

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. LATAR BELAKANG

Kehidupan ketatanegaraan Indonesia mengalami dinamika dan perubahan cepat sejak bergulirnya reformasi setelah kekuasaan Orde Baru berakhir. Salah satu dinamika yang terjadi adalah demokratisasi politik yang ditandai oleh lahir dan menguatnya peran partai politik dalam kehidupan bernegara.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik¹, hak membentuk partai politik diakui setelah dikekang selama Orde Baru. Muncul 141 partai politik yang mendaftarkan diri ke Departemen Kehakiman dan HAM². Dari jumlah tersebut, 48 partai politik yang memenuhi kualifikasi dan mengikuti pemilu yang diselenggarakan pada 7 Juni 1999³. Pada pemilu 2004, partai politik diatur dengan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik. Pemilu 2004 diikuti oleh 24 partai politik. Di samping itu, terdapat 26 partai politik yang tidak lolos verifikasi Komisi Pemilihan Umum (KPU), 58 partai politik yang tidak memenuhi syarat sebagai badan hukum partai, dan 153 partai politik yang dibatalkan status badan hukumnya⁴.

Setelah pemilu 2004, hingga awal 2008 terdapat 107 partai politik yang telah mengajukan pendaftaran pendirian kepada Departemen Hukum dan HAM dan terdapat 24 partai politik yang dinyatakan lolos verifikasi badan hukum.⁵ Selain itu, berdasarkan Pasal 316 huruf d Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, partai-partai yang

¹ Republik Indonesia, *Undang-Undang Tentang Partai Politik*, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999, Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 22, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3809.

² Profil Partai Politik Peserta Pemilu 1999. http://www.kpu.go.id/ProPartai/1999/partai_1999.shtml, 4 September 2006.

³ Aisyah Aminy, *Pasang Surut Peran DPR – MPR 1945 – 2004*, (Jakarta: Yayasan Pancur Siwah, 2004), hal. 347.

⁴ Tim Litbang Kompas, *Partai-partai Politik Indonesia; Ideologi dan Program 2004 – 2009*, (Jakarta: Kompas, 2004), hal. 457 – 497. Walaupun demikian, banyaknya partai politik tersebut menurut Maswadi Rauf merupakan perkembangan tanpa kendali yang dipaksakan oleh tokoh-tokoh politik untuk memenuhi tuntutan sebagai partai nasional. Padahal, banyak di antara partai-partai yang muncul pada awal reformasi sesungguhnya tidak layak disebut sebagai partai politik. Lihat, Maswadi Rauf, “Perkembangan UU Bidang Politik Pasca Amandemen UUD 1945”. Makalah disampaikan dalam Seminar dan Lokakarya Pembangunan Hukum Nasional VIII yang diselenggarakan oleh BPHN. Denpasar, 14 – 18 Juli 2003, hal. 9.

⁵ Data dari Sub Direktorat Hukum Tata Negara, Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum, Departemen Hukum dan HAM, <http://www.depukumham.go.id>, 23/04/2008.

memperoleh kursi di DPR dapat mengikuti pemilu 2009. Jumlah partai yang memperoleh kursi di DPR saat ini adalah 16 partai politik.⁶

Namun ketentuan tersebut atas permohonan beberapa partai politik dinyatakan oleh Mahkamah Konstitusi bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat.⁷ Pada awalnya keseluruhan jumlah partai politik peserta Pemilu 2009 yang diumumkan oleh KPU pada 7 Juli 2008 adalah sebanyak 34 partai politik dan ditambah enam partai politik lokal di Aceh sehingga keseluruhan adalah 40 partai politik. Berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi, empat partai politik⁸ mengajukan gugatan terhadap keputusan KPU ke PTUN Jakarta untuk dapat mengikuti pemilihan umum. Gugatan tersebut dikabulkan dan dilaksanakan oleh KPU sehingga peserta pemilihan umum bertambah 4 menjadi 44 partai politik. Setelah mengabulkan gugatan ke-4 partai politik tersebut, PTUN Jakarta juga mengabulkan gugatan Partai Republikku. Namun demikian, terhadap putusan tersebut KPU mengajukan banding ke PTUN Jakarta karena Partai Republikku tidak lolos verifikasi.⁹

Sebagai negara demokrasi, peran partai politik saat ini dan di masa mendatang akan semakin penting dalam kehidupan bangsa Indonesia. Hal itu karena negara demokrasi memang dibangun di atas sistem kepartaian.¹⁰ Partai politik adalah salah satu perwujudan hak atas kemerdekaan berserikat yang terkait erat dengan kebebasan mengeluarkan pendapat serta kebebasan berfikir dan berkeyakinan. Hak-hak tersebut merupakan sarana bagi warga negara untuk berpartisipasi dalam pemerintahan sehingga jaminan hak-hak tersebut merupakan prasyarat demokrasi.

⁶ Penetapan Perolehan Jumlah Kursi Partai Politik dan Calon Terpilih Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Pemilihan Umum Tahun 2004, http://www.kpu.go.id/Anggota_DPR/Anggota_DPR.htm, 4/3/2008.

⁷ Republik Indonesia, *Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, Undang-Undang No. 10 Tahun 2008, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 51, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4836. Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 12/PUU-VI/2008, yang dibacakan pada 10 Juli 2008, ketentuan Pasal 316 huruf d Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat.

⁸ Keempat partai politik tersebut adalah Partai Syarikat Islam (PSI), Partai Buruh, Partai Persatuan Nahdatul Ummah Indonesia (PPNUI), dan Partai Merdeka. KN/OL-06, "Gugatan Empat Parpol: KPU Terima Salinan Putusan PTUN", *Media Indonesia*, 15 Agustus 2008.

⁹ Faw/KN*/P-1, "Peserta Pemilu 2009 Membengkak Jadi 44", *Media Indonesia*, 18 Agustus 2008.

¹⁰ Harold J. Laski, *A Grammar of Politic*, Eleventh Impression, (London: George Allen & Unwin Ltd, 1951), hal. 312.

Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), partai politik makin diakui sebagai bagian dari tata kehidupan bernegara. Hal itu dapat dilihat pada ketentuan Pasal 22E Ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan sebagai berikut.

Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.

Berdasarkan ketentuan tersebut ditentukan bahwa peserta pemilihan umum untuk memilih anggota DPR dan DPRD adalah partai politik.¹¹ Selain itu, Pasal 6A UUD 1945 juga menetapkan bahwa pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dilakukan secara langsung oleh rakyat yang pasangan calonnya diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik.¹² Ketentuan dalam Pasal 6A Ayat (1) UUD 1945 adalah sebagai berikut.

Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.

Bahkan, berdasarkan Pasal 56 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah juga dilakukan secara langsung oleh rakyat dari pasangan calon yang diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik¹³, selain calon perseorangan yang juga dapat mengikuti pemilihan kepala daerah berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-V/2007.¹⁴

¹¹ Pada saat itu, ketentuan lebih lanjut untuk pemilihan umum anggota DPR, DPRD, DPD, diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 37, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4277. Saat ini yang berlaku adalah Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008.

¹² Ketentuan lebih lanjut untuk pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden diatur dalam *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Presiden Dan Wakil Presiden*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 93, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4311. Saat ini ketentuan yang berlaku adalah Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Berdasarkan ketentuan tersebut pencalonan Presiden dan Wakil Presiden dilakukan melalui mekanisme kepartaian. Lihat Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, (Jakarta: Yarsif Watampone, 2003), hal. 45, *footnote* no. 98.

¹³ Republik Indonesia, *Undang-Undang Tentang Pemerintahan Daerah*, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437.

¹⁴ Putusan ini menyatakan Pasal 56 Ayat (2), Pasal 59 Ayat (1) sepanjang mengenai frasa yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik”, Pasal 59 Ayat (2) sepanjang mengenai frasa “sebagaimana dimaksud pada ayat (1)”, dan Pasal 59 Ayat (3) sepanjang mengenai frasa “Partai politik atau gabungan partai politik wajib”, frasa “yang seluas-luasnya”, dan frasa “dan selanjutnya memproses bakal calon dimaksud”, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Putusan ini ditindaklanjuti oleh pembentuk undang-undang

Partai politik merupakan salah satu bentuk perwujudan kebebasan berserikat sebagai salah satu prasyarat berjalannya demokrasi. Kebebasan berserikat lahir dari kecenderungan dasar manusia untuk hidup bermasyarakat dan berorganisasi baik secara formal maupun informal. Kecenderungan demikian itu merupakan suatu keniscayaan (*organizational imperatives*).¹⁵ Kecenderungan bermasyarakat yang pada prinsipnya adalah kehidupan berorganisasi timbul untuk memenuhi kebutuhan dan kepentingan-kepentingan yang sama dari individu-individu serta untuk mencapai tujuan bersama berdasarkan persamaan pikiran dan hati nurani.¹⁶

Kecenderungan berorganisasi dalam perkembangannya menjadi salah satu kebebasan dasar manusia yang diakui secara universal sebagai bagian dari hak asasi manusia dengan istilah kemerdekaan berserikat (*freedom of association*). Tanpa adanya kemerdekaan berserikat, harkat kemanusiaan dapat berkurang karena dengan sendirinya seseorang tidak dapat mengekspresikan pendapat menurut keyakinan dan hati nuraninya. Kemerdekaan berserikat telah diakui dalam instrumen hukum internasional yaitu Article 20 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia, Article 21 dan 22 Konvenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik, dan Article 5 d (ix) Konvenan Pemberantasan Diskriminasi Rasial. Kemerdekaan berserikat semakin penting karena terkait dengan diakuinya hak-hak politik seperti hak memilih (*the right to vote*), hak berorganisasi (*the right of association*), hak atas kebebasan berbicara (*the right of free speech*), dan hak persamaan politik (*the right to political equality*).¹⁷

dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah untuk memberikan landasan hukum bagi calon perseorangan sesuai dengan Putusan Mahkamah Konstitusi.

¹⁵ Jimly Asshiddiqie, *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik, dan Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hal. 44.

¹⁶ Kecenderungan berorganisasi ini menjadi salah satu bagian dari teori perjanjian sosial yang dikemukakan baik oleh John Locke maupun J.J. Rousseu. Lihat, George H. Sabine, *A History Of Political Theory*, Third Edition, (New York-Chicago-San Fransisco-Toronto-London; Holt Rinehart And Winston, 1961), hal. 517-541, 575-596; Sedangkan pentingnya kebebasan nurani (*Freedom of Conscience*) bagi harkat manusia dan kemanusiaan dikemukakan oleh Nurcholish Madjid dalam tulisan berjudul “Kebebasan Nurani (*Freedom of Conscience*) Dan Kemanusiaan Universal sebagai Pangkal Demokrasi, Hak Asasi dan Keadilan”, dalam Elza Peldi Taher (ed.), *Demokratisasi Politik, Budaya Dan Ekonomi; Pengalaman Indonesia Masa Orde Baru*, (Jakarta: Paramadina, 1994), hal. 123-144.

¹⁷ Richard H. Pildes, “The Constitutionalization of Democratic Politics”, *Harvard Law Review*, Vol. 118:1, 2004, hal. 18-19.

Demokrasi adalah pemerintahan oleh rakyat yang mempresuposisikan bahwa dalam suatu organisasi negara rakyatlah yang berdaulat.¹⁸ Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut ketentuan Undang-Undang Dasar. Sementara itu, Pasal 1 Ayat (3) UUD 1945 menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Kedua ketentuan tersebut mengandung arti bahwa Negara Indonesia menganut prinsip *constitutional democracy* atau negara hukum yang demokratis¹⁹. Berdasarkan prinsip tersebut, hukumlah yang merupakan kekuasaan tertinggi dalam penyelenggaraan negara atau yang dikenal dengan prinsip *the Rule of Law, and not of Man*, termasuk dalam hal menjalankan demokrasi. Sebaliknya, dalam negara hukum yang demikian itu harus terdapat jaminan bahwa hukum dibangun dan ditegakkan menurut prinsip demokrasi. Oleh karena itu, prinsip supremasi hukum itu sendiri berasal dari prinsip kedaulatan rakyat²⁰.

Demokrasi berdiri berdasarkan logika persamaan dan gagasan bahwa pemerintahan memerlukan persetujuan dari yang diperintah. Persetujuan memerlukan perwakilan yang hanya dapat diperoleh melalui pemilihan umum. Gagasan tersebut merupakan pondasi yang menjadi dasar perkembangan demokrasi.²¹ Dari sisi etika politik, demokrasi terkait dengan masalah legitimasi kekuasaan. Satu-satunya legitimasi kekuasaan yang sah adalah legitimasi demokratis, bukan kepercayaan ideologis ataupun keahlian khusus suatu kelompok baik elitis maupun teknokratis²².

Berdasarkan persamaan semua warga masyarakat, tidak ada satu kelompok pun yang berhak untuk memerintah orang lain, kecuali berdasarkan penugasan dan persetujuan masyarakat. Keyakinan itulah yang menjadi inti kedaulatan

¹⁸ Wirjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Ilmu Negara dan Politik*, Cetakan ke-2, (Bandung: PT. Eresco Jakarta, 1981), halaman 22 – 23.

¹⁹ Jimly Asshiddiqie, Konsolidasi Naskah UUD 1945, *op cit.*, hal. 4, footnote no. 3. UUD 1945 sebelum dilakukan perubahan juga menganut prinsip kedaulatan rakyat tetapi dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR. Lihat Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi Dan Pelaksanaannya Di Indonesia*, (Jakarta: PT Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994), hal. 59 – 105.

²⁰ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Kerjasama Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004), hal. 56.

²¹ Robert A. Dahl, *Perihal Demokrasi: Menjelajah Teori dan Praktek Demokrasi Secara Singkat*, Judul Asli: *On Democracy*, Penerjemah: A. Rahman Zainuddin, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1999), hal. 2.

²² Franz Magnis-Suseno, *Etika Politik; