

## **BAB II**

### **PEMBUBARAN PARTAI POLITIK**

#### **DALAM NEGARA HUKUM DAN DEMOKRASI**

#### **2.1. PARTAI POLITIK, HAK ASASI MANUSIA, DAN DEMOKRASI**

Partai politik merupakan salah satu bentuk organisasi yang dibentuk oleh warga negara untuk memperjuangkan kepentingan politik. Membentuk suatu organisasi adalah salah satu wujud dari adanya kebebasan berserikat. Kebebasan tersebut dipandang merupakan salah satu *natural rights* yang fundamental dan melekat pada manusia sebagai makhluk sosial. Kebebasan berserikat terkait erat dengan hak atas kemerdekaan pikiran dan hati nurani, serta kebebasan berekspresi.

Hak atas kemerdekaan pikiran dan hati nurani merupakan hak yang sangat mendasar dan tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun. Kemerdekaan tersebut diekspresikan melalui pendapat baik lisan maupun tulisan. Oleh karena itu kebebasan menyatakan pendapat baik dalam bentuk lisan maupun tulisan juga merupakan bagian dari hak asasi manusia. Wujud ekspresi lain dari kemerdekaan pikiran dan hati nurani adalah kebebasan berserikat. Membentuk suatu organisasi adalah ekspresi keyakinan dan pikiran yang menemukan persamaan di antara warga masyarakat, sekaligus sebagai sarana memperjuangkan keyakinan dan pikiran serta sebagai media menyatakan pendapat. Dengan demikian, semua organisasi atau asosiasi yang dibentuk adalah puncak manifestasi dari kemerdekaan hati nurani dan kemerdekaan berpikir.<sup>131</sup>

Walaupun hak asasi manusia diakui sebagai hak yang melekat pada setiap orang karena kemanusiaannya, namun terdapat pembatasan-pembatasan terhadap hak-hak tersebut. Pembatasan itu diperlukan dalam kehidupan masyarakat yang demokratis, demi keamanan nasional dan keselamatan publik, untuk mencegah kejahatan, untuk melindungi kesehatan dan moral, serta untuk melindungi hak dan kebebasan lain.<sup>132</sup>

---

<sup>131</sup> Jimly Asshiddiqie, *Kebebasan Berserikat*, *Op. Cit.*, hal. 7-21.

<sup>132</sup> Barnett, *Op. Cit.*, hal. 589.

Namun, terdapat hak yang karena sifatnya tidak dapat dibatasi. Hak atas kemerdekaan hati nurani dan kemerdekaan berpikir merupakan hak yang tidak dapat dibatasi karena sifatnya yang melekat di dalam diri setiap manusia. Tidak ada aturan hukum dan kekuasaan yang dapat membatasi kemerdekaan tersebut. Pembatasan hanya mungkin dilakukan terhadap ekspresinya, yaitu kebebasan menyatakan pendapat dan kebebasan berserikat karena wujudnya yang nyata berupa tindakan tertentu.

Di sisi lain, adanya pembatasan harus benar-benar sesuai dengan tujuan pembatasan itu sendiri, di antaranya adalah untuk melindungi hak dan kebebasan lain. Oleh karena itu, pembatasan harus ditafsirkan secara ketat yang meliputi; bahwa pembatasan harus diatur dalam aturan hukum; harus dilakukan semata-mata untuk mencapai tujuan dalam masyarakat demokratis; dan harus memang benar-benar dibutuhkan dan bersifat proporsional sesuai dengan kebutuhan sosial.<sup>133</sup>

Negara dapat membubarkan suatu organisasi dengan landasan pembatasan HAM yang dibolehkan, yaitu untuk kepentingan keamanan nasional dan keselamatan publik, mencegah kejahatan, melindungi kesehatan dan moral, serta melindungi hak dan kebebasan lain. Untuk memastikan bahwa pembatasan dalam bentuk pembubaran dilakukan benar-benar dengan untuk mencapai tujuan tersebut, harus ditentukan terlebih dahulu secara konstitusional ketentuan-ketentuan yang dapat menjadi alasan pembubaran suatu organisasi. Di sisi lain, untuk memutus apakah suatu organisasi memang keberadaannya dan aktivitasnya memenuhi alasan pembubaran, harus dilakukan melalui proses yang adil, seimbang, berdasarkan bukti-bukti yang kuat dan obyektif. Oleh karena itu pembubaran suatu organisasi harus dilakukan melalui mekanisme peradilan.

Di bidang politik, keberadaan organisasi partai politik juga merupakan wujud pelaksanaan hak asasi manusia sebagai salah satu ciri dari negara demokrasi.<sup>134</sup> Berbagai institusi demokrasi dan pemilihan umum adalah implikasi

---

<sup>133</sup> Symonides, *Op. Cit.*, hal. 91-92.

<sup>134</sup> International Commission of Jurist menentukan syarat-syarat *representative government under the rule of law*, sebagai berikut: (1) adanya proteksi konstitusional, (2) adanya pengadilan yang bebas dan tidak memihak, (3) adanya pemilihan umum yang bebas, (4) adanya kebebasan untuk menyatakan pendapat dan berserikat, (5) adanya tugas oposisi, dan (6) adanya pendidikan civic. Lihat, Soemantri M., Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945, *Op Cit.*, hal. 12-13. Sedangkan menurut Dahl, institusi-institusi yang harus ada untuk menjamin terlaksananya demokrasi perwakilan adalah; (1) para pejabat yang

dari ada dan diakuinya hak-hak politik seperti hak memilih (*the right to vote*), hak berorganisasi (*the right of association*), hak kebebasan berbicara (*the right of free speech*), dan hak persamaan politik (*the right to political equality*).<sup>135</sup>

Hanya dengan adanya kebebasan berserikat dan mengeluarkan pendapat, demokrasi sebagai pemerintahan rakyat dapat terwujud. Kebebasan untuk berserikat, berunjuk rasa, dan lain sebagainya yang sering disebut sebagai “*representation in ideas*” di dalam negara demokrasi tetap dijamin meskipun sudah ada lembaga parlemen. Keberadaan wakil-wakil rakyat tidak dapat mengurangi makna kedaulatan yang dimiliki oleh rakyat.<sup>136</sup>

European Court of Human Right dalam beberapa keputusannya terkait kasus pembubaran partai politik berpendapat bahwa hak membentuk partai politik merupakan satu kesatuan dengan hak berorganisasi yang dijamin oleh Article 11 (1) European Convention of Human Right. Setiap orang dapat membentuk organisasi untuk melindungi kepentingannya, baik sosial, budaya, maupun politik. Negara adalah penjamin pluralisme dalam masyarakat. Negara memiliki kewajiban untuk melaksanakan pemilihan yang bebas demi terciptanya kebebasan berekspresi. Ekspresi pemilih menjadi tidak berarti tanpa adanya partisipasi partai politik yang mewakili pendapat yang berbeda-beda dalam suatu negara. Oleh karena itu Ayers berpendapat bahwa partai politik memberikan kontribusi yang tidak dapat digantikan.<sup>137</sup>

Partisipasi dalam demokrasi membutuhkan kesamaan kesempatan warga negara untuk mempertanyakan agenda, mengekspresikan keinginan, dan memberikan masukan kebijakan. Partai politik memberikan forum bagi warga negara untuk ekspresi politik tersebut, mengagregasi kepentingan-kepentingan

---

dipilih, (2) pemilihan umum yang bebas, adil, dan berkala, (3) kebebasan berpendapat, (4) sumber informasi alternatif, (5) otonomi asosiasional, dan (6) hak kewarganegaraan yang inklusif. Dahl, *Op. Cit.*, hal.118.

<sup>135</sup> Pildes, *Op. Cit.*, hal. 18-19.

<sup>136</sup> Jimly Asshiddiqie, Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia, *Op. Cit.*, hal. 116. Dalam negara demokrasi, keberadaan negara adalah untuk melindungi kebebasan dan persamaan sebagai bagian dari martabat manusia. Lihat, Franz Magnis Suseno, *Op. Cit.*, hal. 134-135. Mahkamah Konstitusi Jerman saat mengadili permohonan pembubaran *Sozialistische Reichspartei* (SRP) mengartikan demokrasi sebagai “Penghormatan akan hak-hak manusia yang dikongkretkan dalam konstitusi, terutama penghormatan terhadap hak-hak pribadi untuk hidup dan kebebasan bergerak, kedaulatan rakyat, akan pemerintahan yang adil, serta kebebasan pengadilan, pembagian kekuasaan, serta tanggung jawab dari tiap pemerintah, jaminan sistem banyak partai serta jaminan berdasar konstitusi akan pembentukan dan pelaksanaan oposisi.” Lihat, B.N. Marbun, *Demokrasi Jerman; Perkembangan dan Masalahnya*, (Jakarta; Penerbit Sinar Harapan, 1983), hal. 185.

<sup>137</sup> Thomas Ayres, *Batasuna Banned: The Dissolution of Political Parties Under The European Convention of Human Rights*, [www.bundeswahlleiter.de](http://www.bundeswahlleiter.de), 27/07/2005.

yang berbeda, dan mengajukannya kepada pemerintah. Sistem kepartaian yang kompetitif mengharuskan partai untuk menarik semua pemilih tanpa diskriminasi.<sup>138</sup>

### 2.1.1. Demokrasi Perwakilan Sebagai Wujud Demokrasi Modern

Demokrasi modern merupakan suatu sistem yang dipandang dapat merealisasikan beberapa tujuan, di antaranya adalah menciptakan stabilitas politik dan mengekspresikan status persamaan bagi semua warga negara. Demokrasi menjadi instrumen untuk menjamin kekuasaan dilaksanakan secara bertanggungjawab melalui pemilihan untuk menentukan pemegang kekuasaan, memajukan kesejahteraan warga dengan membuat kebijakan yang responsif, memungkinkan penyebaran pembuatan keputusan, dan mengefektifkan partisipasi rakyat.<sup>139</sup>

Demokrasi tradisional sebagai suatu pemerintahan oleh rakyat, dalam arti segala keputusan diambil oleh seluruh rakyat yang berkumpul pada waktu dan tempat yang sama, hanya mungkin terjadi pada negara yang wilayah dan jumlah warganya sangat kecil.<sup>140</sup> Pada zaman modern, suatu cita-cita demokrasi yang ideal di mana rakyat terlibat secara langsung dalam pemerintahan sudah tidak mungkin dilaksanakan lagi karena jumlah warga negara yang banyak dan wilayah negara yang luas.<sup>141</sup> Bahkan Robert A. Dahl berpendapat bahwa salah satu kegagalan demokrasi di jaman Romawi adalah karena rakyat tidak mendapat kesempatan untuk ikut serta dalam majelis warga di pusat pemerintahan karena untuk itu membutuhkan biaya besar dan waktu yang lama.<sup>142</sup>

Jika tidak mungkin untuk dilaksanakan demokrasi langsung, maka harus diusahakan agar kepentingan dan kehendak warga negara tetap dapat menentukan pembuatan keputusan melalui orang-orang yang mewakili. Terjadilah transformasi karakteristik demokrasi dari partisipasi langsung menjadi

<sup>138</sup> Julander, *Op. Cit.*, hal. 12-13.

<sup>139</sup> Pildes, *Op. Cit.*, hal. 13-14.

<sup>140</sup> Dalam demokrasi langsung, terdapat penyatuan antara kedaulatan tertinggi dengan kedaulatan legislatif. Sedangkan dalam demokrasi tidak langsung, kedaulatan tertinggi tetap di tangan rakyat. Lihat Mac Iver, *Op. Cit.*, hal. 313.

<sup>141</sup> Rousseau tidak menyetujui adanya badan perwakilan sebagai pelaksanaan demokrasi perwakilan, tetapi mencita-citakan suatu bentuk "demokrasi langsung". Lihat Miriam Budiardjo, *Op. Cit.*, hal. 173.

<sup>142</sup> Dahl, *Op. Cit.*, hal. 18-19.

perwakilan.<sup>143</sup> Di dalam gagasan demokrasi perwakilan, kekuasaan tertinggi tetap di tangan rakyat, tetapi dalam pelaksanaannya dilakukan oleh wakil-wakil rakyat yang dipilih rakyat sendiri.<sup>144</sup> Demokrasi perwakilan adalah demokrasi yang dibuat untuk dapat dipraktikkan dalam jangka waktu yang lama dan mencakup wilayah yang luas.<sup>145</sup> Sistem perwakilan digambarkan oleh John Stuart Mill sebagai penemuan luar biasa di zaman modern.<sup>146</sup>

Demokrasi langsung, menurut Franz Magnis Suseno, tidak saja tidak dapat direalisasikan, melainkan juga tidak perlu. Yang harus dituntut adalah pemerintahan negara tetap berada di bawah kontrol efektif warga negara. Kontrol warga negara dilakukan melalui dua cara, yaitu secara langsung melalui pemilihan umum dan secara tidak langsung melalui keterbukaan pemerintahan.<sup>147</sup> Gagasan demokrasi perwakilan telah berkembang menjadi sistem *participatory democracy*. Demokrasi dimaknai sebagai “kekuasaan pemerintahan berasal dari rakyat, untuk rakyat, oleh rakyat, dan bersama rakyat”.<sup>148</sup>

Menurut John Locke, walaupun kekuasaan telah diserahkan kepada suatu organ, yaitu negara, namun rakyat sebagai kesatuan politik masih dapat menyampaikan tuntutan-tuntutan dan meminta perhatian terhadap pelanggaran yang terjadi. Untuk membentuk suatu masyarakat politik, dibuatlah undang-undang atau hukum. Hukum yang dibuat sebagai dasar keberadaan negara tersebut harus demokratis, yaitu sesuai dengan tuntutan masyarakat. Maka yang pertama kali perlu dibuat adalah badan pembuat undang-undang yang dipilih dan dibentuk oleh rakyat<sup>149</sup>.

Sebagai wujud dari ide kedaulatan rakyat, dalam sistem demokrasi harus dijamin rakyatlah yang menentukan negara dengan segala kewenangannya untuk menjalankan fungsi kekuasaan negara, baik di bidang legislatif, eksekutif, maupun

<sup>143</sup> Treg A. Julander, “Democracy Without Political Parties”. *George Washington University Law Review*.

<sup>144</sup> Moh. Mahfud MD, *Op. Cit.*, hal. 240. Bandingkan dengan Talmon yang menyatakan sebagai berikut: “*Democracy, in brief, is “that public order in which equality and good morals place all the people in the same condition to exercise legislative power usefully”*”. Lihat J.L. Talmon, *The Origin Of Totalitarian Democracy*, (New York: Frederick A. Praeger, Publisher, 1960), hal. 202.

<sup>145</sup> Destutt de Tracy, *A Commentary and Review of Montesquieu’s Spirit of Laws*, (Philadelphia: William Duane, 1811), hal. 19, dikutip dalam Adriene Koch, *The Philosophy of Thomas Jefferson* (Chicago, 1964), hal. 152-153, dikutip oleh Dahl, *Op. Cit.*, hal. 145.

<sup>146</sup> Sabine, *Op. Cit.*, hal. 695,

<sup>147</sup> Franz Magnis-Suseno, *Op. Cit.*, hal. 290 – 291.

<sup>148</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, *Op. Cit.*, hal. 114.

<sup>149</sup> Deliar Noer, *Pemikiran Politik Di Negeri Barat*, Edisi Revisi, (Bandung: Mizan, 1997), hal. 121.

yudikatif. Rakyatlah yang berwenang merencanakan, mengatur, melaksanakan, dan melakukan pengawasan serta menilai pelaksanaan fungsi-fungsi kekuasaan.<sup>150</sup>

Demokrasi perwakilan sebagai sistem demokrasi modern menurut Kranenburg terdiri dari tiga jenis, yaitu; (1) pemerintahan rakyat yang representatif dengan sistem parlementer; (2) pemerintahan rakyat yang representatif dengan pemisahan kekuasaan; (3) pemerintahan rakyat yang representatif yang dikontrol oleh rakyat secara langsung (referendum dan inisiatif). Sistem pertama dikenal dengan sistem pemerintahan parlementer yang telah tumbuh dan berkembang di Inggris dan digunakan pula di beberapa negara lain. Sistem demokrasi kedua dikenal dengan sistem pemerintahan presidensiil dan dipraktikkan terutama di Amerika Serikat yang dipengaruhi oleh pemikiran Montesquieu. Demokrasi dengan sistem referendum dapat dilaksanakan melalui sistem parlementer maupun presidensiil, namun tetap merupakan bagian dari sistem demokrasi perwakilan. Referendum dapat dilakukan baik dalam bentuk referendum obligator maupun referendum fakultatif. Contoh dari sistem referendum adalah negara Swiss.<sup>151</sup>

Salah satu permasalahan utama dalam sistem demokrasi modern adalah bagaimana menjembatani rakyat dengan wakil-wakilnya baik di parlemen maupun yang duduk sebagai pejabat publik. Bagaimanakah mewujudkan “pemerintahan oleh rakyat” dalam sistem perwakilan? Bagaimanakah partisipasi rakyat dalam pemerintahan dapat terwujud?<sup>152</sup>

Suatu pemerintahan perwakilan membutuhkan mekanisme dan institusi bagi ekspresi kehendak rakyat yang diwakili. Jika mekanisme dan institusi tersebut tidak ada, maka prinsip perwakilan dapat berubah menjadi manipulasi

<sup>150</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, *Op. Cit.*

<sup>151</sup> Referendum obligator adalah mekanisme pembuatan undang-undang yang membutuhkan persetujuan rakyat. Setelah suatu undang-undang dibuat, harus dimintakan persetujuan rakyat dengan suara terbanyak agar dapat diberlakukan. Hal ini biasanya terkait dengan masalah-masalah konstitusional (*Schewizerische Eidgenossenschaft*). Sedangkan referendum fakultatif adalah mekanis jika suatu undang-undang sudah diberlakukan tetapi kemudian ada keberatan atau pendapat lain dari sejumlah rakyat. Jadi undang-undang dapat ditetapkan terlebih dahulu dan berlaku. Referendum ini biasanya terkait dengan peraturan-peraturan biasa yang tidak menyangkut materi konstitusi. Kranenburg dan Sabaroedin, *Op. Cit.*, hal. 100-114.

<sup>152</sup> Tanpa adanya jaminan mekanisme partisipasi rakyat dalam negara sebagai bentuk pelaksanaan kedaulatan rakyat, konsep kedaulatan dapat dikebiri dan terjebak dalam pengertian kedaulatan rakyat yang totaliter seperti Soekarno dan Soepomo yang pernah mengidealkan konsep negara integralistik. Meskipun masalah konsep negara terselesaikan dan tidak mengacu pada usulan Soekarno dan Soepomo, namun pernah dimunculkan kembali pada masa Orde Baru yang melegitimasi kecenderungan otoritarian negara. Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusi-onalisme Indonesia*, *Op. Cit.*, hal. 115-116.

dan paksaan (*coercion*) oleh pemegang kekuasaan.<sup>153</sup> Pildes menyatakan sebagai berikut.<sup>154</sup>

*All theories of representative democracy require, as minimum, that those who exercise power be regularly accountable through elections to those they represent; accountability is a necessary, even if not sufficient condition of democracy.*

Locke menyatakan bahwa peran rakyat diwujudkan dengan cara membentuk badan pembuat undang-undang yang dipilih oleh rakyat.<sup>155</sup> Menurut Dahl, lembaga politik untuk menjamin terlaksananya demokrasi di antaranya adalah para pejabat yang dipilih dan adanya pemilihan umum yang bebas, adil, dan merata.<sup>156</sup> Sedangkan Suseno menyatakan, selain melalui pembuatan undang-undang oleh wakil-wakilnya, rakyat dapat mengontrol pemerintahan melalui keterbukaan pemerintahan.<sup>157</sup>

### 2.1.2. Partai Politik dalam Demokrasi Perwakilan

Dalam demokrasi perwakilan, rakyat memerintah melalui pemilihan umum, baik untuk memilih pembuat undang-undang maupun untuk memilih pejabat publik lainnya. Selain itu, juga dilakukan dengan cara mengajukan tuntutan-tuntutan serta kontrol baik dalam pembuatan maupun dalam pelaksanaan undang-undang. Permasalahan berikutnya adalah siapakah yang menentukan calon-calon wakil rakyat dan calon-calon pejabat publik lain yang akan dipilih rakyat? Dari sisi pembuatan undang-undang, bagaimana dapat ditangkap apa yang menjadi tuntutan rakyat jika tidak dikemukakan dengan baik dan sistematis? Bagaimana dapat menentukan apakah suatu tuntutan adalah tuntutan publik dan bukan hanya tuntutan individu? Bagaimana pula mengompromikan berbagai tuntutan yang mungkin saja saling bertentangan?

---

<sup>153</sup> Ricardo and Schwarzmantel (eds.), *Op. Cit.*, hal. 157. Kaitan antara rakyat dan negara dalam sistem demokrasi disebut sebagai "*political linkage*" yang jika dihubungkan dengan peran partai politik meliputi masalah-masalah *party identification, the social and ideological representativeness of party members, party position and voter orientations, party identification and interest intermediation, dan organisational linkages in the form of unions and new social movements*. Alistair Clark, "Parties And Political Linkage: Towards a Comprehensive Framework for Analysis", Paper for PSA Annual Conference, University of Leicester, 15<sup>th</sup> – 17<sup>th</sup> April 2003, hal. 3-4.

<sup>154</sup> Pildes, *Op. Cit.*, hal 14.

<sup>155</sup> Deliar Noer, *Op. Cit.*

<sup>156</sup> Dahl, *Op. Cit.*, hal. 118.

<sup>157</sup> Franz Magnis-Suseno, *Op. Cit.*

Untuk menjembatani antara pemerintah dan rakyat diperlukan adanya partai politik. Pembuatan keputusan secara teratur hanya mungkin dilakukan dengan adanya pengelompokan-pengelompokan besar berdasarkan tujuan-tujuan kenegaraan. Tugas partai politik adalah untuk menata aspirasi rakyat yang sering kali samar-samar dan berbeda-beda, dijadikan “pendapat umum” yang lebih mendasar sehingga dapat menjadi bahan pembuatan keputusan yang teratur.<sup>158</sup> Dalam negara modern, jumlah pemilihnya sangat besar dan kepentingannya sangat bervariasi sehingga perlu dikelola untuk menjadi suatu keputusan. Partai politiklah yang memilih prinsip-prinsip aspirasi para pemilih yang akan diterjemahkan dalam proses legislasi.<sup>159</sup> Dengan demikian partai politik berperan penting dalam proses seleksi baik pejabat maupun substansi kebijakan<sup>160</sup>.

Berdasarkan aspirasi pemilih, partai politik membuat program yang akan dilaksanakan jika memerintah dan akan menjadi instrumen kontrol jika tidak menguasai pemerintahan. Program tersebut bermanfaat untuk menajamkan kebijakan publik yang akan dibuat sehingga tidak ada kesenjangan antara aspirasi rakyat dan kebijakan pemerintah karena senantiasa didiskusikan dalam keseharian antara rakyat dan pemerintah.<sup>161</sup> Program tersebut sekaligus menjadi pertimbangan rakyat untuk memilih partai politik dalam pemilihan umum.<sup>162</sup> Pilihan itu merupakan bentuk persetujuan rakyat terhadap program partai politik. Oleh karena itu pemerintahan demokrasi modern juga disebut dengan *government by consent*.<sup>163</sup> Jika suatu partai memenangkan pemilu, maka partai inilah yang

<sup>158</sup> Kranenburg dan Sabaroedin, *Op. Cit.*, hal. 115. Lihat pula Julander, *Op. Cit.*, hal. 8.

<sup>159</sup> Harold J. Laski, *An Introduction to Politics*, New Edition, (London: George Allen & Unwin Ltd., 1960), hal. 65. Disebutkan juga bahwa partai politik merupakan moderator antara kepentingan pemilih dan institusi pembuat keputusan. Partai adalah *channel* interaksi antara *civil society* dengan *state*. Lihat, Hans-Jürgen Puhle, Still the Age of Catch-allism? Volkparteien and Parteistaat in Crisis and Re-equilibration, dalam Richard Gunther, Jose Ramon Montero, and Juan J. Linz (eds), *Political Parties, Old Concepts and New Challenges*, (New York: Oxford University Press, 2002), hal. 58. Lihat pula, Julander, *Op. Cit.*, 1 dan 9.

<sup>160</sup> MacIver, *Op. Cit.*, hal. 194.

<sup>161</sup> Woll, *Op. Cit.*, hal. 100.

<sup>162</sup> Laski, *A Grammar of Politics*, *Op. Cit.*, hal. 312. Bandingkan dengan Moh. Kusnadi dan Bintan R. Saragih, *Op. Cit.*, hal. 266.

<sup>163</sup> Field, *Op. Cit.*, hal. 291.

membentuk pemerintahan, atau merupakan koalisi dari beberapa partai.<sup>164</sup> Sedangkan partai lain yang tidak berkuasa, menjadi oposisi.<sup>165</sup>

Oleh karena itu, program yang dijalankan oleh suatu pemerintahan adalah pelaksanaan kehendak mayoritas rakyat. Suatu mayoritas adalah hasil integrasi individu-individu. Proses Integrasi itu dijalankan oleh partai politik. Jika tidak diintegrasikan, individu-individu tersebut hanya memiliki sedikit pengaruh terhadap jalannya pemerintahan baik legislatif maupun eksekutif. Dengan demikian, agar pengaruhnya besar, individu-individu tersebut berasosiasi dengan individu-individu lain. Muncullah partai politik yang merupakan kendaraan pembentukan kehendak publik.<sup>166</sup>

Partai politik memiliki peran untuk mengaitkan (*linkage*) antara rakyat dan pemerintahan. Paling tidak terdapat enam model keterkaitan yang diperankan oleh partai politik. Pertama adalah *participatory linkage*, yaitu ketika partai berperan sebagai agen di mana warga dapat berpartisipasi dalam politik. Kedua, *electoral linkage*, di mana pemimpin partai mengontrol berbagai elemen dalam proses pemilihan. Ketiga, *responsive linkage*, yaitu ketika partai bertindak sebagai agen untuk meyakinkan bahwa pejabat pemerintah bertindak responsif terhadap pemilih. Keempat, *clientelistic linkage*, pada saat partai bertindak sebagai sarana memperoleh suara. Kelima, *directive linkage*, yaitu pada saat partai berkuasa mengontrol tindakan warga. Dan keenam adalah *organisational linkage*, yaitu pada saat terjadi hubungan antara elit partai dan elit organisasi dapat memobilisasi atau “menggemبosi” dukungan suatu partai politik.<sup>167</sup>

Dengan demikian, partai politik merupakan sesuatu yang esensial bagi realisasi pemerintahan demokrasi. Pendapat ini didasari oleh asumsi bahwa partai politik dapat memberikan batasan yang diperlukan, koherensi, dan keutuhan proses formulasi dan implementasi kebijakan berdasarkan pilihan mayoritas dengan cara yang demokratis. Tanpa keberadaan partai politik proses seleksi calon anggota legislatif menjadi tidak teratur dan tidak terencana. Seseorang kandidat dapat saja terpilih tanpa dukungan partai politik, namun tidak akan memiliki

<sup>164</sup> Menurut MacIver, kehendak rakyat sebagai “*ultimate sovereign*” adalah kehendak dari elemen pemenang dalam pertarungan politik. MacIver, *Op. Cit.*, hal. 200.

<sup>165</sup> Barendt, *Op. Cit.*, hal. 149. Tidak seperti kelompok penekan lainnya, partai aktif baik dalam masyarakat maupun pemerintahan. Clark, *Op. Cit.*, hal. 9.

<sup>166</sup> Kelsen, *General Theory of Law and State, Op. Cit.*, hal. 294.

<sup>167</sup> Clark, *Op. Cit.*, hal. 10.

kekuatan untuk melaksanakan janjinya pada pemilihan saat berhadapan dengan jejaring pemerintahan yang kompleks.<sup>168</sup>

Perluasan kesadaran politik yang menjadi dasar dan tujuan demokrasi dapat berujung pada instabilitas politik berupa gerakan massal (*mob*) seperti revolusi jika aspirasi dan kekuatan politik tidak terorganisasi dengan baik. Untuk mencegahnya, diperlukan lembaga politik modern, yaitu partai politik dan pemilihan umum demi modernisasi dan pembangunan politik secara damai. Dengan keberadaan partai politik dan pemilihan berkala, demokrasi menjadi bekerja sebagai suatu mekanisme, yaitu suatu institusi untuk membuat keputusan politik melalui perjuangan kompetitif untuk mendapat pilihan rakyat.<sup>169</sup> Pemilihan umum tanpa keberadaan partai politik yang bebas dari negara, hanya akan menjadi alat legitimasi kekuasaan pihak-pihak yang sedang berkuasa seperti terjadi pada negara-negara tradisional.<sup>170</sup> Maka dua prinsip utama sistem kepartaian yang harus dikembangkan adalah bahwa partai politik harus bebas dari kontrol negara (*staatsfreiheit*) dan memiliki kesempatan yang sama (*chancengleichheit*).<sup>171</sup>

## **2.2. PERKEMBANGAN PARTAI POLITIK**

### **2.2.1. Tahapan Perkembangan Partai Politik**

Perkembangan partai politik di suatu negara melalui beberapa tahap, yaitu (1) faksionalisasi atau pengelompokkan; (2) polarisasi atau pemisahan; (3) ekspansi atau perluasan; dan (4) institusionalisasi atau pelembagaan. Tahapan-tahapan tersebut dikemukakan oleh Huntington berdasarkan perkembangan partai politik di Amerika Serikat.<sup>172</sup>

#### **2.2.1.1. Faksionalisasi**

Faksionalisasi adalah pengelompokkan yang biasanya terjadi di antara anggota lembaga perwakilan, namun belum terbentuk sebagai organisasi resmi. Pada fase ini partisipasi maupun kelembagaan politik masih rendah. Individu-

<sup>168</sup> Woll, *Op. Cit.*, hal. 102. Lihat pula, Julander, *Op. Cit.*, hal. 9

<sup>169</sup> Ricardo and Schwarzmantel (eds.), *Op Cit.*, hal. 6.

<sup>170</sup> Huntington, *Op Cit.*, hal. 477 dan 483.

<sup>171</sup> Barendt, *Op Cit.*, hal. 155. Kesen juga menyatakan “*It is essential for democracy only that the formation of new parties should not be excluded, and that no party should be given a priveleged position or a monopoly*”. Lihat, Kelsen, *General Theory of Law and State*, *Op. Cit.*, hal. 295.

<sup>172</sup> Huntington, *Op. Cit.*, hal. 489.

individu dan kelompok-kelompok politik masih memiliki perilaku politik tradisional yang belum terorganisasi secara modern. Kehidupan politik hanya melibatkan sedikit orang yang bersaing satu sama lain dalam kelompok yang tidak terstruktur sehingga daya tahannya kecil dan merupakan wahana penonjolan pribadi-pribadi tertentu. Semua aliansi atau kaukus yang terbentuk dapat saja disebut partai, tetapi tidak memiliki dukungan sosial dan organisasional yang berkesinambungan.

Model klik-klik politik dan aliansi keluarga pernah mendominasi politik Amerika Serikat dan Eropa pada abad ke-18, serta negara-negara nasional baru. Kelompok-kelompok demikian dalam lembaga legislatif merupakan pengelompokan pra-partai yang khas pada awal modernisasi. Pada negara-negara yang belum merdeka atau tidak menyelenggarakan pemilihan umum dan tidak memiliki lembaga perwakilan, pengelompokan ini menjadi “persekutuan revolusioner” yang jumlahnya sangat banyak namun kecil dan rentan perpecahan.<sup>173</sup>

Tahapan faksionalisasi atau pengelompokan anggota parlemen telah terjadi bersamaan dengan keberadaan parlemen sebagai bentuk pelaksanaan demokrasi perwakilan<sup>174</sup>. Namun, organisasi partai politik sebagai lembaga formal belum dikenal hingga tahun 1830-an<sup>175</sup>. Pengelompokan anggota parlemen awalnya bersifat elitis dan aristokratik dengan tujuan untuk mempertahankan kepentingan kaum bangsawan dari tuntutan raja. Kelompok-kelompok inilah yang selanjutnya berkembang menjadi partai politik.<sup>176</sup>

#### **2.2.1.2. Polarisasi**

Polarisasi adalah pemisahan-pemisahan yang terjadi dalam kelompok-kelompok dan membentuk kelompok baru. Pengelompokan anggota parlemen kemudian meluas ke luar parlemen (ekspansi) yang berujung pada proses institusionalisasi secara formal. Sejumlah kelompok sosial baru tampil ke arena politik dengan mengorganisir diri dalam suatu partai politik yang menghubungkan beberapa kelompok sosial. Untuk mencapai proses integrasi, sering harus melalui

<sup>173</sup> *Ibid.*, hal. 489-492.

<sup>174</sup> Pengelompokan terjadi terbatas pada anggota parlemen juga disebabkan oleh masih terbatasnya hak pilih hanya pada individu tertentu saja. Lihat Field, *Op. Cit.*, hal. 292. Bandingkan dengan Wirjono Prodjodikoro, *Op. Cit.*, hal. 104.

<sup>175</sup> Barendt, *Op. Cit.*, hal. 150. Lihat pula, Field, *Op. Cit.*, hal. 292.

<sup>176</sup> Miriam Budiardjo, *Op. Cit.*, hal. 160.

berbagai konflik dan kompetisi antar kelompok, atau sebaliknya karena menghadapi permasalahan bersama sehingga menyatukan berbagai kelompok.<sup>177</sup>

### **2.2.1.3. Ekspansi**

Setelah proses integrasi antar kelompok tercapai, tahapan selanjutnya adalah ekspansi untuk mengikat dan mempersatukan masyarakat luas melalui organisasi yang efektif. Ikatan organisasi diusahakan untuk mencapai tujuan partai politik seperti merebut kekuasaan dan menata kembali struktur kemasyarakatan.

Perjuangan untuk meluaskan partisipasi dan mengorganisir partai politik dapat juga berkembang dari adanya upaya berbagai kekuatan sosial untuk memasuki struktur politik. Kekuatan-kekuatan sosial tersebut awalnya berada di luar struktur politik dan selanjutnya berusaha melakukan penetrasi. Beberapa partai sosialis di Eropa dan Amerika Latin mengikuti pola ini.<sup>178</sup>

### **2.2.1.4. Institusionalisasi**

Tahap institusionalisasi tercapai pada saat telah terbentuk organisasi partai politik modern dan tersedianya proses kompetisi yang melahirkan sistem kepartaian tertentu. Pembentukan sistem kepartaian dipengaruhi oleh proses internal partai politik dan kebijakan yang dikembangkan negara.<sup>179</sup>

Institusionalisasi partai politik merupakan komponen kunci pengelolaan konflik internal dan pengembangan fungsi demokrasi. Hal itu dipengaruhi oleh empat faktor utama, yaitu (1) regularitas kompetisi partai, (2) keluasan akar partai dalam masyarakat, (3) tingkat penerimaan masyarakat atas pemilihan umum dan partai politik untuk menentukan siapa yang akan memerintah, dan (4) tingkat pengorganisasi internal partai politik.<sup>180</sup>

Institusionalisasi partai politik berkaitan erat dengan berfungsinya lembaga-lembaga negara yang keduanya mempengaruhi deajat pelebagaan demokrasi. Partai politik yang belum terinstitusionalisasikan hanya akan menjadi kendaraan politik bagi sekelompok elit untuk merebut kekuasaan. Dalam kondisi lembaga negara yang belum berfungsi efektif, sekelompok elit melalui partai politik akan menguasai dan mengendalikan penyelenggaraan pemerintahan.

<sup>177</sup> Huntington, *Op. Cit.*, hal. 492-494.

<sup>178</sup> *Ibid.*, hal. 495-497.

<sup>179</sup> *Ibid.*, hal. 497.

<sup>180</sup> Benjamin Reilly, "Political Engineering of Parties and Party Sistem", *Paper for the 2003 Annual Meeting of American Political Science Association*, August, 28-31, 2003, hal. 5.

Sebaliknya, jika lembaga-lembaga negara telah bekerja berdasarkan sistem *checks and balances*, akan dapat menjaga mekanisme kepartaian dan mengembangkan kualitas sistem kepartaian.<sup>181</sup>

Pelebagaan partai politik tidak dapat dipisahkan dari sistem demokrasi itu sendiri. Jimly Asshiddiqie, mengutip Yves Meny dan Andrew Knapp, menyatakan bahwa tingkat pelebagaan partai politik dalam sistem demokrasi bergantung kepada 3 hal, yaitu (i) *its age*, (ii) *the depersonalization of organization*, dan (iii) *organizational differentiation*.<sup>182</sup>

Partai politik sebagai suatu organisasi tumbuh dan berkembang menurut tahapan usianya. Semakin bertambah usia organisasi, ide-ide dan nilai-nilai yang dianut akan semakin terlembagakan. Hal itu akan diikuti dengan proses *depersonalization*. Partai politik akan semakin dipahami sebagai organisasi atau institusi dan tidak dicampuradukkan dengan permasalahan pribadi yang berada di dalamnya. Menurut Jimly Asshiddiqie, proses *depersonalization* ini masih belum dapat dilalui oleh partai politik di Indonesia yang dapat dilihat dari sulitnya proses pergantian kepemimpinan dan sering diikuti dengan konflik internal. Perkembangan selanjutnya adalah seberapa jauh partai politik dapat berperan mengorganisasikan perbedaan dan memobilisasikan dukungan. Proses tersebut menentukan perkembangan partai politik apakah dapat menjadi partai yang besar, atau tidak dapat berkembang karena tidak mampu mengakomodasi dan memobilisasi kepentingan yang berbeda.<sup>183</sup>

Perkembangan partai politik juga dikemukakan oleh Duverger yaitu dari *partis-committe (caucus party)* menjadi *partis de masse (mass parties)*. Sementara itu Neuman mengemukakan perkembangan partai politik dari *parties of individual representation* menjadi *parties of integration*, dan menjadi *parties of total integration*.<sup>184</sup> Keberadaan dan perkembangan partai politik modern mewakili proses evolusi dari pemerintahan oleh kelas sosial tertentu sebagai bentuk negara-negara lama menjadi pemerintahan oleh rakyat dalam demokrasi modern. Negara-

<sup>181</sup> Jimly Asshiddiqie, *Kebebasan Berserikat*, *Op Cit.*, hal. 52-53.

<sup>182</sup> Ibid, hal. 55. Bandingkan dengan Yves Meny and Andrew Knapp, *Government and Politic in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany*, Third Edition, (Oxford: Oxford University Press, 1998), hal. 86.

<sup>183</sup> Jimly Asshiddiqie, *Kebebasan Berserikat*, *Op. Cit.*, hal. 55-58.

<sup>184</sup> Hans Daalder, *Parties: Denial, Dismissed, or Redundant? A Critique*, dalam Gunther, Montero, and Linz (eds), *Op. Cit.*, hal. 39.

negara kelas sosial (*class-state*) ditransformasikan menjadi negara nasional (*national-state*).<sup>185</sup>

### 2.2.2. Sejarah Perkembangan Partai Politik

Keberadaan dan perkembangan organisasi partai politik didasari oleh dua kondisi, yaitu penerimaan terhadap kekuatan yang plural dalam masyarakat dan pentingnya perwakilan politik dalam penyelenggaraan pemerintahan. Aspirasi rakyat yang berbeda-beda merupakan legitimasi untuk mengorganisir diri agar semuanya dapat terwakili.<sup>186</sup>

Di Inggris sejak akhir abad 17 telah terdapat dua faksi utama yang disebut *Whigs* dan *Tories*. *Whigs* merupakan faksi yang menentang kekuasaan monarki, sedangkan *Tories* berasal dari kalangan yang gagal mempertahankan keberadaan *house of stuart* sebagai representasi *countrygentlement*.<sup>187</sup> Terdapat pula sumber yang menyatakan bahwa *Tories* pada awalnya adalah penjahat (*bandits*) Irlandia sedangkan *Whigs* awalnya adalah kelompok Skotlandia (*Scottish*) yang tidak puas dan melakukan perlawanan. Namun nama *Tories* dan *Whigs* dalam perpolitikan Inggris berkembang sehingga tidak lagi mewakili arti awal dari istilah tersebut.<sup>188</sup>

*Tories* dan *Whigs* juga pernah dipakai untuk membedakan dua kelompok yang memiliki orientasi berbeda dalam hal kebijakan terhadap wilayah-wilayah koloni Inggris. Kelompok yang mendukung campur tangan yang besar dalam politik di koloni-koloni Inggris menyebut diri sebagai *the Whigs*. Sedangkan yang mempertahankan otoritas dan pretensi kerajaan serta hak-hak Gubernur Jenderal, terpaksa menerima sebutan *Tories*.<sup>189</sup>

Dalam perkembangannya, anggota *Tories* biasanya adalah kaum pemilik tanah (bangsawan pemilik tanah), sedangkan pedagang dan pengusaha kaya (kaum kapitalis) biasanya berafiliasi dengan politisi *Whigs*. Pada awal abad 19 kedua faksi ini menjadi partai politik massa yang diorganisasikan di semua level struktur sosial. *Tories* menjadi Partai Konservatif dan *Whigs* menjadi Partai

<sup>185</sup> MacIver, *Op. Cit.*, hal. 400-401.

<sup>186</sup> Studi tentang perkembangan partai politik dan model-modelnya dibahas secara menyeluruh dari aspek politik dalam Maurice Duverger, *Political Parties* (London: Methuen & Co., 1964). Bandingkan dengan Hans Daalder, *Parties: Denial, Dismissed, or Redundant? A Critique*, dalam Gunther, Montero, and Linz (eds), *Op. Cit.*, hal. 40.

<sup>187</sup> Field, *Op. Cit.*, hal. 307; Wirjono Prodjodikoro, *Op. Cit.*, hal. 104-105; Friedrich, *Op. Cit.*, hal. 431.

<sup>188</sup> Holcombe, *Op. Cit.*, hal. 16.

<sup>189</sup> *Ibid.*

Liberal. Kedua partai ini menjadi partai utama hingga pasca perang dunia I.<sup>190</sup> Sedangkan Partai Buruh pada awalnya merupakan suatu faksi dalam Partai Liberal yang memperjuangkan kepentingan kelas buruh. Partai Buruh menjadi partai utama (*major party*) pada saat mendekati perang dunia I. Partai ini menjadikan sosialisme sebagai prinsip umum organisasinya.<sup>191</sup>

Di Amerika Serikat, dapat dikatakan bahwa partai politik sama sekali tidak terpikirkan pada saat pembuatan konstitusi. Bahkan, para pendiri bangsa itu memandang partai politik dengan penuh kecurigaan. Salah satu prinsip argumentasi James Madison menerima konstitusi adalah bahwa sistem federalisme dan pemisahan kekuasaan akan mencegah setiap faksi dapat mengontrol aparat dan pemerintahan nasional. Faksi dalam hal ini adalah partai politik dan kelompok kepentingan.<sup>192</sup> Namun demikian, keberadaan faksi-faksi itu sendiri telah ada pada saat pembentukan konstitusi<sup>193</sup> dan diakui sebagai hal yang tidak dapat dihindari sebagai konsekuensi kebebasan yang esensial bagi kehidupan politik.<sup>194</sup>

Dua faksi pada saat itu adalah *Federalist* yang menjadi partai konservatif merkantilis dan faksi *Democratic-Republicans of Jafferson*. Walaupun George Washington menentang keberadaan faksi-faksi, namun dia sendiri merupakan tokoh faksi *federalist*<sup>195</sup>. Faksi *federalist* mengontrol pemerintahan pada dua masa kepresidenan pertama. Pada awalnya, faksi *Democratic-Republicans of Jafferson* berdiri demi kepentingan para petani kecil, namun selanjutnya

<sup>190</sup> Field, *Op. Cit.*, hal. 307; Wirjono Prodjodikoro, *Op. Cit.*, hal. 104-105; Friedrich, *Op. Cit.*, hal. 431.

<sup>191</sup> Field, *Op. Cit.*

<sup>192</sup> MacIver, *Op. Cit.*, hal. 397. Madison mendefinisikan faksi sebagai “*a number of citizens, whether amounting to majority or minority of the whole, who are united and actuated by some common impulse of passion, or of interest, adverse to the rights of other citizens, or to the permanent and aggregate interest of the community*”. Woll, *Op. Cit.*, hal. 97.

<sup>193</sup> Revolusi Amerika menghasilkan konflik yang tajam antara dua kelompok yang berasal dari dua faksi di Inggris, yaitu the Whigs dan the Tories, yang telah terbentuk sebelum terjadi revolusi tersebut. Lihat Holcombe, *Op. Cit.*, hal. 16 dan 69.

<sup>194</sup> Madison mengibaratkan kebebasan dan faksi sama dengan udara dan api dengan ungkapan sebagai berikut “*Liberty is to faction what air is to fire, an aliment, without which it instantly expires. But it could not be less folly to abolish liberty, which is essential to political life because it nourishes faction, than it would be to wish the annihilation of air, which is essential to animal life, because it imparts to fire its destructive agency.*” *Ibid.*, hal. 98-99.

<sup>195</sup> Friedrich, *Op. Cit.*, hal. 430. Penolakan George Washington adalah karena menginginkan konsensus dan dukungan penuh terhadap konstitusi untuk mewujudkan persatuan yang sempurna dari sebanyak mungkin negara bagian. *Federalist* semula adalah kelompok yang mengkampanyekan ratifikasi konstitusi, sedangkan Republikan adalah kelompok yang berusaha menjaga hak-hak negara bagian. Lihat Holcombe, *Op. Cit.* Bandingkan dengan T. Harry Williams, Richard N. Current, and Frank Freidel, *A History of the United States to 1876*, (New York; Alfred A. Knopf, 1963), hal. 192-194; dan Julander, *Op. Cit.*, hal. 1.

didominasi oleh para pengusaha perkebunan pemilik buruh di bagian selatan saat menjelang perang sipil.<sup>196</sup>

*Federalist* dalam perkembangannya tidak mampu menyesuaikan diri dengan perkembangan praktik demokrasi dan hanya memiliki dukungan terbatas sehingga menghilang setelah tahun 1800. Di pihak lain, dalam tubuh *Democratic-Republicans of Jefferson*, setelah berkembang selama dua dekade, muncul pengelompokan internal. Akhirnya, pada tahun 1854 terbentuk Partai Republik yang mewakili kepentingan kaum merkantilis dan mantan faksi *Whigs* di bagian utara.<sup>197</sup>

Dalam perkembangannya, partai politik di Amerika Serikat telah menjalankan peran besar dalam agregasi kepentingan politik di semua wilayah.<sup>198</sup> Partai-partai tersebut telah menyediakan kendaraan bagi pilihan publik dan perubahan politik secara damai<sup>199</sup>. Rakyat Amerika telah belajar menggunakan partai politik sebagai pengganti revolusi untuk melakukan perubahan dan mengontrol pemerintah. Sistem yang dibangun memungkinkan partai politik yang sedang berkuasa keluar dari pemerintahan dan partai politik yang berada di luar kekuasaan (*the outs*) mengambil giliran menjadi partai politik yang berkuasa (*the ins*).<sup>200</sup>

Di Belanda, pada awalnya anggota *States General* lebih merupakan kongres para duta negara bagian (*a congress of ambassadors*). Mereka merupakan wakil dari provinsi-provinsi yang berdaulat mengingat bentuk negara pada saat itu adalah semacam federasi (*Republiek der Verenigde Nederlanden*). Berdasarkan Konstitusi 1814, bentuk kerajaan berubah menjadi negara kesatuan dan anggota

<sup>196</sup> Field, *Op. Cit.*, hal. 308.

<sup>197</sup> *Ibid.* Pertumbuhan organisasi partai politik di Amerika berjalan terutama terkait dengan mekanisme pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang semula dilakukan oleh anggota kongres setelah melalui pemilihan pada *electoral college*. Pertentangan yang terjadi sejak awal adalah tarik-menarik antara kaukus anggota Kongres dan tokoh-tokoh partai. Kontrol efektif anggota Kongres dalam proses nominasi presiden baru dapat dipatahkan pada tahun 1832 dan partai politik semakin berpengaruh secara nasional. Pada tahun tersebut kaukus anggota kongres digantikan oleh delegasi yang dipilih oleh anggota partai dalam konvensi Partai Demokrat yang menominasikan Andrew Jackson di Baltimore. Hal ini menandai era baru partai politik dan demokrasi di Amerika dengan sebutan "*The Liberal-Democratic Model of Party Government*" (*Jacksonian Democracy*). Namun model ini juga beberapa kali berubah yang dipengaruhi oleh kekuasaan tokoh-tokoh tertentu, misalnya dalam nominasi Adlai Stevenson dan Dwight Eisenhower. Lihat Holcombe, *Op. Cit.*, hal. 97-107; Woll, *Op. Cit.*, hal. 99 dan 107-108; serta Williams, Current, and Freidel, *Op. Cit.*, hal. 349.

<sup>198</sup> Kontroversi tentang apakah partai politik di Amerika memiliki peranan signifikan atau tidak dibahas dalam artikel Barbara Sinclair. Lihat Barbara Sinclair, *Do Parties Matter?*, Center for The Study of Democracy (Irvine: University of California, 1998).

<sup>199</sup> Ricardo and Schwarzmantel, *Op. Cit.*

<sup>200</sup> Holcombe, *Op. Cit.*, hal. 66.

*States General* mewakili seluruh rakyat Belanda. Partai politik pun mulai tumbuh dan semakin berkembang dengan penerapan prinsip mandat terbuka (*vrije mandaat*) dan sistem perwakilan proporsional. Partai nasional pertama yang berdiri adalah *the Anti-Revolutionary Party* (ARP) pada tahun 1879 sebagai partai protestan yang didirikan oleh A. Kuyper. Saat ini, partai utama adalah Partai Kristen Demokrat (*Christen-Democratisch Appel: CDA*), Partai Buruh (*Partij van de Arbeid: PvdA*), dan Partai Liberal (*Volkspartij voor Vrijheid en Democratie: VVD*).<sup>201</sup>

Jika partai politik di Inggris dan Amerika terbentuk bersamaan dengan perkembangan dan pertumbuhan sistem demokrasi, maka di negara-negara jajahan partai politik dibentuk pada awalnya sebagai sarana pergerakan nasional. Partai-partai tersebut dapat duduk dalam dewan perwakilan ataupun menolaknya seperti yang terjadi di India dan Indonesia sebelum kemerdekaan.<sup>202</sup> Partai-partai politik juga memiliki peran yang signifikan dalam proses demokratisasi seperti terjadi di Amerika Latin dan Asia<sup>203</sup>.

Namun demikian, partai politik juga mendapatkan berbagai tantangan yang mengurangi perannya dalam kehidupan politik. Kemunduran peran partai politik dipengaruhi oleh lima faktor yaitu, (1) perkembangan teknologi, terutama media massa, (2) proliferasi kelompok-kelompok kepentingan, (3) semakin pentingnya peran pendanaan dalam politik, (4) teknik pemilihan baru yang lebih menekankan pada personalitas calon dari pada identitas kepartaian, dan (5) adanya pemilihan pendahuluan yang bersifat terbuka terutama berupa *Presidential Primaries*. Berbagai faktor tersebut mempengaruhi organisasi dan aktivitas partai politik sebagai berikut; (1) mengurangi identifikasi partai oleh pemilih dan munculnya *ticket-splitting*, (2) kegagalan partai menjalankan fungsi tradisionalnya, (3) melemahnya organisasi partai politik, dan (4) melemahnya kohesi politik.<sup>204</sup>

<sup>201</sup> Constantijn A.J.M. Kortmann and Paul P.T. Bovend'Eert, *Dutch Constitutional Law*, (The Hague-London-Boston; Kluwer Law International, 2000), hal. 68-70.

<sup>202</sup> Miriam Budiardjo, *Op. Cit.*, hal. 160. Partai pergerakan kemerdekaan di India misalnya adalah Partai Kongres. Sedangkan di Indonesia, banyak partai telah didirikan sebelum kemerdekaan sebagai alat pergerakan nasional mencapai kemerdekaan seperti SI, PNI, PSI, Partindo, dan lain-lain.

<sup>203</sup> Hans-Jürgen Puhle, Still the Age of Catch-allism? Volkparteien and Parteistaat in Crisis and Re-equilibration, dalam Gunther, Montero, and Linz (eds.), *Op. Cit.*, hal. 58.

<sup>204</sup> Julander, *Op. Cit.*, hal. 6-8.

### 2.2.3. Perkembangan Model-Model Partai Politik

Partai politik berkembang sejalan dengan perkembangan demokrasi dan pemerintahan. Menurut Puhle, faktor-faktor penting yang mempengaruhi evolusi partai politik adalah (1) *the electoral dimension*; (2) *the interests of the party constituency*; (3) *party organization*; (4) *the party sistem*; (5) *policy formulation* (program dan ideologi); dan (6) *policy implementation*.<sup>205</sup> Partai politik berkembang, baik dari sisi keanggotaan, peraturan internal, maupun ideologi atau programnya.

Perkembangan partai politik dapat dibagi menjadi beberapa klasifikasi. Berdasarkan jumlah dan fungsi anggotanya, dapat dibedakan antara partai massa dan partai kader. Partai massa adalah partai yang mengutamakan jumlah anggota dengan ikatan yang longgar. Sedangkan Partai kader adalah partai yang menekankan loyalitas dan disiplin anggota yang tidak perlu berjumlah banyak. Berdasarkan orientasinya dapat dibedakan antara partai lindungan (*patronage party*) dan partai asas atau ideologi (*weltanschauungs partie* atau *programmatic party*). Partai lindungan umumnya memiliki organisasi nasional yang kendor, disiplin yang lemah, dan tujuan utamanya adalah memenangkan pemilihan umum sehingga aktivitas partai cenderung hanya dilakukan menjelang pemilihan umum. Sedangkan partai asas atau partai ideologi biasanya mempunyai pandangan hidup yang digariskan dalam kebijakan dan memiliki disiplin partai yang kuat. Anggota dan pimpinan diseleksi menurut ideologi atau asas yang dianut partai politik tersebut.<sup>206</sup>

Partai kader biasanya juga merupakan partai asas atau ideologi. Jenis partai ini sudah jarang dijumpai di negara-negara demokrasi modern. Karakteristik partai kader menurut Wolinetz adalah:<sup>207</sup>

<sup>205</sup> Hans-Jürgen Puhle, Still the Age of Catch-allism? Volkparteien and Parteistaat in Crisis and Re-equilibration, dalam Gunther, Montero, and Linz (eds.), *Op. Cit.*, hal. 61.

<sup>206</sup> Moh. Kusnadi dan Bintan R. Saragih, *Op. Cit.*, hal. 268. Miriam Budiardjo mengemukakan contoh partai lindungan adalah Partai Demokrat dan Partai Republik di Amerika Serikat. Sedangkan contoh partai asas atau partai ideologi adalah partai-partai sosialis, komunis, fasis, dan kristen demokrat. Namun contoh ini menurut penulis tidak lagi bersifat kaku karena partai lindungan seperti Partai Demokrat dan Partai Republik juga memiliki asas tertentu seperti dalam hal ekonomi di mana Partai Republik lebih menekankan pada mekanisme pasar sedangkan Demokrat masih mempercayai intervensi negara. Demikian pula halnya dengan partai asas seperti partai-partai sosialis demokrat di Eropa yang kebijakannya sudah cukup sulit dibedakan dengan partai-partai liberal, demi memperoleh dukungan yang luas. Miriam Budiardjo, *Op. Cit.*, hal. 166 – 167.

<sup>207</sup> Steven B. Wolinetz, Beyond the Catch-All Party: Approaches to the Study of Parties and Party Organization in Contemporary Democracy, dalam Gunther, Montero, and Linz (eds.), *Op. Cit.*, hal. 140 - 142.

1. *Professional leadership groups with high degree of accomodation the lower strata in the party;*
2. *a lower member;*
3. *a strong and broad-ranging orientation toward voters;*
4. *maintenance the structure to guarantee a certain degree of internal democracy;*
5. *the reliance for financial resources on combination of both public subsidies and the fees and donations of member.*

Partai-partai politik memiliki kecenderungan bergerak dari model partai kader menuju ke partai massa. Perkembangan itu melahirkan bentuk-bentuk organisasi yang dapat dibedakan menjadi partai elit (*the elite party*), partai massa (*the mass party*), dan partai *catch-all* (*the catch-all party*). Dalam partai elit kekuatan lebih banyak dipegang oleh anggota parlemen, sedangkan pengurus pusat partai politik lebih lemah.<sup>208</sup>

Partai massa muncul bersamaan dengan terjadinya ekspansi peran pemerintah dalam konsep negara kesejahteraan (*welfare state*). Selain itu juga dipengaruhi oleh perluasan hak pilih, dan keharusan komunikasi antar faksi-faksi dalam partai politik. Sedangkan partai *catch-all* adalah partai yang berusaha mendapatkan suara dari seluruh lapisan masyarakat dengan cara menyesuaikan diri terhadap perubahan struktur masyarakat.<sup>209</sup> Tipe partai ini memiliki kelebihan memaksimalkan sifat inklusif guna memenangi kompetisi untuk memegang pemerintahan<sup>210</sup>.

Selain itu, berdasarkan kemungkinan memenangi pemilihan, partai politik dapat dibedakan menjadi *major party* dan *minor party*. *Major party* adalah partai yang secara rasional memiliki prospek untuk memenangi pemilihan umum. Partai yang menjadi *major party* biasanya memiliki karakter yang menggabungkan antara sisi realistis dan idealistik, antara program dan dukungan massa.<sup>211</sup> Sedangkan *minor party* adalah partai politik yang tidak memiliki potensi untuk memperoleh suara signifikan. Partai politik yang banyak mendapat perhatian adalah *major party*. Klasifikasi ini dapat digabungkan dengan klasifikasi

<sup>208</sup> Richard S. Katz and Peter Mair, *The Ascendancy of the Party in Public Office: Party Organizational Change in Twentieth-Century Democracy*, dalam *Ibid.*, hal. 114 - 122.

<sup>209</sup> *Ibid.*

<sup>210</sup> David Easton, *A System Analysis of Political Life*, (Chicago: John Wiley & Sons, 1967), hal. 257.

<sup>211</sup> Holcombe, *Op. Cit.*, hal. 67.

berdasarkan ada tidaknya disiplin dalam partai sehingga menghasilkan *major party with dicipline* dan *major party without dicipline*.<sup>212</sup>

Partai Liberal<sup>213</sup>, Partai Konservatif, dan Partai Buruh di Inggris adalah tipe *major party with dicipline*. Tipe ini juga ada di negara-negara persemakmuran Inggris. Politisi-politisi di Inggris menunjukkan kesetiiaannya dengan bertindak sebagai suatu tim untuk semua masalah penting sesuai kebijakan partai. Hampir semua suara dalam parlemen mengikuti garis partai yang tegas. Ukuran utamanya adalah pada saat debat di parlemen<sup>214</sup>. Kadang-kadang memang terdapat anggota parlemen mayoritas yang abstain dalam suatu pemungutan suara. Namun hal itu hanya dilakukan jika tidak mengakibatkan kekalahan partai di parlemen. Kepemimpinan partai politik dapat menegakkan disiplin karena memiliki kekuasaan menghalangi nominasi ulang seorang anggota yang tidak patuh. Memenangkan dan menjaga kursi, serta membantu pemimpin partai dengan tetap menjaga kedekatan dengan aspirasi konstituen adalah tugas sewajarnya seorang anggota parlemen Inggris.<sup>215</sup>

Partai Republik dan Partai Demokrat di Amerika Serikat adalah tipe *major party without dicipline*. Partai-partai tersebut didominasi oleh faksi-faksi yang tidak harus memiliki hubungan satu sama lain dan juga tidak harus memiliki kebijakan yang sama. Secara nasional, suatu partai politik dikelola sebagai federasi yang longgar dari berbagai macam organisasi lokal. Di samping itu, nominasi calon pejabat yang akan dipilih dilakukan melalui tahap *primary* yang memungkinkan setiap orang yang memiliki kesempatan dan kekuatan untuk mencalonkan diri. Bahkan di New York dan California seseorang dapat menominasikan diri dalam pemilihan *primary* lebih dari satu partai. Partai politik yang memiliki disiplin sulit dibentuk karena nominasi dalam suatu partai politik

<sup>212</sup> Field, *Op. Cit.*, hal. 293 – 307. Klasifikasi *major party* dan *minor party* inilah yang menjadi dasar klasifikasi sistem kepartaian, yaitu berdasarkan jumlah partai yang memiliki kekuatan untuk memenangkan pemilihan dan membentuk pemerintahan.

<sup>213</sup> Menjadi *minor party* setelah abad ke-19. *Ibid.*

<sup>214</sup> Parlemen dalam hal ini khususnya House of Common dipilih melalui pemilihan umum. Sedangkan House of Lord diangkat oleh Ratu, walaupun sedikit-banyak juga terpengaruh oleh garis kepartaian.

<sup>215</sup> Seseorang tetap dapat menjadi calon anggota parlemen dengan mengumpulkan sejumlah tanda tangan dan menyeter sejumlah uang jaminan tanpa ada dukungan partai politik karena sistem pemilihan umum di Inggris pencalonannya bersifat individual. Namun demikian, sangat jarang calon independen dapat terpilih menjadi anggota *House of Common*. Bahkan pada pemilihan tahun 1983, 1987, dan 1992 tidak ada calon independen yang terpilih menjadi anggota *House of Common*. Lihat, Field, *Op. Cit.*. Bandingkan dengan Colin Turpin, *British Government and the Constitution; Text, Cases and Materials*, Third Edition, (London, Dublin, Edinburgh; Butterworths, 1995), hal. 458.

ditentukan secara resmi dan formal oleh proses lokal. Hal itu mengakibatkan pemimpin nasional partai politik sulit mempengaruhi proses nominasi. Selain itu, karena terpilihnya kembali seorang anggota kongres adalah bergantung pada dukungan lokal, maka pemimpin nasional partai politik relatif tidak memiliki kekuasaan mengontrol anggota kongres.<sup>216</sup>

Perkembangan partai politik juga menunjukkan adanya partai yang tidak semata-mata bertujuan memenangi pemilihan umum. Terdapat pula partai politik yang tujuan utamanya adalah memperjuangkan kebijakan tertentu atau mendudukkan kadernya dalam jabatan tertentu. Klasifikasi tersebut dikemukakan oleh Wolinetz, yaitu meliputi (1) *policy-seeking party*; (2) *vote-seeking party*; dan (3) *office-seeking party*.<sup>217</sup>

### 2.3. SISTEM KEPARTAIAN

Pembahasan sistem kepartaian di suatu negara dalam berbagai literatur didasarkan pada jumlah partai politik yang memiliki kekuatan sebagai *major party*. Berdasarkan jumlah *major party* dikenal adanya sistem satu partai, sistem dua partai, dan sistem multi partai<sup>218</sup>.

#### 2.3.1. Sistem Satu Partai

Sistem satu partai adalah sistem politik dalam suatu negara yang hanya dikuasai oleh satu partai dominan. Dalam sistem ini mungkin terdapat partai-partai lain, namun kekuatannya tidak signifikan dan hanya ada satu partai yang menguasai pemerintahan. Namun sistem satu partai juga dapat terjadi dengan dibentuknya satu partai negara yang disertai larangan pembentukan partai politik lain. Sistem ini pada praktiknya mendekati sistem tanpa partai (*non-party system*).<sup>219</sup>

<sup>216</sup> *Ibid.*, hal. 301-307. Woll menyatakan “*Whether or not congressmen support the president or the national congressional party organization will finally depend not on party label, but rather on the independent judgment of individual legislator regarding whether or not such support will benefit his or her reelection.*” Hal ini juga dipengaruhi oleh perilaku pemilih yang kurang memperhatikan label partai, tetapi lebih kepada seberapa baik seorang kandidat mewakili kepentingannya. Bandingkan dengan Woll, *Op. Cit.*, hal. 106.

<sup>217</sup> Steven B. Wolinetz, *Beyond the Catch-All Party: Approaches to the Study of Parties and Party Organization in Contemporary Democracy*, dalam Gunther, Montero, and Linz, *Op. Cit.*, hal. 149 – 153.

<sup>218</sup> Moh. Kusnadi dan Bintan R. Saragih, *Op. Cit.*, hal. 268-269; Miriam Budiardjo, *Op. Cit.*, hal. 167-170; Field, *Op. Cit.*, hal. 289; Huntington, *Op. Cit.*, hal. 497-498.

<sup>219</sup> Field, *Op. Cit.*

Partai politik yang dominan dalam sistem satu partai atau partai politik tunggal di suatu negara disebut dengan *parteinstaat*, sedangkan rezimnya disebut dengan *partitocrazia*. Partai politik tersebut mendominasi negara dan “mengolonisasi” wilayah-wilayah penting negara dan masyarakat sehingga memiliki kecenderungan terjadinya penyalahgunaan kekuasaan.<sup>220</sup> Sistem satu partai merupakan salah satu ciri negara otokrasi (*autocracy*).<sup>221</sup>

Model partai tunggal terdapat di beberapa negara, seperti di negara-negara Afrika (Ghana di masa Nkrumah, Mali, Pantai Gading), negara-negara Eropa Timur sebelum keruntuhan Komunisme Soviet, dan di Cina. Suasana kepartaian non-kompetitif karena tidak dibenarkan melawan kekuasaan partai negara. Kecenderungan untuk memilih sistem satu partai biasanya pada negara yang dihadapkan pada masalah integrasi sosial.<sup>222</sup>

### 2.3.2. Sistem Dua Partai

Sistem dua partai adalah sistem politik suatu negara yang memiliki dua partai utama (*major party*) dengan kemungkinan adanya partai politik lain namun tidak signifikan<sup>223</sup>. Hanya terdapat dua partai politik yang kekuatannya mungkin menguasai parlemen atau membentuk pemerintahan. Terbentuknya dua partai politik utama terkait dengan sistem dan latar belakang sosial negara tertentu. Ide sistem dua partai di Inggris misalnya, terbangun dari praktik yang mengidealkan sistem pemilihan *single member district* yang dipercaya dapat menjaga hubungan antara elit dan pendukungnya.<sup>224</sup>

<sup>220</sup> Hans-Jürgen Puhle, Still the Age of Catch-allism? Volkparteien and Parteienstaat in Crisis and Re-equilibration, dalam Gunther, Montero, and Linz (eds.), *Op. Cit.*, hal. 70; Friedrich, *Op. Cit.*, hal. 435.

<sup>221</sup> Kelsen, General Theory of Law and State, *Op. Cit.*, hal. 301-302.

<sup>222</sup> Miriam Budiardjo, *Op. Cit.*, hal. 167-168. Kecenderungan negara yang baru merdeka untuk memilih sistem satu partai juga terdapat di Amerika seperti diungkapkan dalam pidato perpisahan George Washington yang menyesalkan dominasi bergantian (*alternate domination*) dari satu faksi atas faksi lainnya. Thomas Jefferson juga mengidealkan persatuan antara *Federalist* dan *Republican* dengan menyatakan “*We Are All Federalist, We Are All Republicans*” serta mengungkapkan bahwa spirit konstitusi adalah “*republicanism and separation of power*”. Sedangkan di Perancis pada saat pembuatan konstitusi Republik Kelima terdapat semangat melawan sejumlah partai-partai kecil yang ada pada Republik Keempat. Demikian pula di Jerman, pembuatan Konstitusi Bonn juga dilandasi untuk mengurangi banyaknya partai pada masa Republik Weimar. Lihat Holcombe, *Op. Cit.*, hal. 100; David N. Mayer, *The Constitutional Thought of Thomas Jefferson*, (Charlottesville and London; University Press of Virginia, 1997), hal. 119-144; John Bell, *French Constitutional Law*, (Oxford: Clarendon Press, 1992), hal. 19; serta BN Marbun, *Op. Cit.*, hal. 182-183.

<sup>223</sup> Field, *Op. Cit.*, hal. 293; Miriam Budiardjo, *Op. Cit.*, hal. 168.

<sup>224</sup> Hans Daalder, Parties: Denial, Dismissed, or Redundant? A Critique, dalam Gunther, Montero, and Linz (eds.), *Op. Cit.*, hal. 44.

Selain karena sistem kabinet dan sistem pemilihan, terbentuknya dua partai politik utama di Inggris dipengaruhi oleh latar belakang agama yang dianut masyarakatnya, yaitu Katolik dan Protestan. Umat Katolik cenderung konservatif sedangkan Protestan cenderung liberal dan berafiliasi kepada Partai Buruh.<sup>225</sup> Di Amerika Serikat, dua partai politik utama, Republik dan Demokrat, pada awalnya merepresentasikan dua kepentingan yang berbeda, antara wilayah selatan dan utara, antara pemilik tanah dan budak, dan antara kaum pengusaha dengan buruh pabrik.<sup>226</sup> Sedangkan dua kekuatan utama di Jerman pada mulanya terbentuk berdasarkan perbedaan ideologi pasca kekuasaan Bismark, yaitu antara penganut sosialis dan nasionalis liberal.<sup>227</sup>

Miriam Budiardjo menyatakan bahwa sistem dua partai pernah disebut sebagai *a convenient system for contended people*. Sistem ini dapat berjalan dengan baik jika terpenuhi tiga syarat, yaitu komposisi masyarakat yang homogen (*social homogeneity*), terdapat konsensus yang kuat dalam masyarakat mengenai asas dan tujuan sosial (*political consensus*), dan adanya keberlanjutan sejarah (*history continuity*). Sistem dua partai biasanya diperkuat dengan sistem pemilihan *single member constituency* yang menghambat pertumbuhan partai politik kecil.<sup>228</sup>

Tumbuh, berkembang, dan bekerjanya sistem dua partai membutuhkan kondisi tertentu yang dikemukakan oleh Holcombe sebagai berikut.<sup>229</sup>

*First, it is desirable that the two parties divide the voters not too unequally, so that the "outs" can ordinarily hope to gain enough recruits at the next election by exploiting the mistakes or the misfortunes of the "ins" to secure a plurality at the polls. Secondly, the balance of power should lie in the hands of voters who are ready, able, and willing to shift from one side to the other, as the normal vicissitudes in the conduct of public affairs enhance or diminish the prestige of the party in power or the credit of the opposition. Thirdly, there should be general acceptance by both parties of basic principles of the constitutional system so that the great bulk of the voters will ordinarily consent to make their*

<sup>225</sup> Friedrich, *Op. Cit.*, hal. 433.

<sup>226</sup> Field, *Op. Cit.*, hal. 308.

<sup>227</sup> Friedrich, *Op. Cit.*, hal. 434.

<sup>228</sup> Miriam Budiardjo, *Op. Cit.*, hal. 168-169. Sistem dua partai dengan basis sosial dan ideologi yang luas kondusif bagi terciptanya demokrasi yang stabil. Lihat, Reilly, *Op. Cit.*, hal. 5. Pendapat yang menyatakan bahwa sistem dua partai dapat diciptakan melalui sistem pemilihan umum *single-member-constituency* terutama dikemukakan oleh Maurice Duverger. Namun menurut penelitian Robert G. Moser di negara-negara *postcommunist*, sistem pemilihan umum tersebut tidak selamanya dapat mengendalikan jumlah partai. Faktor lain yang berperan adalah institusionalisasi sistem kepartaian dan partai politik. Lihat, Robert G. Moser, "Electoral System and the Number of Parties in Postcommunist States", *Paper for Annual Meeting Political Science Association*, Washington DC. August 28-31 1997.

<sup>229</sup> Holcombe, *Op. Cit.*, hal. 66-67.

*choice between the candidates of the major parties. Fourthly, the differences between the two parties respecting the controversial issues of the day should not be so great that the voters will ignore the differences between the personal qualifications of the major party candidates, or so little that the results at the polls will furnish inadequate guidance to the victors. Finally, the major parties, or at least one of them, must be capable of adopting new policies which have been brought forward by minor parties or faction and shown to possess durable capacity to attract popular support.*

Jika dikaitkan dengan model demokrasi, sistem dua partai merupakan tipikal dari model demokrasi mayoritas. Sistem dua partai dipandang memiliki dua kelebihan dibanding sistem multi partai. Kelebihan pertama adalah memberikan pilihan yang jelas kepada pemilih berupa dua alternatif kebijakan publik yang dibawa oleh masing-masing partai. Kelebihan kedua, sistem ini memoderasi kebijakan masing-masing partai karena pada umumnya pemilih berada di sayap tengah spektrum politik. Jika partai berada di ujung spektrum, maka akan banyak kehilangan suara pemilih. Namun, jika kedua partai sangat mirip, tidak akan menawarkan pilihan yang bermakna pada para pemilih.<sup>230</sup>

### **2.3.3. Sistem Multi Partai**

Sistem multi partai adalah suatu sistem politik di mana dalam suatu negara tidak terdapat satu partai politik tertentu yang mungkin menjadi mayoritas absolut untuk dapat menguasai lembaga perwakilan atau membentuk pemerintahan tanpa berkoalisi dengan partai lain.<sup>231</sup> Sistem multi partai memiliki kelebihan terutama bagi negara yang memiliki struktur heterogen dalam masyarakatnya.<sup>232</sup> Namun sistem ini dipandang memiliki kelemahan dari sisi pemerintahan yang dihasilkan, yaitu cenderung tidak stabil karena tidak ada partai yang dominan, khususnya pada sistem pemerintahan parlementer.<sup>233</sup>

Sistem multi partai biasanya berkembang pada negara dengan masyarakat yang plural. Sistem ini berkembang di Belanda, Perancis, Swedia, dan Indonesia.

<sup>230</sup> Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, (New Haven and London; Yale University Press, 1999), hal. 63. Sementara itu Pildes menyatakan bahwa pada sistem dua partai, keduanya harus konsisten, koheren, dan memiliki perbedaan yang jelas posisi kebijakan umum agar label partai bermanfaat bagi pemilih untuk membuat penilaian tentang kinerja pemerintah. Pildes, *Op. Cit.*, hal. 79.

<sup>231</sup> MacIver, *Op. Cit.*, hal. 417. Bandingkan dengan Field, *Op. Cit.*, hal. 293.

<sup>232</sup> Laski, *An introduction to Politics*, *Op. Cit.*, hal. 66.

<sup>233</sup> Hans Daalder, *Parties: Denial, Dismissed, or Redundant? A Critique*, dalam Gunther, Montero, and Linz (eds.), *Op. Cit.*, hal. 45-48.

Sistem multi partai biasanya diperkuat dengan sistem perwakilan berimbang (*proportional representation*) yang memberi kesempatan luas bagi pertumbuhan partai-partai kecil.<sup>234</sup>

Klasifikasi sistem kepartaian yang telah diuraikan di atas, lebih merupakan pendekatan politik dari pada pendekatan hukum. Disebut sebagai pendekatan politik karena mengukur keberadaan partai politik berdasarkan kekuatan politiknya, yaitu sebagai *major party* atau *minor party*. Suatu negara yang dikatakan menganut sistem dua partai pada kenyataannya dapat saja memiliki partai-partai politik lain selain dua partai dominan. Di Inggris, selain Partai Konservatif dan Partai Buruh, terdapat Partai Liberal Demokrat yang juga cukup kuat dan partai-partai lain yang mendapatkan kursi di *House of Commons*, diantaranya adalah<sup>235</sup>

1. Democratic Unionist Party (9 kursi)
2. Independent Kidderminster Hospital and Health Concern (1 kursi)
3. Scottish National Party (6 kursi)
4. Sinn Féin (5 kursi)
5. Social Democratic and Labour Party (3 kursi)
6. Ulster Unionist Party (1 kursi)
7. Respect (1 kursi)

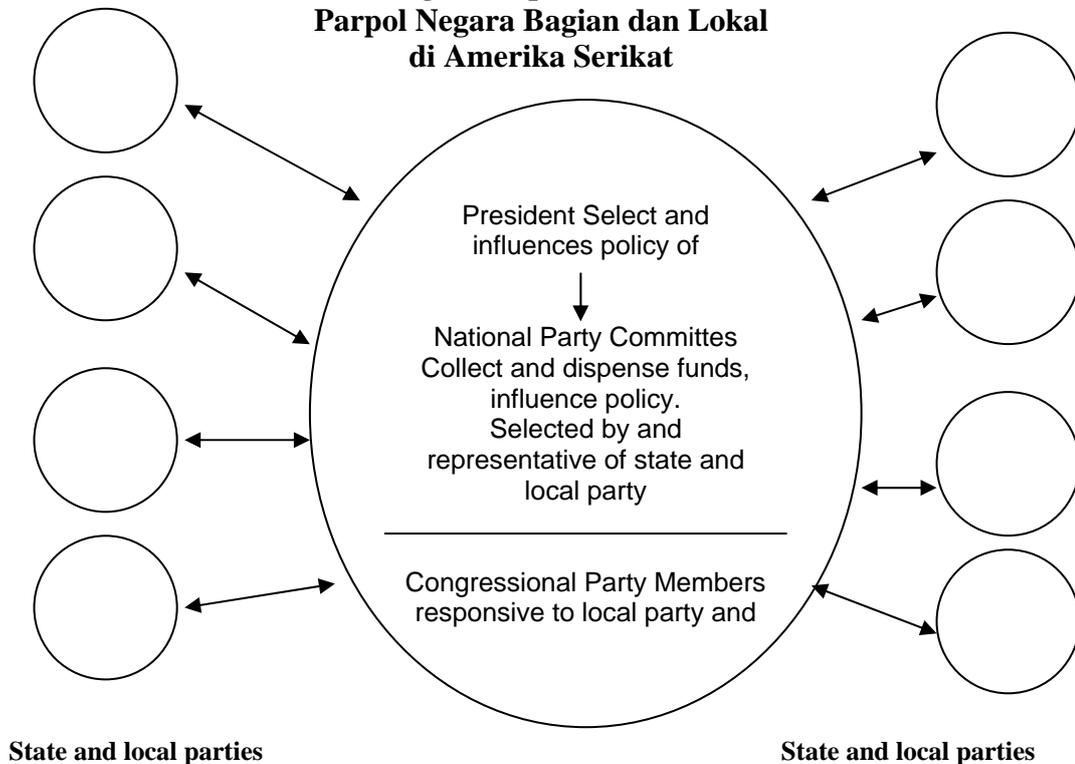
Di Amerika Serikat terdapat ratusan partai politik walaupun pada umumnya partai-partai tersebut diklasifikasikan sebagai demokrat dan republik. Masing-masing partai politik tersebut memiliki konstituen sendiri yang bersifat lokal dengan orientasi kebijakan berbeda. Partai politik nasional, seperti demokrat dan republik, merupakan konfederasi berbagai partai politik dan kelompok kepentingan, negara bagian, dan lokal. Hubungan antara partai politik negara

<sup>234</sup> Miriam Budiardjo, *Op. Cit.*, hal. 169-170.

<sup>235</sup> Selain itu juga terdapat partai-partai yang tidak memiliki wakil di parlemen yaitu Alliance for Green Socialism, Alliance for Workers Liberty, Communist Party of Britain, Communist Party of Britain (Marxist-Leninist), Communist Party of Great Britain (Marxist-leninist), Communist Party of Great Britain (Provisional Central Committee), Independent Working Class Association, International Socialist Group, New Communist Party of Britain, Red Party, Revolutionary Communist Group, Socialist Appeal, Socialist Labour Party, Socialist Party of England and Wales, Socialist Party of Great Britain, Socialist Workers Party, Spartacist League, dan Workers Power. Encyclopedia, List of Political parties in the United Kingdom, [www.natiomaster.com](http://www.natiomaster.com), 7/5/2005.

bagian dan lokal dengan partai politik nasional digambarkan Woll pada gambar 1 berikut ini.<sup>236</sup>

**Gambar 2.1.**  
**Hubungan Parpol Nasional dan**  
**Parpol Negara Bagian dan Lokal**  
**di Amerika Serikat**



Penentuan jumlah partai politik berdasarkan kemungkinan memenangi pemilihan umum dengan sendirinya mengesampingkan kekuatan partai-partai lain yang sedikit banyak juga memiliki kekuatan. Giovanni Sartori membuat kriteria lain terhadap mana suatu partai dapat dihitung keberadaannya, yaitu suatu partai yang memiliki potensi berkoalisi (*coalition potential*) atau potensi untuk mengajukan tuntutan (*blackmail potential*). Sementara itu, Jean Blondel mengajukan klasifikasi berdasarkan jumlah partai dan kekuatan relatifnya yang dapat dilihat dalam Tabel 2.1. berikut.<sup>237</sup>

<sup>236</sup> Woll, *Op. Cit.*, hal. 103-105.

<sup>237</sup> Lijphart, *Op. Cit.*, hal. 65-67.

**Tabel 2.1.**  
**Klasifikasi Sistem Kepartaian Berdasarkan Jumlah**  
**Dan Kekuatan Partai Politik**

Sistem Kepartaian	Contoh Hipotetis Pembagian Kursi	Jumlah Partai Politik
Sistem Dua Partai	55 – 45	2,0
Sistem Dua Partai Setengah	45 – 40 – 15	2,6
Sistem Multipartai dengan Partai Dominan	45 – 20 – 15 – 10 – 10	3,5
Sistem Multipartai tanpa Partai Dominan	25 – 25 – 25 – 15 – 10	4,5

Klasifikasi tersebut bermanfaat untuk mengetahui partai-partai politik yang relatif kuat dan relatif lemah dalam suatu negara. Namun menurut Lijphart, klasifikasi tersebut belum menunjukkan secara tepat berapa jumlah partai yang memiliki kekuatan dalam suatu sistem. Untuk melihat hal tersebut, Lijphart mengajukan indeks jumlah partai politik yang dikemukakan oleh Markku Laakso dan Rein Taagepera dengan rumus  $N=1/\sum s_i^2$ .<sup>238</sup> Berdasarkan indeks yang dihasilkan dari rumus tersebut, jumlah partai politik di beberapa negara berubah-ubah dengan jumlah terendah, tertinggi, dan rata-rata dapat dilihat pada tabel berikut ini:<sup>239</sup>

**Tabel 2.2.**  
**Jumlah Partai Politik**  
**Rata-Rata, Terendah, dan Tertinggi**  
**Dari Hasil Pemilu Tahun 1945-1996**  
**Di Tiga Puluh enam Negara Demokrasi**

	Mean	Lowest	Highest	Number of elections
Papua New Guinea	5,98	2,69	10,83	4
Switzerland	5,24	4,71	6,70	13
Finland	5,03	4,54	5,58	15
Italy	4,91	3,76	6,97	14
Netherlands	4,65	3,49	6,42	15
Israel	4,55	3,12	5,96	14
Denmark	4,51	3,50	6,86	21
Belgium	4,32	2,45	6,51	17
India	4,11	2,51	6,53	6
Iceland	3,72	3,20	5,34	16

<sup>238</sup> N adalah jumlah partai,  $s_i$  adalah proporsi kursi dari partai. *Ibid*, hal. 68.

<sup>239</sup> *Ibid*, hal. 76-77.

Japan	3,71	2,58	5,76	19
France	3,43	2,49	4,52	10
Venezuela	3,38	2,42	4,88	8
Luxembourg	3,36	2,68	4,05	11
Norway	3,35	2,67	4,23	13
Portugal	3,33	2,23	4,26	8
Sweden	3,33	2,87	4,19	16
Colombia	3,32	2,98	4,84	14
Germany	2,93	2,48	4,33	13
Ireland	2,84	2,38	3,63	15
Spain	2,76	2,34	3,02	7
Mauritus	2,71	2,07	3,48	6
Austria	2,48	2,09	3,73	16
Costa Rica	2,41	1,96	3,21	11
United States	2,40	2,20	2,44	25
Canada	2,37	1,54	2,86	16
Australia	2,22	2,08	2,30	21
Greece	2,20	1,72	2,40	8
United Kingdom	2,11	1,99	2,27	14
Malta	1,99	1,97	2,00	6
New Zealand	1,96	1,74	2,16	17
Trinidad	1,82	1,18	2,23	7
Barbados	1,76	1,25	2,18	7
Bahamas	1,68	1,45	1,97	5
Jamaica	1,62	1,30	1,95	7
Bostwana	1,35	1,17	1,71	7

Dari sisi hukum, dasar pembedaannya tentu saja harus bersandar pada norma hukum yang mengatur masalah partai politik. Keberadaan partai politik secara hukum harus diukur dari eksistensinya secara yuridis sebagai sebuah asosiasi atau korporasi, bukan sekadar signifikansinya dalam pertarungan politik. Maka sistem satu partai, dua partai, atau pun multi partai tidak memiliki perbedaan sepanjang terdapat lebih dari satu partai politik dan memungkinkan dibentuknya partai politik baru.

## 2.4. FUNGSI PARTAI POLITIK

Sesuai dengan landasan teori partai politik dan asal usul serta perkembangannya, terdapat beberapa fungsi partai politik yang dikemukakan oleh para ahli. Fungsi-fungsi tersebut pada umumnya adalah; (1) sarana komunikasi politik; (2) sarana sosialisasi politik; (3) rekrutmen politik; dan (4) pengelola konflik.<sup>240</sup> Hampir sama dengan fungsi-fungsi tersebut, Almond dan Powell mengemukakan tiga fungsi partai politik, yaitu rekrutmen politik (*political recruitment*), sosialisasi politik (*political socialization*), dan artikulasi dan agregasi kepentingan (*interest articulation and aggregation*)<sup>241</sup>. Sedangkan Friedrich mengemukakan fungsi partai politik sebagai berikut.<sup>242</sup>

- (1) *selecting future leader,*
- (2) *maintaining contact between the government, including the opposition,*
- (3) *representing the various groupings in the community, and*
- (4) *integrating as many of the groups as possible.*

### 2.4.1. Fungsi Komunikasi dan Sosialisasi Politik

Partai politik berkomunikasi dengan rakyat dalam bentuk menerima aspirasi dan menyampaikan program-program politik. Partai politik menerima aspirasi dan mengelolanya menjadi pendapat umum dan dituangkan dalam bentuk program serta diperjuangkan menjadi keputusan pemerintah.<sup>243</sup> Fungsi ini juga dikenal sebagai fungsi “*broker of idea*”<sup>244</sup> dan bagi partai yang sedang memerintah berfungsi sebagai instrumen kebijakan (*parties as policy instruments*)<sup>245</sup>. Melalui fungsi itu, partai politik menerjemahkan dan menggabungkan pandangan-pandangan individual dan kelompok-kelompok tertentu (*interest aggregation*) menjadi program (*interest articulation*) yang akan

<sup>240</sup> Miriam Budiardjo, *Op. Cit.*, hal. 163-164. Bandingkan dengan Moh. Kunasdi dan Bintan R. Saragih, *Op. Cit.*, hal. 269.

<sup>241</sup> Almond and Powell, *Op. Cit.*, hal. 114-127. Bandingkan dengan Clark, *Op. Cit.*, hal. 9.

<sup>242</sup> Friedrich, *Op. Cit.*, hal. 442.

<sup>243</sup> Kranenburg dan Sabaroedin, *Op. Cit.*, hal. 115. Dalam Konstitusi Jerman Article 21 (1) disebutkan; “*Political parties participate in forming the political will of the people ..*” Donald P. Kommers, *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, (Durham and London; Duke University Press, 1989), hal. 201.

<sup>244</sup> Laski, *An Introduction to Politics*, *Op. Cit.*, hal. 65.

<sup>245</sup> Woll menyatakan sebagai berikut; “*Party government stresses the parties at all stages of the policy process. It is the parties that collectively formulate policy proposals, set the legislative agenda, and determine the timing of legislative enactments. It is the parties that make electoral choice meaningful through legislation and executive actions that are responsive to the choices made by voters.*” Lihat, Woll, *Op. Cit.*, hal. 101.

dilaksanakan pemerintah dan menjadi dasar legislasi.<sup>246</sup> Fungsi itu sekaligus menjembatani antara pemerintah dan rakyat sehingga terjalin komunikasi dan sosialisasi dua arah yang dalam bentuk idealnya dapat mewujudkan *government by discussion* antara rakyat dan pemerintah.<sup>247</sup>

Di Amerika Serikat, *government by discussion* diwujudkan dalam empat tahap diskusi. Tahap pertama, merupakan tanggungjawab masing-masing partai untuk memformulasikan dan mempertajam kebijakan publik sebagai bahan perdebatan dan pertimbangan pemilih. Tahap ini terjadi dalam tubuh partai antara para aktivis dan tokoh partai politik. Pada tahap inilah kelompok-kelompok kepentingan mengemukakan aspirasi dan tuntutan mereka sebelum dirumuskan menjadi program partai. Tahap kedua adalah mempresentasikan program partai yang telah disetujui kepada publik pada waktu pemilihan. Pemilih diberikan kesempatan untuk menganalisis dan membandingkan program-program partai berdasarkan presentasi permasalahan yang dikemukakan oleh para kandidat partai politik. Proses pemilihan merupakan perluasan arena diskusi dan perdebatan dari partai politik kepada pemilih. Proses itu menentukan penilaian pemilih atas program dan kandidat partai.<sup>248</sup>

Tahap ketiga adalah proses diskusi setelah pemilu. Tahap ini terjadi pada level pemerintahan, baik di parlemen maupun eksekutif. Baik anggota kongres dari partai mayoritas maupun minoritas menyatukan agenda legislasi dengan program partai yang telah disetujui pada tahap sebelumnya. Idealnya, eksekutif berasal dari partai yang sama dengan mayoritas di legislatif dan bertindak sebagai pemimpin dalam menyusun agenda dan pedoman kerja dalam kongres. Tahap keempat adalah pada anggota legislatif dari partai minoritas yang berfungsi sebagai partai oposisi. Mereka mengkritisi kebijakan kelompok mayoritas dan merekomendasikan kebijakan berdasarkan *platform* dan program partainya. Hal itu berfungsi menajamkan perdebatan nasional sehingga alternatif kebijakan yang dikemukakan mendapat perhatian pemilih.<sup>249</sup>

Komunikasi dan sosialisasi politik terkait erat dengan proses pendidikan politik yang penting dalam demokrasi. Pengetahuan dan akses terhadap informasi

---

<sup>246</sup> Barendt, *Op. Cit.*, hal. 149.

<sup>247</sup> Woll, *Op. Cit.*, hal. 100. Bandingkan dengan Laski, *Op. Cit.*, hal. 312.

<sup>248</sup> Woll, *Op. Cit.*, hal. 100-101.

<sup>249</sup> *Ibid*, hal. 101.

dapat mengakibatkan ketidaksamaan antara pemilih dan elit. Memajukan partisipasi dan meningkatkan pemahaman dilakukan dengan cara membuat forum-forum diskusi dan penyampaian informasi. Di sinilah peran partai politik melakukan pendidikan pemilih serta membentuk suara mayoritas dan memobilisasi pemilih.<sup>250</sup>

#### 2.4.2. Fungsi Rekrutmen Politik

Fungsi selanjutnya adalah rekrutmen politik. Melalui partai politik dilakukan rekrutmen dan seleksi terhadap calon-calon anggota lembaga perwakilan. Calon-calon tersebut nantinya akan dipilih oleh rakyat.<sup>251</sup> Selain itu, kepala pemerintahan baik pusat maupun daerah juga dipilih dengan rekrutmen dan seleksi melalui partai politik, baik yang berasal dari partai itu sendiri maupun dari pihak ketiga.

Salah satu tujuan sistem kepartaian adalah untuk mengontrol pemerintahan. Hampir setiap partai politik memiliki tujuan menguasai dan memelihara kontrolnya atas pemerintahan. Salah satu cara yang dilakukan adalah menyeleksi pimpinan pemerintahan. Fungsi ini membuat partai politik menjalankan peran pengendalian yang efektif (*as a system of effective restraint*).<sup>252</sup>

#### 2.4.3. Fungsi Pengelola Konflik Politik

Terkait dengan sistem pemerintahan yang dianut, fungsi partai politik dapat diklasifikasikan menjadi dua fungsi yang berbeda secara mendasar. Pada sistem pemerintahan parlementer, di mana eksekutif adalah kabinet yang merupakan komite dari partai mayoritas dalam parlemen, fungsi partai politik adalah untuk mengikat antara eksekutif dan legislatif. Fungsi ini membutuhkan disiplin anggota partai. Sedangkan dalam sistem konstitusi berdasarkan *separation of power*, fungsi partai politik adalah untuk memelihara dan mengelola

<sup>250</sup> Julander, *Op. Cit.*, hal. 13.

<sup>251</sup> Moh. Kusnadi dan Bintan R. Saragih, *Op. Cit.*, hal. 266.

<sup>252</sup> Friedrich, *Op. Cit.*, hal. 443 dan 452. Mahkamah Konstitusi Jerman dalam kasus Schleswig-Holstein Voters Association menyatakan "*incorporation (of political parties in Article 21) means that parties are not only politico-sociological entities; they are also integral part of (our) constitutional structure and (our) constitutionally ordered political life.*" Di Inggris, walaupun partai politik adalah "*a private associations to which the law does not give more rights and duties than other private organizations*" namun juga diakui bahwa partai politik menentukan pemerintahan. Partai politik di Inggris juga mendapatkan bantuan (*short money*) bagi kandidat yang berhasil menjadi anggota parlemen. Lihat Kommers, *Op. Cit.*, hal. 201. Bandingkan dengan Turpin, *Op. Cit.*, hal. 457-460.

(*guarantees*) konflik antara legislatif dan eksekutif. Di Amerika, fungsi ini terbentuk karena seringnya pertentangan antara White House dengan Capitol Hill, bahkan pada saat keduanya dikuasai oleh satu partai yang sama. Hal itu terjadi karena longgarnya disiplin partai politik.<sup>253</sup>

Salah satu konsekuensi dari sistem demokrasi adalah perluasan partisipasi politik. Partisipasi tidak hanya dalam bentuk pemilihan dan aspirasi kebijakan, tetapi juga membuka peluang terhadap semua warga negara untuk memerintah dalam jabatan publik. Peluang itu membuka kemungkinan terjadinya pertentangan atau konflik. Konflik hanya dapat dikelola dengan baik jika terdapat aturan main dan pelembagaan kelompok-kelompok sosial dalam organisasi partai politik. Tanpa adanya pengorganisasi, partisipasi dapat berubah menjadi gerakan massal yang merusak sehingga perubahan politik cenderung terjadi melalui revolusi atau kudeta. Oleh karena itu, partai politik juga menjalankan fungsi sebagai sarana pengelola konflik.<sup>254</sup>

Fungsi tersebut juga mencakup pengelolaan konflik masyarakat. Hal itu diperlukan pada negara multietnis yang memiliki permasalahan dalam pelaksanaan demokrasi karena isu etnisitas lebih mudah dimanfaatkan untuk mendapatkan dukungan dari pada program atau ideologi. Permasalah menjadi lebih rumit pada saat masyarakat sedang berada dalam perubahan politik. Kondisi tersebut dapat menimbulkan permainan politik sentrifugal sehingga merusak dan dapat menggagalkan jalannya demokrasi. Oleh karena itu, pembentukan partai politik berdasarkan etnis banyak dihindari. Pembentukan partai politik lebih diarahkan sebagai partai yang terpusat, agregatif, dan multietnis (*centris, aggregative, and multiethnic*).<sup>255</sup>

<sup>253</sup> Woll, *Op. Cit.*, hal. 103.

<sup>254</sup> Huntington, *Op. Cit.*, hal. 477; Woll, *Op. Cit.*, hal. 124; MacIver, *Op. Cit.*, hal. 399.

<sup>255</sup> Namun demikian terdapat perbedaan kecenderungan pembentukan partai politik antara negara yang maju dengan negara berkembang. Negara berkembang cenderung menghindari pembentukan partai berdasarkan etnis, sedangkan negara maju seperti negara-negara Uni Eropa mengakui hak etnis minoritas untuk membentuk partainya sendiri. Kecenderungan pembatasan pembentukan partai politik berdasarkan etnis tertentu dilakukan melalui *centripetalism* yang terdiri dari *electoral incentives*, *area of bargaining*, dan *the development of centris, aggregative and multiethnic political parties or coalitions of parties*. Upaya pembentukan sistem kepartaian dan partai multietnis menurut Reilly dapat dilakukan melalui empat pendekatan, yaitu: (1) *attempts to constrain the development of ethnic parties and reduce the number of parties overall by, for example, requiring parties to demonstrate a broad organizational base*, (2) *rewards inter-ethnic moderation via the design of electoral systems which encourage cross-ethnic vote-seeking*, (3) *tries to strengthen parties from top-down via measures aimed at building greater party discipline and organizational capacity*, and (4) *involves external intervention to shape the nature of party systems in new democracies*. Lihat, Reilly, *Op. Cit.*, hal. 1-8.

Beberapa fungsi partai politik yang telah diungkapkan tidak selalu dapat diperankan dalam praktik kehidupan politik. Dapat terjadi suatu partai politik tidak memberikan informasi yang benar dan bermanfaat. Sebaliknya, informasi yang diberikan oleh partai politik berpotensi menimbulkan perpecahan. Suatu partai politik juga mungkin tidak menjadikan kepentingan nasional sebagai orientasi utama, tetapi lebih memperhatikan kepentingan golongan. Tidak dilaksanakannya fungsi partai politik menimbulkan kekecewaan dan mengarah pada pembatasan partai politik.<sup>256</sup>

Ketidakpuasan terhadap model partai konvensional menghidupkan kembali pilihan demokrasi langsung. Hal itu dapat dilihat dari menguatnya hak inisiatif pemilih, reformasi sistem pembiayaan kampanye, restrukturisasi model nominasi calon, pembatasan masa jabatan, dan dukungan terhadap partai alternatif serta calon perorangan.<sup>257</sup>

Fungsi-fungsi partai politik yang telah dibahas adalah fungsi-fungsi partai politik pada negara demokrasi. Sedangkan pada negara-negara otoriter, partai politik berfungsi untuk mengendalikan semua aspek kehidupan secara monolitik. Selain itu, partai politik juga berfungsi untuk memaksakan individu menyesuaikan diri dengan cara hidup sesuai dengan kepentingan partai (*enforcement of conformity*).<sup>258</sup> Walaupun partai politik adalah partai negara, keanggotaan partai bersifat terbatas dan kebijakan ditentukan oleh elit. Hal itu misalnya terjadi pada Partai Nazi Jerman dan Partai Komunis Uni Soviet sebelum keruntuhannya.<sup>259</sup>

## 2.5. PEMBUBARAN PARTAI POLITIK

Sebagai suatu organisasi, partai politik adalah suatu korporasi atau pribadi hukum yang memiliki status dan pengaturan yang berbeda dengan bentuk badan hukum (*juristic person*) lainnya.<sup>260</sup> Status badan hukum, baik sebagai suatu

<sup>256</sup> Miriam Budiardjo, *Op. Cit.*, hal. 164.

<sup>257</sup> Partai ketiga dapat menjadi sumber kekuatan penekan yang penting bagi partai dominan agar lebih responsif terhadap pemilih sehingga partai dominan menjadi lebih bertanggungjawab terhadap pemilih. Di Amerika, partai ketiga misalnya muncul pada tahun 1992 sebagai koalisi antara buruh, kelompok-kelompok komunitas, dan kelompok lain yang merasa Partai Demokrat di bawah Clinton telah bergerak terlalu jauh ke tengah. Lihat, Pildes, *Op. Cit.*, hal. 9 dan 85-86.

<sup>258</sup> *Ibid*, hal. 166.

<sup>259</sup> Harold D. Lasswell, *The Analysis of Political Behaviour. An Empirical Approach*, Third Impression, (London; Routledge & Kegan Paul Ltd., 1951), hal. 137 dan 144.

<sup>260</sup> Kelsen, *General Theory of Law and State, Op. Cit.*, hal. 98.

asosiasi privat maupun secara khusus sebagai badan hukum partai politik (*partial legal order*), diberikan oleh hukum negara (*total legal order*).<sup>261</sup>

Partai politik eksis secara hukum pada saat menerima status sebagai badan hukum baik karena cara pembuatan maupun setelah melalui prosedur hukum tertentu. Pada saat telah menjadi badan hukum, partai politik dapat bertindak melalui organnya sebagai pribadi hukum. Partai politik memiliki hak dan kewajiban sendiri yang berbeda dengan hak dan kewajiban setiap anggotanya.<sup>262</sup> Namun, walaupun suatu partai politik belum memiliki status badan hukum, dapat saja telah melakukan aktivitasnya dalam kehidupan sosial. Eksistensi partai politik dapat dilihat dari sisi sosiologis, namun belum eksis dari sisi yuridis.<sup>263</sup>

Selain eksistensi secara sosiologis dan yuridis, juga harus dibedakan adanya eksistensi politik dari suatu partai politik. Hal itu terkait dengan keterlibatan partai politik dalam aktivitas politik, terutama pemilihan umum. Mekanisme utama untuk memasuki wilayah politik adalah pemilihan umum sehingga eksistensi partai politik secara politis ditentukan oleh keberadaan dan kekuatan dalam mengikuti pemilihan umum. Eksistensi yuridis tidak serta merta memberikan eksistensi politis kepada partai politik. Hal itu bergantung pada bagaimana hukum negara mengatur penyelenggaraan pemilihan umum.<sup>264</sup>

### 2.5.1. Paradigma Pengaturan Partai Politik

Bagaimanakah hukum suatu negara mengatur masalah partai politik? Kelsen menyatakan bahwa *It is essential for democracy only that the formation of new parties should not be excluded, and that no party should be given a privileged position or a monopoly*.<sup>265</sup> Berdasarkan pernyataan tersebut, sistem kepartaian dalam negara demokrasi adalah sistem yang memberikan kebebasan pembentukan partai baru dan tidak memberikan monopoli atau keistimewaan pada partai politik

<sup>261</sup> Kelsen, *Pure Theory of Law*, *Op. Cit.*, hal. 190-191.

<sup>262</sup> Kelsen, *General Theory of Law and State*, *Op. Cit.*, hal. 96.

<sup>263</sup> Misalnya adalah partai-partai yang aktif memperjuangkan kemerdekaan pada masa penjajahan. Mereka tidak diakui secara yuridis tetapi ada dan aktif secara sosiologis. Lihat, Miriam Budiardjo, *Op. Cit.*, hal. 160.

<sup>264</sup> Terdapat partai politik yang memiliki status sebagai badan hukum partai politik tetapi tidak dapat mengikuti pemilihan umum karena gagal memenuhi persyaratan tertentu seperti jumlah pengurus di daerah atau tidak lolos *electoral threshold*. Namun juga terdapat partai-partai tertentu yang memang tidak berorientasi pada wilayah politik pemilihan umum seperti model *policy-seeking-party* dan *office-seeking-party*. Lihat, Steven B. Wolinetz, *Beyond the Catch-All Party: Approaches to the Study of Parties and Party Organization in Contemporary Democracy*, dalam Gunther, Montero, and Linz (eds.), *Op. Cit.*, hal. 149 – 153.

<sup>265</sup> Kelsen, *General Theory of Law and State*, *Op. Cit.*, hal. 295.

tertentu. Sedangkan sistem kepartaian negara otokrasi adalah sistem kepartaian yang menutup kemungkinan pembentukan partai baru dan memberikan monopoli atau keistimewaan pada partai politik tertentu. Reilly menyatakan bahwa pembatasan pembentukan partai politik adalah ciri negara otoritarian yang disebut dengan sistem partai mandat. Sedangkan negara demokrasi memberikan kebebasan pembentukan partai politik.<sup>266</sup>

Pada negara demokrasi, sistem yang dikembangkan dapat berupa sistem dua partai, sistem multi partai, ataupun sistem satu partai, namun hal itu terbentuk tanpa adanya aturan negara yang melarang pembentukan partai politik baru ataupun aturan yang memberikan keistimewaan pada partai tertentu. Sedangkan negara otokratis mengatur pelarangan pembentukan partai baru atau memberikan keistimewaan pada partai politik tertentu.

Pengaturan masalah partai politik merupakan salah satu upaya konstitusionalisasi demokrasi politik (*the constitutionalization of democratic politics*)<sup>267</sup> dan menjadi obyek kajian hukum tata negara yang relatif baru. Persily dan Cain mengemukakan beberapa paradigma yang mempengaruhi bagaimana pengaturan partai politik dilakukan. Paradigma tersebut adalah *managerial*, *libertarian*, *progressive*, *political markets*, dan *pluralist*.

#### **2.5.1.1. Managerial**

Paradigma *managerial* menempatkan partai politik sebagai instrumen negara guna menjaga stabilitas politik dan merajut partisipasi politik. Negara memiliki kekuasaan sepenuhnya untuk mengatur partai politik baik dalam bentuk mengintervensi struktur internal partai ataupun memberikan otonomi. Kebebasan berserikat dalam partai politik hanya sedikit mendapatkan perhatian. Paradigma ini terwujud dalam pengaturan yang menekankan pada stabilitas pemilihan dan sistem dua partai. Paradigma ini mengasumsikan bahwa semua kepentingan dapat diekspresikan melalui salah satu dari dua partai utama. Kekuatan nyata dan utama dari partai politik adalah pada elemen partai dalam pemerintahan, sedangkan organisasi partai politik hanya merupakan alat dari institusi publik, bahkan elemen pemilih partai dianggap tidak relevan. Untuk mewujudkan pemerintahan yang

<sup>266</sup> Sistem partai mandat adalah sistem hukum negara yang hanya mengakui sejumlah partai tertentu dan menutup kemungkinan pembentukan partai baru seperti di Nigeria dan Indonesia pada masa Orde Baru. Reilly, *Op. Cit.*, hal. 2.

<sup>267</sup> Pildess, *Op Cit.*, hal. 2

kuat, digunakan sistem pemilihan mayoritas (misalnya *first-past-the-post*). Jika sistem tersebut digunakan dengan sistem lebih dari dua partai, akan muncul resiko bahwa kandidat partai akan memerintah dengan mandat suara kurang dari lima puluh persen.<sup>268</sup>

Kelemahan utama dari paradigma ini adalah sandarannya pada negara. Negara bukan merupakan aktor yang bebas dari pengaruh partai politik. Negara sering dikontrol oleh satu partai, setidaknya untuk periode tertentu. Dengan demikian, memberikan otoritas total pada negara untuk mengatur organisasi partai politik sama halnya dengan memberikan hak pada pejabat dari satu partai tertentu untuk mengatur partai lain. Hal itu dapat berujung pada beberapa masalah sebagai konsekuensinya. Pertama, pendekatan managerial berpotensi mengutamakan elemen pejabat yang dipilih dari suatu partai dari pada elemen lain partai tersebut. Kedua, pendekatan ini menimbulkan kemungkinan partai yang memerintah akan menghalangi partai kompetitor untuk mengorganisasikan diri dan memperoleh kekuasaan.<sup>269</sup> Paradigma *managerial* tidak dapat secara efektif mengontrol kemungkinan munculnya tirani dari partai yang sedang memerintah.<sup>270</sup>

### **2.5.1.2. Libertarian**

Paradigma yang bertolak-belakang dengan *managerial* adalah paradigma *libertarian*. Bagi paradigma ini, partai politik adalah suatu spesies dari organisasi privat kelompok kepentingan yang harus diberikan hak berserikat, privasi, kebebasan berpendapat, dan bebas dari diskriminasi negara.<sup>271</sup> Peran dan kekuasaan publik partai politik adalah efek tidak terencana dari aktivitas privatnya sehingga tidak tepat untuk tunduk pada aturan negara. Pemilihan umum dan sistem kepartaian adalah hal yang harus sedapat mungkin dipisah. Partai dilarang mendapatkan keuntungan dari negara (misalnya pendanaan). Aturan masalah

<sup>268</sup> Persily & Cain, *Op. Cit.*, hal. 4

<sup>269</sup> Hal ini pernah muncul pada kasus *Tashjian v. Republican Party of Connecticut*, dimana Partai demokrat melalui legislasi berusaha mencegah diselenggarakannya pemilihan pendahuluan (*primary election*) terbuka tidak saja bagi anggota partai yang dilakukan oleh Partai Republik. 479 U.S. 208 (1986). *Ibid*, footnote no. 26.

<sup>270</sup> *Ibid*, hal. 4-5.

<sup>271</sup> Pada kasus *Colorado Republican Fed. Campaign Comm. V. FEC*, 518 U.S. 604, 616 (1996) diakui bahwa kebebasan berekspresi pandangan suatu partai politik adalah inti dari aktivitas amandemen pertama. *Ibid*, footnote no. 27.

internal partai, seperti pemilihan pendahuluan, hanya dapat dibenarkan jika benar-benar terkait dengan kepentingan negara yang tidak dapat dihindari.<sup>272</sup>

Pemilihan umum dalam pandangan paradigma *libertarian* memiliki beberapa macam tujuan. Di antaranya adalah, sebagai tempat protes terhadap partai yang sedang memerintah ataupun untuk sekedar mempengaruhi, mewujudkan hak warga negara untuk diperhatikan pandangannya, dan sebagai peninjauan periodik kontrak sosial antara warga negara dan pemerintah. Pemilihan umum adalah forum publik yang harus menolerasi perbedaan. Adanya ketentuan yang mengatur batasan kebebasan berbicara dan berserikat dengan sendirinya melanggar hak atas kebebasan berbicara dan berserikat. Oleh karena itu, paradigma ini lebih cenderung pada sistem multi partai.

Kekuasaan partai politik dilihat terutama pada organisasi partai yang dikelola secara profesional. Sedangkan partai di pemerintahan harus diminimalisasi untuk menghindari kooptasi partai tertentu atas pemerintahan. Kelemahan utama dari paradigma ini adalah tidak mempertimbangkan tingkat heterogenitas partai politik. Demi mencapai kompetisi yang berimbang, tentu tidak dapat disamakan perlakuan terhadap partai yang sedang memerintah dengan partai yang tidak berkuasa, antara partai besar dan partai kecil. Adalah kepentingan negara untuk menyeimbangkan perbedaan tersebut demi menghindari terhalangnya partisipasi kelompok masyarakat tertentu.<sup>273</sup>

### 2.5.1.3. *Progressive*

Pada saat partai politik berpengaruh negatif terhadap politik Amerika pada awal abad ini, muncul pandangan bahwa partai politik merupakan penghalang demokrasi. Partai dapat menghalangi demokrasi dengan mengalihkan pemilihan menjadi kompetisi semu di mana *the true kingmaker* memutuskan pemenangnya di balik pintu yang tertutup. Pandangan tersebut melatarbelakangi munculnya paradigma *progressive*.<sup>274</sup> Masalah kepartaian dipandang sebagai salah satu bagian dari program besar reformasi institusional yang mencakup demokrasi

---

<sup>272</sup> *Ibid*, hal. 5.

<sup>273</sup> *Ibid*, hal. 5-6.

<sup>274</sup> Salah satu tokohnya adalah Woodrow Wilson yang lebih memilih partai di parlemen yang tersentralisasi seperti di Eropa. *Ibid*, catatan kaki no. 38.

langsung, pemilihan senator secara langsung, pemilihan pendahuluan langsung, hak pilih perempuan, dan menuntut pelayan publik yang tidak partisan.<sup>275</sup>

Kelompok *progressive* melihat partai sebagai kekuatan yang merusak (*obstructive forces*) bagi realisasi kehendak umum (*general will*) para pemilih. Paradigma ini cenderung menggunakan peraturan negara untuk menghilangkan otonomi partai dan membuat partai tidak relevan dalam proses pemilihan umum. Paradigma ini tidak mengakui peran esensial partai politik dalam demokrasi. Paradigma ini tidak mengakui bahwa walaupun dalam kondisi yang lemah, partai politik masih berfungsi sebagai alat identifikasi pemilih atas calon-calon yang akan dipilih, sebagai perumusan tujuan dan kebijakan, serta menciptakan pertanggungjawaban kolektif pejabat-pejabat yang dipilih.<sup>276</sup>

#### **2.5.1.4. Political Markets**

Paradigma *political markets* berusaha membawa nilai-nilai ekonomi serta analisis pilihan publik ke wilayah hukum. Paradigma ini menilai konsepsi yang dikemukakan oleh *managerial* dan *libertarian* memiliki manfaat yang terbatas untuk pengaturan politik. Dengan mengemukakan kontroversi antara hak-hak individu dan kepentingan negara, mereka melihat adanya resiko berbahaya dalam berbagai kasus yang terjadi, yaitu resiko manipulasi aturan permainan secara partisan untuk tetap memperoleh keuntungan politik secara permanen. Oleh karena itu, aturan yang menghalangi demokrasi dan tidak kompetitif harus dihilangkan dengan menggunakan ketentuan konstitusional.<sup>277</sup>

Bagi penganut paradigma *political markets*, tujuan utama partai politik adalah memberikan pilihan kepada konsumen dalam pemilihan umum. Hal itu dilakukan dengan menghilangkan kompetisi partisan di mana terdapat *invisible hand*. Pasar politik tersebut akan rusak jika pejabat yang sedang berkuasa (*incumbent officeholder*) menggunakan posisi dominannya untuk menempatkan hambatan hukum guna menghilangkan kelompok yang akan menggantikan posisinya.<sup>278</sup>

Demi terciptanya kompetisi, maka semakin banyak partai semakin baik bagi pasar politik. Titik tekan *political markets* adalah pada partai sebagai suatu

---

<sup>275</sup> *Ibid*, hal. 6.

<sup>276</sup> *Ibid*, hal. 6-7.

<sup>277</sup> *Ibid*, hal. 7.

<sup>278</sup> *Ibid*.

sistem yang berujung pada para pemilih sebagai konsumen. Suksesnya suatu sistem politik ditentukan oleh kemampuannya untuk memuaskan sebanyak mungkin pemilih dengan cara memberikan pilihan-pilihan yang paling sesuai dengan masing-masing konsumsi suara politik. Partai dalam pemerintahan harus dilihat secara hati-hati karena memiliki kekuasaan untuk memanipulasi aturan permainan. Sedangkan organisasi partai profesional melayani dan merespon perubahan permintaan pemilih dengan tujuan menyediakan produk dengan citra tertentu bagi konsumen. Hal itu diharapkan dapat menginspirasi kesetiaan sebanyak mungkin pemilih.<sup>279</sup>

Kepentingan negara dan peran pengadilan dalam sistem kepartaian adalah untuk mengkonstruksikan aturan yang memaksimalkan kompetisi di antara partai-partai. Hal itu akan tercapai apabila aktor-aktor yang relevan saling berkompetisi dengan membuat produknya (yaitu *platform*, janji kebijakan, dan calon) lebih efisien<sup>280</sup> dan populer. Hakim harus melakukan intervensi demi mencegah rusaknya pasar karena praktik monopoli suara ataupun karena aturan main yang menguntungkan salah satu partai.<sup>281</sup>

#### **2.5.1.5. Pluralist**

Bertitik tolak dari pentingnya kelompok-kelompok yang terorganisasi dalam proses politik, muncul paradigma pluralis yang memandang bahwa dunia politik adalah kompetisi kelompok-kelompok, *bargaining*, pembentukan koalisi, dan bahkan jual beli suara. Menurut pandangan ini, demokrasi bukan merupakan “pemerintahan oleh rakyat” dan bahkan bukan “pemerintahan oleh mayoritas”, tetapi lebih tepat dikatakan sebagai pemerintahan minoritas (*minority rule*) baik dalam bentuk kelompok rasial ataupun regional.<sup>282</sup>

Oleh karena itu, partai politik menurut pandangan pluralis harus lebih luas dan merupakan koalisi kelompok kepentingan yang terdesentralisasi dari pada sesuatu yang bersifat ideologis dan mapan. Hal itu merupakan acuan bagi partai politik untuk dapat mengagregasikan dan menggabungkan kecenderungan kelompok-kelompok baik secara politik, ekonomi, maupun etnis dari seluruh

<sup>279</sup> *Ibid*, hal. 7-8.

<sup>280</sup> Efisiensi politik dapat didefinisikan sebagai kemampuan partai mengkonstruksi sebuah platform dengan jumlah komitmen politik yang seminimal mungkin untuk memperoleh jumlah suara maksimal. *Ibid*, catatan kaki no. 54.

<sup>281</sup> *Ibid*, hal. 8.

<sup>282</sup> Pengelompokkan dapat berdasarkan daerah, ideologi, atau kepentingan ekonomi. *Ibid*, hal. 8

wilayah negara. Partai yang terlalu ideologis akan gagal memenuhi kecenderungan pemilih yang luas. Jika wakil rakyat tidak dapat menyesuaikan dengan kebutuhan konstituennya dan harus mengikuti garis partai, maka partai tersebut akan gagal mendapatkan suara pemilih.<sup>283</sup>

Berdasarkan uraian kelima paradigma pengaturan partai politik tersebut, untuk menentukan dalam klasifikasi paradigma apakah suatu ketentuan terkait dengan partai politik, dapat dilihat dari empat kategori. Kategori pertama adalah hubungan antara negara dengan partai politik dalam hubungannya dengan rakyat sebagai pemilih, yaitu bagaimanakah negara memposisikan organisasi partai politik apakah lebih sebagai instrumen negara, atau sebaliknya sebagai instrumen rakyat. Kedua adalah pengakuan dan pemberian peran terhadap partai politik. Ketiga adalah sifat organisasi partai politik, apakah lebih merupakan organisasi publik atau organisasi privat. Keempat, adalah arah sistem kepartaian. Sedangkan kelima adalah tingkat kemandirian partai politik dari intervensi negara.

Selain kelima paradigma hukum tersebut, terdapat dua aspek pokok yang harus diperhatikan dalam pengaturan partai politik, yang disebut oleh Albert Hirschman sebagai *voice* dan *exit*. *Voice* adalah kemungkinan kelompok kepentingan internal partai menyuarakan aspirasinya dan mempengaruhi partai politik. Sedangkan *exit* adalah kemungkinan suatu kelompok kepentingan menjadi partai tersendiri. Sistem kepartaian harus menyediakan dua alternatif bagi kelompok kepentingan. Pilihan pertama adalah bekerja sama dalam partai politik untuk mempengaruhi posisi, keputusan, dan kepemimpinan. Negara seringkali mengatur proses saling memengaruhi antar kelompok kepentingan dalam partai politik. Hal itu misalnya melalui pemilihan pendahuluan sebagai model nominasi, menunjuk siapa yang dapat memilih pada pemilihan pendahuluan tersebut, atau persyaratan bentuk organisasional partai tertentu. Ketika pilihan *voice* tidak dapat dilakukan, maka kelompok kepentingan harus memiliki hak keluar dan membentuk partai lain agar dapat mencalonkan kandidatnya sendiri.<sup>284</sup>

---

<sup>283</sup> *Ibid*, hal. 9. Bandingkan dengan Lijphart, *Op. Cit.*, hal. 243-257.

<sup>284</sup> *Ibid*, hal. 11.

### 2.5.2. Prinsip-Prinsip Pengaturan

Persily dan Cain menggabungkan kelima paradigma hukum pengaturan partai politik dengan aspek *voice* dan *exit* menjadi prinsip-prinsip pengaturan dan pengambilan keputusan. Prinsip pertama adalah simbiosis sistem pemilihan (*principle of electoral system symbiosis*). Berdasarkan prinsip ini, konstitusionalitas suatu aturan tentang partai politik bergantung kepada aturan hukum lain yang terkait, khususnya tentang metode nominasi, dan pembatasan terkait dengan sifat kompetitif dari pemilihan (*electoral competitiveness*).<sup>285</sup>

Prinsip kedua adalah otonomi partai politik (*principle of party otonomy*). Hukum negara yang menentukan keanggotaan partai, organisasi, atau prosedur nominasi harus dipandang telah mengganggu kebebasan berorganisasi. Pengecualian terhadap prinsip tersebut adalah jika memang dibutuhkan untuk memperluas partisipasi kelompok kepentingan dalam sistem kepartaian. Prinsip ketiga adalah anti-paternalisme (*anti-paternalism principle*). Setiap kepentingan negara yang dapat dicapai melalui pengaturan partai demi keuntungan sendiri tidak boleh dilakukan sebagai justifikasi aturan negara tentang partai politik. Sering terjadi, artikulasi kepentingan negara dalam pembangunan partai menutupi strategi *incumbent* untuk mengatur posisinya.<sup>286</sup>

Prinsip keempat adalah perlakuan yang sama (*principle of equal treatment*). Hukum negara yang memberikan keistimewaan dan beban yang tidak proporsional terhadap partai tertentu (khususnya partai *minor*) melanggar ketentuan perlindungan yang sama. Bahkan dalam sistem dua partai utama seperti di Amerika, tidak boleh dimaksudkan untuk hanya mengizinkan dua partai tersebut. Peraturan semacam itu biasanya muncul pada ketentuan batas minimal suara yang diperoleh partai untuk mengikuti pemilu dibandingkan dengan jumlah dukungan untuk suatu partai baru.

Prinsip kelima adalah mempengaruhi pemilihan (*Principle of Electoral Influence*). Partai politik yang menunjukkan kemampuan mempengaruhi hasil pemilihan, memiliki hak untuk menjadi partai yang akan dipilih. Prinsip ini didasari oleh dua alasan, yaitu; (1) partai tersebut merupakan pendukung atau memperluas dukungan partai *incumbent*, atau (2) partai tersebut memiliki

<sup>285</sup> *Ibid*, hal. 12.

<sup>286</sup> *Ibid*, hal. 12-13.

kemampuan untuk menyebabkan partai *incumbent* kalah dalam pemilihan. Operasionalisasi dari prinsip ini dilakukan dengan menetapkan batas berdasarkan hasil pemilihan (*electoral threshold*).<sup>287</sup>

### 2.5.3. Pedoman Venice Commission

Terkait dengan pengaturan pembubaran partai politik, seperti telah diuraikan pada bagian kerangka teori pada bab pertama, Venice Commission membuat pedoman bahwa pada prinsipnya negara harus mengakui bahwa setiap orang mempunyai hak berorganisasi secara bebas dalam partai politik. Pelarangan dan pembubaran paksa partai politik hanya dimungkinkan dalam kasus partai politik itu melakukan tindakan dengan menggunakan kekerasan sebagai alat politik untuk menghancurkan tatanan demokrasi yang menjamin hak dan kebebasan.

Pembubaran tidak dapat dilakukan atas dasar tindakan individu anggota tanpa mandat dari partai. Pelarangan atau pembubaran partai politik harus diputuskan oleh Mahkamah Konstitusi atau lembaga yudisial lain dengan menjamin adanya *due process of law*, keterbukaan, dan pengadilan yang fair.<sup>288</sup>

### 2.5.4. Peraturan Pembubaran Partai Politik Di Berbagai Negara

Pengaturan partai politik di suatu negara dipengaruhi oleh kecenderungan hukum nasional menempatkan partai politik, apakah lebih sebagai organisasi privat atau publik. Hal itu juga terkait dengan paradigma pengaturan partai politik yang dianut. Paradigma *managerial*, *progresif*, dan *pluralist*, cenderung menempatkan partai politik sebagai organisasi publik yang perlu diatur oleh negara. Sedangkan paradigma *libertarian* dan *political market*, lebih memposisikan partai politik sebagai organisasi privat, sehingga hukum negara tidak terlalu banyak mengatur.

Negara-negara yang lebih menekankan sifat privat partai politik diantaranya adalah Inggris dan Amerika Serikat.<sup>289</sup> Di Inggris, hingga saat ini ketentuan tentang partai politik hanya ada terkait dengan pelaksanaan pemilihan

<sup>287</sup> *Ibid*, hal. 14-15.

<sup>288</sup> European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), *Op. Cit.*, hal. 2 – 3. Bandingkan dengan Asshiddiqie, *Kemerdekaan Berserikat*, *Op. Cit.*, hal. 130 – 134.

<sup>289</sup> *Filed.*, *Op. Cit.*, hal. 295.

umum, yaitu ketentuan pendaftaran dan pendanaan yang diatur dalam Political Parties, Election and Referendums Act 2000. Partai politik yang diharuskan mendaftar adalah partai politik yang akan mencalonkan kandidat pada suatu pemilihan. Pendaftaran pada awalnya dilakukan kepada the Registrar of Companies berdasarkan Registration of Political Parties Act 1998, namun selanjutnya ditentukan kepada Komisi pemilihan Umum (Electoral Commission) berdasarkan Political Parties, Election and Referendums Act 2000. Tujuan pendaftaran tersebut semata-mata adalah untuk melindungi nama dan lambang partai dari lawan politik yang akan menggunakan nama dan lambang yang hampir sama sehingga dapat membingungkan pemilih suatu partai.<sup>290</sup>

Di Amerika Serikat, partai politik juga masih lebih ditempatkan sebagai organisasi privat. Tidak ada ketentuan khusus yang mengatur tentang partai politik, kecuali terkait dengan pelaksanaan pemilihan umum, khususnya terkait dengan pendanaan kampanye dari masyarakat, serta penggunaan media dalam melakukan kampanye.<sup>291</sup> Bahkan, terhadap Partai Komunis Amerika tidak dilakukan pembubaran atau pelarangan secara resmi terhadap organisasinya, melainkan dengan menangkap dan menahan pimpinan dan anggota partai tersebut berdasarkan the Alien Registration Act yang ditetapkan oleh Kongres pada 29 Juni 1940. Undang-undang tersebut menentukan ancaman pidana bagi orang yang menganjurkan penggunaan kekuatan, kekerasan dan cara-cara yang melanggar hukum untuk menggulingkan pemerintahan. Ajaran Karl Marx dipandang memenuhi unsur tersebut sehingga anggota Partai Komunis Amerika dapat dikenakan hukuman.<sup>292</sup>

Di sisi lain, terdapat negara-negara yang lebih menempatkan partai politik sebagai organisasi publik mengingat peran dan fungsinya yang penting dalam kehidupan bernegara.<sup>293</sup> Konsekuensinya, banyak ketentuan hukum yang mengatur partai politik, bahkan di dalam konstitusinya terutama negara-negara Eropa Barat dan negara-negara demokrasi yang baru. Dari 132 konstitusi negara

<sup>290</sup> Elyssa Wong, "Systems of Government in Some Foreign Countries: The United Kingdom", *Research and Library Services Division Legislative Council Secretariat*, Hongkong, 11 April 2000.

<sup>291</sup> Lihat, Larry J. Sabato, "PACs and Parties", *Hoover Press: Anderson*, DP5 HPANNE0300 10-04-00 rev1.

<sup>292</sup> Lihat, Jacques Duclos, "On the Dissolution of the Communist Party of the United States", [www.marxist.org/subject/usa/eam/index.html](http://www.marxist.org/subject/usa/eam/index.html), 18/03/2008; dan Alien Registration Act, <http://www.spartacus.schoolnet.co.uk/USAalien.htm>, 18/03/2008.

<sup>293</sup> Katz and Mair, *Op. Cit.*, hal. 7-10.

di dunia<sup>294</sup>, terdapat 72 konstitusi negara yang menyebutkan keberadaan partai politik.

Dari ke-72 negara tersebut, dapat diklasifikasikan menjadi 4 kategori, yaitu; *pertama*, menyebutkan partai politik sebagai bagian dari pengaturan kebebasan berserikat secara umum, yaitu sebanyak 11 negara<sup>295</sup>. Article 102 Konstitusi Latvia misalnya menyatakan “*Everyone has the right to form and join associations, political parties and other public organisations.*”<sup>296</sup> Contoh lain adalah Konstitusi Yordania<sup>297</sup> yang pada Article 16 menyatakan sebagai berikut.

- (i) *Jordanians shall have the right to hold meetings within the limits of the law.*
- (ii) *Jordanians are entitled to establish societies and political parties provided that the objects of such societies and parties are lawful, their methods peaceful, and their by-laws not contrary to the provisions of the Constitution.*
- (iii) *The establishment of societies and political parties and the control of their resources shall be regulated by law.*

*Kedua*, adalah konstitusi yang mengatur partai politik dalam artikel tersendiri namun secara singkat. Terdapat 25 negara yang konstitusinya masuk dalam kategori ini.<sup>298</sup> Beberapa contoh pengaturan dalam konstitusi diantara ke-25 konstitusi tersebut adalah Andora<sup>299</sup>, Perancis<sup>300</sup>, Italia<sup>301</sup>, dan Spanyol<sup>302</sup> sebagai berikut.

<sup>294</sup> Ke-132 negara tersebut adalah: Afganistan, Albania, Algeria, Andora, Angola, Argentina, Austria, Azerbaijan, Bahrain, Banglades, Belgia, Belize, Bosnia, Brazil, Bulgaria, Kamerun, Chile, China, Kolumbia, Kongo, Barbados, Belarus, Cape Verde, Ceko, Fiji, Armenia, Kuba, Islandia, Kosta Rika, Kroasia, Cyprus, Denmark, Djibouti, Dominica, Eritrea, Estonia, Finlandia, Perancis, Georgia, Ghana, Grenada, Guyana, Haiti, Hungaria, Irlandia, Italia, Iran, Antigua and Barbada, Yunani, Mesir, Kamboja, Jerman, Timor Timur, Jamaika, Jepang, Yordania, Kazakhstan, Kiribati, Korea Utara, Laos, Liberia, Libia, Liechtenstein, Lithuania, Macedonia, Malaysia, Mali, Malta, Mauritania, Moldova, Mongolia, Maroko, Myanmar, Kuwait, Latvia, Lebanon, Lesotho, Luxembourg, Madagaskar, Meksiko, Mikronesia, Mozambique, Korea Selatan, Afrika Selatan, Slovakia, Namibia, Nauru, Nepal, Belanda, Nigeria, Norwegia, Oman, Pakistan, Papua New Guinea, Paraguay, Peru, Philippina, Polandia, Portugal, Rumania, Qatar, Rusia, Rwanda, Saint Christopher and Nevis, Samoa, Singapura, Slovenia, Solomon, Spanyol, Sudan, Suriname, Swedia, Swiss, Syria, Taiwan, Tajikistan, Tanzania, Thailand, Tonga, Trinidad and Tobago, Serbia, Tunisia, Turki, Tuvalu, Uganda, Ukraina, Uzbekistan, Yaman, Vietnam, Zimbabwe, dan Saint Vincent.

<sup>295</sup> Meliputi Chile, Kamboja, Yordania, Mongolia, Maroko, Latvia, Slovakia, Namibia, Trinidad and Tobago, Turkmenistan, dan Tuvalu.

<sup>296</sup> Latvia Constitution, Adopted 15 Februari 1922, Amended in 1933, 1994, 1996, 1997, 1998, 2002, 2003. <http://www.oefre.unibe.ch/law/verfassungsgeschichte/konst-latvia.html>, 26/07/2005.

<sup>297</sup> The Constitution of The Hashemite Kingdom of Jordan, <http://www.cmfmena.org/kons-Jordan.htm>, 26/07/2005.

<sup>298</sup> Negara-negara tersebut adalah; Andora, Kroasia, Perancis, Guyana, Haiti, Hungaria, Iran, Fiji, Italia, Kazakhstan, Lithuania, Mali, Malta, Mauritania, Madagaskar, Afrika Selatan, Peru, Philipina, Rumania, Rwanda, Spanyol, Swiss, Tanzania, Thailand, dan Uzbekistan.

<sup>299</sup> The Constitution of Andorra, <http://www.andorramania.com/the constitutions.html>, 06/04/2005.

<sup>300</sup> France Constitution, Adopted 28 Sept 1958, Amended in 1962, 1992, 1993, 1995. <http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/France%20-%20Constitution.htm>, 10/04/2005.

<sup>301</sup> Italy Constitution, Adopted 22 Dec 1947, Effective since 1 Jan 1948, <http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/Italy%20-%20Constitution..htm>, 17/04/2005.

Article 26 Konstitusi Andora menyatakan:

*Andorrans have the right freely to create political parties. Their functioning and organization must be democratic and their activities lawful. The suspension of their activities and their dissolution is the responsibility of the judicial organs.*

Article 4 Konstitusi Perancis menyatakan sebagai berikut.

*Political parties and groups shall be instrumental in the exercise of the suffrage. They shall be freely formed and shall freely carry on their activities. They must respect the principles of national sovereignty and democracy.*

Article 49 Konstitusi Italia berbunyi sebagai berikut.

*All citizens have the right to freely associate in political parties in order to contribute by democratic methods to determine national policy.*

Sedangkan Article 6 Konstitusi Spanyol menyatakan:

*Political parties express democratic pluralism, assist in the formulation and manifestation of the popular will, and are a basic instrument for political participation. Their creation and the exercise of their activity are free within the observance of the Constitution and the laws. Their internal structure and operation must be democratic.*

Kategori *ketiga*, adalah konstitusi yang mengatur lebih mendetail tentang partai politik. Pada kategori ini terdapat 32 negara.<sup>303</sup> Sebagai contoh, berikut ini adalah ketentuan yang mengatur partai politik dalam konstitusi Jerman<sup>304</sup> dan konstitusi Turki.<sup>305</sup>

Chapter II Article 21 tentang partai politik dalam Konstitusi Jerman menyatakan,

- (1) *The political parties participate in the forming of the political will of the people. They may be freely established. Their internal organization must conform to democratic principles. They have to publicly account for the sources and use of their funds and for their assets.*
- (2) *Parties which, by reason of their aims or the behavior of their adherents, seek to impair or abolish the free democratic basic order or to endanger the existence of the Federal Republic of Germany are unconstitutional. The Federal Constitutional Court decides on the question of unconstitutionality.*

<sup>302</sup> Spain Constitution, ICL Documen Status 29 Dec 1978, Consolidated up to amendment 27 August 1992, <http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/kons-Spain.htm>, 01/08/2005.

<sup>303</sup> Yaitu; Afghanistan, Albania, Algeria, Angola, Brazil, Bulgaria, Kongo, Belarus, Cape Verde, Armenia, Georgia, Ghana, Jerman, Timor Timur, Argentina, Kolombia, Liberia, Macedonia, Moldova, Meksiko, Mozambique, Korea Selatan, Nepal, Nigeria, Papua New Guinea, Paraguay, Polandia, Portugal, Suriname, Turki, Uganda, dan Ukraina.

<sup>304</sup> Axel Tschentscher, *The Basic Law (Grundgesetz): The Constitution of the Federal Republic of Germany (May 23<sup>rd</sup>, 1945), Last up date on 18<sup>th</sup> July 2003*, (Wurzburg/Bern: Jurisprudencia Verlag, 2003).

<sup>305</sup> Turkey Constitution, Adopted in 1982, Amended in 17 Oct 2001, 27 Dec 2002, <http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/kons-Turkey.htm>, 02/08/2005.

(3) *Details are regulated by federal statutes.*

Article 68 Konstitusi Turki mengatur tentang pembentukan, keanggotaan dan penarikan keanggotaan partai. Sedangkan pada Article 69 mengatur tentang prinsip-prinsip yang harus dipatuhi oleh partai politik. Ketentuan dalam Article 68 dan 69 Konstitusi Turki adalah sebagai berikut.

*Article 68: Forming Parties, Membership and Withdrawal From Membership in a Party*

- (1) *Citizens have the right to form political parties and in accordance with the established procedure to join and withdraw from them. One must be over 18 years of age to become a member of a party.*
- (2) *Political parties are indispensable elements of the democratic political life.*
- (3) *Political parties shall be formed without prior permission and shall pursue their activities in accordance with the provisions set forth in the Constitution and law.*
- (4) *The statutes and programmes, as well as the activities of political parties shall not be in conflict with the independence of the State, its indivisible integrity with its territory and nation, human rights, the principles of equality and rule of law, sovereignty of the nation, the principles of the democratic and secular republic; they shall not aim to protect or establish class or group dictatorship or dictatorship of any kind, nor shall they incite citizens to crime.*
- (5) *Judges and prosecutors, members of higher judicial organs including those of the Court of Accounts, civil servants in public institutions and organizations, other public servants who are not considered to be labourers by virtue of the services they perform, members of the armed forces and students who are not yet in higher education institutions, shall not become members of political parties.*
- (6) *The membership of the teaching staff at higher education institutions in political parties is regulated by law. This law can not allow those members to assume responsibilities outside the central organs of the political parties. It also sets forth the regulations by which the teaching staff at higher education institutions shall observe as members of political parties.*
- (7) *The principles concerning the membership of students at higher education institutions to political parties are regulated by law.*
- (8) *The State shall provide the political parties with adequate financial means in an equitable manner. The financial assistance to be extended to the political parties, as well as procedures related to collection of membership dues and donations are regulated by law.*

*Article 69: Principles to be Observed by Political Parties*

- (1) *The activities, internal regulations and operation of political parties shall be in line with democratic principles. The application of these principles is regulated by law.*
- (2) *Political parties shall not engage in commercial activities.*
- (3) *The income and expenditure of political parties shall be consistent with their objectives. The application of this rule is regulated by law. The auditing of the income and expenditure and acquisitions of political*

*parties as well as the establishment of the conformity to law of their revenue and expenses, methods of auditing and sanctions to be applied in the event of unconformity shall also be regulated by law.*

- (4) *The Constitutional Court shall be assisted in performing its task of auditing by the Court of Accounts. The judgments to be rendered by the Constitutional Court as a result of the auditing shall be final.*
- (5) *The dissolution of political parties shall be decided finally by the Constitutional Court after the filling of a suit by the office of the Chief Public Prosecutor of the Republic.*
- (6) *The permanent dissolution of a political party shall be decided when it is established that the statute and programme of the political party violate the provisions of the fourth paragraph of Article 68.*
- (7) *The decision to dissolve a political party permanently owing to activities violating the provisions of the fourth paragraph of Article 68 may be rendered only when the Constitutional Court determines that the party in question has become a centre for the execution of such activities.*
- (8) *A party which has been dissolved permanently cannot be founded under another name.*
- (9) *The members, including the founders, of a political party whose acts or statements have caused the party to be dissolved permanently cannot be founders, members, directors or supervisors in any other party for a period of five years from the date of publication in the official gazette of the Constitutional Court's final decision and its justification for permanently dissolving the party.*
- (10) *Political parties which accept financial assistance from foreign states, international institutions and persons and corporate bodies shall be dissolved permanently.*
- (11) *The foundation and activities of political parties, their supervision and dissolution, as well as the election expenditures and procedures of the political parties and candidates, are regulated by law in accordance with the above- mentioned principles.*

Sedangkan pada kategori *keempat* adalah ketentuan yang menegaskan dianutnya sistem satu partai dalam suatu negara. Ketentuan itu ada pada konstitusi Kuba<sup>306</sup>, Myanmar<sup>307</sup>, Syria<sup>308</sup>, dan Vietnam<sup>309</sup>. Article 5 konstitusi Kuba menyatakan sebagai berikut.

*The Communist Party of Cuba, a follower of Martí's ideas and of Marxism-Leninism, and the organized vanguard of the Cuban nation, is the highest leading force of society and of the state, which organizes and guides the common effort toward the goals of the construction of socialism and the progress toward a communist society.*

<sup>306</sup> Constitution of the Republic of Cuba 1992, <http://www.cuba.net/document/constitution.htm>, 09/04/2005.

<sup>307</sup> The Constitution of the Socialist Republic of the Union of Burma 1974, <http://www.thailawforum.com/cons-myanmar.htm>, 26/07/2005.

<sup>308</sup> Syria-Constitution, Adopted 13 March 1973, <http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/kons-Syria.htm>, 02/08/2005.

<sup>309</sup> The Constitution of Vietnam, 1992, <http://www.isop.ucla.edu/eas/documents/VN-cons.htm>, 02/08/2005.

Article 11 Konstitusi Myanmar menyatakan “*The State shall adopt a single-party system. The Burma Socialist Programme Party is the sole political party and it shall lead the State.*” Article 8 Konstitusi Syiria secara khusus menegaskan keberadaan Bath Party sebagai satu-satu partai politik sebagai berikut.

*The leading party in the society and the state is the Socialist Arab Baath Party. It leads a patriotic and progressive front seeking to unify the resources of the people's masses and place them at the service of the Arab nation's goals.*

Pada negara-negara dengan sistem satu partai (partai negara) selalu tidak ada kebebasan untuk membentuk partai politik dan dengan sendirinya tidak dapat dikatakan sebagai negara hukum demokrasi. Dalam negara tersebut, kebebasan berserikat di batasi, dan tidak ada kompetisi yang adil.

Adanya pengaturan yang berbeda-beda dalam konstitusi negara tersebut menunjukkan perbedaan pendekatan pengaturan partai politik dari suatu negara dengan negara lainnya. Hal itu juga ditunjukkan dari hasil survey Venice Commission terhadap pengaturan partai politik di negara-negara Eropa.<sup>310</sup> Pendaftaran partai politik misalnya, tidak selalu dibutuhkan dalam setiap sistem hukum. Di Jerman, Yunani, dan Swiss tidak diperlukan adanya proses pendaftaran. Sedangkan di Denmark dan Belanda, partai politik tidak diharuskan mendaftar, tetapi beberapa persyaratan diperlukan untuk dapat mengikuti pemilihan umum. Di Irlandia, pendaftaran dimaksudkan sekadar untuk menempatkan nama partai bersama dengan nama kandidatnya. Sementara itu di Swedia pendaftaran adalah untuk melindungi hak eksklusif penggunaan nama.

#### **2.5.4.1. Pembatasan Partai Politik**

Pengaturan partai politik dalam konstitusi tidak hanya merupakan jaminan terhadap keberadaan partai politik, tetapi juga terdapat konstitusi yang memberikan pengaturan dalam bentuk pembatasan. Dari 72 konstitusi yang di dalamnya terdapat ketentuan tentang partai politik, terdapat 52 konstitusi yang memberikan pembatasan. Pembatasan tersebut ada yang ditentukan secara umum dan ada yang diatur secara mendetail. Salah satu contoh pembatasan yang bersifat

---

<sup>310</sup> European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission), Guidelines on Prohibition and Dissolution of Political Parties and Analogous Measure, [www.venice.coe.int/docs/2000/CDL-INF\(2000\)001-e.asp?Print](http://www.venice.coe.int/docs/2000/CDL-INF(2000)001-e.asp?Print), 15/02/2007, hal. 6 – 11.

umum adalah pada Article 25 Konstitusi Andora yang menyatakan bahwa organisasi dan fungsi partai harus demokratis dan aktivitasnya sesuai dengan aturan hukum. Hal yang sama juga dapat dilihat pada Article 6 Konstitusi Spanyol yang menyatakan bahwa struktur internal dan aktivitas partai politik harus demokratis. Pembatasan secara umum biasanya terdapat pada konstitusi-konstitusi yang hanya mengatur masalah partai politik secara singkat.

Pembatasan partai politik yang lebih mendetail terdapat pada konstitusi negara-negara yang mengatur masalah partai politik secara lebih mendetail. Ketentuan pembatasan atau prinsip-prinsip yang harus dipatuhi oleh partai politik tersebut meliputi;

1. Organisasi dan aktivitas partai politik harus sesuai dengan prinsip demokrasi.
2. Program partai politik harus sesuai dengan nilai-nilai konstitusional.
3. Partai politik tidak boleh mengupayakan perubahan konstitusi secara paksa.
4. Struktur organisasi dan sumber-sumber keuangan harus terbuka kepada publik.
5. Partai politik dilarang memiliki organ militer atau paramiliter.
6. Partai politik dilarang memiliki afiliasi dengan partai politik asing atau pihak asing lainnya.
7. Pembentukan partai tidak boleh berdasarkan etnis, bahasa, agama, atau wilayah tertentu.
8. Program dan kegiatan partai politik dilarang mendorong kebencian rasial, agama, wilayah, atau etnis tertentu.
9. Partai politik dilarang menggunakan atau menghasut untuk menggunakan kekerasan untuk mempengaruhi kebijakan negara.
10. Partai politik harus tidak merupakan atau membentuk organisasi rahasia.
11. Organisasi partai politik dilarang bersifat totalitarian.
12. Partai politik dilarang menyatakan ideologinya sebagai ideologi negara.
13. Partai politik dilarang menggunakan simbol-simbol negara.
14. Program dan aktivitas partai politik tidak boleh bertentangan dengan kemerdekaan bangsa kedaulatan nasional dan integritas teritorial.

15. Program dan aktivitas partai politik harus tidak melanggar hak asasi manusia dan prinsip *rule of law*.
16. Partai politik dilarang melakukan usaha komersial.

Menurut Venice Commission, pembatasan terhadap partai politik dalam berbagai hukum nasional negara-negara eropa dibagi menjadi dua kategori, yaitu pembatasan formal dan pembatasan material. Pembatasan formal terkait dengan persyaratan pendaftaran partai politik, masalah nama partai, singkatan, lambang, syarat minimal pendiri partai politik, serta jumlah kepengurusan. Ketentuan tentang nama, singkatan, dan lambang dimaksudkan untuk menghindari kerancuan sehingga harus berbeda antara satu dengan lainnya, serta tidak sama dengan nama atau lambang negara. Di beberapa negara juga mensyaratkan lambang tersebut tidak mencerminkan agama, daerah, atau etnis tertentu.

Sedangkan pembatasan material adalah pembatasan terkait dengan tujuan, program, dan aktivitas partai politik. Pembatasan tersebut ditentukan secara umum mulai dari keharusan sesuai dengan prinsip demokrasi hingga larangan melakukan usaha komersial. Terhadap pelanggaran atas pembatasan-pembatasan baik yang bersifat formal maupun material, terdapat sanksi yang berbeda-beda antara satu negara dengan negara lainnya.<sup>311</sup> Salah satu bentuk sanksi tersebut adalah pembubaran.

#### **2.5.4.2. Pembubaran Partai Politik**

Dari 72 konstitusi negara yang mengatur tentang partai politik, terdapat 23 konstitusi yang mengatur pembubaran partai politik.<sup>312</sup> Ke 23 konstitusi negara tersebut dapat diklasifikasikan menjadi 3 kelompok, yaitu yang menyatakan diatur dengan aturan hukum, diputuskan oleh pengadilan atau melalui prosedur yudisial, dan yang secara tegas menyatakan pembubaran partai politik merupakan wewenang Mahkamah Konstitusi (*constitutional court*).

<sup>311</sup> Sanksi tersebut dapat berupa penolakan status hukum, pembubaran, hingga dinyatakan sebagai organisasi terlarang.

<sup>312</sup> Ke-23 negara ini adalah Kongo, Mauritania, Moldova, Afganistan, Paraguay, Andora, Cape Verde, Islandia, Spanyol, Ukraina, Albania, Azerbaijan, Chile, Ceko, Armenia, Georgia, Jerman, Macedonia, Korea Selatan, Polandia, Rumania, Slovenia, dan Turki.

Konstitusi negara yang menyatakan bahwa pembubaran partai politik dilakukan berdasarkan aturan hukum adalah konstitusi Kongo<sup>313</sup>, Mauritania<sup>314</sup>, dan Moldova<sup>315</sup>. Article 11 Konstitusi Mauritania misalnya, menyatakan sebagai berikut:

- (1) *Parties and political groups shall work together for the formation of the expression of the political will. They shall be formed and shall engage in their activities freely provided that they respect democratic principles and that through their objectives or by their actions they do not undermine the national sovereignty, the territorial integrity, and the unity of the Nation and of the Republic.*
- (2) *The law shall determine the conditions for the creation, the functioning, and the dissolution of political parties.*

Konstitusi-konstitusi yang menyatakan pembubaran partai politik dilakukan berdasarkan putusan pengadilan atau melalui prosedur yudisial adalah konstitusi Afganistan, Paraguay, Andora, Cape Verde, Islandia, Spanyol, dan Ukraina. Article 125 Para 3 Konstitusi Paraguay<sup>316</sup> menyatakan “*The legal status of political parties and movements can be revoked only through a court decision.*” Sedangkan Article 26 Konstitusi Andora menyatakan bahwa pembubaran partai politik “*is the responsibility of the judicial organs*”.

Sedangkan negara-negara yang konstitusinya secara tegas menyatakan bahwa pembubaran partai politik merupakan wewenang Mahkamah Konstitusi adalah Albania, Azerbaijan, Chile, Ceko, Armenia, Georgia, Jerman, Macedonia, Korea Selatan, Polandia, Rumania, Slovenia, dan Turki. Ketentuan tentang pembubaran pada konstitusi negara-negara tersebut umumnya diatur dalam artikel tentang wewenang Mahkamah Konstitusi kecuali pada Konstitusi Turki yang masuk pada bagian ketentuan partai politik. Article 69 Para 5 Konstitusi Turki menyatakan “*The dissolution of political parties shall be decided finally by the*

<sup>313</sup> Congo – Constitution, Adopted 15 March 1992, <http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/Congo%20-%20Constitution.htm>, 09/04/2005.

<sup>314</sup> Mauritania – Constitution, Adopted 12 July 1991, <http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/Mauritania%20-%20Constitution.htm>, 26/07/2005.

<sup>315</sup> The Constitution of the Republic of Moldova, Adopted on 29<sup>th</sup> July 1994, <http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/Moldova%20-%20Constitution.htm>, 26/07/2005.

<sup>316</sup> Paraguay – Constitution, Adopted on 20 June 1992, <http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/Paraguay%20-%20Constitution.htm>, 01/08/2005.

*Constitutional Court after the filling of a suit by the office of the Chief Public Prosecutor of the Republic.*”<sup>317</sup>

Konstitusi merupakan hukum dasar yang memuat prinsip-prinsip dasar aturan penyelenggaraan kehidupan bernegara dan kerangka hukum nasional. Prinsip-prinsip tersebut dijabarkan dalam aturan hukum nasional yang tingkatannya lebih rendah, terutama pada tingkat undang-undang atau *act of parliament*. Di Indonesia misalnya, keberadaan partai politik hanya disinggung dalam Pasal 6A Ayat (2)<sup>318</sup>, Pasal 8 Ayat (3)<sup>319</sup>, dan Pasal 22E Ayat (3) UUD 1945<sup>320</sup>. Partai politik diatur lebih lanjut secara khusus dalam suatu undang-undang tertentu.<sup>321</sup>

Dalam konstitusi Jerman, partai politik diatur secara khusus dalam Article 21. Selengkapnya Article 21 Konstitusi Jerman adalah sebagai berikut.

- (1) *The political parties participate in the forming of the political will of the people. They may be freely established. Their internal organization must conform to democratic principles. They have to publicly account for the sources and use of their funds and for their assets.*
- (2) *Parties which, by reason of their aims or the behavior of their adherents, seek to impair or abolish the free democratic basic order or to endanger the existence of the Federal Republic of Germany are unconstitutional. The Federal Constitutional Court decides on the question of unconstitutionality.*
- (3) *Details are regulated by federal statutes.*

Berdasarkan ketentuan tersebut, dapat diketahui bahwa dasar pembubaran partai politik adalah tujuan atau perilaku pengikutnya yang tidak sesuai atau berupaya menghapuskan tatanan dasar demokrasi, atau membahayakan eksistensi negara Republik Federal Jerman. Pembubaran dilakukan dengan menyatakan bahwa partai politik dimaksud bertentangan dengan konstitusi (*unconstitutional*).

<sup>317</sup> Ketentuan lebih lanjut mengenai Mahkamah Konstitusi diatur dalam Law of the Organisation and Trial Procedure of the Constitutional Court. Law No. 2949 of 10 Nopember 1983.

<sup>318</sup> Pasal 6A Ayat (2) UUD 1945 selengkapnya berbunyi; “Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum”.

<sup>319</sup> Kalimat kedua Pasal 8 Ayat (3) selengkapnya berbunyi sebagai berikut; “Selambat-lambatnya tiga puluh hari setelah itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.”

<sup>320</sup> Pasal 22E Ayat (3) selengkapnya berbunyi; “Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.”

<sup>321</sup> Undang-Undang yang mengatur partai politik saat ini adalah Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 138, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4251.

Kewenangan untuk menyatakan suatu partai politik bertentangan dengan konstitusi ada pada Mahkamah Konstitusi.

Seperti diamanatkan Para 3 Article 21 Konstitusi Jerman, pengaturan lebih lanjut tentang partai politik diatur dalam undang-undang federal. Undang-undang yang mengatur adalah *Parteiengesetz (Political Parties Act)* yang ditetapkan pada 24 Juli 1967<sup>322</sup> dan telah beberapa kali mengalami perubahan, terakhir pada 31 Januari 1994<sup>323</sup>.

Dalam Undang-Undang Partai Politik Jerman disebutkan bahwa keberadaan partai politik adalah untuk membentuk sistem pemerintahan yang demokratis dan konstitusional.<sup>324</sup> Partai politik harus berpartisipasi dalam pembentukan kehendak rakyat di semua bidang kehidupan publik, khususnya melalui:<sup>325</sup>

1. menggunakan pengaruhnya untuk menajamkan opini publik, memberikan inspirasi dan memajukan pendidikan politik;
2. memajukan partisipasi aktif individu warga negara dalam kehidupan politik;
3. melatih rakyat yang berbakat untuk menerima tanggungjawab publik;
4. berpartisipasi dalam pemilihan pemerintahan dengan menominasikan calon baik di tingkat federal, provinsi, maupun lokal;
5. melakukan upaya memberikan pengaruh politik pada parlemen dan pemerintah;
6. menginisiasikan tujuan politiknya dalam proses pembuatan keputusan nasional; dan
7. menjamin hubungan penting yang berkelanjutan antara rakyat dengan otoritas publik.

Ketentuan tersebut dibuat untuk memperbaiki kesalahan utama pada masa Republik Weimar yang mentoleransi partai ekstrim dan cenderung merusak demokrasi sehingga memunculkan rejim Hitler. Berpijak pada pengalaman itulah, penyusun konstitusi Jerman berpendapat bahwa negara tidak akan pernah dapat

<sup>322</sup> Federal Law Gazette I, Page 773.

<sup>323</sup> *Ibid.*, Page 149.

<sup>324</sup> Article 1 Para 1 *Parteiengesetz*.

<sup>325</sup> *Ibid.*, Para 2.

netral menghadapi musuh yang akan menghancurkannya. Untuk itu, upaya menghancurkan negara demokrasi dengan sendirinya bertentangan dengan demokrasi dan harus dihadapi. Dalam jurisprudensi konstitusional Jerman, hal itu disebut dengan istilah “*militant democracy*”.<sup>326</sup>

Sesuai dengan ketentuan Article 21 Para 2 Konstitusi Jerman, apabila tujuan partai politik atau perilaku pengikutnya tidak sesuai dan berupaya menghapuskan tatanan dasar demokrasi atau membahayakan eksistensi negara Republik Federal Jerman, maka partai politik tersebut dinyatakan *unconstitutional* oleh Mahkamah Konstitusi Jerman. Hal itu sesuai dengan Article 13 Undang-Undang Mahkamah Konstitusi Federal Jerman (*Bundesverfassungsgerichts-Gesetz*), yang menyatakan salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi Jerman adalah memberikan putusan tentang konstitusionalitas partai politik.<sup>327</sup> Perkara tersebut ditangani oleh Panel Kedua Mahkamah Konstitusi Jerman<sup>328</sup>.

Permohonan putusan tentang konstitusionalitas partai politik berdasarkan Article 21 Para 2 Konstitusi Jerman, dilakukan oleh Bundestag, Bundesrat, atau Pemerintah Federal. Namun demikian, pemerintah negara bagian juga dapat mengajukannya jika organisasi partai tersebut berada dalam wilayahnya.<sup>329</sup> Partai politik diwakili oleh pihak yang ditentukan sesuai dengan anggaran dasar partai, atau oleh orang yang menjalankan partai.<sup>330</sup> Partai politik tersebut harus diberikan kesempatan pada waktu tertentu untuk memberikan pernyataannya.<sup>331</sup>

Putusan Mahkamah Konstitusi dapat meliputi keseluruhan partai politik atau bagian tertentu saja dari organisasi partai politik yang bertentangan dengan konstitusi. Jika secara keseluruhan dinyatakan bertentangan dengan konstitusi, maka putusan tersebut diikuti dengan pembubaran partai dimaksud. Jika bagian tertentu saja, maka bagian tersebut yang dibubarkan dan disertai dengan larangan

<sup>326</sup> Kommers, *Op. Cit.*, hal. 222.

<sup>327</sup> Undang-undang ini pertama kali ditetapkan pada 12 Maret 1951 (Federal Law Gazette I p. 243) terakhir kali diubah pada 16 Juli 1998 (Federal Law Gazette I p. 1823). Salah satu kewenangannya adalah “*The Federal Constitutional Court shall decide in the cases determined by the Basic Law, to wit (2) on the unconstitutionality of parties (Article 21 (2) of the Basic Law).*”

<sup>328</sup> Article 14 Para 2 Bundesverfassungsgerichts-Gesetz.

<sup>329</sup> *Ibid*, Article 43.

<sup>330</sup> *Ibid*, Article 44.

<sup>331</sup> *Ibid*, Article 45.

pembentukan organisasi penggantinya. Mahkamah juga dapat memutuskan bahwa kekayaan partai atau bagian dari partai disita untuk kepentingan negara.<sup>332</sup>

Pada saat suatu partai politik sudah diputuskan *unconstitutional* berdasarkan Pasal 21 ayat (2) Konstitusi Jerman, otoritas pemerintahan harus melakukan upaya-upaya yang diperlukan untuk melaksanakan putusan. Jika organisasi atau aktivitas tertentu dari suatu partai politik dinyatakan *unconstitutional* dalam wilayah provinsi negara bagian tertentu, Menteri Dalam Negeri pemerintah federal mengeluarkan keputusan yang diperlukan untuk memastikan pelaksanaan putusan tersebut.<sup>333</sup>

Kebebasan membentuk partai politik juga mendapatkan jaminan dalam Konstitusi Korea Selatan.<sup>334</sup> Namun demikian, Konstitusi Korea Selatan juga mengharuskan partai politik memiliki tujuan, organisasi, dan aktivitas yang demokratis serta memiliki sarana organisasi untuk pembentukan kehendak rakyat.<sup>335</sup> Jika tujuan atau aktivitas partai politik bertentangan dengan tatanan dasar demokrasi, pemerintah dapat mengajukan pembubaran partai politik kepada Mahkamah Konstitusi.<sup>336</sup>

Constitutional Court Act Korea Selatan mengatur proses pembubaran partai politik dalam Section 3 article 55 sampai 60.<sup>337</sup> Pemerintah mengajukan permohonan pembubaran partai politik kepada Mahkamah Konstitusi berdasarkan pertimbangan Dewan Negara (State Council).<sup>338</sup> Permohonan tertulis yang diajukan paling tidak harus berisi dua hal, yaitu identitas partai politik yang dimohonkan pembubarannya dan alasan permohonan pembubaran.<sup>339</sup> Pada saat menerima permohonan pembubaran partai politik, Presiden Mahkamah Konstitusi menyampaikan pemberitahuan kepada parlemen (National Assembly) dan Komisi Pemilihan Umum Nasional (National Election Commission).<sup>340</sup>

<sup>332</sup> *Ibid*, Article 46, dan Article 33 Parteengesetz.

<sup>333</sup> *Ibid*, Article 32.

<sup>334</sup> Article 8 Para 1 Konstitusi Korea Selatan

<sup>335</sup> *Ibid*, Article 8 Para 2 berbunyi: “*Political parties must be democratic in their objectives, organization, and activities, and have the necessary organizational arrangements for the people to participate in the formation of the political will.*”

<sup>336</sup> *Ibid*, Article 8 Para 4.

<sup>337</sup> Constitutional Court Act Korea Selatan ditetapkan pada 5 Agustus 1988 dan telah mengalami perubahan, yaitu pada 30 November 1991, 22 Desember 1994, 4 Agustus 1995, dan 13 Desember 1997.

<sup>338</sup> Article 55 Constitutional Court Act of South Korea..

<sup>339</sup> *Ibid*, Article 56.

<sup>340</sup> *Ibid*, Article 58 Para 1.

Dalam proses pengadilan, Mahkamah Konstitusi dapat menghentikan sementara aktivitas partai politik tersebut hingga ada putusan final.<sup>341</sup> Pada saat Mahkamah Konstitusi memutuskan pembubaran partai politik, maka partai politik harus dibubarkan yang pelaksanaannya dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum Nasional<sup>342</sup> dengan cara menghapus pendaftaran partai politik dan mengumumkan kepada masyarakat.<sup>343</sup> Setelah suatu partai politik dibubarkan, tidak ada partai politik yang dapat didirikan dengan platform yang sama atau memiliki kesamaan dengan partai yang dibubarkan.<sup>344</sup>

Selain pembubaran karena alasan tujuan dan aktivitas partai politik bertentangan dengan tatanan dasar demokrasi, Political Parties Act Korea Selatan juga mengatur tentang pembubaran partai politik dengan cara pembatalan pendaftarannya oleh Komisi Pemilihan Umum Nasional. Pembatalan tersebut dapat dilakukan jika:<sup>345</sup>

1. Tidak memenuhi persyaratan sebagai partai politik, yaitu memiliki sedikitnya lima cabang, setiap cabang sedikitnya memiliki 1000 anggota yang tinggal di wilayah cabang partai politik dimaksud.<sup>346</sup>
2. Gagal berpartisipasi dalam pemilihan umum anggota National Assembly dalam empat tahun terakhir, atau dalam pemilihan kepala pemerintah daerah.
3. Gagal memperoleh kursi di National Assembly setelah mengikuti pemilihan umum, dan gagal memperoleh 2/100 dari jumlah suara sah.

Konstitusi Bulgaria menyatakan bahwa partai politik harus didirikan berdasarkan prinsip pluralitas. Tidak ada partai politik yang boleh dinyatakan sebagai partai negara atau ideologinya merupakan ideologi negara. Semua partai politik harus memfasilitasi pembentukan dan ekspresi kehendak politik rakyat. Selain itu, terdapat larangan terhadap partai politik berdasarkan etnis, ras, ataupun agama. Partai politik juga dilarang merebut kekuasaan negara dengan cara

---

<sup>341</sup> *Ibid*, Article 57.

<sup>342</sup> *Ibid*, Article 59 dan 60.

<sup>343</sup> Article 47 Political Parties Act of South Korea, No. 7683, Aug. 4, 2005.

<sup>344</sup> *Ibid*, Article 40.

<sup>345</sup> *Ibid*, Article 44 Para 1.

<sup>346</sup> *Ibid*, Article 17.

kekerasan. Konstitusi Bulgaria menyatakan bahwa pembubaran partai politik akan diatur dalam aturan hukum.<sup>347</sup>

Political Parties Act Bulgaria<sup>348</sup> menyatakan terdapat empat cara pembubaran partai politik, yaitu (1) bergabung dengan partai politik lain; (2) pecah menjadi dua atau lebih partai politik; (3) membubarkan diri; dan (4) berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi.<sup>349</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi tentang pembubaran partai politik diambil berdasarkan tuntutan Jaksa Agung pada saat partai politik melakukan tindakan yang melanggar ketentuan hukum. Terhadap putusan tersebut, dapat dilakukan upaya hukum kepada General Assembly of the College of Attorneys yang putusannya bersifat final dan mengikat.<sup>350</sup> Hal-hal yang dapat mengakibatkan dibubarkannya partai politik meliputi:<sup>351</sup>

1. Aktivitasnya dimaksudkan untuk menentang kedaulatan atau integritas teritorial dan kesatuan bangsa, serta bertentangan dengan hak dan kebebasan warga negara;
2. tujuannya bertentangan dengan konstitusi dan hukum negara;
3. berdasarkan pengakuan terhadap etnis tertentu atau berusaha meningkatkan permusuhan rasial, nasional, etnis, dan agama;
4. memproklamasikan ideologi fasis atau berusaha mencapai tujuan dengan cara melanggar atau cara lain yang tidak diijinkan; dan
5. memiliki kelompok atau organisasi militer atau rahasia.

Di Hungaria, partai politik kehilangan eksistensinya jika; (1) bergabung dengan partai politik lain; (2) terpecah menjadi dua atau lebih partai politik; (3) pembubaran; dan (4) dibubarkan atas perintah Mahkamah Konstitusi<sup>352</sup>.

Mahkamah Konstitusi dapat memerintahkan pembubaran partai politik atas permohonan penuntut umum jika suatu partai politik dinilai gagal menjalankan fungsinya sebagai partai.<sup>353</sup> Selain itu, Mahkamah Konstitusi juga

<sup>347</sup> Article 11 Konstitusi Bulgaria.

<sup>348</sup> Promulgated, SG, No. 29/10 April 1990, amended No. 121/1990, No. 59/1996.

<sup>349</sup> *Ibid*, Article 22

<sup>350</sup> *Ibid*, Article 23 Para 1.

<sup>351</sup> *Ibid*, Article 3.

<sup>352</sup> Article 3 Para 1 Act No. XXXIII of 1989 On the Operation and Financial Functioning of Political parties.

<sup>353</sup> *Ibid*., Article 3 Para 2.

dapat membubarkan partai politik berdasarkan permohonan penuntut umum jika partai politik tersebut gagal memasukan kandidat dalam dua pemilihan umum secara berturut-turut.<sup>354</sup>

Di Moldova, konstitusinya menyatakan bahwa partai atau organisasi sosial politik dapat dinyatakan bertentangan dengan konstitusi jika tujuan atau aktivitasnya bertentangan dengan politik pluralisme, prinsip *rule of law*, kedaulatan dan kemerdekaan atau integritas wilayah Moldova.<sup>355</sup> Selain itu juga dilarang adanya organisasi yang bersifat rahasia atau yang melibatkan kepentingan asing.<sup>356</sup>

Proses dan tahapan pembubaran partai politik di Moldova lebih lanjut diatur dalam Law of the Republic Moldova on Political Parties and Other Socio-Political Organizations.<sup>357</sup> Proses pembubaran dilakukan Penuntut Umum setelah melalui Menteri Kehakiman. Menteri Kehakiman dapat membekukan aktivitas partai politik jika melanggar konstitusi atau aturan hukum untuk waktu enam bulan.<sup>358</sup> Selama masa pembekuan, partai politik dilarang melakukan aktivitas menggunakan media massa, media elektronik, aktivitas perbankan, dan aktivitas lain yang terkait dengan pemilihan dan harta kekayaan partai.<sup>359</sup> Pembekuan itu dapat diperpanjang menjadi satu tahun jika partai politik yang bersangkutan tidak mengubah tujuan atau menghentikan pelanggaran.<sup>360</sup> Jika pembekuan tersebut telah dilakukan selama satu tahun dan tidak terdapat perubahan, Menteri Kehakiman mengajukan permohonan kepada Mahkamah Konstitusi untuk membubarkan partai politik melalui Penuntut Umum.<sup>361</sup>

Selain karena alasan pelanggaran terhadap konstitusi dan aturan hukum, Menteri Kehakiman dapat membekukan aktivitas partai politik dan mengajukan pembubaran kepada Mahkamah Konstitusi, dengan alasan gagal melakukan aktivitas sebagai partai politik. Hal itu terjadi jika partai politik (1) tidak dapat

<sup>354</sup> *Ibid*, Article 3 Para 3.

<sup>355</sup> Article 41 Para 4 Konstitusi Moldova.

<sup>356</sup> *Ibid*, Article 41 Para 5 dan 6.

<sup>357</sup> No. 718-XII of 17.09.91 Vestile N0 11-12/106, 1991 dan telah diamandemen dengan Law No. 795-XIV of 10.02.2000.

<sup>358</sup> *Ibid*, Article 29 Para 1 dan 6.

<sup>359</sup> *Ibid*, Article 29 Para 4.

<sup>360</sup> *Ibid*, Article 29 Para 6.

<sup>361</sup> *Ibid*, Article 32 Para 2 dan 3.

menyelenggarakan kongres atau konferensi selama 4 tahun; atau (2) jumlah anggotanya kurang dari yang dipersyaratkan.<sup>362</sup>

Berdasarkan pada ketentuan pembubaran partai politik di beberapa negara demokrasi tersebut, terdapat dua dasar atau alasan pembubaran suatu partai politik. Pertama adalah pelanggaran terhadap konstitusi, prinsip-prinsip demokrasi, *rule of law*, serta membahayakan kedaulatan dan integritas negara, atau dapat disebut sebagai pelanggaran konstitusi. Sedangkan dasar pembubaran kedua adalah tidak terpenuhinya lagi persyaratan sebagai partai politik, terutama keanggotaan, serta gagal menjalankan fungsi sebagai partai politik, diantaranya gagal memperoleh jumlah kursi tertentu dalam pemilihan umum. Alasan kedua itu dapat disebut sebagai alasan administratif.

Terhadap alasan pembubaran pertama, proses pembubaran melalui mekanisme pengadilan. Sedangkan pembubaran dengan alasan kedua, terdapat negara yang pembubarannya dilakukan oleh institusi selain peradilan. Di Korea Selatan, pembubaran karena alasan kedua dilakukan oleh komisi pemilihan umum. Namun, terdapat negara yang mengatur pembubaran dengan alasan kedua tetap dilakukan melalui mekanisme pengadilan. Dengan demikian, terdapat model pembubaran partai politik melalui lembaga peradilan dilihat dari alasan pembubarannya. Pertama adalah pembubaran melalui pengadilan hanya untuk pelanggaran konstitusional, dan kedua adalah pembubaran melalui pengadilan baik untuk pelanggaran konstitusional maupun untuk alasan administratif. Beberapa negara yang menganut masing-masing model tersebut dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

---

<sup>362</sup> *Ibid*, Article 32 Para 1.

**Tabel 2.3.**  
**Pembubaran Partai Politik Melalui Pengadilan**  
**Berdasarkan Dasar/Alasannya**

<b>Model 1</b> <b>Pelanggaran Konstitusional</b>	<b>Model 2</b> <b>Pelanggaran Konstitusional dan</b> <b>Alasan Administratif</b>
Eritrea Kamboja Azerbaijan Mongolia Taiwan Pakistan Jerman Afghanistan Armenia Bulgaria Korea Selatan Slovakia Slovenia Turki Thailand	Rumania Yaman Yordania Georgia Moldova Polandia Hungaria

Jika suatu partai politik dibubarkan berdasarkan alasan pelanggaran konstitusional, pada umumnya mengakibatkan tidak dapat didirikan lagi partai politik pengganti dengan tujuan dan platform sama. Bahkan Konstitusi Turki menyatakan bahwa para anggota, pendiri, dan pengurus partai yang dibubarkan tidak dapat menjadi anggota, pendiri, dan pengurus partai lain dalam jangka waktu lima tahun.<sup>363</sup> Selain itu, pembubaran tersebut berakibat hilangnya keanggotaan parlemen dari partai politik yang dibubarkan.

Dilihat dari pihak yang dapat mengajukan permohonan pembubaran partai politik, pada umumnya hak tersebut diberikan hanya kepada pemerintah melalui penuntut umum. Pemerintah dalam hal ini disebutkan berbeda-beda, seperti Presiden, Menteri Dalam Negeri, Menteri Kehakiman, Jaksa, dan juga Pemerintah Daerah. Namun demikian, selain model tersebut terdapat empat model lain. Model kedua adalah permohonan dapat diajukan oleh Pemerintah atau oleh parlemen (atau jumlah tertentu anggota parlemen). Model ketiga adalah permohonan diajukan oleh komisi pemilihan umum. Model keempat, permohonan diajukan oleh pemerintah atau oleh partai politik. Model kelima, permohonan dapat

<sup>363</sup> Article 69 Para 9 Konstitusi Republik Turki

diajukan oleh setiap warga negara. Beberapa negara yang menganut setiap model tersebut dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

**Tabel 2.4.**  
**Pemohon Pembubaran Partai Politik**

<b>Pemerintah</b>	<b>Pemerintah dan Parlemen</b>	<b>Pemerintah dan Partai Politik</b>	<b>Komisi Pemilihan Umum</b>	<b>Setiap Orang</b>
Kamboja Azerbaijan Mongolia Taiwan Pakistan Yordania Afghanistan Bulgaria Korsel Moldova Polandia Turki Thailand Hungaria	Rumania Armenia Georgia Jerman	Slovakia	Eritrea Yaman	Slovenia

Pada umumnya, pengadilan yang berwenang memutus pembubaran partai politik adalah Mahkamah Konstitusi atau Mahkamah Agung. Hal itu terkait dengan putusan pembubaran yang bersifat final dan mengikat, kecuali di Hungaria yang dapat diajukan kasasi kepada General Assembly of the College of Attorneys. Selain itu, paling tidak terdapat dua negara yang pembubarannya melalui pengadilan biasa, yaitu di Kamboja dan Yaman, serta khusus untuk alasan administratif di Rumania. Di sisi lain, hanya satu negara yang pembubarannya dilakukan oleh pemerintah terlebih dahulu sebelum diputuskan oleh Mahkamah Agung, yaitu di Pakistan.

**Tabel 2.5.**  
**Pengadilan Yang Berwenang Memutus**  
**Pembubaran Partai Politik**

<b>Mahkamah Konstitusi</b>	<b>Mahkamah Agung</b>	<b>Pengadilan</b>
Rumania ( <i>pelanggaran konstitusional</i> ) Azerbaijan Taiwan Jerman Armenia Bulgaria Georgia Korea Selatan Moldova Polandia Slovakia Slovenia Turki Thailand Hungaria	Eritrea Mongolia Pakistan Yordania Afghanistan	Kamboja Rumania ( <i>alasan administratif</i> ) Yaman

Berdasarkan ketentuan di beberapa negara, pembubaran partai politik lebih banyak merupakan wewenang Mahkamah Konstitusi. Namun, tidak semua ketentuan yang mengatur Mahkamah Konstitusi di negara-negara yang memiliki Mahkamah Konstitusi menyebutkan wewenang memutus pembubaran partai politik. Terdapat dua kemungkinan terkait hal tersebut. Pertama adalah wewenang itu diberikan atau diatur dalam undang-undang lain, misalnya undang-undang tentang partai politik, atau memang wewenang tersebut tidak dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi negara yang bersangkutan tetapi ada pada Mahkamah Agung atau pengadilan lainnya. Beberapa negara yang memiliki konstitusi yang di dalam undang-undang tentang Mahkamah Konstitusinya mencantumkan wewenang pembubaran partai politik diantaranya adalah Albania, Armenia, Austria, Azerbaijan, Kroasia, Cheznaya, Georgia, Hungaria, Jerman, Korea Selatan, Macedonia, Moldova, Polandia, Portugal, Rumania, Slovakia, Slovenia, Spanyol, Thailand, Turki, Taiwan, dan Chile.

Pembubaran suatu partai politik memiliki akibat-akibat hukum tertentu. Beberapa negara yang mengatur akibat hukum pembubaran partai politik diantaranya adalah Turki, Jerman, Kamboja, Azerbaijan, Mongolia, Taiwan, Pakistan, dan Bulgaria. Article 69 Para (8) Konstitusi Turki menyatakan sebagai berikut.

*(8) A Party which has been dissolved permanently cannot be founded under another name.*

*(9) The members, including the founders of a political party whose acts or statements have caused the party to be dissolved permanently cannot be founders, members, directors or supervisors in any other party for period of five years from the date of publication in the official gazette of the Constitutional Court's final decision and its justification for permanently dissolving the party.<sup>364</sup>*

Berdasarkan ketentuan tersebut, suatu partai politik yang telah dibubarkan secara permanen tidak dapat didirikan lagi dengan nama lain. Sanksi ini merupakan sanksi yang menyatakan partai yang dibubarkan tersebut sebagai partai terlarang. Akibat hukum lainnya adalah sanksi kepada anggota termasuk pendiri yang tindakan atau pernyataannya menyebabkan dibubarkannya partai politik, tidak dapat menjadi pendiri, anggota, pengurus, maupun pengawas partai politik lain.

Di Jerman, selain sanksi pendirian partai atau organisasi yang sama untuk menggantikan partai yang dibubarkan, salah satu akibat hukum dari pembubaran partai politik adalah harta kekayaan partai politik dapat disita negara untuk kepentingan publik. Hal itu diatur dalam Article 6 Para 3 Federal Constitutional Court Act sebagai berikut.

*(3) The declaration shall be accompanied by the dissolution of the party or the independent section of the party and the prohibition of the establishment of substitute organization. Moreover, in this instance the Federal Constitutional Court may direct that the property of the party or the independent section of the party be confiscated for use by the Federation or the Land for public benefit.*

Ketentuan mengenai akibat hukum terhadap harta kekayaan juga diatur lebih jelas dalam Political Parties Act Bulgaria<sup>365</sup> pada Article 24 Para 2 sebagai berikut.

*(2) When a party is dissolved under Article 22, Para 4, its property is confiscated in favour of the State. The State shall held liable for the debts of the dissolved party up to the value of the property received.*

Sebagai salah satu konsekuensi dari disitanya harta kekayaan partai oleh negara, maka negara bertanggungjawab atas hutang yang dimiliki oleh partai

<sup>364</sup> Article 69 Para 8 dan 9 Konstitusi Republik Turki.

<sup>365</sup> Promulgated State Gazette No. 29/10.04.1990, Amended SG No. 87/1990 & 59/1996.

politik. Namun demikian, tanggungjawab tersebut sebatas pada nilai kekayaan yang disita dari partai politik yang dibubarkan.

Akibat hukum lain dari pembubaran suatu partai politik adalah berakhirnya kenggotaan lembaga perwakilan dari seseorang yang mewakili partai politik yang dibubarkan. Hal itu misalnya terdapat di Taiwan dan Pakistan. Article 30-I Procedure Act Taiwan menyatakan sebagai berikut.

*The members of the elected bodies appointed to the dissolved party in accordance with the proportional representative system shall be deprived of their membership immediately upon the judgment's becoming effective.*

Akibat hukum terhadap anggota lembaga perwakilan dari partai yang dibubarkan tersebut juga diterapkan di Pakistan. Bahkan, di Pakistan diikuti dengan sanksi dilarang berpartisipasi dalam pemilihan untuk semua jabatan publik yang dipilih selama kurun waktu empat tahun sejak dinyatakan berhenti dari anggota lembaga perwakilan karena pembubaran partai politiknya.<sup>366</sup>

#### **2.5.5. Kasus Pembubaran Partai Politik di Negara Lain**

Setelah mengetahui pengaturan partai politik di beberapa negara, pada bagian ini akan disajikan beberapa kasus pembubaran partai politik di negara lain. Beberapa kasus yang akan diuraikan adalah pembubaran Halkin Emek Partisi dan Partai Refah di Turki, pembubaran Partai Thai Rak Thai di Thailand, serta pembubaran Socialist Reich Party dan the Communist Party di Jerman. Kasus-kasus tersebut dipilih karena mendapat banyak perhatian para ahli hukum dan politik sehingga memiliki pengaruh terhadap perkembangan kajian teoretis terkait dengan demokrasi, khususnya pembubaran partai politik.

##### **2.5.5.1. Pembubaran Halkin Emek Partisi (1993) dan Refah Party (1998) di Turki**

Halkin Emek Partisi (HEP) adalah partai politik yang banyak menyuarakan masalah kelompok suku Kurdi di Turki. Partai ini baru mendapatkan kursi di parlemen pada pemilihan umum 1991. Kasus pembubaran HEP dimulai pada Juli 1993. Penuntut umum menuntut pembubaran HEP kepada Mahkamah Konstitusi Turki berdasarkan beberapa alasan. Pertama, HEP dinilai

<sup>366</sup> Chapter III Article 16 The Political Party Order, 2002 (Chief Executive's Order No. 18 of 2002).

telah menumbuhkan kesenjangan sosial yang bertujuan merusak kesatuan (*inseperable unity*) antara negara Turki dengan rakyat Turki. Kedua, HEP dipandang telah menjadi pusat aktivitas ilegal, terutama oleh Partai Pekerja Kurdi [Partiya Karkaren Kurdistan (PKK)], suatu organisasi gerilya ilegal yang menggunakan kekuatan bersenjata melawan kekuatan keamanan Turki di kawasan selatan timur Turki selama lebih dari satu dekade.<sup>367</sup>

Tuduhan tersebut didasarkan pada pernyataan pimpinan, tuntutan, dan pidato anggota partai yang telah terungkap dalam putusan pengadilan atas perkara beberapa anggota partai. Beberapa pernyataan dan tuntutan yang dipandang mendukung tuduhan terhadap HEP di antaranya adalah “Kami nyatakan bahwa rakyat Kurdi berada dalam kondisi yang tidak tertahankan”<sup>368</sup>, “Kami menuntut demokrasi dalam konteks masalah nasional suku Kurdi dan penyelesaiannya dapat secara bebas didiskusikan dengan segenap dimensinya”<sup>369</sup>, “Masalah Kurdi telah ada sejak pendirian Republik Turki. Orang Turki dan orang Kurdi bersama-sama membangun Republik. Tetapi sejak pendirian negara baru itu, rakyat Kurdi telah jelas dikecualikan”<sup>370</sup>, dan “Jelas bahwa negara kesatuan tidak dapat menyelesaikan masalah Turki hingga saat ini”.<sup>371</sup>

Terhadap masalah tersebut, penuntut umum menyatakan bahwa Perjanjian Lausanne 1923 telah menyelesaikan masalah kelompok minoritas di Turki. Berdasarkan perjanjian tersebut, hanya kelompok non muslim yang diakui sebagai minoritas<sup>372</sup>. Suku Kurdi tidak dapat menyatakan diri sebagai kelompok minoritas. Oleh karena itu upaya meresmikan penggunaan sebutan Kurdi serta upaya mengganti bahasa Turki sebagai bahasa nasional sama halnya dengan suatu gerakan separatisme.<sup>373</sup>

Terhadap tuduhan tersebut, pihak HEP menentang bahwa pemunculan budaya dan bahasa yang berbeda dapat disamakan dengan kecenderungan separatisme. HEP menyatakan bahwa yang dilakukan adalah menyuarkan realitas

<sup>367</sup> Kogacioglu, *Op. Cit.*, hal. 6.

<sup>368</sup> “*We claim that Kurdish people exist in unbearable condition*”. Case No.: 1992/1. Official Gazete, p. 74.

<sup>369</sup> “*We demand a democratic context where Kurdish national problem and its resolution can be discussed freely with all its dimensions.*” *Ibid.*, hal. 38.

<sup>370</sup> “*The Kurdish problem has existed since the foundation of the Turkish Republic. Turkish and Kurdish people establish the Republic together. But Since the founding of the new state The Kurdish people have been excluded absolutely.*” *Ibid.* p. 108.

<sup>371</sup> “*It is clear that the unitary state has not been able to solve Turkey’s problem so far.*” *Ibid.*, p.55.

<sup>372</sup> Yaitu kelompok non muslim Yunani dan Armenia di Anatolia.

<sup>373</sup> Kogacioglu, *Op. Cit.*, hal. 7.

rakyat suku Kurdi. Menjadi suatu bangsa atau menjadi minoritas adalah fakta sosiologis yang tidak mungkin dihilangkan oleh aturan hukum. Pernyataan yang mewakili kelompok minoritas juga tidak dapat disebut sebagai separatisme. Mendiskusikan secara terbuka permasalahan negara yang penting adalah sah bagi partai politik dan diperlukan dalam proses demokrasi. HEP berargumentasi bahwa adalah hak bagi masyarakat Kurdi untuk diakui karena telah berjuang bersama masyarakat Turki. Tuntutan mereka tidak seharusnya ditafsirkan sebagai tendensi separatisme, sebaliknya harus dilihat sebagai kehendak menjalankan urusan lokal sebagai patner sejajar masyarakat Turki. Kesatuan negara Turki akan menjadi slogan semata jika menolak realitas dan hak minoritas.<sup>374</sup>

Dalam putusannya, Mahkamah Konstitusi Turki menyatakan bahwa HEP terbukti telah mengekspresikan kehendak mendirikan tatanan sosial baru berdasarkan ras. Selain itu, HEP juga dinyatakan terbukti sebagai pusat aktivitas ilegal PKK. Dalam pertimbangannya, Mahkamah menyatakan bahwa terdapat banyak kelompok yang secara bebas mengikuti tradisi tertentu, namun tradisi tersebut tidak dapat menjadi dasar untuk memperoleh status minoritas dan hak-haknya. Tuntutan tersebut memang tidak dapat disamakan dengan separatisme. Namun demikian, Mahkamah membangun konsep bahwa mengikuti suatu tradisi adalah *legitimate*, tetapi tidak dapat memasuki wilayah tuntutan politik. Mahkamah menyimpulkan bahwa pada saat HEP membawa tuntutan tersebut pada wilayah politik, maka sah bagi negara dan merupakan haknya secara demokratis untuk melindungi kesatuan dan tatanan publik dengan mengajukan pembubaran HEP.

Pertimbangan Mahkamah yang lain adalah terkait dengan penggunaan bahasa Kurdi. Dalam pandangan Mahkamah, Bahasa Turki adalah bahasa resmi negara Turki dan hanya bahasa itulah yang diijinkan digunakan dalam pendidikan dan komunikasi publik. Bahasa Turki adalah bahasa yang paling banyak digunakan di Turki. Di samping itu memang terdapat berbagai bahasa lokal yang digunakan dalam keseharian kehidupan masyarakat di lingkungan rumah tangga, kerja, bahkan media dan karya seni yang salah satunya bahasa Kurdi. Namun Mahkamah membenarkan pelarangan penggunaan bahasa lokal tersebut di media

---

<sup>374</sup> *Ibid.*, hal. 7-8.

karena dipandang sebagai wilayah politik sehingga penggunaan bahasa selain bahasa Turki menunjukkan adanya unsur separatisme. Selain itu, Mahkamah juga menyatakan bahwa pada era Republik Turki modern, pemberian status minoritas berdasarkan perbedaan bahasa atau ras tidak sesuai dengan kesatuan bangsa dan negara. Negara adalah suatu kesatuan, bangsa adalah suatu keseluruhan, dan pernyataan sebaliknya hanya dapat dilihat sebagai pengaruh asing yang secara intensif dilakukan oleh retorika hak asasi manusia dan kebebasan.<sup>375</sup>

Mahkamah menekankan bahwa bangsa didirikan berdasarkan kehidupan bersama dan bukan separatisme. Nasionalisme membutuhkan persatuan dalam berbangsa. Status minoritas telah diakui berdasarkan perjanjian Lausanne, dan status ini telah diberikan untuk komunitas non Muslim Yunani dan Armenia. Berdasarkan pertimbangan tersebut, HEP dinyatakan terbukti memiliki prinsip yang tidak sesuai dengan kelanjutan demokrasi sehingga harus dibubarkan.<sup>376</sup>

Mahkamah Konstitusi Turki sejak 1980 hingga 1999 telah menjalankan wewenang pembubaran partai politik sebanyak 18 kali, 9 diantaranya terkait dengan masalah Kurdi. Alasan lainnya yang banyak menjadi dasar pembubaran adalah bertentangan dengan prinsip *laicism*<sup>377</sup>. Beberapa partai yang berhaluan Islam dibubarkan dengan alasan melindungi *laicism*. Satu diantaranya adalah Partai Refah.<sup>378</sup>

Partai Refah didakwa menjadi pusat aktivitas yang melawan prinsip *laicism* negara Turki dan bermaksud menggantikan sistem politik dengan sistem berdasarkan hukum shari'a.<sup>379</sup> Dakwaan tersebut didasarkan pada aktivitas dan kedudukan partai dan pemimpinnya yang meliputi, pertama, Partai Refah

<sup>375</sup> *Ibid.*, hal. 8-9.

<sup>376</sup> *Ibid.*, hal. 9. Terhadap putusan ini, HEP mengajukan ke Pengadilan HAM Eropa, namun putusan Mahkamah Konstitusi dinyatakan tidak bertentangan dengan prinsip demokrasi karena partai yang mendukung terorisme dapat menghilangkan kerangka demokrasi, kekuatan bersenjata akan menjadi alat untuk memonopoli dukungan publik yang bertentangan dengan European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Lihat, Ayres, *Op. Cit.*, hal. 4

<sup>377</sup> *Laicism* merupakan paham pemisahan antara negara dan agama yang melebihi sekulerisme. *Laicism* menempatkan supremasi dan kontrol negara di atas kehidupan beragama dan politik. Istilah *laicism* berasal dari bahasa Perancis. Menurut paham ini, organisasi keagamaan harus berada di luar wilayah publik, serta larangan menggunakan simbol keagamaan dalam kehidupan publik. *Ibid.*, hal. 3 dan *footnote* no. 13.

<sup>378</sup> *Ibid.*, hal. 4.

<sup>379</sup> Menurut Kogacioglu, hukum Shari'a dalam hal ini menunjuk pada tatanan sosial berbeda dari hukum Shari'a yang banyak didiskusikan oleh ahli hukum yang lebih menunjuk pada model pembuatan dan penemuan hukum. Shari'a dikonstruksikan oleh para nasionalis Turki sebagai tatanan sosial di mana semua bidang kehidupan berada di bawah kontrol institusi keagamaan sehingga tidak demokratis dan bersifat adi duniawi. Konstruksi ini menempatkan Islam sebagai kekuatan masa lalu yang represif. Lihat *Ibid.*, *footnote* no. 18 dan 33.

mendukung perjuangan pelajar putri dan pegawai negeri untuk menggunakan jilbab. Perjuangan tersebut bertentangan dengan keputusan Dewan Keamanan Nasional (NSC)<sup>380</sup> dan bertentangan dengan hukum yang mengatur kesatuan pendidikan.

Kedua, Necmettin Erbakan, pemimpin Partai Refah yang juga mantan Perdana Menteri Turki, telah menerima tamu makan malam beberapa pemimpin tarikat sufi di rumah dinas Perdana Menteri. Hal itu menunjukkan bahwa negara menerima orang-orang yang diketahui aktivitasnya bertentangan dengan *laicism*. Ketiga, Partai Refah digugat atas posisinya terhadap pendidikan keagamaan di suatu sekolah khusus. Hal itu mengakibatkan negara menjalankan pendidikan yang akan memunculkan kelompok Islam dalam kehidupan sekuler. Partai Refah mendukung sekolah tersebut walaupun keberadaan sekolah itu tidak diperlukan. Bahkan NSC secara tidak langsung telah memberikan sinyal bahwa hal itu menunjukkan Partai Refah akan menegakkan tatanan Shari'a. Keempat, pidato Erbakan yang mendukung adanya pluralisme hukum berdasarkan ide dalam konstitusi Madinah. Hal itu dipandang sebagai bukti bahwa Partai Refah mendorong tatanan Shari'a di Turki.<sup>381</sup>

Terhadap dakwaan-dakwaan tersebut, Partai Refah menyatakan bahwa tidak ada ketentuan hukum yang melarang penggunaan jilbab di dalam institusi negara. Terkait dengan dukungan terhadap pendidikan agama, Refah menyatakan bahwa sekolah tersebut dibutuhkan dalam negara yang 99% penduduknya adalah Muslim. Untuk memperkuat argumen tersebut, dikutip pernyataan Atatürk bahwa setiap orang perlu mempelajari agamanya. Selain itu, Refah juga menyatakan bahwa pidato Erbakan dan pemimpin lainnya yang bertentangan dengan *laicism* tidak hanya dilindungi oleh kekebalan parlemen namun juga harus dipahami sesuai dengan konteksnya, serta tidak dimaksudkan sebagai fundamentalisme

---

<sup>380</sup> National Security Council (NSC) adalah lembaga yang didirikan pada 1962 untuk memberikan nasihat kepada pemerintah. Pasca kudeta 1971, otoritas NSC semakin kuat termasuk memberikan rekomendasi kepada kabinet terkait dengan keamanan nasional. Bahkan dengan berlakunya Article 118 Konstitusi 1982, NSC mengirimkan pandangannya tentang keputusan yang dibutuhkan untuk menjaga keamanan kepada Dewan Menteri yang berisi formula, kelembagaan, dan implementasinya. Dewan Menteri harus memberikan perhatian prioritas kepada keputusan NSC. Keanggotaan NSC terdiri atas Perdana Menteri, Kepala Staf Angkatan Bersenjata, Komandan Angkatan Darat, Komandan Angkatan Laut, Komandan Angkatan Udara, Komandan Jenderal Kepolisian, di bawah kepemimpinan Presiden. NSC berkembang menjadi jalan bagi militer untuk memberikan masukan dan mempengaruhi kehidupan politik terutama dengan alasan guna menjaga tatanan kehidupan sekuler nasional serta demokrasi di Turki. Lihat, *Ibid.*, hal. 3.

<sup>381</sup> *Ibid.*, hal. 9.

agama. Semua itu dilindungi oleh norma umum kebebasan keyakinan individu yang dijamin konstitusi. Pada akhir pembelaannya, Refah menyatakan bahwa *laicism* harus dimaknai berbeda dengan *atheism*. Article 4 program Partai Refah menyatakan bahwa *laicism* tidak memusuhi agama. Sebaliknya, merupakan prinsip yang dikembangkan dan dilaksanakan guna melindungi kebebasan beragama dan kebebasan keyakinan.<sup>382</sup>

Mahkamah Konstitusi Turki mempertimbangkan keberadaan prinsip *laicism* yang diartikulasikan dalam Pembukaan Konstitusi Turki.<sup>383</sup> Prinsip tersebut merupakan bagian dari prinsip Atatürk yang telah menjadi dasar pengembangan demokrasi. Oleh karena itu, agama harus diselamatkan dari politisasi, dari menjadi alat pemerintahan, dan tetap berada pada wilayah kesadaran rakyat. Agama adalah wilayah privat warga negara berupa keyakinan yang tidak boleh dikontaminasi oleh wilayah politik. Di sisi lain, kehidupan politik yang dicampur dengan kehidupan agama akan melahirkan perpecahan kesatuan nasional berdasarkan *laicism* dan demokrasi modern. Kehidupan yang mencampurkan antara budaya dan politik adalah kehidupan sosial “non-modern”. Suatu bangsa modern adalah hasil dari menyelamatkan politik dari agama. Bangsa modern inilah yang memunculkan kesatuan. Mengingat aktivitas Partai Refah telah menentang *laicism* dan mengancam kesatuan yang berarti mengancam kemajuan dan demokrasi, maka Mahkamah memutuskan pembubaran Partai Refah.<sup>384</sup>

#### **2.5.5.2. Pembubaran Partai Thai Rak Thai (2006) di Thailand**

Salah satu kasus pembubaran partai politik terbaru di wilayah Asia Tenggara adalah pembubaran Partai Thai Rak Thai (TRT) pimpinan mantan Perdana Menteri Thailand Thaksin Shinawatra. Pembubaran tersebut merupakan rangkaian dari kemelut politik di Thailand yang diawali oleh pembubaran

<sup>382</sup> Case No. 1997/1, Official Gazette, p. 50. *Ibid.*, hal. 10.

<sup>383</sup> Paragraf 4 Pembukaan Konstitusi Turki adalah sebagai berikut, “*The recognition that no protection shall be afforded to thoughts or opinions contrary to Turkish national interests, the principle of the indivisibility of the existence of Turkey with its State and territory, Turkish historical and moral values or the nationalism, principles, reforms and modernism of Atatürk and that, as required by the principle of secularism, there shall be no interference whatsoever of the sacred religious feelings in State affairs and politics;*”

<sup>384</sup> *Ibid.*, hal. 11-12. Putusan ini juga diajukan kepada Pengadilan HAM Eropa. Namun Putusan Mahkamah Konstitusi Turki dinyatakan tidak melanggar European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. ECHR menyatakan bahwa multijudicial system yang didukung oleh Partai Refah akan menciptakan diskriminasi antar individu berdasarkan agama. Hal itu tidak konsisten dengan prinsip demokrasi. Ayres, *Op Cit.*

parlemen oleh Perdana Menteri Thaksin. Peristiwa tersebut diikuti pemilihan umum yang dipercepat, serta kudeta militer hingga pembubaran Partai TRT oleh Mahkamah Konstitusi Thailand.

Wewenang Mahkamah Konstitusi Thailand untuk membubarkan partai politik diatur dalam Pasal 63 Konstitusi Thailand Tahun 1997 dan Undang-Undang Partai Politik Thailand 1998. Yang menjadi pemohon adalah Jaksa Agung atas usulan atau permintaan siapa saja yang mengetahui ada anggota atau partai politik itu sendiri membahayakan negara dan konstitusi.<sup>385</sup>

Krisis politik Thailand diawali dengan menurunnya legitimasi politik Perdana Menteri Thaksin yang mendapat serangan dari pihak oposisi. Pemerintahan Thaksin dituding penuh dengan praktik korupsi dan kolusi serta kebijakan privatisasi yang merugikan. Salah satunya adalah penjualan separuh saham perusahaan BUMN telekomunikasi terbesar di Thailand, Shin Corp., kepada perusahaan Singapura, Temasek Holdings Ltd. Kebijakan tersebut menimbulkan gelombang besar demonstrasi dari pihak oposisi yang didukung oleh kalangan militer.<sup>386</sup>

Di dalam parlemen, anggota dari partai oposisi melakukan aksi boikot sehingga parlemen tidak dapat melakukan sidang. Menghadapi hal tersebut, Perdana Menteri Thaksin membubarkan parlemen dan menyelenggarakan pemilihan umum pada 2 April 2006. Pemilu itu diharapkan dapat menyelesaikan konflik politik dan mengembalikan legitimasi pemerintahan. Pemilihan umum seharusnya baru digelar pada tahun 2009. Namun pemilihan tersebut diboikot oleh pihak oposisi, sehingga pemilihan umum terancam gagal dilakukan karena jumlah calon yang mendaftar tidak mencukupi ketentuan minimum.<sup>387</sup> Akhirnya, pemilihan tersebut tetap dapat dilaksanakan yang diikuti oleh partai TRT dan beberapa partai kecil. Partai TRT memenangi pemilihan umum dengan perolehan kursi mayoritas di parlemen.

Penyelenggaraan pemilihan umum ternyata tidak dapat meredakan konflik politik. Krisis politik di Thailand meningkat setelah kudeta militer menggulingkan kekuasaan Perdana Menteri Thaksin pada 19 September 2006. Pasca kudeta, rejim

<sup>385</sup> Mukthie Fadjjar, *Op. Cit.*, hal. 216-217

<sup>386</sup> AFP/Rtr/Imam Gem, Junta Thailand Terus Didemo, *Harian Sindo Edisi Sore*, Jum'at, 08/06/2007.

<sup>387</sup> Thailand Constitutional Court Voids Election Results, <http://jurist.law.pitt.edu/thisday/thailand-constitutional-court-voids.php.htm>, May 08, 2006.

militer memberlakukan konstitusi transisi yang dibuat oleh Council for Democratic Reform (CDR) yang selanjutnya menjadi Council for National Security (CNC) beranggotakan para perwira militer. Dalam Konstitusi tersebut, Mahkamah Konstitusi memiliki wewenang membubarkan partai politik dengan alasan melakukan kecurangan dalam pemilihan umum. Pembubaran partai politik juga disertai larangan berpolitik bagi pimpinan dan anggota utama partai selama lima tahun. Mahkamah Konstitusi yang mengadili kasus pembubaran TRT adalah Mahkamah Konstitusi yang dibentuk CDR setelah Mahkamah Konstitusi lama dibubarkan oleh CDR pasca kudeta.<sup>388</sup>

Setelah pelaksanaan Pemilu 2 April 2006, Kejaksaan Thailand mengajukan tuntutan pembubaran lima partai politik kepada Mahkamah Konstitusi karena dugaan melakukan kecurangan dalam pemilu. Kecurangan tersebut dipandang melanggar konstitusi dan merusak sendi-sendi demokrasi, serta melanggar undang-undang kepartaian. Kelima partai politik tersebut adalah Thai Rak Thai, Demokrat, Phaen Din Thai, Pattana Chart Thai, dan Prachatippatai Kao Na.<sup>389</sup>

Dalam putusan Mahkamah Konstitusi yang diucapkan pada 30 Mei 2007, Partai TRT dinyatakan terbukti bersalah melakukan kecurangan dalam pemilu. Partai TRT telah membayar dua partai kecil, yaitu partai Pattana Chart Thai dan Pandin Thai untuk ikut dalam pemilihan umum yang diboikot pihak oposisi, terutama oleh Partai Demokrat. Hal itu menyebabkan terpenuhinya suara minimum untuk pelaksanaan pemilu. Tindakan itu dinilai bertentangan dengan prinsip utama pemerintahan demokratis dan tidak menghormati hukum nasional Thailand. Sedangkan Partai Demokrat dan Prachatippatai Kao Na yang juga dituntut, dinyatakan bebas dari semua tuduhan kecurangan dan tidak dibubarkan.<sup>390</sup>

Di samping membubarkan Partai TRT, putusan tersebut juga membubarkan Partai Pattana Chart Thai dan Pandin Thai. Selain itu, 111 pengurus Partai TRT, 19 pengurus Partai Pattana Chart Thai, dan 3 pengurus Partai Pandin

<sup>388</sup> Chen Feng, Thailand Awaits Landmark Ruling on Parties' Dissolution Amid Anxiety, *www.chinaview.cn*, 2007-05-30.

<sup>389</sup> OAG Proposes Dissolution of Democrat, Thai Rak Thai, 3 Other Parties, *www.nationmultimedia.com*, 2007-05-30.

<sup>390</sup> Summary of the Decision of the Constitutional Tribunal Case Group 2, Decision no. 1-2/2550, Dated 30 May B.E. 2550, <http://www.concourt.or.th/download/news/Party2.pdf>, 4/9/2007.

Thai dikenakan sanksi tidak boleh melakukan kegiatan politik termasuk memilih dan dipilih untuk waktu lima tahun. Partai yang dibubarkan tersebut tidak dapat dibentuk lagi, dan pengurus yang dikenakan sanksi dilarang membentuk partai baru.<sup>391</sup>

### **2.5.5.3. Pembubaran Socialist Reich Party (1952) dan Communist Party (1956) di Jerman**

Berdasarkan Article 21 Konstitusi Jerman, partai politik dalam sistem politik Jerman berkedudukan tidak hanya sebagai organisasi sosial politik, tetapi ditempatkan sebagai salah satu organ konstitusional. Hal itu ditegaskan dalam pendapat hukum Mahkamah Konstitusi Jerman pada kasus *Schleswig-Holstein Voters' Association*.<sup>392</sup>

Berdasarkan ketentuan Konstitusi Jerman, suatu partai politik dapat dinyatakan bertentangan dengan konstitusi oleh Mahkamah Konstitusi<sup>393</sup> berdasarkan tujuan atau perilaku pengikutnya yang tidak sesuai atau berupaya menghapuskan tatanan dasar demokrasi. Selain itu juga karena membahayakan eksistensi negara Republik Federal Jerman.<sup>394</sup> Permohonan pembubaran partai politik dapat diajukan oleh Bundestag, Bundesrat, Pemerintah Federal, serta Pemerintah Negara Bagian tertentu.<sup>395</sup> Di antara kasus-kasus pembubaran partai politik yang banyak mendapat perhatian adalah pembubaran Socialist Reich Party (SRP) pada 1952 dan Communist Party of Germany (KPD<sup>396</sup>) pada 1956.

SRP dibubarkan karena terbukti memiliki struktur, tujuan, program, dan aktivitas mirip dengan partai Nazi yang berupaya menghancurkan nilai-nilai dasar demokrasi tertinggi dalam konstitusi. Putusan tersebut didasarkan pada beberapa fakta dan argumentasi yang mendukung pendapat bahwa SRP adalah bentuk baru dari partai Nazi yang mengancam demokrasi. Mahkamah Konstitusi Jerman menemukan bukti-bukti surat bahwa hampir semua pemimpin SRP adalah mantan anggota Nazi dengan berbagai posisi, seperti sebagai anggota SS dan SA. Pemimpin SRP juga secara aktif mencari mantan anggota Nazi lain untuk

<sup>391</sup> Summary of the Decision of the Constitutional Tribunal Case Group 1, <http://www.concourt.or.th/download/news/Party1.pdf>, 4/9/2007.

<sup>392</sup> Kommers, *Op. Cit.*, hal. 202.

<sup>393</sup> Kewenangan ini juga disebutkan dalam Article 13 Bundesverfassungsgerichts-Gezets.

<sup>394</sup> Article 21 Para 2 Konstitusi Jerman.

<sup>395</sup> *Ibid*, Article 43.

<sup>396</sup> Kommunistische Partei Deutschlands.

dijadikan sebagai pemimpin dan anggota SRP. Pihak SRP menyatakan bahwa partai yang lain juga mencoba mendaftar mantan anggota Nazi. Namun Mahkamah menyatakan bahwa apa yang dilakukan oleh SRP tidak sekadar mendaftar, tetapi hal itu dimaksudkan untuk mendapatkan kembali pengaruh secara sistematis dan menempatkannya sebagai lingkaran inti SRP. Para mantan anggota Nazi tersebut menduduki posisi kunci dalam SRP. Namun demikian pembubaran tidak dapat dilakukan hanya berdasarkan keinginan saja atau baru sebagai potensi.<sup>397</sup>

Di sisi lain, organisasi SRP memiliki banyak kemiripan dengan partai Nazi.<sup>398</sup> Struktur internalnya tidak menerapkan prinsip demokrasi yang tersusun secara *bottom up* dan melibatkan anggota dalam pembuatan keputusan. Struktur SRP mengharuskan adanya kepatuhan absolut kepada pemimpin partai dengan otoritas yang dibuat secara *top down*. Berdasarkan Anggaran Dasar SRP, yang diterima sebagai anggota hanya yang benar-benar berjuang untuk partai. SRP tidak menerima aparat pengadilan, *political prosecutees*<sup>399</sup>, dan orang dengan kejahatan serius, serta orang yang terlibat dalam kasus 20 Juli.<sup>400</sup>

Fakta-fakta tersebut oleh Mahkamah dipandang sebagai bukti bahwa SRP dijalankan dengan cara diktator. Hal itu ditambah dengan pendirian organisasi yang berafiliasi kepada SRP. Organisasi itu adalah *Reichsfront* yang sama dengan SS<sup>401</sup> dipandang sebagai kelompok pasukan elit Nazi, serta *Reichsjugend* dan *Frauenbund* yang mencerminkan penerapan prinsip-prinsip *Fuhrer*. Struktur dan prinsip organisasi tersebut diupayakan untuk menjadi struktur dan prinsip nasional sehingga SRP bertujuan menghilangkan tatanan dasar demokrasi. Bukti lain yang ada adalah bahwa program SRP menunjukkan adanya kepercayaan terhadap

<sup>397</sup> Kommers, *Op. Cit.*, hal. 225.

<sup>398</sup> Partai Nazi adalah Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei, yang sering disingkat NSDAP.

<sup>399</sup> Adalah anggota kelompok perlawanan dan partai oposisi yang pernah dituntut pada masa Hitler berkuasa. *Ibid*, hal. 225-226.

<sup>400</sup> Menunjuk pada sekelompok tentara yang dipimpin oleh Kolonel Claus Graf Schenk von Stauffenberg, yang mencoba membunuh Hitler pada 20 Juli 1944 dengan menempatkan bom di Timur Prusia. *Ibid*.

<sup>401</sup> SS adalah kependekan dari *Schutzstaffel*. SS didirikan pada 1925 sebagai unit penjaga pribadi Adolf Hitler. Di bawah kepemimpinan Heinrich Himmler, antara 1929 hingga 1945, SS tumbuh dari pasukan paramiliter kecil menjadi salah satu organisasi terbesar dan paling berkuasa dalam organisasi Nazi Jerman. Nazi menempatkan SS sebagai unit khusus penjaga partai. Seluruh personel SS dipilih berdasarkan prinsip pemurnian ras dan loyalitas mutlak pada partai Nazi. SS memiliki dua sayap, yaitu sayap politik yang disebut Allgemeine-ss, dan sayap militer yang bernama Waffen-SS.

mitologi superioritas ras Jerman, semangat anti semit, serta penerimaan pada ide negara otoritarian.<sup>402</sup>

Awal tahun proses pembubaran SRP sebenarnya bersamaan dengan pengajuan pembubaran KPD oleh Pemerintah Negara Bagian Adenauer, yaitu pada 1951. Namun kasus pembubaran KPD belum dapat diputus hingga 1956. Penundaan putusan tersebut karena Mahkamah menganggap bahwa pengajuan permohonan terlalu prematur. Selain itu, akan lebih baik jika membiarkan partai tersebut bubar dengan sendirinya karena seleksi politik dibanding membubarkannya dengan putusan hukum. KPD hanya mendapatkan 2,3 persen suara secara nasional pada pemilu 1953, dan sudah tidak mendapat dukungan lagi pada pemilu 1956. Namun demikian pemerintah tidak mencabut kasus tersebut.<sup>403</sup>

Mahkamah Konstitusi Jerman memutus pembubaran KPD pada 17 Agustus 1956. Dalam putusannya, Mahkamah memberikan analisis yang mendalam terhadap sejarah komunisme Jerman, ideologi Marxisme-Leninisme, serta meneliti struktur, kepemimpinan, kampanye, serta gaya politik KPD. Mahkamah menemukan bukti bahwa KPD memiliki tujuan dan aktivitas yang bertentangan dengan sistem konstitusional. Walaupun demikian, dalam menafsirkan Article 21 Mahkamah menolak anggapan bahwa aktivitas illegal atau tindakan konkret menghapus tatanan demokratis dibutuhkan untuk menghilangkan status konstitusional partai. Hal itu tidak cukup sebagai dasar pelarangan suatu partai politik. Hal yang penting adalah apakah suatu partai memiliki tujuan tetap yang secara terus menerus memerangi tatanan dasar demokrasi. Tujuan itu harus diwujudkan dalam tindakan politik yang benar-benar terencana. Hal itu dapat dilihat dari program, pernyataan resmi, pernyataan pemimpin partai, serta bahan-bahan pelatihan dan pendidikan partai. Berdasarkan materi dalam bukti-bukti tersebut, Mahkamah Konstitusi Jerman menyatakan bahwa KPD adalah partai politik yang bertentangan dengan konstitusi sebagaimana dimaksud Article 21 Konstitusi Jerman.<sup>404</sup>

Seperti halnya pada kasus SRP, Mahkamah Konstitusi Jerman memerintahkan pembubaran KPD dan penyitaan segala aset-asetnya. Pembubaran

---

<sup>402</sup> *Ibid.*, hal. 226-227.

<sup>403</sup> *Ibid.*, hal. 227.

<sup>404</sup> *Ibid.*, hal. 228.

itu merupakan konsekuensi dari putusan pengadilan yang menyatakan partai tersebut bertentangan dengan konstitusi. Konsekuensi lain dari pembubaran itu adalah, SRP maupun KPD kehilangan kursinya baik di parlemen federal maupun parlemen negara bagian.<sup>405</sup>

Berdasarkan uraian kasus pembubaran partai politik di Turki, Thailand, dan Jerman tersebut dapat dilihat bahwa pembubaran partai politik diputuskan oleh Mahkamah Konstitusi sesuai dengan pedoman Venice Commission.<sup>406</sup> Pembubaran tersebut didasarkan pada pelanggaran konstitusional yang dilakukan oleh partai politik seperti diatur oleh konstitusi negara masing-masing. Namun terdapat perbedaan jenis pelanggaran yang menjadi dasar pembubaran partai politik.

Venice Commission menentukan bahwa sebelum meminta lembaga yudisial yang berwenang untuk membubarkan partai, pemerintah harus menilai dengan memperhatikan situasi negara apakah partai tersebut menjadi ancaman bagi kebebasan, tatanan demokrasi, dan hak-hak individu. Upaya pembubaran tersebut juga harus didasarkan pada bukti bahwa suatu partai politik mengejar tujuan politik dengan cara yang tidak konstitusional. Terhadap hal tersebut terdapat perbedaan penerapan di ketiga negara. Dalam kasus pembubaran HEP dan Refah Party di Turki, pelanggaran yang menjadi alasan pembubaran adalah program dan aktivitas partai yang dianggap membahayakan prinsip sekularisme yang dianut oleh konstitusi Turki, walaupun hal itu dilakukan tidak dengan cara kekerasan yang bertentangan dengan konstitusi. Di Jerman, alasan pembubaran SRP dan KPD adalah struktur internal dan aktivitas partai yang tidak demokratis dan dipandang membahayakan tatanan demokrasi nasional. Sedangkan di Thailand, tindakan yang dipandang melanggar prinsip demokrasi dan aturan hukum adalah melakukan kecurangan berupa penyuapan kepada partai politik lain untuk mengikuti pemilihan umum agar memenuhi persyaratan dilaksanakannya pemilihan umum tersebut.

Dari kasus-kasus pembubaran partai politik tersebut, dapat dilihat bahwa terdapat persamaan dan perbedaan akibat hukum pembubaran partai politik.

---

<sup>405</sup> *Ibid.*, hal 229.

<sup>406</sup> European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Guideline on Prohibition and Dissolution, *Op. Cit.*

Akibat hukum yang sama adalah penyitaan harta kekayaan partai oleh negara dan hilangnya kursi parlemen yang dimiliki oleh partai politik yang dibubarkan tersebut, serta larangan mendirikan partai politik yang sama atau partai politik pengganti. Sedangkan perbedaannya adalah sanksi politik terhadap pengurus atau anggota. Di Turki, pengurus dan anggota partai politik yang dibubarkan tidak boleh mendirikan dan menjadi anggota atau pengurus partai selama waktu lima tahun. Di Thailand, selain memutuskan pembubaran partai politik, Mahkamah Konstitusi juga menjatuhkan sanksi larangan melakukan kegiatan politik, termasuk memilih dan dipilih, dalam waktu lima tahun kepada sejumlah pengurus partai politik yang dibubarkan. Sanksi tersebut tidak terdapat dalam pembubaran SRP dan KDP di Jerman.