



**KAJIAN HUKUM**

e-issn: 2527 - 5690

**JURNAL KAJIAN HUKUM**

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS JANABADRA**

Journal homepage:

<http://e-journal.janabadra.ac.id/index.php/KH>

**PEMAKNAAN SURAT KEPUTUSAN YANG BERSIFAT DEKLARATIF DAN KONSTITUTIF (IMPLIKASI SK MENKUMHAM TENTANG PENGESAHAN PERUBAHAN ANGGARAN DASAR RUMAH TANGGA SERTA KOMPOSISI DAN PERSONALIA DEWAN PIMPINAN PUSAT GOLONGAN KARYA)**

**Laga Sugiarto<sup>1</sup>**

**Email : laga.sugiarto@gmail.com**

**ABSTRACT**

*Beschikking as a concrete and final individual instrument of government in its manifestation often causes problems to lead to conflict that must be resolved in the State Administrative Court (PTUN). The problem of meaning difference regarding the State Administrative Decree (KTUN) both constitutive and declarative KTUN has occurred in a real case that we know with internal chaos of Golkar political party in 2015, accusing each other of legitimate management claims until the end of the settlement conflicts in the Jakarta State Administrative Court, the validity claim of this State Administrative Decree is supposedly concerned with the Minister of Law and Human Rights (Menkumham) as the authorized official issuing the Decree.*

*The research entitled "Declarative and Constitutive Decree Signification (Implications of Decree of the Minister of Law and Human Rights on Ratification of Articles of Association and Composition and Personnel of the Central Executive Board and Working Group)" aims to formulate, analyze and explain the meaning of State Administration Decree that has legal effect. The next objective is to formulate, analyze and explain the legal implications of the management of the Golkar Party after the Supreme Court Decision Number 490 / K / TUN / 2015. The type of research used is normative juridical research. This research was conducted in Jakarta and Semarang (Central Java) by conducting literature study and cases related to meaning of constitutive and declarative decree.*

*Menkumham as the government should be held accountable for its legal action when issuing a decree to one of the parties, should pay attention to the fact that happened to the internal party problem, the lack of care of legal action of Menkumham also will result in law. Inaccuracy appears when the Minister of Law and Human Rights is not careful to establish a legitimate stewardship regardless of the forum of the highest decision of Golkar political party namely Munaslub (Bali), the authority inherent in the position of the Minister of Law and Human Rights when issuing declarative decree raises speculation questions about the feasibility of the Decree as the object of dispute TUN to be tested in the PTUN, plus the more complicated with the legal uncertainty of Menkumham who are reluctant to establish the party who is considered as the official Golkar party post after the Supreme Court Decision.*

**Keywords : Declarative State Administrative State Decree, Constitutive State Administrative Decree**

<sup>1</sup> Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang

## A. PENDAHULUAN

Masalah administrasi negara merupakan suatu masalah yang cukup penting bagi kehidupan hukum administrasi negara dan banyak menarik perhatian kalangan ilmuwan hukum administrasi negara. Di negara-negara yang telah maju, konsep tentang *Welfare State* dan perkembangan sosial telah sedemikian rupa berkembang sehingga mendesak pengkajian kembali mengenai hukum administrasi negara. Masalahnya adalah peranan pemerintah yang bertambah besar dalam penciptaan *Welfare State* memerlukan kelincihan yang lebih besar daripada dalam suatu negara dimana pemerintah hanya bersikap sebagai polisi dan hanya bertindak atas permintaan perorangan atau apabila ada kepentingan yang dilanggar. Akan tetapi di lain pihak, terhadap kebebasan bertindak dan mengatur yang bertambah besar dalam negara-negara ini, perlu dipikirkan cara-cara yang tepat agar dapat dipelihara keseimbangan antara kepentingan umum dan kepentingan warganegara.

Soal campur tangan pemerintah yang lebih besar dalam kegiatan-kegiatan kehidupan

masyarakat, sebenarnya merupakan masalah di negara-negara berkembang di mana wewenang untuk mengatur gejala menyolok dirasa perlu untuk dapat menyelenggarakan pembangunan di segala bidang dalam rangka pembangunan nasional. Namun, di negara-negara berkembang yang menjunjung tinggi paham Negara Hukum, dirasakan perlunya mencari cara-cara yang di satu pihak dapat menjamin wewenang bertindak dan mengatur dari pemerintah, dan di lain pihak dapat menjamin bahwa wewenang bertindak dan mengatur yang bertambah itu tidak melanggar hak-hak asasi warganegara.

Kecenderungan akan pemeliharaan keseimbangan di negara Republik Indonesia tersebut sudah diletakkan dasar-dasarnya dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945), sejalan dengan ketentuan tersebut maka salah satu prinsip penting negara hukum adalah adanya jaminan penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang merdeka, bebas dari pengaruh kekuasaan lainnya untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.

Keinginan tersebut direspon positif dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (selanjutnya disebut UU PTUN), semenjak keberlakuan UU PTUN tersebut hingga saat ini masih menyisakan persoalan dalam kualitas penyelenggaraan pemerintahan, kekurangan yang ada saat ini dari UU PTUN tersebut yakni masih belum jelasnya perlindungan hukum terhadap warganegara dari potensi penyalahgunaan wewenang oleh pejabat, problem kepastian hukum yang dialami oleh UU PTUN tersebut menyangkut soal masih minimnya usaha untuk mewujudkan perlindungan hukum yang benar-benar berlandaskan hak asasi manusia.

UU PTUN masih dianggap belum menjamin kepastian hukum selayaknya sebagai instrumen hukum bagi pengaturan hubungan pemerintah

dengan warga negara, demikian dialami karena UU PTUN belum memberikan kepastian hukum terkait pengaturan materi yang diatur dalam UU tersebut, saling campur aduk tanpa pemisahan yang tegas mengenai batas pengaturan mengenai hukum materil dan formil dalam UU tersebut. Dengan terbitnya UU (terbaru dan pertama) Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (selanjutnya disebut UU AP), dirasakan semakin memberikan kepastian baik terhadap pengaturan materi yang diatur dalam UU AP sendiri, maupun dalam implementasinya antara pemerintah dengan warganegara. Kelahiran UU AP diharapkan mampu semakin memberikan perlindungan hukum yang maksimal bagi pemerintah maupun warganegara, pemerintah semakin terhindar dari potensi penyalahgunaan wewenang dalam menerbitkan kebijakan-kebijakan yang ditujukan untuk kepentingan umum.

Praktek administrasi negara akan semakin menjadi tertib dalam penyelenggaraan negara karena dukungan UU Materil (UU AP) ditambah UU Formil (UU PTUN) yang sebelumnya sudah ada terlebih dahulu, kepastian memahami administrasi

negara akan semakin menjadi lebih pasti khususnya menyangkut hal utama yang selalu pmenjadi pokok bahasan dalam Hukum Administrasi Negara. Pokok bahasan yang selalu menjadi soal utama dalam penyelesaian perkara di Pengadilan Tata Usaha Negara yakni mengenai objek sengketa Tata Usaha Negara. Dalam UU PTUN telah diberikan definisi dan batasan mengenai objek sengketa TUN yang dapat diajukan gugatan ke PTUN. Objek sengketa yang sering kita kenal dengan nama Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang juga dikenal dalam istilah Belanda dengan sebutan *Beschikking*<sup>2</sup> telah diatur dalam pasal 1 ayat (3) UU PTUN. Adapun yang dimaksud dengan Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seorang atau badan hukum perdata.

