebagai pengawal proses demokratisasi dengan cara menyediakan sarana dan jalan hukum untuk menyelesaikan perbedaan pendapat diantara penyelenggara pemilu dengan peserta pemilu yang dapat memicu terjadinya konflik politik dan bahkan konflik sosial di tengah masyarakat. Akan tetapi, dengan adanya Mahkamah Konstitusi potensi konflik seperti itu dapat diredam dan bahkan diselesaikan melalui cara-cara yang beradab di meja merah Mahkamah Konstitusi, sehingga dengan demikian disamping ia berfungsi sebagai pengawal konstitusi melainkan juga berfungsi sebagai penafsir konstitusi, pengawal demokrasi dan bahkan lembaga Mahkamah Konstitusi juga berfungsi sebagai pelindung hak asasi manusia.¹⁵⁸

Mahkamah Konstitusi dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia mendapat pengaturan dalam Pasal 24C yang terdiri atas 6 ayat, yang didahului

¹⁵⁶ Jimly Asshidiqie, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010, *Ibid*

¹⁵⁷ *Ibid*, hlm. 131-132

¹⁵⁸ *Ibid*

oleh pengaturan mengenai Komisi Yudisial pada pasal 24B UUD NRI Tahun 1945.

3. Pengujian Peraturan Perundang-undangan di Mahkamah Agung

Pengujian peraturan perundang-undangan dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia berada di dua pintu, yakni jika yang diuji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 maka lembaga yang berwenang untuk menilainya dan mengujinya adalah Mahkamah Konstitusi dan sementara yang diuji adalah peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang maka yang berwenang menilai dan mengujinya adalah Mahkamah Agung (MA). Sebagaimana diketahui bahwa Mahkamah Agung adalah puncak dari kekuasaan kehakiman dalam lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan tata usaha negara, dan peradilan militer. Mahkamah Agung adalah kerap disebut sebagai lembaga pengawal Undang-Undang (*the guardian of Indonesian Law*). Dalam Pasal 24 Ayat (1) dan (2) Undang- Undang Dasar 1945 disebutkan bahwa: Ayat (1) “ Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan, dan Ayat (2) “ Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. Kemudian dalam Pasal 24A ayat (1) Undang- Undang Dasar 1945 disebutkan bahwa” Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang

terhadap undang-undang dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh Undang-Undang. Upaya pengujian peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang dapat dikatakan merupakan upaya pengujian legalitas (*legal review*). Sehingga pengujian yang dilakukan oleh Mahkamah Agung ini jelas berbeda dari pengujian konstitusional (*constitutional review*) yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi.

Setidaknya, ada dua perbedaan pengujian di Mahkamah Agung dengan pengujian di Mahkamah Konstitusi. Pertama, objek yang diuji hanya terbatas pada peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang (*judicial review of regulation*), sedangkan pengujian atas konstitusionalitas Undang-Undang (*judicial review of law*) dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi, Kedua, yang dijadikan bati uji oleh Mahkamah Agung adalah Undang-Undang, bukan Undang-Undang Dasar sehingga dapat dikatakan bahwa pengujian norma hukum yang dilakukan oleh Mahkamah Agung adalah pengujian legalitas peraturan (*judicial review on the legality of regulation*), sedangkan pengujian oleh Mahkamah Konstitusi merupakan pengujian konstitusionalitas Undang-Undang (*judicial review on the constitutionally of law*) dan ini disebut juga dengan istilah pengujian konstitusional atas Undang-Undang (*constitutional; review of law*). Sehingga dengan demikian, ada dua lembaga negara dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berfungsi sebagai lembaga pengujian yang jenjang dan hierarki peraturan perundang-undangan yang dijadikan objek pengujian berbeda. Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi merupakan dua lembaga negara kekuasaan kehakiman dalam sistem ketatanegaraan Republik

Indonesia. Menurut Jimly Asshiddiqie karena pada hakekatnya keduanya memang berbeda. Mahkamah Agung lebih merupakan pengadilan keadilan (*court of justice*), sedangkan Mahkamah Konstitusi lebih berkenaan dengan lembaga pengadilan hukum (*court of law*) dan seluruh kegiatan *judicial review* diserahkan kepada Mahkamah Konstitusi sementara Mahkamah Agung dapat berkonsentrasi menangani perkara-perkara yang diharapkan dapat mewujudkan rasa adil bagi setiap warga negara.

Setelah perubahan Undang-Undang Dasar 1945 telah memberikan kewenangan pengujian terhadap peraturan di bawah Undang-Undang kepada Mahkamah Agung namun di pihak lain, Mahkamah Konstitusi juga diberi tugas dan kewajiban memutus dan membuktikan unsur kesalahan dan tanggung jawab pidana Presiden dan/atau Wakil Presiden yang menurut pendapat DPR telah melakukan pelanggaran hukum menurut UUD. Menurut Jimly pembagian tugas di bidang pengujian peraturan (*judicial review*) atas peraturan perundang-undangan antara Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi sama sekali tidak ideal karena dapat menimbulkan perbedaan atau putusan yang saling bertentangan antara Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung.¹⁵⁹ Saat ini, pengujian peraturan perundang-undangan di Indonesia berada di dua atap pengujian, yaitu Mahkamah Konstitusi diberikan wewenang oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar, sementara Mahkamah Agung (MA) diberikan wewenang oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk

¹⁵⁹ Ni,matul Huda, *Lembaga Negara dalam masa Transisi Demokrasi*, Yogyakarta: UII Press, 2007, hlm. 136.

menguji peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang. Namun, kedua lembaga negara itu sama-sama sebagai lembaga kekuasaan kehakiman dan yang membedakan hanya batu ujinya, jika Mahkamah Konstitusi yang menjadi batu uji adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sementara di Mahkamah Agung yang menjadi batu uji adalah Undang-Undang, sementara putusannya sama yakni sama-sama erga omnes (putusan yang berlaku untuk umum), dan beda dengan putusan badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung dengan sifat putusan interparties (putusan yang berlaku hanya bagi para pihak yang berperkara).

Ke depan, memang harus dipikirkan kemungkinan mengintegrasikan seluruh sistem pengujian peraturan di bawah kewenangan Mahkamah Konstitusi.¹⁶⁰ Namun, ini tidak mudah dilakukan pasti akan menempuh jalan yang sangat terjal dan berliku dan sama halnya dengan terjalnya pembentukan partai politik baru di Indonesia. Namun, perbedaan itu tidak dapat dilepaskan dari kenyataan bahwa memang sejak sebelumnya Mahkamah Agung berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Sehingga ketika ada kesepakatan diadopsinya ide pembentukan Mahkamah Konstitusi dalam Perubahan Ketiga Undang- Undang Dasar 1945 tahun 2001, maka ketentuan lama berkenaan dengan ketentuan Mahkamah Agung itu dituangkan dalam rumusan ketentuan Pasal 24A Undang- Undang Dasar 1945. Gagasan pembentukan lembaga Mahkamah Konstitusi dalam Perubahan Ketiga Undang- Undang Dasar 1945 tahun 2001 nampaknya para anggota Panitia *Ad Hoc* I Badan

¹⁶⁰ *Ibid*

Pekerja MPR juga terilhami oleh Mahkamah Kontitusi Korea Selatan. Dalam konstitusi Korea Selatan kewenangan *judicial review* (*constitutional review*) atas undang-undang memang diberikan kepada Mahkamah Konstitusi, tetapi kewenangan *judicial review* atas peraturan di bawah undang-undang diberikan kepada Mahkamah Agung.¹⁶¹

Khusus dalam perihal pengujian Undang-Undang dan peraturan perundang-undangan disediakan dua kamar pengujian, yakni di kamar Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung. Sehingga lembaga pengujian peraturan perundang-undangan belum berada di satu atap, yakni di bawah Mahkamah Konstitusi. Yang disatu atapkan baru sebatas urusan peradilan baik yang menyangkut teknis yudisial maupun urusan organisasi, administrasi dan finansial berada di bawah satu atap di bawah kekuasaan Mahkamah Agung (MA). Penyatuaatapan teknis yudisial maupun urusan organisasi, administrasi dan finansial berada di bawah satu atap di bawah kekuasaan Mahkamah Agung (MA) ini bertujuan untuk mewujudkan kekuasaan kehakiman yang menjamin tegaknya negara hukum yang didukung oleh sistem kekuasaan kehakiman yang independen dan imparsial.¹⁶²

Menurut Bagir Manan, setidaknya ada dua akibat yang muncul apabila lembaga pengujian peraturan perundang-undangan itu disatu atapkan. Pertama, di tinjau dari ajaran *Trias Politika*, dengan satu atap, pemisahan kekuasaan kehakiman dari cabang-cabang kekuasaan legislatif, dan eksekutif menjadi lebih murni dari pemisahan kekuasaan Amerika Serikat. Hubungan *cheks and balances*

¹⁶¹ Jimly Asshidiqie, *Konstitusi dan Konstitusioalisme Indonesia dalam Ni,matul Huda, Lembaga Negara dalam masa Transisi Demokrasi*, Yogyakarta: UII Press, 2007, hlm 137.

¹⁶² *Ibid*, hlm. 130

hanya pada pengangkatan. Pengangkatan Hakim Agung mengikutsertakan DPR dan Presiden. Calon-calon Hakim Agung disaring DPR dengan melalui *fit and profer test*, dari calon-calon yang diajukan oleh Komisi Yudisial, Kedua, satu atap menimbulkan pula konsekuensi cakupan pertanggungjawaban pelaksanaan kekuasaan kehakiman. Kekuasaan kehakiman tak hanya bertanggung jawab dalam menjalankan kekuasaan atau fungsi yudisial, tetapi juga kekuasaan atau fungsi administrasi negara seperti mengangkat dan memberhentikan pegawai, melakukan pengelolaan keuangan dan lain-lain.

Namun, hal itu akan terlaksana bila ada amendemen terhadap Undang-Undang Dasar 1945. Karena kedua lembaga negara tersebut baik Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi sama-sama diatur dengan dasar hukum pembentukan yaitu Undang-Undang Dasar 1945. Serta mustahil pengintegrasian itu dapat dilakukan tanpa mengubah dan mengamandemen Undang-Undang Dasar 1945, dan tidak cukup hanya dengan mengaturnya lewat perubahan Undang-Undang Mahkamah Agung dan Undang-Undang Mahkamah Konstitusi. Melepaskan pengujian peraturan perundang-undangan dari Mahkamah Agung memang tidak tepat secara ketatanegaraan karena lembaga Mahkamah Agung dalam kenyataannya sejak sebelumnya sudah berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang.

Lembaga negara Mahkamah Agung sudah ada sejak negara Indonesia merdeka dan sedangkan Mahkamah Konstitusi adalah lembaga negara baru dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Lembaga yang berfungsi sebagai pengawal, penjaga konstitusi dan penjaga demokrasi ini lahir karena kehendak

reformasi dan tepatnya setelah perubahan Undang- Undang Dasar 1945. Boleh dikatakan lembaga Mahkamah Agung adalah lembaga yang tertua dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Lembaga Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi sama-sama lembaga kekuasaan kehakiman dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia.

4. Jenis-Jenis pengujian Peraturan Perundang-undangan

Pengujian dalam perkara *judicial review* oleh Mahkamah Konstitusi mencakup keseluruhan yakni aspek formil dan materil dari sebuah UU yang menjadi objek sengketa. Artinya, Mahkamah Konstitusi dalam melakukan pengujian tidak hanya menilai materi muatan dalam ayat, pasal dan/atau bagian Undang- Undang yang dianggap bertentangan dengan Undang- Undang Dasar 1945 akan tetapi juga menilai pula syarat formil apakah dari segi pembentukannya telah memenuhi standar prosedur yang jelas dan tepat sebagaimana diatur dalam ketentuan yang berlaku. Dengan kata lain pengujian peraturan perundang-undangan dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia, dapat dibedakan menjadi pengujian materil dalam bahasa Inggris disebut *substantive law* dan pengujian formil. Pengujian norma dalam artian materil adalah pengujian materi Undang- Undang atau peraturan perundang-undangan di bawah Undang- Undang dapat tertuju baik kepada rumusan tekstual pasal-pasal atau ayat, atau bagian dari teks maupun mengenai kandungan makna atau pengertian-pengertian kontekstual dari suatu rumusan tekstual. Rumusan tekstual adalah rumusan norma atau kaidah yang terdapat pada: a) bunyi pasal-pasal, b) ayat, c) frasa, d) kata-kata atau bahkan e) titik dan koma, f) penulisan huruf kecil dan huruf besar, g) rumusan

atau bunyi penjelasan, h) naskah lampiran Undang- Undang yang diakui sebagai bagian yang tak terpisahkan dari naskah Undang- Undang atau peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, pengujian materil (*substantive law*) merupakan pengujian terhadap materi atau isi peraturan perundang-undangan. Pengujian materil atau pengujian substansi norma hukum yang dapat meliputi:

- a. Pengujian terhadap norma hukum yang bersifat konkrit dan individual yang terdapat dalam keputusan tata usaha negara atau administrasi negara (*beshikking, administartive decision*).
- b. Pengujian terhadap norma hukum yang bersifat abstrak dan umum yang terdapat dalam produk legislasi atau regulasi. Pengujian peraturan perundang-undangan dalam konstitusi Indonesia, dibedakan antara pengujian oleh Mahkamah Konstitusi atas Undang- Undang terhadap Undang- Undang Dasar 1945, dan pengujian oleh Mahkamah Agung atas peraturan di bawah Undang- Undang terhadap Undang- Undang.

Artinya, pengujian undang-undang tidak hanya meliputi aspek materiil yang terkait dengan konstiusionalitas norma hukumnya, tetapi juga terkait pula dengan konstiusionalitas formil pembentukannya. Dengan kata lain, hal yang dapat membatalkan norma suatu undang-undang atau bahkan undang-undang secara keseluruhan, tidak hanya dilihat secara materil apakah norma tersebut bertentangan atau tidak dengan Undang- Undang Dasar 1945 sebagai hukum tertinggi, tetapi juga dapat dilihat secara formil apakah pembentukan undang-undang tersebut bertentangan atau tidak dengan konstitusi.

Perbedaan kedua jenis pengujian tersebut baik pengujian materiil dan formil adalah mengenai tolok ukur yang digunakan. Jika dalam pengujian materiil tolok ukurnya adalah apakah suatu norma itu bertentangan dengan konstitusi atau tidak, ukurannya jelas yakni pasal-pasal dalam Undang- Undang Dasar 1945. Dalam pengujian formil tolok ukur yang digunakan adalah menyoal ihwal pembentukan suatu undang-undang yang dinilai inskonstitusional. Pada titik ini ada persoalan karena Undang- Undang Dasar 1945 tidak menguraikan secara jelas dan rinci perihal kaidah-kaidah yang harus dipenuhi untuk membuat suatu undang-undang yang baik sehingga tidak bertentangan dengan Undang- Undang Dasar 1945. Pasal 22A Undang- Undang Dasar 1945 yang terkait dengan tata cara pembentukan undang-undang hanya menyatakan “ *Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang*”.

Pasal 22A Undang- Undang Dasar 1945 memerintahkan kepada pembentuk undang-undang untuk membuat undang-undang organik sebagaimana diamanatkan ketentuan pasal 22A Undang- Undang Dasar 1945. Sehingga lahirlah Undang-Undang No 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang kemudian dicabut oleh Undang-Undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana diubah terakhir oleh Undang-Undang No 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

B. Partai Politik sebagai Lembaga Infrastruktur Ketatanegaraan Republik Indonesia

1. Sejarah Partai Politik di Indonesia

Perjalanan kehidupan partai politik di Indonesia memberi gambaran bahwa empat masalah yang perlu dikaitkan kepada pembicaraan mengenai bagaimana partai politik mengorganisir dirinya. Unsur-unsur tersebut ialah bagaimana hubungan antara partai dengan masyarakat pendukung partai, peranan ideologi dalam kehidupan partai untuk memperoleh sarana materil yang penting pula peranannya bagi perputaran mesin partai.¹⁶³ Tidak kehadiran partai politik di Indonesia, di mulai pada tanggal 30 Oktober 1945 Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia (BP KNIP) yang bertindak sebagai parlemen sementara sebelum diadakan pemilihan umum. Berkeputusan untuk membentuk partai politik atas dasar konsep banyak partai (*multy party*) dengan pertimbangan bahwa berbagai pendapat yang ada dalam masyarakat akan tersalur secara tertib. Disamping itu keputusan tersebut, didasarkan pula atas pertimbangan bahwa “partai politik akan memperkokoh perjuangan mempertahankan kemerdekaan dan pemeliharaan keamanan bangsa. Maka setelah dikeluarkan Ketetapan Pemerintah pada tanggal 3 November 1945 maka terbentuklah berbagai partai politik yang pada umumnya merupakan kelanjutan dari organisasi-organisasi sosial dan partai politik yang sudah dibentuk baik pada masa kekuasaan kolonial Belanda maupun pada masa kekuasaan Jepang. Beberapa partai politik itu adalah adalah Majelis Syuro Muslimin Indonesia (Masyumi) yang dibentuk pada tanggal 7 November,

¹⁶³ Arbi Sanit, *Sistem Politik Indonesia Kestabilan, Peta Kekuatan Politik dan Pembangunan*, Jakarta: Rajawali Pers, 2012, hlm. 24.

Partai Komunis Indonesia (PKI) yang dibentuk pada 27 Oktober, Partai Sosialis Indonesia (PSI) yang dibentuk pada tanggal 20 November, Partai Nasional Indonesia (PNI) yang dibentuk pada Januari 1946.¹⁶⁴ Organisasi-organisasi perjuangan kemerdekaan dan partai sebelum kemerdekaan, pengaruh ikatan primordial terhadap perorganisasian partai-partai politik setelah proklamasi jelas sekali. Peningkatan ketergantungan partai kepada dukungan masyarakat untuk memperoleh kemenangan di dalam pemilihan umum pertama di Indonesia, maka pengaruh ikatan-ikatan primordial seperti agama, suku, dan kedaerahan semakin kentara mempengaruhi pengorganisasian partai politik. Hal ini menimbulkan misalnya apa yang disebut dengan partainya “orang santri”, orang abangan dan priyayi. Kemudian, dapat juga dapat dikelompokkan berdasarkan agama dan kebudayaan kelompok masyarakat pendukung partai. Misalnya, Masyumi, Nahdlatul Ulama (NU), Partai Syarikat Islam Indonesia (PSSI), Partai Tarbiyah Islamiyah (Perti), misalnya tergolong ke dalam partai orang santri, PKI memperoleh dukungan dari orang abangan, dan PNI mendasarkan kekuatan massanya kepada orang priyayi.¹⁶⁵ Berikut ini hendak dipaparkan sejarah partai politik di Indonesia yang akan dibagi ke dalam 3 (tiga) periode. Ketiga periode tersebut yakni pada masa penjajahan Belanda, masa penjajahan Jepang, dan setelah kemerdekaan Indonesia.

a. Masa Penjajahan Belanda

Pada tahun 1908, berdirilah organisasi pergerakan nasional eksklusif untuk priyayi yang bernama Boedi Oetomo. Organisasi ini kemudia menjadi embrio

¹⁶⁴ *Ibid*

¹⁶⁵ *Ibid*, hlm. 24-25.

pergerakan organisasi lainnya. Hal ini menyebabkan bermunculannya organisasi-organisasi kemerdekaan lainnya. Partai modern pertama yang secara tegas memperjuangkan Hindia bagi orang Hindia adalah organisasi Indische Partij (Desember 1912). Setelah itu berdirilah partai politik lainnya seperti ISDV (*Indische Sosial Democratise Vereniging*) pada Mei 1914, Indische Katholike Partij pada November 1918, PKI (Mei 1920), PNI (Juli 1924), Partai Rakyat Indonesia (September 1930), Parindra (Januari 1931), Partai Indonesia (April 1931), dan Gerindo (Mei 1937). Organisasi tersebut berasal dari bermacam-macam ideologi seperti Islam, sekuler, nasionalis, dan komunis. Pada 1939, Belanda membentuk dewan rakyat (*Volksraad*) yang merupakan badan seperti DPR. Oleh karena itu, pada tahun tersebut di Hindia Belanda sudah terdapat beberapa fraksi yaitu Fraksi Nasional di bawah pimpinan M. Husni Thamim, Perhimpunan Pegawai Bestuur Bumi-Putera (PPBB) di bawah Prawoto, dan Indonesische Nationale Groep di bawah pimpinan Muhammad Yamin. Terdapat usaha untuk mengadakan gabungan dari partai-partai politik di luar Volksraad dan menjadikannya semacam dewan perwakilan nasional yang disebut Komite Rakyat Indonesia (K.R.I). Terdapat Gabungan Politik Indonesia (GAPI), Majelisul Islami A'laa Indonesia (MIAI), dan Majelis Rakyat Indonesia (MRI) di dalam K.R.I.¹⁶⁶

b. Masa Penjajahan Jepang

Berbeda dengan masa penjajahan Belanda, selama Jepang berkuasa di Indonesia kegiatan partai politik dilarang. Namun, hal ini tidak berlaku untuk golongan Islam yang membentuk Partai Majelis Syuro Muslimin Indonesia

¹⁶⁶ Asih Kusumaningsih, Sejarah Partai Politik di Indonesia Paling Lengkap, <https://sejarahlengkap.com/organisasi/sejarah-partai-politik>, diakses pada tanggal 29 Juni 2022, pukul 17.00 WIB.

(Sejarah Partai MASYUMI). Masa Setelah Kemerdekaan Pada masa setelah kemerdekaan, Moh. Hatta selaku Wakil Presiden RI mengeluarkan Maklumat No X tanggal 16 Oktober 1945. Hal ini menyebabkan banyak bermunculan partai di Indonesia. Inilah multisistem partai pertama di Indonesia setelah proklamasi kemerdekaan Indonesia.¹⁶⁷

c. Masa Orde Lama

Pasca Proklamasi 17 Agustus 1945, tantangan terberat yang dihadapi bangsa Indonesia adalah ancaman kembalinya kolonialisme Belanda ke Indonesia yang datang tak lama setelah itu. Dengan membonceng kehadiran tentara sekutu yang ingin melikuidasi kekuasaan tentara pendudukan Jepang. Belanda berupaya mengambil alih kekuasaan yang dulu pernah berada di tangannya. Namun hal itu tidaklah mudah, negara Republik Indonesia telah berdiri di bawah kepemimpinan Presiden Soekarno dan Wakil Presiden Muhammad Hatta, dan pemerintahan pun telah bekerja. Namun Belanda tidak berhenti di situ, dengan mengkampanyekan bahwa kemerdekaan Indonesia adalah pemberian Jepang dan pemerintahan yang terbentuk juga diisi oleh para kolaborator Jepang, Belanda kemudian menyatakan bahwa model negara Indonesia senafas dengan negara yang membentuknya, diktator Jepang yang anti demokrasi.¹⁶⁸

¹⁶⁷ Asih Kusumaningsih, Sejarah Partai Politik di Indonesia Paling Lengkap, <https://sejarahlengkap.com/organisasi/sejarah-partai-politik>, diakses pada tanggal 29 Juni 2022, pukul 17.00 WIB.

¹⁶⁸ George Mc. Turnan Kahin, *Nasionalisme dan Revolusi di Indonesia dalam Yuddy Chrisnandi, Kekuatan Partai Politik Islam di Indonesia: Perspektif Sejarah dan Masa Depan*, dalam Serpihan Menjadi Gumpalan, Kumpulan Gagasan Yudi Chrisnadi tentang Politik, Ekonomi, Sosial, Budaya, Pertahanan, Keamanan, Nasionalisme dan Pergerakan, Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengabdian Masyarakat Sekolah Pasca Sarjana Universitas Nasional, Cetakan Pertama, 2015, hlm. 11.

Melihat perkembangan situasi yang tidak kondusif tersebut. Padahal, negara Indonesia telah memproklamkan kemerdekaan maka setidaknya ada dua keputusan penting yang diambil oleh elit Indonesia ketika itu. Pertama, mereorganisasi Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) yang untuk sementara, karena belum ada parlemen maka akan bertindak sebagai parlemen,¹⁶⁹ Kedua, pemerintah dalam hal ini Mohammad Hatta mengeluarkan Maklumat Wakil Presiden Nomor X tertanggal 3 November 1945 untuk mengganti sistem partai tunggal (PNI dikatakan sebagai partai negara) menjadi sistem multipartai. Maklumat tersebut mengimbau rakyat agar mendirikan partai politik dalam rangka mewadahi aliran-aliran politik yang ada dan menjadikannya sebagai alat perjuangan melawan ancaman kembalinya kolonialisme Belanda.¹⁷⁰ Pasca maklumat tersebut sekelompok tokoh-tokoh Islam mengadakan pertemuan di Yogyakarta pada tanggal 11 Oktober 1945 untuk membicarakan keinginan mereorganisasi Masyumi pasca perang untuk dijadikan partai politik. Untuk menindaklanjutinya maka pada tanggal 7 dan 8 November 1945, dengan mengambil tempat di sekolah Muhammadiyah di Yogyakarta diadakan muktamar Islam Indonesia, dan muktamar tersebut mendapat dukungan yang luas dari tokoh-tokoh Islam yang hadir.¹⁷¹ Muktamar akhirnya mengambil keputusan tentang

¹⁶⁹ Yuddy Chrisnandi, *Kekuatan Partai Politik Islam di Indonesia: Perspektif Sejarah dan Masa Depan*, dalam Serpihan Menjadi Gumpalan, Kumpulan Gagasan Yudi Chrisnandi tentang Politik, Ekonomi, Sosial, Budaya, Pertahanan,.....*Ibid*, hlm. 12.

¹⁷⁰ M. Rusli Karim, *Perjalanan Partai Politik di Indonesia Sebuah Potret Pasang Surut*, dalam Yuddy Chrisnandi, *Kekuatan Partai Politik Islam di Indonesia: Perspektif Sejarah dan Masa Depan*, dalam Serpihan Menjadi Gumpalan, Kumpulan Gagasan Yudi Chrisnandi tentang Politik, Ekonomi, Sosial, Budaya, Pertahanan,.....*Ibid*

¹⁷¹ M. Rusli Karim, *Perjalanan Partai Politik di Indonesia Sebuah Potret Pasang Surut*, dalam Yuddy Chrisnandi, *Kekuatan Partai Politik Islam di Indonesia: Perspektif Sejarah dan Masa Depan*, dalam Serpihan Menjadi Gumpalan, Kumpulan Gagasan Yudi Chrisnandi tentang Politik, Ekonomi, Sosial, Budaya, Pertahanan,.....*Ibid*, hlm 13.

perlunya mendirikan sebuah partai politik yang nantinya akan mewadahi aspirasi umat Islam di Indonesia yang diberi nama Masyumi. Masyumi juga diputuskan sebagai satu-satunya wadah politik umat Islam Indonesia, dan karena itu semua organisasi Islam yang ada agar bergabung. Struktur organisasinya memperlihatkan akomodasi semua potensi organisasi yang mendukungnya. Majelis Syuro diketuai oleh KH Hasyim As'ari (NU) dengan wakil-wakilnya Wahid Hasyim (NU), Agus Salim (PSII), dan Syekh Muhammad Djamil Djambek (tokoh pembaharu dari Sumatera Barat). Untuk pengurus besarnya diisi oleh para politisi karir seperti Sukiman (PSII), Abikoeno Tjokrosoejoso (PSII), Muhammad Natsir (Persis), Muhammad Roem (Partai Islam Indonesia), dan SM Kartosoewijo (PSII)¹⁷² dan Perti kemudian bergabung ke Masyumi.¹⁷³ Kemudian, Masyumi pun pecah dan beberapa organisasi yang telah menyatakan bergabung ke Masyumi akhirnya menarik diri dari Masyumi, seperti PSII, dan NU menyatakan keluar dari Masyumi.

Kemudian, pada masa parlementer marak terjadi di Indonesia pada tahun 1950-1959 yang merupakan titik kejayaan partai politik di Indonesia. Muncul 4 partai besar yaitu Sejarah Partai PNI (Partai Nasional Indonesia), NU, Masyumi, dan Sejarah PKI, tetapi kabinet berjalan tidak mulus karena banyaknya partai politik pada masa parlementer. Kabinet yang sering berganti-ganti dan

¹⁷² B.J Boland, Pergumulan Islam di Indonesia dalam Yuddy Chrisnandi, *Kekuatan Partai Politik Islam di Indonesia: Perspektif Sejarah dan Masa Depan*, dalam Serpihan Menjadi Gumpalan, Kumpulan Gagasan Yudi Chrisnadi tentang Politik, Ekonomi, Sosial, Budaya, Pertahanan,.....*Ibid*

¹⁷³ Deliar Noer, *Partai Islam di Pentas Politik Nasional*, dalam Yuddy Chrisnandi, *Kekuatan Partai Politik Islam di Indonesia: Perspektif Sejarah dan Masa Depan*, dalam Serpihan Menjadi Gumpalan, Kumpulan Gagasan Yudi Chrisnadi tentang Politik, Ekonomi, Sosial, Budaya, Pertahanan,.....*Ibid*

pembangunan yang gagal menyebabkan dikeluarkannya dekrit presiden pada 5 Juli 1959 yang menyatakan berakhirnya masa parlementer di Indonesia. Dekrit Presiden ini menjadi jalan keluar dari kemelut Konstituante yang gagal mencapai kata sepakat mengenai Dasar Negara.¹⁷⁴ Konstituante merupakan hasil Pemilu 1955 yang melahirkan konfigurasi ideologis antara pendukung Pancasila sebagai dasar negara dan Islam sebagai dasar negara. Anggota Konstituante berjumlah 544 yang berasal dari 34 parpol. Pendukung Pancasila berjumlah 274, Islam 230, dan pendukung gagasan ideologi sosial-ekonomi 10. Selain sebagai respon atas kegagalan Konstituante, Dekrit ini juga mencerminkan kekecewaan yang luas mengenai perilaku partai politik selama periode Demokrasi Liberal (1945-1957). Setelah Dekrit, Presiden Soekarno mulai mengambil langkah penting ke arah penataan partai politik hingga dikeluarkannya Penpres No. 7 Tahun 1959 tentang syarat-syarat dan penyederhanaan kepartaian. Hal ini juga diikuti oleh dikeluarkannya Penpres Nomor 13 yang mengatur pengakuan, pengawasan, dan pembubaran beberapa partai. Karena keterlibatan sejumlah tokoh utamanya dalam pembentukan PRRI/Permesta maka PSI dan Masyumi dibubarkan melalui Kepres 128/61. Pengakuan diberikan kepada partai politik yaitu PNI, NU, Partai Katolik, Partai Indonesia, Murba, PSII, IP-KI, dan PKI. Parkindo dan Perti diakui melalui Kepres 440/61. Melalui Kepres 129/61 partai PSSI Abikusno, Partai Rakyat Nasional Bebas Daeng Lalo, dan Partai Rakyat Nasional Djodi Gondokusomo tidak diakui. Tanggal 14 April 1961 pemerintah mengeluarkan pengumuman yang

¹⁷⁴ Asih Kusumaningsih, Sejarah Partai Politik di Indonesia Paling Lengkap, <https://sejarahlengkap.com/organisasi/sejarah-partai-politik>, diakses pada tanggal 29 Juni 2022, pukul 17.00 WIB.

hanya mengakui 10 parpol. Kesepuluh partai politik tersebut adalah PNI, NU, PKI, PSII, Parkindo, Partai Katolik, Perti, Murba, dan IPKI.¹⁷⁵

Hanya PKI yang secara efektif dapat menjalankan fungsinya sebagai parpol selama periode ini karena digunakan Soekarno sebagai kekuatan penyeimbang AD yang sudah menjadi kekuatan politik yang utama. Berbagai permasalahan terjadi sehingga Soekarno membubarkan parlemen pada 5 Maret 1960 karena adanya penolakan parlemen atas rencana anggaran yang diajukan pemerintah. Selanjutnya dibentuk DPR-GR pada Juli 1960 terlepas dari adanya penentangan sejumlah parpol dan tokoh yang mendirikan “liga demokrasi”. Liga Demokrasi terdiri dari Partai Katolik, Masyumi, PSI, dan IPKI yang mendapatkan dukungan TNI AD, Moh. Hatta, dan sejumlah tokoh PNI dan NU. DPR-GR memiliki anggota sebanyak 263 orang, yaitu 132 berasal dari golongan fungsional (7 wakil AD, 7 wakil AU dan AL, 5 polisi dan selebihnya dari organisasi seperti Sobsi, Gerwani, BTI, Sarpubri, Pemuda Rakyat, dan sebagainya).¹⁷⁶

Berakhirnya masa parlementer di Indonesia menandakan dimulainya sistem baru di negara ini, yaitu masa demokrasi terpimpin. Masa ini adalah masa dimana presiden sangat kuat yang terbukti dengan slogan NASAKOM-ya. Soekarno memperkuat tiga partai yaitu NU, PNI, dan PKI sebagai inti dari slogan tersebut. PKI saat itu paling menonjol karena menguasai mayoritas suara rakyat Indonesia. Namun setelah peristiwa G30S/PKI, PKI dicap sebagai partai terlarang

¹⁷⁵ Asih Kusumaningsih, Sejarah Partai Politik di Indonesia Paling Lengkap, <https://sejarahlengkap.com/organisasi/sejarah-partai-politik>, diakses pada tanggal 29 Juni 2022, pukul 17.00 WIB.

¹⁷⁶ Asih Kusumaningsih, Sejarah Partai Politik di Indonesia Paling Lengkap, <https://sejarahlengkap.com/organisasi/sejarah-partai-politik>, diakses pada tanggal 29 Juni 2022, pukul 17.00 WIB.

karena mencoba mengambil alih pemerintahan. Kudeta PKI diredam oleh Soeharto yang saat itu mendapat mandate berupa Supersemar untuk menumpas PKI dan krooni-kroninya.¹⁷⁷

d. Masa Orde Baru

Masa ini ditandai dengan Soeharto yang menggantikan Soekarno sebagai Presiden Republik Indonesia. Pada masa Orde Baru munculah organisasi non-partai yang bernama Golongan Karya. Golkar mendapat suara terbanyak mengalahkan NU, Parmusi, dan PNI pada Pemilu 1971. Pada tahun 1973, Indonesia mulai menyederhanakan partai politik menjadi tiga yakni dua partai politik dan satu golongan. Partai beraliran nasionalis dan beberapa partai non-Islam yaitu PNI, IPKI, Murba, Parkindo, dan Partai Katolik dijadikan satu menjadi Partai Demokrasi Indonesia (PDI) pada 10 Januari 1973. Partai politik yang berideologi Islam yaitu NU, PARMUSI, PSII, dan PERTI digabungkan menjadi Partai Perstauan Pembangunan (PPP) pada 5 Januari 1973. Satu golongan non-partai adalah Golkar yang merupakan penyokong Soeharto dalam menguasai Indonesia. Dua partai politik dan golongan karya mengikuti sejarah Pemilu di Indonesia pada tahun 1977, 1992, 1987, 1992, dan 1997. Rezim Orde Baru berakhir dengan pengunduran diri Presiden Soeharto pada tanggal 21 Mei 1998 karena diduga banyak melakukan Kolus, Korupsi, dan Nepotisme (KKN).¹⁷⁸

¹⁷⁷ Asih Kusumaningsih, Sejarah Partai Politik di Indonesia Paling Lengkap, <https://sejarahlengkap.com/organisasi/sejarah-partai-politik>, diakses pada tanggal 29 Juni 2022, pukul 17.00 WIB.

¹⁷⁸ Asih Kusumaningsih, Sejarah Partai Politik di Indonesia Paling Lengkap, <https://sejarahlengkap.com/organisasi/sejarah-partai-politik>, diakses pada tanggal 29 Juni 2022, pukul 17.00 WIB.

e. Masa Reformasi

Setelah rezim Soeharto berhasil ditumbangkan, pemilu dengan sistem multi partai kembali terjadi di Indonesia. Sejak tahun 2004 hingga saat ini peserta Pemilihan Umum muncul tak terbandung. Fenomena ini adalah gambaran euphoria demokrasi Indonesia yang dulu sangat dikekang, tetapi kemudian dilepaskan begitu saja. Selain banyaknya jumlah partai politik peserta Pemilu, perubahan yang menonjol adalah besarnya peran partai politik dalam pemerintahan. Keberadaan partai politik sangat erat dengan kiprah para elit politik, mengerahkan massa politik, dan semakin mengkrystalnya kompetisi memperebutkan sumber daya politik. Keberadaan hakikat reformasi di Indonesia adalah terampilnya partisipasi penuh kekuatan, yaitu kekuatan-kekuatan masyarakat yang disalurkan melalui partai-partai politik sebagai pilar demokrasi. Hal ini menyebabkan munculnya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik yang selanjutnya disempurnakan dengan Undang- Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik yang memungkinkan lahirnya partai-partai baru di Indonesia. Namun dari sekian banyak partai yang muncul di era reformasi, hanya ada 5 partai yang memperoleh suara signifikan yaitu Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP), Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai Golkar, Partai Kebangkitan Bangsa, dan Partai Amanat Nasional (PAN).¹⁷⁹ Dan Pasca reformasi tahun 1998 partai politik memiliki kedudukan yang sangat penting dalam sistem politik Indonesia. Dari sisi rekrutmen jabatan politik misalnya hasil perubahan UUD 1945 tahun 1999-2002 mengamanatkan setiap

¹⁷⁹ Asih Kusumaningsih, Sejarah Partai Politik di Indonesia Paling Lengkap, <https://sejarahlengkap.com/organisasi/sejarah-partai-politik>, diakses pada tanggal 29 Juni 2022, pukul 17.00 WIB.

rekrutmen yang dilakukan untuk mengisi jabatan-jabatan politik dalam pemerintahan (eksekutif), perwakilan (legislatif) dan peradilan (yudikatif) baik di tingkat pusat maupun daerah mekanismenya harus melalui partai politik.¹⁸⁰

2. Sejarah Partai Politik Islam di Indonesia

Bagi sebagian kalangan, kehadiran partai politik Islam seperti Partai Kebangkitan Bangsa, Partai Amanat Nasional, Partai Bulan Bintang, atau Partai Keadilan Sejahtera dalam kancah perpolitikan di Indonesia sekarang ini merupakan fragmentasi partai politik Islam tahun 1955-an. Saat itu partai Islam meliputi Masyumi, NU, PSII Partai Syarikat Islam Indonesia, PERTI Perhimpunan Tarbiyah Islamiyah, serta Partai Persatuan Thariqat Indonesia. Tokoh-tokohnya tidak beranjak dari para pimpinan organisasi sosial keagamaan yang menjadi cikal bakal pendiriannya. Tentunya harapan terhadap tokoh-tokoh berlatar belakang agama itu akan bisa memberikan nuansa religius dalam berbagai kegiatan partai politik. Namun partai politik jelas berbeda dengan organisasi sosial keagamaan seperti NU, Muhammadiyah maupun lainnya. Organisasi sosial keagamaan menjadikan tokoh-tokohnya untuk berkonsentrasi di bidang keagamaan dan kemasyarakatan. Sedang dunia politik adalah bersifat profan yang meniscayakan adanya kepamrihan, penuh muatan politis, dan tendensius. Banyak politisi berlatar belakang agama, yang pada gilirannya menggiring ke arah logika kekuasaan (*the logic of power*) yang cenderung kooptatif, hegemonik, dan korup. Akibatnya, kekuatan logika (*the power of logic*) yang dimiliki tokoh agama,

¹⁸⁰ Benni Erick, *Mekanisme Perekrutan Kader Partai Politik Lokal (Studi di Banda Aceh)*, Jurnal At-Tasyiri, Volume XI, Nomor 2 Desember 2019.

seperti logika moralitas yang mengedepankan ketulusan pengabdian menjadi sirna.¹⁸¹

Berpolitik dan berdakwah bagi tokoh agama bagaikan dua sisi mata uang. Berdakwah dan berpolitik sama-sama pentingnya. Sejarah politik Islam memberikan pelajaran kepada kita, ketika Nabi wafat persoalan yang pertama muncul adalah persoalan politis, yakni soal pengangkatan wakil pemimpin negara Madinah pasca Nabi. Namun dengan semangat kebersamaan, tokoh-tokoh politik kelompok Anshar harus menerima pengangkatan Abu Bakar yang muhajirin untuk memimpin negara Madinah pasca Nabi. Dengan paradigma tokoh-tokoh anshar di atas, berpolitik atau masuk ke salah satu parpol, diharapkan bisa menyuarakan kebenaran. Inilah mungkin prinsip-prinsip yang dipraktekkan Rasulullah SAW selama memimpin komunitas muslim di Madinah, bisa menjadi semangat berpolitik para tokoh agama.¹⁸²

Peran itu berupa tugas pencerahan bagi umat manusia sesuai dengan kedudukannya sebagai para pewaris Nabi. Peran itu biasa disebut dengan amar ma'ruf nahi munkar. Sedang rinciannya adalah tugas untuk: (a) mendidik umat di bidang agama dan lainnya, (b) melakukan kontrol terhadap masyarakat, (c) memecahkan problem yang terjadi di masyarakat, (d) menjadi agen perubahan

¹⁸¹Berpolitik Format Politik dalam Sejarah Politik Islam, <https://febi.walisongo.ac.id/editorial/format-partai-politik-dalam-sejarah-politik-islam/> tanggal 29 Juni 2022, pukul 16.00 WIB. diakses

¹⁸²Berpolitik Format Politik dalam Sejarah Politik Islam, <https://febi.walisongo.ac.id/editorial/format-partai-politik-dalam-sejarah-politik-islam/> tanggal 29 Juni 2022, pukul 16.00 WIB. diakses

sosial. Kesemua tugas itu, akan berusaha dijalankan oleh para ulama sepanjang hidupnya, meski jalur yang ditempuh berbeda.¹⁸³

Secara tegas sejarah politik Islam tidak memberikan contoh tentang partai politik. Partai politik baru dikenal pada masa moden ini. Apa yang bisa kita cari adalah benih-benih partai politik yang telah dilakukan pada masa lampau khususnya Islam awal. Peristiwa tsaqifah bani saidah misalnya yang dikenal sebagai cikal bakal politik Islam, bisa menjadi model munculnya partai politik dalam sejarah politik Islam. Kelompok ansar yang merupakan penduduk asli Madinah secara bersama-sama atau berkelompok merasa bertanggungjawab atas keberlangsungan negara Madinah yang telah didirikan oleh Nabi dan sahabat-sahabatnya.¹⁸⁴

Kelompok ini semula memandang bahwa secara politis negara Madinah harus duteruskan dengan cara mencari pengganti Nabi sebagai khalifah di Madinah. Nabi tidak pernah memberikan petunjuk atas apa yang harus dilakukan apabila kelak nanti sahabat ditinggalkan Nabinya. Mereka bermusyawarah dan berkesepakatan bulat memilih Abu Ubaidah sebagai pemimpin pengganti Nabi Muhammad. Hal ini didasarkan kepada integritas Abu Ubaidah sebagai sahabat senior dan mumpuni dalam persoalan politik kenegaraan. Sebelum Abu Ubaidah dibaiat kaum Anshar, Abu Bakar dan Umar datang dan menganulir kesepakatan yang dihasilkan. Mensikapi permintaan Umar ini kaum Anshar berselisih ada

¹⁸³Berpolitik Format Politik dalam Sejarah Politik Islam, <https://febi.walisongo.ac.id/editorial/format-partai-politik-dalam-sejarah-politik-islam/> tanggal 29 Juni 2022, pukul 16.00 WIB. diakses

¹⁸⁴Berpolitik Format Politik dalam Sejarah Politik Islam, <https://febi.walisongo.ac.id/editorial/format-partai-politik-dalam-sejarah-politik-islam/> tanggal 29 Juni 2022, pukul 16.00 WIB. diakses

yang menerima dan ada yang menolak bahkan mengancam akan tetap mempunyai pemimpin dari kaum Anshar meski telah dianulir oleh sahabat Abu Bakar dan Umar. Namun demi persatuan dan kesatuan umat Islam saat itu, mayoritas kaum anshar menerima permohonan Umar yang pada akhirnya memilih Abu Bakar sebagai khalifah pasca meninggalnya Nabi. Alasan Umar, Abu Bakar adalah sahabat yang paling pantas untuk memimpin umat Islam saat itu. Demi kebersamaan akhirnya kaum Anshar dan Muhajirin membaiat Abu Bakar sebagai khalifah.¹⁸⁵

Namun berbeda dengan Umar karena mengetahui keinginan dan harapan kaum Anshar, Khalid bin Walid dengan segala kelebihan dan kekurangannya diganti dengan Abu Ubaid yang dari Anshar. Ini adalah respon Umar atas aspirasi kaum anshar yang menginginkan ada ada rekrutmen kader dari kaum anshar. Beberapa peristiwa politik yang terjadi pada zaman klasik bisa kita baca melalui tulisan-tulisan para pujangga politik muslim seperti Ibn Taimiyah, Ibn Khaldun maupun Al-Mawardi dan Al-Farra. Tokoh-tokoh ini menjadi rujukan awal dalam sejarah politik di samping buku-buku sejarah klasik seperti Tarikh al-Umam wa al-Muluknya al-Thabari, Ibn Atsir, dan Sirah Nabawi-nya Ibn Hisyam. Al-Mawardi misalnya dalam buku al-Ahkam al-Sulthaniyah memperkenalkan konsep Makzul, yang menurunkan imam (khalifah) apabila seorang pemimpin itu kedapatan melakukan maksiyat terhadap Allah. Ini mengandung maksud bahwa seorang pemimpin harus mengabdikan dirinya untuk kemaslahatan umat dan agamanya. Sementara Ibn Taimiyah yang hidup pasca al-Mawardi mengalami

¹⁸⁵Berpolitik Format Politik dalam Sejarah Politik Islam, <https://febi.walisongo.ac.id/editorial/format-partai-politik-dalam-sejarah-politik-islam/> diakses tanggal 29 Juni 2022, pukul 16.00 WIB.

masa yang dilematis. Sebagai seorang intelektual muslim, Ibn Taimiyah menginginkan sistem ketatanegaraan yang ideal. Kasus pemilihan kepala negara (khalifah) tidak harus didasarkan pada berbagai kualifikasi yang terukur. Untuk itu beliau hanya mensyaratkan dua sifat yakni; sifat amanah dan sifat quwwah. Namun ide Ibn Taimiyah yang fleksibel ini susah diwujudkan karena terbentur dengan beberapa hal, di antaranya suasana pemerintahan yang sedang mengalami kemunduran.¹⁸⁶ Partai yang menjadi peserta pemilu di Indonesia adalah ada yang disebut dengan partai Islam ada yang disebut dengan partai nasional. Partai Islam saat ini memang sebagai penyeimbang walaupun perannya tidak sepenting partai sekuler. Namun, partai tersebut bisa jadi fundamentalis jika terjadi pemberontakan ideologis. Masa Islam akan mendukung kebijakan-kebijakan partai jika kepentingan dikebiri. Sebaliknya, partai itu bisa sekuler dengan baju agama jika nilai-nilai tersebut tergradasi ke dalam pemahaman yang sama dengan partai sekuler. Tak hanya itu, zaman Orde Baru bisa dilihat bagaimana massa PPP punya semangat keagamaan yang sangat tajam jika muncul kebijakan yang merugikan umat Islam. Mereka memberontak penuh semangat ideologis ketika berlangsung kampanye pemilu. Di atas kertas massa Islam menghijaukan kota dan kampung, walau sebenarnya mustahil partai Islam sebagai pemenang. Inilah problem partai Islam hingga kini. Ada pihak yang fobia terhadap gerakan partai Islam yang sangat dikhawatirkan sekularisme.¹⁸⁷ Dengan kata lain bahwa partisipasi partai Islam tidak lain untuk mengedepankan pembangunan peradaban

¹⁸⁶Berpolitik Format Politik dalam Sejarah Politik Islam, <https://febi.walisongo.ac.id/editorial/format-partai-politik-dalam-sejarah-politik-islam/> diakses tanggal 29 Juni 2022, pukul 16.00 WIB.

¹⁸⁷ Syahrudin YS, *Problem Partai Islam*, *Harian Kompas*, 23 Maret 2013.

dari sisi agama, dengan bertitik tolak tumbuhnya impuls-impuls sekularisme di semua lini. Jika partai non Islam memperjuangkan kelas sosial dalam aryi lebih pada norma-norma makro yang menggunakan standar sekuler (karena ideologi) tak bisa dipisahkan dari penguasa dunia yang sekularistik dan kapitalistik ala barat), maka partai Islam paling tidak membawa wacana yang bisa mengombinasikan antara sekularisme dan religiusitas. Sehingga tak tepat kiranya jika dikatakan keberadaan partai Islam harus tidak ada. Sebab, secara filosofis ia mengandung banyak makna. Secara historis punya arti penting dalam perpolitikan Tanah Air.¹⁸⁸

Partai Islam, Pertama, misalnya Perti adalah partai politik yang berasal dari organisasi tradisional Islam. Persatuan Tarbiyah Islamiyah yang berpusat di Bukittinggi, Sumatera Tengah. Organisasi ini didirikan di suatu pesantren terkenal di Candung, dekat Bukittinggi pada tanggal 20 Mei 1930. Ia merupakan benteng pertahanan golongan tradisional Islam terhadap penyebaran paham dan gerakan modren. Pendirinya termasuk Syaikh Abbas dari Padang Lawas Bukittinggi, Syaikh Sulaiman Ar-Rasuli dari Candung dan Syaikh Muhammad Djamil Djaho dari Padang Japang Payakumbuh, dan semuanya ulama tradisional terkenal di Minangkabau yang mempunyai surau-surau besar. Organisasi Perti ini berhasil menyebarkan sayapnya akhirnya ke pusat-pusat pendidikan tradisional di Jambi, Tapanuli, Bengkulu, Aceh, Kalimantan Barat, dan Sulawesi Selatan.¹⁸⁹ Kedua, Partai Syarikat Islam Indonesia (PSII). Partai ini sering membanggakan dirinya sebagai partai tertua di Indonesia karena ia memang berasal dari Sarekat Dagang

¹⁸⁸ *Ibid*

¹⁸⁹ Deliar Noer, *Partai Islam di Pentas Nasional Kisah dan Analisis Perkembangan Politik Indonesia 1945-1965*, Penerbit Mizan, Bandung, Cetakan II, 2000, hlm.77.

Islam (1911) dan Sarikat Islam (1912). Tetapi sebab langsung maka partai tersebut didirikan kembali, padahal sebelumnya telah ada kebulatan tekad untuk melihat Masjumi sebagai satu-satunya partai Islam. Ialah usaha formatir Amir Sjarifuddin membentuk kabinet pada tahun 1947 yang ingin mengikutsertakan kalangan Islam tetapi ditolak Masjumi. Rupanya, kalangan PSII terpancing oleh ajakan Amir Sjarifuddin dan mereka bersedia duduk di kabinet yang ia bentuk.¹⁹⁰

Ketiga, Nahdlatul Ulama. Organisasi ini didirikan di Surabaya pada tanggal 31 januari 1926 sebagai usaha menahan perkembangan pamaru dalam Islam di Tanah Air, serta usaha mempertahankan ajaran tradisional dan mazhab di Tanah Suci yang baru dikuasai golongan Wahabi di bawah Raja Abdul Azis bin Sa'ud. Organisasi ini merupakan forum komunikasi antara berbagai pusat pendidikan tradisional Islam, terutama di Jawa yang sebelumnya secara tidak resmi memang sudah mempunyai hubungan yang kuat juga.¹⁹¹

Saat ini, tidak ada lagi Perti, PSII dan NU. Saat ini, partai di Indonesia dapat dibagi menjadi. Pertama Partai Islam ada partai Islam (PPP dan PBB) dan ada partai yang berbasis Islam (PAN, PKB, PKS) dan partai nasionalis Islam dan sekuler. Dalam setiap pemilu, Partai Islam selalu menurunnya jumlah suaranya dalam setiap gelaran pemilu. Setidaknya, ada beberapa faktor yang mempengaruhi kemenangan partai Islam di Indonesia.¹⁹²

1. Tokoh. Tokoh partai Islam belum ada yang menasional;
2. Citra partai/brand partai;
3. Mesin partai

¹⁹⁰ *Ibid*, hlm 81.

¹⁹¹ *Ibid*, hlm 85.

¹⁹² Djayadi Hanan, makalah yang disampaikan dalam Acara Webinar yang digelar oleh ICMI dengan Thema tentang “*Peta Politik Umat Islam pada Pemilu 2024: Tantangan, Peluang, dan Harapan*” melalui aplikasi Zoom Meeting pada Kamis, 29 September 2022.

4. Peta Persaingan
5. Kandidat di tingkat dapil dan lokal
6. Efek ekor jas

Senada dengan Djayadi Hanan, Lili Romli mengatakan bahwa kondisi partai Islam dalam beberapa kali pemilu setelah reformasi jumlah perolehan suaranya terus menurun. Menurut Lili Romli, setidaknya ada beberapa penyebab penurunan jumlah perolehan suara partai Islam di era Reformasi adalah sebagai berikut.¹⁹³

1. Kerap terjadi polarisasi dan fragmentasi politik;
2. Perpecahan dan konflik internal
3. Krisis kepemimpinan Politik Islam
4. Disorientasi ideologis dan identitas
5. Lemahnya pelebagaan partai baik rekrutmen dan kaderisasi yang lemah.

3. Partai Politik Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia

Istilah partai dari sisi terminologis adalah part (bagian). Istilah part masuk ke dalam bahasa Perancis “partager” yang artinya membagi-bagi dan masuk dalam bahasa Inggris “partaking” mengadakan kemitraan dan berpartisipasi. Sedangkan politik sendiri, berasal dari bahasa Yunani yakni *polis* yang berarti Kota yang berstatus Negara Kota (*city state*). Dalam negara Kota orang berinteraksi semata-mata demi mencapai kesejahteraan (kebaikan) dalam hidupnya. Secara umum dapat dikatakan bahwa partai politik adalah suatu kelompok yang terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai, dan cita-cita yang sama. Tujuan kelompok ini biasanya adalah untuk

¹⁹³ Lili Romli, makalah yang disampaikan dalam Acara Webinar yang digelar oleh ICMI dengan Thema tentang “*Peta Politik Umat Islam pada Pemilu 2024: Tantangan, Peluang, dan Harapan*” melalui aplikasi Zoom Meeting pada Kamis, 29 September 2022.

memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik (biasanya) dengan cara konstitusional untuk melaksanakan kebijaksanaan-kebijaksanaan semata.

Menurut Carl J Friederich partai politik adalah sekelompok manusia yang terorganisir secara stabil dengan tujuan merebut atau mempertahankan penguasaan terhadap pemerintahan bagi pimpinan partainya dan berdasarkan penguasaan ini memberikan kepada anggota partainya kemanfaatan yang bersifat idiil maupun materil. Sedangkan menurut R.H Soltau partai politik adalah sekelompok warga negara yang sedikit banyak terorganisir yang bertindak sebagai suatu kesatuan politik dan yang dengan memanfaatkan kekuasaannya untuk memilih dan bertujuan menguasai pemerintahan dan melaksanakan kebijaksanaan umum mereka. Dan menurut Pasal 1 Angka (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik. Partai politik 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 Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Partai politik sendiri merupakan sarana bagi warga negara untuk turut serta atau berpartisipasi dalam proses pengelolaan negara. Partai politik merupakan infrastruktur ketatanegaraan yang sangat penting dalam ketatanegaraan Republik Indonesia. Tak hanya itu, umumnya partai politik dianggap sebagai sekelompok manusia terorganisir yang anggotanya sedikit banyak mempunyai orientasi nilai-nilai serta cita-cita yang sama dan mempunyai tujuan untuk memperoleh

kekuasaan politik serta mempertahankannya guna melaksanakan program yang telah ditetapkannya.¹⁹⁴ Dalam hal ini, antara parpol, pemilihan umum, dan parlemen adalah elemen-elemen terpenting dalam bekerjanya sebuah sistem pemerintahan demokrasi. Parpol mewadahi pluralitas aspirasi dan kepentingan masyarakat, pemilu menjadi arena kontestasi demokratis bagi parpol dan kandidat dalam rangka memperoleh kepercayaan dan mandat politik publik. Namun, di sisi lain adalah parlemen adalah lembaga perwakilan rakyat yang merumuskan kebijakan dan kemudian diimplementasikan oleh pemerintah hasil pemilu. Sehingga dengan demikian maka kualitas parpol, proses pemilu dan parlemen yang pada gilirannya akan menentukan kualitas pemerintahan demokrasi yang dihasilkan oleh pemilu-pemilu yang bebas, jujur, sportif, dan demokratis.¹⁹⁵ Banyak fungsi yang dilekatkan pada partai politik, yakni sebagai sarana rekrutmen politik, yaitu proses melalui mana partai mencari anggota baru dan mengajak orang yang berbakat untuk berpartisipasi dalam proses politik. Dengan didirikannya organisasi-organisasi massa yang melibatkan golongan-golongan buruh, petani, pemuda, mahasiswa, wanita dan sebagainya, kesempatan untuk berpartisipasi diperluas. Rekrutmen politik menjamin kontinuitas dan kelestarian partai, sekaligus ia merupakan salah satu cara untuk menyeleksi calon-calon pemimpin. Kemudian yang tak kalah pentingnya adalah fungsi sebagai sarana pengatur konflik. Fungsi ini adalah dalam negara demokratis yang bersifat terbuka, adanya perbedaan dan persaingan pendapat sudah merupakan hal yang

¹⁹⁴ Emy Hajar Abra, *Rekonstruksi Asas Partai Politik di Indonesia*, Yogyakarta: Thafa Media, 2020, hlm. 38-39.

¹⁹⁵ Syamsuddin Haris, Kata Pengantar dalam buku "Partai, Pemilu, dan Parlemen Era Reformasi", Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2014, hlm. iv.

wajar. Akan tetapi dalam masyarakat yang sangat heterogen sifatnya, maka perbedaan pendapat ini apakah ia berdasarkan perbedaan etnis, status sosial ekonomi atau agama, mudah sekali mengundang konflik. Pertikaian-pertikaian semacam ini dapat diatasi dengan bantuan partai politik, sekurang-kurangnya dapat diatur sedemikian rupa, sehingga akibat negatifnya seminimal mungkin. Namun yang kerap terjadi dalam pelaksanaan fungsi ini adalah partai malahan mempertajam pertentangan yang ada. Dan kalau hal ini terjadi dalam suatu masyarakat di mana kadar konsensus nasional rendah, maka peranan semacam ini dapat membahayakan stabilitas politik.¹⁹⁶ Kemudian, partai juga berfungsi sebagai sarana sosialisasi politik yang lebih ditekankan pada aspek pembinaan warga negara ke arah kehidupan dan cara berpikir yang sesuai dengan pola yang ditentukan oleh partai.¹⁹⁷

Bahkan, dikatakan juga parpol sebagai pilar demokrasi. Tidak ada negara yang tidak memiliki parpol. Peranan penting partai politik adalah sebagai wadah bagi warga negara (masyarakat) untuk menyalurkan aspirasi dan kepentingan-kepentingan politiknya, sehingga diharapkan aspirasi dan kepentingan politik tersebut dapat diserap dan diwujudkan secara nyata melalui wakil-wakil atau kader-kader partai politik pada lembaga pemerintahan negara. Dengan penempatan wakil-wakil atau kader-kader partai politik tersebut, partai politik dapat juga dikatakan sebagai bentuk dan partisipasi politik masyarakat secara langsung dengan melibatkan diri dalam perebutan kekuasaan politik, yang

¹⁹⁶ Miriam Budiardjo, *Partisipasi dan Partai Politik: Suatu Pengantar* dalam Miriam Budiradjo, *Partisipasi dan Partai Politik Sebuah Bunga Rampai*, Penerbit Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1982, hlm.16-17.

¹⁹⁷ *Ibid*, hlm. 19.

mempengaruhi jalannya sejarah suatu bangsa dan negara. Sejarah munculnya partai politik di masing-masing negara berbeda-beda. Namun, dapat dikatakan bahwa tumbuhnya partai politik secara bebas merupakan indikasi dari tumbuhnya demokrasi. Itu sebabnya partai politik merupakan pilar dari demokrasi.¹⁹⁸ Dengan demikian dapat juga dikatakan bahwa demokrasi tanpa partai politik akan kehilangan maknanya, sehingga partai politik menjadi instrumen penting bagi demokrasi.¹⁹⁹ Di lihat dari segi statusnya sebagai suatu subjek hukum, partai politik merupakan subjek hukum berbentuk suatu badan hukum perdata yang didirikan oleh kelompok masyarakat yang mempunyai tujuan dan kepentingan politik yang sama. Namun, pada segi yang lain partai politik juga menjalankan peran publik dengan menyerap dan menyalurkan aspirasi warga negara (rakyat) melalui lembaga-lembaga negara resmi sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.²⁰⁰ Bahkan sejatinya partai politik merupakan sumber kekuasaan karena memiliki fungsi rekrutmen politik. Fungsi ini membuat partai politik menjadi penentu utama pengisian jabatan-jabatan politik di dua poros kekuasaan, yaitu eksekutif dan legislatif yang memiliki kekuasaan untuk membuat kebijakan politik, bahkan sesungguhnya bisa menjangkau poros kekuasaan yudikatif. Sedangkan fungsi utama kekuasaan adalah untuk menolong semua warga negara.

Lebih jauh dari itu, kekuasaan bisa digunakan untuk menggerakkan struktur negara mulai dari yang paling atas sampai paling bawah sehingga daya

¹⁹⁸ Dwi Darajatun Patra Suwito, *Aspek Hukum Perselisihan Internal Partai Politik, Cet Ke 1*, Op. Cit, hlm. 2.

¹⁹⁹ Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara Hukum Administrasi Negara dalam Perspektif Fikih Siyasah dalam Dwi Darajatun Patra Suwito, Aspek Hukum Perselisihan Internal, ...*, Op. cit

²⁰⁰ Dwi Darajatun Patra Suwito, *Aspek Hukum Perselisihan Internal, ...*, Op. Cit, hlm. 2.

tolong yang dihasilkan bisa menyeluruh (inklusif). Untuk ini ada ungkapan yang paling sederhana tetapi memberikan pemahaman yang dalam untuk menggambarkan hal ini adalah “ dengan uang kita bisa menolong banyak orang dan dengan kekuasaan kita bisa menolong semua orang”.²⁰¹ Namun jangan lupa dibalik fungsi utama itu, sebagaimana dikatakan oleh sejarawan Inggris Lord Acton, kekuasaan cenderung untuk menyeleweng (korup). Oleh karena itu, partai politik menjadi agen untuk menjamin bahwa kekuasaan selalu konsisten berada dalam koridor fungsi memberikan pertolongan. Dengan struktur yang lengkap dan jaringan yang berhubungan secara langsung dengan kekuasaan, partai politik merupakan lembaga yang sangat memungkinkan bahkan memiliki keharusan untuk menjalankan advokasi. Melalui advokasi berarti berperan aktif dalam menelisik berbagai persoalan hidup rakyat sehingga bisa dilihat, ditangkap, dianalisis, kemudian dicarikan alternatif solusinya.²⁰² Sebagai sumber kekuasaan, partai politik bisa memengaruhi aktor-aktor negara. Dengan segala aparatus yang dimiliki dan sarana yang tersedia, negara bisa melakukan langkah-langkah nyata dimulai dengan membuat kebijakan sampai pada tataran program yang bisa diorientasikan untuk menyelesaikan berbagai persoalan yang sedang menimpa rakyat.²⁰³ Oleh karena itu, partai politik memiliki peran yang besar bagi perlindungan dan pembelaan kepentingan masyarakat. keberadaan partai politik menjadi ujung tombak bag perjuangan kepentingan masyarakatnya, sekaligus pencapaian cita-cita untuk mewujudkan pemerintahan yang akuntabel di Republik

²⁰¹ Zulkifli Hasan, *Kekuasaan yang Menolong*, Sambutan Ketua MPR RI dalam Totok Daryanto, *Partai Advokasi Menghapus Dominasi Uang dalam Politik*, Depok: Pustaka LP3ES, 2019, hlm. xvii.

²⁰² *Ibid*

²⁰³ *Ibid*

ini. Tanpa kedua hal tersebut maka parpol akan dianggap tidak menjalankan peran dan fungsinya dengan baik. Partai politik akan dianggap buruk kinerjanya dan tidak memiliki akuntabilitas di mata publik.²⁰⁴ Advokasi kepentingan masyarakat merupakan inti dari perjuangan suatu parpol. Parpol sebagai bagian “*authorities in a political system*” dituntut mampu melakukan pembelaan hak dan kepentingan publik (*public interest*). Advokasi merupakan tindakan pembelaan atau proses untuk membela secara aktif memberi dukungan dan menyuarakan kepentingan masyarakat, baik dalam bentuk persetujuan, penghapusan, penolakan, atau pun perubahan kebijakan yang sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat dalam kerangka mencapai tujuan hidup berbangsa dan bernegara.²⁰⁵ Penekanan peran partai politik dalam melakukan pembelaan atau dukungan aktif terhadap pencapaian kepentingan politik akan membentuk punarupa dan profil partai politik yang peka, berintegritas, dan akuntabel di mata publik. Dimensi akuntabilitas bagi parpol secara prinsipil tampak pada tercapainya akuntabilitas finansial partai politik. Dan, konsep ideologis partai politik ditunjukkan melalui *platform*, program dan kebijakan yang memihak pada kepentingan publik sekaligus label bersihnya perilaku politisi dan partai politik dari permainan politik uang (*money politics*).²⁰⁶

Agenda ketatanegaraan pemilihan umum, yakni pemilu legislatif, presiden, gubernur, bupati/walikota tidak bisa dilepaskan tanpa peran partai politik. Namun, akuntabilitas ini yang sulit untuk diwujudkan, karena dalam

²⁰⁴ Bambang Soesatyo, *Advokasi Partai Politik, Advokasi Suara Rakyat* dalam Totok Daryanto, *Partai Advokasi Menghapus Dominasi Uang dalam Politik*, Depok: Pustaka LP3ES, 2019, hlm. xx.

²⁰⁵ *Ibid*

²⁰⁶ *Ibid*, hlm. xxi

praktik yang terjadi selama ini seperti ada jembatan yang putus antara kita, warga negara dan para wakilnya di legislatif ataupun eksekutif. Kita datang dan mencoblos setiap lima tahun sekali, tetapi dalam kurun waktu antara satu pemilu dan pemilu lainnya seakan ada jurang pemisah di antara warga warga dan para wakilnya.²⁰⁷ Begitu juga perekrutan jabatan-jabatan publik lainnya mulai dari Presiden/Wakil Presiden, Menteri, Kepala Lembaga Tinggi Negara, Duta Besar, Lembaga Negara Non- Departemen, Gubernur, Bupati/Walikota hingga Komisaris BUMN, menjadikan partai politik sebagai pintu masuknya. Jabatan-jabatan tersebut akan lebih mudah diraih apabila seorang calon menduduki jabatan sebagai pengurus partai politik.²⁰⁸ Artinya, partai politiklah sebagai pintu utama untuk masuk ke lembaga kekuasaan politik baik untuk menjadi anggota legislatif, gubernur, bupati/walikota. Dalam Alqur'an istilah partai disebut dengan perkataan Hizb. Partai (Hizb) secara lugrawi mempunyai makna. Pertama, suatu komunitas yang mempunyai kesamaan konsep dan aktivitas, Kedua, kumpulan yang memiliki kekuatan dan persaudaraan, Ketiga, kader serta partisipannya. Jika mengikuti pengertian istilah, partai atau Hizb adalah suatu kumpulan masyarakat yang menyatu karena memiliki arah, sasaran dan tujuan yang sama. Dalam Alqur'an Surat Al-Ahzab (33;22) Allah SWT berfirman yang artinya” Dan tatkala orang-orang mukmin melihat partai-partai musuh telah bersekutu, mereka berkata: Inilah yang dijanjikan Allah dan Rasul-Nya. Dan yang demikian itu tidaklah menambah kepada mereka keimanan dan ketundukan. Dan surat Al-Maidah

²⁰⁷ Bivitri Susanti, *Kegagalan Partai Politik Membangun Demokrasi*, Kompas, 1 September 2022.

²⁰⁸ Anwar Rachman, *Hukum Perselisihan Partai Politik*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2016, hlm. 4.

(5:56), Allah SWT berfirman yang artinya” Dan barang siapa mengambil Allah, Rasulnya dan orang-orang beriman menjadi walinya maka sesungguhnya partai Allah (hizbullah) itulah yang pasti menang.

Khusus untuk pencalonan dalam pemilihan gubernur, bupati dan walikota menggunakan dua pintu masuk, yakni melalui partai politik dan calon perseorangan. Sementara untuk pencalonan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) menggunakan jalur perseorangan. Sehingga dengan demikian maka peran partai politik yang begitu besar dan strategis tersebut menjadikan partai politik yang sebelumnya diremehkan dan dianggap sebagai tempat berlabuhnya orang-orang yang “tersisih” dari persaingan, saat ini justru menjadi rebutan orang-orang yang berpengaruh dan berpendidikan tinggi.²⁰⁹

Keberadaan partai politik di Indonesia muncul bersamaan dengan berkembangnya hak mengemukakan pikiran dan pendapat. Sewaktu Reformasi digulirkan, langkah pertama yang dilakukan oleh pemerintahan transisi adalah membuat UU partai politik yakni Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik, Undang- Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum, Undang- Undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD yang membebaskan masyarakat untuk mendirikan partai politik. Sewaktu Orde Baru berkuasa jumlah partai politik hanya 3 partai sedangkan di saat reformasi jumlah partai politik. Tak hanya itu, partai politik merupakan salah satu bentuk perwujudan kebebasan berserikat dan menjadi salah satu prasyarat berjalannya demokrasi. Kebebasan berserikat lahir dari kecenderungan dasar

²⁰⁹ *Ibid*

manusia untuk hidup bermasyarakat dan berorganisasi baik secara formal maupun informal. Kecendrungan bermasyarakat memunculkan kehidupan berorganisasi guna memenuhi berbagai kebutuhan dan kepentingan dari individu-individu serta untuk mencapai tujuan bersama berdasarkan persamaan pikiran dan hati nurani.

4. Partai Politik sebagai Peserta Pemilihan Umum

Pemilihan Umum dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia diselenggarakan lima tahun sekali dan digelar untuk memilih anggota legislatif baik di tingkatan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi (DPRD Propinsi), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota (DPRD Kabupaten/Kota, Anggota Dewan Perwakilan Daerah, dan untuk memilih presiden dan wakil presiden. Lebih lengkapnya dapat dilihat dalam Pasal 22E ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4) ayat (5) dan ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang selengkapnya berbunyi:

Ayat (1)” Pemilihan Umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali”

Ayat (2)” Pemilihan Umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”

Ayat (3) “ Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik”

Ayat (4)” Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah perseorangan;

Ayat (5)” Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri;

Ayat (6)” Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang;

Salah satu peserta pemilihan umum yang digelar di Indonesia adalah partai politik. Partai politiklah pintu masuk utama dalam pemilihan umum, khususnya untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan pemilihan presiden dan wakil presiden, termasuk pada pemilihan kepala daerah (pilkada) baik gubernur, bupati dan walikota juga menerapkan partai politik sebagai pintu masuk utama. Namun, untuk pemilihan kepala daerah menyediakan pintu masuk selain partai politik atau gabungan partai politik, yakni pintu masuk melalui calon perseorangan. Sehingga dengan demikian, dalam pilkada propinsi, kabupaten/kota dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia, menyediakan dua pintu masuk yakni melalui pintu masuk partai politik dan melalui calon perseorangan. Selain dua pintu masuk di atas tidak ada lagi jalan untuk menuju pusat kekuasaan baik di lembaga legislatif maupun lembaga eksekutif. Pemilu di Indonesia ada pula sistemnya, atau yang disebut dengan sistem pemilu. Dalam literatur ilmu politik pada hakikatnya diklasifikasikan menurut dua prinsip pokok yaitu *single-member constituency* (satu daerah pemilihan memilih satu wakil atau biasa disebut sistem distrik) dan *multi-member constituency* (satu daerah pemilihan memiliki beberapa wakil atau

biasa disebut Sistem Perwakilan Berimbang/Proporsional atau *Proporsional Representation*). Sistem pemilu yang riil dipraktikkan lazimnya bergerak antara penerapan secara murni kedua prinsip di atas atau penerapan dengan jalan modifikasi. Sistem pemilu ini sangat penting khususnya implikasinya guna mendesain badan perwakilan yang akan terbentuk dikaitkan dengan komposisi partai-partai politik pengisi badan perwakilan.²¹⁰ Kedua sistem pemilu tersebut di atas memiliki kelebihan dan kelemahan yang sangat signifikan. Sistem distrik pada setiap kesatuan geografis (distrik) mempunyai satu wakil dalam dewan perwakilan rakyat. Dalam penerapan sistem ini, negara dibagi dalam sejumlah besar distrik sebagai daerah pemilihan dan jumlah wakil rakyat dalam dewan perwakilan rakyat ditentukan oleh jumlah distrik. Calon dalam satu distrik yang memperoleh suara terbanyak yang menang (tidak peduli selisih suaranya sangat kecil sekali pun), sementara suara yang ditujukan pada calon-calon yang lain dianggap hilang atau tidak diperhitungkan. Artinya, dalam pemilu yang menggunakan sistem distrik ini maka suara yang terbuang sangat banyak. Dalam sistem ini suara yang terbuang tidak diperhitungkan sebagai suara dalam pemilihan yang bersistem pemilu distrik. Kelebihan-kelebihan sistem distrik adalah sebagai berikut:

1. Wakil terpilih dapat dikenal oleh warga distrik, sehingga hubungannya dengan warga distrik lebih erat. Kedudukan terhadap partainya lebih bebas karena faktor penentu dalam pemilihan adalah figur atau

²¹⁰ Kuswanto, *Konstitusionalitas Penyederhanaan Partai Politik Pengaturan Penyederhanaan Partai Politik dalam Demokrasi Presidensial*, Setara Press, Malang, 2016, hlm.61.

personalitas calon sehingga yang bersangkutan lebih terdorong untuk memperjuangkan kepentingan konstituennya;

2. Mendorong terjadinya integrasi partai-partai politik karena jumlah kursi yang diperebutkan dalam satu distrik hanya satu. Sistem ini mendorong terjadinya penyederhanaan partai politik tanpa paksaan;
3. Berkurangnya partai politik dan meningkatnya kerjasama partai politik mempermudah terbentuknya pemerintahan yang stabil dan sekaligus meningkatkan stabilitas nasional;
4. Sederhana dan mudah untuk diselenggarakan;²¹¹

Sementara itu, sistem ini pun memiliki kelemahan sebagai berikut:

1. Kurang memperhitungkan eksistensi partai-partai kecil dan kelompok minoritas manakala kelompok minoritas tersebut tersebar dalam beberapa distrik;
2. Kurang representatif karena calon yang kalah kehilangan suara konstituennya. Hal ini berakibat ada jumlah suara yang tidak diperhitungkan. Jika beberapa partai ikut berkompetisi maka risiko suara hilang semakin besar. Oleh karena itu sistem ini dianggap tidak adil oleh partai-partai politik yang kehilangan suara konstituennya;²¹²

Disadari bahwa sistem distrik memiliki banyak kelemahan maka sistem proporsional dimaksudkan sebagai alternatif untuk mengoreksi kelemahan sistem distrik. Pada sistem proporsional ini jumlah kursi dewan perwakilan rakyat yang

²¹¹ Miriam Burdiardjo, Dasar-dasar Ilmu Politik, Kuswanto, *Konstitusionalitas Penyederhanaan Partai Politik Pengaturan Penyederhanaan Partai Politik dalam Demokrasi Presidensial*, Setara Press, Malang, 2016, hlm 62

²¹² *Ibid*, hlm

diperoleh partai politik adalah sesuai dengan jumlah suara yang diperolehnya. Penentuan harga kursi di dewan perwakilan rakyat ditentukan berdasarkan perimbangan jumlah suara tertentu, misalnya 1:400.000 (satu kursi dewan perwakilan rakyat membutuhkan empat ratus ribu suara pemilih). Teknis penerapan sistem ini adalah negara diperlakukan sebagai satu daerah pemilihan, lalu untuk kepentingan teknis administratif, satu daerah pemilihan ini kemudian dibagi-bagi ke dalam daerah-daerah pemilihan. Pada setiap daerah pemilihan ditentukan besarnya jumlah wakil rakyat yang akan dipilih berdasarkan jumlah pemilih yang ada di daerah pemilihan tersebut sesuai dengan perimbangan harga satu kursi dengan jumlah total suara untuk satu kursi tersebut. Kemudian, sistem ini memperhitungkan semua suara yang diperoleh tiap-tiap partai politik. Bahkan dalam praktik dimungkinkan untuk menggabungkan suara yang diperoleh partai politik dalam satu daerah pemilihan dengan suara yang diperolehnya pada daerah pemilihan lain untuk menggenapkan jumlah suara yang diperlukan untuk memperoleh kursi tambahan.²¹³

Kelebihan sistem ini adalah lebih representatif dari pada sistem distrik karena setiap suara turut diperhitungkan sehingga praktis tidak suara yang hilang. Hal inilah yang memungkinkan terjadinya partisipasi politik oleh partai-partai kecil secara luas. Namun, sistem proporsional ini pun memiliki kelemahan:

1. Mempermudah fragmentasi partai-partai dan mendorong tumbuhnya partai-partai baru sehingga menjadi insentif yang tepat bagi sistem multipartai;

²¹³ *Ibid*, hlm 62-63.

2. Wakil rakyat terpilih lebih terikat pada partai politik ketimbang daerah pemilihan yang diwakilinya karena terpilih dari sana. Dalam sistem ini peranan partai politik lebih sentral ketimbang faktor figur atau personalitas wakil rakyat;
3. Mempersulit terbentuknya pemerintahan yang stabil karena lazimnya sistem ini terjadi pada sistem multipartai sehingga sulit bagi partai-partai politik untuk memperoleh suara mayoritas di dewan perwakilan rakyat. Solusinya adalah koalisi partai-partai politik.²¹⁴

5. Partai Politik Setelah Perubahan UUD 1945

Salah satu perubahan yang sangat penting sejak Reformasi adalah munculnya berbagai partai politik sebagai salah satu wujud kebebasan mengeluarkan pendapat, berserikat, dan berkumpul yang menjadi satu ciri utama negara yang menjalankan sistem demokrasi. Perubahan dari kehidupan berbangsa dan bernegara yang berkesinambungan, menyeluruh, terarah dan terpadu dan meningkatnya sumber daya manusia merupakan tujuan bangsa Indonesia guna terwujudnya kesejahteraan masyarakat disegala bidang kehidupan, dengan demikian akan tercipta kualitas hidup masyarakat Indonesia yang maju dan sejahtera dalam sebuah negara yang demokratis. Berjalannya suatu pembangunan merupakan langkah sukses daripada kegiatan penyelenggaraan pemilihan umum (pemilu) yang sukses diikuti oleh beberapa partai politik, yang merupakan agenda nasional bangsa Indonesia melalui pesta demokrasi yang diselenggarakan selama 5 (lima) tahun sekali. Yang mana perubahan politik dari pemilu tersebut sangat

²¹⁴ *Ibid*, hlm. 63

berpengaruh nyata terhadap perubahan pada suksesi kepemimpinan nasional maupun tingkat lokal bagi keberlangsungan kehidupan demokrasi bangsa dan negara Indonesia.²¹⁵

Sebuah negara yang demokratis dalam keberlangsungannya sebagai suatu negara yang menghormati hak-hak dan kewajiban warga negaranya serta yang memberikan kesempatan bagi rakyatnya untuk berpartisipasi dalam bidang politik, maka akan melakukan perubahan yang nyata ke arah yang lebih baik di segala bidang yaitu lewat salah satunya adalah suksesi demokrasi dan penempatan perwakilan-perwakilan rakyat untuk duduk di dalam pemerintahan baik di eksekutif sebagai jabatan politik maupun di lembaga legislatif yang dihasilkan melalui Pemilu (Pemilihan Umum). Selanjutnya sukses tidaknya pemilu tersebut tidak terlepas dari pada peran partai politik sebagai peserta pemilu. Partai politik tersebut berusaha melakukan perubahan terhadap kehidupan kenegaraan dengan misi dan visi yang beragam, yang semuanya tertuju pada pencapaian kesejahteraan bangsa dan negara. Peranan partai politik sangat berpengaruh terhadap kondisi serta masa depan bangsa, karena lewat hasil daripada pemilu tersebut akan menghasilkan kepemimpinan yang baru, yang dipilih lewat pemilihan umum. Makna daripada demokratisasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara adalah salah satunya dengan penyelenggaraan pemilihan umum yang akan mengantarkan suatu bangsa kepada kepemimpinan serta pemerintahan yang baru, dengan harapan bahwa pemerintahan yang baru tersebut akan memberikan perbaikan kehidupan di segala bidang. Dengan demikian maka perubahan arah

²¹⁵ Muhammad Jaffar AW, *Peranan Partai Politik Dalam Negara Demokrasi di Indonesia, Jurnal KAPemda (Kajian Administrasi dan Pemerintahan Daerah)*, Vol 10 No 6, September 2017.

kebijakan bangsa dan negara tersebut, tidak terlepas daripada peranan partai politik yang mengisi pesta demokrasi rakyat tersebut dengan sejumlah visi dan misi partai yang bervariasi sesuai dengan ideologi yang mereka anut.²¹⁶ Dalam negara yang menganut sistem demokrasi seperti yang dianut oleh negara Indonesia saat ini, tidak boleh tidak pemilu merupakan ciri utamanya. Namun yang patut disayangkan adalah buruknya kinerja parpol. Sebagai salah satu pilar demokrasi, parpol merupakan wadah perjuangan bagi masyarakat untuk mewujudkan kehidupan politik yang lebih baik. Masyarakat semestinya bisa menyalurkan aspirasi dan kepentingannya melalui parpol. Namun, kenyataannya keberadaan parpol tidak berbanding lurus dengan fungsi yang diembannya. Parpol yang hadir masih dianggap sebagai masalah ketimbang solusi bagi demokratisasi di Indonesia.²¹⁷ Yang lebih menjengkelkan dari kinerja pilar utama demokrasi ini adalah partai politik sebagai peserta pemilu hanya bekerja menjelang pemilu saja sehingga hubungan antara masyarakat sebagai pemilih dengan parpol menjadi lemah.²¹⁸ Selain itu, parpol juga cenderung untuk lebih mementingkan partai, kelompok, dan pribadi. Ketidakpercayaan tersebut sebagaimana hasil penelitian Politik Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (P2P-LIPI) pada 2010 timbul karena orientasi partai politik terhadap kepentingan rakyat cenderung dikalahkan oleh kepentingan pribadi dan golongan. Bahkan, parpol seringkali lupa memenuhi

²¹⁶ Muhammad Jaffar AW, *Peranan Partai Politik Dalam Negara Demokrasi di Indonesia, Jurnal KAPemda (Kajian Administrasi dan Pemerintahan Daerah)*, Vol 10 No 6, September 2017.

²¹⁷ Editor Luky Sandra Amali, *Partai dan Sistem Kepartaian Era Reformasi*, Penerbit Pustaka Pelajar Bekerjasama dengan Pusat Penelitian Politik Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, Cet-1, 2017, hlm 7.

²¹⁸ Lili Romli, *Pelebagaan Partai Politik Pasca Orde Baru dalam Partai dan Sistem Kepartaian Era Reformasi*, Editor Luky Sandra Amalia, Penerbit Pustaka Pelajar Bekerjasama dengan Pusat Penelitian Politik Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, Cet-1, 2017, hlm. 7.

janji-janji kampanyenya kepada konstituen setelah memperoleh kekuasaan. Ketidakpercayaan masyarakat ini tidak hanya ditujukan kepada parpol lama, melainkan juga terhadap partai baru.²¹⁹ Selain itu, kontribusi sistem kepartaian yang ada terhadap pembentukan pemerintahan presidensial yang efektif. Sistem multipartai yang ada “gagal” menghasilkan mayoritas di DPR. Banyaknya parpol yang masuk ke DPR dengan perolehan kursi yang relatif menyebar cenderung memperpanjang proses pengambilan keputusan di lembaga legislatif. Proses pengambilan keputusan kerap diwarnai oleh negosiasi-negosiasi politik berorientasi jangka pendek yang cenderung mengabaikan kepentingan publik. Hal ini dapat dilihat dari usul penggunaan hak inerpelasi dan hak angket, serta penarikan kembali atas usulan tersebut memperlihatkan adanya negosiasi-negosiasi politik yang berorientasi jangka pendek tersebut. Hal ini akhirnya berdampak pada munculnya kecenderungan perilaku parlementarianisme di kalangan anggota parlemen di satu pihak dan tidak efektifnya sistem presidensial di pihak yang lain.²²⁰ Artinya, tidak ada parpol yang meraih suara mayoritas di parlemen sehingga pengambilan keputusan politik di lembaga parlemen menjadi lama dan bertele-tele. Setiap parpol lebih mendahulukan kepentingannya dari pada kepentingan rakyat yang diwakilinya. Pada parpol semestinya sebagai lembaga yang memperjuangkan aspirasi rakyat melalui pengambilan keputusan yang berpihak kepada rakyat.

²¹⁹ Luki Sandra Amalia, DPRD Banten: Relasi Formalistik dengan Konstituen dalam *Partai dan Sistem Kepartaian Era,.....*, *Ibid*, hlm. 8.

²²⁰ Editor Luky Sandra Amali, *Partai dan Sistem Kepartaian Era Reformasi*, Penerbit Pustaka Pelajar Bekerjasama dengan Pusat Penelitian Politik Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, Cet-1, 2017, hlm 9.

Pendek kata, setidaknya ada dua persoalan yang terkait partai politik dan sistem kepartaian di era reformasi yakni buruknya kinerja partai politik dan inkompabilitas sistem multipartai dengan sistem pemerintahan presidensial yang diterapkan di Indonesia. Kedua persoalan tersebut saling berhubungan dan tidak dapat hanya diselesaikan salah satunya saja. Proses institusionalisasi parpol tidak mungkin optimal jika sistem kepartaian tidak memberikan dukungan yang memadai, misalnya multipartai yang ekstrim, baik karena jumlah maupun jarak ideologisnya. Penataan sistem kepartaian tidak akan memberikan kontribusi yang optimal, misalnya melalui penyederhanaan jumlah partai politik, jika parpol tidak bertransformasi dari sekadar organisasi menjadi institusi.²²¹ Saya ingin menambahkan bahwa dalam kongresnya partai politik pasca reformasi cenderung dilaksanakan tidak demokratis. Yang ditandai dengan sering munculnya calon tunggal dalam kongres parpol. Misalnya di beberapa partai politik di bawah ini: Megawati Soekarnoputri (PDI-P), Prabowo Subianto (Gerindra), Surya Paloh (Nasdem), Aburizal Bakri (versi Munas Bali), Romahurmuziy (PPP versi Munas Surabaya), Djan Faridz (PPP Versi Munas Jakarta), Muhaimin Iskandar (PKB), Anis Matta (PKS), dan Wiranto (Hanura), serta SBY (menggantikan Anas Urbaningrum), semua terpilih sebagai calon tunggal dengan aklamasi.²²² Pada dasarnya tak ada salahnya ketika seseorang terpilih untuk menduduki jabatan tertentu dalam sebuah organisasi secara aklamasi. Ini bisa terjadi jika memang tokoh yang terpilih benar-benar dikehendaki dengan tulus oleh semua peserta karena pantas dan benar-benar tidak ada calon lain yang beraspirasi untuk

²²¹ *Ibid*, hlm 10-11.

²²² Abdillah Toha, *Partai Aklamasi, Kompas*, 2 Januari 2015.

menduduki jabatan itu. Kemudian lain halnya apabila munculnya calon tunggal atau tiadanya pesaing dalam sebuah pemilihan memang dikondisikan. Pengondisian bisa dengan politik uang, intimidasi, dan pencitraan dan penciptaan suasana psikologis bahwa percuma saja maju sebagai calon karena tak mungkin mengalahkan sang calon tunggal. Intimidasi dilakukan dengan memperlakukan pesaing sebagai musuh dengan menakuti-nakuti bahwa apabila calon yang dijagokan terpilih, pesaing akan kehilangan posisi apa pun dalam kepengurusan partai. Selain itu, calon tunggal juga terjadi karena sang calon dianggap mempunyai hak khusus dan istimewa dalam partai. Dia biasanya pemrakarsa dan pendiri utama partai dan orang yang sangat berjasa membiayai atau memobilisasi pendukung pada tahap awal berdirinya partai. Hal ini terjadi umumnya pada partai baru yang kemudian sang tokoh dijadikan simbol partai dan partai diidentifikasi dengan sosoknya. Partai inilah yang kemudian menjadi atau menciptakan dinasti keluarga dalam kepemimpinan partai.²²³ Salah satu akibat terburuk dari calon tunggal dengan aklamasi adalah tersendatnya regenerasi kepemimpinan partai. Elit senior partai yang telah menancapkan kukunya di partai jarang yang rela melepas kedudukannya dan menyerahkan estafet kepemimpinan kepada generasi berikutnya yang lebih muda. Generasi senior partai biasanya hanya akan turun apabila terpaksa atau dipaksa oleh keadaan. Atau mundur dengan menyerahkan kekuasaan kepada “putra mahkota” yang telah disiapkan seperti praktik UMNO sebagai bagian utama dari barisan nasional Malaysia yang sampai kini telah berkuasa selama tidak kurang dari 57 tahun. Dominasi partai

²²³ *Ibid*

yang dikangkangi oleh segelintir elitnya juga berpotensi mematikan semangat warga negara yang mumpuni untuk berpartisipasi dalam kancah perpolitikan akhirnya partai hanya diisi kader-kader kelas 2 atau kelas 3 yang melihat partai politik hanya sebagai tempat mencari nafkah, bukan sebagai institusi yang dirancang untuk menyalurkan aspirasi dan keyakinan ideologinya. Partai kemudian menjadi sejenis institusi keluarga atau korporasi yang pragmatis dan tak jelas misinya. Harapan satu-satunya tinggal pada beberapa gelintir pemuda berintegritas dan bervisi yang masih tersisa di beberapa partai politik dan sejauh ini termarginalkan. Karena sikapnya yang independen hanya ketika berani bangkit dan berjuang untuk sebuah demokrasi yang seherkat, kita bisa berharap akan sembuhnya partai-partai politiknya dari sakitnya yang tampak sudah mulai menahun.²²⁴

Kemudian yang tak kalah pentingnya, parpol menempatkan wakilnya di parlemen. Parlemen menjadi badan yang memiliki hak menyelenggarakan kedaulatan rakyat dengan jalan menentukan kebijakan umum. Dan menyajikannya dalam bentuk konstitusi, yang pada awalnya hanya mempunyai kontribusi hak privilege atau jaminan hidup sehingga pada gilirannya dapat membatasi manggerakan Raja dalam menjalankan roda pemerintahannya. Dengan demikian partai politik, sangat memegang peranan penting di dalam parlemen atau lembaga legsilatif yang nantinya secara bersama-sama dengan lembaga eksekutif akan menentukan arah dan tujuan suatu negara. Setiap partai politik akan membawa visi dan misi serta idealisme mereka dalam menarik simpati rakyat, dengan

²²⁴ *Ibid*

demikian diharapkan akan mendapat dukungan yang banyak dari rakyat. Dengan demikian akan dengan lancar memperoleh jabatan-jabatan dalam pemerintahan sebagai wakil rakyat dalam rangka peranannya dalam sebuah negara demokrasi, yang akan memberikan perubahan sosial dan pandangan politik rakyat dengan keberadaan partai politik.²²⁵

Salah satu wujud pelibatan masyarakat dalam proses politik adalah pemilihan umum (pemilu). Pemilu merupakan sarana bagi masyarakat untuk ikut menentukan figur dan arah kepemimpinan negara atau daerah dalam periode tertentu. Ketika demokrasi mendapat perhatian yang luas dari masyarakat dunia, penyelenggaraan pemilu yang demokratis menjadi syarat penting dalam pembentukan kepemimpinan sebuah negara. Pemilu memiliki fungsi utama untuk menghasilkan kepemimpinan yang benar-benar mendekati kehendak rakyat. Oleh karena itu, pemilu merupakan salah satu sarana legitimasi kekuasaan.²²⁶

Pemilu dapat dikatakan aspiratif dan demokratis apabila memenuhi beberapa persyaratan. Pertama, pemilu harus bersifat kompetitif, dalam artian peserta pemilu harus bebas dan otonom. Kedua, pemilu yang diselenggarakan secara berkala, dalam artian pemilu harus diselenggarakan secara teratur dengan jarak waktu yang jelas. Ketiga, pemilu harus inklusif, artinya semua kelompok masyarakat harus memiliki peluang yang sama untuk berpartisipasi dalam pemilu. Tidak ada satu pun kelompok yang diperlakukan secara diskriminatif dalam

²²⁵ Muhammad Jaffar AW, *Peranan Partai Politik Dalam Negara Demokrasi di Indonesia, Jurnal KAPemda (Kajian Administrasi dan Pemerintahan Daerah)*, Vol 10 No 6, September 2017.

²²⁶https://ditjenpp.kemendikham.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=507:peran-partai-politik-dalam-penyelenggaraan-pemilu-yang-aspiratif-dan-demokratis&catid=100&Itemid=180, diakses pada Rabu, tanggal 8 Juni 2022, pukul 15.00 WIB.

proses pemilu. Keempat, pemilih harus diberi keleluasaan untuk mempertimbangkan dan mendiskusikan alternatif pilihannya dalam suasana bebas, tidak di bawah tekanan, dan akses memperoleh informasi yang luas. Kelima, penyelenggara pemilu yang tidak memihak dan independen.²²⁷

Dalam kedudukannya sebagai pilar demokrasi, peran partai politik dalam sistem perpolitikan nasional merupakan wadah seleksi kepemimpinan nasional dan daerah. Pengalaman dalam rangkaian penyelenggaraan seleksi kepemimpinan nasional dan daerah melalui pemilu membuktikan keberhasilan partai politik sebagai pilar demokrasi. Penyelenggaraan pemilu tahun 2004 dinilai cukup berhasil oleh banyak kalangan, termasuk kalangan internasional. Dengan gambaran ini dapat dikatakan bahwa sistem perpolitikan nasional dipandang mulai sejalan dengan penataan kehidupan berbangsa dan bernegara yang di dalamnya mencakup penataan partai politik.²²⁸

Peran partai politik telah memberikan kontribusi yang signifikan bagi sistem perpolitikan nasional, terutama dalam kehidupan masyarakat Indonesia yang dinamis dan sedang berubah. Jika kapasitas dan kinerja partai politik dapat ditingkatkan, maka hal ini akan berpengaruh besar terhadap peningkatan kualitas demokrasi dan kinerja sistem politik. Oleh karena itu, peran partai politik perlu ditingkatkan kapasitas, kualitas, dan kinerjanya agar dapat mewujudkan aspirasi

²²⁷https://ditjenpp.kemenumham.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=507:peran-partai-politik-dalam-penyelenggaraan-pemilu-yang-aspiratif-dan-demokratis&catid=100&Itemid=180, diakses pada Rabu, tanggal 8 Juni 2022, pukul 15.00 WIB.

²²⁸https://ditjenpp.kemenumham.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=507:peran-partai-politik-dalam-penyelenggaraan-pemilu-yang-aspiratif-dan-demokratis&catid=100&Itemid=180, diakses pada Rabu, tanggal 8 Juni 2022, pukul 15.00 WIB.

dan kehendak rakyat dan meningkatkan kualitas demokrasi.²²⁹ Kita telah memilih demokrasi (baca: demokrasi langsung) dari sekian banyak sistem politik lain. Alasan kita memilih demokrasi sebagai sebuah sistem politik karena demokrasi kita pandang lebih banyak manfaatnya ketimbang modhoratnya. Salah satu dari modhorat demokrasi yang kita rasakan saat ini adalah ongkos dari demokrasi langsung yang kita jalankan. Demokrasi sebagai sistem politik yang memberikan partisipasi secara terbuka dan berkeadilan kepada seluruh rakyat, telah menghadirkan model sirkulasi kepemimpinan berjangka. Praktik yang kita jalankan di Indonesia setiap lima tahun sekali. Efek dari sistem ini melahirkan pertarungan dalam perebutan kekuasaan. Untuk mendapatkan popularitas, akseptabilitas dan elektabilitas tentu butuh ongkos yang tak sedikit apalagi misalnya, praktik politik uang berjalan masif. Ongkos membeli suara rakyat butuh uang tak sedikit. Kalau pun demokrasi yang kita jalankan demokrasi perwakilan seperti dulu pada zaman Orde Baru, ongkosnya pun tak murah untuk membeli suara anggota legislatif. Sampai di sini, kita dapat melihat ongkos demokrasi memang tak sedikit atau bahkan, kita bisa berkesimpulan demokrasi adalah sistem politik dengan ongkos paling mahal. Menjatuhkan pilihan terhadap sistem politik selain demokrasi adalah kematian dari rakyat itu sendiri. Karena itu meski ongkosnya sangat mahal kita tetap memaksa diri menggunakan sistem demokrasi, kendati ada banyak kenyataan paradoksal hinggap dalam ruang kehidupan berbangsa dan bernegara kita.²³⁰ Namun kita masih optimistis demokrasi dapat

²²⁹https://ditjenpp.kemenumham.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=507:peran-partai-politik-dalam-penyelenggaraan-pemilu-yang-aspiratif-dan-demokratis&catid=100&Itemid=180, diakses pada Rabu, tanggal 8 Juni 2022, pukul 15.00 WIB.

²³⁰ Masduri, *Politik (tanpa) Uang*, *Republika*, 23 Maret 2018.

menyelamatkan masa depan kebangsaan kita. Hanya dalam demokrasi, ruang partisipasi dan keadilan dapat tumbuh dan berkembang. Meski begitu, syarat untuk tumbuhnya kondisi ini tidak sederhana. Sebab, butuh pendidikan politik yang kuat, untuk mengembalikan khittah politik, sebagai jangkar berdaulatnya kehidupan bersama yang menenteramkan, mennejahterakan dan berkeadilan. Tanpa pendidikan politik demokrasi hanya menumbuhkan dinasti dan bandit politik yang apatis. Kegaduhan politik yang selama ini kita saksikan terutama berkaitan dengan korupsi politik, sesungguhnya adalah karma demokrasi yang kita jalankan tanpa pendidikan politik yang kuat. Logika rakyat kita di akar rumput adalah adalah logika uang. Sebab, demokrasi memungkinkan suara dapat dibeli. Begitu juga, mereka yang maju ke gelanggang demokrasi politik kita adalah orang-orang yang haus uang dan kekuasaan. Bukan figur yang telah selesai dengan dirinya sendiri, yakni mereka yang telah selesai dengan urusan perutnya dan hadir ke gelanggang politik atas panggilan pengabdian ibu pertiwi. Untuk saat ini, membayangkan politik tanpa uang adalah bayangan ilusif. Sebab, rakyat kita belum siap secara pendidikan untuk mendasarkan pilihannya pada rasionalitas dan hati nuraninya. Apalagi, pada kondisi kesejahteraan yang belum merata, politik bekerja seperti sapi perah yang harus dibagi-bagi pada semua pengembalanya. Kita mungkin bisa membayangkan politik tanpa uang atau setidak-tidaknya politik tanpa ongkos yang tinggi, ketika secara pendidikan rakyat kita siap berdemokrasi. Membuka kompetisi yang meritokratif pada dasar kapasitas, kapabilitas dan integritas figur.²³¹

²³¹ *Ibid*

Artinya, sangat sulit tercapainya demokrasi yang sehat bila uang menjadi ukuran dan patokan dalam politik demokrasi kita. Politik uang dalam demokrasi tak saja berlangsung di hajatan pemilihan umum legislatif (DPR, DPRD) namun juga pada perhelatan pilkada. Seorang calon anggota legislatif tidak saja membeli suara rakyat akan tetapi juga harus membayar sewa perahu partai, yang harganya tidak murah bahkan selangit dan begitu juga dalam proses pilkada, seorang calon disamping harus menyediakan uang untuk membeli suara rakyat melainkan juga harus membayar sewa perahu parpol untuk maju menjadi calon kepala daerah baik gubernur, bupati dan walikota.

Di sisi lain, sistem presidensial di Indonesia hingga saat ini belum dapat mewujudkan secara penuh pemerintahan yang kuat dan efektif. Dalam rangka menciptakan pemerintahan yang kuat, stabil, dan efektif perlu didukung pula oleh sistem kepartaian yang sederhana. Dengan sistem kepartaian sederhana akan dapat dihasilkan tingkat fragmentasi yang relatif rendah di parlemen, yang pada gilirannya dapat tercipta pengambilan keputusan yang tidak berlarut-larut. Jumlah partai yang terlalu banyak akan menimbulkan dilema bagi demokrasi, karena banyaknya partai politik peserta pemilu akan berakibat sulitnya tercapai pemenang mayoritas. Di sisi lain, ketiadaan partai politik yang mampu menguasai mayoritas di parlemen merupakan kendala bagi terciptanya stabilitas pemerintahan dan politik.²³²

Seperti kita ketahui bersama, praktik yang sekarang terjadi adalah ketiadaan koalisi besar yang permanen, sehingga setiap pengambilan keputusan

²³²https://ditjenpp.kemendikham.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=507:peran-partai-politik-dalam-penyelenggaraan-pemilu-yang-aspiratif-dan-demokratis&catid=100&Itemid=180, diakses pada Rabu, tanggal 8 Juni 2022, pukul 15.00 WIB.

oleh pemerintah hampir selalu mendapat hambatan dan tentangan dari parlemen. Oleh karena itu, yang perlu dilakukan adalah mendorong terbentuknya koalisi partai politik yang permanen, baik yang mendukung pemerintahan maupun koalisi partai politik dalam bentuk yang lain. Hal ini diperlukan sebagai upaya agar bisa tetap sejalan dengan prinsip *check and balances* dari sistem presidensial.²³³

Munculnya banyak partai politik selama ini dikarenakan persyaratan pembentukan partai politik yang cenderung sangat longgar. Selain itu, penyederhanaan sistem kepartaian juga terkendala oleh belum terlembaganya sistem gabungan partai politik (koalisi) yang terbangun di parlemen atau pada saat pencalonan presiden dan wakil presiden, gubernur dan wakil gubernur, serta bupati dan wakil bupati/walikota dan wakil walikota. Pada pemilu presiden tahun 2004 dan terpilihnya beberapa kepala daerah dan wakil kepala daerah baru-baru ini, gabungan partai politik (koalisi) sebetulnya sudah dilaksanakan. Namun, gabungan (koalisi) tersebut lebih bersifat instan, lebih berdasarkan pada kepentingan politik jangka pendek dan belum berdasarkan pada *platform* dan program politik yang disepakati bersama untuk jangka waktu tertentu dan bersifat permanen.²³⁴

Secara teori ada keterkaitan yang erat antara upaya penataan sistem politik yang demokratis dengan sistem pemerintahan yang kuat dan efektif. Dalam masa transisi politik, pemahaman terhadap hubungan antara kedua proses itu menjadi

²³³https://ditjenpp.kemendikhum.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=507:peran-partai-politik-dalam-penyelenggaraan-pemilu-yang-aspiratif-dan-demokratis&catid=100&Itemid=180, diakses pada Rabu, tanggal 8 Juni 2022, pukul 15.00 WIB.

²³⁴https://ditjenpp.kemendikhum.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=507:peran-partai-politik-dalam-penyelenggaraan-pemilu-yang-aspiratif-dan-demokratis&catid=100&Itemid=180, diakses pada Rabu, tanggal 8 Juni 2022, pukul 15.00 WIB.

sangat penting. Karena keterbatasan waktu dan tenaga, seringkali penataan elemen sistem politik dan pemerintahan dilakukan secara terpisah. Logika yang digunakan seringkali berbeda satu dengan yang lainnya. Dalam realitas, semua elemen tersebut akan digunakan dan menimbulkan kemungkinan komplikasi satu dengan lainnya.²³⁵

Berdasarkan pengalaman, ada hubungan yang relatif konsisten antara sistem kepartaian dengan sistem presidensial. Multipartai, terutama yang bersifat terfragmentasi, menyebabkan implikasi *deadlock* dan *immobilism* bagi sistem presidensial murni. Alasannya adalah bahwa presiden akan mengalami kesulitan untuk memperoleh dukungan yang stabil dari legislatif sehingga upaya mewujudkan kebijakan akan mengalami kesulitan. Pada saat yang sama partai politik dan gabungan partai politik yang mengantarkan presiden untuk memenangkan pemilu tidak dapat dipertahankan untuk menjadi koalisi pemerintahan. Tidak ada mekanisme yang dapat mengikatnya. Alasan lain adalah bahwa komitmen anggota parlemen terhadap kesepakatan yang dibuat pimpinan partai politik jarang bisa dipertahankan. Dengan kata lain, tidak adanya disiplin partai politik membuat dukungan terhadap presiden menjadi sangat tidak pasti. Perubahan dukungan dari pimpinan partai politik juga ditentukan oleh perubahan kontekstual dari konstelasi politik yang ada.²³⁶

²³⁵https://ditjenpp.kemenumham.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=507:peran-partai-politik-dalam-penyelenggaraan-pemilu-yang-aspiratif-dan-demokratis&catid=100&Itemid=180, diakses pada Rabu, tanggal 8 Juni 2022, pukul 15.00 WIB.

²³⁶https://ditjenpp.kemenumham.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=507:peran-partai-politik-dalam-penyelenggaraan-pemilu-yang-aspiratif-dan-demokratis&catid=100&Itemid=180, diakses pada Rabu, tanggal 8 Juni 2022, pukul 15.00 WIB.

Problematis lain, partai politik di Indonesia dewasa ini belum terlembaga sebagai organisasi moderen. Yang dimaksud dengan pelebagaan partai politik adalah proses pemantapan sikap dan perilaku partai politik yang terpola atau sistemik sehingga terbentuk suatu budaya politik yang mendukung prinsip-prinsip dasar sistem demokrasi. Dalam konteks pembangunan politik, yang terpenting bukanlah jumlah partai yang ada, melainkan sejauh mana kekokohan dan adaptabilitas sistem kepartaian yang berlangsung. Sistem kepartaian disebut kokoh dan adaptabel, apabila partai politik mampu menyerap dan menyatukan semua kekuatan sosial baru yang muncul sebagai akibat modernisasi. Dari sudut pandang ini, jumlah partai hanya akan menjadi penting bila ia mempengaruhi kapasitas sistem untuk membentuk saluran-saluran kelembagaan yang diperlukan guna menampung partisipasi politik.²³⁷

Sistem kepartaian yang kokoh sekurang-kurangnya harus memiliki dua kapasitas. *Pertama*, melancarkan partisipasi politik melalui jalur partai, sehingga dapat mengalihkan segala bentuk aktivitas politik anomic dan kekerasan. *Kedua*, mencakup dan menyalurkan partisipasi sejumlah kelompok yang baru dimobilisasi, yang dimaksudkan untuk mengurangi kadar tekanan yang dihadapi oleh sistem politik. Dengan demikian, sistem kepartaian yang kuat menyediakan

²³⁷https://ditjenpp.kemendikham.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=507:peran-partai-politik-dalam-penyelenggaraan-pemilu-yang-aspiratif-dan-demokratis&catid=100&Itemid=180, diakses pada Rabu, tanggal 8 Juni 2022, pukul 15.00 WIB.

organisasi partai yang mengakar dan prosedur yang melembaga guna mengasimilasikan kelompok baru ke dalam sistem politik.²³⁸

Penguatan partai politik di Indonesia dapat dilakukan pada 3 level, yaitu : level akar rumput, level pusat, dan level pemerintahan. Pada level akar rumput partai menghadapi konteks lokal, partai lokal, pendukung, serta masyarakat pemilih. Pada level pusat partai menghadapi konteks nasional, partai-partai lain, dan negara. Pada level pemerintahan partai menghadapi konteks dalam pemerintahan, fraksi-fraksi lain, komisi, dan negara. Penguatan partai politik pada level akar rumput merupakan ujung tombak partai, merekalah yang secara langsung bersentuhan dengan basis sosial partai dan masyarakat secara umum. Pengelolaan partai politik pada akar rumput ini pada akhirnya akan menentukan kuat atau lemahnya dukungan terhadap partai.²³⁹

Persoalan memelihara loyalitas pendukung menjadi problema utama bagi partai politik di akar rumput. Banyak pendapat yang mengatakan bahwa peranan partai di akar rumput saat ini lebih banyak diambil oleh organisasi masyarakat sipil dan media massa. Penguatan juga harus dilakukan pada level partai di pusat. Partai di pusat bukan hanya menjadi payung bagi aktivitas partai pada level pemerintahan, tetapi juga menjadi pendukung aktivitas pekerja partai dan koordinator berbagai kepentingan. Apa pun kebijakan yang diambil harus

²³⁸https://ditjenpp.kemendikhum.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=507:peran-partai-politik-dalam-penyelenggaraan-pemilu-yang-aspiratif-dan-demokratis&catid=100&Itemid=180, diakses pada Rabu, tanggal 8 Juni 2022, pukul 15.00 WIB.

²³⁹https://ditjenpp.kemendikhum.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=507:peran-partai-politik-dalam-penyelenggaraan-pemilu-yang-aspiratif-dan-demokratis&catid=100&Itemid=180, diakses pada Rabu, tanggal 8 Juni 2022, pukul 15.00 WIB.

dikomunikasikan kepada partai pada level akar rumput dan pada partai di pemerintahan. Peran partai politik dalam penyelenggaraan pemerintahan yang diraih oleh partai politik kemudian harus ditransformasikan dalam berbagai kebijakan dengan mengedepankan kepentingan rakyat.²⁴⁰

Pelebagaan partai partai biasa dilakukan melalui penguatan 4 (empat) komponen kunci, yakni, pengakaran partai (*party rooting*), legitimasi partai (*party legitimacy*), aturan dan regulasi (*rule and regulation*), dan daya saing partai (*competitiveness*). Pengakaran partai dimaksudkan agar partai terikat secara organik dengan masyarakat, khususnya dengan konstituennya. Dengan ini partai dapat secara kontinyu menjalankan fungsi-fungsinya yang terhubung secara langsung dengan masyarakat, seperti pendidikan politik, sosialisasi dan komunikasi politik dan juga agregasi kepentingan yang lebih luas.²⁴¹ Persoalan lain yang dihadapi sistem kepartaian adalah belum berjalannya secara maksimal fungsi yang dimiliki oleh partai politik, baik fungsi partai politik terhadap negara maupun fungsi partai politik terhadap rakyat. Fungsi partai politik terhadap negara antara lain adalah menciptakan pemerintahan yang efektif dan adanya partisipasi politik terhadap pemerintahan yang berkuasa. Sedangkan fungsi partai politik terhadap rakyat antara lain adalah memperjuangkan kepentingan, aspirasi, dan nilai-nilai pada masyarakat serta memberikan perlindungan dan rasa aman.

²⁴⁰https://ditjenpp.kemendikhum.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=507:peran-partai-politik-dalam-penyelenggaraan-pemilu-yang-aspiratif-dan-demokratis&catid=100&Itemid=180, diakses pada Rabu, tanggal 8 Juni 2022, pukul 15.00 WIB.

²⁴¹https://ditjenpp.kemendikhum.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=507:peran-partai-politik-dalam-penyelenggaraan-pemilu-yang-aspiratif-dan-demokratis&catid=100&Itemid=180, diakses pada Rabu, tanggal 8 Juni 2022, pukul 15.00 WIB.

Kebanyakan partai politik pada saat ini belum sepenuhnya memberikan pendidikan politik dan melakukan pengkaderan serta rekrutmen politik yang efektif untuk menghasilkan kader-kader pemimpin yang memiliki kemampuan di bidang politik.²⁴²

Sistem kepartaian yang ada juga masih menghadapi derajat kesisteman yang rendah serta kurang mengakar dalam masyarakat, struktur organisasi partai yang tidak stabil yang tidak mengacu pada AD/ART, dan citra partai di mata publik yang masih relatif buruk. Selain itu, partai politik yang ada pada umumnya cenderung mengarah pada tipe partai politik kharismatik dan klientelistik ketimbang partai programatik.²⁴³

Lemahnya pelembagaan partai politik di Indonesia, terutama disebabkan oleh belum munculnya pola partai kader. Partai politik cenderung membangun partai massa yang memiliki ciri-ciri: meningkatnya aktivitas hanya menjelang pemilu, menganut sistem keanggotaan yang amat longgar, belum memiliki sistem seleksi dan rekrutmen yang memadai serta belum mengembangkan sistem pengkaderan dan kepemimpinan politik yang kuat. Kelemahan yang mencolok partai politik yang berorientasi pada massa adalah kurang intensif dan efektifnya kerja partai. Sepanjang tahun sebagian besar kantor partai hampir tidak memiliki agenda kegiatan yang berarti. Hal ini ditandai dengan tidak dimilikinya

²⁴²https://ditjenpp.kemendiknas.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=507:peran-partai-politik-dalam-penyelenggaraan-pemilu-yang-aspiratif-dan-demokratis&catid=100&Itemid=180, diakses pada Rabu, tanggal 8 Juni 2022, pukul 15.00 WIB.

²⁴³https://ditjenpp.kemendiknas.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=507:peran-partai-politik-dalam-penyelenggaraan-pemilu-yang-aspiratif-dan-demokratis&catid=100&Itemid=180, diakses pada Rabu, tanggal 8 Juni 2022, pukul 15.00 WIB.

rencana kerja partai yang bersifat jangka panjang, menengah dan jangka pendek. Partai politik semestinya merupakan suatu kelompok terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai, serta cita-cita yang sama, dan yang mempunyai visi, misi, program dan tujuan untuk memperoleh kekuasaan politik dan melalui kekuasaan politik itu memperjuangkan kepentingan rakyat. Sebagai akibatnya, partai politik tidak memiliki program yang jelas dalam melakukan pendidikan politik kepada masyarakat, melakukan artikulasi dan agregasi kepentingan, belum dapat membangun sosialisasi politik dan komunikasi politik untuk menjembatani rakyat dengan pemerintah.²⁴⁴

Partai politik semacam ini hanya berorientasi pada perolehan dukungan suara di daerah pemilihannya dalam rangka memperoleh kekuasaan tanpa memperhatikan kepentingan dan pemenuhan hak konstituen. Hal ini yang membuat partai gagal dalam mengembangkan dan mempertahankan kepercayaan masyarakat. Dalam kondisi krisis kepercayaan masyarakat terhadap partai politik yang berakibat pada penurunan dukungan masyarakat terhadap perolehan suara, hal ini dapat menimbulkan frustrasi bagi kader dan pengurus partai. Kondisi ini akan berakibat kader dan pengurus partai yang berdedikasi tinggi sekaligus memiliki karakter, dengan mudah mengubah garis politik.²⁴⁵

²⁴⁴https://ditjenpp.kemendikhum.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=507:peran-partai-politik-dalam-penyelenggaraan-pemilu-yang-aspiratif-dan-demokratis&catid=100&Itemid=180, diakses pada Rabu, tanggal 8 Juni 2022, pukul 15.00 WIB.

²⁴⁵https://ditjenpp.kemendikhum.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=507:peran-partai-politik-dalam-penyelenggaraan-pemilu-yang-aspiratif-dan-demokratis&catid=100&Itemid=180, diakses pada Rabu, tanggal 8 Juni 2022, pukul 15.00 WIB.

Bertolak dari sistem rekrutmen dan ketidakjelasan program kerja dan orientasi partai, pemenuhan hak dan kewajiban yang terabaikan, rendahnya kepercayaan masyarakat, kepemimpinan partai yang kurang responsif dan inovatif sehingga menimbulkan sejumlah problematik dan konflik yang sering tidak terselesaikan oleh internal partai. Konflik yang tidak terselesaikan tersebut disebabkan oleh terbatasnya pengaturan penyelesaian konflik yang dilakukan melalui prinsip musyawarah mufakat internal partai, maupun penyelesaian konflik/perselisihan yang dilakukan melalui pengadilan. Tambahan lagi, tidak adanya kesadaran para pengurus untuk segera menyelesaikan konflik dan masing-masing mau menangnya sendiri akan mengakibatkan semakin berlarut-larutnya konflik tersebut.²⁴⁶

Perjalanan partai politik di Indonesia tidak sebaik pengaturannya, khususnya dalam konstitusi. Sejak kemerdekaan tidak satu pasal pun dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang mengatur tentang partai politik. Sedangkan kehadiran partai politik telah ada bahkan jauh sebelum Indonesia merdeka, yakni sejak zaman penjajahan.²⁴⁷ Sejak zaman kolonial, Indonesia telah mengena Serikat Islam (SI) dan Boedi Utomo yang semula berorientasi non politik pada akhirnya justru menjadi tonggak dari keberadaan partai politik di Indonesia.²⁴⁸ Partai politik kian berkembang dalam ketatanegaraan Republik Indonesia sejak gerakan reformasi bergulir pada 1997-1998 dan berhasil memaksa presiden

²⁴⁶https://ditjenpp.kemendikham.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=507:peran-partai-politik-dalam-penyelenggaraan-pemilu-yang-aspiratif-dan-demokratis&catid=100&Itemid=180, diakses pada Rabu, tanggal 8 Juni 2022, pukul 15.00 WIB.

²⁴⁷ Emy Hajar Abra, *Rekonstruksi Asas Partai Politik di Indonesia*, *Op.Cit*, hlm. 69.

²⁴⁸ Emy Hajar Abra, *Op.Cit*

Soeharto lengser atau mundur dari kekuasaannya selama lebih dari 30 tahun, sistem politik Indonesia berubah drastis. Selama lebih dari tiga dekade rezim Orde Baru dibawah pimpinan Soeharto, bangsa Indonesia dikenal sebagai salah satu negara yang menganut sistem politik otoriter. Sejumlah elemen otoritarianisme rezim Orde Baru diantaranya adalah. Pertama, kepemimpinan presiden yang berlangsung selama 7 (tujuh) periode sejak 1966, atau tepatnya secara formal sebagai pejabat Presiden pada 1967. Kendati, UUD 1945 sebelum amandemen secara substansial membatasi kekuasaan Presiden hingga dua periode, rezim Orde Baru melakukan penafsiran subjektif atas anak kalimat dalam pasal 7 UUD 1945 yang berbunyi” Dan sesudahnya dapat dipilih kembali”, sehingga Soeharto dipilih kembali secara berturut-turut oleh MPR hingga tujuh kali masa jabatan, Kedua, pembatasan kebebasan berserikat yang ditandai dengan pembatasan partai politik peserta pemilu. Akibatnya, sejak pemilu 1977, hanya tiga partai politik yang diperkenankan mengikuti pemilu, yakni Partai Persatuan Pembangunan (PPP), sebagai hasil fusi partai-partai Islam, Partai Demokrasi Indonesia sebagai penggabungan partai-partai nasionalis dan kristiani, dan Golongan Karya (Golkar) sebagai partai pemerintah. Ketiga, pembatasan kebebasan pers yang ditandai dengan ancaman pembredelan bagi media cetak yang dianggap berseberangan sikap dengan pemerintah seperti pernah dialami oleh hampir semua surat kabar dan majalah berita yang terbit pada era Orde Baru, Keempat, berlangsungnya pemilu-pemilu yang tidak demokratis dan bahkan manipulatif. Meskipun rezim Orde Baru menyelenggarakan pemilu secara berkala lima tahun sekali, Kelima,

sebagian anggota DPR dan DPRD diangkat dari unsur ABRI (TNI dan Polri), serta sebagian besar anggota MPR diangkat oleh Presiden.

6. Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Parpol

Secara teori dan praktik, undang-undang (UU) sebagai produk kesepakatan bersamaan tara Presiden dan DPR sudah pasti tidak akan mungkin mengatur satu hal dengan sangat terperinci dan detail karena hal itu akan menyebabkan terlalu tebalnya produk sebuah UU sehingga akan sulit menyesuaikan dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat.²⁴⁹

Selain itu parlemen sebagai lembaga legislatif utama tidak punya cukup banyak waktu untuk secara detail memberikan perhatian atas segala urusan teknis mengenai materi muatan suatu Undang-Undang. Pada umumnya Undang-Undang hanya berisi kerangka dan garis besar kebijakan yang penting-penting sebagai parameter. Sementara hal-hal yang bersifat lebih teknis-operasional biasanya akan diperintahkan untuk diatur lebih lanjut dengan instrumen peraturan di bawahnya.²⁵⁰

Dalam perspektif teori perundang-undangan, pelimpahan kekuasaan atau kewenangan dari pembentuk Undang-Undang kepada lembaga lain untuk mengatur lebih lanjut suatu materi muatan Undang-Undang tertentu disebut dengan delegasi (*delegation of the rule making power*). Dalam konteks ini, salah satu alasan pembentukan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga

²⁴⁹ Jamaludin Ghafur, *Menguji AD/ART Parpol di Mahkamah Agung*, aw.uii.ac.id/blog/2021/09/29/menguji-ad-art-parpol-di-mahkamah-agung diakses pada Rabu, 8 Juni 2022, pukul 16.00 WIB.

²⁵⁰ Jamaludin Ghafur, *Menguji AD/ART Parpol di Mahkamah Agung*, aw.uii.ac.id/blog/2021/09/29/menguji-ad-art-parpol-di-mahkamah-agung diakses pada Rabu, 8 Juni 2022, pukul 16.00 WIB.

(AD/ART partai politik karena hal tersebut merupakan perintah dari Undang-Undang.²⁵¹ Ada banyak materi muatan dalam Undang- Undang partai politik yang aturan terperinci didelegasikan untuk diatur lebih lanjut dalam Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART partai politik. Sebagai contoh, Pasal 15 ayat (1) UU Partai Politik berbunyi: “Kedaulatan Partai Politik berada di tangan anggota yang dilaksanakan menurut Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) ”. Pasal 22 berbunyi, “Kepengurus n partai politik di setiap tingkatan dipilih secara demokratis melalui musyawarah sesuai dengan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART).” Sementara Pasal 29 mengamanatkan agar rekrutmen anggota parpol, bakal calon anggota DPR dan DPRD, bakal calon presiden dan wakil presiden serta bakal calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dilakukan secara demokratis dan terbuka sesuai dengan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART).²⁵²

Oleh karena fungsi dari Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART partai politik adalah menerjemahkan dan mengelaborasi lebih detail ketentuan-ketentuan yang ada dalam Undang- Undang, sudah selayaknya untuk memperlakukan dan memposisikan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan di bidang ke partaian dalam arti luas. Ten tang hal ini, Kennet Janda (2005), seorang ilmuwan parpol kenamaan asal Amerika Serikat, menyatakan

²⁵¹ Jamaludin Ghafur, *Menguji AD/ART Parpol di Mahkamah Agung*, aw.uir.ac.id/blog/2021/09/29/menguji-ad-art-parpol-di-mahkamah-agung diakses pada Rabu, 8 Juni 2022, pukul 16.00 WIB.

²⁵² Jamaludin Ghafur, *Menguji AD/ART Parpol di Mahkamah Agung*, aw.uir.ac.id/blog/2021/09/29/menguji-ad-art-parpol-di-mahkamah-agung diakses pada Rabu, 8 Juni 2022, pukul 16.00 WIB.

bahwa yang dimaksud dengan hukum kepartaian adalah peraturan hukum baik yang ditetapkan oleh pemerintah (*external rules*) maupun peraturan yang dibuat oleh parpol (*internal rules*).²⁵³

Partai politik sejatinya adalah instrumen penting dalam negara demokrasi. Begitu sakralnya peran parpol sampai-sampai ada yang berpendapat bahwa demokrasi kontemporer adalah demokrasi partai (Katz: 1980). Namun kehadiran partai politik hanya akan memberi kontribusi positif bagi pelebagaan demokrasi apabila partai politik dikelola secara demokratis dan profesional. Salah satu ciri pengelolaan partai politik yang profesional ditandai dengan terjadinya depersonalisasi dalam arti urusan pribadi para pengurusnya tidak dicampuradukkan dengan urusan partai politik sebagai organisasi.²⁵⁴

Sayangnya yang terjadi di Indonesia saat ini adalah partai politik hanya diposisikan sebagai sarana pemuas ambisi dan kepentingan politik para elite dan pemimpinnya, bukan menjadi instrumen atau alat demokratisasi. Partai politik dikelola secara oligarkis dan bahkan personalistik dengan melanggengkan suksesi kepemimpinannya berdasarkan sistem warisan. Implikasinya, banyak kepemimpinan dalam partai politik yang kemudian menampilkan karakter yang tidak demokratis dan diktator yang sering kali melakukan intimidasi politik terhadap anggota dan para kadernya dengan memanfaatkan otoritas dan pengaruhnya yang sangat besar. Sebagian dari para pemimpin partai politik telah

²⁵³ Jamaludin Ghafur, *Menguji AD/ART Parpol di Mahkamah Agung*, aw.uir.ac.id/blog/2021/09/29/menguji-ad-art-parpol-di-mahkamah-agung diakses pada Rabu, 8 Juni 2022, pukul 16.00 WIB.

²⁵⁴ Jamaludin Ghafur, *Menguji AD/ART Parpol di Mahkamah Agung*, aw.uir.ac.id/blog/2021/09/29/menguji-ad-art-parpol-di-mahkamah-agung diakses pada Rabu, 8 Juni 2022, pukul 16.00 WIB.

menjadi simbol dari otoritarianisme itu sendiri, sesuatu yang sebenarnya ingin dikikis habis oleh gerakan reformasi.²⁵⁵

Semua ini terjadi karena Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) sebagai konstitusi partai politik yang seharusnya berfungsi secara maksimal dalam memberikan perlindungan dan jaminan hukum atas hak-hak anggota justru hanya berisi hal-hal yang mengakomodasi kepentingan penguasa partai. Akibatnya para kader dan anggota menjadi tidak berdaya di hadapan elite dan ketua umum. Padahal, menurut Undang- Undang, anggota adalah pemegang kedaulatan dalam partai.²⁵⁶ Untuk memastikan bahwa anggota benar-benar berdaulat, berbagai ketentuan yang membelenggu dan merugikan kader dan anggota yang termuat dalam Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik harus diakhiri. Caranya adalah dengan mem buka peluang bagi siapapun yang merasa dirugikan hak-haknya untuk mengujinya ke muka pengadilan, yaitu di Mahkamah Agung. Dibukanya peluang untuk *judicial review* Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai merupakan upaya untuk memberi perlindungan yang maksimal terhadap kepentingan anggota, masyarakat, dan bahkan demi menjaga kepentingan bangsa dan negara yang lebih luas, yaitu dalam rangka meningkatkan dan memperkuat kualitas demokrasi.²⁵⁷

²⁵⁵ Jamaludin Ghafur, *Menguji AD/ART Parpol di Mahkamah Agung*, aw.uii.ac.id/blog/2021/09/29/menguji-ad-art-parpol-di-mahkamah-agung diakses pada Rabu, 8 Juni 2022, pukul 16.00 WIB.

²⁵⁶ Jamaludin Ghafur, *Menguji AD/ART Parpol di Mahkamah Agung*, aw.uii.ac.id/blog/2021/09/29/menguji-ad-art-parpol-di-mahkamah-agung diakses pada Rabu, 8 Juni 2022, pukul 16.00 WIB.

²⁵⁷ Jamaludin Ghafur, *Menguji AD/ART Parpol di Mahkamah Agung*, aw.uii.ac.id/blog/2021/09/29/menguji-ad-art-parpol-di-mahkamah-agung diakses pada Rabu, 8 Juni 2022, pukul 16.00 WIB.

Membiarkan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) yang tak bisa tersentuh oleh hukum sebagaimana yang terjadi selama ini telah terbukti memberi kesempatan dan peluang bagi penguasa partai politik untuk memperlakukan partai politik sesuai dengan selera para elitnya sehingga cita-cita untuk melembagakan partai politik menjadi jauh panggang dari api. Jika hal ini terus dibiarkan, harapan masyarakat terhadap semakin membaiknya proses berdemokrasi hanya akan menjadi mimpi di siang bolong.²⁵⁸



²⁵⁸ Jamaludin Ghafur, *Menguji AD/ART Parpol di Mahkamah Agung*, aw.uui.ac.id/blog/2021/09/29/menguji-ad-art-parpol-di-mahkamah-agung diakses pada Rabu, 8 Juni 2022, pukul 16.00 WIB.

BAB III

Regulasi Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) Partai Politik Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Belum Berbasis Nilai Keadilan

A. Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Partai Politik di Indonesia

Partai politik dalam pengertian modern didefinisikan oleh Mark N. Hagopian (1978) sebagai suatu kelompok yang mengajukan calon-calon bagi jabatan publik untuk dipilih oleh rakyat sehingga dapat mengontrol dan memengaruhi tindakan-tindakan pemerintah.²⁵⁹ Tak hanya itu, di dalam suatu negara demokratis, partai politik merupakan media rakyat untuk mengartikulasikan dan mengaktualisasikan kepentingan dan aspirasinya dari waktu ke waktu (*day to day politics*).²⁶⁰ Menurut Schattschneider adalah *political parties created democracy*²⁶¹ yang artinya bahwa keberadaan partai politik adalah syarat dan konsekuensi bagi demokrasi. Bagi negara Indonesia yang mengaku sebagai negara demokrasi maka keberadaan partai politik tidak dapat dielakkan. Setiap gelaran pemilu yang saat ini dilakukan secara serentak untuk memilih anggota legislatif dan presiden dan wakil presiden menjadikan partai politik sebagai pesertanya, dan termasuk pilkada yang pesertanya adalah partai politik dan ditambah dengan calon perseorangan.

Dalam mengartikulasikan dan mengaktualisasikan kepentingan dan aspirasinya rakyat itu partai politik memiliki sebuah konstitusi, yang kerap disebut

²⁵⁹ Ichlasul Amal (Ed), *Teori-teori Mutakhir Partai Politik* dalam Lili Romli, *Partai Politik Dinamika dan Problematik Pelembagaan di Indonesia*, Penerbit Intrans Publishing, 2021, hlm. 23.

²⁶⁰ *Ibid*

²⁶¹ Jimly Asshidiqie, *Kemetdekaan Berserikat, Pembubaran Partai dan Mahkamah Konstitusi* dalam Lili Romli, *Partai Politik Dinamika dan Problematik*,....., *Ibid*

dan disingkat dengan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik. Setiap partai politik baik partai politik parlemen (yang memiliki kursi di DPR) maupun partai politik nonparlemen (yang tidak memiliki kursi DPR) dipastikan mempunyai Anggaran Dasar/Anggaran Rumah Tangga. Pengaturan tentang Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik di Indonesia diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik. Pada Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik yang dimaksud dengan Anggaran Dasar adalah peraturan dasar partai politik, sedangkan Anggaran Rumah Tangga adalah peraturan yang dibentuk sebagai penjabaran Anggaran Dasar (AD). Pada Pasal 2 UU *a quo* disebutkan bahwa pembentukan partai politik harus memenuhi sejumlah syarat, yakni ayat (1) “Partai Politik didirikan dan dibentuk oleh paling sedikit 50 (lima puluh) orang warga negara Indonesia yang telah berusia 21 (dua puluh satu) tahun dengan akta notaris, ayat (2) “Pendirian dan pembentukan Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menyertakan 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan, Ayat (3)” Akta notaris sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memuat AD dan ART serta kepengurusan Partai Politik tingkat pusat.

Perlunya Akta Notaris dalam pembentukan partai politik yang di dalamnya terdapat Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik bertujuan agar partai politik menjadi badan hukum yang mendapatkan pengesahan dari Kementerian Hukum dan HAM. Dan, Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah

Tangga Partai politik itu memuat tentang: a) asas dan ciri Partai Politik, b) visi dan misi Partai Politik, c) nama, lambang, dan tanda gambar Partai Politik, d, tujuan dan fungsi Partai Politik, e) organisasi, tempat kedudukan, dan pengambilan keputusan, f) kepengurusan Partai Politik, g) peraturan dan keputusan Partai Politik, h) pendidikan politik; dan i) keuangan Partai Politik. Karena banyaknya hal-hal penting yang diatur dalam Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik, maka menempatkan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga pada posisi yang amat penting eksistensi dan keberadaannya bagi partai politik. Bahkan, dapat dikatakan belum legal dan sah partai politik sebagai sebuah badan hukum apabila belum memiliki Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga. Di sinilah pentingnya Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga partai politik. Semua keputusan dan kebijakan yang diambil oleh pengurus DPP partai politik di tingkat pusat, DPD di tingkat daerah, DPC di tingkat kabupaten/kota, tidak boleh menyimpang dari Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga partai politik. Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga partai politik harus menjadi pedoman utama dalam perjalanan organisasi partai politik. Tidak boleh dan tidak dibenarkan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga partai politik menjadi alat pemukul dan sebagai instrumen untuk menyingkirkan kader partai yang kritis. Artinya, setiap kebijakan dan keputusan partai politik tidak boleh bertentangan dengan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga partai politik dan secara materiil Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga partai politik tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang Partai Politik, yakni Undang-Undang No 2 Tahun 2008 tentang Partai

Politik yang telah diubah dengan Undang- Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik. Seperti halnya negara, negara Indonesia sebagaimana yang dimuat dalam penjelasan Undang- Undang Dasar 1945 disebutkan bahwa “ Undang- Undang Dasar suatu negara ialah hanya sebagian dari hukum dasar negara itu, undang-undang dasar ialah hukum dasar yang tertulis, sedangkan disamping undang-undang dasar itu berlaku juga hukum dasar yang tidak tertulis, ialah aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktik penyelenggaraan negara, meskipun tidak tertulis.²⁶² Dalam hal ini, pengertian di atas dapat disamakan dengan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik. Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga partai politik sudah pasti tertulis dan partai politik selain memiliki Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga pasti juga memiliki aturan-aturan yang tidak tertulis dalam praktik organisasi partai politik mulai dari tingkat pusat hingga daerah. Aturan-aturan yang tidak tertulis yang berlaku di internal partai politik tersebut mempunyai kekuatan hukum mengikat, meskipun ia tidak tertulis. Ia ditaati dan dipatuhi oleh segenap pengurus, kader dan anggota partai politik.

Karena sekali lagi, Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik haruslah dijadikan bintang pemandu dalam perjalanan organisasi kepartaian mulai dari tingkat pusat hingga tingkat daerah. Partai politik dalam penelitian ini adalah Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P), Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra), Partai Nasdem dan Partai Demokrat. Ketiga parpol di atas, yakni PDI-P, Partai Gerindra dan Partai Nasdem, sejak

²⁶² Ni,matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, Jakarta: Rajawali Pers, 2008, hlm. 18.

parpol itu menjadi partai politik peserta pemilu, tidak pernah berganti ketua umumnya, sementara Partai Demokrat sudah pernah berganti ketua umumnya dari Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) ke Agus Harimurty Yudhoyono (AHY). Empat parpol inilah yang menjadi objek riset penulis dalam penelitian disertasi ini. Tak hanya itu, partai politik yang baru pun harus memiliki Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga. Karena salah satu persyaratan pendirian partai politik berdasarkan Undang-Undang No 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) merupakan regulasi yang sangat penting bagi partai politik, ia adalah “konstitusi” bagi partai politik. Atau bagi sebuah negara adalah Undang-Undang Dasar.

Meminjam pendapat E.C.S Wade dalam bukunya “*Constitutional Law*” Undang-Undang Dasar adalah naskah yang memaparkan rangka dan tugas-tugas pokok dari badan-badan pemerintahan suatu negara, dan menentukan pokok-pokoknya dan cara kerja badan, tersebut. Jika dikaitkan dengan partai politik maka Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) bagi partai naskah yang politik maka naskah yang memaparkan rangka dan tugas pokok partai politik dan menentukan pokok-pokoknya dan cara kerja parpol tersebut. Partai politik mempunyai posisi (status) dan peranan (role) yang sangat penting dalam setiap sistem demokrasi. Partai memainkan peran penghubung yang sangat strategis antara proses-proses pemerintahan dengan warga negara. Bahkan banyak yang berpendapat bahwa partai politiklah yang sebetulnya menentukan demokrasi, seperti dikatakan oleh Schattscheider (1942) “*Political parties created*

democracy".²⁶³ Boleh dikatakan bahwa salah satu prasyarat sebuah negara menganut sistem demokrasi, ditandai dengan adanya partai politik dalam sebuah negara itu. Sehingga, partai disebut juga dengan pilar yang sangat penting untuk diperkuat derajat pelembagaannya (*the degree of institutionalization*) dalam setiap sistem politik yang demokratis. Bahkan oleh Schattscheider lagi dia sebut dengan " *Modren democracy is unthinkable save in terms of the people*).²⁶⁴

Lebih jauh dari itu, partai politik dalam pengertian modren dapat didefinisikan sebagai suatu kelompok yang mengajukan calon-calon bagi jabatan publik untuk dipilih oleh rakyat sehingga dapat mengontrol atau mempengaruhi tindakan-tindakan pemerintah. Batasan yang lebih lengkap dikemukakan oleh Mark N Hagopian, menurutnya, partai politik adalah suatu organisasi yang dibentuk untuk mempengaruhi bentuk dan karakter kebijaksanaan publik dalam kerangka prinsip-prinsip dan kepentingan ideologis tertentu melalui praktik kekuasaan secara langsung atau partisipasi rakyat dalam pemilihan.²⁶⁵ Yang menjadi basis sosiologis dari suatu partai adalah ideologi dan kepentingan yang diarahkan pada usaha-usaha untuk memperoleh kekuasaan. Sebab, tanpa kedua elemen tersebut partai politik tidak akan mampu mengidentifikasi dirinya dengan para pendukungnya.²⁶⁶ Kemudian yang tak kalah pentingnya, dalam masyarakat modren yang semakin kompleks, rakyat yang jumlahnya sudah mencapai jutaan tidak mungkin berkumpul di suatu tempat untuk membahas persoalan-persoalan

²⁶³ Jimly Asshiddiqie, *Kemerdekaan Berserikat Pembubaran Partai Politik dan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Konstitusi Press, Cetakan Ketiga, 2006, 52.

²⁶⁴ *Ibid*

²⁶⁵ Ichlasul Amal, Editor, *Teori-Teori Mutakhir Partai Politik*, Tiara Wacana, 1988, hlm. xv.

²⁶⁶ *Ibid*

kenegaraan secara bersama-sama sebagaimana pernah berlaku dalam sistem demokrasi negara kota pada zaman Yunani Kuno. Dalam kondisi masyarakat seperti itu, untuk ikut berpartisipasi dalam urusan pemerintahan, masyarakat harus memilih sejumlah orang dari kalangan mereka sendiri untuk mewakili kepentingan mereka. Pelaksanaan partisipasi dalam urusan pemerintahan ini hanya dapat diwujudkan jika partai politik ada dan dapat mengajukan calon-calonnya untuk dipilih oleh rakyat. Dengan demikian, dalam sistem perwakilan, proses pengajuan calon-calon yang nantinya akan dipilih secara bebas oleh rakyat dan inilah yang dikenal dengan fungsi rekrutmen partai politik.²⁶⁷ Partai politik dan sistem perwakilan berkaitan erat dengan sistem politik ihwal organisasi untuk menjalankan fungsi-fungsinya. Tetapi kebutuhan akan leadership yang kuat cenderung menjerumuskan organisasi ke dalam oligarki. Proses ini oleh Robert Michel disebut dengan Hukum Besi Oligarki suatu proses balik yang justru bertentangan dengan esensi dari sistem perwakilan.²⁶⁸ Untuk melaksanakan fungsinya partai politik tersebut baik fungsi rekrutmen, komunikasi politik, kaderisasi maupun sosialisasi. Partai politik selain harus taat dan patuh pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, partai politik juga harus mematuhi peraturan internalnya yang berlaku bagi seluruh anggota kader partai politik. Peraturan internal ini disebut dengan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik. Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga partai politik ini akan mengikat semua pengurus, anggota dan kader partai politik pada semua jenjang kepartaian mulai dari tingkatan DPP (Dewan Pimpinan Pusat)

²⁶⁷ *Ibid*, hlm xxi.

²⁶⁸ *Ibid*

hingga ke tingkat anak ranting (desa). Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga partai politik merupakan salah satu elemen pokok dalam suatu sistem hukum nasional.

Sebagai suatu sistem, kaidah aturan yang termuat dalam semua bentuk peraturan perundang-undangan, termasuk Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga partai politik yang tersusun secara hierarkis, berpuncak pada konstitusi sebagai hukum tertinggi. Peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Jika hal itu terjadi, berlaku asas hukum *lex superior derogat legi inferiori*, hukum yang lebih tinggi mengesampingkan hukum yang lebih rendah.²⁶⁹

B. Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Parpol yang Belum Berbasis Nilai Keadilan Pancasila

Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga partai politik hendaknya juga selaras dan sejalan dengan Pancasila sebagai cita hukum (*rechtsidee*). Dalam konteks Indonesia cita hukum (*rechtsidee*) pertama kali disebut dalam penjelasan Angka III UUD 1945 yaitu:

“Undang-Undang Dasar menciptakan pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam pembukaan di dalam pasal-pasalny. Pokok-pokok pikiran tersebut meliputi suasana kebatinan dari Undang-Undang Dasar Negara Indonesia. Pokok-pokok pikiran ini mewujudkan cita hukum yang

²⁶⁹ Jimly Asshiddiqie, Kata Pengantar dalam Zainal Arifin Hoesein, *Judicial Review di Mahkamah Agung R.I Tiga Dekade Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, Jakarta, Rajawali Pers, 2013, hlm. v.

menguasai hukum dasar negara, baik hukum yang tertulis (Undang-Undang Dasar) maupun yang tidak tertulis”.²⁷⁰

Bila mengacu kepada pendapatnya A. Hamid Attamimi, kelima sila dari Pancasila dalam kedudukannya sebagai cita hukum rakyat Indonesia dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara secara positif merupakan “bintang pemandu” yang memberikan pedoman dan bimbingan dalam semua kegiatan, serta memberi isi kepada tiap peraturan perundang-undangan,²⁷¹ termasuk isi Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik. Secara negatif merupakan kerangka yang membatasi ruang gerak isi peraturan perundang-undangan,²⁷² termasuk Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik. Lebih jauh dari itu, sila-sila Pancasila harusnya menjadi pedoman dalam penyusunan peraturan perundang-undangan,²⁷³ termasuk dalam penyusunan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik, serta menjadi arah bagi politik hukum Indonesia secara keseluruhan. Pancasila sebagai asas dan cita hukum, menjadi pedoman dan bintang pemandu bagi Undang-Undang Dasar 1945, bagi undang-undang dan bagi peraturan perundang-undangan termasuk Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik. Ditematkannya pancasila dalam Pembukaan Undang- Undang Dasar Tahun 1945 sebagai dasar negara Indonesia maka

²⁷⁰ Sjaafroedin Bahar, Nanie Hudawati Sinaga, Ananda B. Kusuma, et all, *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI)* dalam Otong Rosadi, *Pertambangan dan Kehutanan Dalam Perspektif Cita Hukum Pancasila Dialektika Hukum dan Keadilan Sosial*, Penerbit Thafa Media, 2012, hlm. 1.

²⁷¹ A. Hamid Attamimi dalam Otong Rosadi, *Pertambangan dan Kehutanan Dalam Perspektif Cita Hukum Pancasila Dialektika Hukum...*, *Ibid*, hlm. 2.

²⁷² *Ibid*

²⁷³ Zainuddin Ali, *Filsafat Hukum* dalam Otong Rosadi, *Pertambangan dan Kehutanan Dalam Perspektif Cita Hukum Pancasila Dialektika Hukum,.....Ibid*

Pancasila mempunyai kedudukan dan fungsi sebagai pokok kaidah negara yang fundamental dari negara. Dengan kedudukan dan fungsi demikian Pancasila merupakan faktor utama dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dan Undang-Undang Dasar 1945. Sehingga ketika membicarakan kehidupan ketatanegaraan Indonesia tidak dapat tidak harus membicarakan faktor Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Faktor Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 tidak dapat dipisahkan satu sama lain baik dalam teori maupun praktek ketatanegaraan. Di satu pihak Pancasila sebagai sistem dasar dan merupakan landasan ideal maka di pihak lain Undang-Undang Dasar Tahun 1945 adalah sub-sistem dari Pancasila yang merupakan landasan struktural dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia. Dalam konteks ini maka seluruh mekanisme penyelenggaraan negara Indonesia haruslah didasarkan dan diukur dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila itu sendiri. Karena Pancasila dalam tataran nilai, bukanlah norma hukum yang bersifat implementatif-konkrit. Pancasila hanya mengandung nilai-nilai filosofis yang harus dijabarkan lebih lanjut dalam peraturan perundang-undangan di bawahnya dan kebijakan setiap organ negara²⁷⁴, termasuk dalam Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik. Penempatan nilai-nilai Pancasila dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 bermakna bahwa Pancasila merupakan norma dasar filosofis yang harus dijadikan sebagai acuan dalam menentukan konstitusionalitas norma hukum yang lebih rendah²⁷⁵, termasuk Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik.

²⁷⁴ King Faisal Sulaiman, *Politik Hukum di Indonesia*, Penerbit Thafa Media, Yogyakarta, 2017, hlm. 83.

²⁷⁵ *Ibid*

Pada tataran inilah Mahkamah Konstitusi, termasuk Mahkamah Agung berperan melembagakan nilai-nilai Pancasila. Putusan Mahkamah Konstitusi termasuk Mahkamah Agung adalah salah satu bentuk konkret dari pelebagaan nilai-nilai Pancasila, karena secara “*defacto*” putusan tersebut mengikat bagi seluruh masyarakat Indonesia.²⁷⁶

Dalam artian bahwa Pancasila menjadi dasar seluruh peraturan perundang-undangan, termasuk Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik yang mengatur segala segi kehidupan dalam negara Indonesia. Sehingga dengan demikian Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum merupakan pedoman tertinggi dan kaidah dasar hukum nasional dan seluruh kehidupan ketatanegaraan harus didasarkan kepada faktor Pancasila yang merupakan sumber dari segala sumber hukum, maka tidak dapat tidak penyelenggaraan ketatanegaraan Indonesia dan semua tindakan kekuasaan pemerintahan harus berdasarkan atas hukum dan dengan demikian dapatlah dipahami bahwa negara Indonesia adalah juga negara hukum, yaitu negara hukum yang berdasarkan Pancasila.²⁷⁷ Dari aspek ketatanegaraan dan kemasyarakatan perumusan lima sila dari Pancasila di dalam Pembukaan Undang- Undang Dasar 1945 mempunyai makna yang sangat penting, karena disamping sebagai dasar negara dan norma pokok atau kaidah fundamental negara, hukum dasar yang merupakan sumber dari segala sumber hukum, Pancasila juga merupakan ideologi negara dan falsafah bangsa. Sebagai ideologi negara dan falsafah bangsa Pancasila mencakup kesatuan integral norma-norma fundamental bangsa Indonesia, yakni

²⁷⁶ *Ibid*

²⁷⁷ Dahlan Thaib, *Pancasila Yuridis Ketatanegaraan*, Unit Penerbit dan Percetakan AMP YKPN, cetakan Kedua, 1991, hlm. 2.

suatu keyakinan dan pendirian hidup bangsa Indonesia dalam melangsungkan dan mempertahankan eksistensinya terhadap tantangan dunia beserta masalah-masalahnya. Sebagai ideologi negara, Pancasila merupakan sendi dasar dan pedoman bangsa Indonesia dalam bernegara dan bermasyarakat, dan sebagai falsafah merupakan kristalisasi nilai-nilai yang tumbuh dari diri pribadi bangsa Indonesia sebagai kumpulan manusia yang menyatukan diri dengan demikian ia juga sebagai pencerminan realitas bangsa Indonesia.²⁷⁸ Karena Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik termasuk hukum juga, yakni hukum yang berlaku bagi kader partai politik maka tidak terlepas dari beragam cara pandang dan pemahaman yang berbeda-beda membersamai pilihan-pilihan yang bisa ada dalam pembentukan undang-undang. Salah satu contohnya adalah positivisme. Ia mengalami morfosis. Dari yang klasik analitik gaya Jhon Austin dengan pilihan yang lebih kodifikasi dan penyamarataan, serta yang terasa lebih memperlihatkan wajah otoritas negara hingga model Kelsen yang berupaya membersihkan anasir-anasir non yuridis dalam hukum. Dari yang lebih bercorak hukum kekuasaan menjadi lebih berwatak penguatan hak. Artinya, pun tatkala memilih jalur positivisme, misalnya bukan pula cuma satu jalan tunggal yang bisa dipandang dari cara positivisme. Itulah tugas politik hukum. Politik hukumlah yang akan bekerja dalam ruangan pilihan yang tersedia,²⁷⁹ termasuk apakah perlu pengujian Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik jika ia bertentangan dengan Undang-Undang. Politik hukum pengujian Anggaran

²⁷⁸ Harry Tjan Silalahi, *Konsensus Politik Nasional Orde Baru dalam Dahlan Thaib, Pancasila Yuridis,Ibid*, hlm. 2-3.

²⁷⁹ Zainal Arifin Mochtar, *Pilihan Hukum dan Paradigma Dekolonisasi*, *Harian Kompas*, 29 Agustus 2022, hlm. 7.

Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik terhadap Undang-Undang tentu saja terkait dengan revisi setidaknya tiga jenis Undang-Undang, yakni Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik dan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung.

Namun pengujian Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik terhadap undang-undang tetap menjadikan Pancasila yang bukan saja sebagai asas dari partai politik yang ada di Indonesia yang dituangkan dalam Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART)-nya, melainkan juga pedoman dan rujukan yang diacu dalam pembentukan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik. Selama ini yang terjadi Pancasila telah dijadikan asas dalam partai politik, akan tetapi sila-sila dan nilai-nilai keadilan yang terkandung dalam Pancasila belum menjadi rujukan utama dalam pembentukan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik di Indonesia. Nilai-nilai Pancasila sebagai dasar filsafat negara Indonesia pada hakekatnya merupakan suatu sumber dari segala sumber hukum dalam negara Indonesia, termasuk dalam perumusan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik. Sebagai suatu sumber dari segala sumber hukum secara objektif merupakan suatu pandangan hidup, kesadaran, cita-cita hukum serta cita-cita moral yang luhur yang meliputi suasana kejiwaan serta watak bangsa Indonesia, yang pada tanggal 18 Agustus 1945 telah dipadatkan dan diabstrakkan oleh para pendiri negara menjadi lima sila dan ditetapkan secara yuridis formal menjadi dasar filsafat negara Republik Indonesia

sebagaimana yang ditetapkan dalam Ketetapan Nomor XX/MPRS/1966.²⁸⁰

Peneliti menemukan bahwa baik pembentukan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik harus sejalan dengan nilai-nilai keadilan yang terkandung dalam Pancasila. Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik haruslah bermuatan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia sebagaimana yang termuat dalam Sila Kelima Pancasila yang dapat dijabarkan menjadi 11 butir:

1. Mengembangkan perbuatan-perbuatan yang luhur yang mencerminkan sikap dan suasana kekeluargaan dan gotong royong;
2. Bersikap adil;
3. Menjaga keseimbangan antara hak dan kewajiban
4. Menghormati hak-hak orang lain
5. Suka memberi pertolongan kepada orang lain;
6. Menjauhi sikap pemerasan terhadap orang lain
7. Tidak bergaya hidup mewah
8. Tidak melakukan perbuatan yang merugikan kepentingan umum
9. Suka bekerja keras
10. Menghargai hasil karya orang lain
11. Bersama-sama berusaha mewujudkan kemajuan yang merata dan berkeadilan sosial²⁸¹

²⁸⁰ Kaelan, *Pendidikan Pancasila*, Penerbit Paradigma Yogyakarta, 2010, hlm. 77.

²⁸¹ Jimly Asshidiqie, *Pancasila Identitas Konstitusi Berbagas dan Bernegara*, Depok: Rajawali Pers, 2020, hlm. 235.

C. Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga yang Belum Berbasis Nilai Keadilan Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang sering disebut juga dengan konstitusi. Dalam pembukaan Undang- Undang Dasar 1945, dalam hubungannya dengan tertib hukum Indonesia, memberikan faktor-faktor mutlak bagi tertib hukum Indonesia dan sebagai asas bagi hukum dasar negara, baik yang tertulis maupun tidak tertulis (konvensi). Maka konsekuensinya, Undang- Undang Dasar 1945 sebagai hukum dasar tertulis mempunyai dasar-dasar pokok yang pada hakekatnya bersifat tidak tertulis dan terpisah dari Undang- Undang Dasar 1945. Pembukaan Undang- Undang Dasar 1945 itu sendiri yang berkedudukan sebagai Pokok Kaidah Negara yang Fundamental (*Staatsfundamentalnorm*). Pokok kaidah negara yang fundamental menurut ilmu hukum tata negara memiliki beberapa unsur yang dapat dibagi sebagai berikut:

a. Dari segi terjadinya

Ditentukan oleh pembentuk negara dan terjelma dalam suatu pernyataan lahir sebagai penjelmaan kehendak pembentuk negara, untuk menjadikan hal-hal tertentu sebagai dasar negara yang dibentuknya;

b. Dari segi isinya

Ditinjau dari segi isinya maka Pembukaan Undang- Undang Dasar 1945 memuat dasar-dasar pokok negara sebagai berikut:

1. Dasar tujuan negara (baik tujuan umum maupun tujuan khusus).

Kalimat melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan

perdamaian abadi dan keadilan sosial, ini disebut dengan tujuan umum dan Tujuan Khusus terdapat dalam kalimat “ melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Tujuan khusus ini meliputi tujuan nasional, sebagai tujuan bersama bangsa Indonesia dalam membentuk negara untuk mewujudkan suatu masyarakat yang adil dan makmur, material maupun spritual.

2. Ketentuan diadakannya Undang-Undang Dasar Negara

Pernyataan ini terdapat dalam kalimat:maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar negara Indonesia. Hak ini merupakan suatu ketentuan bahwa negara Indonesia harus berdasarkan pada suatu Undang-Undang Dasar, dan merupakan suatu dasar yuridis formal bahwa negara Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum;

3. Bentuk Negara

Pernyataan ini tersimpul dalam kalimat: yang terbentuk dalam suatu susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat;

4. Dasar Filosofis Negara (asas kerohanian negara)

Pernyataan ini tersimpul dalam kalimat.....dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan

beradab, persatuan Indonesia, kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.²⁸²

D. Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga yang Belum Berkeadilan dalam Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Pancasila disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai sumber dari segala sumber hukum. Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan lahir karena Undang- Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan masih terdapat kekurangan dan belum dapat menampung perkembangan kebutuhan masyarakat mengenai aturan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sehingga perlu diganti. Landasan filosofis Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dapat dilihat pada konsideran menimbang pada huruf a dan b yang menyatakan bahwa:

“Bahwa untuk mewujudkan Indonesia sebagai negara hukum, negara berkewajiban melaksanakan pembangunan hukum nasional yang dilakukan secara terencana, terpadu, dan berkelanjutan dalam sistem hukum nasional yang menjamin perlindungan hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.

²⁸² *Ibid*, hlm. 151-152.

Pada huruf b:

“ bahwa untuk memenuhi kebutuhan masyarakat atas peraturan perundang-undangan yang baik, perlu dibuat peraturan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan yang dilaksanakan dengan cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan.

Dalam membentuk peraturan perundang-undangan, harus tunduk pada Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, termasuk dalam pembentukan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) Partai Politik di Indonesia. Yang salah satu asas materi muatan peraturan perundang-undangan, termasuk Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) Partai Politik adalah keadilan. Asas keadilan dalam penjelasan Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.²⁸³

Dengan demikian maka asas materi muatan keadilan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus dijadikan bintang pemandu yang tidak saja dalam asas materi muatan peraturan perundang-undangan akan tetapi juga dalam materi muatan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik di Indonesia. Menurut Bagir Manan agar pembentukan undang-undang termasuk

²⁸³ Lihat Penjelasan Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik menghasilkan suatu undang-undang, termasuk Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik yang tangguh dan berkualitas dapat digunakan tiga landasan dalam menyusun undang-undang termasuk Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik yaitu pertama, landasan yuridis (*juridische gelding*), Kedua, landasan sosiologis (*sociologische gelding*) dan Ketiga landasan filosofis. Pentingnya ketiga unsur landasan pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik agar undang-undang yang dibentuk, termasuk Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik yang dibentuk memiliki kaidah yang sah secara hukum (legal validity), dan mampu secara efektif karena dapat atau akan diterima masyarakat, termasuk kader partai politik secara wajar, serta berlaku untuk waktu yang panjang.²⁸⁴

Menurut Jimly Asshiddiqie berkaitan dengan landasan pembentukan undang-undang dengan melihat dari sisi teknis pembentukan undang-undang, landasan pembentukan undang-undang haruslah tergambar dalam “konsiderans” suatu undang-undang. Dalam konsideran suatu undang-undang haruslah memuat norma hukum yang baik, yang menjadi landasan keberlakuan bagi undang-undang tersebut, yaitu terdiri dari: Pertama, landasan filosofis. Undang-undang selalu mengandung norma-norma hukum yang diidealkan (*ideal norms*), oleh suatu masyarakat ke arah mana cita-cita luhur kehidupan bermasyarakat, bernegara,

²⁸⁴ Bagir Manan, *Dasar-dasar Konstitusional Peraturan Perundang-undangan Nasional dalam Yuliandri, Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2009, hlm. 29.

hendak diarahkan. Kedua, landasan sosiologis. Bahwa setiap norma hukum yang dituangkan dalam undang-undang haruslah mencerminkan tuntutan kebutuhan masyarakat sendiri akan norma hukum yang sesuai dengan realitas kesadaran hukum masyarakat. Ketiga, landasan politis. Bahwa dalam konsideran harus pula tergambar adanya sistem rujukan konstitusional menurut cita-cita dan norma dasar yang terkandung dalam Undang-Undang Dasar 1945 sebagai sumber kebijakan pokok atau sumber politik hukum yang melandasi pembentukan undang-undang yang bersangkutan, Keempat landasan yuridis. Dalam perumusan setiap undang-undang, landasan yuridis ini haruslah ditempatkan pada bagian konsideran” mengingat”, Kelima, landasan administratif. Dasar ini bersifat “ fakultatif” (sesuai kebutuhan), dalam pengertian tidak semua undang-undang mencantumkan landasan ini dalam teknis pembentukan undang-undang biasanya landasan dimasukkan dalam konsideran “ memerhatikan”. Landasan ini berisi pencantuman rujukan dalam hal adanya perintah untuk mengatur secara administratif.²⁸⁵ Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk juga dalam pembentukan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik harus tunduk pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan karena asas ini memberikan pedoman dan bimbingan bagi penuangan isi peraturan, ke dalam bentuk dan susunan yang sesuai, tepat dalam penggunaan metodenya, serta mengikuti proses dan prosedur pembentukan yang telah ditentukan. ²⁸⁶ Berkaitan dengan asas-asas yang dijadikan pedoman dalam pembentukan peraturan

²⁸⁵ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara dalam Yuliandri, Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik Gagasan Pembentukan,*, hlm. 29-30.

²⁸⁶ A. Hamid S. Attamimi dalam Yuliandri, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik Gagasan Pembentukan,*, hlm. 23.

perundang-undangan yang baik, Van der Vlier membagi ke dalam dua asas yakni asas-asas formal dan asas-asas material. Asas-asas formal meliputi:

“het beginsel van duidelijke doselsteling, beginsel van het jusite organn, het noodzakelijkheidsbeginsel, het beginsel van iutvoerbaarheid, het beginsel van consensus”²⁸⁷

Selanjutnya asas-asas materil meliputi:

“ Het beginsel van diuielike terminologie en duidelijke systematiiek, het beginsel van de kenbaarheid, het rehtgelijkheidbaginsel, het rechtszek orheidsbeginsel, het beginsel, het beginsel van de individeuele rechtbeleding”²⁸⁸

Menurut A. Hamid S Attamimi berpendapat bahwa asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik yang patut khususnya dalam ranah keindonesiaan terdiri atas cita hukum Indonesia, asas negara berdasar hukum dan asas pemerintahan berdasarkan konstitusi, dan asas-asas lainnya. Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan disamping menganut asas – asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik juga harus berlandaskan pula pada asas-asas hukum umum, yang terdiri atas asas hukum umum negara berdasarkan atas hukum, asas hukum umum pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi, asas hukum negara berdasarkan kedaulatan rakyat.²⁸⁹

²⁸⁷ Van der Vlies dalam Yuliandri, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik Gagasan Pembentukan*,....., hlm. 23.

²⁸⁸ *Ibid*, hlm 24.

²⁸⁹ A. Hamid S. Attamimi dalam Yuliandri, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik Gagasan Pembentukan*,....., hlm. 23.

Salah satu Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik belum termasuk kepada jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Pembentukan peraturan perundang-undangan ada hierarkinya atau tingkatan norma dalam peraturan perundang-undangan. Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan pada pasal 7 Ayat (1) disebutkan tentang jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang dimulai dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, Ketetapan MPR, Undang-Undang/Perppu, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sangat penting karena hanya dengan kaidah aturan yang tersusun secara hierarkis, hukum sebagai suatu sistem dapat terbangun. Jika peraturan perundang-undangan saling bertentangan satu dengan lainnya, tidak dapat lagi dilihat sebagai suatu kesatuan sistem yang dapat dilaksanakan dan ditegakkan. Untuk itu, diperlukan mekanisme yang dapat menjamin hierarki peraturan perundang-undangan yang berpuncak pada konstitusi, yaitu pengujian peraturan perundang-undangan, termasuk Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga partai politik. Oleh karena itu, mekanisme tersebut sangat penting artinya dalam upaya pembangunan sistem hukum nasional dan menegakkan cita negara hukum yang demokratis.²⁹⁰ Pasca perubahan UUD 1945, pengujian peraturan perundang-undangan di Indonesia menjadi bagian dari norma konstitusional. Pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar menjadi salah satu wewenang Mahkamah Konstitusi. Sedangkan pengujian

²⁹⁰ Jimly Asshiddiqie, Kata Pengantar dalam Zainal Arifin Hoesein, *Judicial Review di Mahkamah Agung R.I Tiga Dekade,* Op.cit

peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang menjadi wewenang Mahkamah Agung. Namun, hingga kini pengujian terhadap Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga partai politik belum mendapat tempat dalam sistem hukum nasional Indonesia. Padahal, Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga merupakan “konstitusi” bagi partai politik dan kitab suci bagi partai politik yang hingga saat ini proses pembentukan dan substansinya belum dapat disentuh oleh aturan hukum di Indonesia. Sebab pada prinsipnya, semua aturan hukum baik peraturan perundang-undangan maupun Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga partai politik harus bisa diuji baik ke Mahkamah Konstitusi (MK) maupun Mahkamah Agung (MA). Pengujian terhadap Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga partai politik itu menjadi penting karena menurut Sri Soemantri, ia memberikan pengertian menguji merupakan proses untuk memeriksa, menilai dan memutuskan terhadap objeknya. Dalam hal ini yang dijadikan objek uji adalah Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga partai politik. Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik ini belum bisa diperiksa, dinilai atau diputuskan, apakah ia bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Sebab, perangkat hukum untuk mengujinya dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia belum ditemukan. Apabila kita melihat pemahaman menguji dalam perspektif *toetsingrecht* adalah memeriksa, menilai, dan memutuskan terhadap tingkat konstitusional suatu peraturan perundang-undangan terhadap peraturan perundang-undangan yang derajatnya lebih tinggi oleh suatu lembaga negara yang oleh Undang-Undang Dasar dan/atau oleh undang-undang diberikan

wewenang.²⁹¹ Pemakaian istilah *judicial review* dalam hal ini dikaitkan dengan relasi lembaga yang menjadi subjeknya adalah pengadilan atau lembaga judicial (*judiciary*).

Namun, dalam konsepsi *judicial review* ini cakupan pengertinya sangat luas, tidak saja menyangkut segi-segi konstitusionalitas objek yang diuji, melainkan menyangkut pula segi-segi legalitas berdasarkan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang dasar.²⁹² Pengujian konstitusionalitas Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945 di Mahkamah Konstitusi, sering disebut dengan uji konstitusionalitas, sementara pengujian peraturan perundang-undangan yang berada di bawah undang-undang terhadap Undang-Undang, sering disebut dengan uji legalitas peraturan perundang-undangan. Kalau bisa dikelompokkan maka pengujian terhadap Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga partai politik dapat disebut dengan uji legalitas peraturan perundang-undangan sehingga lembaga kekuasaan kehakiman yang berwenang adalah Mahkamah Agung (MA). Jika ke Mahkamah Konstitusi (MK) sangat jauh sekali karena lembaga kekuasaan kehakiman yang sederajat dengan MA itu memiliki kewenangan menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945.

Pertanyaan besarnya adalah mengapa Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Partai politik harus bisa diuji ke Mahkamah Agung karena partai politik satu-satunya lembaga yang dapat merekrut orang untuk duduk di lembaga

²⁹¹ Sri Soemantri Martosoewigno, *Hak Menguji Materil di Indonesia* dalam Zainal Arifin Mochtar, *Kekuasaan kehakiman Mahkamah Konstitusi dan Diskursus Judicial Activism Vs Judicial Restraint*, Cet 1, Rajawali Pers, Depok, 2021, hlm. 24.

²⁹² Jimly Ashhidiqie, *Perkembangan Gagasan Pengujian Konstitusional* dalam Zainal Arifin Mochtar, *Kekuasaan kehakiman Mahkamah Konstitusi*, *Ibid*, hlm. 25.

legislatif (DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota), lembaga eksekutif (presiden/wakil presiden, gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati dan walikota/wakil wali kota), dan lembaga yudikatif (dari 9 orang hakim MK, tiga orang diusulkan oleh lembaga legislatif dan 3 orang lagi diusulkan oleh presiden), sementara organisasi lain seperti Komite Nasional Pemuda Indonesia (KNPI), Dewan Koperasi Indonesia (Dekopin) dan sebagainya tidak memiliki wewenang dalam merekrut orang untuk duduk di organ legislatif dan organ eksekutif. Maka justru itulah pentingnya ada payung hukum dalam bentuk undang-undang, yakni revisi beberapa undang-undang, yakni Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Undang- Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai politik. Yakni dengan memasukkan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Partai politik dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan dan mengatur juga dalam Undang-Undang Partai Politik ke depannya. Pentingnya pengujian Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga ini tidak terlepas dengan sistem ketatanegaraan yang diatur dalam konstitusi suatu negara dan dalam format politik yang demokratis serta sistem pemisahan kekuasaan negara dan *cheks and balances* (prinsip saling mengawasi dan mengimbangi) antar lembaga negara²⁹³ Jika hanya yang bisa diuji Undang-Undang terhadap Undang- Undang Dasar 1945 yang diberikan kepada Mahkamah Konstitusi, dan pengujian peraturan perundang-undangan terhadap undang-undang yang diberikan kepada Mahkamah Agung. Lalu, pengujian terhadap Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga partai politik, diberikan

²⁹³Jimly Asshiddiqie, Kata Pengantar dalam Zainal Arifin Hoesein, *Judicial Review di Mahkamah Agung R.I Tiga Dekade, Op.cit*, hlm. 27.

ke lembaga mana? Karena partai politik memiliki otoritas untuk mengisi dua lembaga negara (baca: legislatif dan yudikatif) dan ia berhak pula membuat Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) yang berlaku untuk anggota partai politik tersebut. Maka, Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik harus bisa dinilai terutama materinya (uji materil), yang paling dekat adalah Mahkamah Agung dan bukan kepada Mahkamah Konstitusi. Artinya, di Mahkamah Agung diajukan permohonan bila ada kader sebuah partai politik yang merasa dirugikan oleh keberlakuan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik tempat dia bernaung. Sejauh ini, Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik tidak dapat diuji atau dinilai dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Yang bisa diuji hanya Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945 dan peraturan perundang-undangan yang berada di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan selain dari itu belum dapat diuji termasuk Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik.

Negara Indonesia yang menganut asas demokrasi seyogianya memberikan jalan terhadap pengujian Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Menurut Arief Sidharta bahwa asas demokrasi dalam penyelenggaraan negara harus memenuhi unsur-unsur penting berikut:²⁹⁴

1. Pemilihan umum yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.

²⁹⁴ Himawan Estu Bagijo, *Negara Hukum & Mahkamah Konstitusi Perwujudan Negara Hukum yang Demokratis Melalui Wewenang Mahkamah Konstitusi Dalam Pengujian Undang-Undang*, Penerbit LaksBang Grafika, Cet II, 2014, hlm. 165

2. Pemerintah bertanggung jawab dan dapat dimintai pertanggungjawaban oleh badan perwakilan rakyat.
3. Semua warga negara memiliki kemungkinan dan kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan putusan politik dan mengontrol pemerintah.
4. Semua tindakan pemerintah terbuka bagi kritik dan kajian rasional semua pihak.
5. Kebebasan berpendapat/berkeyakinan dan menyatakan pendapat.
6. Kebebasan pers dan lalu lintas informasi.
7. Rancangan Undang-Undang harus dipublikasikan untuk memungkinkan partisipasi rakyat secara efektif.

Pengujian terhadap Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik juga tak dapat dilepaskan dari Indonesia sebagai negara hukum, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang berbunyi” Negara Indonesia adalah negara hukum. Menurut Burkens *rechstaats* memiliki beberapa syarat dasar, yaitu:²⁹⁵

- a. Asas legalitas, yakni setiap tindakan pemerintahan harus didasarkan atas aturan hukum (*wettelijke gronslag*).
- b. Pembagian kekuasaan yang mengandung makna bahwa kekuasaan negara tidak boleh hanya bertumpu pada satu tangan;

²⁹⁵ *Ibid*, hlm 59.

- c. Hak-hak dasar (*grondrehteen*) merupakan sasaran perlindungan hukum bagi rakyat dan sekaligus membatasi kekuasaan pembentukan Undang-Undang;
- d. Pengawasan pengadilan bagi rakyat tersedia saluran melalui pengadilan yang bebas untuk menguji keabsahan tindak pemerintahan (*rechmatigheids toetsing*);

Lebih jauh dari itu, pembentukan hukum dalam arti undang-undang²⁹⁶, termasuk pembentukan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) bagi partai politik merupakan aktivitas penting bagi negara hukum. Undang-undang menjadi dasar legalitas bagi seluruh elemen negara, khususnya bagi penyelenggara negara, khususnya bagi penyelenggara negara dalam menyelenggarakan dan mengelola negara.²⁹⁷ Dan, Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) menjadi dasar legalitas bagi elemen partai politik dalam menyelenggarakan dan mengelola partai politik baik di tingkat pusat maupun daerah. Tak boleh ada tindakan pemerintah dilakukan tanpa landasan undang-undang, kecuali pemerintah mau dikatakan lalim dan sewenang-wenang.²⁹⁸ Di negara demokrasi, undang-undang dibuat oleh rakyat melalui wakil-wakilnya di lembaga legislatif atas dasar aspirasi dan kehendak rakyat. Melalui lembaga legislatif inilah, kepentingan rakyat diagregasi untuk kemudian dituangkan dalam undang-undang. Kemudian, undang-undang berlaku mengikat

²⁹⁶ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca Amendemen UUD 1945* dalam Pataniari Siahaan, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca Amendemen UUD 1945*, Jakarta: Konpress, 2012, hlm. xii

²⁹⁷ *Ibid*

²⁹⁸ *Ibid*

dan harus dipatuhi.²⁹⁹ Untuk itu, idealnya undang-undang, termasuk Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik merupakan formalisasi atau kristalisasi norma dan kaidah yang dikehendaki atau sesuai dengan aspirasi rakyat dan aspirasi seluruh kader partai politik.³⁰⁰ Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik tidak boleh dibuat hanya oleh segelintir elit dan pucuk pimpinan partai politik yang berada di Dewan Pimpinan Pusat (DPP) saja. Ia harus berisi kehendak dan aspirasi seluruh kader parpol. Hal ini diperlukan karena Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik berlaku dan mengikat seluruh kader baik yang berada di tingkatan pusat hingga jajaran struktur parpol paling bawah, yakni kecamatan dan desa.

E. Analisis Regulasi Partai Politik yang Belum Berbasis Nilai Keadilan di Indonesia

Partai politik merupakan instrumen yang tak terpisahkan dari sistem demokrasi di negara mana pun di dunia ini. Tidak dapat dikatakan demokratis sebuah negara, jika tidak ada partai politik di negara tersebut karena pada hakekatnya partai politik merupakan manifestasi dari kebebasan masyarakat untuk membentuk kelompok sesuai dengan kepentingannya. Keberadaan partai politik dapat dilihat sebagai suatu bentuk kebebasan hak asasi manusia serta keberadaannya sebagai suatu badan hukum. Kebebasan hak asasi yang dimaksud adalah kebebasan untuk berserikat dan hidup berorganisasi.³⁰¹ Partai politik dapat hidup dan berkembang dalam sebuah negara demokrasi yang menjunjung tinggi

²⁹⁹ *Ibid*

³⁰⁰ *Ibid*

³⁰¹ Muhadam Labolo dan Teguh Ilham, *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia Teori, Konsep dan Isu Strategis*, Jakarta: Rajawali Pers, 2015, hlm. 8.

kemerdekaan berserikat dan menyatakan pendapat. Sebab, hampir semua negara di dunia ini sepakat bahwa demokrasi yang berarti pemerintahan dari rakyat adalah sebuah sistem yang dapat diterima agar kedaulatan rakyat benar-benar terwujud. Dalam pandangan Mac Iver, ia katakan bahwa praktik demokrasi tersebut, hanya mungkin dijalankan pada negara yang jumlah wilayah dan jumlah warganya sangat kecil. Untuk itu demokrasi yang melibatkan rakyat secara langsung dalam pemerintahan tidak mungkin dilaksanakan. Pemerintah yang mungkin dilaksanakan yaitu pemerintahan yang dijalankan oleh para wakil rakyat yang dipilih dalam mekanisme pemilu. Disinilah letak pentingnya keberadaan partai politik sebagai penyedia para kader yang akan mengikuti pemilu.³⁰²

Tak hanya itu, partai politik akan tumbuh dan berkembang seiring dengan semakin tingginya tingkat kesadaran masyarakat dalam berpolitik sehingga kehadiran suatu partai politik diharapkan mampu untuk mengakomodasi kepentingan mereka.³⁰³ Dan, yang tak kalah pentingnya adalah partai politik melahirkan jabatan-jabatan politik yang memimpin tata pemerintahan dan birokrasi pemerintahan. Setiap pemimpin suatu organisasi dilengkapi oleh kekuasaan untuk menguasai, mengarahkan semua potensi dalam organisasi tersebut. Partai politik yang kemudian berkuasa dan menguasai birokrat atau administrator dalam sistem administrasi birokrasi pemerintah. Partai politik tiba-tiba datang dalam tata pemerintahan dan langsung menduduki posisi sebagai

³⁰² *Ibid*

³⁰³ *Ibid*

pimpinan administrasi pemerintahan.³⁰⁴ Inilah yang menjadi sebab betapa pentingnya partai politik dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia.

Suatu negara dikatakan menjalankan demokrasi apabila dipenuhi unsur-unsur: 1) ada kebebasan untuk membentuk dan menjadi anggota perkumpulan, 2) adanya kebebasan menyatakan pendapat, 3) ada hak untuk memberikan suara dalam pemungutan suara, 4) ada kesempatan untuk dipilih atau menduduki berbagai jabatan pemerintahan atau negara, 5) ada hak bagi para aktivis politik berkampanye untuk memperoleh dukungan atau suara, 6) terdapat berbagai sumber informasi, 7) ada pemilihan yang bebas dan jujur, 8) semua lembaga yang bertugas merumuskan kebijaksanaan pemerintah, harus tergantung pada keinginan rakyat.³⁰⁵ Kemudian, dalam pandangan Robert Dahl, ia mengatakan bahwa ada setidaknya 10 alasan mengapa demokrasi, termasuk makin pentingnya partai politik tetap menjadi pilihan hingga saat ini.³⁰⁶

1. Demokrasi menolong mencegah tumbuhnya pemerintahan oleh kaum otokrat yang kejam dan licik;
2. Demokrasi menjamin bagi warga negaranya dengan sejumlah hak asasi yang tidak diberikan dan tidak dapat diberikan oleh sistem-sistem yang tidak demokratis
3. Demokrasi menjamin kebebasan pribadi yang lebih luas bagi warga negaranya dari pada alternatif lain yang memungkinkan;

³⁰⁴ Miftah Toha, *Birokrasi dan Partai Politik*, *Harian Kompas*, 15 April 2016.

³⁰⁵ *Kedaulatan Rakyat, Hak Asasi Manusia dan Negara Hukum*, Editor Bagir Manan, Jakarta: Gaya Media Pratama, 1996, hlm. 58.

³⁰⁶ Robert Dahl, *Perihal Demokrasi* dalam I.D.G Palguna, *Mahkamah Konstitusi Dasar Pemikiran, Kewenangan, dan Perbandingan dengan Negara Lain*, Penerbit Konstitusi Press (Konpress), hlm. 144-145.

4. Demokrasi membantu rakyat untuk melindungi kepentingannya;
5. Hanya pemerintahan yang demokratis yang dapat memberikan kesempatan sebesar-besarnya bagi orang-orang untuk menggunakan kebebasan menentukan nasibnya sendiri, yaitu untuk hidup di bawah hukum yang mereka pilih sendiri;
6. Hanya pemerintahan yang demokratis yang dapat memberikan kesempatan sebesar-besarnya untuk menjalankan tanggung jawab moral;
7. Demokrasi membantu perkembangan manusia melebihi alternatif lainnya yang memungkinkan;
8. Hanya pemerintahan yang demokratis yang dapat membantu perkembangan tingkat persamaan politik yang relatif tinggi;
9. Negara-negara demokrasi perwakilan modern tidak berperang satu sama lain;
10. Negara-negara dengan pemerintahan demokratis cenderung lebih makmur daripada negara-negara dengan pemerintahan yang tidak demokratis;

Namun, demokrasi tidak cukup dan ia dapat berbahaya bahkan dalam praktiknya dapat melahirkan rezim yang justru bertentangan dengan filosofi demokrasi itu sendiri, yang hendak menempatkan rakyat sebagai pemegang kedaulatan dan kekuasaan tertinggi dan melindungi hak-hak serta kebebasan-kebebasan mendasar mereka sebagai manusia. Terkait dengan bahaya demokrasi dikemukakan juga oleh Aristoteles yang mengatakan bahwa demokrasi menjadi

berbahaya jika semata-mata didasarkan atas dalih suara terbanyak. Jika dalih ini senantiasa digunakan sebagai basis legitimasi, maka suatu saat bukan tidak mungkin suatu masyarakat akan dipimpin oleh seorang penjahat karena ia mampu memperoleh suara terbanyak. Maka untuk menghindari hal itu tidak terjadi maka demokrasi harus didampingi oleh negara hukum. Mekanisme demokrasi harus tunduk pada pembatasan-pembatasan yang ditentukan oleh hukum. Hukum tertinggi dalam negara hukum ada konstitusi.³⁰⁷ Sementara, konstitusi bagi partai politik adalah Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik.

Unsur-unsur demokrasi di atas dan mengapa negara Republik Indonesia perlu berdemokrasi haruslah dipahami sebagai asas-asas umum. Dari asas-asas umum ada yang bersifat absolut, artinya sesuatu yang harus ada dan tidak dapat dibatasi, misalnya pemilihan yang bebas dan jujur. Disamping itu, ada unsur-unsur meskipun harus ada, tetapi dapat dibatasi. Hanya saja setiap pembatasannya harus dilaksanakan secara demokratis. Artinya, sesuai dengan kehendak rakyat. Dalam praktik demokrasi, pembatasan ini akan sah apabila diatur dalam peraturan perundang-undangan yang disetujui oleh rakyat.³⁰⁸ Dan, salah satu unsur yang terpenting dalam unsur-unsur sebuah negara yang menjalankan prinsip demokrasi adalah keharusan adanya pemilihan, untuk memilih para penyelenggara negara tertentu. Pemilihan bukan sekadar menunjukkan adanya hubungan antara yang memilih dan dipilih. Namun jauh dari itu adalah menyiratkan hubungan bahwa yang dipilih bertanggung jawab kepada yang orang yang telah memilihnya dalam

³⁰⁷ I.D.G Palguna, *Mahkamah Konstitusi Dasar Pemikiran, Kewenangan, dan Perbandingan dengan Negara Lain*, Penerbit Konstitusi Press (Konpress), Jakarta, 2018, hlm. 145.

³⁰⁸ *Ibid*, hlm. 58-59.

pemilu. Tidak ada pemerintahan demokratis yang tidak bertanggung jawab kepada pemilih.³⁰⁹ Namun, belakangan ini, terutama setelah pemilihan langsung oleh rakyat yang kerap terjadi dalam praktik adalah setelah pejabat tersebut baik di lembaga legislatif, eksekutif dan pemilihan kepala daerah terpilih dan dilantik menjadi anggota Dewan, Gubernur, Bupati/Walikota, maka lupa pada rakyat yang telah memilihnya dalam bilik suara. Rakyat dibiarkan dalam kubangan kemiskinan yang amat dalam. Bahkan, ada yang terlibat dalam kasus korupsi karena menerima suap, sogokan dan lain sebagainya. Yang tak kalah pentingnya juga adalah keberadaan partai politik merupakan salah satu wujud nyata pelaksanaan asas kedaulatan rakyat. Sebab dengan hadirnya partai politik segala aspirasi rakyat yang beraneka ragam dapat disalurkan secara teratur.³¹⁰ Maka otomatis partai politik berkembang menjadi penghubung antara rakyat di satu pihak dan pemerintah di pihak lain.³¹¹ Dengan pengertian lain bahwa partai politiklah yang memusyawarahkan kebutuhan dan aspirasi rakyat itu dengan pemerintah, jika rakyat yang berhubungan dengan pemerintah tangannya pendek atau pikirannya singkat sehingga diperlukan perpanjangan tangan rakyat untuk berhubungan dengan pemerintah. Sebab, konsepsi demokrasi di Indonesia adalah demokrasi permusyawaratan yang menyerupai yang kemudian apa yang disebut dengan demokrasi deliberatif yang diperkenalkan oleh Joseph M. Bessette pada 1980. Demokrasi deliberatif meletakkan keutamaan diskusi dan musyawarah dengan kekuatan argumentasi berlandaskan daya-daya konsensus (hikmah

³⁰⁹ *Ibid*, hlm. 59.

³¹⁰ Yusril Ihza Mahendra, *Dinamika Tata Negara Indonesia*, dalam Uu Nurul Huda, *Hukum Partai Politik dan Pemilu di Indonesia*, Fokus Media, Cetakan Pertama, 2018, hlm. 18.

³¹¹ Hestu Cipto Handoyo, dalam Uu Nurul Huda, *Hukum Partai Politik dan Pemilu*,,,,,*Ibid*

kebijaksanaan), di atas keputusan-keputusan yang berdasarkan voting. Para pendukung demokrasi deliberatif berpendapat bahwa musyawarah meningkatkan kualitas dan akseptabilitas keputusan kolektif.³¹² Demokrasi deliberatif mengatasi kekurangan demokrasi representatif dan demokrasi langsung serta menggabungkan unsur-unsur positif dari gagasan-gagasan demokrasi populis dan liberal. Kebebasan individu dan kesetaraan politik merupakan hal penting sejauh mereka mendorong kemampuan manusia untuk membentuk tatanan kolektif yang berkeadilan melalui deliberasi rasional (Hurley, 1989). Dalam demokrasi deliberatif orang-orang membentuk tatanan kolektif politik melalui persuasi (Walzer, 1983). Kaum deliberatif mempertahankan persuasi sebagai bentuk paling pas dari kekuasaan politik karena ia konsisten dengan penghargaan atas otonomi orang dan juga atas kapasitas mereka untuk memerintah diri.³¹³

Rakyat yang mestinya diperjuangkan dengan sungguh-sungguh oleh partai politik karena kedaulatan berada di tangan rakyat sebagaimana yang disebutkan secara jelas dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 “Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Pasal ini memberikan pengertian bahwa kekuasaan politik harus dibangun dari bawah dan rakyat harus diberikan kebebasan untuk mendirikan partai politik. Diberikan kebebasan kepada rakyat untuk mendirikan partai politik akan dapat menimbulkan berbagai persoalan, namun partai-partai tersebut harus bisa memainkan peranannya secara wajar dan optimal sebagai jalan untuk penyalur aspirasi rakyat maupun sebagai sarana

³¹² Yudi Latif, *Negara Paripurna Historisita, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, PT Gramedia Pustaka Utama, 2011, hlm.458-459.

³¹³ *Ibid.* hlm 459-460.

membangun pemerintahan demokratis dari bawah.³¹⁴ Dengan demikian, partai politik sangat penting dalam negara demokrasi. Bahkan, dikatakan bahwa partai politik merupakan tiang demokrasi. Belum lengkap sebuah negara disebut dan diberi predikat sebagai negara demokrasi, jikalau belum ada kemerdekaan dan kebebasan untuk mendirikan partai politik dalam negara tersebut.

Regulasi partai politik yang belum berbasis nilai keadilan akan dijelaskan pada uraian di bawah ini. Pertama, Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P), Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra) dan Partai Nasional Demokrat (Nasdem) dan Partai Demokrat. Ketiga parpol tersebut yakni Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P), Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra), Partai Nasional Demokrat (Nasdem) tidak pernah berganti ketua umumnya dalam forum pengambilan keputusan tertinggi partai. Berbeda dengan Partai Demokrat yang berganti ketua umumnya namun pergantian tersebut hanya berlangsung dari bapak Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) kepada Agus Harmurty Yudhoyono (AHY). Keduanya memiliki hubungan ayah dan anak. Partai Demokrat terjadi pergantian ketua umum namun berlangsung dari ayah ke anak. Partai ini sangat dinasti sekali dan pergantian ketua umum belum dilakukan secara demokratis. Sejak parpol ini berdiri dan menjadi partai politik peserta pemilu dan berpartisipasi dalam ruang politik Indonesia, ketua umumnya tetap Megawati Soekarnoputri (PDI-P), Prabowo Subianto (Gerindra) dan Surya Paloh (Nasdem).

Kedua, ketua umum yang tidak mengalami pergantian ketua umum itu menjadikan parpol tidak lagi menjadi badan hukum publik yang bisa diakses oleh

³¹⁴ Yusril Ihza Mahendra, *Dinamika Tata Negara Indonesia*, dalam Uu Nurul Huda, *Hukum Partai Politik dan Pemilu....., Ibid*

semua orang untuk menduduki pucuk pimpinan tertinggi parpol melainkan sudah menjadi milik personal. Personalisasi parpol demikian kuat termasuk dalam pengambilan keputusan penting di partai politik, padahal partai politik seharusnya menjadi institusi yang terbuka dan memberikan kesempatan yang sama bagi setiap kader untuk menjadi ketua umum partai. Belum ada kita mendengar kader yang menjadi ketua Dewan Pimpinan Cabang (DPC) di kabupaten/kota, dan menjadi ketua Dewan Pimpinan Daerah (DPD) di provinsi yang menjadi ketua umum partai politik di tingkat Dewan Pimpinan Pusat (DPP). Dengan demikian, sehingga tidak ada pola kaderisasi di partai politik, dan kader yang berada di daerah tidak akan pernah menjadi ketua umum partai politik.

Ketua umum parpol di DPP tetap orang yang sama sampai orang itu meninggal. Kalau sudah meninggal baru ada pergantian ketua umum karena itu menjadi salah satu syarat jika seseorang mengundurkan diri di partai politik. Sementara di lembaga suprastruktur kekuasaan baik di lembaga legislatif, dan lembaga eksekutif terjadi pergantian kekuasaan. Seorang kader partai politik yang menjadi bupati/walikota di kabupaten/kota bisa menjadi gubernur di tingkatan propinsi dan kader partai politik yang menjadi gubernur propinsi bisa pula menjadi presiden. Namun di partai politik tidak terjadi hal yang demikian. Dapat dikatakan bahwa partai politik belum menjadi lembaga yang demokratis, sementara lembaga suprastruktur kekuasaan baik di lembaga legislatif, dan lembaga eksekutif sudah menerapkan pola demokratis untuk mencapai pucuk tertinggi kekuasaan.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa siapa yang memodali partai politik dialah yang mengendalikan partai politik termasuk untuk menjadi ketua umumnya, Ketiga, kondisi demikian tentu tidak baik bagi kondisi demokrasi, sebab tidak ada kesempatan yang sama bagi setiap kader untuk menjadi ketua umum di internal parpol. Partai politik tidak lagi menjadi pilar infrastruktur partai politik yang mengedepankan prinsip keadilan, Keempat, yang diteliti dalam disertasi ini adalah Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik. Apakah tidak adanya pergantian ketua umum tersebut disebabkan oleh Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik yang cenderung dibuat secara elitis dan oleh segelintir orang dan tidak melibatkan partisipasi setiap kader di berbagai tingkatan baik di tingkatan DPC dan DPD parpol. Empat hal inilah yang menjadi alasan penulis, menjadi tiga parpol ini menjadi objek riset dalam penelitian disertasi ini. Sementara partai politik lain, terjadi pergantian ketua umum secara teratur dan periodik ada yang menjabat satu periode (lima tahun) dan ada ketua umum partai politik yang menjabat dua periode (10 tahun), setelah itu ketua umumnya diganti melalui forum pengambilan keputusan tertinggi di partai politik baik dalam forum kongres atau muktamar.

Partai politik, pemilihan umum dan parlemen adalah elemen-elemen terpenting dalam bekerjanya sebuah sistem pemerintahan demokrasi. Partai politik mewadahi pluralitas aspirasi dan kepentingan masyarakat, pemilu menjadi arena kontestasi demokratis bagi partai politik dan kandidat dalam rangka memperoleh kepercayaan dan mandat politik publik. Di sisi lain, parlemen adalah lembaga perwakilan rakyat yang merumuskan kebijakan dan kemudian diimplementasikan

oleh pemerintah hasil pemilu. Kualitas partai politik, proses pemilu dan parlemen pada gilirannya akan menentukan kualitas pemerintahan demokrasi yang dihasilkan oleh pemilu yang bebas, jujur, sportif, dan demokratis³¹⁵ Partai politik dan sistem kepartaian, format dan sistem pemilu serta sistem perwakilan dan atau keparlemenan, adalah tiga elemen sistem pemerintahan yang memiliki peran strategis dalam menggerakkan bekerjanya sistem politik demokratis. Kehadiran partai politik, pemilu dan parlemen kini tidak lagi sekadar “aksesori” sebagaimana terjadi selama sekitar 30 tahun rezim otoriter Orde Baru.³¹⁶

Analisis Undang-Undang Partai Politik Yang Belum Berbasis Nilai Keadilan

Regulasi yang mengatur tentang partai politik adalah Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik yang telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik. Pengertian partai politik dalam Undang-Undang tersebut 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 Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Dengan demikian, dapat dipahami bahwa partai politik merupakan organisasi politik yang dapat berperan sebagai penyalur aspirasi masyarakat, di mana partai politik menjadi penghubung antara penguasa dan kekuasaan. Dengan kehadiran partai politik membuat rakyat dapat terlibat secara langsung dalam

³¹⁵ Syamsuddin Haris, *Kata Pengantar dalam Partai, Pemilu, dan Parlemen Era Reformasi*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta, 2014, hlm. vi

³¹⁶ *Ibid*

proses penyelenggaraan negara dengan menempatkan wakilnya melalui partai politik. Sementara, dilihat dari tujuan partai politik adalah untuk menguasai pemerintahan sehingga mereka dapat lebih leluasa melaksanakan keinginan-keinginan mereka serta mendapatkan keuntungan. Dengan demikian, partai politik jelas berbeda dengan gerakan (*movement*), suatu gerakan biasanya menggunakan politik untuk mengadakan suatu perubahan terhadap suatu tatatan yang ada dalam masyarakat, bahkan ada yang sampai ingin menciptakan tatatan masyarakat yang benar-benar baru. Tak hanya itu, partai politik juga berbeda dengan kelompok penekan (*pressure group*) atau yang lebih dikenal dengan kelompok kepentingan (*interest group*). Dua kelompok itu hanya bertujuan kepentingan tertentu dengan mempengaruhi pembuat keputusan. Kelompok kepentingan biasanya berada di luar partai politik yaitu berasal dari kelompok-kelompok yang ada dalam masyarakat.³¹⁷ Keberadaan partai politik, kelompok kepentingan dan kelompok penekan sama-sama pentingnya dalam negara demokrasi. Partai politik sebagai elemen organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk sebagai penghubung antara negara dengan rakyat. Sementara, kelompok penekan dan kelompok kepentingan juga mempunyai fungsi yang demikian akan tetapi daya jangkauannya sangat terbatas. Kelompok penekan dan kelompok kepentingan kerap disebut dengan *civil society* (masyarakat sipil atau masyarakat madani).

Menurut R. Siti Zuhro mengatakan bahwa demokrasi dan *civil society* seperti dua sisi dari satu mata uang yang sama. Keduanya eksis secara bersama dan tak dapat dipisahkan satu dengan lainnya. Suatu negara disebut demokratis

³¹⁷ Uu Nurul Huda, *Hukum Partai Politik dan Pemilu di Indonesia*, Fokus Media, Cetakan Pertama, 2018, hlm. 6-7.

bila ada suatu kekuatan aktif dari *civil society* yang membatasi dan memperkuat kekuasaan negara. Dalam masyarakat demokratis, negara harus mendapat persetujuan *civil society* dalam membuat dan mengimplementasikan kebijakan-kebijakannya. Oleh karena itu, dalam negara yang demokratis, kualitas negara tergantung pada kualitas *civil society*, dan demikian juga sebaliknya.³¹⁸ Menurut tokoh politik dan pemikir dari Malaysia, Anwar Ibrahim mengatakan peran dan fungsi *civil society* adalah berbeda dengan lembaga negara. Ia menyebutkan bahwa masyarakat madani sistem sosial yang subur, berprinsip moral serta menyeimbangkan kebebasan individu dan kestabilan masyarakat. Masyarakat madani mempunyai ciri yang khas yaitu kemajemukan budaya (multicultural), hubungan timbal balik serta sikap saling menghargai.³¹⁹

Masyarakat madani sebagai bagian dari komunitas yang berproses untuk menciptakan dan menghadirkan peradaban dalam kehidupan masyarakat, berbangsa serta bernegara yang secara kontinue harus mengacu pada nilai-nilai kesepakatan bersama untuk membangun ikatan sosial, dan solidaritas kemanusiaan yang bersifat non negara. Oleh karenanya, pelaksanaan serangkaian ide yang mendasari masyarakat madani harus memperhatikan hal-hal yang bersifat prinsipil seperti moralitas, keadaban, keadilan, kesamaan, dan demokrasi.³²⁰ Perbedaan lain antara partai politik dengan masyarakat sipil adalah partai politik bisa mengirim kadernya di lembaga legislatif, eksekutif dan kepala

³¹⁸ R. Siti Zuhro, *Negara, Demokrasi dan Civil Society* dalam Luthfi J Kurniawan, Hesti Puspitosari, *Negara, Civil Society dan Demokratisasi Membangun Gerakan Sosial dan Solidaritas Sosial dalam Merebut Perubahan*, Intrans Publishing Malang, 2016, hlm.1.

³¹⁹ Luthfi J Kurniawan, Hesti Puspitosari, *Negara, Civil Society dan Demokratisasi Membangun Gerakan Sosial dan Solidaritas Sosial dalam Merebut Perubahan*, Intrans Publishing Malang, 2016, hlm. 19.

³²⁰ *Ibid*, hlm. 19-20.

daerah (gubernur, bupati dan walikota), sementara kelompok kepentingan dan penekan (*civil society*), tak bisa mengirimkan dan mendudukkan orang-orangnya di lembaga legislatif, eksekutif dan kepala daerah (gubernur, bupati dan walikota). Yang dapat duduk di legislatif, eksekutif dan kepala daerah (gubernur, bupati dan walikota) tersebut adalah kader-kader yang berasal dari partai politik yang dipilih melalui pemilihan umum (pemilu) yang digelar sekali dalam lima tahun dan dilaksanakan dengan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil (LUBER DAN JURDIL). Sementara persamaannya adalah sama-sama memiliki Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) dalam organisasinya yang berlaku dan mengikat secara internal antara kader-kader dan anggota organisasi.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik sebagaimana yang telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik belum mengakomodir pengujian Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik ketika bertentangan dengan Undang-Undang Partai Politik. Pada Bab XIV tentang Penyelesaian Perselisihan Partai Politik.

Pada pasal 32 ayat (1), ayat (2), ayat (3) berbunyi:

- Ayat (1) Perselisihan partai politik diselesaikan dengan cara musyawarah dan mufakat;
- Ayat (2) Dalam hal musyawarah mufakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak tercapai, penyelesaian perselisihan partai politik ditempuh melalui pengadilan atau di luar pengadilan;
- Ayat (3) Penyelesaian perselisihan di luar pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat dilakukan melalui rekonsiliasi, mediasi, atau arbitrase partai politik yang mekanismenya diatur dalam AD dan ART.

Pasal 33 disebutkan bahwa

- Ayat (1) Perkara partai politik berkenaan dengan ketentuan undang-undang diajukan melalui pengadilan negeri

- Ayat (2) Putusan pengadilan negeri adalah putusan tingkat pertama dan terakhir, dan hanya dapat diajukan kasasi ke Mahkamah Agung
- Ayat (3) Perkara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselesaikan oleh pengadilan negeri paling lama 60 (enam puluh) hari sejak gugatan perkara terdaftar di kepaniteraan pengadilan negeri dan oleh Mahkamah Agung paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak memori kasasi terdaftar di kepaniteraan Mahkamah Agung.

Pasal 32

Ayat (1) Perselisihan Partai Politik diselesaikan oleh internal Partai Politik sebagaimana diatur di dalam AD dan ART.

Ayat (2) Penyelesaian perselisihan internal Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh suatu mahkamah Partai Politik atau sebutan lain yang dibentuk oleh Partai Politik.

Ayat (3) Susunan mahkamah Partai Politik atau sebutan lain sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan oleh Pimpinan Partai Politik kepada Kementerian.

Ayat (4) Penyelesaian perselisihan internal Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (2) harus diselesaikan paling lambat 60 (enam puluh) hari.

Ayat (5) Putusan mahkamah Partai Politik atau sebutan lain bersifat final dan mengikat secara internal dalam hal perselisihan yang berkenaan dengan kepengurusan.

Pasal 33 berbunyi sebagai berikut:

Pasal 33

Ayat (1) Dalam hal penyelesaian perselisihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 tidak tercapai, penyelesaian perselisihan dilakukan melalui pengadilan negeri.

Ayat (2) Putusan pengadilan negeri adalah putusan tingkat pertama dan terakhir, dan hanya dapat diajukan kasasi kepada Mahkamah Agung.

Ayat (3) Perkara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselesaikan oleh pengadilan negeri paling lama 60 (enam puluh) hari sejak gugatan perkara terdaftar di kepaniteraan pengadilan negeri dan oleh Mahkamah Agung paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak memori kasasi terdaftar di kepaniteraan Mahkamah Agung.

Berdasarkan ketentuan-ketentuan di atas, sangat kelihatan bahwa belum ada pengaturan tentang pengujian Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik ke Mahkamah Agung (MA). Undang-Undang No 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik sebagaimana yang telah dirubah dengan Undang-Undang No 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik. Pada penjelasan Pasal 32 ayat (1) disebutkan bahwa yang dimaksud dengan perselisihan partai politik meliputi antara lain: 1) perselisihan yang berkaitan dengan kepengurusan, 2) pelanggaran terhadap hak-hak anggota partai politik, 3) pemecatan tanpa alasan yang jelas, 4) penyalahgunaan kewenangan, 5) pertanggungjawaban keuangan dan/atau 6) keberatan terhadap keputusan partai politik. Dalam regulasi partai politik saat ini setidaknya ada beberapa jalan hukum untuk menyelesaikan perselisihan partai politik yakni dengan jalan musyawarah dan mufakat, melalui jalur pengadilan (litigasi) dan di luar pengadilan (non litigasi) dan putusan pengadilan negeri adalah tingkat pertama dan terakhir dan hanya dapat diajukan kasasi ke Mahkamah Agung, dan terakhir melalui Mahkamah Partai Politik yang dibentuk oleh partai politik. Sehingga dengan belum diaturnya pengujian Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik maka disinilah letak belum berkeadilannya regulasi partai politik, yakni Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia.

Anggaran Dasar/Anggaran Rumah Tangga Parpol yang Belum Berbasis Nilai Keadilan

Dalam kehidupan bangsa Indonesia, Pancasila diletakkan sebagai *filosofishe gronslag* dan *common paltform* atau *kalimatun sawa* negara Indonesia. Bung Karno sendiri pun, yang dikenal oleh rakyat Indonesia sebagai pencipta Pancasila. Namun, ia sendiri pun, berulang kali menolak dirinya disebut sebagai pencipta Pancasila. Dengan segala kerendahan hati ia mengatakan “ Saya sekadar penggali Pancasila dari pada bumi tanah air Indonesia ini, yang kemudian lima mutiara yang saya gali itu saya persembahkan kembali kepada bangsa Indonesia. Menggali nilai-nilai Pancasila dari bumi Indonesia sendiri berarti nilai-nilai kebudayaan yang berasal dari dalam dan luar negeri yang telah mengalami pribumisasi dalam kehidupan masyarakat Indonesia.³²¹ Dengan demikian, Pancasila harus dipandang sebagai habitus yang mencerminkan sekaligus membentuk *Weltanschauung* (pandangan dunia) kolektivitas keindonesiaan. Sebagai pandangan dunia, Pancasila merupakan sistem pemaknaan (*signification*) yang dalam pandangan Clifford Geertz dinisbatkan sebagai jantung kebudayaan.³²² Pancasila adalah falsafah, sekaligus sumber hukum segala kebijakan yang menjadi rujukan penyelenggaraan negara,³²³ termasuk juga menjadi rujukan dalam proses perumusan isi dan substansi Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik.

³²¹ Yudi Latif, *Pancasila dan Kebudayaan*, dalam Syaiful Arif, *Falsafah Kebudayaan Pancasila Nilai dan Kontradiksi Sosialnya*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2016, hlm. xiii.

³²² *Ibid*

³²³ Sulastmomo, *Cita-cita Negara Pancasila*, Penerbit Buku Kompas, 2014, hlm. 5.

Pancasila tak hanya sebagai sumber dari segala sumber hukum, pandangan hidup bangsa Indonesia melainkan juga sebagai dasar negara³²⁴ termasuk menjadi asas bagi partai politik sebagaimana yang dimuat dalam Anggaran Dasar/Anggaran Rumah Tangga (AD/ART)-nya. Dari Pancasila sebagai dasar negara lahir sekurang-kurangnya empat kaidah penuntun dalam pembuatan politik hukum atau kebijakan negara lainnya, yaitu:³²⁵

1. Kebijakan umum dan politik hukum harus tetap menjaga integrasi atau keutuhan bangsa baik secara ideologi maupun secara teritori.
2. Kebijakan umum dan politik hukum haruslah didasarkan pada upaya membangun demokrasi (kedaulatan rakyat) dan nomokrasi (negara hukum) sekaligus.
3. Kebijakan umum dan politik hukum haruslah didasarkan pada upaya membangun keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.
4. Kebijakan umum dan politik hukum haruslah didasarkan pada prinsip toleransi beragama yang berkeadaban. Indonesia bukan negara agama sehingga tidak boleh melahirkan kebijakan atau politik hukum yang berdasar atau didominasi oleh satu agama tertentu atas nama apa pun, tetapi Indonesia juga bukan negara sekuler yang hampa agama sehingga setiap kebijakan atau politik hukumnya haruslah dijiwai oleh ajaran berbagai agama-agama yang bertujuan mulia bagi kemanusiaan.

³²⁴ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Bernegara Praksis Kenegaraan Bermartabat dan Demokratis*, Setara Press, Malang, 2015, hlm. 62.

³²⁵ Moh. Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, Jakarta: Rajawali Pers, 2009, hlm. 26-28.

Menurut Hans Kelsen, sebuah norma hukum berupa hierarki yang membentuk piramida hukum (*stufentheorie*). Salah seorang tokoh yang mengembangkan teori tersebut adalah murid Hans Kelsen, yaitu Hans Nawiasky, yang terkenal dengan teorinya dengan *theorie von stufenbau der rechtsordnung*. Susunan norma menurut teori tersebut adalah:³²⁶

1. Norma fundamental negara (*staatsfundamentalnorm*)
2. Aturan dasar negara (*staatsgrundgesetz*)
3. Undang-undang formal (*formeel gesets*)
4. Peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom (*verodnung en otonome satzung*).

Tiga elemen ini yakni parpol, pemilu dan parlemen adalah elemen yang tidak dapat dipisahkan karena parpol adalah peserta pemilu dan salah satu jenis pemilu adalah pemilu legislatif yang digelar lima tahun sekali serta pemilu presiden yang juga diikuti oleh partai politik dan gabungan partai politik sebagai peserta pemilu. Yang dibahas dalam penelitian ini adalah partai politik. Dan, partai politik memiliki sebuah aturan yang dibuat dan berlaku di internalnya, yang disebut dengan Anggaran Dasar/Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik. Dan Anggaran Dasar/Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) ini pasti dimiliki oleh setiap partai politik. Apakah parpol lama atau partai yang baru berdiri, sebagai sebuah persyaratan pendiriannya agar diakui sebagai badan hukum publik yang terdaftar di Kementerian Hukum dan HAM, haruslah memiliki Anggaran Dasar/Anggaran Rumah Tangga (AD/ART).

³²⁶ *Ibid*, hlm. 62-63.

F. Anggaran Dasar dan Anggaran Partai Politik di Indonesia

Setiap partai politik dipastikan memiliki Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) dalam mengatur internal organisasinya. Tidak ada partai politik yang tidak memiliki Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) karena AD/ART itu merupakan konstitusi bagi partai politik. Negara memiliki konstitusi (UUD NRI Tahun 1945) sementara parpol memiliki Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART).

1. (AD/ART) Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P)

Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P) adalah partai politik yang telah ada sejak Orde Baru berkuasa. Sejak pemilu 1977, hanya tiga parpol yang diperkenankan mengikuti pemilu, yakni Partai Persatuan Pembangunan (PPP) sebagai hasil fusi partai-partai Islam, Partai Demokrasi Indonesia (PDI) sebagai penggabungan partai-partai nasionalis dan kristiani, dan Golongan Karya (Golkar) selaku “partai pemerintah”.³²⁷ Dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI) merupakan partai politik peserta pemilu pada zaman Orde Baru. Dan, pada 15 Februari 1999 berubah dari Partai Demokrasi Indonesia (PDI) menjadi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P). Sedikitnya jumlah parpol kala itu disebabkan oleh pembatasan kebebasan berserikat yang ditandai dengan pembatasan partai politik peserta pemilu.³²⁸ Pada zaman Orde Baru, Indonesia belum pernah merasakan pemilu yang melibatkan lebih dari satu calon Presiden. Selain itu, hanya pihak militer dan Golkar yang diperbolehkan beroperasi pada tingkat desa. Aturan ini pasti ditentang oleh PPP dan PDI jika mereka diperbolehkan mempunyai calon

³²⁷ Syamsuddin Haris, *Partai, Pemilu, dan Parlemen Era Reformasi*, Yayasan Pustaka Bintang Obor Indonesia, Jakarta, 2014, hlm. 2.

³²⁸ *Ibid*

presiden sendiri. Meskipun demikian, kebanyakan kaum elit di Indonesia sebetulnya gentar jika suatu kontes politik yang melibatkan massa (di luar fungsi “lazimnya” sebagai sekedar simbol) betul diadakan.³²⁹ Dan, anehnya Suharto senantiasa memilih wakil presiden yang tidak membawa ancaman politis bagi dirinya. Akibatnya kebanyakan rakyat Indonesia tidak dapat membayangkan dampaknya terjadinya persaingan dalam pemilihan presiden, jika menggunakan institusi dan praktek politik yang ada.³³⁰

Partai Demokrasi Indonesia (PDI) lahir pada 10 Januari 1973 sebagai hasil fusi atau gabungan dari lima partai politik pasca pemilu 1971 yang tergabung dalam kelompok demokrasi pembangunan, yakni Partai Nasional Indonesia (PNI), Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia (IPKI), Partai Murba, Partai Kristen Indonesia (Parkindo), serta Partai Katolik. Hal ini terkait dengan diterbitkannya kebijakan pemerintah Orde Baru yang berupaya dalam memperkecil jumlah parpol dengan alasan agar mudah dalam mengendalikan stabilitas politik.³³¹ PDI-P menemui momentumnya ketika orde baru pemerintahan Soeharto lengser pada tahun 1998. Sebagai partai yang memiliki sejarah politik nasionalisme dan personifikasi politik Soekarno, maka keikutsertaan PDIP di dalam setiap pemilu di era demokrasi mulai tahun 1999-2019 menjadi partai yang memiliki basis dan sistem kekuatan politik yang telah mapan. Artinya masyarakat dengan mudah

³²⁹Jeffrey A. Winters, *Dosa-dosa Politik*, Penerbit Djambatan, 1999, hlm. 2.

³³⁰ *Ibid*, hlm. 3.

³³¹ Topan Yuniarto, <https://kompaspedia.kompas.id/baca/profil/lembaga/partai-demokrasi-indonesia-perjuangan>, di akses pada tanggal 12 Agustus 2022, pukul 10.00 WIB.

mengidentifikasi bahwa PDIP adalah partai nasionalistik yang memiliki wacana politik kebangsaan, kerakyatan dan keadilan sosial.³³²

Salah satu partai politik yang akan ditelaah Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART)-nya, khususnya adakah Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART)-nya berbasis pada nilai keadilan terutama dalam kepengurusan atau pada pemilihan ketua umumnya di partai tersebut adalah Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P). Berdasarkan hasil keputusan Kongres V PDI-P yang dilaksanakan di Denpasar Bali yang menjadi ketua umum di PDI-P adalah Megawati Soekarnoputri dengan Sekretaris Jenderalnya Hasto Kristiyanto. Kedua figur ini boleh dikatakan elit utama yang ada dalam PDI-P dan berwenang dalam mengambil keputusan dan kebijakan strategis partai. Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) PDI-P ini ditetapkan dalam Ketetapan Kongres V Partai Demokrasi Perjuangan yang dilaksanakan di Denpasar Bali. PDI Perjuangan adalah partai politik. Tugas partai politik bukan menyibukkan diri dengan wacana politik. Tugas yang ada dipundak kita adalah mengubah gagasan politik ideologis menjadi keputusan politik pembangunan di segala bidang kehidupan, untuk mencapai adil dan makmur bagi seluruh rakyat. Tugas kita mendorong dan melahirkan keputusan politik yang

³³² Galang Gerald, *Ideologi dan Partai Politik: Menakar Ideologi Politik Marhaenisme di PDIP, Sosialisme Demokrasi di PSI dan Islam Fundamentalisme di PKS*, <https://media.neliti.com/media/publications/295078-ideologi-dan-partai-politik-menakar-ideo-0018ee94.pdf>, di akses pada 12 Agustus 2022, pukul 12.00 WIB

berjiwa Pancasila.³³³ Kemudian juga melalui Kongres V PDI Perjuangan telah berkomitmen untuk mewujudkan dirinya sebagai partai pelopor yang memegang teguh disiplin anggota dan kader dalam seluruh gerak dinamika kepartaian.³³⁴ Hanya dengan disiplin, PDI-Perjuangan dapat merubah tatatan kehidupan berbangsa agar mencerminkan watak, karakter, dan jati diri Indonesia yang berlandaskan Pancasila. Ideologi yang digali oleh Bung Karno dari buminya Indonesia tersebut, buah kontemplasi panjang Proklamator dan bapak Bangsa Indonesia, yang mengakar kuat pada sejarah peradaban nusantara, sekaligus menjadi filsafat hidup dan pandangan hidup (*welstancaung*) bangsa Indonesia terhadap dunia. Bung Karno berulang kali menolak dirinya disebut sebagai pencipta Pancasila. Dengan segala kerendahan hati ia mengatakan “ Saya sekadar penggali Pancasila daripada bumi tanah air Indonesia ini, yang kemudian lima mutiara yang saya gali itu saya persembahkan kembali kepada bangsa Indonesia”.³³⁵ Dan, menggali nilai-nilai Pancasila dari bumi Indonesia sendiri berarti nilai-nilai kebudayaan yang berasal dari dalam maupun luar negeri yang telah mengalami pribumisasi dalam kehidupan masyarakat Indonesia.³³⁶

Bagi PDI-Perjuangan Pancasila berfungsi sebagai dasar,acuan, arah (*leitstar*) sekaligus bingkai yang mengatur kebijakan, tingkah laku, tindakan serta kerja politik dari negara partai politik serta rakyat yang berada di dalamnya. PDI-

³³³ Kata Pengantar dalam Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga PDI Perjuangan, Ketetapan Kongres V Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan di Denpasar Bali Masa Bakti 2019-2024, hlm. vii

³³⁴ *Ibid*, hlm. ix

³³⁵ Yudi Latif, *Pancasila dan Kebudayaan*” kata Pengantar dalam Syaiful Arif, *Falsafah Kebudayaan Pancasila Nilai dan Kontradiksi Sosialnya*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. xiii

³³⁶ *Ibid*

P kokoh menempuh jalan Pancasila. Guna menjabarkan Pancasila dalam seluruh kehidupan berbangsa dan bernegara, maka PDI-Perjuangan harus solid bergerak, bahu membahu, bergotong royong bagi terwujudnya tujuan bernegara. Solid bergerak dengan penuh kesadaran dan disiplin sebagai kader partai.³³⁷

Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga sangat penting bagi PDI-Perjuangan. Hal ini sejalan dengan pendapat Syamsul Bahri (Anggota DPRD Sumatera Barat dari fraksi (PDI-P)), ia mengatakan bahwa:

“Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga partai politik adalah kitab suci parpol, yang harus dipatuhi dan ditaati oleh segenap kader. Setiap kader partai harus tidak boleh menentang apa ketentuan yang tercantum dalam Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik karena itu adalah ibarat kitab suci parpol yang harus dijunjung tinggi oleh segenap kader”, dan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik tidak dapat diuji oleh lembaga peradilan. Karena setiap kader yang menentang keputusan partai maka harus keluar dari partai. Sehingga tidak ada upaya hukum yang dapat dilakukan untuk menguji AD/ART partai.³³⁸

2. Struktur Pimpinan dan Pengurus Partai dalam AD/ART PDI-Perjuangan

Salah satu perihal yang diatur dalam AD/ART PDI-Perjuangan adalah mengenai struktur pimpinan dan pengurus partai. Hal ini diatur dalam BAB V tentang Organisasi Bagian Pertama tentang Struktur Pimpinan dan Pengurus Partai. Dalam Pasal 26 disebutkan bahwa struktur pimpinan dan pengurus partai

³³⁷ *Ibid*, hlm. ix-x

³³⁸ Wawancara dengan Syamsul Bahri (Anggota DPRD Provinsi Sumatera Barat) di DPRD Provinsi Sumatera Barat pada Kamis, 16 Juni 2022, pukul 16.00 WIB.

berjenjang sebagai berikut: a) Dewan Pimpinan Pusat disingkat dengan DPP partai di tingkat nasional. Kemudian, pada pasal 27 ayat (1) disebutkan bahwa “ Struktur dan komposisi DPP partai terdiri dari:

- a. Ketua Umum
- b. Ketua-ketua Bidang
- c. Sekretaris Jenderal dan Wakil-wakil Sekretaris Jenderal
- d. Bendahara Umum dan Wakil-wakil Bendahara Umum
- e. Departemen-departemen partai;

Partai politik lama dan partai politik baru. Parpol tersebut pasti memiliki pengurus. Pengurus di partai politik inilah yang akan menggerakkan roda organisasi partai mulai dari tingkat pusat hingga tingkat daerah. Tak hanya itu, ia dipastikan memiliki Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai. Yang hendak dipersoalkan terkait dengan struktur kepengurusan di partai politik berlambang kepala banteng bermoncong putih ini adalah Ketua Umum Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P), yakni Megawati Soekarnoputri, atau yang akrab dipanggil dengan Mbak Mega. Megawati Soekarnoputri sebagai Ketua Umum Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P), tidak pernah mengalami pergantian hingga saat ini. Putri Presiden Pertama R.I Soekarno tersebut, tetap menjadi ketua umum PDI-P.

3. Kewenangan Ketua Umum dalam AD/ART Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P)

Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P) masa bakti 2019-2024 merupakan keputusan Kongres V Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan dengan Nomor: 10/Kpts/Kongres-V/Pdi-Perjuangan/Viii/2019 Tentang Pengesahan Anggaran Dasar Dan Anggaran Rumah Tangga, Program Perjuangan Partai Demokrasi

Indonesia Perjuangan Dan Sikap Politik Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan Kongres V Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan yang ditetapkan di Denpasar pada tanggal 09 Agustus 2019. Ketua Umum dalam Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P) memegang posisi yang amat penting.

Berdasarkan Pasal 28 ayat (1) Anggaran Dasar Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P) disebutkan bahwa” Ketua Umum sebagai sentral kekuatan politik partai berwenang, bertugas, bertanggung jawab dan bertindak baik ke dalam maupun ke luar atas nama partai dan untuk eksistensi partai, program dan kinerja partai. Ayat (2) “ Ketua umum mempunyai hak prerogatif untuk menjaga dan mengamankan dan mempertahankan Pancasila, Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, Bhinneka Tunggal Ika dan eksistensi partai, ayat (3) “Ketua Umum sebagai sentral kekuatan politik partai sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditunjang oleh Pusat Analisa dan Pengendali Situasi yang bertindak sebagai alat kelengkapan ketua umum, ayat (4) “ Ketentuan lebih lanjut mengenai tugas, kewenangan, dan tanggung jawab ketua Umum diatur dalam Anggaran Rumah Tangga partai. Kekuasaan tertinggi dalam Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P) adalah Kongres. Pada pasal 70 Ayat (1) Anggaran Dasar Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P) disebutkan bahwa “ Kongres merupakan kekuasaan tertinggi dalam partai yang dihadiri oleh utusan-utusan DPD partai dan DPC partai serta peninjau dan undangan yang ditetapkan oleh DPP Partai, ayat (2) “Kongres dilaksanakan setiap 5 (lima) tahun sekali, ayat (3)

Kongres mempunyai wewenang: d) Menetapkan Ketua Umum Partai yang sekaligus bertindak sebagai formatur untuk menyusun personalia DPP Partai. Kongres yang dilaksanakan oleh Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P) yang didalamnya juga memiliki agenda untuk pemilihan Ketua Umum partai yang dipilih oleh utusan DPD partai, DPC Partai serta peninjau yang ditetapkan oleh DPP partai. Utusan-utusan yang datang dalam kongres tersebut adalah Ketua DPD partai, Ketua DPC partai serta peserta peninjau di seluruh Indonesia. Frasa ditetapkan oleh DPP partai terhadap utusan yang datang dalam arena kongres tersebut patut dipersoalkan. Artinya, tidak seluruh kader di tingkatan DPD partai dan DPC partai dilibatkan dalam pembahasan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P). Terbatasnya jumlah utusan dalam pengambilan kekuasaan tertinggi di Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P) tersebut (baca: kongres) mengakibatkan pembahasan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) tidak demokratis dan tidak berkeadilan. Hal inilah yang menyebabkan tidak pernah terjadinya pergantian ketua umum di Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P). Kondisi ini disebabkan oleh terbatasnya jumlah kader yang diundang untuk kongres yang salah satu agendanya adalah memilih ketua umum Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P). Artinya, tidak ada asas keadilan dalam memegang amanat untuk menjadi ketua umum partai. Padahal, setiap kader mempunyai kesempatan yang sama untuk menjadi ketua umum, sehingga yang menjadi ketua umum adalah orang yang sama, yakni Megawati Soekarnoputri dalam setiap kongres Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P). Karena

memang ditetapkan oleh DPP partai untuk utusan-utusan yang menghadiri kongres.

2. Partai Nasional Demokrat (Nasdem)

1. AD/ART Partai Nasional Demokrat

Partai Nasdem adalah salah satu partai politik di Indonesia yang dirikan berdasarkan Akta Notaris pada tanggal 1 Februari 2011 di Jakarta. Partai dengan ketua umum Surya Paloh ini dideklarasikan pada tanggal 26 Juli 2011 dan didaftarkan di Kementerian Hukum dan HAM pada tanggal 27 Juli 2011 dan Partai Nasdem ditetapkan oleh Kementerian Hukum dan HAM sebagai badan hukum pada tanggal 11 November 2011 dan tanggal ini ditetapkan sebagai tanggal pendirian partai. Partai Nasdem memiliki Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai yang merupakan konstitusi partai yang ditetapkan dalam Kongres II Partai Nasdem yang digelar di Jakarta pada tanggal 8-11 November 2019. Dan pada kongres tersebut tetap mengusulkan Surya Paloh sebaga Ketua Umum Partai Nasdem.

Pada pasal 23 Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) Partai Nasdem disebutkan bahwa “ Jenis-jenis permusyawaratan partai meliputi:

- 1) Kongres. Dalam Pasal 24 disebutkan bahwa “ Kepengurusan Partai terdiri atas:
 - 1) Dewan Pimpinan Pusat partai berkedudukan di Ibu Kota Negara. Pada Pasal 7 Ayat (1) Anggaran Rumah Tangga (ART) Partai Nasdem disebutkan bahwa “ Dewan Pimpinan Pusat Partai Nasdem paling sedikit terdiri atas: a) Ketua Umum, b) Ketua, c) Sekretaris Jenderal, d) Bendahara Umum, e) Wakil Sekretaris Jenderal dan f) Bendahara Umum.

2. Kewenangan Ketua Umum dalam AD/ART Partai Nasdem

Pengaturan mengenai pemilihan Ketua Umum Partai Nasdem terdapat dalam Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) Partai Nasdem. Pengambilan keputusan tertinggi ada pada kongres. Hal ini dinyatakan dalam Pasal 28 Anggaran Rumah Tangga (ART) Partai Nasdem yang menyebutkan bahwa pada Ayat (1) "Kongres diselenggarakan oleh Dewan Pimpinan Pusat, ayat (2) "Kongres merupakan forum permusyawaratan tertinggi partai yang berfungsi sebagai representasi dari pemegang kedaulatan partai dan diadakan setiap 5 (lima) tahun sekali. Ayat (3) "Majelis tinggi dalam hal keadaan khusus dapat menetapkan pelaksanaan kongres, ayat (4) "Kongres memiliki wewenang: Mengusulkan calon Ketua Umum ke Majelis tinggi untuk ditetapkan. Dan kongres yang salah satu materinya berdasarkan pasal 31 ayat (1) huruf b adalah rancangan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga adalah dibahas oleh peserta kongres yang disebutkan di Pasal 29 yang terdiri dari: a) Majelis tinggi, b) DPP, c) Mahkamah Partai, d) DPW, e) DPD, f) Pimpinan Badan di tingkat Pusat, g) Pimpinan sayap di tingkat daerah. Dengan ketentuan kongres yang disebutkan pada pasal 30 sebagai berikut: ayat (1) "Kongres adalah sah apabila dihadiri oleh paling sedikit 2/3 jumlah wilayah dan daerah yang sah, ayat (2) "sidang kongres sah apabila dihadiri oleh 50% tambah 1 peserta yang hadir, ayat (3) "Keputusan kongres sah apabila disetujui oleh lebih dari 50% tambah 1 peserta yang hadir. Dalam kongres yang dilaksanakan oleh Partai Nasdem tidak terdapat materi untuk pemilihan ketua umum partai. Hal ini dibenarkan oleh Pengurus Partai Nasdem

Dewan Pimpinan Wilayah (DPW) Provinsi Sumatera Barat Erizal Effendi dalam wawancara dengan penulis yang mengatakan bahwa:

Anggaran Dasar/Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) sangat penting bagi partai, karena ia berisi gagasan-gagasan pemikiran kenapa berdirinya suatu partai, berisi latar belakang berdirinya partai, mengatur tentang lambang partai. Partai Nasdem berlambang dengan warna biru dan kuning. Warna biru dan ada warna kuning. Biru adalah melambangkan kemerdekaan berpikir, cara berpikir yang tinggi, kecepatan pengambilan keputusan. Nasdem adalah gagasan kebangsaan. Gagasan kebangsaan Nasdem adalah akan memilih putra-putri terbaik untuk duduk di Dewan atau duduk di legislasi dan ketumnya tidak mau menjadi kandidat karena ia hanya bertugas meletakkan pondasi negara. Sedangkan kuning adalah menciptakan sesuatu yang benar dan kekuasaan yang tidak mengutamakan kepentingan personal tapi kepentingan masyarakat. Setiap partai memiliki AD/ART. Dalam konteks negara misalnya UU adalah negara dalam keadaan diam, sementara AD/ART partai politiknya melaksanakan administrasi negara bagi sebuah negara yang mengatur partai politik dalam keadaan bergerak. AD/ART bagi parpol diperlukan agar tidak terjadi pelanggaran dan kekacauan. Demokrasi adalah instrumen dan tujuan. Kongres Nasdem tidak mengenal pemilihan ketua umum karena yang memilih ketua umum adalah majelis tinggi partai. Karena untuk menghindari munculnya korupsi di internal partai. Karena untuk menghindari terjadinya tindak pidana korupsi di internal partai. Dalam AD/ART juga diatur terkait dengan sanksi dan pelanggaran aturan yang dilakukan oleh kader partai. Jika ada hak kader yang dirugikan oleh partai, kader bisa melapor dan mengadu ke Mahkamah

Partai. Kader yang dirugikan oleh keputusan partai yang bersumber dari AD/ART partai maka diselesaikan di Mahkamah Partai dan kepada pengadilan. Perlu ada suatu tinjauan, parpol merupakan badan yang terdaftar di Kementerian Hukum dan HAM, apabila tindakan partai yang merugikan kadernya. Boleh diuji dengan memasukkan mekanisme pengujian AD/ART tersebut dalam revisi UU Partai Politik. Maka AD/ART partai boleh diuji, di Mahkamah Agung (MA) dan jikalau AD/ART bertentangan dengan UU Partai Politik maka dapat diuji ke Mahkamah Agung (MA) karena yang diuji adalah suatu produk hukum yang berada dibawah undang-undang.³³⁹

Dengan tidak adanya pemilihan ketua umum di Partai Nasdem dan pengambilan keputusan tertinggi yang disebut kongres hanya mengusulkan Calon Ketua Umum ke Majelis tinggi untuk ditetapkan. Menunjukkan bahwa kewenangan majelis tinggi sangat besar di Partai Nasdem. Majelis tinggi partailah yang memilih ketua umum partai Nasdem. Hal ini menyebabkan tidak akan pernah terjadinya pergantian ketua umum dan hal ini terbukti sejak partai ini dideklarasikan pada 2011 yang lalu tidak pernah terjadi pergantian ketua umum di partai Nasdem. Ketentuan pemenuhan qorum dalam kongres hanya bersifat life service semata dan pada akhirnya tidak ada agenda pemilihan ketua umum dalam kongres dan pada akhirnya yang menentukan adalah majelis tinggi partai Nasdem. Kewenangan Majelis tinggi yang sangat besar di partai Nasdem menyebabkan tidak adanya kesamaan kesempatan untuk menjadi Ketua Umum Partai Nasdem. Padahal, apabila berpegang pada pendapat seorang pemikir keadilan Jhon Rawls,

³³⁹ Wawancara dengan Pengurus Dewan Pimpinan Wilayah Partai Nasdem Provinsi Sumatera Barat Erizal Effendi di Padang, pada Jum,at, 17 Juni 2022, pukul 10.00 WIB

ia mendasarkan substansu keadilan pada dua prinsip: Pertama, prinsip yang didasarkan pada kebebasan yang sama bagi setiap individu, termasuk kader partai, Kedua, prinsip perbedaan dan persamaan yang adil atas kesempatan. Inti dari keadilan Rawls adalah didasarkan pada prinsip pertama dimana dengan kebebasan setiap orang memungkinkan kesempatan yang berbeda-beda atas pilihannya tersebut dan memberikan perhatian pada orang-orang yang paling kurang beruntung karena keterbatasan kesempatan atas kebebasannya disebabkan oleh situasinya.³⁴⁰

Hal ini senada dengan pendapat Frans Magnis Suseno, ia membagi keadilan dalam masyarakat dapat dibagi ke dalam dua bentuk menurut cara kerjanya. Pertama, keadilan individual dan Kedua, Keadilan Sosial. Keadilan Individual adalah keadilan yang subjektif pada masing-masing individu sedangkan keadilan sosial adalah keadilan yang pelaksanaannya tergantung dari setruktur-struktur kekuasaan dalam masyarakat, struktur-struktur dalam bidang politik, ekonomi, sosial, budaya dan ideologi.³⁴¹ Bagir Manan juga mengatakan bahwa keadilan substantif menyangkut isi keadilan itu sendiri. Untuk dapat menemukan secara tepat substansi keadilan, haruslah dibedakan antara keadilan individual (*individual justice*) dan keadilan sosial (*social justice*). Sangat ideal apabila keadilan individual tercermin dalam keadilan sosial, dan atau sebaliknya keadilan

³⁴⁰ Rawls dalam Anwar Usman, *Independensi Kekuasaan Kehakiman Bentuk-bentuk dan Relevansinya Bagi Penegak Hukum dan Keadilan di Indonesia*, Depok: Rajawali Pers, 2020, hlm.42.

³⁴¹ Frans Magnis Suseno dalam Anwar Usman, *Independensi Kekuasaan Kehakiman Bentuk-bentuk dan Relevansinya Bagi Penegak Hukum dan Keadilan di Indonesia*, Depok: Rajawali Pers, 2020, hlm.41.

sosial tidak lain cermin keadilan individual.³⁴² Kewenangan majelis tinggi yang sangat besar di Partai Nasdem maka akan mengikis dan kesetaraan dan kesempatan setiap kader untuk duduk menjadi ketua umum partai Nasdem dan kian menyulitkan tercapainya baik keadilan individual dan keadilan sosial.

3. Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra)

1. AD/ART Partai Gerindra

Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra) merupakan salah satu partai politik di Tanah Air. Parpol dengan Ketua Umum Prabowo Subianto ini merupakan salah satu partai politik yang menjadi peserta pemilu serentak 2019 lalu. Partai berlambang burung Garuda ini dibentuk pada tahun 2008, dan Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra) berfungsi sebagai kendaraan politik mantan Jenderal Prabowo Subianto dan saat ini Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra) adalah partai kedua terbesar di Indonesia berdasarkan hasil perolehan suara Pemilihan Umum Legislatif (pileg) 2019, dan partai terbesar ketiga di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dengan jumlah perolehan kursi sebanyak 78 kursi. Pada kurun waktu 2008-2019, Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra) memposisikan diri sebagai partai oposisi dan pada tahun 2019, Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra) bergabung dengan Kabinet Indonesia Maju (KIM) Presiden Joko Widodo meskipun Prabowo mencalonkan diri melawan Joko Widodo melawan Joko Widodo dalam pemilihan presiden Indonesia 2014 dan 2019.³⁴³ Pembentukan Partai Gerindra terbilang mendesak. Sebab dideklarasikan

³⁴² Bagir Manan, 2007 dalam Anwar Usman, *Independensi Kekuasaan Kehakiman*, *Ibid*

³⁴³ https://id.wikipedia.org/wiki/Partai_Gerakan_Indonesia_Raya, diakses pada hari Minggu, 14 Agustus 2022, pukul 10.00 WIB

berdekatan dengan waktu pendaftaran dan masa kampanye pemilihan umum, yakni pada 6 Februari 2008. Dalam deklarasi itu, termaktub visi, misi dan manifesto perjuangan partai, yakni terwujudnya tatanan masyarakat Indonesia yang merdeka, berdaulat, bersatu, demokratis, adil dan makmur serta beradab dan berketuhanan yang berlandaskan Pancasila sebagaimana termaktub dalam pembukaan UUD NRI tahun 1945.³⁴⁴ Partai Gerindra adalah salah satu partai yang lahir dari rahim partai Golkar, dan partai lainnya yang juga lahir dari rahim Golkar adalah Partai Hanura, Partai Nasdem, PKPI, dan partai Berkarya. Pecahnya partai Golkar disebabkan dilanda konflik internal dan faksionalisme yang tajam.³⁴⁵ Sebagai partai politik, Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra) memiliki Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai Gerindra yang menjadi “konstitusi” bagi partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra). Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai Gerindra disahkan dengan Surat Keputusan Dewan Pimpinan Pusat Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra) Nomor : 06-0043 / Kpts / Dpp – Gerindra / 2015 Tentang Anggaran Dasar Dan Anggaran Rumah Tangga Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra) Tahun 2014. Partai Gerindra memiliki forum pengambilan keputusan tertinggi yang disebut dengan kongres. Hal ini diegaskan dalam Pasal 32 ayat (1) Anggaran Dasar Partai Gerindra yang menyatakan bahwa” Kongres adalah pemegang kekuasaan tertinggi Partai yang diadakan sekali dalam 5 (lima) tahun. Ayat (2) “ Kongres berwenang: a) Menetapkan

³⁴⁴ <https://partaigerindra.or.id/sejarah-partai-gerindra>, diakses pada Minggu, tanggal 14 Agustus 2022, pukul 10.00 WIB.

³⁴⁵ Lili Romli, *Kekuatan Partai Politik Hasil Pemilu Legislatif 2019 dalam Pemilu Serentak 2019 Sistem Kepartaian & Penguatan Sistem Presidensial*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2019, hlm. 131.

dan/atau merubah Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Partai, b. Menetapkan Program Kerja Umum Partai untuk lima tahun, c. Menilai pertanggungjawaban Dewan Pimpinan Pusat, d. Memilih dan menetapkan Ketua Dewan Pembina, e. Memilih dan menetapkan calon-calon Ketua Umum sebanyak 17 (tujuh belas) orang, f. Menetapkan kebijakan dan keputusan Partai yang bersifat strategis, g. Memberikan mandat kepada Ketua Dewan Pembina untuk melaksanakan Keputusan-Keputusan Kongres.

2. Kewenangan Ketua Umum dalam AD/ART Partai Gerakan Indonesia Raya

Kongres yang merupakan pemegang kekuasaan tertinggi di Partai Gerindra diatur dalam Pasal 32 ayat (1) Anggaran Rumah Tangga Partai Gerindra yang dapat mengikuti kongres adalah a) Peserta, b) peninjau, c) undangan. Peserta terdiri atas: a) Dewan Pembina, b) Dewan Penasehat Pusat c) Dewan Pakar, d) Dewan Pimpinan Pusat, e) Dewan Pimpinan Daerah, f) Dewan Pimpinan Cabang, dan peninjau terdiri atas: a) Unsur Pimpinan Pusat Ormas yang menyalurkan aspirasi politiknya kepada Partai Gerindra, b. Unsur Badan dan Lembaga Dewan Pimpinan Pusat, c. Unsur Pimpinan Pusat Organisasi Sayap, d. Seluruh Anggota DPR Fraksi Partai Gerindra, (4) Undangan adalah pihak-pihak yang diundang oleh Dewan Pimpinan Pusat atas persetujuan Ketua Dewan Dewan Pembina. Partai Gerindra tidak menentukan berapa quorum yang hadir dalam kongres, apakah melibatkan seluruh kader baik di Dewan Pimpinan Pusat (DPP), Dewan Pimpinan Daerah (DPD) dan Dewan Pimpinan Cabang (DPC). Dengan tidak jelasnya jumlah kuorum dalam Anggaran Rumah Tangga (ART) Partai Gerindra dalam pengambilan keputusan di Kongres yang salah satunya adalah membahas

Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai Gerindra maka akan menutup kesempatan kader potensial untuk menjadi Ketua Umum Partai Gerindra. Dan dapat dipastikan partai berlambang kepala Burung Garuda tidak pernah berganti ketua umumnya sejak partai ini berdiri pada tahun 2008 hingga saat ini. Kewenangan Ketua Umum Partai Gerindra yang saat ini dijabat oleh Prabowo Subianto merupakan sebagai figur penting partai dan menjadi pengendali utama partai berlambang burung garuda tersebut. Hal ini menjadikan partai menjadi milik ketua umum dan dijadikan sebagai perusahaan sendiri. Padahal, parpol sebagai badan hukum publik seharusnya menjadi milik publik dan semua masyarakat di dalamnya mempunyai saham di dalam partai Gerindra tersebut. Dalam hal pembahasan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) Partai Gerindra ketika Kongres yang merupakan forum pengambilan keputusan tertinggi di partai Gerindra, tidak ada pembahasan yang berarti sebagaimana disampaikan oleh Ketua Badan Pemenangan Pemilu (BAPPILU) Partai Gerindra Kabupaten Pasaman Irwan wawancara penulis, beliau mengatakan bahwa:

“Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) Partai Gerindra merupakan Konstitusi yang penting bagi partai. Sebab, Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai, akan memandu perjalanan dan roda organisasi partai. Sayangnya, dari sekian banyak tema yang dibahas dalam forum kongres tersebut bukan pembahasan AD/ART yang dibagi pada setiap komisi dan bidang-bidang itu melainkan yang menarik itu adalah pada forum pemilihan ketua umum partai Gerindra. Pada pembahasan pada setiap komisi dan bidang-bidang itu, peserta kongres biasanya banyak yang keluar. Hal ini

disebabkan pembahasan pada komisi-komisi bukan yang menarik bagi peserta kongres. Padahal, ini sangat penting bagi bagi kemajuan partai. Pada pemilihan Ketua Umum Partai Gerindra, selalu Prabowo Subianto menjadi ketua umum partai sejak partai ini dideklarasikan menjadi partai.³⁴⁶

4. Partai Demokrat

1. AD/ART Partai Demokrat

Partai ini didirikan pada 9 September 2001 dan disahkan pada 27 Agustus 2003. Pendirian partai ini erat kaitannya dengan niat untuk membawa Susilo Bambang Yudhoyono, yang kala itu menjadi Menteri Koordinator bidang Politik dan Keamanan di bawah Presiden Megawati, menjadi presiden.³⁴⁷ Sejarah pembentukan dan berdirinya Partai Demokrat dilandasi atas inisiatif SBY yang terilhami dari kekalahannya pada pemilihan calon wakil Presiden dalam Sidang MPR tahun 2001.³⁴⁸

Berdasarkan kekalahan itu, sejumlah orang merasa terpanggil untuk memikirkan bagaimana agar SBY bisa menjadi pemimpin bangsa dan tidak lagi direncanakan untuk menjadi Wakil Presiden RI namun menjadi Presiden RI. Perumusan konsep dasar dan platform partai sebagaimana yang diinginkan SBY dilakukan oleh Tim Krisna Bambu Apus dan selanjutnya teknis administrasi dirampungkan oleh Tim yang dipimpin oleh Vence Rumangkang. Pada tanggal 12

³⁴⁶ Wawancara dengan Ketua Badan Pemenangan Pemilu (BAPPILU) Dewan Pimpinan Cabang (DPC) Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra) Kabupaten Pasaman Irwan pada Senin, 1 Agustus 2022, pukul 10. 00 WIB. Saat ini beliau telah pindah ke DPC Partai Persatuan Pembangunan (PPP) Kabupaten Pasaman.

³⁴⁷<https://www.google.com/search?q=Sejarah+Partai+Demokrat&oq=sejarah&aqs=chrome.69i59l2j69i57j69i59j0i131i433i512j69i6013.3190j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8>, diakses pada tanggal 14 Agustus 2022, pukul 10. WIB.

³⁴⁸<https://nasional.kompas.com/read/2021/09/09/15215521/sejarah-partai-demokrat?page=all>, diakses tanggal 14 Agustus 2022, pukul 10 WIB.

Agustus 2001 pukul 17.00 diadakan rapat yang dipimpin langsung oleh SBY di Apartemen Hilton. Rapat tersebut membentuk tim pelaksana yang mengadakan pertemuan secara maraton setiap hari. Tim itu terdiri dari Vence Rumangkang, Yani Wahid, Achmad Kurnia, Adhiyaksa Dault, Baharuddin Tonti, dan Shirato Syafei. Pada tanggal 19 Agustus 2001, SBY memimpin langsung pertemuan yang merupakan cikal bakal pendirian dari PD.³⁴⁹

Selanjutnya, pada 20 Agustus 2001, Vence Rumangkang yang dibantu oleh Sutan Bhatoegana berupaya mengumpulkan orang-orang untuk merealisasikan pembentukan sebuah partai politik. Hingga akhirnya terbentuklah Tim 9 yang beranggotakan 10 orang yang bertugas untuk mematangkan konsep-konsep pendirian partai politik yakni Vence Rumangkang, Ahmad Mubarak, Yani Wahid, Subur Budhisantoso, Irzan Tanjung, RMH. Heroe Syswanto Ns, RF. Saragih, Dardji Darmodihardjo, Rizald Max Rompas, dan Rusli Ramli. Untuk menjadi sebuah partai yang disahkan oleh Undang-undang Kepartaian dibutuhkan minimal 50 orang sebagai pendirinya, tetapi muncul pemikiran agar tidak hanya 50 orang saja, tetapi dilengkapi saja menjadi 99 orang agar ada sambungan makna dengan SBY sebagai penggagas, yakni SBY lahir tanggal 9 bulan 9. Pada tanggal 9 September 2001, bertempat di Gedung Graha Pratama Lantai XI, Jakarta Selatan di hadapan Notaris Aswendi Kamuli, 46 dari 99 orang menyatakan bersedia menjadi Pendiri Partai Demokrat dan hadir menandatangani Akte Pendirian Partai Demokrat.³⁵⁰

³⁴⁹<https://nasional.kompas.com/read/2021/09/09/15215521/sejarah-partai-demokrat?page=all>, diakses pada Selasa, 16 Agustus 2022, pukul 17.00 WIB.

³⁵⁰<https://nasional.kompas.com/read/2021/09/09/15215521/sejarah-partai-demokrat?page=all>, diakses pada Selasa, 16 Agustus 2022, pukul 17.00 WIB.

Sementara 53 orang lainnya tidak hadir tetapi memberikan surat kuasa kepada Vence Rumangkang. Lalu Vence Rumangkang meminta Subur Budhisantoso sebagai Pejabat Ketua Umum dan Irsan Tandjung sebagai Pejabat Sekretaris Jenderal sementara Bendahara Umum dijabat oleh Vence Rumangkang. Pada tanggal 10 September 2001 Partai Demokrat didaftarkan ke Departemen Kehakiman dan HAM oleh Vence Rumangkang, Subur Budhisantoso, Irsan Tandjung, Sutan Bhatogana, Rusli Ramli dan RF. Saragih. Kemudian pada 25 September 2001 terbitlah Surat Keputusan Menteri Kehakiman dan HAM Nomor M.MU.06.08.-138 tentang pendaftaran dan pengesahan Partai Demokrat. Dengan Surat keputusan tersebut, Partai Demokrat telah resmi menjadi salah satu partai politik di Indonesia.³⁵¹

2. Kewenangan Ketua Umum dalam AD/ART Partai Demokrat

Kewenangan Ketua Umum Partai Demokrat yang sangat besar sebagaimana yang diatur dalam Pasal 25 ayat (2) dalam Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) Partai Demokrat yang menyebutkan bahwa” Ketua Umum bertugas melaksanakan, mengawasi dan mengendalikan semua kegiatan kepartaian baik ke dalam maupun ke luar. Kewenangan Ketua Umum Partai Demokrat yang sangat besar ini dalam mengendalikan partai ini menjadikan partai seolah-olah sebagai perusahaan sendiri dengan kepemilikan yang bersifat personalistik. Ketua Umum menjadi penentu utama partai. Partai Demokrat (PD) kian tergantung pada figur. Siapa yang mendanai partai, maka dialah pemegang kekuasaan yang sangat kuat di partai, termasuk dalam

³⁵¹ <https://nasional.kompas.com/read/2021/09/09/15215521/sejarah-partai-demokrat?page=all>, diakses pada Selasa, 16 Agustus 2022, pukul 17.00 WIB.

menentukan dan mengendalikan kongres yang dilaksanakan Partai Demokrat di Bandung pada 2020 lalu. Yang memenangi kongres adalah putra Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) Agus Harimurty Yudhoyono (AHY). AHY ditetapkan secara aklamasi menjadi ketua umum Partai Demokrat. Kewenangan yang besar itu juga termasuk dalam menentukan isi dan materi Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) Partai Demokrat sebagai forum pengambilan keputusan tertinggi partai (kongres).

Kuatnya kewenangan Ketua Umum di empat partai politik di atas sebagaimana yang Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai maka akan menutup kemungkinan kader-kader yang potensial lain, yang tidak memiliki hubungan pertalian darah dan kekerabatan dengan ketua umum untuk menjadi ketua umum partai. Di sinilah letak Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) tidak berbasis nilai keadilan. Jika begini adanya tidak akan pernah menjadi fakta politik Ketua DPD PDI-P, Ketua DPD Partai Gerindra, Ketua DPW Partai Nasdem, dan Ketua DPD Partai Demokrat Provinsi Sumatera Barat menjadi ketua umum masing-masing partai tersebut. Hal ini disebabkan partai sudah menjadi milik ketua umum dan para oligar yang memiliki kekuatan modal yang kuat di partai dan dialah yang sekaligus menjadi ketua umum partai.

BAB IV

KELEMAHAN SUBSTANSI, STRUKTUR, DAN KULTUR ANGGARAN DASAR DAN ANGGARAN RUMAH TANGGA (AD/ART) PARTAI POLITIK DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA

A. Kelemahan Sistem Hukum Indonesia Saat ini

Sistem hukum merupakan satu kesatuan sistem yang tersusun atas integritas sebagai komponen sistem hukum yang masing-masing memiliki fungsi tersendiri dan terikat dalam kesatuan hubungan yang saling terkait, bergantung, mempengaruhi, bergerak dalam kesatuan proses, yakni proses sistem hukum untuk mewujudkan tujuan hukum. Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa sistem hukum merupakan keseluruhan aspek dan elemen yang tersusun sebagai satu kesatuan terpadu tentang hukum. Sistem adalah sebuah kajian keilmuan hukum yang sifatnya cukup istimewa. Hal ini karena sistem hukum adalah bagian dari sebuah tatanan dalam pembentukan sebuah negara dan aturan hukum yang ada di dalamnya. Dalam hal mengenai sistem hukum maka yang harus dilakukan adalah ilmu perbandingan untuk mencari perbedaan serta persamaan konsep hukum atau tatanan hukum yang diartikan sebagai sebuah sistem dari keseluruhan kaidah-kaidah hukum dan bentuk penampilannya dalam aturan-aturan hukum. Sistem hukum merupakan suatu sistem terbuka yang harus mampu mengakomodasi perkembangan yang terjadi dalam masyarakat.³⁵² Dengan kata lain, apabila sebuah elemen dalam sistem itu rusak atau mengalami kemacetan maka mengakibatkan kerusakan atau kemacetan pada elemen-elemen yang lain. Sehingga dalam sebuah sistem apalagi sistem hukum maka harus dipastikan seluruh elemen atau bagian

³⁵² Ilham Bisri, *Sistem Hukum Indonesia* dalam Emy Hajar Abra, *Rekonstruksi Asas Partai Politik di Indonesi*, Yogyakarta: Thafa Media, 2020, hlm. 159-160

dapat berfungsi dengan baik. Jangan sampai ada satu elemen pun yang mengalami kemacetan dan kerusakan. Sistem hukum di dunia saat ini, setidaknya terdapat empat sistem hukum yang paling populer dan masih bertahan, yakni sistem hukum eropa kontinental atau *civil law*, sistem hukum *anglo saxon* atau *common law*, sistem hukum adat, dan sistem hukum Islam. Menurut Jan Michiel Otto mengatakan bahwa perbedaan antara *Common Law dan Civil Law* di Eropa sudah semakin mengecil. Sistem hukum yang dianut di Belanda berada diantara *continental law (civil law) dan Common Law*, bahwa *Common Law* ada *judge made law* (hakim yang membuat hukum) dan *civil law* adalah hukum yang dibuat legislator. Di Belanda juga banyak belajar *case law* (kasus-kasus atau putusan pengadilan).³⁵³ Dengan demikian dapat dikatakan tidak ada lagi perbedaan sistem hukum, dalam sistem hukum Eropa Kontinental (*Civil Law*) tidak hanya berpedoman pada peraturan yang dibuat oleh lembaga legislatif namun juga dipelajari putusan pengadilan dan dalam sistem hukum *Anglo Saxon* tak hanya dipelajari putusan pengadilan melainkan juga dipelajari hukum yang dibuat lembaga legislatif. Menurut Emy Hajar Abra kelompok keluarga sistem hukum sudah lepas dari sejarah hadirnya sistem hukum itu sendiri, bahwa didapati kini sistem hukum yang satu pada negara lain justru menggunakan sistem hukum yang seharusnya bukan pada negara tersebut.³⁵⁴

Dalam sistem hukum di Indonesia telah lazim dan menjadi *common sense* bahwa tantangan penegakan hukum yang paling utama adalah menuntaskan

³⁵³ Michael Bordan, *Pengantar Perbandingan Sistem Hukum dalam* Emy Hajar Abra, *Rekonstruksi Asas Partai Politik di Indonesi*, Yogyakarta: Thafa Media, 2020, hlm.162

³⁵⁴ Emy Hajar Abra, *Rekonstruksi Asas Partai Politik di Indonesi*, Yogyakarta: Thafa Media, 2020, hlm.162.

pemberantasan korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN). Hasil berbagai survei dan penelitian menempatkan Indonesia sebagai negara dengan kualifikasi dan kuantifikasi tertinggi dalam hal korupsi dan kronisme. Namun, penegakan pembangunan hukum itu sendiri jauh lebih luas dari pemberantasan korupsi. Artinya, pemikiran serta tindakan sebagai upaya pemberantasan korupsi tidaklah dapat melepaskan pemikiran dan tindakan menurut hukum sebagai aplikasi dari cita-cita bentukan negara hukum,³⁵⁵ termasuk membenahan sistem regulasi Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik di dalamnya. Regulasi Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik demikian penting karena belum memberikan rasa keadilan di dalamnya. Salah satu elemen yang belum mendapat perlindungan dalam Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik tersebut adalah kader partai politik. Tidak jarang terjadi kader-kader suatu partai politik merupakan entitas dari kekerabatan politik. Para anggota kader merasa satu nasib dan satu penanggungungan meski dalam beberapa kasus sesama kader terlibat konflik. Sesama kader adalah tetap keluarga besar partai. Mereka berada dalam satu bingkai: ideologi. Mereka punya ikatan batin dan emosi yang timbul karena bingkai ideologi tadi sehingga ideologi menjadi pengikat untuk membangun nilai kekerabatan di dalam suatu partai karena kader dan politisi merasa satu keluarga besar dari partai yang menaunginya.³⁵⁶ Nilai-nilai budaya ini tidak sejalan dengan pembangunan ini diidentifikasi sebagai mentalitas meremehkan mutu, mentalitas

³⁵⁵ Jimly Asshidiqie, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Jakarta: PT. Buana Ilmu Populer, 2019, hlm. 141.

³⁵⁶ Siswanto, *Kekerabatan Politik dan Politisi Korup*, *Harian Kompas*, 3 Januari 2014, hlm. 6.

suka menerabas, sifat tidak percaya pada diri sendiri, sifat tidak berdisiplin murni, dan mentalitas suka mengabaikan tanggung jawab.³⁵⁷ Sifat-sifat ini ternyata saat ini ditemukan dalam partai politik di Indonesia.

Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik walaupun ia belum dimasukkan di dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana yang dimaksud di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana yang telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, namun sebagai sebuah produk hukum, ia mengikat seluruh kader baik di tingkatan pusat, maupun daerah. Menurut Santo Agustinus *lex iniusta non es lex* (hukum yang tidak adil tidak bisa disebut sebagai hukum),³⁵⁸ sehingga sekecil apa pun dan sebesar apa pun, dan dimana pun ia ditempatkan ia harus mengandung nilai keadilan bagi seluruh orang yang diikatnya.

Tidak hanya itu, membangun logika pemberantasan korupsi, bukanlah sekadar membangun logika dan perspektif hukum pidana, tetapi membangun logika yang jauh lebih luas, yakni persoalan sistem, struktur dan kultur maupun kebijakan hukum itu sendiri. Dengan kata lain, ketika sistem, struktur dan kultur maupun kebijakan hukum belum mampu menopang tegaknya negara hukum, bukanlah hal aneh jika KKN menjadi makin parah³⁵⁹, termasuk belum berfungsinya partai politik sebagai agen utama demokrasi dan lembaga yang

³⁵⁷ *Ibid*

³⁵⁸ Bakhrol Amal, *Hukum & Masyarakat Sejarah, Politik, dan Perkembangannya*, Penerbit Thafa Media, Yogyakarta, 2018, hlm. 26.

³⁵⁹ Jimly Asshidiqie, *Menuju Negara Hukum,*, *Op.cit*

memiliki otoritas untuk menyeleksi jabatan publik yang duduk di lembaga legislatif dan eksekutif di negara Indonesia ini.

Pendek kata, partai politik hingga kini masih dirundung banyak masalah seperti misalnya Kemudian, yang tak kala parahnya seperti mengenai dana politik dalam jumlah besar mengalir dari korporasi dan badan keuangan guna membiayai dan mengarahkan politik dan kebijakan publik untuk kepentingan mereka. Bahkan pada pemodal besar secara langsung menerjemahkan kekuatan finansialnya ke dalam kekuatan politik melalui pendirian partai politik. Partai politik yang mestinya jadi wahana aspirasi dan aksi kolektif sebagai instrumen kepentingan publik melainkan diprivatisasi jadi perusahaan/badan usaha privat. Dengan kata lain, kapitalisme telah menginvasi demokrasi. Krisis demokrasi timbul manakala kepentingan investor cenderung dimenangkan dan ketika nilai dan aspirasi publik tak memiliki sarana efektif untuk mengekspresikan diri.³⁶⁰ Akibat yang ditimbulkan dari kondisi ini adalah tata kelola negara dalam kendali privat itu melumpuhkan visi ideologisnya. Praksis politik terjebak orientasi jangka pendek, sebatas menyongsong ritual pemilihan untuk meraih kekuasaan. Padahal, Indonesia tak bisa menghindar dari pengaruh baru berskala global yang berdampak besar bagi kehidupan kebangsaan. Tren perkembangan global itu antara lain tingginya tingkat “otomatisasi”, pemerintahan gemuk, perubahan iklim, penggunaan energi hijau, penyebaran pandemi, dan perluangan kesenjangan sosial.³⁶¹

³⁶⁰ Yudi Latif, *Memimpi dan Memimpin Kejayaan*, *Harian Kompas*, 18 Agustus 2022, hlm. 6.

³⁶¹ *Ibid*

Pendapat Yudi Latif di atas senada dengan pendapat Lili Romli yang mengatakan bahwa beberapa partai politik saat ini belum menunjukkan diri sebagai partai yang mapan dan modren dengan infrastruktur politik yang kokoh tetapi lebih banyak ditopang oleh faktor ketokohan bahkan cenderung terjadi personalisasi di dalam tubuh kepemimpinan partai.³⁶² Lebih jauh dari itu, partai politik cenderung abai terhadap pelaksanaan fungsi partai. Partai politik baru sekadar melaksanakan fungsi nominasi kandidat dalam jabatan-jabatan publik, namun abai terhadap fungsi-fungsi yang lain seperti fungsi pendidikan politik, kaderisasi dan rekrutmen politik, artikulasi dan agregasi kepentingan serta sebagai penyelesaian konflik. Partai politik belum menjadi institusi publik yang memiliki tanggung jawab atau akuntabilitas terhadap pemilihnya.³⁶³ Partai-partai yang ada kerap dipandang hanya mewakili kepentingan kalangan tertentu, bahkan dalam momen-momen tertentu dianggap tidak mewakili sama sekali kepentingan masyarakat. Persoalan yang ada pada partai-partai sesungguhnya lebih kompleks dari kedekatan dengan masyarakat. Masalah kedekatan itu terjadi karena eksistensi dan keberlanjutan partai lebih bergantung pada jaringan korporasi elit ketimbang jaringan akar rumput.³⁶⁴ Yang tak kalah pentingnya saat ini partai berada dalam posisi ketergantungan timbal balik dengan para donor atau investor politik, yang tentu saja mengharapkan imbalan manakala partai-partai itu berkuasa (Crouch, 2012).³⁶⁵ Realitas politik ini sejalan pula sebagaimana

³⁶² Lili Romli, *Partai Politik Dinamika dan Problem Pelembagaan di Indonesia*, Malang: Intrans Publishing, 2021, hlm. 28-29.

³⁶³ *Ibid*, hlm 28.

³⁶⁴ Firman Noor, *Pemilu sebagai Ajang Mengembalikan Marwah Partai*, *Harian Kompas*, Agustus 2022, hlm. 6.

³⁶⁵ *Ibid*

disampaikan oleh Yasonna H Laoly. Menurut Yasona pada tingkat kultural, politik sebagai teknik mengalami kemajuan, tetapi politik sebagai etik mengalami kemunduran. Perangkat keras produser demokrasinya terlihat relatif lebih demokratis namun perangkat lunak budaya demokrasinya masih tetap nepotis foedalistis; pemerintahan demokratis tidak diikuti oleh meritokrasi (pemerintahan orang yang berprestasi) malahan sebaliknya cenderung diikuti mediokrasi (pemerintahan yang sedang-sedang saja), perluasan partisipasi politik beriringan dengan perluasan partisipasi korupsi.³⁶⁶ Pada tingkat institusional, desain institusi demokrasi terdahulu menekankan pada kekuatan alokatif (sumber dana), ketimbang kekuatan otoritatif (kapasitas manusia). Demokrasi padat modal melambungkan biaya kekuasaan, mengakibatkan pereconomian biaya tinggi (*high cost economy*), dan merebakkan korupsi yang ingin memperkuat cita-cita republikanisme dan nasionalisme kewargaan (*civic nationalism*) justru menyuburkan tribalisme dan provinsialisme (putra daerahisme). Demokrasi yang mestinya mengembangkan partisipasi, kepuasan, dan daulat rakyat justru mengembangkan ketidaksertaan (*disengagement*), kekecewaan, dan ketidakberdayaan rakyat.³⁶⁷

Jika tetap fakta seperti ini yang dipertahankan maka sistem politik yang saat ini berjalan, pasca pemilu yang dilakukan setiap lima tahunan, yang diprediksikan tetap menghasilkan pemerintahan yang tidak efektif. Kapabilitas sistem politik saat ini, sesungguhnya tidak mampu menghasilkan suatu rezim yang efektif mengatasi masalah dan tujuan negara. Mimpi besar mewujudkan

³⁶⁶ Yasonna H. Laoly, *Politik Muka Ganda Peran Parpol Menegakkan Peradaban Politik*, Jakarta: PT. Pustaka Alvabet, 2022, hlm. 124-125.

³⁶⁷ *Ibid*, hlm. 125-126.

tujuan negara yang melindungi segenap bangsa Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut serta mewujudkan perdamaian dunia sebagaimana termaktub dalam Pembukaan Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 itu akan tetap menjadi mimpi karena pemerintahan baru hasil pemilu lagi-lagi tak efektif bekerja.³⁶⁸

Pada kelemahan-kelemahan regulasi partai politik dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia yang hingga kini belum ada ruang hukum untuk menguji dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, khususnya dengan Undang-Undang, dengan lokus pengujiannya di Mahkamah Agung (MA), peneliti menganalisisnya dengan menggunakan pendekatan sistem hukum sebagaimana yang dikembangkan oleh Lawrence M. Friedman. Ia menggunakan 3 (tiga) pendekatan dalam melihat sistem hukum dalam sebuah negara. Tiga pendekatan tersebut adalah sebagai berikut:³⁶⁹

1. Substansi hukum (*substance rule of law*), di dalamnya melingkupi seluruh aturan baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis, baik yang hukum material maupun hukum formal;
2. Struktur hukum (*structure of the law*), melingkupi pranata hukum, aparatur hukum dan sistem penegakan hukum. Struktur hukum erat kaitannya dengan sistem peradilan yang dilaksanakan oleh aparat penegak hukum. Dalam sistem peradilan pidana, aplikasi penegakan hukum dilakukan oleh penyidik, penuntut, hakim dan advokat;

³⁶⁸ Ubedilah Badrun, *Sistem Politik Indonesia Kritik dan Solusi Sistem Politik Efektif*, Jakarta: Bumi Aksara, 2016, hlm.3.

³⁶⁹ Lawrence M. Friedman dalam Emi Hajar Abra *Rekonstruksi Asas Partai,.....*, *Op. Cit* hlm.163.

3. Budaya hukum (*legal culture*), merupakan penekanan dari sisi budaya secara umum, kebiasaan-kebiasaan, opini-opini, cara bertindak dan berpikir, yang mengarahkan kekuatan sosial dalam masyarakat.

Dengan kata lain, sistem hukum dibangun di atas pondasi substansi hukum, struktur hukum, budaya hukum dan pengaruh hukum terhadap masyarakat.³⁷⁰ Struktur hukum merupakan bagian yang memberi bentuk dan batasan terhadap keseluruhan. Bagian yang memberi bentuk tersebut adalah institusi penegakan hukum. Substansi adalah aturan, norma dan perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu. Substansi hukum bukan hanya aturan yang ada dalam peraturan perundang-undangan namun mencakup pula hukum yang hidup (*living law*). Selanjutnya budaya hukum merupakan suasana pikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari atau disalahgunakan. Tanpa adanya budaya hukum maka sistem hukum tidak berdaya, seperti ikan mati yang terkapar di keranjang dan bukan seperti ikan hidup yang berenang di laut.³⁷¹

Tiga komponen sistem hukum menurut Lawrence M. Friedman tersebut di atas merupakan jiwa atau ruh yang menggerakkan hukum sebagai suatu sistem sosial yang memiliki karakter dan teknik khusus dalam pengkajiannya. Friedman membedah sistem hukum sebagai suatu proses yang diawali dengan sebuah input yang berupa bahan-bahan mentah yaitu berupa bahan-bahan mentah yaitu berupa lembaran-lembaran kertas dalam sebuah konsep gugatan yang diajukan dalam

³⁷⁰ Wendra Yunaldi, *Nagari & Negara Perspektif Otentik Kesatuan Masyarakat Hukum Adat dalam Ketatanegaraan Indonesia*, Cetakan Pertama, Penerbit Jual Buku Bangsa (JBS), 2021, hlm. 207.

³⁷¹ Lawrence M. Friedman dalam Emi Hajar Abra *Rekonstruksi Asas Partai,.....*, *Op. Cit*

suatu pengadilan. Kemudian hakim mengelola bahan-bahan mentah tersebut hingga menghasilkan output berupa putusan. Input yang berupa konsep gugatan atau dakwaan dalam sebuah sistem adalah elemen sikap dan nilai sosial atas tuntutan-tuntutan masyarakat yang menggerakkan sistem hukum. Jika masyarakat tidak melakukan tuntutan atas nilai dan sikap yang mereka anggap bertentangan dengan harapan mereka, baik secara individu maupun kelompok, maka tidak akan ada konsep gugatan ataupun dakwaan yang masuk di pengadilan. Jika tidak ada gugatan atau dakwaan sebagai input dalam sistem tersebut maka pengadilan tidak akan bekerja dan tidak akan pernah ada.³⁷² Sebuah gugatan atau dakwaan di atas tentu ada kaitannya dengan kaidah hukum. Kaidah hukum (substansi hukum) itu bersifat pasif. Agar kaidah hukum itu tidak berfungsi pasif, agar kaidah hukum itu aktif atau hidup, diperlukan rangsangan. Rangsangan untuk mengaktifkan kaidah hukum adalah peristiwa konkret (*da Sein*). Dengan terjadinya peristiwa konkret tertentu, kaidah hukum baru dapat aktif, karena lalu dapat diterapkan dalam peristiwa konkret tertentu, maka kaidah hukum hanya merupakan pedoman pasif belaka. Jadi, kaidah hukum memerlukan peristiwa terjadinya peristiwa konkret: *da Sollen* memerlukan *da Sein*. Peristiwa konkret memerlukan aktivator yang diperlukan untuk membuat aktif kaidah hukum.³⁷³

Menurut Emy Hajar Abra suatu sistem hukum bukanlah suatu mesin yang bekerja dengan mekanisme dan proses yang pasti. Tetapi para ahli hukum dengan gagasan idealnya menginginkan hukum bersifat pasti, bisa diprediksi, dan bebas

³⁷² Lawrence M. Friedman dalam Emy Hajar Abra *Rekonstruksi Asas Partai,.....*, *Op. Cit*, hlm. 164.

³⁷³ Algra & K. Van Duyvendijk dalam Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Edisi Revisi, Penerbit Cahaya Atma Pustaka, 2010, hlm. 21.

dari hal yang subjektif. Dengan kata lain, hukum harus dapat terprogram sehingga setiap input yang masuk dan diolah akan menghasilkan output yang pasti dan bisa diprediksi. Oleh karena itu, segala sesuatu yang outputnya lain dari pada itu akan dipandang tidak adil.³⁷⁴ Senada dengan pandangan Aristoteles yang mengatakan bahwa identitas antara manusia yang baik dan warga negara yang baik hanya terdapat apabila negara sendiri baik. Apabila negara itu buruk, maka orang yang baik sebagai warga negara, yang dalam segala-galanya hidup sesuai dengan aturan negara buruk itu, adalah buruk, barangkali jahat sebagai manusia dan sebaliknya, dalam negara buruk, manusia yang baik sebagai manusia, seorang yang betul-betul bertanggung jawab akan buruk sebagai warga negara karena tidak dapat hidup sesuai dengan aturan buruk negara itu.³⁷⁵

B. Kelemahan-kelemahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Saat ini

Undang-Undang Dasar 1945 yang biasa juga disebut dengan Konstitusi Proklamasi sudah dilakukan perubahan sebanyak empat kali, sejak 1999 (perubahan pertama), 2000 (perubahan kedua), 2001 (perubahan ketiga) dan 2002 (perubahan keempat). Dilakukannya perubahan terhadap Undang- Undang Dasar 1945 oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang memiliki kewenangan mengubah dan menetapkan Undang- Undang Dasar adalah; Pertama, struktur Undang- Undang Dasar 1945 menempatkan dan memberikan kekuasaan yang besar terhadap kekuasaan eksekutif, Kedua, struktur Undang- Undang Dasar 1945 tidak cukup memuat sistem *cheks and balances*, Ketiga, terdapat berbagai ketentuan yang tidak jelas yang berakibat terbuka peluang penafsiran yang

³⁷⁴ Emi Hajar Abra, *Rekonstruksi Asas Partai*,*Op. Cit*

³⁷⁵ Franz Magnis-Suseno, *Etika Politik Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modren*, Cet kedepalan, PT. Gramedia Pustaka Utama, 2016, hlm. 10-11.

bertentangan dengan prinsip negara berdasar konstitusi, Keempat, struktur Undang- Undang Dasar 1945 banyak mengatur ketentuan organik, tanpa disertai arahan tertentu materi muatan yang harus diikuti atau dipedomani.³⁷⁶ Dan, menurut Titik Triwulan Tutik bahwa Undang- Undang Dasar 1945 tidak menganut pemisahan kekuasaan, tetapi dalam Undang- Undang Dasar 1945 mengenal adanya pembagian kekuasaan.³⁷⁷ Selain adanya kelemahan-kelemahan dalam Undang- Undang Dasar 1945 di atas, perubahan Undang- Undang Dasar 1945 juga didorong oleh sifat dari konstitusi itu sendiri yang juga tidak statis. Kehidupan suatu bangsa juga bersifat dinamis, hidup dan bergerak, keadaan politik, sosial dan ekonomi di dalamnya juga terus berubah. Oleh karena itu, sangat mungkin konstitusi yang dirumuskan pada satu masa dan dalam konteks tertentu oleh suatu generasi menjadi tidak memadai lagi atau menjadi usang bagi masa selanjutnya dalam konteks generasi yang berbeda, sehingga perlu ada mekanisme untuk mengadaptasi konstitusi suatu negara dari waktu ke waktu agar dapat menyesuaikan dengan kebutuhan, ekspektasi dan aspirasi generasi masa depan.³⁷⁸ Menurut Thomas Jefferson, ia mengatakan bahwa konstitusi harus diamendemen oleh setiap generasi untuk memastikan bahwa masa lalu yang telah usang tidak akan menghambat kemajuan dan perkembangan generasi masa kini yang masih hidup.

³⁷⁶ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi* dalam Sulardi, *Menuju Sistem Pemerintahan Presidensil Murni*, Setara Press Malang, 2012, hlm. 11-12

³⁷⁷ Sulardi, *Menuju Sistem Pemerintahan Presidensil Murni*, Setara Press Malang, 2012, hlm 12.

³⁷⁸ Ashok Dhamija, *Need to Amend A Constitution and Doctrine of Basic Feature* Pan Mohamad Faiz, *Amendemen Konstitusi Komparasi Negara Kesatuan dan Negara Federal*, Depok: Rajawali Pers, 2019, hlm. 1.

Salah satu mekanisme untuk mengadaptasi konstitusi itu agar ia sesuai dengan aspirasi, kebutuhan dan kehendak masyarakat adalah melalui pasal 37 Undang- Undang Dasar 1945 yang mengatur tentang Perubahan Undang-Undang Dasar. Pasal 37 Undang- Undang Dasar 1945 tersebut berbunyi:³⁷⁹

1. Usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar dapat diagendakan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan oleh 1/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat;
2. Setiap usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya;
3. Untuk mengubah pasal Undang-Undang Dasar, sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat;
4. Putusan untuk mengubah pasal Undang-Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya limapuluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan rakyat;
5. Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan;

Empat ayat dalam Pasal 37 Undang- Undang Dasar 1945, kerap juga disebut dengan prosedur dan mekanisme untuk mengubah Undang- Undang Dasar 1945. Dalam artian bahwa mudah tidaknya prosedur perubahan para ahli membagi dengan sifat rigid atau fleksibelnya suatu naskah Undang-Undang Dasar dalam

³⁷⁹ Lihat Pasal 37 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

menghadai tuntutan perubahan. Jika suatu konstitusi mudah diubah, maka konstitusi tersebut bersifat fleksibel, tetapi jika sulit dilakukan mengubahnya maka konstitusi tersebut disebut rigid atau kaku. Kekakuan suatu Undang-Undang Dasar dikaitkannya dengan tingkat abstraksi perumusannya atau pun rinci tidaknya norma aturan dalam konstitusi itu dirumuskan. Kalau Undang-Undang Dasar hanya memuat garis besar ketentuan yang bersifat umum, maka konstitusi juga kadang kadang disebut soepel dalam arti lentur dalam penafsirannya. Sehingga makin ringkas susunan suatu Undang-Undang Dasar makin umum dan abstrak perumusannya, makin soepel dan fleksibel penafsiran Undang-Undang Dasar itu sebagai hukum dasar.³⁸⁰ Namun, karena tingkat abstraksi perumusan hukum dasar dianggap sebagai sesuatu yang niscaya, maka soal prosedur perubahanlah yang dianggap lebih penting dan lebih menentukan kaku atau rigid tidaknya suatu Undang-Undang Dasar. Makin ketat prosedur dan makin rumit mekanisme perubahan, maka rigid tipe konstitusi itu.³⁸¹

Undang-Undang Dasar 1945 atau biasa disebut dengan konstitusi tersebut memiliki kedudukan tertinggi dalam sebuah negara. Ia merupakan tempat bergantung seluruh norma peraturan perundang-undangan yang berada di bawahnya mulai dari Undang- Undang, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat hingga peraturan daerah. Sangat vitalnya kedudukan konstitusi bagi negara Indonesia disampaikan oleh Wakil Presiden Republik Indonesia Ma,ruf Amin yang mengatakan bahwa Undang- Undang Dasar 1945 sebagai konstitusi bukan sekadar sebuah dokumen kenegaraan ataupun dokumen kearifan bangsa. Di

³⁸⁰Jimly Asshidiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2011, hlm. 45.

³⁸¹ *Ibid*

dalam konstitusi telah diatur landasan dan prinsip-prinsip dasar penyelenggaraan pemerintahan dan bernegara yang telah disepakati.³⁸² Dan, materi yang ada dalam konstitusi menjadi rujukan, sumber utama dalam penyusunan undang-undang, dan segala peraturan di bawahnya, Prinsip, nilai, maksud dan tujuan yang terkandung di dalamnya harus direalisasikan. Untuk itu diperlukan kesadaran dan kesungguhan dalam menghidupkan jiwa konstitusi sebagai moralitas bangsa antara lain kejujuran, kesungguhan, kebersamaan dan kemanusiaan.³⁸³

Kendati Undang-Undang Dasar sudah dilakukan amendemen sebanyak empat kali, dalam prakteknya masih ditemukan juga beberapa kelemahan-kelemahan. Peneliti menemukan kelemahan selain perlunya pembentukan Pokok-pokok Haluan Negara (PPHN) yang saat ini hangat dibicarakan dan saat ini masih terkendala payung hukum apa yang tepat untuk membentuknya apakah melalui amendemen Undang- Undang Dasar 195, Undang-Undang atau konvensi ketatanegaraan melainkan juga perlu diamandemen Pasal 24A Undang- Undang Dasar 1945. Artinya, Mahkamah Agung (MA) perlu diberikan kewenangan bukan saja untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, akan tetapi juga Mahkamah Agung (MA) perlu diberikan kewenangan untuk menguji Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik manakala Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik merugikan hak dan kewenangan kader partai politik tersebut. Perlunya penambahan kewenangan Mahkamah Agung ini belum

³⁸² *Harian Kompas*, 19 Agustus 2022, hlm. 2.

³⁸³ *Harian Kompas*, 19 Agustus 2022, hlm. 2.

dirasakan ketika pembahasan pasal 24A Undang- Undang Dasar 1945, namun setelah Undang- Undang Dasar 1945 diberlakukan maka perlu adanya instrumen hukum untuk menguji Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia.

Di samping itu, ada pula Mahkamah Konstitusi yang dibentuk untuk menyanggah peran sebagai pengawal (*guardian*) dan pelindung (protektor) konstitusi sebagai hukum yang tertinggi dalam negara yang menganut paham demokrasi konstitusional (*constititutional democracy*), sehingga dengan kedudukan yang demikian itu Mahkamah Konstitusi memainkan peranan yang penting dan bahkan secara hukum memiliki superioritas legal tertentu dalam hubungannya dengan lembaga-lembaga dari cabang kekuasaan legislatif dan eksekutif.³⁸⁴ Kewenangan menguji yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi meliputi semua produk legislatif (*legislative act*) yang merupakan perangkat hukum yang mempunyai kedudukan yang tertinggi dalam setiap sistem politik di bawah Undang-Undang Dasar. Kewenangan untuk melakukan pengujian konstitusional semacam ini dipusatkan hanya pada satu-satunya lembaga yang diberikan kekuasaan khusus sebagai penafsir konstitusi (*the soul and the highest interpreter of the constitution*).³⁸⁵ Dasar hukum Mahkamah Konstitusi diatur dalam Undang- Undang Nomor 24 Tahun 2003 yang telah diubah terakhir dengan Undang-Undang No 7 Tahun 2020 tentang Mahkamah Konstitusi.

³⁸⁴Jimly Asshidiqie, *Model-model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010, hlm. 43.

³⁸⁵*Ibid*

C. Kelemahan Regulasi Partai Politik dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia Saat ini

1. Kelemahan-kelemahan Undang- Undang Nomor 2 Tahun 2008 yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik

Salah satu pelajaran penting yang didapat baik dari hukum *abstracto* maupun hukum *in concreto* yaitu hukum tidak pernah lengkap, tidak pernah sempurna. Secara *abstracto* tidak pernah ada kemampuan pembentuk hukum (tertulis dan tidak tertulis) yang dapat membuat kaidah yang mencakup seluruh tingkah laku manusia, seluruh kebutuhan individu maupun masyarakat. Sedangkan secara *concreto* tidak ada dua peristiwa hukum yang benar-benar serupa sehingga tidak selalu putusan hakim dapat disandarkan pada bunyi ketentuan yang ada atau mengandalkan putusan yang terdahulu. Hal ini disebabkan karena hukum itu di satu pihak tidak pernah lengkap, di pihak lain ada berbagai peristiwa hukum yang harus diselesaikan (secara hukum), maka lahirlah pelajaran lain yaitu metode penerapan hukum agar hukum yang tidak lengkap atau tidak jelas dapat diterapkan secara wajar, tepat, dan benar terhadap peristiwa konkrit yang terjadi. Hal inilah yang disebut dengan penemuan hukum (*rechtvinding* atau *legal finding*).³⁸⁶ Yang tidak dapat dielakkan adalah keberadaan suatu peraturan perundang-undangan dan kegiatan pembentukan undang-undang (legislasi) mempunyai peranan yang sangat penting dan strategis

³⁸⁶ Bagir Manan, *Hukum Positif Indonesia (Satu Kajian Teoritik)* Penerbit FH UII Press, cetakan Pertama, 2004, hlm.v-vi.

sebagai pendukung utama dalam penyelenggaraan pemerintahan. Hal ini disebabkan karena beberapa alasan³⁸⁷.

1. Peraturan perundang-undangan merupakan kaidah yang mudah dikenali (diidentifikasi) mudah ditemukan kembali dan mudah ditelusuri, sebagai kaidah hukum tertulis bentuk, jenis dan tempatnya jelas begitu pula pembuatnya;
2. Peraturan perundang-undangan memberikan kepastian hukum yang lebih nyata karena kaidah-kaidahnya mudah diidentifikasi dan mudah diketemukan kembali;
3. Struktur dan sistematika Peraturan perundang-undangan lebih jelas sehingga memungkinkan untuk diperiksa kembali dan diuji baik segi formal maupun materi muatannya;
4. Pembentukan dan pengembangan Peraturan perundang-undangan dapat direncanakan;

Peraturan perundang-undangan adalah salah satu instrumen untuk mengatur dan mengarahkan kehidupan masyarakat menuju cita-cita yang diharapkan.³⁸⁸ Bahkan dalam pandangan Paul Scholten bahwa hukum itu ada di dalam perundang-undangan sehingga orang harus memberikan tempat yang tinggi padanya.³⁸⁹ Kendati demikian, tidak ada peraturan perundang-undangan yang benar-benar lengkap dan sempurna. Dalam temuan peneliti, salah satu peraturan

³⁸⁷ Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, dalam A. Rosyid Al Atok, *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Teori, Sejarah dan Perbandingan Dengan Beberapa Negara Bikameral*, Penerbit Setara Press, Malang, 2005, hlm.2-3.

³⁸⁸ A. Rosyid Al Atok, *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Teori, Sejarah dan Perbandingan Dengan Beberapa Negara Bikameral*, Penerbit Setara Press, Malang, 2005, hlm 2.

³⁸⁹ *Ibid*

perundang-undangan yang kurang lengkap dan sempurna itu adalah Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik yang telah dirubah dengan Undang- Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik. Undang-Undang yang mengatur tentang partai politik ini sudah lama tidak mengalami perubahan, sementara Undang- Undang lain, yakni Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU PPP), dan Undang-Undang Mahkamah Konstitusi (MK) dan UU Minerba sudah sering dilakukan perubahan. Dan kelemahan lain dari Undang- Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik yang telah dirubah dengan Undang- Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik ini adalah belum mengatur norma hukum baik dalam pasal atau ayat tentang pengujian Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik terhadap undang-undang. Ketentuan Undang-Undang Partai Politik harus disesuaikan dengan dinamika yang terjadi dalam kehidupan ketatanegaraan di Indonesia saat ini. Perihal ini harus menjadi *ius constituendum* (hukum yang dicita-citakan) di masa mendatang.

2. Kelemahan-Kelemahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU PPP)

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang telah rubah terakhir dengan Undang- Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang (UU PPP) adalah UU yang sangat penting yang mengatur mengenai mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Sebelumnya adalah Undang- Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan akan tetapi karena Undang- Undang ini tidak sesuai lagi

dengan perkembangan hukum maka telah dicabut dan diganti dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam temuan peneliti, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang telah rubah terakhir dengan Undang- Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang (UU PPP), juga mengandung kelemahan yakni belum dimasukkannya Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik sebagai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Sehingga ketika ada Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik yang bertentangan dengan Undang- Undang maka tidak dapat diuji ke Mahkamah Agung (MA). Dalam kasus pengujian Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai Demokrat Mahkamah Agung (MA) tidak dapat menerima karena Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik belum termasuk sebagai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, sehingga bukan kompetensi Mahkamah Agung (MA) untuk mengujinya. Berdasarkan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan adalah:³⁹⁰

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

³⁹⁰ Lihat Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

5. Peraturan Presiden
6. Peraturan Daerah Provinsi
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

D. Kelemahan-kelemahan Regulasi Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) Partai Politik Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia

Berdasarkan empat pendekatan yang dikembangkan oleh Lawrence M Friedman di atas, yakni substansi hukum, struktur hukum dan budaya hukum, peneliti akan mencoba mengkaitkannya dengan kelemahan-kelemahan regulasi Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) empat partai politik, yakni Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P), Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra), Partai Nasional Demokrat (Nasdem) dan Partai Demokrat. Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) empat partai politik tersebut berlaku mulai dari tingkatan pusat hingga daerah. Untuk lebih lengkapnya akan dibuat dalam bentuk tabel di bawah ini:

No	Nama Partai	Substansi Hukum	Struktur Hukum	Budaya Hukum
1.	PDI-P	Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik yang telah dirubah dengan Undang- Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik yang menjadi dasar hukum pembentukan AD/ART partai sudah lama tidak dirubah sehingga dinilai mendesak untuk dilakukan perubahan; Undang-Undang	Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik belum masuk sebagai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana yang ada dalam Pasal 7 ayat (1) Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; Lembaga kekuasaan kehakiman, yakni	Kepemilikan partai bersifat personal seperti layaknya perusahaan privat; Pembahasan AD/ART partai, dinilai tidak demokratis, hal itu ditandai dengan Ketua Umum PDI-P tidak pernah mengalami pergantian semenjak partai ini menjadi peserta pemilu.

		<p>Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan peraturan Perundang-undangan yang telah dirubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundangan, belum mengakomodasi pengujian AD/ART partai terhadap UU; Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga PDI-P tidak melibatkan partisipasi seluruh kader dan kader-kader tertentu saja yang diundang dalam pelaksanaan kongres partai yang membahas AD/ART;</p> <p>Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik tidak pernah lengkap, yang dibuktikan tidak ada upaya hukum untuk melawan apabila AD/ART parpol bertentangan dengan peraturan perundang-undangan</p> <p>Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai tidak dilaksanakan secara benar, dan sangat berbeda antara da Solllen (AD/ART)</p>	<p>Mahkamah Agung (MA) belum diberikan kewenangan untuk menguji AD/ART partai, sehingga ada kekosongan hukum ketatanegaraan di sini, dan kekosongan itu harus diisi dan dapat dilakukan dalam bentuk perubahan peraturan perundang-undangan;</p> <p>Tidak ada lembaga yang dibentuk parpol dalam rangka untuk memastikan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) PDI-P dilaksanakan dengan baik;</p>	<p>Kekuasaan ketua umum sangat besar dan bahkan memiliki hak prerogatif yang tidak jelas definisinya dalam AD/ART partai, dan memilikikewenangan dalam menentukan capres dan cawapres di internal partai;</p> <p>Tidak adanya upaya hukum untuk melawan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) PDI-P maka parpol membuat AD/ART sesuai dengan kemauannya dan sekehendak hatinya tanpa keterlibatan kader partai politik seluas-luasnya;</p> <p>Ideologi parpol yang tidak dilaksanakan dengan sungguh-sungguh itu, maka parpol hanya sebagai sekumpulan orang yang hanya mementingkan kekuasaan semata dan fungsi parpol sebagaimana yang diamanatkan oleh UU No 2 Tahun 2008 yang telah dirubah dengan UU No 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik, seperti</p>
--	--	---	--	---

		<p>PDI-P dengan apa yang dilaksanakan dalam kenyataan (da Sein).</p> <p>Partai politik dijalankan tanpa landasan ideologi yang jelas, ketika pun ada dalam Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai tanpa hanya sekedar pajangan dan pengisi rak-rak dan lemari administrasi parpol semata;</p>		<p>fungsi rekrutmen, fungsi kaderisasi, fungsi pendidikan politik, ternyata tidak dilaksanakan dengan baik oleh parpol;</p>
2.	Gerindra	<p>Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik yang telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik yang menjadi dasar hukum pembentukan AD/ART partai sudah lama tidak dirubah sehingga dinilai mendesak untuk dilakukan perubahan;</p> <p>Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik tidak pernah lengkap, yang dibuktikan tidak ada upaya hukum untuk melawan apabila AD/ART parpol bertentangan dengan peraturan perundang-undangan</p>	<p>Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik belum masuk sebagai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana yang ada dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;</p> <p>Lembaga kekuasaan kehakiman, yakni Mahkamah Agung (MA) belum diberikan kewenangan untuk menguji AD/ART partai, sehingga ada kekosongan hukum ketatanegaraan di sini, dan kekosongan itu harus diisi dan dapat dilakukan dalam bentuk perubahan</p>	<p>Besarnya kekuasaan ketua umum Partai Gerindra menyebabkan partai Gerindra, sangat tergantung pada figur Prabowo Subianto, dan partai Gerindra dengan kondisi yang demikian maka akan sulit menjadi partai yang demokratis;</p> <p>Parpol seperti rumah pribadi yang dapat diperlakukan semaunya pada hal parpol adalah badan hukum publik yang harus tunduk pada peraturan perundang-undangan yang berlaku;</p> <p>Pembahasan AD/ART partai,</p>

		<p>Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai tidak dilaksanakan secara benar, dan sangat berbeda antara da Solllen (AD/ART) PDI-P dengan apa yang dilaksanakan dalam kenyataan (da Sein).</p> <p>Partai politik dijalankan tanpa landasan ideologi yang jelas, ketika pun ada dalam Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai tanpa hanya sekadar pajangan dan pengisi rak-rak dan lemari administrasi parpol semata;</p>	<p>peraturan perundang-undangan;</p> <p>Terlalu besarnya kekuasaan Ketua Umum Partai Gerindra Prabowo Subianto dalam mengendalikan partai, dan mekanisme pengambilan keputusan seperti Kongres, Musda, Muscab pun dikendalikan oleh ketua umum, sehingga setiap kongres tetap terpilih Prabowo Subianto sebagai ketua umum tanpa tergantikan sejak partai ini menjadi peserta pemilu;</p> <p>Tidak ada lembaga yang dibentuk parpol dalam rangka untuk memastikan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) PDI-P dilaksanakan dengan baik;</p>	<p>dinilai tidak demokratis, hal itu ditandai dengan Ketua Umum PDI-P tidak pernah mengalami pergantian semenjak partai ini menjadi peserta pemilu;</p> <p>Ideologi parpol yang tidak dilaksanakan dengan sungguh-sungguh itu, maka parpol hanya sebagai sekumpulan orang yang hanya mementingkan kekuasaan semata dan fungsi parpol sebagaimana yang diamanatkan oleh UU No 2 Tahun 2008 yang telah dirubah dengan UU No 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik, seperti fungsi rekrutmen, fungsi kaderisasi, fungsi pendidikan politik, ternyata tidak dilaksanakan dengan baik oleh parpol;</p>
3.	Nasdem	Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik yang telah dirubah	Terlalu besarnya kekuasaan Ketua Umum Partai Nasdem Surya Paloh dalam	Belum ada budaya demokrasi di partai Nasdem, dan kongres sebagai

		<p>dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik yang menjadi dasar hukum pembentukan AD/ART partai sudah lama tidak dirubah sehingga dinilai mendesak untuk dilakukan perubahan;</p> <p>Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik tidak pernah lengkap, yang dibuktikan tidak ada upaya hukum untuk melawan apabila AD/ART parpol bertentangan dengan peraturan perundang-undangan</p> <p>Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai tidak dilaksanakan secara benar, dan sangat berbeda antara da Solllen (AD/ART) PDI-P dengan apa yang dilaksanakan dalam kenyataan (da Sein).</p> <p>Partai politik dijalankan tanpa landasan ideologi yang jelas, ketika pun ada dalam Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah</p>	<p>mengendalikan partai, dan ditambah lagi dengan kekuasaan majelis tinggi partai Nasdem yang terlalu besar dan ketua Umum Surya Paloh termasuk menjadi bagian dari majelis tinggi tersebut;</p> <p>Kekuasaan Ketua Umum Surya Paloh yang sangat besar menyebabkan forum-forum pengambilan keputusan tertinggi partai Nasdem seperti Kongres dikendalikan oleh ketua umum dan majelis tinggi partai;</p>	<p>musyawarah dan forum tertinggi pengambilan keputusan tertinggi partai, hanya bersifat seremonial belaka;</p> <p>Tidak ada agenda pemilihan ketua umum dalam agenda kongres partai Nasdem, dan yang ada adalah peserta kongres mengusulkan nama-nama calon ketua umum kepada majelis tinggi partai, dan majelis tinggilah yang menetapkan ketua umum yang definitip di partai Nasdem.</p> <p>Alasan partai Nasdem tidak melaksanakan agenda pemilihan ketua umum di dalam kongres partai Nasdem adalah karena tidak mau terjadi politik uang dalam proses kontestasi ketua umum;</p> <p>Realitas politik ini menunjukkan bahwa jika dahulu pemerintahan Orde Baru yang otoriter saat ini terjadi</p>
--	--	--	--	--

		<p>Tangga (AD/ART) partai tanpa hanya sekedar pajangan dan pengisi rak-rak dan lemari administrasi parpol semata;</p>	<p>pergeseran ke partai politik. Partai politik belum demokratis dalam menentukan siapa yang akan menjadi nakhoda partai;</p> <p>Partai Nasdem selama partai ini menjadi peserta pemilu tidak pernah ada terjadi pergantian ketua umum partai dan ketua umum partai tetap dipegang oleh Surya Paloh hingga saat ini;</p> <p>Hal ini menunjukkan bahwa partai Nasdem belum demokratis sebagai sebuah lembaga infrastruktur ketatanegaraan Republik Indonesia;</p>	
4.	Demokrat	<p>Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik yang menjadi dasar hukum pembentukan AD/ART partai sudah lama tidak diubah sehingga dinilai mendesak untuk dilakukan perubahan;</p>	<p>Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik belum masuk sebagai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana yang ada dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;</p>	<p>Belum ada budaya demokrasi di partai Demokrat, dan kongres Partai Demokrat yang digelar di Bandung pada 2020 lalu, hanya memilih AHY secara aklamasi dan setelah itu dikukuhkan menjadi ketua umum Partai Demokrat Periode 2020-2025;</p>

		<p>Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik tidak pernah lengkap, yang dibuktikan tidak ada upaya hukum untuk melawan apabila AD/ART parpol bertentangan dengan peraturan perundang-undangan;</p> <p>Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai tidak dilaksanakan secara benar, dan sangat berbeda antara da Solllen (AD/ART) Partai Denokrat dengan apa yang dilaksanakan dalam kenyataan (da Sein).</p> <p>Partai politik dijalankan tanpa landasan ideologi yang jelas, ketika pun ada dalam Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai tanpa hanya sekadar pajangan dan pengisi rak-rak dan lemari administrasi parpol semata;</p>	<p>Lembaga kekuasaan kehakiman, yakni Mahkamah Agung (MA) belum diberikan kewenangan untuk menguji AD/ART partai, sehingga ada kekosongan hukum ketatanegaraan di sini, dan kekosongan itu harus diisi dan dapat dilakukan dalam bentuk perubahan peraturan perundang-undangan;</p> <p>Terlalu besarnya kekuasaan Ketua Umum Agus Harimurty Yudhoyono (AHY) dan Ketua Majelis Tinggi Partai Demokrat Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) dalam mengendalikan partai;</p>	<p>Partai Demokrat tidak mengutamakan asas meritokrasi dalam memilih ketua umum parpol, dan cenderung mengutamakan hubungan kekeluargaan dan parpol tak ubahnya seperti perusahaan keluarga dan diturun-temurunkan dalam lingkungan keluarga;</p> <p>Partai Demokrat akan sulit menerapkan budaya hukum yang demokratis di partai karena dalam prakteknya dikuasai oleh orang-orang yang masih memiliki hubungan kekerabatan di partai;</p> <p>Jika ada kongres pun maka tidak akan demokratis dan partai kian tergantung kepada politik figur;</p>
--	--	---	---	---

Sumber Data: Diolah sendiri;

Berdasarkan paparan yang telah disampaikan diatas maka dapat diberikan penilaian bahwa Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik mengandung banyak kelemahan-kelemahan baik kelemahan dalam aspek struktur hukum, substansi hukum dan budaya hukum. Dengan kelemahan-kelemahan dalam Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik tersebut maka menyulitkan partai politik untuk menjadi institusi yang demokratis di negeri ini dan menyulitkan juga sebagai jembatan penghubung antara masyarakat dengan negara. Maka partai politik perlu direformasi terutama perangkat peraturan perundang-undangan yang mengatur partai politik, termasuk perlunya pengujian terhadap Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Sehingga tidak ada suatu peraturan perundang-undangan, baik Undang-Undang jika bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia dan peraturan perundang-undangan yang berada di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang, termasuk Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik yang tidak dapat diuji ke lembaga kekuasaan kehakiman di Indonesia. Hal ini diperlukan peraturan bagaimana pun rendah derajatnya dalam sistem hukum Indonesia perlu ada mekanisme uji terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

E. Kelemahan-Kelemahan Pelembagaan Partai Politik di Era Reformasi saat ini

Setidaknya, ada empat faktor penting yang menyebabkan lemahnya pelembagaan parpol di era reformasi, Pertama, absennya ideologi partai. Ideologi sebuah partai dapat diidentifikasi dari asas dan tujuan yang dimiliki oleh partai.

Asas dan tujuan partai merupakan cerminan dari ideologi yang dianutnya. Mencermati partai politik di era reformasi, persoalan yang muncul adalah ideologi masing-masing partai politik belum dirumuskan dan diterjemahkan ke dalam bentuk platform dan program yang riil dan konkret. Sehingga memang tak heran bila antara partai politik yang satu dan yang lainnya tidak ada bedanya. Kondisi ini yang menyebabkan pemilih tidak bisa melakukan diferensiasi terhadap partai politik, misalnya terkait isu-isu politik nasional dan global. Mestinya setiap partai memiliki posisi tertentu yang konsisten dari waktu ke waktu mengenai berbagai macam isu publik tersebut. Ideologi yang dimiliki parpol semestinya bergantung pada kepentingan konstituen yang menjadi basis utama pendukungnya.

Basis sosial pendukung partai seperti dikemukakan Almond, bisa berdasarkan kelas (seperti kelas menengah, kelas bawah atau wong cilik), kelompok kepentingan tertentu seperti buruh, petani, dan pengusaha, identitas keagamaan, atau kelompok budaya tertentu seperti suku bangsa, bahasa atau daerah tertentu. Ideologi partai politik dapat ditemukan di dalam Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik. Di sanalah ideologi partai politik dapat dibaca dan diterjemahkan dalam bentuk program dan kebijakan partai di tengah masyarakat. Kedua, Kepemimpinan personal dan klientelistik. Dalam kepemimpinan partai, persoalan yang dihadapi adalah belum melembaganya mekanisme kepemimpinan demokratis. Partai-partai politik era Reformasi acapkali lekat dengan identitas sosok politisi tertentu yang terpusat pada figur ketua umum partai atau ketua dewan pembina partai. Mereka memegang posisi kuat, strategis dan dominan di dalam kepengurusan partai dalam

jangka waktu yang panjang. Kondisi ini melahirkan kepemimpinan personal dalam diri partai atau personalisasi partai politik sehingga sosok ini sangat berperan dan berpengaruh terhadap partainya bahkan menjadi identitas dan/atau menjadi image serta trademark partai tersebut. Kepemimpinan personal ini dalam jangka pendek memang akan memperkuat dan mengokohkan soliditas partai, namun dalam jangka panjang akan merusak sistem dan aturan main partai itu sendiri. Kepemimpinan personal akan membuat partai politik yang sejatinya merupakan institusi publik mengalami proses personalisasi dan bersifat privat. Partai diperlakukan tidak ubahnya sebagai sebuah firma pribadi atau perusahaan keluarga dengan sekelompok pengurus. Kepemimpinan partai menjadi sulit dipisahkan dengan pribadi-pribadi yang menjadi pemimpinnya. Ada beberapa faktor yang menyebabkan munculnya kepemimpinan personal/klientelistik pada partai politik. Pertama, masih kuatnya budaya paternalistik di kalangan masyarakat, Kedua, sumber daya ekonomi partai yang masih tergantung pada figur tertentu sebagai penumbang dana besar, Ketiga, pembentukan partai yang bersifat top-down sebagai kendaraan politik dari figur tertentu, Keempat, UU partai politik melahirkan pengurus partai yang sentralistik, yaitu keputusan tertinggi berada di pengurus pusat, Kelima, pemimpin partai menjadi identitas dan/atau trade mark partai.

Kepemimpinan personal juga ditunjukkan dalam proses pembentukan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga partai politik yang dibuat oleh sekelompok elit yang ada di pengurus pusat dan tidak melibatkan seluruh kader baik yang ada di pengurus daerah propinsi dan kabupaten/kota. Anggaran Dasar

dan Anggaran Rumah Tangga partai politik yang dibentuk oleh sekelompok elit dan tidak melalui proses yang demokratis itu diberlakukan bagi seluruh anggota, pengurus dan kader parpol tersebut. Karena pembentukan dan materi yang diatur dalam Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga partai politik itu tidak demokratis maka konstitusi parpol tersebut cenderung digunakan sebagai alat pemukul kader yang demokratis.

Ketiga, konflik internal partai. Salah satu kewajiban partai politik adalah bertanggung jawab untuk mengatasi konflik yang terjadi di dalam masyarakat. Hal ini merupakan salah satu fungsi dari partai politik (*party as agent of conflict management*). Partai politik memiliki posisi strategis untuk mengatasi perbedaan pendapat, perselisihan atau persaingan sehingga akibat buruk dari konflik tersebut dapat dicegah demi menjaga keutuhan atau integrasi sosial dan bangsa. Alih-alih partai politik sebagai agent of conflict management, gambaran yang acap kali muncul adalah konflik internal partai itu sendiri. Keempat, pragmatisme politik. Lemahnya pelembagaan partai politik juga disebabkan sikap pragmatisme politik elit dan sebagian masyarakat. Hajatan politik seperti pemilihan umum legislatif (pileg), pemilihan preside (pilpres), pemilihan kepala daerah (pilkada) dan bahkan kongres atau muktamar partai tidak lepas dengan fenomena munculnya pragmatisme politik, yang acap kali disebut dengan politik transaksional.³⁹¹

Diprediksi jumlah peserta Pemilu 2024 yang akan mendaftar lebih banyak ketimbang pemilu sebelumnya. Jumlah partai politik yang ada saat ini menunjukkan bahwa keinginan untuk mendirikan parpol tak kunjung surut. Partai

³⁹¹ Lili Romli, *Pelembagaan Partai Politik Pasca Orde Baru dalam Partai dan Sistem Kepartaian Era Reformasi*, Jakarta: Rajawali Pers, 2020, hlm. 23.

Politik terus bermunculan dari waktu ke waktu. Fenomena ini memperlihatkan terus terpeliharanya keinginan dari para aktivis politik untuk terjun dalam dunia politik. Mereka memahami bahwa dengan berpartai, peluang untuk dapat terlibat langsung dalam pembuatan kebijakan menjadi lebih besar. Dengan keterlibatan langsung itu, mereka dapat mewujudkan idealismenya atau kepentingan-kepentingan lain. Mengenai apakah keinginan tersebut akan terus terpelihara dalam jalur idealisme atau justru berubah drastis menjadi sekadar upaya mendapatkan kekuasaan semata, waktulah yang akan menjawab. Selain itu, tetap maraknya kemunculan partai-partai baru ini juga mengindikasikan bahwa partai-partai yang ada selama ini belum benar-benar mewakili seluruh aspirasi publik. Keberadaan parpol hingga saat ini memang belum berhasil merangkul masyarakat dengan segenap kepentingannya. Tidak mengherankan jika *party identity* di Indonesia yang menandai tingkat kedekatan antara masyarakat dan partai-partai, terus dalam posisi rendah. Hasil survei Indikator Politik Indonesia pada 2021 memperlihatkan hanya 6,8 persen dari responden yang merasa dekat dengan partai.

Partai-partai yang ada kerap dipandang hanya mewakili kepentingan kalangan tertentu, bahkan dalam momen-momen tertentu dianggap tidak mewakili sama sekali kepentingan masyarakat.³⁹² Persoalan yang ada pada partai-partai sesungguhnya lebih kompleks dari kedekatan dengan masyarakat. Masalah kedekatan itu terjadi karena eksistensi dan keberlanjutan partai lebih bergantung

³⁹² Firman Noor, *Pemilu sebagai Ajang Mengembalikan Marwah Partai*, *Harian Kompas*, 15 Agustus 2022, hlm. 6

pada jaringan korporasi elit ketimbang jaringan akar rumput. Partai saat ini berada dalam posisi ketergantungan timbal balik dengan para donor atau investor politik, yang tentu saja mengharapkan imbalan manakala partai-partai itu berkuasa (Crouch, 2012). Masalah membangun kedekatan dengan khalayak ini tampaknya juga berpotensi terjadi pada partai-partai baru saat ini. Ini mengingat banyak partai yang ditopang oleh SDM yang masih dalam tahap belajar dalam membangun kedekatan dengan publik. Situasi ini diperburuk dengan problem partai-partai dalam membangun komunikasi publik. Akar persoalannya adalah karena partai-partai cenderung memosisikan diri sebagai penjual produk dan berbicara satu arah layaknya iklan ketimbang memperlakukan publik sebagai mitra dialog yang seimbang (Dommet, 2015).³⁹³

Pendekatan yang dilakukan itu menyebabkan komunikasi menjadi kering dan tidak menggugah apalagi memberikan pemahaman mengenai hakekat kehidupan politik secara mendalam. Selain itu, partai-partai yang ada saat ini kerap dikritik sebagai lembaga yang terlihat elitis. Alih-alih menjadi lembaga yang kesehariannya menjalankan prinsip-prinsip demokrasi, situasi internal di partai terasa demikian dikendalikan oleh elit-elit partai. Pengelolaan partai saat ini adalah sumber persoalan karena pada akhirnya memosisikan tokoh-tokoh utama partai demikian berkuasa dan menentukan, yang kemudian menyebabkan demokrasi internal di beberapa partai menjadi terganggu. Dampaknya adalah watak demokrasi tidak benar-benar kokoh mewujud di dalam partai. Sikap permisif dalam berpolitik yang mereduksi esensi demokrasi pun kerap terjadi

³⁹³ *Ibid*

dalam kehidupan politik kita. Kaderisasi yang seadanya juga akar persoalan lain, terutama terkait dengan bagaimana kader-kader yang memaknai politik dengan segenap kompleksitas di dalamnya. Kondisi menyebabkan ideologisasi dan pemahaman nilai-nilai idealisme menjadi seadanya, yang akhirnya berkontribusi dalam terbangunnya pemahaman kader yang melenceng dalam menjalankan perannya dalam kehidupan politik, termasuk dalam ajang pemilu. Sayangnya, kondisi ini beriringan dengan godaan oligarki yang terus menguat dalam memfasilitasi kehidupan politik yang kian mahal dan pragmatis itu. Atmosfer kepolitikan saat ini tak terlepas dari peran oligark. Ini adalah sebuah paradoks di mana desain kepolitikan yang demokratis justru memfasilitasi keberadaan oligark. Ini karena biaya politik yang semakin tinggi dan ketidakmandirian keuangan partai ataupun para politisi, serta pemahaman politik masyarakat yang terus tergerus oleh pragmatisme. Demokrasi kita pun menjadi mentah secara substansial karena terus berpengaruhnya oligarki dalam kehidupan kita. Tak mengherankan Indonesia menjadi salah satu contoh bagaimana demokrasi dan oligarki dapat saling menghidupi.³⁹⁴

Keinginan untuk dapat diketahui dan menarik perhatian publik tentu mendorong partai- partai untuk memiliki performa lebih baik, apakah dalam soal keorganisasiaan, ketokohan, atau perilakunya, termasuk kemandirian dari oligark. Partai juga akan lebih banyak mengambil inisiatif dan melakukan kiprah di tengah-tengah masyarakat agar muncul kedekatan yang lebih solid. Apalagi dengan sistem pemilihan daftar terbuka yang diberlakukan saat ini tentu

³⁹⁴ *Ibid*

mendorong para kader partai lebih meluaskan pengaruhnya di masyarakat. Pemilu secara substansi akan mengalami stagnasi kualitas berkepanjangan. Hal ini karena kualitas pemilu pada akhirnya tidak terlepas dari perilaku para pesertanya. Seberapa keras kita membangun mekanisme pemilu yang baik, penguatan kapasitas ataupun idealisme penyelenggara hingga pendewasaan para pemilih, manakala situasi tidak kunjung banyak berubah dari sisi partai sebagai aktor utamanya, maka potensi stagnasi itu selalu terbuka.³⁹⁵

Kemudian, yang tak kalah pentingnya adalah partai politik di Indonesia masih mengalami hambatan dalam persoalan pendanaan untuk memutar roda organisasi partai politik, sehingga hal ini akan mempersulit tercapainya cita-cita partai politik yang melembaga dalam sistem demokrasi di Indonesia. Pendanaan partai politik yang mengusung para calon haruslah benar-benar jelas. Secara praksis, keberadaan partai secara faktual hanya bergaung seolah menjadikan rakyat sebagai tema sentral jelang kampanye dan atau saat kampanye dilakukan melalui kegiatan sosial, event olahraga, demonstrasi ataupun tampilan live service lainnya yang menjadikan rakyat sebagai komoditas. Namun, ketika telah terpilih menjadi wakil rakyat dan bahkan berada pada lingkungan elit kekuasaan, kadang mereka menestapakan harapan rakyat yang terbuai oleh setumpuk janji di tengah hingar-bingar hajatan demokrasi lima tahunan tersebut. Bahkan dalam beberapa kasus hukum misalnya antar elit terkesan saling melindungi, menutupi kesalahan dan ironisnya melakukan korupsi berjamaah.³⁹⁶

³⁹⁵ *Ibid*

³⁹⁶ Laurensius Arliman S, *Keterbukaan Keuangan Partai Politik Terhadap Praktik Pencucian Uang Dari Hasil Tindak Pidana Korupsi*, Jurnal Cita Hukum , Fakultas Syariah dan Hukum UIN Jakarta, Vol 4 No 2 Desember 2016, hlm. 4.

Menurut Undang- Undang Partai Politik sumber keuangan partai politik adalah iuran anggota, penyumbang, dan bantuan negara. Sejak warga negara dibebaskan mendirikan partai politik menjelang pemilu 1999 hingga pemilu 2009 belum ada satu partai politik pun berhasil mengumpulkan iuran anggota. Kebanyakan dana partai datang dari penyumbang, baik penyumbang perseorangan maupun badan usaha. Namun, jika daftar penyumbang partai politik dan daftar penyumbang dana kampanye yang dilaporkan ke Komisi Pemilihan Umum (KPU) ditelusuri, jumlah dana yang dilaporkan tersebut tidak seberapa dibandingkan dengan perkiraan biaya riil partai politik per tahun atau biaya kampanye pada masa pemilu. Selama ini, semua partai politik di Indonesia sebenarnya sudah memiliki sumber dana yang tetap. Dana itu antara lain dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), iuran anggota legislatif di DPR ataupun DPRD, dan kontribusi dari calon-calon kepala daerah yang berkontestasi dalam pemilihan kepala daerah. Selain itu juga sumbangan dari pengusaha yang bersimpati terhadap partai politik yang bersangkutan. Jumlah bantuan APBN untuk parpol berdasarkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 5/2009 jo PP N 83/2012 tentang Bantuan Kepada Partai Politik sebesar Rp 108 per suara. Jumlah ini dinilai oleh banyak pihak terlalu kecil.³⁹⁷ Karena anggaran bantuan keuangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang kecil ini tidak mampu membiayai kebutuhan partai politik yang sangat besar sehingga partai politik mencari sumber dana yang lain

³⁹⁷ Imam Anshori Saleh, *Korupsi atas Nama Partai*, Kompas, 3 November 2016, hlm 7.

yang tak sah dan melanggar hukum, termasuk kader parpol melakukan tindak pidana korupsi yang merugikan keuangan negara yang tak sedikit.



BAB V

REKONSTRUKSI REGULASI PENGUJIAN ANGGARAN DASAR DAN ANGGARAN RUMAH TANGGA PARTAI POLITIK DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA BERBASIS NILAI KEADILAN

A. Perbandingan Pengaturan Pengujian Peraturan Perundang- Undangan di Amerika Serikat (AS), Malaysia, dan Turki

Dalam BAB V ini peneliti juga akan memaparkan perbandingan pengaturan tentang pengujian peraturan perundang-undangan di 3 (tiga) buah negara, yakni Negara Amerika Serikat (AS), Malaysia dan Turki. Dengan penjelasan sebagai berikut:

1. Amerika Serikat

Pertimbangan negara Amerika Serikat (AS) dijadikan sebagai negara perbandingan dalam penelitian ini disebabkan karena 2 (dua) hal penting. Pertama, Negara Amerika Serikat (AS) merupakan contoh negara yang merupakan tempat asal-muasal pertama kali kasus pengujian Undang-Undang terhadap UUD AS dalam kasus *Marbury Vs Madison*. Pengaturan tentang pengujian UU terhadap UUD AS tidak ada dalam Konstitusi AS, namun Ketua Mahkamah Agung (MA) Jhon Marshall ketika itu tetap memutus kasus *Marbury Vs Madison*, dengan salah satu pertimbangan yakni hakim bersumpah lebih mentaati konstitusi dan mempunyai penghormatan yang tinggi terhadap konstitusi, Kedua, negara Amerika Serikat (AS) adalah negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial. Menurut Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, latar belakang negara AS menganut sistem presidensial adalah kebencian rakyat terhadap pemerintahan Raja George III, sehingga mereka tidak menghendaki

bentuk negara monarki, dan untuk mewujudkan kemerdekaannya dari pengaruh Inggris, maka mereka lebih suka mengikuti jejak Montesqieu dengan mengadakan pemisahan kekuasaan, sehingga tidak ada kemungkinan kekuasaan yang satu akan melebihi kekuasaan yang lainnya, karena dalam trias politika terdapat sistem *cheks and balances*.³⁹⁸ Tak kala pentingnya, AS sendiri dikenal dengan negara yang menggunakan ideologi liberal. Liberalisme adalah salah satu dari beberapa macam ideologi yang dikenal di belahan negara. Paham liberal di AS disebut liberalisme modren atau liberalisme baru. Liberalisme adalah satu paham yang menghendaki adanya suatu kebebasan individu dalam segala bidang, baik bidang politik, ekonomi maupun agama. Menurut paham ini titik pusat dalam kehidupan adalah individu. Karena ada individu maka masyarakat dapat tersusun, karena ada individu pula maka negara terbentuk. Sehingga masyarakat atau negara harus melindungi kebebasan dan kemerdekaan individu. Tiap-tiap individu harus memiliki kebebasan dan kemerdekaan dalam bidang politik, ekonomi maupun agama.³⁹⁹

Sementara sistem kepartaian yang dianut oleh Amerika Serikat adalah sistem dwipartai (dua partai). Partai yang sering berlaga dalam pemilu Amerika Serikat (AS) yang digelar sekali 4 tahun itu adalah partai Republik dan Partai Demokrat. Di Amerika Serikat (AS) sesungguhnya bukan hanya dua partai tersebut, tetapi banyak partai lain. Namun, yang selalu ikut dalam pemilihan umum di Amerika Serikat hanya dua partai tersebut, yakni partai Republik dan

³⁹⁸ Moh. Kusnardi & Harmaily Ibrahim, Pengantar Hukum Tata Negara, dalam Emy Hajar Abrar, Rekonstruksi Asas Partai....., *Op.Cit*, hlm. 203.

³⁹⁹ Moh. Kusnardi & Harmaily Ibrahim, Pengantar Hukum Tata Negara, dalam Emy Hajar Abrar, Rekonstruksi Asas Partai...., *Op.Cit*, hlm. 204

Partai Demokrat. Kedua partai tersebutlah yang meramaikan kontestasi pemilu di Amerika Serikat (AS) dan karena hanya ada dua parpol maka sistem kepartaian negara tersebut selalu ada partai yang memerintah dan partai yang oposisi. Jika partai Demokrat memerintah maka partai Republik menjadi partai yang oposisi. Di negara Amerika Serikat (AS) tidak dikenal lembaga kekuasaan kehakiman Mahkamah Konstitusi (MA) dan negara AS hanya ada lembaga Mahkamah Agung (MA) dan negara Amerika Serikat (AS) tidak membuat lembaga khusus yang berwenang untuk menguji UU terhadap UUD AS, tetapi pengujian UU terhadap UUD AS menjadi kewenangan Mahkamah Agung (MA) Amerika Serikat.

Partai Republik adalah partai yang konsen memperjuangkan RUU tentang Senjata Api di Amerika Serikat (AS). Para anggota parlemen mencapai kesepakatan dalam pasal untuk mendorong negara bagian untuk mengadopsi undang-undang "red flag" yang dapat menarik senjata api dari orang yang dianggap berbahaya. Undang-undang ini juga memberi anggaran pada negara bagian untuk menggunakan intervensi demi mencapai hasil yang sama. Kelompok bipartisan di Senat berusaha membuat kesepakatan untuk meredakan kekerasan senjata api. Setelah penembakan massal yang menewaskan 19 anak-anak dan dua guru di sekolah dasar di Uvalde, Texas. Kurang dua pekan setelah 10 orang tewas dibunuh di toko swalayan di Buffalo, New York.⁴⁰⁰ Namun, antara partai Demokrat memiliki basis isu yang sangat mencolok yang diperjuangkan oleh kedua partai tersebut. Partai Demokrat lebih pro pada rakyat atau pada

⁴⁰⁰<https://www.republika.co.id/berita/rdvim8335/partai-republik-dukung-rancangan-undangundang-senjata-api>, diakses pada tanggal 24 Agustus 2022, pukul 17.00 WIB.

masyarakat yang kurang berpendidikan, punya pendapat yang rendah dan tidak suka konflik, dan ini menjadi isu dalam kampanye partai Demokrat, sementara partai Republik cenderung pro kekuatan pemerintah.⁴⁰¹ Setidaknya, ada tiga alasan Negara Amerika Serikat (AS) hingga kini tetap memakai sistem kepartaian *dwiparty system*. Pertama, ideologi masyarakat AS kurang berminat dengan perbedaan ideologis sebagaimana Eropa. Ini menjadi tidak cocok dengan semangat awal AS. Mereka tidak mau terlalu banyak kepercayaan, pandangan, masukan terhadap pemerintahan, Kedua, sistem pemilihan, dimana menggunakan single member district yang didalamnya pemilihan di setiap distrik hanya ada 1 kursi untuk diperebutkan. Kemudian juga ada prinsip dimana pemilik suara terbanyak secara majemuk. Ketika banyak partai politik akan menyulitkan sistem pemilihan ini, Ketiga, aturan yang memberatkan, adanya penentuan negara bagian memang menghalangi calon independen atau calon dari partai ketiga. Bisa jadi mencalonkan namun, bisa jadi ia tak bisa bersanding dalam debat calon presiden atau wapres. Sehingga ini menjadi hambatan bagi calon dari selain dua partai.⁴⁰² Dua partai di negara Amerika Serikat (AS) memiliki karakter pendukung masing-masing, yakni Partai republik, partai ini cenderung memiliki kebijakan yang kontroversial dan lebih attacking, ke negara Timur Tengah, pendekatannya invasi. Mereka cenderung realis, menyelesaikan masalah melalui fisik bukan diplomasi. Cenderung pada hard diplomacy. Republik lebih banyak mendapat dukungan dari pengusaha, profesional, sarjana, protestan, sehingga dipandang seringkali republik

⁴⁰¹<https://www.kompasiana.com/aliyahamida/6189ef462a960957293f3692/perkembangan-partai-politik-di-amerika-serikat>, diakses tanggal 24 Agustus 2022, pukul 17.00 WIB

⁴⁰²<https://www.kompasiana.com/aliyahamida/6189ef462a960957293f3692/perkembangan-partai-politik-di-amerika-serikat>, diakses tanggal 24 Agustus 2022, pukul 17.00 WIB

ini lebih berpendidikan pendukungnya. Itulah mengapa Trump terpilih menjadi suatu hal yang logis. Tapi secara historis ternyata ia adalah kader partai demokrat, tapi ia kecewa dengan partainya dan pindah ke republik. Menggelontorkan banyak dana disana dan diusung sebagai calon disana. Yang mendukung kemenangan di republik salah satunya ialah dukungan dari perusahaan-perusahaan besar.⁴⁰³

Sementara Partai Demokrat memiliki pendukung kelompok/kaum kaum minoritas, buruh, pendidikan rendah, kaum muda, liberal, kulit hitam, yahudi, katolik dan para aktivis lingkungan. Ada ciri khusus dalam demokrat, ada kultur bahwa di dalam demokrat menjadi wadah bagi berbagai kepentingan, dimana ada sekelompok demokrat yang tinggal di sub urban (desa bagian pinggir, berbatasan dengan kota) dan juga di wilayah yang cukup terkucilkan.⁴⁰⁴ Kemudian, terkait dengan model “*judicial review*” menurut tradisi Amerika Serikat didasarkan atas pengalaman Mahkamah Agung Amerika Serikat dalam memutus perkara Marbury versus Madison pada tahun 1803. Dalam model ini, pengujian konstiusionalitas (*constititutional review*) dilakukan oleh sepenuhnya oleh Mahkamah Agung dengan status sebagai “the Guardian of the Constitution”. Di samping itu, menurut doktrin yang emudian biasa juga disebut sebagai doktrin Jhon Marshall (Jhon Marshall doctrine), judicial review juga dilakukan atas persoalan-persoalan konstiusionalitas oleh semua pengadilan biasa melalui prosedur yang dinamakan pengujian terdesentralisasi atau pengujian tersebar (*a decentralized or diffuse or dispersed review*) di dalam perkara yang diperiksa di pengadilan biasa

⁴⁰³<https://www.kompasiana.com/aliyahamida/6189ef462a960957293f3692/perkembangan-partai-politik-di-amerika-serikat>, diakses tanggal 24 Agustus 2022, pukul 17.00 WIB

⁴⁰⁴<https://www.kompasiana.com/aliyahamida/6189ef462a960957293f3692/perkembangan-partai-politik-di-amerika-serikat>, diakses tanggal 24 Agustus 2022, pukul 17.00 WIB

(*incidenter*). Artinya, pengujian demikian itu, tidak bersifat institusional sebagai perkara yang berdiri sendiri, melainkan termasuk dalam perkara lain yang sedang diperiksa oleh hakim dalam semua lapisan pengadilan. Pengujian konstitusional yang dilakukan secara tersebar itu bersifat spesifik dan termasuk termasuk kategori “*a posteriori review*”.

Ada pun Mahkamah Agung dalam sistem tersebut menyediakan mekanisme untuk kesatuan sistem sebagai keseluruhan (*the uniformity of jurisdiction*) dan dalam sistem yang tersebar, putusan-putusan yang diambil hanya mengikat para pihak yang bersengketa dalam perkara yang bersangkutan (*inter partes*), kecuali dalam kerangka prinsip “*stare decisis*” yang mengharuskan pengadilan di kemudian hari terikat untuk mengikuti putusan serupa yang telah diambil sebelumnya oleh hakim lain atau dalam kasus lain. Pada pokoknya, putusan mengenai inkonstitusionalitas suatu undang-undang bersifat deklaratoir dan retrospektif (*declaratory and retrospektif*), yaitu bersifat “*ex tunc*” dengan akibat “*pro praeterito*” yang menimbulkan efektif retroaktif ke belakang. Tak hanya itu, dari segi kelembagaannya, sistem pengujian konstitusionalitas yang dilakukan oleh Mahkamah Agung Amerika Serikat ini jelas berbeda pula dari tradisi “*common law*”, peranan hakim penting dalam proses pembentukan hukum menurut asas “*precedent*”.

Bahkan hukum dalam sistem “*common law*” itu biasa disebut sebagai “*judge-made law*” atau hukum buatan para hakim. Oleh karena itu, ketika Jhon Marshall memprakarsai praktik pengujian konstitusionalitas undang-undang oleh Mahkamah Agung dan bahwa sejak masa-masa sebelumnya pun para hakim di

semua tingkatan di Amerika Serikat memang telah mewarisi tradisi pengujian atau mengesampingkan berlakunya sesuatu undang-undang yang dinilai bertentangan dengan cita keadilan dalam memeriksa setiap perkara yang dihadapkan kepada mereka, dan bahwa peranan hakim di Amerika Serikat sangat besar. Jumlah undang-undang dalam tradisi Common law yang dianut oleh Amerika Serikat tentu tidak sebanyak yang terdapat dalam tradisi “civil law” di Eropa Continental yang dari waktu ke waktu lembaga parlemennya terus memproduksi peraturan-peraturan tertulis. Sehingga di Amerika Serikat penerapan sistem *judicial review* atau *constitutional review* itu tidak memerlukan lembaga baru, melainkan cukup dikaitkan dengan fungsi Mahkamah Agung yang sudah ada. Mahkamah Agung inilah yang selanjutnya akan bertindak dan berperan sebagai pengawal ataupun pelindung Undang-Undang Dasar (*the Guardian or the Protector of the Constitution*).⁴⁰⁵

Menurut Bagir Manan kekuasaan kehakiman yang melakukan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan dan tindakan pemerintahan (tindakan eksekutif) berbeda-beda. Di Amerika Serikat ada pada semua lingkungan peradilan, baik federal maupun negara bagian, baik peradilan tingkat pertama, peradilan banding, maupun peradilan “kasasi”.⁴⁰⁶ Di beberapa negara, dibentuk mahkamah khusus untuk menguji peraturan perundang-undangan. Adanya mahkamah khusus inilah yang sesungguhnya berkaitan dengan susunan kekuasaan

⁴⁰⁵ Jimly Asshidiqie, *Model-model Pengujian Konstitusional*,*Op.cit*, hlm. 45-47.

⁴⁰⁶ Bagir Manan, *Kekuasaan Kehakiman Republik Indonesia dalam Machmud Aziz, Pengujian Peraturan Perundang-Undangan dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia* <https://media.neliti.com/media/publications/108156-ID-pengujian-peraturan-perundang-undangan-d.pdf>, di akses tanggal 25 Agustus 2022, pukul 12.00 WIB.

kehakiman. Sedangkan kewenangan menguji seperti terdapat di Amerika Serikat, atau Indonesia, tidak mempengaruhi susunan kekuasaan kehakiman.⁴⁰⁷

2. Malaysia

Pertimbangan negara Malaysia dijadikan sebagai negara perbandingan dalam penelitian ini disebabkan karena 2 (dua) hal penting. Pertama, Negara Malaysia merupakan negara serumpun yang memiliki kedekatan geografis dengan negara Indonesia, Kedua, negara Malaysia merupakan negara yang menganut sistem hukum *anglo saxon* dengan sistem *common law*-nya. Negara Malaysia merupakan bekas jajahan negara Inggris. Sehingga sistem hukum yang dianut oleh negara Malaysia sama dengan sistem hukum negara Inggris yang lebih mengutamakan peraturan yang tak tertulis seperti putusan hakim dan konvensi ketatanegaraan.

Malaysia adalah negara federal yang terdiri dari tiga belas negara bagian dan tiga wilayah persekutuan di Asia Tenggara. Rukun Negara adalah ideologi nasional negara Malaysia yang dibentuk pada 31 Agustus 1970 oleh Dewan Gerakan Negara, yaitu setahun setelah terjadinya tragedi 13 Mei 1969 yang menghancurkan persatuan ketentraman negara.⁴⁰⁸ Ideologi Malaysia sebagaimana yang telah disepakati bersama yakni Rukun Negara terbagi atas dua bagian. Bagian Pertama menggariskan objektif masyarakat Malaysia yang dibentuk:⁴⁰⁹

⁴⁰⁷ Machmud Aziz, *Pengujian Peraturan Perundang-Undangan dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia* <https://media.neliti.com/media/publications/108156-ID-pengujian-peraturan-perundang-undangan-d.pdf>, di akses tanggal 25 Agustus 2022, pukul 12.00 WIB

⁴⁰⁸ Emy Hajar Abrar, *Rekonstruksi Asas Partai... ..*, *Op.Cit*, hlm. 208.

⁴⁰⁹ Emy Hajar Abrar, *Rekonstruksi Asas Partai... ..*, *Op.Cit*, hlm. 208-209

- a. Mencapai perpaduan yang lebih erat dalam kalangan seluruh masyarakat;
- b. Memelihara satu cara hidup yang demokratik;
- c. Menciptakan satu masyarakat yang adil dimana kemakmuran negara dapat dinikmati bersama secara adil dan saksama;
- d. Membentuk satu sikap yang liberal terhadap tradisi kebudayaan yang kaya dan berbagi-bagi corak; dan
- e. Membina sebuah masyarakat progresif yang akan menggunakan sains dan teknologi moden;

Pada bagian kedua menggariskan lima prinsip Rukun Negara yang dibentuk:⁴¹⁰

- a. Kepercayaan pada Tuhan
- b. Kesetiaan kepada raja dan negara;
- c. Keluruhan pelebagaan
- d. Kedaulatan undang-undang
- e. Kesopanan dan kesusilaan;

Dalam sistem ketatanegaraan negara Malaysia, tidak membatasi wewenang lembaga kekuasaan kehakiman menguji UU. Pada negara ini, semua peraturan perundang-undangan dan tindakan pemerintahan dapat diuji oleh lembaga kekuasaan kehakiman. Undang-undang Malaysia boleh dibahagi kepada dua jenis undang-undang yakni undang-undang bertulis dan adat kebiasaan. Undang-undang bertulis ialah undang-undang yang digubal

⁴¹⁰ Emy Hajar Abrar, *Rekonstruksi Asas Partai.....*, *Op.Cit*, hlm. 209

dalam perlembagaan atau dalam perundangan. Adat kebiasaan adalah undang-undang yang tidak terkandung dalam mana-mana statut serta boleh didapati dalam keputusan. Ini dikenali sebagai *common law* atau undang *case law*. Dalam situasi-situasi di mana tiada undang-undang yang menentukan keadaan tertentu, maka undang Malaysia boleh digunakan. Jika tiada undang Malaysia, maka digunakan undang Inggeris. Ada juga kes-kes Australia, India, dan Singapura yang digunakan sebagai kuasa yang meyakinkan.⁴¹¹ Mahkamah Persekutuan Malaysia adalah lembaga peradilan tertinggi dan pengadilan tingkat banding terakhir di Malaysia. Mahkamah Persekutuan terletak di Istana Kehakiman di Putrajaya. Mahkamah Persekutuan didirikan pada masa kemerdekaan Malaya pada tahun 1957 dan diberi nama Mahkamah Persekutuan pada tahun 1994.⁴¹²

Pemerintahan dijalankan oleh seorang perdana menteri yang ditunjuk langsung oleh Yang-di Pertuan Agong atau Raja Malaysia. Bentuk negara Malaysia adalah negara federal yang memiliki 13 negara bagian (Johor, Kedah, Kelantan, Melaka, Negeri Sembilan, Pahang, Perak Perlis, Pulau Pinang, Selangor, Terengganu, Sabah, lalu Serawak) dan 3 wilayah persekutuan (Labuan, Putrajaya, lalu Kuala Lumpur). Malaysia juga menerapkan konsep pemisahan kekuasaan, yaitu adanya lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Ketiga

⁴¹¹ https://ms.wikipedia.org/wiki/Undang-undang_Malaysia, diakses tanggal 25 Agustus 2022, pukul 17.00 WIB

⁴¹² <https://www.google.com/search?q=Mahkamah+Agung+Malaysia&oq=Mahkamah+Agung+Malaysia+&aqs=chrome..69i57j0i22i30.5378j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8>, diakses tanggal 25 Agustus 2022, pukul 13.00 WIB

lembaga ini berada di tingkat parlemen pusat maupun di parlemen negara bagian⁴¹³

Mahkamah Persekutuan Malaysia atau Mahkamah Federal Malaysia adalah lembaga peradilan tertinggi dan pengadilan tingkat banding terakhir di Malaysia. Mahkamah Persekutuan terletak di Istana Kehakiman di Putrajaya. Mahkamah Persekutuan didirikan pada masa kemerdekaan Malaya pada tahun 1957 dan diberi nama Mahkamah Persekutuan pada Tahun 1994. Awal mula dari Mahkamah Persekutuan adalah dibentuknya Pengadilan Kehakiman Pulau Pangeran Wales (sekarang Penang), Singapura, dan Malaka melalui Piagam Keadilan Kedua yang dikeluarkan oleh Raja George IV sebagai surat paten pada tanggal 27 November 1826. Pengadilan tersebut dipimpin oleh Gubernur Negeri-Negeri Selat dan Anggota Dewan dari tempat pengadilan tersebut diadakan, dan hakim lainnya yang disebut Pencatat (*Recorder*). Piagam Keadilan Ketiga yang diterbitkan pada tanggal 12 Agustus 1855 mengubah struktur pengadilan, yaitu dengan menambahkan dua hakim Pencatat, satu hakim Pencatat untuk Pulau Pangeran Wales dan yang lainnya untuk Singapura dan Malaka. Setelah pemulihan Negeri-Negeri Selat menjadi koloni Mahkota yang berlaku mulai tanggal 1 April 1867, Pengadilan Kehakiman digantikan oleh Mahkamah Agung Negeri-Negeri Selat. Gubernur dan Anggota Dewan diberhentikan dari jabatan hakim di Pengadilan. Perubahan lebih lanjut terhadap susunan Mahkamah Agung dibuat pada tahun 1873. Mahkamah tersebut terdiri dari dua divisi yaitu Hakim

⁴¹³ M.Roby Pramana, *Perbandingan Terhadap Kewenangan Mahkamah Lembaga Mahkamah Konstitusi di Indonesia dengan Lembaga Konstitusi Federal Malaysia Dalam Sistem Ketatanegaraan*, Skripsi di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara <http://repository.umsu.ac.id/bitstream/handle/>, diakses pada tanggal 8 Oktober 2022, pukul 11. 00 WIB.

Agung dan Hakim Puisne Senior membentuk divisi Pengadilan Singapura dan Malaka, sementara Hakim Penang dan Hakim Puisne Junior membentuk divisi Penang. Mahkamah Persekutuan Malaysia atau Mahkamah Federal Malaysia adalah lembaga peradilan tertinggi dan pengadilan tingkat banding terakhir di Malaysia. Mahkamah Persekutuan terletak di Istana Kehakiman di Putrajaya. Mahkamah Persekutuan didirikan pada masa kemerdekaan Malaya pada tahun 1957 dan diberi nama Mahkamah Persekutuan pada Tahun 1994. Awal mula dari Mahkamah Persekutuan adalah dibentuknya Pengadilan Kehakiman Pulau Pangeran Wales (sekarang Penang), Singapura, dan Malaka melalui Piagam Keadilan Kedua yang dikeluarkan oleh Raja George IV sebagai surat paten pada tanggal 27 November 1826.⁴¹⁴ Struktur kehakiman di Malaysia terdiri dari Mahkamah Persekutuan (*Federal Court*) dan di bawah itu Mahkamah Banding atau Mahkamah Rayuan (*Appeal Court*). Kemudian di bawah kedua Mahkamah tersebut Mahkamah Tinggi Malaya (*High Court of Malaya*), yang berada di Kuala Lumpur dan Mahkamah Tinggi Sabah dan Serawak (*High Court of Sabah and Serawak*), yang berada di tempat kedudukan oleh Raja (Yang Dipertuan Agung). Selanjutnya di bawah Mahkamah Tinggi tersebut ada Mahkamah Rendah (Session court), Mahkamah Mejistret dan Mahkamah Juvenile (*Magistrate's Court/Juvenile Court*), serta Mahkamah Penghulu.⁴¹⁵

⁴¹⁴ M.Roby Pramana, *Perbandingan Terhadap Kewenangan Mahkamah Lembaga Mahkamah Konstitusi di Indonesia dengan Lembaga Konstitusi Federal Malaysia Dalam Sistem Ketatanegaraan*, Skripsi <http://repository.umsu.ac.id/bitstream/handle/>, diakses pada tanggal 8 Oktober 2022, pukul 11.00 WIB

⁴¹⁵ M.Roby Pramana, *Perbandingan Terhadap Kewenangan Mahkamah Lembaga Mahkamah Konstitusi di Indonesia dengan Lembaga Konstitusi Federal Malaysia Dalam Sistem Ketatanegaraan*, Skripsi di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara

Persamaan fungsi peradilan bahwa Mahkamah Konstitusi Federal Malaysia memiliki persamaan dengan sistem Peradilan di Indonesia, karena seperti Malaysia, Indonesia juga mengenal sistem peradilan umum dan khusus seperti pengadilan anak, pengadilan HAM, pengadilan tindak pidana korupsi, pengadilan pajak, pengadilan niaga, dan sebagainya dan demikian pula di berlakukannya sistem pertingkatan badan peradilan seperti Mahkamah Agung sebagai badan peradilan tertinggi, kemudian pengadilan tinggi dan pengadilan negeri. Kewenangan Mahkamah Konstitusi Federal Malaysia memiliki yurisdiksi asli eksklusif sebagaimana diatur dalam Konstitusi Malaysia yaitu menentukan apakah undang-undang yang dibuat oleh DPR atau oleh badan legislatif dan Memutuskan sengketa pertanyaan lain antara Serikat Federasi antara Federasi dan Negara, dan dalam sengketa seperti Pengadilan Federal dapat memberikan hanya penghakiman deklaratior. Kedudukan Mahkamah Konstitusi Federal Malaysia dalam sistem ketatanegaraan memiliki yurisdiksi asli yang sama dengan Pengadilan Tinggi Perbedaan fungsi peradilan antara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Mahkamah Konstitusi Federal Malaysia yang mendasar adalah independensi badan peradilan yang merdeka. Di Malaysia kekuasaan peradilan tetap di bawah kuasa Raja Yang di-Pertuang Agong. Sedangkan di Indonesia kekuasaan kehakiman beserta badan-badan peradilannya merupakan kekuasaan 70 71 yang merdeka. Persamaan fungsi peradilan bahwa Mahkamah Konstitusi Federal Malaysia memiliki persamaan dengan sistem Peradilan di Indonesia, karena seperti Malaysia, Indonesia juga mengenal sistem peradilan

<http://repository.umsu.ac.id/bitstream/handle/>, diakses pada tanggal 8 Oktober 2022, pukul 11. 00 WIB

umum dan khusus seperti pengadilan anak, pengadilan HAM, pengadilan tindak pidana korupsi, pengadilan pajak, pengadilan niaga, dan sebagainya dan demikian pula di berlakukannya sistem peningkatan badan peradilan seperti Mahkamah Agung sebagai badan peradilan tertinggi, kemudian pengadilan tinggi dan pengadilan negeri.⁴¹⁶

3. Turki

Pertimbangan negara Turki dijadikan sebagai negara perbandingan dalam penelitian ini disebabkan karena 2 (dua) hal penting. Pertama, Negara Turki dalam kekuasaan kehakimannya memiliki kesamaan dengan negara Indonesia yang mempunyai lembaga kekuasaan kehakiman berupa Mahkamah Konstitusi (MK) sebagai lembaga yang berwenang menguji peraturan perundang-undangan terhadap UUD Turki, kedua, Negara Turki dalam konstitusinya tidak memberikan kewenangan untuk menguji peraturan perundang-undangan kepada Mahkamah Agung (MA) dan berbeda dengan Amerika Serikat (AS) yang lembaga kekuasaan kehakimannya bertumpu kepada Mahkamah Agung (MA). Malaysia juga tidak memiliki Mahkamah Konstitusi (MK).

Negara Turki pada awalnya adalah negara berbentuk kesultanan dengan sebutan Turki Usmani. Kesultanan Turki yang dibangun oleh bangsa-bangsa dari Turkistan melalui pengaruh ajaran Islam sanggup mempertahankan

⁴¹⁶ M.Roby Pramana, *Perbandingan Terhadap Kewenangan Mahkamah Lembaga Mahkamah Konstitusi di Indonesia dengan Lembaga Konstitusi Federal Malaysia Dalam Sistem Ketatanegaraan*, Skripsi di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara <http://repository.umsu.ac.id/bitstream/handle/>, diakses pada tanggal 8 Oktober 2022, pukul 11. 00 WIB.

eksistensinya sekitar 900 tahun dari 1055-1924 M.⁴¹⁷ Turki dalam menjalankan sistem pemerintahannya menggunakan sistem Islam yang bersumber dari Alquran dan Sunah. Dengan berbagai konflik politik, pada 29 Oktober 1923 Turki dikuasai oleh pasukan Nasionalis. Turki ketika dipimpin oleh Kemal Attatur berubah menjadi sekularis. Hal itu disebabkan karena pemimpin Turki pada masa tersebut sengaja menjauhkan Turki dari nilai Islam.⁴¹⁸

Turki mengalami perubahan besar dalam sejarah dunia, yakni ketika kekuasaan kesultanan Islam beralih pada negara sekuler atau kemalisme sejak tahun 1923. Kemalisme dikenal juga dengan sebutan Ataturkisme atau enam anak panah, yang kemudian dijadikan sebagai ideologi pendirian Republik Turki. Konstitusi Turki menunjukkan bahwa bentuk tatanan negara di Turki adalah Republik Demokratik Sekular. Sekalipun banyak pihak yang mengatakan model Turki yang sekarang berporos pada tiga pilar utama, yakni Demokrasi, Sekularisme dan Islam. Kehidupan parpol di Turki tampak mengalami banyak perkembangan sejak pendeklarasian sebagai negara Republik pada tahun 1923, reaksi yang muncul pada tahun 1950 yaitu dengan banyaknya parpol. Namun, perlu diketahui bahwa sejak tahun 1923 s.d 1945 negara Turki hanya dikuasai oleh satu partai yaitu Partai Rakyat Republikan.⁴¹⁹

Mahkamah Konstitusi Turki (bahasa Turki: *Anayasa Mahkemesi*) adalah badan hukum tertinggi untuk peninjauan konstitusional di Turki. Mahkamah ini "memeriksa konstitusionalitas, dalam pengertian bentuk dan substansinya, dari

⁴¹⁷ Ahmad Mansur Suryanegara, *Api Sejarah* dalam Emy Hajar Abrar, *Rekonstruksi Asas Partai*....., *Op.Cit*, hlm. 213.

⁴¹⁸ Emy Hajar Abrar, *Rekonstruksi Asas Partai*....., *Op.Cit*

⁴¹⁹ Emy Hajar Abrar, *Rekonstruksi Asas Partai*....., *Op.Cit*, hlm. 214.

semua hukum, dekret yang memiliki kekuatan hukum, dan Aturan-aturan prosedur dari Dewan Nasional Agung Turki" (Pasal 148 dari Konstitusi Turki). Apabila perlu, badan ini juga berfungsi sebagai Mahkamah Agung (bahasa Turki: *Yüce Divan*) untuk mendengarkan kasus apapun yang diangkat mengenai Presiden Republik, anggota-anggota Dewan Menteri, ataupun presiden dan anggota-anggota Pengadilan Tinggi.⁴²⁰

Mahkamah Konstitusi Turki didirikan pada 26 April 1962, sesuai dengan ketentuan konstitusi 1961. Sebelumnya, parlemen memiliki superioritas mutlak sesuai dengan prinsip konstitusional. Saat itu tidak ada lembaga hukum untuk meninjau kembali konstitusionalitas undang-undang yang disahkan oleh parlemen, dan berbagai keputusan dan tindakan pemerintah. Pembatasan dan kontrol terhadap kekuasaan parlemen muncul sebagai kebutuhan yang mendesak ketika pemerintahan Demokrat Parti (1950-1960) di bawah Perdana Menteri Adnan Menderes mulai semakin menyalahgunakan kekuasaan yang mereka peroleh lewat pemilihan umum. Pandangan ini, yang dipromosikan oleh Partai Rakyat Republik yang berposisi dan kaum intelektual, juga dimiliki oleh junta militer yang merebut kekuasaan melalui kudeta militer pada 27 Mei 1960. Dewan konstituante, yang mencakup anggota-anggota junta dan sejumlah anggota dewan perwakilan, menyisihkan satu bagian (Pasal 145-152) untuk pembentukan mahkamah ini dalam rancangan konstitusi yang mereka susun.⁴²¹

⁴²⁰ https://id.wikipedia.org/wiki/Mahkamah_Konstitusi_Turki, diakses pada tanggal 25 Agustus 2022, pukul 17.00 WIB.

⁴²¹ https://id.wikipedia.org/wiki/Mahkamah_Konstitusi_Turki, diakses pada tanggal 25 Agustus 2022, pukul 17.00 WIB.

Komposisi Anggota Mahkamah Konstitusi Turki⁴²²

No	Asal Lembaga	Biasa	Pengganti
1	Pengadilan Banding Tinggi	2	2
2	Dewan Negara	2	1
3	Pengadilan Banding Tinggi Militer	1	
4	Pengadilan Administratif Tinggi Militer	1	
5	Pengadilan Audit	1	
6	Dewan Pendidikan Tinggi	1	
7	Pejabat dan Pengacara Administratif Senior	3	1
	Total	11	4

B. Legal Standing Pemohon Pengujian Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) Partai Politik di Mahkamah Agung

Legal Standing (kedudukan hukum) Pemohon dalam pengujian sebuah produk hukum sangat penting. Bila merujuk pada ketentuan Pasal 51 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi

⁴²² https://id.wikipedia.org/wiki/Mahkamah_Konstitusi_Turki, diakses pada tanggal 25 Agustus 2022, pukul 17.00 WIB.

menegaskan bahwa dalam hal permohonan pengujian undang-undang (PUU) yang dapat bertindak sebagai Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstisionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang. Kerugian konstiusional tersebut merupakan syarat untuk bertindak sebagai pemohon dalam PUU atau disebut *legal standing*. Di dalam praktik Mahkamah Konstitusi menerapkan rincian ketentuan dimaksud dengan syarat antara lain:⁴²³

- a. Adanya hak konstiusional Pemohon yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar 1945;
- b. Bahwa hak konstiusional Pemohon tersebut dianggap oleh pemohon telah dirugikan oleh suatu undang-undang yang diuji;
- c. Bahwa kerugian konstiusional Pemohon yang dimaksud bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. Adanya hubungan sebab-akibat (*casual verband*) antara kerugian dengan berlakunya undang-undang yang dimohonkan untuk diuji;
- e. Adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstiusional yang didalilkan tidak akan atau tidak terjadi lagi;

Bila berkaca pada pemohon yang berhak mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 di Mahkamah Konstitusi. Berdasarkan Pasal 51 ayat (1) Undang- Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi adalah

⁴²³Ahmad Fadlil Sumadi, Achmad Edi Subiyanto, Anna Triningsih, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Perkembangan dalam Parktik*, Depok: Rajawali Pers, 2019, hlm. 77-78.

sebagai berikut: Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu:⁴²⁴

- a. Perorangan warga negara Indonesia;
- b. Kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
- c. Badan hukum publik atau privat; atau
- d. Lembaga negara

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang- Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung dalam Pasal 31A ayat (1) dan ayat (2) menyebutkan bahwa permohonan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang diajukan langsung oleh pemohon atau kuasanya kepada Mahkamah Agung dan dibuat secara tertulis dalam bahasa Indonesia, ayat (2) Permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat dilakukan oleh pihak yang menganggap haknya dirugikan oleh berlakunya peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, yaitu:⁴²⁵

- a. perorangan warga negara Indonesia;
- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang; atau

⁴²⁴ Lihat Pasal 50 ayat (1) Undang-Undang No 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

⁴²⁵ Lihat Pasal 31A ayat (1) dan Ayat (2) Undang-Undang No 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung.

c. badan hukum publik atau badan hukum privat.

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi mengatur *legal standing* (kedudukan hukum) pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar, yang salah satunya adalah jenis pemohonnya adalah perorangan warga negara Indonesia, dan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (MA) mengatur *legal standing* (kedudukan hukum) permohonan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang adalah perorangan warga negara Indonesia. Kedua Undang-Undang diatas (baca: Undang- Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (MK) dan Undang- Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung (MA) belum mengatur tentang siapa yang memiliki *legal standing* (kedudukan hukum) dalam mengajukan permohonan pengujian Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik di Mahkamah Agung (MA). Namun, bila membaca frasa dalam Pasal 31A ayat (2) di atas yang menyebutkan *bahwa Permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat dilakukan oleh pihak yang menganggap haknya dirugikan oleh berlakunya peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang.*

Maka peneliti menemukan karena yang diuji dalam hal ini adalah Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik yang peraturan dasar partai politik itu mengikat seluruh kader-kader partai politik baik

di tingkat pusat maupun daerah, sehingga dengan demikian yang memiliki *legal standing* (kedudukan hukum) untuk menguji Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik di Mahkamah Agung (MA) adalah kader partai politik bersangkutan di semua tingkatan baik di tingkatan pusat maupun daerah yang haknya dirugikan oleh berlakunya Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik bersangkutan.

Sehingga kader partai politiklah yang memiliki *legal standing* (kedudukan hukum) untuk menguji Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik yang diduga atau dinilai bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Hal tersebut didasarkan pada Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik hanya mengikat kader partai politik yang bersangkutan, dan bukan kader partai politik yang lain. Sehingga jika ia merasa dirugikan oleh Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik tersebut maka punya hak untuk mengajukan pengujian peraturan dasar partai politik tersebut untuk diuji oleh Mahkamah Agung (MA). Artinya, tidak akan bisa kader Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P) yang menguji Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) Partai Demokrat (PD) ke Mahkamah Agung (MA). Hal ini dari segi *legal standing* (kedudukan hukum) pasti keliru karena ia bukan kader Partai Demokrat (PD), kader PDI-P-lah yang dapat menguji Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) PDI-P dan kader Partai Demokrat (PD) yang dapat menguji Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) Partai Demokrat. Karena Anggaran Dasar

dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik hanya mengikat kader partai politik yang bersangkutan dan tidak mengikat kader partai lain.

C. Analisis Pentingnya Pengujian Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) Partai Politik Dalam Ketatanegaraan Republik Indonesia

Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) merupakan konstitusi bagi partai politik. Tidak ada partai politik yang tidak memiliki Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART), baik partai politik baru, partai politik parlemen maupun partai politik nonparlemen. Di sanalah ketentuan-ketentuan pokok tentang partai politik diatur mulai dari asas, tujuan, prinsip, cara pengambilan keputusan hingga cara memilih ketua umum partai politik yang berbeda di tiap partai politik. Dalam Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai juga diatur tentang cara pengambilan keputusan tertinggi di partai yang berbeda penyebutannya di tiap-tiap partai. Ada yang menyebutnya dengan kongres, muktamar dan sebutan lainnya. Karena Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) itu sangat penting bagi partai politik maka penting untuk diuji dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, terutama dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik. Pentingnya pengujian itu disebabkan di internal partai politik kerap terjadi perselisihan/konflik yang selama ini terbatas saluran penyelesaiannya. Konflik politik adalah terjadinya kondisi pertentangan atau perbedaan pendapat, persaingan antar individu, kelompok dengan individu, organisasi dengan individu atau organisasi dengan kelompok dalam usaha untuk

memperoleh dan atau mempertahankan sumber-sumber keputusan yang dibuat dan dilaksanakan pemerintah. Konflik yang terjadi adalah konflik internal partai politik dan perpecahan partai politik. Konflik internal partai politik adalah konflik yang terjadi dalam kepengurusan suatu partai politik. Konflik internal partai politik adalah konflik yang terjadi di dalam kepengurusan suatu Partai Politik. Salah satu bentuk perselisihan atau konflik internal Partai Politik yang terjadi saat ini terlihat pada Partai Demokrat. Partai Demokrat adalah salah satu partai besar yang terdapat di Indonesia, berdirinya Partai Demokrat digagas oleh Susilo Bambang Yudhoyono pada tahun 2001, dalam perjalanannya Partai Demokrat sering terjadi konflik internal. Baru-baru ini terjadi konflik perebutan kekuasaan atau kepemimpinan di dalam Partai Demokrat yakni dengan adanya Kongres Luar Biasa (KLB) Partai Demokrat di Deli Serdang, Sumatera Utara pada 5 Maret 2021, yang dilakukan oleh beberapa mantan Kader Partai Demokrat yang telah dipecat oleh Partai Demokrat, yakni Darmizal dan Jhonny Allen Marbun.⁴²⁶ Hasil dari Kongres Luar Biasa tersebut menetapkan Kepala Kantor Staf Kepresidenan Moeldoko sebagai Ketua Umum Partai Demokrat menggantikan Ketua Umum Partai Demokrat saat ini Agus Harimurti Yudhoyono, konflik internal tersebut menjadikan Partai Demokrat terbelah menjadi 2 (dua) kubu yakni; Kubu Moeldoko yang meyakini bahwa hasil dari Kongres Luar Biasa tersebut akan disahkan oleh Kementerian Hukum dan HAM, dan Kubu Ketua Umum Partai Demokrat Agus Harimurti Yudhoyono yang meminta dan memohon kepada

⁴²⁶ Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, dalam Fauziah Fadila, Indarja, Sekar Anggun Gading Pinilih, *Analisis Yuridis Penyelesaian Konflik Internal Partai Politik Berdasarkan Undang-Undang No 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik*, Diponegoro Law Journal, Volume 11 Nomor 2 Tahun 2022.

pemerintah untuk tidak mengesahkan Kongres Luar Biasa tersebut karena dinilai ilegal dan tidak sesuai dengan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Partai Demokrat.⁴²⁷ Konflik yang melanda Partai Demokrat (PD) berawal dari pemecatan empat orang eks kader Partai Demokrat (PD) dan pemecatan itu dilakukan dengan menggunakan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) Partai Demokrat yang dinilai tidak demokratis. Konflik internal partai politik yang bersumber dari Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai tersebut dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia belum ada saluran konstitusionalnya. Saluran konstitusional itu harus dibuat, harus diatur dalam peraturan perundang-undangan, sehingga ia legal dan memperoleh keabsahan konstitusional sebagai sebuah saluran hukum penyelesaian konflik di internal partai politik. Artinya, saluran hukum penyelesaian konflik internal partai itu harus diperluas sehingga tak hanya melalui sidang di Mahkamah Partai atau melalui pengadilan negeri dan bermuara ke Mahkamah Agung.

Agar Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik itu dapat diuji maka ia harus dimasukkan dalam jenis peraturan perundang-undangan terlebih dahulu, karena prinsip pengujian baik pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang dapat dilakukan karena UU dan peraturan di bawah Undang-Undang dimasukkan dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun

⁴²⁷ Fauziah Fadila, Indarja, Sekar Anggun Gading Pinilih, *Analisis Yuridis Penyelesaian Konflik Internal Partai Politik Berdasarkan Undang-Undang No 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik*, Diponegoro Law Journal, Volume 11 Nomor 2 Tahun 2022.

2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana yang diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundangan-undangan.

Partai yang terlibat dalam konflik internal tersebut tentu akan melemahkan semangat kader partai untuk memperjuangkan kepentingan rakyat, dan semakin merusak citra partai di mata pemilih. Padahal, partai politik yang seharusnya bertindak atas nama rakyat namun pada kenyataannya justru berjuang hanya untuk kepentingan para elit partai politik tersebut, sehingga tidak mengherankan saat ini banyak konflik yang terjadi semata-mata untuk mencari kekuasaan, hal tersebut menyebabkan timbulnya suatu konflik dalam internal partai. Didahului dengan perebutan jabatan di internal partai politik dan dampaknya adalah pembekuan kepengurusan partai, pencopotan jabatan dalam kepengurusan partai, pemecatan sebagai anggota partai politik tanpa alasan yang jelas, penerbitan keputusan partai yang tidak prosedural yakni tidak sesuai dengan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai, penyalahgunaan wewenang pengurus partai dan sejenisnya. Akibatnya terdapat anggota partai yang merasa dirugikan hak-haknya oleh keputusan partai politik melakukan perlawanan dan menempuh upaya hukum.⁴²⁸ Upaya hukum yang saat ini pernah ditempuh adalah dengan melakukan uji materi Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai ke Mahkamah Agung.

⁴²⁸ M. Anwar Rachman, *Hukum Perselisihan Partai Politik* dalam Hera Alvina Satriawan, *Kedudukan AD/ART Partai Politik Dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan Terkait Kewenangan Uji Materi Oleh Mahkamah Agung*, Jurnal Hukum Bisnis Commune, Vol 5 Nomor 1 Februari 2022.

Berikut ini diuraikan analisis pentingnya pengujian Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik dalam ketatanegaraan Republik Indonesia.

1. Partai politik merupakan agen utama bagi jalannya demokrasi dan sistem pemerintahan. Lembaga legislatif (DPR RI) yang merupakan representasi partai politik menjadi pusat transformasi politik Indonesia sejak tahun 1998. Sejak amandemen UUD 1945 dilakukan parlemen (DPR/DPRD) dan pemerintah daerah (Pemda) merupakan dua institusi besar yang diberi kekuasaan besar pasca Orde Baru melebihi institusi lain.⁴²⁹ Hampir semua jabatan politik dari rahim parlemen baik jabatan di ranah eksekutif maupun yudikatif dan komisi negara mulai dari jabatan panglima TNI, Kapolri, Gubernur, dan Deputy Bank Indonesia, Duta Besar, Hakim Agung, Hakim Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial, Komisi Pemilihan Umum, Komisi Pemberantasan Korupsi dan lain-lain;⁴³⁰
2. Ada sepuluh pasal dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik yang memerintahkan agar diatur lebih lanjut dalam Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) Partai Politik. Mulai dari Pasal 15 ayat (1) “ Kedaulatan Partai Politik berada di tangan anggota yang dilaksanakan menurut AD dan ART,

⁴²⁹ Stephen Sherlock, *The Parliament In Indonesia, s Decade Of Democracy: People's Forum or Chamber of Cronies*, Agus Riewanto, *Hukum Partai Politik dan Hukum Pemilu di Indonesia Pengaruhnya Terhadap Penyelenggaraan Pemilu Berkualitas dan Sistem Pemerintahan Presidensial Efektif*, Penerbit Thafa Media, 2016, hlm. 323-324.

⁴³⁰ Agus Riewanto, *Hukum Partai Politik dan Hukum Pemilu di Indonesia Pengaruhnya Terhadap Penyelenggaraan Pemilu, bid*, hlm. 324.

Pasal 20 “ Kepengurusan partai politik tingkat provinsi dan kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam pasal 19 ayat (2) dan ayat (3) disusun dengan memperhatikan keterwakilan perempuan paling rendah 30 % (tiga puluh perseratus) yang diatur dalam AD dan ART partai politik masing-masing, Pasal 22 “ Kepengurusan partai politik di setiap tingkatan dipilih secara demokratis melalui musyawarah sesuai dengan AD dan ART, Pasal 23” Pergantian kepengurusan partai politik di setiap tingkatan dilakuan sesuai dengan AD dan ART, Pasal 28” Pengambilan keputusan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 sesuai dengan AD dan ART partai politik, Pasal 29 ayat (1) “ Partai politik melakukan rekrutmen terhadap warga negara Indonesia untuk menjadi a) anggota partai politik, b) bakal calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, c) bakal calon presiden dan wakil presiden, d) bakal calon kepala daerah dan wakil kepala daerah, ayat (2) “ rekrutmen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan secara demokratis dan terbuka sesuai dengan AD dan ART serta peraturan perundang-undangan, Pasal 30 “ Partai Politik berwenang membentuk dan menetapkan peraturan dan/atau keputusan partai politik berdasarkan AD dan ART serta tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, Pasal 32 ayat (1)” perselisihan partai politik diselesaikan dengan cara musyawarah dan mufakat, ayat (2)” dalam hal musyawarah dan mufakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak

tercapai, penyelesaian perselisihan partai politik ditempuh melalui pengadilan atau di luar pengadilan, ayat (3) penyelesaian perselisihan di luar pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat dilakukan melalui rekonsiliasi, mediasi, atau arbitrase partai politik yang mekanismenya diatur dalam AD dan ART, Pasal 39 “ Pengelolaan keuangan partai politik diatur lebih lanjut dalam AD dan ART hingga Pasal 42” Pembubaran partai politik atas keputusan sendiri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41 huruf a dilakukan berdasarkan AD dan ART.

3. Produk AD/ART Parpol adalah bentuk delegasi yang diberikan oleh UU dan dibuat atas perintah undang-undang, prosedur pembentukan dan materi pengaturan AD/ART parpol itu seharusnya tidak bertentangan dengan UU dan UUD 1945. Sementara Mahkamah Partai yang merupakan quasi peradilan internal partai tidak berwenang menguji AD/ART. Begitu juga pengadilan negeri yang berwenang mengadili perselisihan internal parpol tidak berwenang menguji AD/ART⁴³¹ dan selama ini tidak dapat disentuh dan dijamah dalam bentuk pengujian (*judicial review*). Jika Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) tidak dapat diuji maka partai politik dengan mudah melanggar Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2

⁴³¹ Yusril Ihza Mahendra 2021, *MA Tolak Gugatan Yusril Soal AD/ART Partai Demokrat* dalam A. Munawar, *Refleksi Kritis Judicial Review AD/ART Partai Demokrat Dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 39P/HUM/2021*, *Synotic Law: Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 1, Nomor 1 Tahun 2022.

Tahun 2022 tentang Partai Politik. Sehingga pada titik inilah Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik sangat penting diuji di Mahkamah Agung (MA) dan agar ia dapat diuji baik secara formil dan materiil, agar ia dapat diuji maka harus dinaikkan kelasnya dalam jenis peraturan perundang-undangan dalam pasal 8 Undang-Undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan

4. Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) memang peraturan internal partai politik akan tetapi pembentukan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) ini adalah perintah UU Partai Politik yang akan mengikat bagi semua pengurus, kader, dan anggota partai politik. Jika dibiarkan tidak tersentuh oleh pengujian baik dalam bentuk formil dan materiil maka elit partai politik dapat dengan sesuka hati membuat Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai, yang bisa saja merugikan hak konstitusional kader partai politik. Agar hak konstitusional dapat dipulihkan maka harus ada jalan untuk menantang dan menguji Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai.
5. Partai politik sangat berbeda dengan organisasi lain seperti organisasi koperasi, yayasan dan sebagainya. Partai politik dapat melakukan rekrutmen politik yang merupakan salah satu fungsi strategis yang diberikan kepada partai politik. Tujuan rekrutmen politik untuk menyeleksi atau memilih kandidat yang akan ditawarkan ke

masyaeakat pada saat pemilihan umum sebagai calon anggota legislatif, calon presiden dan calon wakil presiden, calon kepala daerah dan calon wakil kepala daerah,⁴³² dan aturan-aturan pokok soal rekrutmen tersebut ada dalam Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai, sementara koperasi dan yayasan tidak punya kewenangan melakukan rekrutmen warga negara untuk menjadi pemimpin di negeri ini dan partai politiklah yang menjadi pintu utama untuk menjadi pejabat publik di negeri ini.

6. Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik sangat keliru bila disebut dengan peraturan kebijakan karena peraturan kebijakan itu misalnya seperti surat edaran, petunjuk teknis (juknis) dan petunjuk pelaksanaan (jultak) dan lain sebagainya, dan ia berfungsi sebagai instrumen untuk memperjelas peraturan perundang-undangan. Sementara Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai adalah peraturan dasar partai politik atau konstitusi bagi partai politik;

D. Rekonstruksi Regulasi Pengujian Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Partai Politik di Indonesia

Setiap peraturan perundang-undangan mengatur materi muatan yang berbeda-beda sesuai dengan jenis dan hierarkinya. Suatu peraturan perundang-undangan yang materinya tidak sesuai atau bertentangan dengan peraturan

⁴³² Else Suhaimi, *Prinsip-prinsip Umum Rekrutmen Politik Sebagai Landasan Idil Penyusunan Pola Rekrutmen Dalam AD/ART Partai Politik di Indonesia*, Jurnal Tripantang Fakultas Hukum Universitas Taman Siswa Palembang, diakses pada Selasa, 1 Oktober 2022.

perundang-undangan yang lebih tinggi dapat menjadi alasan untuk membatalkan peraturan perundang-undangan tersebut.⁴³³ Pengujian Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik dalam sistem ketatanegaraan Indonesia belum dikenal sesungguhnya, namun dalam tingkat kasus dan perkara sudah ada, yakni dengan diajukannya permohonan pengujian Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) Partai Demokrat ke Mahkamah Agung (MA) pada tahun 2021 yang lalu. Beberapa kader PD mengajukan *judicial review* Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai tersebut ke Mahkamah Agung namun karena pengujian produk hukum berupa Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai bukan merupakan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 7 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan maka Mahkamah Agung (MA) menyatakan bahwa pengujian Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) Partai Demokrat tersebut bukan kompetensinya sehingga putusan Mahkamah Agung (MA) menyatakan permohonan pengujian Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) Partai Demokrat tersebut dinyatakan tidak dapat diterima. Peneliti menemukan bahwa setidaknya ada dua hal yang menyebabkan putusan pengujian Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) Partai Demokrat dinyatakan Mahkamah Agung tidak dapat diterima. Pertama, Mahkamah Agung (MA) tidak memiliki kewenangan untuk menguji Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik, Kedua, Anggaran

⁴³³ Widayati, *Perbandingan Materi Muatan Ketetapan MPR Pada Masa Pemerintahan Orde Lama, Orde Baru, dan Orde Reformasi*, Jurnal Pembaruan Hukum, Vol III No 1 Januari-April 2016, hlm 127

Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik tidak termasuk dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Agar Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) Partai Politik dapat diuji ke Mahkamah Agung (MA) maka perlu dilakukan rekonstruksi terhadap regulasi, yakni rekonstruksi terhadap Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik dengan memasukkannya ke dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Sehingga memasukkan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan sangat penting karena mengandung beberapa prinsip yaitu:

- a. Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kedudukannya dapat dijadikan landasan atau dasar hukum bagi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, atau peraturan perundang-undangan yang berada di bawahnya;
- b. peraturan perundang-undangan yang tingkat lebih rendah harus bersumber atau memiliki dasar hukum dari suatu peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih tinggi;
- c. Isi atau materi muatan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh menyimpangi atau bertentangan dengan materi muatan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya;
- d. Suatu peraturan perundang-undangan hanya bisa dicabut atau diganti atau diubah dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya atau paling tidak dengan sederajat;

- e. Peraturan perundang-undangan yang sejenis apabila mengatur materi yang sama, maka peraturan terbaru yang harus diberlakukan, walaupun tidak dengan secara tegas dinyatakan bahwa peraturan yang lama dicabut. Selain itu, peraturan yang mengatur yang lebih khusus harus diutamakan dari peraturan perundang-undangan yang lebih umum;⁴³⁴

Berdasarkan paparan yang telah disampaikan di atas, maka Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik baru dapat diuji (*judicial review*), ia harus diletakkan sebagai peraturan perundang-undangan yang kedudukannya berada di bawah Undang-Undang. Ada rekonstruksi regulasi Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik dalam skema jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan dalam sistem ketatanegaraan yang berbasis nilai keadilan, penulis buat dalam bentuk tabel adalah sebagai berikut:

Tabel : 2

Rekonstruksi Regulasi Pengujian Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Partai Politik di Indonesia Berbasis Nilai Keadilan

No	Sebelum Rekonstruksi	Kelemahan-Kelemahan	Setelah Rekonstruksi
1.	Pasal 8 ayat (1) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah	Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan belum memasukkan Anggaran Dasar dan Rumah Tangga (AD/ART) Partai Politik sebagai jenis peraturan perundangan. Sehingga ketika ada kader partai politik yang dirugikan	Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART), ditempatkan dan diposisikan sebagai jenis peraturan perundang-undangan, sehingga Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, berbunyi menjadi: Pasal 8 ayat (1) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain

⁴³⁴ Ni,matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Yudicial Review* dalam Widayati, *Problem Ketidapatuhan Terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Tentang Pengujian Undang-Undang*, Jurnal Pembaruan Hukum, Vol IV No 1 Januari- April 2017, hlm. 3.

	<p>Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.</p>	<p>oleh Anggaran Dasar dan Rumah Tangga (AD/ART) Partai Politik atau keputusan dan kebijakan ketua umum partai politik dasar hukumnya bersumber dari Anggaran Dasar dan Rumah Tangga (AD/ART) Partai Politik tidak dapat diuji ke Mahkamah Agung (MA). Dengan adanya rekonstruksi regulasi Anggaran Dasar dan Rumah Tangga (AD/ART) Partai Politik dengan memasukkannya sebagai jenis peraturan perundang-undangan maka Anggaran Dasar dan Rumah Tangga (AD/ART) Partai Politik sejajar dan sederajat dengan peraturan lainnya sebagaimana dimaksud oleh Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.</p>	<p>sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa, dan Anggaran Dasar dan Rumah Tangga (AD/ART) Partai Politik atau yang setingkat.</p>
<p>2.</p>	<p>Pasal 32 Ayat (1), Ayat (2), dan Ayat (3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik sebagaimana yang telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Partai Politik yang berbunyi: Ayat (1) Perselisihan partai politik diselesaikan dengan cara musyawarah dan mufakat; Ayat (2) Dalam hal musyawarah mufakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak tercapai, penyelesaian perselisihan partai politik ditempuh melalui pengadilan atau di luar pengadilan; Ayat (3) Penyelesaian perselisihan di luar</p>	<p>Regulasi partai politik, yakni Undang-Undang No 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik yang telah diubah dengan UU No 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik, belum mengakomodir tentang pengujian Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) Partai Politik terhadap Undang-Undang No 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang No 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik;</p>	<p>Perlu ada sejumlah alternatif dalam mekanisme penyelesaian perselisihan partai politik, disamping mekanisme yang telah diatur dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik yang telah diubah dengan UU Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik.</p> <p>Sangat penting diakomodir yakni Pengujian Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik terhadap Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik,</p>

<p>pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan melalui rekonsiliasi, mediasi, atau arbitrase partai politik yang mekanismenya diatur dalam AD dan ART;</p> <p>Pasal 33 ayat (1), ayat (2) dan ayat (2)</p> <p>Ayat (1) Perkara partai politik berkenaan dengan ketentuan Undang-Undang ini diajukan melalui pengadilan negeri;</p> <p>Ayat (2) Putusan Pengadilan Negeri adalah putusan tingkat pertama dan terakhir, dan hanya dapat diajukan kasasi kepada Mahkamah Agung;</p> <p>Ayat (3) Perkara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselesaikan oleh pengadilan negeri paling lama 60 (enam puluh) hari sejak gugatan perkara terdaftar di kepaniteraan pengadilan negeri dan oleh Mahkamah Agung paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak memori kasasi terdaftar di kepaniteraan Mahkamah Agung;</p> <p>Pasal 32 di atas telah diubah oleh Undang-Undang No 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik sehingga berbunyi”</p> <p>Pasal 32 Ayat (1) Perselisihan Partai Politik diselesaikan oleh internal Partai Politik sebagaimana diatur di</p>		<p>Untuk mengakomodirnya, ditambahkan dalam Pasal 32A Ayat (1) sehingga menjadi” Dalam hal suatu Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Partai Politik diduga bertentangan dengan Undang-Undang, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung;</p> <p>Ayat (2) Putusan Mahkamah Agung adalah putusan pertama dan terakhir yang bersifat final dan mengikat;</p>
--	--	---

<p>dalam AD dan ART; Ayat (2) Penyelesaian perselisihan internal Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh suatu mahkamah Partai Politik atau sebutan lain yang dibentuk oleh Partai Politik, Ayat (3) Susunan mahkamah Partai Politik atau sebutan lain sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan oleh Pimpinan Partai Politik kepada Kementerian, Ayat (4) Penyelesaian perselisihan internal Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (2) harus diselesaikan paling lambat 60 (enam puluh) hari, Ayat (5) Putusan mahkamah Partai Politik atau sebutan lain bersifat final dan mengikat secara internal dalam hal perselisihan yang berkenaan dengan kepengurusan.</p> <p>Kemudian Pasal 33 ayat (1) telah diubah sehingga berbunyi sebagai berikut:</p> <p>Pasal 33 ayat (1) Dalam hal penyelesaian perselisihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 tidak tercapai, penyelesaian perselisihan dilakukan melalui pengadilan negeri,</p> <p>Ayat (2) Putusan pengadilan negeri adalah putusan tingkat pertama dan terakhir, dan hanya dapat diajukan kasasi kepada Mahkamah Agung,</p>		
---	--	--

<p>Ayat (3) Perkara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselesaikan oleh pengadilan negeri paling lama 60 (enam puluh) hari sejak gugatan perkara terdaftar di kepaniteraan pengadilan negeri dan oleh Mahkamah Agung paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak memori kasasi terdaftar di kepaniteraan Mahkamah Agung.</p>		
--	--	--

Sumber Data:

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik

Berdasarkan Tabel di atas, maka Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik sangat penting dimasukkan ke dalam jenis peraturan perundang-undangan sebagaimana yang termaktub dalam Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang telah diubah terakhir dengan Undang-Undang No 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pentingnya Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik dimasukkan sebagai jenis peraturan perundang-undangan karena:

1. Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) Partai Politik adalah peraturan dasar bagi partai politik atau sama saja dengan “konstitusi” bagi partai politik, dan setiap partai politik pasti memiliki Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART).

2. Partai politik merupakan organisasi yang dapat melakukan rekrutmen warga negara untuk menjadi anggota partai politik, bakal calon anggota DPR dan DPRD, bakal calon Presiden dan Wakil Presiden, bakal calon kepala daerah dan wakil kepala daerah sehingga sangat wajar bahwa Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Partai Politik dinyatakan sebagai jenis peraturan perundang-undangan dan sejajar dan sederajat dengan peraturan perundang-undangan dalam Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
3. Apabila Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik ditempatkan sebagai jenis peraturan perundang-undangan maka akan ada jalan hukum bagi kader partai politik yang merasa dirugikan oleh Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik dengan melakukan pengujian ke Mahkamah Agung dan diakomodirnya pengujian Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana yang telah diubah terakhir dengan Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang

Partai Politik adalah dalam rangka untuk memperkuat derajat pelebagaannya dalam sistem politik yang demokratis.⁴³⁵



⁴³⁵Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran* dalam R Muhammad Mihradi, *Rekonstruksi Pengaturan Pembatasan Pendanaan Partai Politik Dalam Mengatasi Oligarki Yang Mendistorsi Demokrasi*, *Jurnal Keadilan Pemilu*, Volume 2 Tahun 2021.

BAB VI PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian yang telah dibahas pada bab-bab sebelumnya tentang Rekonstruksi Regulasi Pengujian Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Partai Politik Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia Berbasis Nilai Keadilan, maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) Partai Politik dalam sistem ketatanegaraan Indonesia belum berbasis nilai keadilan disebabkan karena dalam proses pembentukan dan materi muatannya Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) Partai Politik dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia belum berlandaskan kepada Pancasila yang salah satu silanya adalah keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik serta Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana yang telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang

Partai Politik serta Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana yang telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan baru dijadikan sebagai asas bagi partai politik padahal tidak saja sebagai asas bagi partai politik melainkan juga sebagai hukum dasar negara dan sumber segala sumber hukum, norma hukum tertinggi, dasar hukum dalam pembentukan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik, dan secara umum menjadi bintang pemandu dalam pembentukan dan materi muatan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik di Indonesia.

2. Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Partai Politik dalam sistem ketatanegaraan Indonesia mengandung banyak kelemahan baik kelemahan secara struktur hukum, substansi hukum maupun budaya hukum.
 - a. Kelemahan struktur hukum, yakni belum ada lembaga kekuasaan kehakiman yang memiliki kewenangan untuk menguji Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik dalam sistem ketatanegaraan Indonesia sehingga ke depan lembaga kekuasaan kehakiman (baca: Mahkamah Agung (MA))lah yang tepat dan mempunyai otoritas hukum untuk menguji Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik di Indonesia.

- b. Kelemahan substansi hukum adalah peraturan dasar partai politik berupa Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) Partai Politik dinilai materi dan substansinya tidak dapat disentuh secara hukum, terutama dalam bentuk pengujian peraturan perundang-undangan di Mahkamah Agung (MA) padahal secara substansi dan materil berpotensi merugikan kader dan pengurus partai politik dan AD/ART yang dibahas dalam arena kongres dan muktamar dinilai belum melibatkan seluruh kader partai politik mulai dari pusat hingga daerah sehingga AD/ART secara materil belum demokratis dan berpotensi merugikan hak konstitusional kader partai politik. Ke depan, perlu sarana untuk menguji AD/ART partai politik dalam rangka untuk melihat konsistensi dan persesuaiannya dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.
- c. Kelemahan Budaya Hukum adalah Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik belum dibahas secara demokratis di internal partai yang melibatkan partisipasi seluruh kader partai politik di pelbagai tingkatan baik dalam forum muktamar maupun kongres. Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik hanya dibahas oleh sekelompok orang dan segelintir orang yang mempunyai kuasa dan kekuatan modal besar di partai politik

dan bahkan siapa yang membiayai dan mendanai partai maka dialah yang memegang peran penting dalam pembuatan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) Partai Politik dan pengendali partai politik.

3. Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Partai Politik dalam sistem ketatanegaraan harus bisa diuji dengan peraturan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, yakni dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik. Agar Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik bisa dilakukan pengujian maka Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik harus direkonstruksi dengan menempatkan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik ke dalam jenis peraturan perundang-undangan sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 8 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan mengubah ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik.

B. Saran-saran

1. Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Partai Politik baik dalam proses pembentukannya harus tunduk pada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana yang telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik.
2. Pembentukan dan substansi Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) Partai Politik dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia harus memperhatikan 3 (tiga) sistem hukum baik struktur hukum (Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Partai Politik dapat diberikan kewenangan ke Mahkamah Agung (MA) untuk mengujinya, substansi hukum (pasal-pasal dan ayat-ayat serta segala ketentuan normatif dalam Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) harus dapat disentuh dalam bentuk pengujian peraturan perundang-undangan, yakni dengan memberikan otoritas kepada Mahkamah Agung (MA) untuk menguji secara formil dan materil apabila Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik merugikan hak konstitusional kader dan

pengurus partai politik atau potensial merugikan hak konstitusional kader dan pengurus partai politik.

3. Agar Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Partai Politik dapat diuji melalui lembaga kekuasaan kehakiman, yakni Mahkamah Agung (MA), maka perlu melakukan revisi terhadap dua Undang-Undang, yakni Pertama, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana yang telah diubah terakhir dengan Undang-Undang No 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Kedua, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik.



DAFTAR PUSTAKA

A. Buku-buku

- Agus Riewanto, *Integrasi Pengujian peraturan Perundang-undangan di Mahkamah Konstitusi RI: Menuju Purifikasi Sistem Peradilan Bifurkasi*, Majelis Permusyawaratan Rakyat, Pengujian Peraturan Perundang-undangan Satu Atap di Mahkamah Konstitusi, Badan Pengkajian MPR RI, 2017
- Ahmad Redi,” *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2018
- Anwar Usman, *Independensi Kekuasaan Kehakiman Bentuk-bentuk dan Relevansinya Bagi Penegak Hukum dan Keadilan di Indonesia*, Depok: Rajawali Pers, 2020
- Arief Hidayat, *Sambutan Ketua Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dalam Putusan Monumental Menjawab Problematika Kenegaraan*, Setara Press, 2016
- Ahmad Syahrizal” *Peradilan Konstitusi Suatu Studi tentang Adjudikasi Konstitusional Sebagai Mekanisme Penyelesaian Sengketa Normatif*, Jakarta: Pradnya Paramita, 2006
- Anwar Rachman, *Hukum Perselisihan Partai Politik*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2016
- Arbi Sanit, *Sistem Politik Indonesia Kestabilan, Peta Kekuatan Politik dan Pembangunan*, Jakarta: Rajawali Pers, 2012

- A.Rosyid Al Atok, *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Teori, Sejarah dan Perbandingan Dengan Beberapa Negara Bikameral*, Penerbit Setara Press, Malang, 2005
- Bagir Manan, *Hukum Positif Indonesia (Satu Kajian Teoritik)* Penerbit FH UII Press, cetakan Pertama, 2004
- , Kuntara Magnar, *Mewujudkan Kedaulatan Rakyat Melalui Pemilihan Umum*, dalam Kumpulan Esai Guna Menghormati Prof DR, R Sri Soemantri Martosoewignjo, Penerbit Gaya Media Pratama, Jakarta, 1996
- , *Kedaulatan Rakyat, Hak Asasi Manusia dan Negara Hukum* Jakarta: Gaya Media Pratama, 1996
- , Susi Dwi Harijanti, *Memahami Konstitusi Makna dan Aktualisasi*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2014
- Bakhrul Amal, *Hukum & Masyarakat Sejarah, Politik, dan Perkembangannya*, Penerbit Thafa Media, Yogyakarta, 2018
- Dwi Darojatun Patra Suwito, *Aspek Hukum Perselisihan Internal Partai Politik* Jakarta: Adi Sarana Nusantara, 2016
- Dahlan Thaib, *Pancasila Yuridis Ketatanegaraan*, Unit Penerbit dan Percetakan AMP YKPN, cetakan Kedua, 1991
- Emy Hajar Abra, *Rekontruksi Asas Partai Politik di Indonesia*, Yogyakarta: Thafa Media, 2020
- Fatmawati, *Hak Menguji (Toetsingrecht) yang dimiliki Hakim dalam Sistem Hukum Indonesia*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2005

- Franz Magnis-Suseno, *Etika Politik Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modren*, Cet kedepalan, PT. Gramedia Pustaka Utama, 2016
- Himawan Estu Bagijo, *Negara Hukum & Mahkamah Konstitusi Perwujudan Negara Hukum yang Demokratis Melalui Wewenang Mahkamah Konstitusi Dalam Pengujian Undang-Undang*, Penerbit LaksBang Grafika, Cet II, 2014.
- Pataniari Siahaan, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca Amendemen UUD 1945*, Jakarta: Konpress, 2012
- Kuswanto, *Konstitusionalitas Penyederhanaan Partai Politik Pengaturan Penyederhanaan Partai Politik dalam Demokrasi Presidensial*, Setara Press, Malang, 2016
- King Faisal Sulaiman, *Politik Hukum Indonesia*, Yogyakarta: Thafa Media, 2016
- Luthfi Widagdo, Eddyono, *Dinamika Konstitusionalisme di Indonesia*, Cetakan ke - 1, Rajawali Pers, 2020
- Luky Sandra Amali, *Partai dan Sistem Kepartaian Era Reformasi*, Penerbit Pustaka Pelajar Bekerjasama dengan Pusat Penelitian Politik Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, Cet-1, 2017
- Lili Romli, *Pelebagaan Partai Politik Pasca Orde Baru dalam Partai dan Sistem Kepartaian Era Reformasi*, Editor Luky Sandra Amalia, Penerbit Pustaka Pelajar Bekerjasama dengan Pusat Penelitian Politik Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, Cet-1, 2017
- , *Partai Politik Dinamika dan Problematik Pelebagaan di Indonesia*, Penerbit Intrans Publishing, 2021

- , *Kekuatan Partai Politik Hasil Pemilu Legislatif 2019 dalam Pemilu Serentak 2019 Sistem Kepartaian & Penguatan Sistem Presidensial*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2019
- Luthfi J Kurniawan, Hesti Puspitosari, *Negara, Civil Society dan Demokratisasi Membangun Gerakan Sosial dan Solidaritas Sosial dalam Merebut Perubahan*, Intrans Publishing Malang, 2016
- Martitah” *Mahkamah Konstitusi Dari Negative Legislature ke Positive Legislature*” Jakarta: Konstitusi Press, 2013.
- Miriam Budiardjo “ *Dasar-dasar Ilmu Politik dalam Emy Hajar Abra*” *Rekonstruksi Asas Partai Politik di Indonesia*, Penerbit Thafa Media, 2020.
- Muhadam Labolo dan Teguh Ilham, *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia Teori, Konsep dan Isu Strategis*, Jakarta: Rajawali Pers, 2015
- M. Amin Nurdin, Ali Thaufan Dwi Saputra, dan Adi Prayitno, *Kata Pengantar dalam Prahara Partai Islam Komparasi Konflik Internal PPP dan PKS*, Jakarta, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2019
- Moh. Hatta, *Demokrasi Kita Pikiran-pikiran Tentang Demokrasi dan Kedaulatan Rakyat*, Penerbit: SEGA ARSY, Bandung, 2014
- Masykuri Abdullah, *Islam Agama Kedamaian Merawat Kemajemukan dan Kerukunan di Indonesia*, Penerbit Buku Kompas, 2021.
- Moh. Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, Jakarta: Rajawali Pers, 2009

- , *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Pers, 2010;
- , *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Pers, 2010;
- Mochamad Isnaeni Ramdhan, *Perubahan UUD 1945 dengan Teknik Amandemen*, Jakarta: Siar Grafika, 2015;
- Muhammad Ilham Hermawan, *Teori Penafsiran Konstitusi Implikasi Pengujian Konstitusional di Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Kencana, 2020;
- Ni,matul Huda, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia dalam Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Mohammad Mahrus Ali, Tafsir Konstitusi Menguji Konstitusionalitas dan Legalitas Norma*, Depok: Rajawali Pers, 2019
- , *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, Jakarta: Rajawali Pers, 2008
- , *Problematika Ketetapan MPR dalam Perundang-undangan Indonesia*, FH UII Press, 2015
- , *Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan & Gagasan Penyempurnaan*, FH UII Press, 2014
- , *Lembaga Negara dalam masa Transisi Demokrasi*, Yogyakarta: UII Press, 2007
- Uu Nurul Huda, *Hukum Partai Politik dan Pemilu di Indonesia*, Fokus Media, Cetakan Pertama, 2018
- Ubedilah Badrun, *Sistem Politik Indonesia Kritik dan Solusi Sistem Politik Efektif*, Jakarta: Bumi Aksara, 2016

- Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006
- , *Kemerdekaan Berserikat Pembubaran Partai Politik dan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Konstitusi Press, Cetakan Ketiga, 2006
- , *Pancasila Identitas Konstitusi Berbagsa dan Bernegara*, Depok: Rajawali Pers, 2020
- , *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010
- , *Konstitusi Bernegara Praksis Kenegaraan Bermartabat dan Demokratis*, Setara Press, Malang, 2015
- , *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Jakarta: PT. Buana Ilmu Populer, 2019
- , *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2011
- , *Model-model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010
- Miriam Budiardjo, *Partisipasi dan Partai Politik Sebuah Bunga Rampai*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1982.
- Jeffrey A. Winters, *Dosa-dosa Politik*, Penerbit Djambatan, 1999
- I Dewa Gede Atmadja, *Hukum Konstitusi Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945*, Malang: Setara Press, 2012.
- I.D.G Palguna, *Mahkamah Konstitusi Dasar Pemikiran, Kewenangan, dan Perbandingan dengan Negara lain*, Penerbit Konstitusi Press (Konpres), 2018

- Ichlasul Amal, Editor, *Teori-Teori Mutakhir Partai Politik*, Tiara Wacana, 1988
- I Gde Pantja Astawa, Firdaus Arifin, *Sengketa Kewenangan Lembaga Negara di Mahkamah Konstitusi*, P.T Refika Aditama, Cetakan Kesatu, 2021
- Pan Mohamad Faiz, *Amendemen Konstitusi Komparasi Negara Kesatuan dan Negara Federal*, Depok: Rajawali Pers, 2019
- Syaiful Arif, *Falsafah Kebudayaan Pancasila Nilai dan Kontradiksi Sosialnya*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2016
- Siti Hasanah, *Sistem Pemilu dan Kualitas Produk Legislasi di Indonesia*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2016.
- Syamsuddin Haris, *Partai, Pemilu, dan Parlemen Era Reformasi*, Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2014
- Soimin, Mashuriyanto, *Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta: UII Press, 2013
- Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Edisi Revisi, Penerbit Cahaya Atma Pustaka, 2010
- Sulardi, *Menuju Sistem Pemerintahan Presidensil Murni*, Setara Press Malang, 2012
- Teuku Saifur Bahri Johan, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Dalam Tataran Reformasi Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta: Deepublish, 2018;
- Soerjono Soekanto, Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Rajawali Pers, 1990.

- Soimin, *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Negara di Indonesia*,
Yogyakarta: UII Press, 2010
- Totok Daryanto, *Partai Advokasi Menghapus Dominasi Uang dalam
Politik*, Depok: LP3ES, 2019;
- Widayati, *Negara Hukum, Konstitusi dan Pembentukan Peraturan Perundang-
undangan*, UNISSULA Press Semarang, 2016
- Wendra Yunaldi, *Nagari & Negara Perspektif Otentik Kesatuan Masyarakat
Hukum Adat dalam Ketatanegaraan Indonesia*, Cetakan Pertama,
Penerbit Jual Buku Bangsa (JBS), 2021
- Otong Rosadi, *Pertambahan dan Kehutanan Dalam Perspektif Cita Hukum
Pancasila Dialektika Hukum dan Keadilan Sosial*, Penerbit Thafa Media,
2012
- Yuliandri, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik
Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, Jakarta: PT
RajaGrafindo Persada, 2009
- Yasonna H. Laoly, *Politik Muka Ganda Peran Parpol Menegakkan Peradaban
Politik*, Jakarta: PT. Pustaka Alvabet, 2022
- Yudi Latif, *Negara Paripurna Historisita, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*,
PT Gramedia Pustaka Utama, 2011
- Yuddy Chrisnandi, *Dari Sepihan Menjadi Gumpalan, Kumpulan Gagasan Yuddy
Chrisnandi tentang Politik, Ekonomi, Sosial, Budaya, Pertahanan,
Keamanan, Nasionalisme, dan Pergerakan*, Penerbit Pusat Penelitian dan

Pengabdian Masyarakat (P3M) Sekolah Pascasarjana Universitas Nasional, Jakarta, 2015.

Zainal Arifin Mochtar, *Kekuasaan kehakiman Mahkamah Konstitusi dan Diskursus Judicial Activism Vs Judicial Restraint*, Cet 1, Rajawali Pers, Depok, 2021

Zainal Arifin Hoesein, *Judicial Review di Mahkamah Agung RI Tiga Dekade Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, Jakarta: Rajawali Pers, 2013

B. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang No 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik

Undang-Undang No 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-

Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik

Undang-Undang No 24 Tahun 2003 yang telah diubah terakhir dengan

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Mahkamah Konstitusi

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-

Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung

Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga PDI Perjuangan, Ketetapan

Kongres V Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan di Denpasar Bali Masa

Bakti 2019-2024

Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Partai Nasdem

Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Partai Gerindra Tahun

2014

Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Partai Demokrat Tahun 2019

C. Jurnal

A. Munawar, *Refleksi Kritis Judicial Review AD/ART Partai Demokrat Dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 39P/HUM/2021*, *Synotic Law: Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 1, Nomor 1 Tahun 2022

Widayati, *Problem Ketidakpatuhan Terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Tentang Pengujian Undang-Undang*, *Jurnal Pembaruan Hukum*, Volume. IV, No 1 Januari- April 2017

Widayati, *Perbandingan Materi Muatan Ketetapan MPR Pada Masa Pemerintahan Orde Lama, Orde Baru, dan Orde Reformasi*, *Jurnal Pembaruan Hukum*, Vol III No 1 Januari- April 2016

Muhammad Jaffar AW, *Peranan Partai Politik Dalam Negara Demokrasi di Indonesia, Jurnal KAPemda (Kajian Administrasi dan Pemerintahan Daerah)*, Vol 10 No 6, September 2017

Laurensius Arliman S, *Keterbukaan Keuangan Partai Politik Terhadap Praktik Pencucian Uang Dari Hasil Tindak Pidana Korupsi*, *Jurnal Cita Hukum*, Fakultas Syariah dan Hukum UIN Jakarta, Vol 4 No 2 Desember 2016

Fauziah Fadila, Indarja, Sekar Anggun Gading Pinilih, *Analisis Yuridis Penyelesaian Konflik Internal Partai Politik Berdasarkan Undang-Undang No 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik*, *Diponegoro Law Journal*, Volume 11 Nomor 2 Tahun 2022.

Hera Alvina Satriawan, *Kedudukan AD/ART Partai Politik Dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan Terkait Kewenangan Uji Materi Oleh Mahkamah Agung*, Jurnal Hukum Bisnis Commune, Vol 5 Nomor 1 Februari 2022

Else Suhaimi, *Prinsip-prinsip Umum Rekrutmen Politik Sebagai Landasan Idil Penyusunan Pola Rekrutmen Dalam AD/ART Partai Politik di Indonesia*, Jurnal Tripantang Fakultas Hukum Universitas Taman Siswa Palembang, diakses pada Selasa, 1 Oktober 2022.

R Muhammad Mihradi, *Rekonstruksi Pengaturan Pembatasan Pendanaan Partai Politik Dalam Mengatasi Oligarki Yang Mendistorsi Demokrasi*, Jurnal Keadilan Pemilu, Volume 2 Tahun 2021

Benni Erick, *Mekanisme Perekrutan Kader Partai Politik Lokal (Studi di Banda Ace)*, Jurnal At-Tasyiri, Volume XI, Nomor 2 Desember 2019.

Koran

Abdillah Toha, *Partai Aklamasi*, Kompas, 2 Januari 2015

Bivitri Susanti, *Kegagalan Partai Politik Membangun Demokrasi*, Kompas, 1 September 2022

Masduri, *Politik (tanpa) Uang*, Republika, 23 Maret 2018

Miftah Toha, *Birokrasi dan Partai Politik*, Harian Kompas, 15 April 2016

Komaruddin Hidayat, *Negara, Agama, dan Rakyat*, Kompas, 26 Februari 2022.

Siswanto, *Kekerabatan Politik dan Politisi Korup*, Kompas, 3 Januari 2014

Yudi Latif, *Memimpi dan Memimpin Kejayaan*, Kompas, 18 Agustus 2022

Firman Noor, *Pemilu sebagai Ajang Mengembalikan Marwah Partai*, Kompas, Agustus 2022

Imam Anshori Saleh, *Korupsi atas Nama Partai*, Kompas, 3 November 2016

Harian Kompas, 19 Agustus 2022

D. Internet

https://ditjenpp.kemenkumham.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=507:peran-partai-politik-dalam-penyelenggaraan-pemilu-yang-aspiratif-dan-demokratis&catid=100&Itemid=180

Jamaludin Ghafur, *Menguji AD/ART Parpol di Mahkamah Agung*, aw.uin.ac.id/blog/2021/09/29/menguji-ad-art-parpol-di-mahkamah-agung diakses pada Rabu, 8 Juni 2022

Asih Kusumaningsih, *Sejarah Partai Politik di Indonesia Paling Lengkap*, <https://sejarahlengkap.com/organisasi/sejarah-partai-politik>

Berpolitik Format Politik dalam Sejarah Politik Islam, <https://febi.walisongo.ac.id/editorial/format-partai-politik-dalam-sejarah-politik-islam/> diakses tanggal 29 Juni 2022

Topan Yuniarto <https://kompaspedia.kompas.id/baca/profil/lembaga/partai-demokrasi-indonesia-perjuangan>

Galang Geraldly, *Ideologi dan Partai Politik: Menakar Ideologi Politik Marhaenisme di PDIP, Sosialisme Demokrasi di PSI dan Islam*

Fundamentalisme di PKS,

<https://media.neliti.com/media/publications/295078-ideologi-dan-partai-politik-menakar-ideo-0018ee94.pdf>

https://id.wikipedia.org/wiki/Partai_Gerakan_Indonesia_Raya, diakses pada hari
Minggu, 14 Agustus 2022

<https://partaigerindra.or.id/sejarah-partai-gerindra>, diakses pada Minggu, tanggal
14 Agustus 2022

<https://www.google.com/search?q=Sejarah+Partai+Demokrat&oq=sejarah&aqs=chrome.69i59l2j69i57j69i59j0i131i433i512j69i60l3.3190j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8>

<https://nasional.kompas.com/read/2021/09/09/15215521/sejarah-partai-demokrat?page=all>

<https://www.republika.co.id/berita/rdvim8335/partai-republik-dukung-rancangan-undangundang-senjata-api>

<https://www.kompasiana.com/aliyahamida/6189ef462a960957293f3692/perkembangan-partai-politik-di-amerika-serikat>

Machmud Aziz, *Pengujian Peraturan Perundang-Undangan dalam Sistem*

Peraturan Perundang-Undangan Indonesia

<https://media.neliti.com/media/publications/108156-ID-pengujian-peraturan-perundang-undangan-d.pdf>

https://ms.wikipedia.org/wiki/Undang-undang_Malaysia

<https://www.google.com/search?q=Mahkamah+Agung+Malaysia&oq=Mahkamah+Agung+Malaysia+&aqs=chrome..69i57j0i22i30.5378j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8>

https://id.wikipedia.org/wiki/Mahkamah_Konstitusi_Turki

<https://www.kamusbesar.com/rekonstruksi>.

<http://eprints.umm.ac.id/37802/3/jiptumpp-gdl-dwinuriman-48997-3-bab2.pdf>.

<https://kbbi.lektur.id/regulasi>,

<https://www.gramedia.com/literasi/regulasi/>

<https://kbbi.web.id/pengujian>,

<https://www.google.com/search?q=Anggaran+Dasar++dan+Anggaran+Rumah+Tangga+dalam+Kamus+Besar+Bahasa+Indonesia>,

<https://www.google.com/search?q=Partai+Politik+dalam+Kamus+Besar+Bahasa+Indonesia&oq=Partai+Politik+dalam+Kamus+Besar+Bahasa+Indonesia>.

<https://kbbi.web.id/sistem>,

<https://www.google.com/search?q=Sistem+Dalam+Kamus+Besar+Bahasa+Indonesia&oq=Sistem+Dalam+Kamus+Besar+Bahasa+Indonesia>

<https://www.google.com/search?q=Keadilan+dalam+kamus+besar+bahasa+Indonesia&oq=Keadilan+&aqs=chrome.1.69i5912j69i57j015.3835j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8>.

M.Roby Pramana, *Perbandingan Terhadap Kewenangan Mahkamah Lembaga Mahkamah Konstitusi di Indonesia dengan Lembaga Konstitusi Federal Malaysia Dalam Sistem Ketatanegaraan*, Skripsi di Fakultas Hukum

Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara

<http://repository.umsu.ac.id/bitstream/handle/>.

