



UNIVERSITAS INDONESIA

PEMBUBARAN PARTAI POLITIK DI INDONESIA
(Analisis Pengaturan Hukum dan Praktik Pembubaran Partai Politik
1959 – 2004)

DISERTASI

MUCHAMAD ALI SAFA'AT
NPM: 8504000191

FAKULTAS HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
JAKARTA
JANUARI 2009



UNIVERSITAS INDONESIA

PEMBUBARAN PARTAI POLITIK DI INDONESIA
(Analisis Pengaturan Hukum dan Praktik Pembubaran Partai Politik
1959 – 2004)

DISERTASI

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Doktor dalam
Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia

MUCHAMAD ALI SAFA'AT
NPM: 8504000191

FAKULTAS HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
JAKARTA
JANUARI 2009

ABSTRAK

Nama : Muchamad Ali Safa'at
Program Studi : Ilmu Hukum
Judul : Pembubaran Partai Politik di Indonesia (Analisis Pengaturan Hukum dan Praktik Pembubaran Partai Politik 1959 – 2004)

Disertasi ini membahas tentang pembubaran partai politik di Indonesia pada kurun waktu 1959 sampai 2004, baik dari sisi pengaturan hukum maupun praktik pelaksanaannya serta prospek pengaturan di masa yang akan datang. Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian normatif dengan pendekatan sejarah dan perbandingan hukum. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa dalam kurun waktu 1959 hingga 2004 pada masing-masing periode, yaitu Orde Lama, Orde Baru, dan Reformasi, terdapat ketentuan yang berbeda-beda tentang pembubaran partai politik. Pada kurun waktu tersebut juga terjadi beberapa praktik pembubaran partai politik dalam berbagai bentuk baik berdasarkan hukum yang berlaku maupun tidak. Di masa yang akan datang perlu dilakukan pengaturan yang lebih mendetail terkait dengan alasan pembubaran, pemohon, proses peradilan, serta akibat hukum pembubaran partai politik.

Kata kunci:

Kebebasan berserikat, demokrasi, pembubaran partai politik.

ABSTRACT

Name : Muchamad Ali Safa'at
Study Program : Law
Title : The Dissolution of Political Party in Indonesia (Analisis of the rule and practices of the Dissolution of Political Parties Since 1959 Until 2004)

The focus study of this dissertation is the law and practices of the dissolution of political parties in Indonesia since 1959 until 2004, and how it should be ruled in the future. This research is a normative research that use historical dan comparative approach. The result is that there were laws concerning the dissolution of political parties between 1959 until 2004 for each period, Orde Lama, Orde Baru, and Reformasi. Some political parties had dissolved at that time with various ways, whether based on positive law or not. The researcher suggest that The law concerning the dissolution of political party in the future should be more detail especially about the ground or reason of dissolution, applicant, court process, and the consequences.

Key words:

Freedom of association, democracy, dissolution of political party.

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Disertasi ini adalah hasil karya saya sendiri, dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar.

Nama : Muchamad Ali Safa'at

NPM : 8504000191

Tanda Tangan:

Tanggal : 8 Januari 2009

HALAMAN PENGESAHAN

Disertasi ini diajukan oleh:

Nama : Muchamad Ali Safa'at
NPM : 8504000191
Program Studi : Ilmu Hukum
Judul Disertasi : Pembubaran Partai Politik di Indonesia (Analisis
Pengaturan Hukum dan Praktik Pembubaran Partai
Politik 1959 – 2004).

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Doktor pada Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

Promotor : Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H. (.....)

Kopromotor : 1. Prof. Dr. Maswadi Rauf, M.A. (.....)

: 2. Prof. Dr. Satya Arinanto, S.H., M.H. (.....)

Tim Penguji :

1. Prof. Safri Nugraha, S.H., LL.M., Ph.D. (Ketua) (.....)

2. Prof. Dr. Sri Soemantri M., S.H., M.CL. (Anggota) (.....)

3. Prof. H. A. Mukthie Fadjar, S.H., M.S. (Anggota) (.....)

4. Prof. Dr. Harkristuti Harkrisnowo, S.H., M.A. (Anggota) (.....)

5. Dr. Jufrina Rizal, S.H., M.A. (Anggota) (.....)

Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : 8 Januari 2009

KATA PENGANTAR

Syukur alhamdulillah penulis panjatkan kehadirat Allah SWT yang tiada henti-hentinya melimpahkan kesabaran dan kemampuan hingga akhirnya disertasi ini dapat diselesaikan. Disertasi ini merupakan tugas akhir yang harus dipenuhi penulis untuk menyelesaikan program doktor pada Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Lahirnya karya ini juga tidak dapat dilepaskan dari bimbingan, dukungan, dan bantuan berbagai pihak. Oleh karena itu sudah ucapan terima kasih penulis senantiasa melekat dan menjadi bagian dari karya ini.

Kepada Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H., penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya atas kesediaan beliau sebagai Promotor yang telah memberikan bimbingan, arahan dan bantuan, tidak hanya terkait dengan penulisan disertasi ini, tetapi juga dalam mendalami ilmu hukum dan ketatanegaraan secara umum. Penulis juga menyampaikan terima kasih atas kepercayaan yang telah diberikan untuk menjalankan tugas-tugas yang beliau amanatkan.

Kepada Ko-Promotor, Prof. Dr. Maswadi Rauf, M.A. dan Prof. Dr. Satya Arinanto, S.H., M.H., penulis menyampaikan terima kasih atas kesabaran dan ketelitian dalam memberikan bimbingan dan arahan yang diberikan. Bimbingan beliau berdua sangat berarti dalam proses penulisan disertasi ini.

Terima kasih juga penulis sampaikan kepada para penguji, yaitu Prof. Dr. Sri Soemantri M, S.H., M.CL.; Prof. A. Mukthie Fadjar, S.H., M.S.; Prof. Dr. Harkristuti Harkrisnowo, S.H., M.A.; dan Dr. Jufrina Rizal, S.H., M.A. Beliau-beliau tidak hanya bertindak sebagai penguji dalam tahapan-tahapan ujian yang telah dilalui penulis, tetapi juga memberikan saran dan masukan yang sangat berarti.

Atas kesempatan dan kepercayaan yang diberikan kepada penulis untuk menempuh program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, penulis menyampaikan terima kasih kepada Dekan Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Prof. Safri Nugraha, S.H., LL.M., Ph.D, serta dekan periode sebelumnya, Prof. Hikmahanto Juwana, S.H., LL.M. Ph.D.

Penulis juga menyampaikan terima kasih kepada Rektor Universitas Brawijaya yang telah memberikan izin dan kesempatan melanjutkan studi pada jenjang strata tiga; kepada Pembantu Rektor II Universitas Brawijaya, Bapak Warkum Sumitro, S.H., M.S., serta Dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Herman Suryokumoro, S.H., M.S. atas segala bantuan dan dukungannya; serta kepada segenap pengajar Fakultas Hukum Universitas Brawijaya yang telah mendukung penyelesaian studi penulis.

Pada kesempatan ini, penulis juga menyampaikan terima kasih kepada segenap keluarga, kedua orang tua, mertua, khususnya istri dan kedua anak tercinta, yang telah banyak berkorban dan memberikan segalanya. Terima kasih juga harus penulis ucapkan kepada semua pihak yang telah banyak membantu penulis, di antaranya Bapak Salahudin Wahid dan Bapak Janedjri, serta seluruh rekan dan sahabat yang mohon beribu maaf tidak dapat disebutkan satu-persatu dalam kata pengantar ini.

Akhirnya, penulis berharap karya ini dapat membawa manfaat walaupun pasti terdapat kekurangan yang perlu diperbaiki. Semoga karya ini bukan capaian akhir dari penulis, melainkan titik awal untuk lahirnya karya yang lebih baik.

Jakarta, Januari 2009

Penulis

Muchamad Ali Safa'at

HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Muchamad Ali Safa'at
NPM : 8504000191
Program Studi : Ilmu Hukum
Fakultas : Hukum
Jenis karya : Disertasi

demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif** (*Non-exclusive Royalty-Free Right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul:
Pembubaran Partai Politik di Indonesia (Analisis Pengaturan Hukum dan Praktik Pembubaran Partai Politik 1959 – 2004).

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di: Jakarta
Pada tanggal: 8 Januari 2009
Yang menyatakan

(Muchamad Ali Safa'at)

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
PERNYATAAN ORISINALITAS	ii
PENGESAHAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI	vi
ABSTRAK	vii
ABSTRACK	viii
DAFTAR ISI	ix
DAFTAR GAMBAR DAN TABEL	xv
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1. LATAR BELAKANG	1
1.2. MASALAH PENELITIAN	14
1.3. PERTANYAAN PENELITIAN	15
1.4. KERANGKA TEORI DAN KONSEP	15
1.4.1. Kebebasan Berserikat, Demokrasi dan Partai Politik.....	15
1.4.2. Partai Politik Sebagai Badan Hukum	20
1.4.3. Pembubaran Partai Politik	24
1.4.4. Konsep-Konsep	31
1.4.4.1 Partai Politik	31
1.4.4.2 Pembubaran	33
1.4.4.3 Pengaturan	34
1.4.4.4 Kurun Waktu 1959 – 2004	34
1.5. TUJUAN PENELITIAN	36
1.6. MANFAAT PENELITIAN	36
1.7. METODE PENELITIAN	36
1.7.1. Jenis dan Cara Pengumpulan Data	38
1.7.1.1. Bahan Hukum Primer	38
1.7.1.2. Bahan Hukum Sekunder	39
1.7.2. Analisis Data	40
1.8. ASUMSI PENELITIAN	40
1.9. SISTEMATIKA PEMBAHASAN	41

BAB II PEMBUBARAN PARTAI POLITIK

DALAM NEGARA HUKUM DAN DEMOKRASI	43
2.1. PARTAI POLITIK, HAK ASASI MANUSIA, DAN DEMOKRASI	43
2.1.1. Demokrasi Perwakilan Sebagai Wujud Demokrasi Modern	46
2.1.2. Partai Politik dalam Demokrasi Perwakilan	49
2.2. PERKEMBANGAN PARTAI POLITIK	52
2.2.1. Tahapan Perkembangan Partai Politik	52
2.2.1.1. Faksionalisasi	52
2.2.1.2. Polarisasi	53
2.2.1.3. Ekspansi	54
2.2.1.4. Institusionalisasi	54
2.2.2. Sejarah Perkembangan Partai Politik	56
2.2.3. Perkembangan Model-Model Partai Politik	60
2.3. SISTEM KEPARTAIAN	63
2.3.1. Sistem Satu Partai	63
2.3.2. Sistem Dua Partai	64
2.3.3. Sistem Multi Partai	66
2.4. FUNGSI PARTAI POLITIK	71
2.4.1. Fungsi Komunikasi dan Sosialisasi Politik	71
2.4.2. Fungsi Rekrutmen Politik	73
2.4.3. Fungsi Pengelola Konflik Politik	73
2.5. PEMBUBARAN PARTAI POLITIK	75
2.5.1. Paradigma Pengaturan Partai Politik	76
2.5.1.1. <i>Managerial</i>	77
2.5.1.2. <i>Libertarian</i>	78
2.5.1.3. <i>Progressive</i>	79
2.5.1.4. <i>Political Markets</i>	80
2.5.1.5. <i>Pluralist</i>	81
2.5.2. Prinsip-Prinsip Pengaturan	83
2.5.3. Pedoman Venice Commission	84
2.5.4. Peraturan Pembubaran Partai Politik Di Berbagai Negara	84
2.5.4.1. Pembatasan Partai Politik	90
2.5.4.2. Pembubaran Partai Politik	92
2.5.5. Kasus Pembubaran Partai Politik di Negara Lain	106
2.5.5.1. Pembubaran Halkin Emek Partisi (1993) dan Refah Party (1998) di Turki	106
2.5.5.2. Pembubaran Partai Thai Rak Thai di Thailand (2006) ...	111

2.5.5.3. Pembubaran Socialist Reich Party (1952) dan Communist Party (1956) di Jerman	114
--	-----

BAB III SEJARAH PARTAI POLITIK DAN PEMBUBARAN

PARTAI POLITIK PADA MASA ORDE LAMA	119
---	------------

3.1. PARTAI POLITIK SEBELUM DAN PADA AWAL

KEMERDEKAAN	119
--------------------------	------------

3.1.1. Partai Politik Sebelum Kemerdekaan	119
---	-----

3.1.1.1. Munculnya Organisasi Politik	119
---	-----

3.1.1.2. Pembatasan dan Pembubaran Partai Politik	122
---	-----

3.1.2. Partai Politik di Awal Kemerdekaan	125
---	-----

3.1.2.1. Gagasan Partai Tunggal	126
---------------------------------------	-----

3.1.2.2. Maklumat Pemerintah 3 November 1945	127
--	-----

3.1.2.2.1. Tujuan Pendirian Partai Politik	129
--	-----

3.1.2.2.2. Batasan Partai Politik	130
---	-----

3.1.2.3. Partai Politik Pasca Maklumat Pemerintah 3 November 1945	130
--	-----

3.2. PARTAI POLITIK PADA MASA KONSTITUSI RIS DAN UUDS

1950	134
------------	-----

3.2.1. Ketentuan tentang Partai Politik	134
---	-----

3.2.2. Peran Partai Politik	134
-----------------------------------	-----

3.2.3. Partai Politik dalam Pemilihan Umum 1955	137
---	-----

3.3. PARTAI POLITIK DAN DEMOKRASI TERPIMPIN

3.3.1. Sistem Multipartai dan Konflik Politik	138
---	-----

3.3.2. Gagasan Mengubur Partai Politik	141
--	-----

3.3.3. Partai Politik dalam Konsepsi Presiden Soekarno	142
--	-----

3.3.4. Dekrit Presiden 5 Juli 1959 dan Demokrasi Terpimpin	144
--	-----

3.3.5. Pembatasan Peran Partai Politik	148
--	-----

3.4. PENYEDERHANAAN DAN PEMBUBARAN PARTAI POLITIK

3.4.1. Peraturan Penyederhanaan dan Pembubaran Partai Politik.....	154
--	-----

3.4.1.1. Syarat-Syarat Partai Politik dan Alasan Pembubaran	155
--	-----

3.4.1.2. Mekanisme Pengakuan dan Pembubaran	157
---	-----

3.4.2. Praktik Pengakuan Partai Politik	161
---	-----

3.5. PEMBUBARAN DAN PEMBEKUAN PARTAI POLITIK

3.5.1. Pembubaran Partai Masjumi dan PSI	162
--	-----

3.5.1.1. Konflik antara Masjumi dan PSI dengan Presiden Soekarno	163
---	-----

3.5.1.2. Keterlibatan Masjumi dan PSI dalam PRRI Permesta ...	164
3.5.1.3. Proses Pembubaran Partai Masjumi dan PSI	166
3.5.2. Pembekuan Partai Murba	171

BAB IV PEMBUBARAN PARTAI POLITIK PADA MASA

ORDE BARU	175
4.1. DARI ORDE LAMA KE ORDE BARU	175
4.1.1. Konflik TNI AD dan PKI	175
4.1.2. Peristiwa 30 September 1965	177
4.1.3. Supersemar	179
4.1.4. Peralihan dari Presiden Soekarno kepada Presiden Soeharto	181
4.1.5. Partai Politik Pada Masa Konsolidasi Orde Baru	185
4.2. PEMBUBARAN PKI DAN PEMBEKUAN PARTINDO	192
4.2.1. Proses Pembubaran PKI	192
4.2.2. Alasan dan Dasar Hukum Pembubaran PKI	193
4.2.3. Pembekuan Partindo	196
4.3. PENYEDERHANAAN PARTAI POLITIK	196
4.3.1. Konsensus Nasional dan Penyederhanaan Partai Politik	196
4.3.2. Proses Penyederhanaan Partai Politik	197
4.4. FUSI DAN PEMBatasan PARTAI POLITIK	208
4.4.1. Fusi Partai Politik	208
4.4.2. Pembatasan Partai Politik	210
4.5. PERATURAN PEMBEKUAN PENGURUS PARTAI POLITIK	216
4.5.1. Alasan dan Dasar Hukum Pembekuan	216
4.5.2. Prosedur Pembekuan	220

BAB V PEMBUBARAN PARTAI POLITIK PADA MASA

REFORMASI	225
5.1. REFORMASI DAN DEMOKRATISASI POLITIK	225
5.1.1. Akhir Pemerintahan Presiden Soeharto	225
5.1.2. Reformasi dan Demokratisasi	227
5.1.3. Upaya Penyederhanaan Partai Politik	235
5.2. PERATURAN MENGENAI PARTAI POLITIK	237
5.2.1. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999	237
5.2.2. Perubahan UUD 1945	241
5.2.3. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002	244
5.2.4. Partai Politik Lokal	251

5.3. PERATURAN PEMBUBARAN PARTAI POLITIK	255
5.3.1. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999	255
5.3.1.1. Alasan Pembubaran	255
5.3.1.2. Prosedur Pembubaran	258
5.3.2. Pembubaran Dalam Pembahasan Perubahan UUD 1945	259
5.3.3. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003	261
5.3.3.1. Alasan Pembubaran	262
5.3.3.2. Prosedur Pembubaran	267
5.3.4. Ketentuan <i>Electoral Treshold</i>	270
5.3.5. Pembatalan Keabsahan	274
5.3.6. Akibat Hukum Pembubaran	276
5.4. GUGATAN PEMBUBARAN PARTAI GOLKAR	277
5.5. MAKLUMAT PEMBEKUAN PARTAI GOLKAR	281
BAB VI ANALISIS PENGATURAN PEMBUBARAN PARTAI POLITIK DAN PROSPEK DI MASA MENDATANG	291
6.1. TUJUAN DAN ARAH PENGATURAN	291
6.1.1. Tujuan Pengaturan	291
6.1.2. Arah Sistem Kepartaian	296
6.1.3. Paradigma Pengaturan	297
6.2. UNDANG-UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2008 TENTANG PARTAI POLITIK	304
6.3. BENTUK-BENTUK PEMBUBARAN	308
6.3.1. Bentuk-Bentuk Pembubaran Dalam Peraturan dan Praktik	310
6.3.1.1. Tidak Diakuinya Partai Politik yang Telah Ada	313
6.3.1.2. Pembubaran Sebagai Konsekuensi Kebijakan Fusi Partai	316
6.3.1.3. Perintah Membubarkan Diri.....	319
6.3.1.4. Pembubaran oleh Pemerintah	322
6.3.1.5. Pembubaran Berdasarkan Putusan Pengadilan	323
6.3.1.6. Pembekuan Partai Politik	325
6.3.2. Bentuk Pembubaran di Masa Mendatang	327
6.4. ALASAN PEMBUBARAN	329
6.4.1. Alasan Pembubaran dalam Peraturan dan Praktik	331
6.4.2. Alasan Pembubaran di Masa Mendatang	344
6.5. PROSEDUR PEMBUBARAN	351

6.5.1. Prosedur Pembubaran dalam Peraturan dan Praktik	351
6.5.2. Prosedur Pembubaran di Masa Mendatang.....	358
6.5.2.1. Pemohon dan Permohonan	359
6.5.2.2. Persidangan	365
6.5.2.3. Putusan	369
6.5.2.4. Pelaksanaan Putusan	370
6.6. AKIBAT HUKUM PEMBUBARAN	371
6.6.1. Akibat Hukum dalam Peraturan dan Praktik	373
6.6.2. Akibat Hukum Pembubaran di Masa Mendatang	374
6.6.2.1. Status Partai Politik sebagai Partai Terlarang	374
6.6.2.2. Sanksi Terhadap Pengurus dan Anggota	375
6.6.2.3. Status Wakil Partai di Lembaga Perwakilan	376
6.6.2.4. Harta Kekayaan Partai Politik	379
BAB VII PENUTUP	381
7.1. KESIMPULAN	381
7.2. SARAN	385
DAFTAR PUSTAKA	387

DAFTAR GAMBAR DAN TABEL

Gambar 2.1.	Hubungan Partai Politik Nasional dan Partai Politik Negara Bagian dan Lokal di Amerika Serikat	68
Tabel 2.1.	Klasifikasi Sistem Kepartaian Berdasarkan Jumlah dan Kekuatan Partai Politik	69
Tabel 2.2.	Jumlah Partai Politik Rata-Rata, Terendah, dan Tertinggi Dari Hasil Pemilu Tahun 1945-1996 Di Tiga Puluh Enam Negara Demokrasi	69
Tabel 2.3.	Pembubaran Partai Politik Melalui Pengadilan Berdasarkan Dasar/Alasannya	102
Tabel 2.4.	Pemohon Pembubaran Partai Politik	103
Tabel 2.5.	Pengadilan yang Berwenang Memutus Pembubaran Partai Politik	104
Tabel 6.1.	Paradigma Pengaturan Partai Politik	298
Tabel 6.2.	Paradigma Pengaturan Partai Politik di Masa Mendatang	301
Tabel 6.3.	Bentuk-Bentuk Pembubaran Partai Politik	310
Tabel 6.4.	Klasifikasi Jenis Pembubaran dalam Peraturan	312
Tabel 6.5.	Jenis Pembubaran dalam Praktik	313
Tabel 6.6.	Alasan Pembubaran Partai Politik Pada Masa Orde Lama	332
Tabel 6.7.	Alasan Pembubaran Partai Politik Pada Awal Orde Baru	334
Tabel 6.8.	Alasan Pembekuan Pengurus Partai Politik Pada Masa Orde Baru	335
Tabel 6.9.	Alasan Pembubaran Partai Politik Pada Masa Reformasi	341
Tabel 6.10.	Prosedur Pembubaran Partai Politik Pada Masa Orde Lama	352
Tabel 6.11.	Prosedur Pembekuan Pengurus Partai Politik Pada Masa Orde Baru	354
Tabel 6.12.	Prosedur Pembubaran Partai Politik Pada Masa Reformasi	356