Dalam pasal 1 angka 7 UU AP sendiri juga memberikan definsi mengenai Keputusan Tata Usaha

Negara dengan penyebutan lain yakni Keputusan Administrasi Pemerintahan yang juga disebut Keputusan Tata Usaha Negara atau Keputusan Administrasi Negara yang selanjutnya disebut Keputusan adalah ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan. Dapat diketahui bahwa istilah Keputusan dalam UU AP lebih singkat daripada UU PTUN yang menguraikan lebih detail. Sedangkan, hal yang paling menarik bagi penulis sendiri dalam hal ini adalah akibat hukum yang ditimbulkan dari dikeluarkannya KTUN itu sendiri. Akibat hukum dikeluarkannya KTUN dapat berimplikasi kepada perubahan status hukum seseorang maupun badan hukum. Terlepas dari kelemahan istilah dari KTUN dalam UU AP, bukan berarti makna istilah KTUN dalam UU PTUN tanpa mengandung kelemahan. Kelemahan UU PTUN tidak menguraikan secara gamblang penjelasan KTUN yang berakibat hukum, artinya UU PTUN masih mengartikan KTUN secara umum, lain halnya dengan UU AP yang justru dikatakan mengandung kelemahan dapat ditutupi dengan melakukan

---

<sup>2</sup> Wojowasitio, *Kamus Umum Belanda Indonesia*, (Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve, 2000), hlm. 72-73.

pembilahan KTUN yang meliputi konstitutif dan deklaratif sebagaimana termaktub pada pasal 54 UU AP.

Begitu pentingnya melakukan usaha pemaknaan yang berbeda terhadap KTUN yang bersifat konstitutif dan deklaratif, karena akan berpengaruh terhadap cara berpikir hukum penyelesaian sengketa objek sengketa TUN di Pengadilan TUN. Secara teoritis, normatif maupun praktis, objek sengketa tata usaha negara yang menjadi kompetensi absolut Pengadilan TUN adalah Keputusan yang berakibat hukum. Keputusan yang berakibat hukum diartikan sebagai Keputusan Konstitusif, karena dalam Keputusan Konstitutif itu menimbulkan suatu hak baru yang sebelumnya tidak dipunyai oleh seseorang yang namanya tercantum dalam keputusan itu (*rechtsscheppende beschikking*). Sedangkan Keputusan Deklaratif itu berarti Keputusan yang maksudnya mengakui sesuatu hak yang sudah ada. Perbedaan sifat Konstitutif dan Deklaratif nyatanya telah memunculkan persoalan dalam penyelesaian perkara gugatan TUN, jika kita menyimak terhadap Putusan Mahkamah Agung dalam tingkat kasasi

No 490/K/TUN/2015 sebagaimana dalam pertimbangan hukumnya telah memeriksa, mengadili dan memutus terhadap SK Menkumham yang dikatakan termasuk dalam Keputusan Deklaratif.

Putusan tersebut yang dikenal umum dengan penyelesaian terhadap konflik dualisme partai politik golongan karya yang melibatkan Pejabat Tata Usaha Negara dalam hal ini Menteri Hukum dan HAM sebagaimana diketahui telah mengeluarkan SK Menkumham Nomor M.HH-01.AH.11.01 tentang Pengesahan Perubahan Anggaran Dasar Rumah Tangga, serta Komposisi dan Personalia Dewan Pimpinan Pusat Golongan Karya tanggal 23 Maret 2015. Bermula dari kisruh internal Parpol Golkar mengenai pihak yang mengklaim sebagai pengurus Golkar yang sah berdasarkan hasil Munas Ancol yang diperkuat dengan Putusan Mahkamah Partai Politik, kemudian didaftarkan dan dinyatakan sah berdasarkan SK Menkumham. Terlepas dari persoalan politik yang menjadi anasir lain sebagai pemicunya, dikeluarkannya SK Menkumham untuk menetapkan keabsahaan hukum salah satu pihak menjadi pintu masuknya

kasus ini untuk diadili, diselesaikan dan diputuskan di Pengadilan TUN. SK Menkumham sebagai objek sengketa TUN yang bersifat deklaratif dalam perjalanan kasus ini di tiap tingkat pengadilan hingga kasasi memunculkan polemik mengenai legal standing SK Menkumham (deklaratif) yang dianggap tidak seharusnya menjadi objek sengketa TUN untuk digugat ke Pengadilan TUN, ditambah pasca putusan MA yang memenangkan pihak Penggugat/Terbanding/Pemohon Kasasi daripada Menkumham memunculkan polemik hukum terhadap tindakan hukum yang selanjutnya harus dilakukan oleh Menkumham sebagai Pejabat TUN yang berwenang mengeluarkan Keputusan.

## B. PERUMUSAN MASALAH

1. Bagaimana pemaknaan terhadap SK Menkumham tentang Golkar dalam ranah Hukum Administrasi Negara dan Politik?
2. Bagaimana implikasi hukum kepengurusan Partai Golongan Karya pasca Putusan Mahkamah Agung Nomor 490/K/TUN/2015?

## C. METODE PENELITIAN

### 1. Metode Pendekatan

Penelitian mengenai pemaknaan surat keputusan yang

bersifat deklaratif dan konstitutif ini dilakukan dengan pendekatan *yuridis normatif*, yaitu dengan menganalisis data sekunder yang berupa bahan-bahan hukum terutama bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dengan memahami bahwa hukum merupakan seperangkat peraturan yang mengatur tentang kehidupan manusia. Penelitian hukum secara normatif merupakan penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka. Penelitian hukum normatif atau kepastakaan ini mencakup : (1) penelitian terhadap asas-asas hukum; (2) penelitian terhadap sistematika hukum; (3) penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal; (4) perbandingan hukum; dan (5) sejarah hukum.<sup>3</sup> Pendekatan masalah yuridis-normatif dalam penelitian ini akan ditunjang dengan pendekatan empiris.

### 2. Jenis dan Sumber Data

Penelitian hukum yang bersifat normatif selalu menitikberatkan pada sumber data

<sup>3</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif "Suatu Tinjauan Singkat"*, (Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 2004), hlm. 14

sekunder. Data sekunder dibedakan menjadi bahan-bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tertier.<sup>4</sup>

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat seperti peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan pemaknaan surat keputusan.
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan hukum yang dapat memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti rancangan undang - undang, buku, majalah, jurnal hukum, serta hasil-hasil penelitian, dan lain-lain.
- c. Bahan hukum tersier, yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus, ensiklopedia, dan lain-lain.

Selain dari pada data-data tersebut di atas, penelitian ini juga akan melakukan studi lapangan ke lokasi yang dianggap relevan dengan masalah yang dikaji. Data-data yang diperoleh

dari studi lapangan tersebut diharapkan akan menunjang validitas dari bahan-bahan/ data-data yang diperoleh dari metode normatif.

### 3. Lokasi Penelitian

Penelitian ini akan dilakukan di kota Jakarta dan Semarang (Jawa Tengah) dengan melakukan studi pustaka dan kasus-kasus yang berhubungan dengan pemaknaan surat keputusan yang bersifat konstitutif dan deklaratif. Lokasi kongkrit yang dianggap relevan dengan substansi penelitian adalah di Mahkamah Agung, Peradilan Tata Usaha Negara Jakarta, DPP Partai Golkar DKI Jakarta, DPD Partai Golkar Jawa Tengah dengan melakukan wawancara dan interview mengenai masalah yang dikaji secara mendalam.

### 4. Metode Pengumpulan data

Tehnik pengumpulan data pada penelitian hukum normatif dapat dibatasi pada studi dokumen atau studi putaka, oleh karenanya tehnik pengumpulan data pada penelitian ini menggunakan tehnik studi kepustakaan (*library*

---

<sup>4</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodelogi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1990), hlm. 12.

*research*).<sup>5</sup> Selain dari pada data-data tersebut di atas, penelitian ini juga akan melakukan studi lapangan ke lokasi yang dianggap relevan dengan masalah yang dikaji. Data-data yang diperoleh dari studi lapangan tersebut diharapkan akan menunjang validitas dari bahan-bahan/data-data yang diperoleh dari metode normatif.

### **5. Metode Analisis Data**

Analisis data dilakukan dengan metode analisa kualitatif, cara ini dilakukan untuk memenuhi kecukupan data. Data yang dikumpulkan melalui studi pustaka dan studi lapangan dilakukan analisa dari sumber data yang sesuai dengan tingkat pendekatannya. Data dari sumber utama akan dianalisis dengan mencari kebenaran secara komprehensif terhadap aktifitas yang terjadi dalam pemaknaan surat keputusan yang bersifat deklaratif dan konstitutif.

## **D. PEMBAHASAN**

### **1. SK Golkar merupakan wujud Kehendak Politik Menkumham**

Sengketa Dualisme Partai Politik Golongan Karya (Golkar) merupakan permasalahan yang

cukup mencuri perhatian masyarakat dalam dinamika ketatanegaraan di republik ini, permasalahan menjadi menarik sebagai bahan kajian dan diskusi, karena Golkar merupakan partai yang telah berkecimpung lama di dalam kancah perpolitikan di Indonesia, bahkan hingga saat ini eksistensinya mengarungi pesta demokrasi masih resisten sebagai parpol besar, terbukti masih tingginya dukungan rakyat (elektabilitas) terhadap partai golkar pada pemilu legislatif 2014.

Konversi jumlah suara hasil pileg 2014 sebesar 14.75% pemilih menjadi syarat penentuan pembagian jatah mendapatkan kursi di parlemen sejumlah 91 kursi, berdasarkan jumlah perolehan kursi ini telah membuktikan bahwasanya fraksi Golkar kelak akan memberi pengaruh besar dalam menentukan kebijakan negara baik dalam hubungannya ketika wakil rakyat dari fraksi Golkar menjalankan fungsi dan kewenangan lembaga legislatif itu sendiri, jikalau membandingkan Golkar dengan Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP), memang PDIP sebagai partai pemenang pemilu

---

<sup>5</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta : Penerbit UI Press, 2006), hlm.66.



legislatif tahun 2014 tentu saja memiliki jumlah kursi (109 kursi) lebih banyak daripada Golkar, namun konstelasi di parlemen tidak sesuai dengan harapan dari partai pemenang pileg, sejak awal dalam tahap pencalonan Presiden pada pemilu presiden, Golkar menyatakan dalam dukungan resminya berseberangan dengan PDIP, hal ini nampak pada pemberian dukungan terhadap masing-masing calon presiden yang berbeda, tentunya kedua partai besar tersebut tidaklah bermain sendiri tanpa pembonceng parpol-parpol lainnya, partai politik dalam sistem presidensial multi partai, amatlah sulit menghadirkan dominasi satu partai politik pemenang pemilu legislatif *mutatis mutandis* menguasai parlemen, untuk mengakomodasi keadaan tersebut masing-masing parpol membentuk semacam koalisi, masing-masing koalisi yang di dalamnya terdapat Golkar dan PDIP, Golkar berada di Koalisi Merah Putih (KMP), sedangkan lawannya PDIP berada di Koalisi Indonesia Hebat (KIH). Keberadaan posisi koalisi yang berbeda dari kedua partai tersebut tentunya senada dengan perbedaan

dalam mengemban visi misi masing-masing dukungannya dalam pemilu pilpres, KMP mengukung Prabowo Subianto sebagai calon presiden, sebaliknya KIH mengukung Jokowi. Walaupun pemilu presiden melahirkan pemenang Jokowi, perjuangan KMP tidak berhenti sampai pilpres tersebut, Golkar konsisten berada di luar KIH, KMP meskipun tidak berhasil memenangkan pilpres, namun berhasil menguasai kursi di parlemen sejumlah 63% sedangkan sisanya dalam penguasaan KIH, keadaan ini mentasbihkan posisi KMP sebagai koalisi dominan yang berada di luar kekuasaan presiden dan koalisi partainya di parlemen, implikasinya sungguh akan senantiasa mengambil jalan politik yang berbeda dengan pemerintah selayaknya sebuah oposisi dalam sistem pemerintahan parlementer, *standing* oposisi menjalankan fungsi kontrol terhadap pemerintah, adapun segala hal yang berkaitan dengan kebijakan pemerintah dan partainya kelak terejawantahkan akan mengalami hambatan-hambatan politik dari oposisi.

Resistensi dari Golkar dalam tubuh KMP ini barangkali menjadi motivasi politik dari Menkumham dalam bertindak secara hukum, berhubung dengan terbitnya Surat Keputusan mengenai pengesahan pengurus Partai Golkar yang beriringan pada saat itu akan habis masa berlakunya, sehingga perlu bagi internal Partai Golkar sendiri menyelenggarakan Munas di Bali (Munas Bali), Munas Bali ini tidak berjalan sesuai harapan, harapan akan lancar, tertib dan damai alih-alih menimbulkan perdebatan bahkan mengarah kepada terjadinya adu fisik di dalam munas tersebut, akar daripada perseteruan yang terjadi ini mengarah kepada dua figur kuat di parpol berlambang pohon beringin tersebut yakni Aburizal Bakri (ARB) *vis a vis* Agung Laksono, dua tokoh kuat ini bersaing dalam memperebutkan kekuasaan “orang nomor satu” di Golkar, kelak dari keduanya yang akan menentukan masa depan Golkar dalam posisi politik di pemerintahan pada saat itu, walhasil munas Bali menyatakan ARB kembali sebagai ketua umum Golkar periode selanjutnya, pihak yang

berseberangan dengan ARB merasakan ketidakpuasan terhadap hasil munas Bali tersebut, mereka pun mengambil jalan tidak menerima hasil munas Bali tersebut, alih-alih memanifestasikan ketidakpuasan tersebut di luar munas Bali, yakni di Jakarta, Agung Laksono cs melakukan serangkaian kegiatan untuk memboikot hasil munas Bali, berupa menyelenggarakan munas tandingan di Jakarta, pun melakukan pendudukan secara paksa kantor DPP Golkar di Jakarta. Demi menjaga eksistensi dan keutuhan Golkar, masing-masing pihak bersepakat untuk mengakhiri perseteruan ini.

