

## **BAB II**

### **ANGGARAN DASAR/ANGGARAN RUMAH TANGGA (AD/ART)**

#### **DALAM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

##### **2.1 Pengertian AD/ART**

Anggaran Dasar/Anggaran Rumah Tangga partai politik biasa disingkat dengan AD/ART partai politik. Menurut Undang-undang partai politik, Anggaran Dasar (AD) adalah peraturan penting yang menjadi dasar peraturan dari sebuah partai politik. Sedangkan Anggaran Rumah Tangga (ART) adalah peraturan pelaksanaan dari anggaran dasar. AD/ART bisa dikatakan sebagai suatu produk hukum dimana definisi produk hukum itu merupakan suatu peraturan, ketetapan, putusan, keputusan yang ditetapkan oleh pihak yang mempunyai kewenangan didalamnya dan dibuat secara tertulis. Dalam hal ini, AD/ART merupakan suatu peraturan karena AD/ART memuat beberapa aturan yang berlaku disuatu organisasi atau badan hukum.

AD/ART merupakan sumber hukum tertinggi dan memiliki kedudukan yang utama bagi anggota dan pengambilan keputusan oleh Partai. Adolf Merkel berpendapat bahwa norma hukum itu mempunyai 2 (dua) kedudukan. Hal ini didasarkan pada “doktrin dua wajah”. Pertama, bersumber dari peraturan di atasnya. Kedua, yaitu sebagai dasar bagi aturan yang lebih rendah. Dalam konteks ini, AD/ART partai politik bersandar pada Undang-Undang Partai Politik

sebagai peraturan yang lebih tinggi, dan menjadi dasar bagi setiap keputusan dan regulasi partai sebagai aturan yang lebih rendah.<sup>19</sup>

Menurut Fahri Bachmid sebagai Pakar Hukum Tata Negara dari Universitas Muslim Indonesia di dalam putusan Mahkamah Agung menyatakan bahwa AD/ART suatu partai politik adalah bentuk peraturan yang dibentuk dan diterbitkan oleh Parpol atas dasar pendelegasian oleh undang-undang. Dimana pemberlakuan dan perubahannya memerlukan pengesahan dari Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia.

Dilihat dari Sisi Hukum Administrasi Negara, berdasarkan pasal 1 angka 2 undang-undang nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, semua badan atau pejabat TUN melaksanakan pemerintahan berdasar pada peraturan perundang-undangan. Dalam konteks nya, AD/ART mendapatkan pengesahan dari Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kemenkumham) berupa Surat Keputusan (SK) yang bentuknya tertulis. Apabila terjadi perubahan AD/ART pun harus mendapatkan SK lagi dari Kemenkumham. Maka dari itu, AD/ART bisa dijadikan sebagai undang-undang berdasarkan SK yang dikeluarkan oleh Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia.

Dilihat dari sisi hukum perdata, AD/ART merupakan kesepakatan yang dibuat berdasarkan musyawarah nasional. Pasal 1338 Kitab Undang-undang Hukum Perdata menyebutkan bahwa semua kesepakatan yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi para pihak yang membuat kesepakatan itu.

---

<sup>19</sup>Putusan MA No. 39 P/HUM/2021

Berdasarkan hal ini, AD/ART dapat dikatakan sebagai undang-undang berdasarkan pasal 1338 KUHPerdara

AD/ART merupakan hal penting yang dijadikan pedoman dalam menjalankan sebuah Partai Politik. Tanpa adanya AD/ART dalam partai politik maka partai itu tidak akan bisa berjalan sebagaimana mestinya. AD/ART ini harus ada dalam pendirian sebuah partai politik karena didalam akta notaris harus mencantumkan AD/ART serta kepengurusan parpol tingkat pusat.

Berdasarkan Undang-undang partai politik, AD/ART dibentuk oleh partai politik itu sendiri. Dimana partai politik itu adalah sebuah organisasi yang sifatnya nasional. Parpol dibentuk oleh sekumpulan warga negara indonesia dengan sukarela didasarkan atas persamaan kehendak dan cita-cita dalam memperjuangkan dan membela kepentingannya itu, serta menjaga keutuhan negara Indonesia yang berdasar pada pancasila dan konstitusi negara Indonesia.

AD/ART biasanya memuat tentang: asas dan ciri partai politik itu sendiri; visi misi; nama, lambang, dan tanda gambar dari partai politik; tujuan serta fungsi partai politik; organisasi, tempat kedudukan, *voting* keputusan; kepengurusan Parpol; tata cara merekrut anggota dan jabatan politik; sistem kaderisasi; mekanisme memberhentikan anggota; peraturan dan keputusan; pendidikan politik; keuangan Partai Politik; dan juga mekanisme dalam menyelesaikan perselisihan internal partai politik.

Pembentukan AD/ART bagi suatu partai politik merupakan suatu peraturan atau pedoman yang wajib ditaati dan dipatuhi para anggota partai

politik. adanya AD/ART berasal dari buah pikir anggota-anggota internal parpol. AD/ART dibentuk berdasarkan kesepakatan para anggota parpol sehingga dijadikan sebagai undang-undang yang mengikat para anggotanya.

AD/ART partai politik ini pun bisa mengalami perubahan sesuai dinamika dan kebutuhan partai politik itu sendiri. Perubahan yang dimaksudkan dapat dilakukan dengan cara pengambilan keputusan partai politik dimana hasil forum yang tertinggi yang digunakan.

Dari pengertian-pengertian diatas dapat kita ketahui bahwa AD/ART memiliki beberapa ciri-ciri yaitu

1. berbentuk peraturan tertulis
2. ditetapkan oleh pihak yang diberi wewenang dalam hal ini Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia yang menetapkannya
3. AD/ART dibentuk berdasarkan hasil kesepakatan bersama para anggota partai politik. partai politik itu sendiri merupakan organisasi yang bersifat nasional bukan sebagai lembaga negara atau pejabat pemerintahan.
4. berlaku internal bagi suatu organisasi

## 2.2 Pengertian dan ciri-ciri peraturan perundang-undangan

Berdasarkan pengajuan dari A. Hamid S. Attamimi<sup>20</sup> Indonesia mulai mengenal istilah tentang ilmu pengetahuan perundang-undangan. Burkhardt Kreams memaknainya sebagai suatu ilmu pengetahuan yang didalamnya membahas pembentukan aturan-aturan negara dan sifatnya interdisipliner.

Ditarik secara garis besar, ilmu pengetahuan perundang-undangan dapat dibagi menjadi 2 bagian, pertama teori perundang-undangan yang sifatnya kognitif berorientasi mencari kejelasan dan kedua ilmu perundang-undangan yang sifatnya normatif berorientasi pembuatan pengaturan. Ilmu perundang-undangan ini, dibagi lagi menjadi 3 subbagian oleh burkhardt kreams yaitu<sup>21</sup>:

1. Proses perundang-undangan. Didalam proses terdapat beberapa tahapan yaitu tahap persiapan penetapan, pelaksanaan, penilaian dan meninjau kembali produk yang sudah jadi. Namun demikian, tahap terpenting dalam merancang perundang-undangan terletak pada tahap persiapan dan penetapan. Tahap persiapan ini menyusun mengenai “naskah akademik” yang harus meninjau beberapa aspek mengenai keadaan sosial ekonomi, sosial budaya, dan sosial politik masyarakat.
2. Metode perundang-undangan. Perumusan mengenai bentuk isi norma hukum yang beraturan, digunakan untuk mencapai tujuannya.

---

<sup>20</sup>A. Hamid S. Attamimi, Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan (*gesetzgebungswissenschaft*) dan Pengembangan Pengembangannya di Fakultas Hukum, Makalah, Jakarta, 1989.

<sup>21</sup>Burkhardt Kreams, *Grundfragen der Gesetzgebungslehre*, Berlin Duncker dan Humblot, 1979, h. 38. Dikutip kembali oleh Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-Undangan Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan Edisi Revisi*, Kanisius, Yogyakarta, 2020, h. 9.

3. Teknik perundang-undangan. Berkaitan dengan teksnya, yang terdiri dari bentuk luar meliputi penamaan, pembukaan, batang tubuh, dan penutup, bentuk dalam, meliputi: sistematika dalam menuangkan ketentuan-ketentuan agar terhindar adanya salah tafsir dan ragam bahasa.

perundang-undangan dikenal dengan istilah *legislation, wetgiving*, atau *gesetzgebung*. Undang-undang No. 12 tahun 2011 memberikan definisi Peraturan perundang-undangan didalam pasal 1 angka 2 . Berdasarkan definisi tersebut terdapat ciri-ciri bahwa peraturan perundang-undangan harus memuat 5 unsur sebagai berikut:

1. berbentuk peraturan tertulis
2. isinya memuat norma hukum
3. mengikat secara umum
4. dibentuk dan ditetapkan lembaga negara atau pejabat yang berwenang
5. ditetapkan sesuai prosedur

kelima unsur yang telah disebutkan diatas, dapat diuraikan lebih lanjut sebagai berikut:

1. peraturan tertulis

Suatu aturan yang diformalkan dalam bentuk peraturan resmi, dan bentuknya harus tertulis bukan lisan.

2. norma hukum merupakan pedoman bertingkah laku dalam masyarakat. Sifatnya heteronom, terdapat sanksi pidana beserta pemaksaan fisik yang dilaksanakan

oleh aparat pemerintahan. Tujuan diperuntukannya norma hukum dibedakan menjadi 2 yaitu

- a. norma hukum umum. Peraturan yang ditujukan kepada semua orang atau seluruh warga negara
- b. norma hukum individual. Diperuntukkan hanya kepada seseorang atau untuk orang-orang tertentu saja

Berdasarkan perbuatannya norma hukum dibagi menjadi 2, yaitu norma hukum abstrak yang dimana perbuatan seseorang itu tidak ada batasnya dan norma hukum konkret yang menekankan pada perbuatan orang adalah perbuatan yang nyata. Sedangkan berdasarkan tujuan dan perbuatan, norma hukum dapat dikombinasikan menjadi 4 macam, yaitu :

- a. Norma hukum umum-abstrak. Ditujukan untuk umum namun perbuatannya masih abstrak. Contoh : setiap orang dilarang mencuri
- b. Norma hukum umum-konkret. Ditujukan untuk umum namun perbuatan yang dilakukan nyata (konkret). Contoh : setiap orang dilarang mencuri motor vario warna hitam yang diparkir didepan toko Bunda.
- c. Norma hukum individual abstrak. Ditujukan hanya untuk orang-orang tertentu saja dan perbuatannya masih abstrak. Contoh : Si Ali yang bertempat tinggal di jalan Arief Rahman Hakim nomor 67 dilarang mencuri

- d. Norma hukum individual-konkret. Ditujukan untuk orang-orang tertentu saja dan perbuatan yang dilakukan konkret. Contoh : Si Jamal usia 19 tahun dilarang memakai tato di perusahaannya.

Dilihat dari segi daya berlakunya, norma hukum dibedakan menjadi 2 yaitu pertama, norma hukum yang daya lakunya terus menerus artinya tidak ada batasan terhadap waktu, sehingga berlaku kapan saja secara terus menerus sampai terbitnya peraturan yang baru menggantikan atau mencabut peraturan lama. Kedua, norma hukum yang berlaku sekali selesai. Dalam hal ini, norma hukum mempunyai sifat hanya menetapkan, oleh karena itu dengan dikeluarkannya penetapan maka norma hukum itu selesai.

Di dalam peraturan perundang-undangan, norma hukum itu mempunyai sifat umum-abstrak, berlaku secara terus menerus. Sedangkan keputusan yang bersifat penetapan (*beschikking*) itu sifat norma hukumnya individual-konkret dan berlaku sekali selesai.

### 3. Mengikat secara umum

F.R. Bohtlingk, memaknai berlaku umum mengandung empat (empat) konsekuensi, antara lain<sup>22</sup> :

- a. Kata umum bisa berhubungan dengan ruang lingkup berlakunya. Artinya bisa berlaku dimana-mana;

---

<sup>22</sup>F.R. Bothlingk dilanjutkan oleh J.H.A. Logemann, *Het Westbegrip in Nederland*, 1966, h.19-20. Dikutip kembali oleh A. Hamid S. Attamimi, *UUD 1945-TAP MPR-UNDANG-UNDANG*, dalam Padmo Wahjono (Penghimpunan), *Masalah Ketatanegaraan Dewasa ini*, Ghalia Indonesia, 1984, h. 135.



- b. bisa juga berhubungan dengan lingkup waktu yaitu berlaku terus menerus dan tidak ada maksud untuk merubahnya lebih dahulu atau menariknya kembali;
- c. bisa berhubungan dengan subyek hukum, yaitu norma diperuntukkan untuk semua orang artinya tidak boleh bersifat individual;
- d. berhubungan dengan fakta hukum, dimana hal tersebut adalah fakta hukum yang selalu dan dimana-mana dapat terulang.

Jadi, dapat disimpulkan bahwa mengikat secara umum itu ditujukan untuk khayalak umum atau semua orang bukan hanya mengikat individual atau perseorangan saja.

#### 4. Ditetapkan oleh lembaga yang berwenang

Fungsi pembentukan perundang-undangan hanya terdapat pada fungsi legislatif. Dalam hal ini yang berwenang adalah Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yaitu sebagai pelaksana dari demokrasi itu sendiri dan juga kedaulatan rakyat. Dilihat dari Hukum Tata Negara, pembentukan suatu perundang-undangan tidak hanya lembaga DPR saja. Indonesia menganut sistem pembagian kekuasaan. Sehingga, didalam pembentukan undang-undang tidak hanya kekuasaan legislatif (DPR) saja melainkan juga keterlibatan kekuasaan eksekutif yaitu presiden. Kekuasaan eksekutif juga bisa membentuk peraturan pengganti apabila ada suatu kegentingan yang memaksa. Bisa juga membentuk peraturan pemerintah dan peraturan presiden. Wewenang eksekutif dalam pembentukan peraturan perundangan hanya bisa dilaksanakan apabila ada perintah berdasarkan UU atau

UUD karena tidak semua lembaga negara berwenang dalam membentuk peraturan perundang-undangan. Kewenangan untuk membentuk peraturan perundang-undangan pun bukan hanya dimiliki oleh lembaga negara saja, melainkan pejabat negara tertentu boleh juga membentuk peraturan perundang-undangan apabila memperoleh kewenangan atas dasar pendelegasian.

Secara teoritis, lembaga negara membentuk peraturan bukan hanya berdasar atas atribusi atau delegasi. Dalam lingkungan administrasi pemerintahan, pejabat mempunyai wewenang untuk membentuk keputusan atau biasa disebut dengan "*beleidsregel*" (peraturan kebijakan) yang memiliki kemiripan sifat dengan peraturan perundang-undangan. Meskipun mempunyai kemiripan sifat, *beleidsregel* bukan merupakan peraturan perundang-undangan.

Lembaga yang berwenang dalam membentuk peraturan perundang-undangan yang berdasar atribusi dari UUD 1945, antara lain : MPR yaitu berwenang menetapkan dan mengubah undang-undang dasar sebagaimana diatur dalam pasal 3, DPR dan Presiden yang berwenang dalam membentuk undang-undang sebagaimana telah diatur dalam pasal 5 ayat (1) jo. Pasal 20 ayat (1) s/d ayat 5, Presiden yang bewenang dalam membentuk PP dan PERPPU yang diatur dalam pasal 5 ayat (2) dan pasal 22, serta Pemerintahan daerah yang mempunyai kewenangan dalam membentuk peraturan daerah sebagaimana yang telah diatur dalam pasal 18 ayat (6).

Lembaga-lembaga lain (bukan hanya lembaga negara) juga mempunyai kewenangan dalam membentuk peraturan perundangan sebagaimana yang diatur

dalam pasal 8 ayat (1) UU No. 12 tahun 2011, meliputi : 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 oleh undang-undang atau pemerintah atas perintah undang-undang, DPRD Provinsi, Gubernur, DPRD Kabupaten/kotta, Bupati/walikota, kepala desa atau yang setingkat

3 jenis lembaga negara berdasarkan fungsinya yang dikategorikan oleh Bagir manan, antara lain:

1. lembaga negara yang mempunyai fungsi menjalankan secara langsung atau bertindak atas nama negara. Meliputi : lembaga kepresidenan, Dewan Perwakilan Rakyat, lembaga penggerak fungsi kehakiman. Lembaga tersebut biasanya dinamai dengan alat kelengkapan negara.
2. Lembaga negara hanya menjalankan fungsi administrasi saja. Lembaga ini disebut sebagai lembaga administratif
3. Lembaga negara hanya sebagai fungsi penunjang alat kelengkapan negara.

Berdasarkan 3 kategori dari bagir manan mengenai lembaga negara, bisa dilihat bahwa partai politik tidak masuk kedalam 3 kategori tersebut. Jadi, partai politik tidak bisa disebut sembagai lembaga negara.

Pejabat yang berwenang diberikan kewenangan berupa atribusi atau delegasi berdasar atas UUD atau Undang-Undang atau perundang-undangan lainnya untuk membuat peraturan tertulis yang disebut dengan peraturan perundang-undangan.

arti delegasi kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pelimpahan kewenangan untuk membentuk suatu peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Sedangkan maria firdatia memberikan definisi mengenai atribusi kewenangan yaitu sebagai pemberian kewenangan untuk membentuk peraturan perundang-undangan. Pemberian kewenangan ini berasal dari suatu peraturan perundangan yang diberikan untuk suatu lembaga negara/pemerintahan dan kewenangannya mengikat secara terus menerus.

#### 5. Sesuai prosedur

Proses pembentukan peraturan itu harus berdasarkan tata cara yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pembentukan peraturan perundang-undangan itu sudah diatur didalam peraturan perundang-undangan tertentu.

Selain kelima unsur diatas, Peraturan perundang-undangan juga memiliki 3 unsur, sebagaimana yang dikemukakan oleh D.W.P Ruiters<sup>23</sup>, meliputi :

1. norma hukum. Dalam peraturan perundang-undangan norma hukumnya bisa berupa perintah (*gebod*), izin (*toestemming*), larangan (*verbod*), dan pembebasan (*vrijstelling*)

---

<sup>23</sup>D.W.P Ruiters, *Bestuursrechtelijke wetgevingsleer*, Assen/maastricht:van Gorcum, 1987, h. 7 dan A. Hamid S. Attamimi, "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara ( Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu PELITA I – PELITA IV)", Disertasi doktor Universitas Indonesia, Jakarta, 1990, h. 314.

2. berlaku keluar. Dalam hal ini, norma yang ditujukan hanya kepada rakyat, atau hubungan antara pemerintah dan rakyat. Sedangkan hubungan antar organisasi dianggap bukan norma yang asli dan dianggap hanya sebagai norma organisasi. Maka dari itu norma hukum suatu perundangan dinamakan “berlaku ke luar”
3. Dalam arti luas sifatnya umum. Ada perbedaan antara norma umum dan individual. Dimana dapat dilihat dari diperuntukkannya norma hukum itu sendiri yaitu kepada “setiap orang” atau “orang tertentu”. Serta norma hukum abstrak dan konkret yang dapat dilihat dari peristiwanya. Mengatur Peristiwa tertentu maupun peristiwa yang tidak tertentu.

mengacu pada pasal 1 angka 1 dan angka 2 UU 12/2011, Maria firdatia indrati memberikan definisi perundang-undangan itu memiliki 2 pengertian: pertama, perundang-undangan merupakan proses pembentukan peraturan-peraturan dari tingkat pusat maupun tingkat daerah. Kedua, perundang-undangan itu adalah produk dari proses pembentukan peraturan atau hasil dari pembentukan peraturan negara dimana peraturan tersebut berasal dari peraturan tingkat pusat maupun peraturan dari tingkat daerah.<sup>24</sup>

Satjipto Rahardjo juga memberikan ciri-ciri peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:

1. Sifatnya umum dan komprehensif

---

<sup>24</sup>Maria Farida indrati S., *Ilmu Perundang-Undangan Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan Edisi Revisi*, Kanisius, Yogyakarta, 2020, h.13

2. Sifatnya universal. Peraturan ini dibentuk untuk menyelesaikan peristiwa yang akan datang yang belum jelas bentuk konkretnya.
3. Dicantumkan klausul dalam perundang-undangan supaya dimungkinkan melakukan peninjauan kembali.

Peraturan perundang-undangan yang dapat dilakukan pengujian terhadapnya adalah sebagai berikut:

1. karena undang-undang yang dibentuk tidak memenuhi ketentuan yang diatur dalam undang-undang dasar 1945
2. karena materi muatan dalam ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang itu bertentangan dengan UUD 1945
3. karena materi muatan dalam bagian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang bertentangan dengan UU

terdapat 5 tahap proses pembentukan peraturan perundang-undangan antara lain :

1. tahap perencanaan, pembentukan peraturan perundang-undangan dilakukan dalam program legislasi nasional (prolegnas) yaitu penentuan skala prioritas dalam membentuk peraturan perundangan dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional yang diatur dalam pasal 16 Undang-undang pembentukan peraturan perundang-undangan

2. tahap penyusunan, Rancangan undang-undang berasal dari DPR, Presiden maupun DPD harus disertai dengan naskah akademis. Teknis penyusunan Rancangan Undang-Undang (RUU) dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan
3. tahap pembahasan, pembahasan RUU dilaksanakan oleh DPR bersama presiden atau menteri yang mendapat tugas. Bahkan DPD juga dapat ikut serta apabila membahas rancangan terkait dengan otonomi daerah, hubungan antara pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran suatu wilayah daerah, pengelolaan sumber daya alam dan ekonomi, serta pertimbangan keuangan pusat dan daerah. Keikutsertaan DPD hanya dilakukan pada pembicaraan tingkat 1 (satu) saja
4. tahap pengesahan atau penetapan, RUU yang sudah jadi disetujui oleh presiden bersama dengan DPR. setelah disetujui bersama lalu disahkan oleh presiden dengan pembubuhan tanda tangan dalam jangka waktu 30 hari sejak RUU disetujui bersama.
5. tahap pengundangan. Merupakan tahap terakhir bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus diundangkan dan menempatkannya dalam: Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia, Tambahan Berita Negara Republik Indonesia, Lembaran Daerah, Tambahan Lembaran Daerah Atau Berita Daerah.

### 2.3 kedudukan AD/ART Partai Politik dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan

Menurut maria firdatia indrati<sup>25</sup>, kata “tata urutan” dalam peraturan perundang-undangan itu kurang tepat, maka lebih baik jika diganti dengan “tata susunan”. pergantian kata tersebut bisa terlihatnya suatu hierarki dari peraturan perundang-undangan. Selain itu “tata susunan” juga mengandung konsekuensi bahwa perumusan peraturan itu dilakukan secara berjenjang, dan berlapis-lapis, yaitu peraturan perundangan yang dibawahnya bersumber dan berdasar atas peraturan diatasnya atau peraturan perundangan yang lebih tinggi.

Tata urutan peraturan perundang-undangan mengalami 4 (empat) perubahan, sebagaimana yang dapat diuraikan sebagai berikut.

Menurut ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966

- Undang-Undang Dasar 1945;
- Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia;
- Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- Peraturan pemerintah;
- Keputusan Presiden;
- Peraturan Pelaksanaan lainnya seperti :
  - a. Peraturan Menteri,
  - b. Intruksi Menteri dan lain-lainnya.

---

<sup>25</sup>Maria Farida indrati S, *op.cit.*,, h. 100.



Menurut ketetapan MPR No. III/MPR/2000, hierarki peraturan perundang-undangan, meliputi:

1. Undang-Undang Dasar 1945;
2. Ketetapan MPR Republik Indonesia;
3. Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu);
5. Peraturan Pemerintah;
6. Keputusan Presiden;
7. Peraturan Daerah.

Berdasarkan UU Nomor 10 tahun 2004 bentuk dan tata urutan peraturan perundang-undangan, meliputi:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945;
2. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
3. Peraturan Pemerintah;
4. Peraturan Presiden;
5. Peraturan Daerah.

Berdasarkan UU 12/2011 pasal 7 ayat (1) jo. 15 tahun 2019, mengatur mengenai hierarki peraturan perundang-undangan, sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Ketetapan MPR
3. Undang-Undang / Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
4. Peraturan Pemerintah

5. Peraturan Presiden
6. Peraturan Daerah Provinsi
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Jenis-jenis peraturan perundang-undangan dapat dibedakan menjadi 2 bagian, yang pertama pada tingkat pusat meliputi:

1. Undang-Undang dan peraturan pemerintah pengganti undang-undang
2. peraturan pemerintah
3. peraturan presiden
4. Peraturan menteri
5. Peraturan kepala lembaga pemerintah non kementerian
6. Peraturan direktur jenderal(kementerian)
7. Peraturan badan negara

Sedangkan Peraturan perundang-undangan tingkat daerah, meliputi:

1. peraturan daerah provinsi
2. peraturan/keputusan gubernur kepala daerah provinsi
3. peraturan daerah kabupaten/kota
4. peraturan/keputusan bupati/walikota kepala daerah kabupaten/kota

Ada jenis peraturan perundang-undangan lain selain yang disebutkan dalam pasal 7 UU Nomor 12 tahun 2011 yaitu peraturan yang ditetapkan oleh lembaga-lembaga yang disebutkan dalam pasal 8 ayat (1) UU 12/2011. Peraturan tersebut juga merupakan jenis peraturan perundang-undangan sehingga keberadaannya diakui dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat sepanjang diperintahkan

oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi berdasar atas kewenangan yang diberikan.

Berbagai macam Jenis peraturan perundang-undangan yang telah disebutkan dalam UU No.12 tahun 2011 tidak menentukan secara pasti karena masih terdapat kata “ peraturan yang setingkat”. Kata tersebut masih menimbulkan banyak tafsir, dimana seseorang bisa menyimpulkan bahwa peraturan yang dibuat bisa dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan. Padahal perlu diingat bahwa peraturan perundang-undangan harus memenuhi 5 unsur yang telah dijelaskan dalam Undang- Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Apabila tidak memenuhi salah satu dari ke lima unsur tersebut maka peraturan itu tidak bisa disebut sebagai peraturan perundang-undangan.

Jimly mengatakan bahwa pasal 7 ayat (4) UU Nomor 10 tahun 2004 mempunyai kemiripan dengan pasal 8 ayat (1) UU No. 12 tahun 2011. Dimana dalam pasal 7 ayat (4) UU 10/2004 masih menimbulkan kebingungan karena bentuk,jenis,materi muatan, daya ikat, dan hierarkinya tidak menentu/tidak pasti. Serta bunyi teks pasal dan penjelasannya juga belum tentu sejalan. Sebagaimana yang dimaksud pada ayat tersebut menyebutkan bahwa suatu peraturan yang keberadaannya diakui dan memiliki kekuatan hukum mengikat apabila diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Hal ini, memberikan arti bahwa apabila membentuk peraturan, dan peraturan itu dibentuk

bukan atas dasar perintah peraturan yang lebih tinggi, maka peraturan tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat dan tidak diakui keberadaannya.<sup>26</sup>

Peraturan yang dikeluarkan menteri masuk kedalam jenis peraturan perundang-undangan. AD/ART ini hanya mendapatkan pengesahan dari Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia. Jadi, keputusan yang dikeluarkannya ini hanya bersifat deklaratif dimana kemenkumhan hanya mengesahkan saja bukan menciptakan hukum baru. Jimly mengemukakan bahwa pejabat setingkat menteri itu seperti Gubernur Bank Indonesia, Panglima TNI, Kepala Kepolisian RI, dan Jaksa Agung. Ke-empat pejabat tersebut juga dapat diberikan kewenangan regulasi. Termasuk juga lembaga yang *independent* seperti KPU, Komnas HAM, KPI, dan yang lainnya. lembaga ini pun juga bisa mengeluarkan peraturannya sendiri, asalkan mendapatkan perintah dari undang-undang. Jika lembaga tersebut diberikan kewenangan regulatif, maka produk yang dikeluarkan lembaga tersebut pun bisa dinamakan sebagai peraturan. Demikian pula dengan gubernur bank Indonesia, seharusnya gubernur hanya mengeluarkan peraturan saja sudah bisa dikatakan sebagai peraturan apabila sifatnya melaksanakan perintah dari peraturan presiden. Namun kenyatannya bukan gubernur yang mengeluarkan melainkan peraturan perbankan yang dikeluarkan hingga timbul suatu surat edaran seperti selama ini.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup>Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, h. 210-211.

<sup>27</sup>Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Dan Konstitusionalisme Indonesia*, Edisi Revisi, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, h.355-356.

Banyak sekali bentuk peraturan yang ditetapkan oleh lembaga independen tidak bisa dikategorikan sebagai peraturan umum yang tunduk pada hierarki perundang-undangan. Produk hukum yang dikeluarkan oleh pejabat tertentu secara protokoler sederajat tidak dapat dikatakan mengikuti tingkatan yang ditetapkan oleh pejabat yang berwenang. Secara protokoler, Gubernur Bank Indonesia sederajat dengan Menteri namun produk peraturan yang ditetapkannya seperti peraturan pemerintah. Dimana semua peraturan yang ditetapkan oleh lembaga khusus diperlakukan sebagai bentuk peraturan khusus sesuai dengan prinsip *lex specialis derogat lex generalis* yaitu, pengaturan yang sifatnya khusus mengesampingkan peraturan yang sifatnya umum. Misalnya, PERMA, Peraturan MK, Peraturan Bank Indonesia, Peraturan Komisi Pemilihan Umum, Peraturan Komisi Penyiaran Indonesia, Peraturan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Peraturan PPATK, dan lain sebagainya.<sup>28</sup>

Kedudukan peraturan yang sifatnya khusus menurut jimly tidak dapat ditentukan secara formal karena yang dijadikan penentu tinggi rendahnya hierarki dalam peraturan perundang-undangan yang sifatnya khusus yaitu sumber legalitas substantif (peraturan primer, peraturan sekunder, peraturan tertier). Sepanjang digunakan sebagai pelaksanaan dari perintah undang-undang, peraturan yang sifatnya umum atau khusus disebut sebagai peraturan pelaksana dari undang-undang sehingga bersifat “*implementing acts*” atau disebut juga *executing act*

Pembentukan peraturan pelaksana berdasarkan atas kewenangan yang didelegasikan dari undang-undang oleh pembentuk UU. Oleh karena nya, sebagai

---

<sup>28</sup>Ibid., h.356

sesama peraturan pelaksana yang terlepas dari perbedaan kedudukan lembaga yang membentuknya, kedudukan hukum peraturan tersebut dapat dikatakan sederajat satu sama lain. dimana peraturan ini sebagai peraturan sekunder dan undang-undang sebagai peraturan primer/peraturan induknya.<sup>29</sup>

Beberapa jenis peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh lembaga negara selain DPR dan Presiden sebagaimana yang dituangkan dalam pasal 8 ayat (1) dapat dikelompokkan sebagai berikut<sup>30</sup>:

1. peraturan yang mempunyai daya ikat internal saja yang mengikat organisasi, misalnya peraturan tata tertib lembaga, peraturan terkait dengan susunan organisasi dan sejenisnya
2. peraturan yang seharusnya mengikat internal saja, namun dalam prakteknya berhubungan dengan banyak subjek-subjek lain diluar keorganisasian. Hal tersebut terkait apabila lembaga yang mengeluarkan peraturan itu akan melakukan suatu perbuatan hukum tertentu, seperti PERMA, Peraturan MK, didalam proses beracara.
3. peraturan yang dikeluarkan lembaga mempunyai daya ikat umum yang lebih luas, contohnya Peraturan yang dikeluarkan oleh Bank Indonesia mengenai mata uang

---

<sup>29</sup>Jimly Assiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007, h. 249.

<sup>30</sup>Ali Abdurrahman dan Rahayu Prasetyaningstih, "Peraturan yang dibentuk oleh lembaga negara selain legislatif dan eksekutif (DPR Dan/atau Presiden)", dalam Susi Dwi Harijanti ( Editor Utama), *Negara Hukum Yang berkeadilan*", pusat studi kebijakan negara FH UNPAD, Bandung, 2011, h. 157-158

peraturan yang dibentuk oleh lembaga negara lain selain DPR dan Presiden mempunyai letak kedudukan didalam hierarki perundang-undangan yaitu dibawah undang-undang sebagaimana yang telah diatur dalam pasal 8 ayat (1) UU No 12 tahun 2011 jo. 15 tahun 2019, namun tidak bisa dikatakan sejajar dengan peraturan pemerintah atau peraturan lainnya dibawah undang-undang.<sup>31</sup>

Dari penjelasan diatas dapat kita ketahui bahwa didalam hierarki peraturan perundang-undangan dari ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 Sampai dengan UU 15 tahun 2019 tidak menyebutkan AD/ART suatu partai politik masuk kedalam hierarki perundang-undangan. AD ART disahkan oleh menteri hukum dan HAM berupa keluarnya surat keputusan. Sedangkan didalam jenis-jenis perundang-undangan yang termasuk dalam hierarki adalah peraturan direktur jenderal(kementrian) bukan surat keputusan yang dikeluarkan. Peraturan dan keputusan memiliki perbedaan.

Peraturan adalah suatu ketetapan tertulis yang dijadikan patokan dan harus dipatuhi apabila dilanggar akan mendapatkan sanksi. Peraturan dibuat oleh pejabat yang berwenang. Sedangkan menurut Maria firdatia<sup>32</sup> memberikan definisi mengenai keputusan dimana dalam arti luas istilah “Keputusan” dibagi kedalam 2 jenis, yaitu keputusan yang sifatnya mengatur (*regeling*) dan keputusan yang sifatnya menetapkan (*beschikking*). Definisi keputusan yaitu sebagai kehendak yang sifatnya netral. Jika dikaji dalam perundang-undangan, keputusan dapat dibedakan lagi yaitu sebagai keputusan yang merupakan peraturan

---

<sup>31</sup>Ibid., h.157

<sup>32</sup>Maria Farida indrati S, *op.cit.*,, h. 106.

perundang-undangan (*wetgeving*) dan keputusan yang merupakan peraturan semu (*beleidsregel, pseudowetgeving*), meliputi juga keputusan tata usaha negara (*beschikking*), maupun keputusan dalam ranah umum lainnya (*besluiten van algemene strekking*).

Didalam menyelenggarakan suatu pemerintahan, pemerintah membentuk keputusan yang sifatnya mengatur sehingga dapat disebut sebagai peraturan. Ada juga keputusan yang sifatnya menetapkan dan disebut sebagai penetapan. Ada pula membentuk suatu keputusan yang sifatnya mengatur dan menetapkan. Contohnya presiden dalam mengeluarkan suatu keputusan atau sebuah peraturan

Perbedaan antara peraturan dan keputusan bisa dilihat berdasarkan tabel dibawah ini:

Peraturan ( <i>regeling</i> )	Keputusan( <i>beschikking</i> )
Bersifat umum dan abstrak	Bersifat individual dan konkret
Terdapat 2 lembaga yang berwenang dalam pengujian perundang-undangan yaitu MA dan MK	Pengujian terhadap keputusan dapat dilakukan dengan cara mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara
Pengujian peraturan dibawah undang-undang terhadap undang-undang dapat dilakukan di Mahkamah Agung. Sedangkan pengujian undang-undang terhadap UUD dapat dilakukan Di Mahkamah Konstitusi	karena PTUN adalah pengadilan yang berwenang untuk menguji suatu bentuk keputusan



Daya berlakunya secara terus menerus	Daya berlakunya sekali selesai. Yaitu setelah mendapatkan penetapan maka norma hukum selesai. Misalnya penetapan pegawai negeri sipil.
--------------------------------------	--

Terdapat perbedaan antara AD/ART dengan peraturan perundang-undangan sebagaimana yang dapat kita lihat dari tabel dibawah ini :

AD/ART	Peraturan perundang-undangan
Dibentuk oleh partai politik. Dimana dalam hal ini partai politik merupakan sebuah organisasi.	Dibentuk oleh lembaga negara/ lembaga yang berwenang
mengikat internal antar anggota partai politik saja.	mengikat secara umum
Isi AD/ART parpol berupa peraturan yang harus ditaati para anggota partai politik tidak memuat norma hukum	Isi peraturan perundang-undangan memuat suatu norma hukum dan ditaati oleh semua masyarakat umum
Tidak ada sanksi pembedaan	Ada sanksi pidana jika melanggar peraturan

Jika dilihat dari tabel diatas, antara AD/ART partai politik dan peraturan perundang-undangan merupakan 2 hal yang berbeda. Perbedaannya pun sudah

jelas terlihat dari ciri-ciri antara keduanya. Jadi, AD/ART bukanlah peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan hierarki perundang-undangan yang sudah mengalami beberapa macam perubahan, AD/ART partai politik tidak mempunyai kedudukan dalam peraturan perundang-undangan bahkan tidak masuk kedalam hierarki peraturan perundang-undangan. padahal bisa saja AD/ART ini masuk kedalam kategori jenis peraturan perundang-undangan lain yang diatur dalam pasal 8 UU pembentukan perundang-undangan karena pasal ini bisa ditafsirkan lebih luas. namun faktanya AD/ART tidak dapat masuk kedalam kategori yang disebutkan dalam pasal 7 dan 8 UU No 12 tahun 2011 jo. Undang-undang nomor 15 tahun 2019.