Perseteruan memaksa bagi para pihak untuk menempuh jalur penyelesaian sengketa yang telah tersedia berdasarkan pada pasal 32 UU Parpol, tersedianya upaya penyelesaian sengketa ini termanifestasi dalam suatu forum penyelesaian internal yakni mahkamah partai politik, mahkamah partai politik sendiri berbeda dengan lembaga negara yang berwenang untuk menyelesaikan sengketa atau kita menyebutnya lembaga yudikatif (peradilan), eksistensi mahkamah

parpol tidak bersifat independen maupun netral selayaknya suatu peradilan, mahkamah parpol sebagai hasil pembentukan internal parpol itu sendiri baik dari segi hukum acara maupun segala perangkat personilnya untuk menyelesaikan sengketa internal suatu parpol. Ekses daripada hasil penyelesaian oleh mahkamah parpol inilah yang kelak melibatkan Menkumham dalam kisruh parpol ini. Keputusan (rekomendasi) mahkamah parpol ini menjadi landasan bagi Menkumham sendiri dalam kapasitasnya sebagai pejabat yang berwenang menerbitkan Surat Keputusan (KTUN) dengan memberikan penafsiran yang berbeda terkait putusan mahkamah parpol, penafsiran Menkumham ini menyatakan bahwa Agung Laksono cs sebagai kepengurusan yang sah partai golkar, namun ARB cs berbeda penafsiran dengan Menkumham. Mengapa Menkumham menerbitkan SK untuk Agung Laksono cs? Jikalau menilik dari pandangan legalitas (hukum), barangkali Menkumham sudah bertindak legal, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku di negara hukum republik

ini, karena Menkumham mendasarkan tindakan hukumnya tersebut berlandaskan kepada pasal 5 UU Parpol, Menkumham yang bertindak sebagai pejabat TUN dalam menjalankan fungsi eksekutif ini, tentu saja harus mendudukan pada posisi yang netral, artinya Menkumham sadar bahwasanya penerbitan SK tersebut harus jauh dari anasir-anasir politik. Apakah memang benar tindakan hukum daripada Menkumham tidak berlandaskan kepada motivasi politik tertentu baik kepentingan pribadi maupun kelompok?. Menkumham dalam tindakan hukumnya yang berpedoman kepada rezim Hukum Administasi Negara (HAN) tidaklah mengenal adanya rezim politik, HAN merupakan kajian ilmu hukum bukan ilmu politik, sebagaimana tindakan pemerintah tentunya terbatas oleh hukum, konsekuensi dari konsepsi negara hukum yang salah satu unsurnya yakni segala tindakan pemerintah harus berlandaskan kepada hukum, bukan berdasarkan kehendak pribadi, pentingnya demi melindungi hak-hak asasi manusia (HAM) dari tindakan kesewenang-wenangan pemerintah.

Negara hukum dengan konsep *rule of law* maupun *rechtstaat* keduanya sama-sama menghendaki adanya jaminan perlindungan HAM. Perkembangan gagasan negara hukum ini, negara hukum formil ke materiil yang muncul di belahan eropa pada abad ke 18, pasca perang dunia ke II yang menimbulkan ekses kemiskinan dan pengangguran, merubah paradigma bagi negara untuk mengatasi kondisi ini yang semula negara sebaga penjaga malam dalam negara hukum formil, adapun negara tidak ikut campur tangan dalam kegiatan-kegiatan warga negeranya yang bersifat asasi, paham ini runtuh kemudian tergantikan oleh masuknya gagasan negara hukum materiil (*welfare state*), adapun dalam gagasan negara hukum ini, memberikan peran yang aktif bagi negara dalam mewujudkan kesejahteraan warga negaranya (*bestuurzog*), negara harus secara aktif melayani warganya dalam kehidupan sosial ekonomi dan pendidikan. Keaktifan peran negara dalam penjawantahan sengketa Golkar a quo, negara dalam hal ini terwakili oleh Menkumham telah

bersikap aktif dalam mengurus kehidupan warga negaranya, urusan perkara a quo yakni urusan internal politik partai golkar, jikalau konsisten dengan gagasan negara hukum materiil (*welfare state*) atau *greenlight theory*, memang peran negara sudah seharusnya mengurus kehidupan warga negaranya, namun tentunya terbatas pada urusan-urusan tertentu, misal urusan sosial ekonomi dan pendidikan (*redlight theory*). Urusan politik berbeda dengan urusan sosial, ekonomi, pendidikan, sebaliknya dalam menghadapi urusan politik a quo, negara harus mengurangi keikutsertaanya terhadap urusan internal partai golkar yang telah mengatur dirinya sendiri dalam AD/ART, batasan ini seharusnya mampu memberikan pedoman kehati-hatian bagi Menkumham dalam bertindak hukum. Pentingnya kehati-hatian agar para pihak terkait maupun masyarakat luas dapat menerima surat keputusan (*beschikking*) secara rasional bahwasanya tindakan hukum Menkumham telah cermat tanpa tendensi-tendesi kepentingan politik tertentu, idealnya seperti itu, namun tak dapat memungkiri sendiri,

tindakan hukum tak dapat terlepas dari perilaku politik pemangku kepentingan itu sendiri, sebagaimana Utomo mengemukakan setiap peraturan daerah, undang-undang, maupun kebijakan akan selalu terkait atau dikaitkan atau bahkan dipengaruhi oleh sistem politik, sistem pemerintahan atau suasana politik atau bahkan keinginan power elit pada suatu waktu.<sup>6</sup> Dalam perkara *a quo* yakni Menkumham. Artinya, Menkumham selain mendasarkan tindakan hukumnya berdasarkan peraturan perundang-undangan juga mengemban motivasi politik tertentu. Apakah hubungannya tindakan hukum dalam HAN dengan politik? Memang tindakan hukum dalam HAN merupakan kajian ilmu hukum, namun dalam perkembangannya khususnya administrasi negara saat ini tidaklah lagi dapat melakukan dikotomi antara Hukum Administrasi Negara (HAN) dengan Politik, dalam HAN sendiri mengakui adanya kehendak bebas dari seorang Pejabat Tata Usaha Negara dalam melakukan tindakan hukum (*beslissing theory*).

HAN bersinggungan dengan politik, politik mempengaruhi HAN. HAN berkelindan dengan politik. Bagaimana hubungan HAN dan politik dalam perkara *a quo*? Menkumham dalam perkara *a quo* sebagai pejabat yang berwenang, namun jikalau menelusur latar belakangnya sebagai pribadi yakni YL, dapatlah kita mengetahui bahwa beliau adalah seorang kader PDIP, apakah hubungannya PDIP dengan perkara *a quo*? sebagaimana telah penulis uraikan mengenai kronologis hubungan kedua parpol tersebut dalam kancah perpolitikan di negeri ini, kedua parpol besar yang menguasai jumlah kursi parlemen dan menjadi leader bagi masing-masing kelompok koalisinya, masing-masing memiliki pengaruh yang besar dalam menentukan arah politik bangsa ini. sayangnya kedua partai tersebut saling adu gengsi sehingga tidak mampu bersanding, keduanya menjadi rivalitas dalam menjalankan negara ini. Rivalitas keduanya di parlemen menjadikan presiden sebagai kepala eksekutif demikian sulitnya untuk menjalankan kebijakan demi kemakmuran rakyat, rivalitas di parlemen akan

<sup>6</sup> Warsito Utomo, *Administrasi Publik Baru Indonesia, Perubahan Paradigma dari Administrasi Negara ke Administrasi Publik* (Jogjakarta: Pustaka Pelajar, 2006), hlm. 76.

mempengaruhi kinerja proses kerja di eksekutif, hambatan-hambatan politik akan mengganggu kinerja eksekutif dalam mengefektifkan program-programnya. YL sebagai pribadi maupun Menkumham sebagai jabatannya menyadari akan pentingnya bagaimana program-program Pemerintah dapat memenuhi sasaran, sebagai pembantu Presiden sudah seharusnya mampu mengatasi segala hambatan politik demi mensukseskan visi misi pemerintah, YL maupun JW (Presiden) yang berada di dalam satu wadah politik yang sama yakni PDIP melihat resistensi Golkar yang enggan untuk bergabung dengan koalisi PDIP ds, PDIP merasakan jengah dengan manuver lawan politiknya yang seringkali mengganggu kinerja eksekutif, Peran penting kepemimpinan ARB mengganggu pemerintah dan partainya. Pemerintah melalui Menkumham mencoba untuk mengganggu sebaliknya, melalui penerbitan SK Golkar kepada Agung Laksono yang barangkali mampu menahkodai Golkar untuk berkompromi dengan pemerintah dan koalisi partainya, pemerintah

menuntut melalui Menkumham sebagai pejabat pemerintah harus mampu menyeimbangkan perannya baik sebagai birokrat, politisi maupun profesional, ketiga peran ini harus berjalan beriringan dan seimbang, sayangnya Menkumham belum berhasil dalam menjalankan ketiga peran tersebut secara bersamaan dan seimbang, sebagai birokrat yang melekat jabatan Menkumham justru terabaikan oleh dominasi kepentingan politiknya dalam perannya sebagai politisi, sehingga nampak bahwa persoalan hukum ini sarat dengan kepentingan politik tertentu.

## 2. SK Menkumham tentang Golkar merupakan KTUN yang bersifat Deklaratif

Keputusan Tata Usaha Negara merupakan hukum publik bersegi satu yang dilakukan oleh Badan/Pejabat pemerintah berdasarkan kekuasaannya yang istimewa.<sup>7</sup> Keputusan tata usaha negara yang biasa dikenal dalam istilah Belanda yakni *beschikking*. Terdapat perbedaan mengenai rumusan istilah *beschikking* oleh

---

<sup>7</sup> Lutfi Effendi, Pokok-Pokok Hukum Administrasi, (Malang : Bayumedia Publishing, 2003), hlm. 54

beberapa pendapat para sarjana. Berikut ini akan disajikan beberapa definisi tentang *beschikking*:<sup>8</sup>

- a. *De beschikking is dus de wilsverklaring van een bestuursorgaan voor een bijzonder geval, gericht op het scheppen van een nieuwe, het wijzigen of het opheffen van een bestande rechtsverhouding* (keputusan adalah pernyataan kehendak dari organ pemerintahan untuk melaksanakan hal khusus, ditujukan untuk menciptakan hubungan hukum baru, mengubah, atau menghapus hubungan hukum yang ada);
- b. *Beschikking een wilsverklaring naar aanleiding van een ingediend verzoekschrift, of althans gebleken wensch of behoefte* (keputusan adalah suatu pernyataan kehendak yang disebabkan oleh surat permohonan yang diajukan, atau setidaknya tidaknya keinginan atau keperluan yang dinyatakan).
- c. *Eenvouding geworden een definitie van het begrip beschikking te geven: Een eenzijdige publiekrechtelijke rechtshandeling van een bestuursorgaan gericht op een concrete geval* (secara sederhana, definisi keputusan dapat diberikan: suatu tindakan hukum public sepihak dari organ pemerintahan yang ditujukan pada peristiwa konkret).
- d. *Een beschikking is een individuele of concrete*

- publiekrechtelijke rechts-beslissing: een beslissing van een bestuursorgaan, gebaseerd op een publiek-rechtelijke bevoegdheid. Geschapen voor een of meer individuen of met betrekking tot een of meer concrete zaken of situaties. Die beslissing verplicht mensen of organisaties tot iets, geeft ze bevoegdheden of geeft ze aanspraken* (Beschikking adalah keputusan hukum public yang bersifat konkret dan individual: keputusan itu berasal dari organ pemerintahan, yang didasarkan pada kewenangan hukum publik. Dibuat untuk satu atau lebih individu atau berkenaan dengan satu atau lebih perkara atau keadaan. Keputusan itu memberikan suatu kewajiban pada seseorang atau organisasi, memberikan kewenangan atau hak pada mereka).
- e. *Onder 'beschikking' kan in zijn algemeenheid worden verstaan: een besluit afkomstig van een bestuursorgaan, dat gericht is op rechtsgevolg* (secara umum, *beschikking* dapat diartikan; keputusan yang berasal dari organ pemerintahan yang ditujukan untuk menimbulkan akibat hukum).
  - f. *Beschikking* adalah keputusan tertulis dari administrasi negara yang mempunyai akibat hukum.
  - g. *Beschikking* adalah perbuatan hukum public bersegi satu yang dilakukan oleh alat-alat pemerintahan berdasarkan suatu kekuasaan istimewa.

<sup>8</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2014), hlm. 141-143

*h. Beschikking* adalah suatu tindakan hukum yang bersifat sepihak dalam bidang pemerintahan yang dilakukan oleh suatu badan pemerintah berdasarkan wewenang yang luar biasa.

Istilah *bescihkking* sendiri secara yuridis normatif telah diatur pada pasal 1 ayat (3) UU PTUN. Istilah *bescihkking* secara yuridis normatif telah diatur pada pasal 1 ayat (3) UU PTUN, adapun yang dimaksud dengan Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seorang atau badan hukum perdata.

Keputusan tata usaha negara yang dikatakan telah memenuhi segala unsur-unsur dari rumusan sebagaimana dalam UU PTUN tersebut merupakan objek sengketa PTUN, objek sengketa PTUN berarti segala hal yang menimbulkan masalah atau kerugian sebagai akibat terbitnya KTUN sehingga dapat diajukan gugatan kepada PTUN untuk diselesaikan dan diputuskan. Dalam praktiknya identifikasi

terhadap objek sengketa PTUN tidak semudah sebagaimana mengidentifikasi sesuai dengan rumusan pasalnya, karena secara kasuistis terjadi pembiasan ketika menerapkan rumusan dalam suatu kasus, artinya peristiwa hukum dalam penyelesaian sengketa di PTUN menjadi wilayah samar atau abu-abu.

SK Menkumham yang diterbitkan oleh Menkumham apabila kita identifikasi secara sederhana melalui rumusan pada UU PTUN, sudah jelas merupakan objek sengketa PTUN dan layak untuk diperiksa di PTUN. Menkumham sebagai pejabat tata usaha negara yang mana berada di bawah kekuasaan Presiden, membantu presiden untuk menjalankan kegiatan eksekutif, sehingga berdasarkan jabatannya melekat kewenangan atributif.

Kewenangan atributif adalah kewenangan asli yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan.<sup>9</sup> Kewenangan atributif yang dimiliki Kemenkumham ini bersumber dari

---

<sup>9</sup> Philipus M. Hadjon, *Fungsi Normatif Hukum Administrasi dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*, Makalah disampaikan pada Orasi Guru Besar Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 10 Oktober 1994, hlm. 8



pasal 17 UUD 1945 dan pasal 5 UU Parpol yaitu berwenang mengesahkan kepengurusan suatu partai politik. Instrumen yang dikeluarkan oleh Menkumham sebagaimana merupakan salah satu naskah dinas yang diatur dalam pedoman tata naskah dinas Kementerian Hukum dan HAM yakni instrumen Surat Keputusan, SK yang bersifat individual ditujukan untuk suatu badan hukum (privat) yakni Partai Politik Golkar, Final yang sudah definitif pengesahannya oleh Menkumham, dan konkrit mengenai suatu hal yang khusus yakni perubahan anggaran dasar dan rumah tangga (AD/ART) serta susunan kepengurusan, ditambah berakibat hukum bagi pihak yang dituju oleh SK tersebut yakni sebagai pihak yang dianggap sah mengurus partai Golkar. Demikian objek sengketa tersebut merupakan objek sengketa PTUN.

Dalam UU PTUN sendiri tidak sedikitpun mengatur bahkan memisahkan SK yang bersifat deklaratif maupun konstitutif, pengaturan ini hanya berada pada UU AP, UU AP sendiri pun dalam praktik belum terlalu familiar di kalangan hakim PTUN untuk digunakan dalam menyelesaikan sengketa, karena UU AP sendiri masih mengandung banyak kelemahan dan kekurangan, menimbulkan multi tafsir sehingga menjadi lemah ketika dijadikan landasan pertimbangan hukum oleh hakim dalam menyelesaikan suatu sengketa, solusinya masih menggunakan UU PTUN sebagai rujukan utamanya. Setidaknya pengetahuan baru terhadap SK dalam UU AP bisa menjadi bahan pelengkap untuk menganalisis kasus dualisme partai Golkar.

**Tabel 1.**

UU PTUN	UU AP
<p>Pasal 1 angka 3:</p> <p>Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara yang</p>	<p>Pasal 1 angka 7:</p> <p>Keputusan Administrasi Pemerintahan yang juga disebut Keputusan Tata Usaha Negara atau Keputusan Administrasi Negara yang selanjutnya disebut Keputusan adalah ketetapan</p>

<p>berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata</p>	<p>tertulis yang dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan</p> <p>Pasal 54:</p> <p>(1) Keputusan meliputi Keputusan yang bersifat:</p> <p style="padding-left: 40px;">a. konstitutif; atau</p> <p style="padding-left: 40px;">b. deklaratif.</p> <p>(2) Keputusan yang bersifat deklaratif menjadi tanggung jawab Pejabat Pemerintahan yang menetapkan Keputusan yang bersifat konstitutif</p> <p>Penjelasan pasal 54:</p> <p>Ayat (1)</p> <p>a. Yang dimaksud dengan “Keputusan yang bersifat konstitutif” adalah Keputusan yang bersifat penetapan mandiri oleh Pejabat Pemerintahan.</p> <p>b. Yang dimaksud dengan “Keputusan yang bersifat deklaratif” adalah Keputusan yang bersifat pengesahan setelah melalui proses pembahasan di tingkat Pejabat Pemerintahan yang menetapkan Keputusan yang bersifat konstitutif.</p> <p>Ayat (2)</p> <p>Cukup jelas.</p>
---	--

Dalam kasus konflik partai Golkar yang berujung pada dualisme kepemimpinan Golkar, baik Golkar hasil munas Bali yang digawangi oleh Aburizal Bakri cs (ARB) dan Golkar hasil munas ancil yang digawangi oleh Agung Laksono cs,

di mana salah satu pihak yakni Golkar munas Ancol yang Menkumham mengakui keabsahan kepengurusannya melalui penerbitan SK Menkumham yang kemudian SK tersebut menjadi biang permasalahan di PTUN. Menilik histori politik

yang melatarbelakanginya permasalahan ini, dapat kita memisahkan ke dalam dua studi kasus yakni ARB vis a vis Agung Laksono dan ARB vis a vis Menkumham.

Mengacu pada kasus yang pertama, ARB vis a vis Agung Laksono dan untuk kasus yang kedua ARB vis a vis Menkumham. Untuk kasus yang pertama, penyelesaian dilakukan berdasarkan mekanisme yang diatur dalam UU Parpol yakni melalui Mahkamah Parpol, kemudian Pengadilan Negeri dan Mahkamah Agung. Penyelesaian ini pun telah diselesaikan dan perkaranya dimenangkan oleh ARB, sedangkan untuk kasus yang kedua ARB vis a vis Menkumham ditambah Agung Laksono cs. Penulis dalam hal ini akan mencurahkan pembahasannya, khusus pada kasus yang kedua. ARB yang dianggap mewakili Partai Golkar sebagai pihak penggugat melawan Menkumham sebagai tergugat, kedudukan hukum (*legal standing*) penggugat sebagai pengurus yang sah berdasarkan hasil Munaslub di Palembang dan berwenang menyelenggarakan munas di Bali,

kemudian pihak Agung Laksono melakukan munas tandingan di Ancol yang mengatasnamakan tim penyelamat partai Golkar, kemudian dari hasil munas Ancol, mereka mendaftarkan hasil munasnya kepada Menkumham dan ditetapkan oleh Menkumham melalui SK, pihak ARB mengklaim bahwa Menkumham dalam hal ini telah merugikan penggugat, penerbitan SK tersebut tidak berdasarkan pada hukum (perundang-undangan dan AAUPB), sehingga penggugat melayangkan gugatan kepada PTUN tentunya setelah penyelesaian secara internal parpol melalui mahkamah parpol telah ditempuh terlebih dahulu, dalam hal ini PTUN berkompetensi absolut memeriksa sebatas objek sengketa PTUN nya saja, tidak termasuk objek sengketa perbuatan melawan hukum dan sengketa internal. SK Menkumham yang diterbitkan setelah Menkumham melakukan penafsiran terhadap hasil putusan sengketa parpol yang menganggap bahwa putusan mahkamah parpol memenangkan Agung Laksono, sehingga menafsirkan bahwa Agung Laksono-lah yang dinggap sebagai

kepengurusan yang sah dan menerbitkan SK untuk Agung Laksono cs.

Berdasarkan teori negara hukum kesejahteraan (*welfare state*) atau negara hukum materiil, memperkenankan pemerintah untuk ikut campur dalam kehidupan warga negaranya yakni urusan sosial, ekonomi dan pendidikan, sedangkan urusan politik merupakan urusan yang dimana pemerintah tidak seharusnya ikut campur bahkan perannya minimal agar tidak mengganggu kehidupan demokrasi warga negaranya. Kasus partai politik Golkar seharusnya posisi Menkumham tidak tergesa-gesa mengeluarkan SK, Menkumham seharusnya menunggu mekanisme yang telah diatur dalam UU Parpol, sampai adanya putusan MA yang berkekuatan hukum tetap, kemudian Menkumham dapat serta merta hanya sekedar menetapkan dan mengesahkan secara deklaratif hasil dari putusan hakim MA tersebut, sehingga Menkumham dalam hal ini tidak seharusnya terlibat terlalu jauh dari sengketa internal parpol Golkar, Menkumham hanya berperan secara administrasi mengesahkan

baik adanya permohonan secara normal dan permohonan pasca putusan MA dan kemudian mengesahkan putusan MA tersebut dalam suatu SK. Sehingga SK Menkumham hasil dari putusan MA bukanlah objek sengketa PTUN dan Menkumham tirak terseret dari keterlibatannya kisruh internal partai Golkar.

Teori *welfare state* sebagai *grand theory* memandu penyelesaian kasus ini pada ranah yang masih sangat bersifat abstrak, negara yang diwakili oleh pemerintah yang mengemban tugas public service dituntut harus memberikan pelayanannya dengan baik kepada masyarakat demi memenuhi kesejahteraan masyarakatnya. Kesejahteraan masyarakat dalam *welfare state*, menurut Arif dalam teori tiga tungku-nya dapat didekati melalui 3 (tiga) aspek yakni sosial, ekonomi dan pendidikan, ketiganya harus saling berkelindan satu sama lain dalam pemenuhan hak dasar warganya, tanpa salah satu maka pelayanan hak dasar dianggap tidak optimal. Urusan politik merupakan hal seluar ketiganya, peran

pemerintah seharusnya minimal dalam ruang ekspresi publik melalui partai politik yang merepresentasikannya. Partai politik sendiri sebagai badan hukum privat maupun publik atau semi-publik, dianggap privat sebagai badan hukum perkumpulan, publik karena adanya penggunaan dana yang bersumber dari APBN, semi-publik karena berkedudukan hukum bersama privat-publik, ketundukan terhadap masing-masing rezim hukum baik privat maupun publik segalanya tergantung lapangan aktivitas kegiatannya.

Pada level *middle-applied theory*, penggunaan teori *beslissing* atau kehendak bebas (aktif) dapat diterapkan secara nyata pada instrumen yuridis KTUN. KTUN sebagai instrumen penutup dari berbagai peraturan perundang-undangan merupakan instrumen yang sangat bersifat teknis. SK Menkumham yang diterbitkan untuk partai Golkar masih berkaitan dengan teori *welfare state* seharusnya secara *a contrario* (pasif) bukan merupakan *beslissing* (aktif) dari Menkumham, pengaturan mengenai parpol dan sengketanya

sebagaimana di atur dalam rezim UU Parpol hendaknya dipahami merupakan ranah kompetensi absolut PN, bukan PTUN. Sejak awal adanya arahan UU Parpol terhadap kasus yang muncul dalam sengketa internal parpol harus diselesaikan ke PN bukan PTUN, artinya PTUN tidak berwenang memeriksa. Penyelesaian akhir di MA, kemudian putusan MA tersebut berdasarkan pasal 2 UU PTUN yang tidak termasuk KTUN adalah KTUN yang diterbitkan berdasarkan hasil putusan badan peradilan. Secara sistematis menggunakan logika UU Parpol kemudian UU PTUN nampak jelas bahwa KTUN (SK) Menkumham dikatakan bukan objek sengketa PTUN karena merupakan penetapan (deklarasi) semata dari putusan badan peradilan PN dan MA. Ratio legisnya UU PTUN dan UU Parpol sudah harmonis tidak mengalami pertentangan, keduanya saling mendukung satu sama lain dan tidak seharusnya menjadi kacau oleh dualisme penyelesaian pada dua peradilan baik PN maupun PTUN. Apabila kemudian adanya gugatan ke PTUN seharusnya PTUN dengan sikap tegas menyatakan putusan

tidak dapat diterima (*NO*) karena kewenangan mengadili (kompetensi tidak terpenuhinya alasan absolut)

**Gambar 1.**



### **3. Implikasi SK Menkumham Pasca Putusan MA**

Pasca putusan MA untuk kemenangan ARB, SK Menkumham yang semula untuk Agung Laksono seharusnya Menkumham mencabutnya dalam rangka pelaksanaan putusan berdasarkan asas *self execution* atau eksekusi otomatis sebagaimana bunyi pasal 97 UU PTUN. Sebaliknya Menkumham tidak tertib dan beritikad baik memenuhi putusan MA untuk mencabut dan menerbitkan SK terbaru untuk kemenangan pihak penggugat, bahkan Menkumham terkesan lambat dan mengulur-ulur waktu mengambil sikap untuk mengeksekusinya, sikap ini pertanda oleh pihak ARB sebagai tindakan politis Menkumham yang dianggap menyimpan keberpihakan kepada Agung Laksono dan tidak menerima kekalahannya atas kemenangan ARB. Tendensi politis ini diduga merupakan karena adanya nuansa politik balas dendam yang berakar dari parlemen (DPR), melihat ramainya kontestasi politik sebelum pemilu yang mana

terjalannya persaingan antara partai politik besar ditambah dengan partai politik lainnya dengan membentuk koalisi, yang masing-masing mengatasnamakan koalisinya dengan Koalisi Merah Putih (KMP) dan Koalisi Indonesia Hebat (KIH).

Pertarungan dua koalisi besar ini di perlemen, yang masing-masing baik KMP dimotori oleh partai peraih suara terbesar kedua pada pemilu yakni Golkar dan KIH oleh peraih suara terbesar pertama pada pemilu yakni PDIP menimbulkan aroma persaingan yang semakin tajam bahkan pasca pemilu, koalisi KMP yang menguasai 60% kursi parlemen dan sisanya KIH membuat pemerintahan presidensial Jokowi-JK yang didukung koalisi minim di parlemen seringkali mengalami gangguan stabilitas dari masifnya perang kontrol parlemen terhadap pemerintahan, bahkan komposisi ketua pada alat kelengkapan parlemen dikuasai oleh KMP sehingga di kalangan publik dikenal dengan politik sapu

bersih, parlemen mengawasi secara aktif represif pemerintah.

Pengawasan merupakan sesuatu yang lazim dalam pemerintahan yang menerapkan pola *checks and balances*, akan tetapi pengawasan yang represif justru akan menimbulkan gejolak-gejolak di dalam pekerjaan pemerintah dalam fungsinya melayani masyarakat, pemerintah cenderung berada pada posisi yang selalu ditakut-takuti oleh rasa bersalah dalam mengambil dan menjalankan kebijakan yang dibuatnya untuk pelaksanaan UU yang dibuat oleh parlemen. Parlemen cenderung over protektif terhadap segala yang dilakukan pemerintah, tidak dapat dihindari pula mengarah kepada negatif thinking yang menebar rasa mengada-ada demi memuaskan hasrat politik golongannya.

Mengamini pandangan pihak ARB ketika penulis melakukan wawancara dengan Bendahara DPD Provinsi Jawa Tengah Partai Golkar, Saleh menyebutkan bahwa pada

prinsipnya pemerintah tidak menginginkan ARB yang memimpin Golkar, singkatnya. ARB yang memimpin Golkar memang membangun posisi yang selalu berhadapan dengan pemerintah, artinya pemerintah menginginkan sosok pimpinan partai besar kedua di parlemen tersebut yang mampu menjembatani komunikasi politik antara Eksekutif dan Legislatif, sosok Agung Laksono inilah yang dinggap mampu membangun hubungan demikian. Aroma balas dendam politik yang dikemas dengan hukum oleh YL sebagai Menkumham yang juga merupakan kader PDIP menerbitkan instrumen yuridis berupa SK untuk Agung Laksono.

Permasalahan politik seperti itulah yang sejatinya menjadi akar persoalan daripada ARB *vis a vis* Menkumham. Berlanjut pasca putusan MA, Menkumham sebagai pihak tergugat yang kalah dari pihak penggugat, secara sadar harus menunjukkan etika pejabat negara untuk patuh



dan taat menjalankan putusan pengadilan, Menkumham justru malahan semakin membuat nasib partai Golkar terombang ambing tanpa kejelasan, dan terancam tidak dapat mengikuti kontestasi pemilihan kepala daerah yang dalam waktu dekat akan berlangsung, bahkan pihak KPU sendiri menolak pendaftaran parpol Golkar sebagai kontestan sebelum adanya SK yang menegaskan kepengurusan yang sah dari Golkar. Melalui jalan politik, hal inipun ditempuh kembali oleh Golkar, kompromi dari masing-masing pihak untuk bersekutu dan mendamaikan diri demi kelangsungan partai Golkar menuju proses kematangan berdemokrasi di Indonesia. Melihat situasi ini, pada akhirnya Menkumham mengeluarkan SK Kepengurusan partai Golkar, yang mana ARB sendiri menyatakan tidak lagi terlibat dalam struktur kepengurusan partai Golkar, dengan pengunduran diri ARB secara legowo, kalangan internal partai Golkar menganggapnya sebagai sosok negarawan yang

mengajarkan keteladanan dengan mengorbankan kepentingan Golkar di atas kepentingan pribadi.

Pasca mundurnya ARB dan ishlahnya Golkar, terlepas dari segala anasir-anasir politik, peran kewibawaan hukum sebagai panglima justru menjadi bias dalam kasus ini, hukum menjadi pengawal bagi tertibnya demokrasi (politik), Menkumham seharusnya mampu memisahkan kedudukannya sebagai pejabat negara (Menteri) agar dalam kebijakan hukumnya justru menghindari segala muatan politik. Presiden sebagai kepala pemerintahan yang mampu mengawal kerja para pembantunya dalam hal ini Menkumham hendaknya senantiasa membangun etika pemerintahan yang bersih dan berwibawa berbasis kepada (*good governance*), ketika Menkumham cenderung lambat dalam mengambil sikap untuk mengeksekusi putusan, disinilah peran Presiden harus turun tangan berdasarkan asas eksekusi hierarkis (vertikal) dalam bunyi pasal 97 UU PTUN wajib menegur bawahannya untuk mematuhi dan menjalankan

putusan PTUN, dan jika tidak efektif jua maka peran DPR melalui fungsi pengawasan dapat memaggil Menkumham untuk meminta keterangannya terhadap keenganannya menjalankan putusan, hal ini akan menjadi skema yang juga tidak baik karena menghadapkan legislaif *vis a vis* eksekutif, toh demikian permasalahan ini akhirnya mampu terselesaikan melalui bargaining politik antara PDIP dan Golkar. Sekali lagi hukum berkelindan dengan politik, kebersamaan hukum dan politik mendamaikan persoalan ini.

## **E. PENUTUP**

### **1. Kesimpulan:**

Penyelesaian internal partai politik, khususnya Golkar merupakan sengketa yang sejatinya telah diatur dalam UU Parpol. Keberadaan mekanisme penyelesaian sengketa dalam UU Parpol seharusnya menjadi pedoman bagi penyelesaiannya, adapun sengketa dualisme partai Golkar terlebih dahulu diselesaikan melalui suatu Mahkamah Partai

Politik yang diatur dalam AD/ART partai tersebut. Apabila para pihak masih merasakan keberatan terhadap putusan Mahkamah Parpol, dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Negeri, setelah itu terakhir ke Mahkamah Agung. Adapun penyelesaian yang juga terjadi di PTUN tidak semestinya terjadi, karena PTUN sendiri memiliki lembaga sensor yakni dismissal process yang mampu memfilter segala objek perkara sebelum layak dinyatakan untuk diadili di PTUN. Dengan adanya pengaturan melalui UU Parpol, berdasarkan asas *lex specialis derogat legi generalis* sudah semestinya menggugurkan upaya penyelesaian di PTUN, ditambah dengan sifat daripada SK Menkumham ini bukanlah SK yang bersifat konstitutif akan tetapi deklaratif.

### **2. Saran:**

1. Perlu adanya pemahaman bagi para hakim PTUN dalam menilai objek sengketa PTUN terkait SK yang bersifat deklaratif dan konstitutif

- melalui lembaga sensor  
*dismissal process* secara  
optimal;
2. Perlu adanya pengaturan berupa hukum acara bagi penyelesaian sengketa internal parpol;
  3. Perlu adanya pemahaman dini bagi Menkumham mengenai sengketa parpol sebelum menerbitkan SK mengenai pengesahan AD/ART dan Kepengurusan.

#### DAFTAR PUSTAKA

##### Buku :

- Effendi, Lutfi, 2003, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi*, Malang : Bayumedia Publishing,
- HR, Ridwan, 2014, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Rajawali Pers
- Soemitro, Ronny Hanitijo, 1990, *Metodelogi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Jakarta: Ghalia Indonesia
- Soekanto Soerjono, Sri Mamuji, 2004, *Penelitian Hukum Normatif "Suatu Tinjauan Singkat"*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada

Soekanto, Soerjono, 2006, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: Penerbit UI Press

Prins, W.F., 1983, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Pradnya Paramita

Utomo, Warsito, 2006, *Administrasi Publik Baru Indonesia, Perubahan Paradigma dari Administrasi Negara ke Administrasi Publik* Jogjakarta : Pustaka Pelajar

Wojowasitio, 2000, *Kamus Umum Belanda Indonesia*, Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve,

##### Jurnal :

Philipus M. Hadjon, *Fungsi Normatif Hukum Administrasi dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*, Makalah disampaikan pada Orasi Guru Besar Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 10 Oktober 1994

##### Peraturan Perundang-undangan :

- UU No 5 Tahun 1986 dan Perubahannya tentang Peradilan Tata Usaha Negara
- UU No. 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik
- UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan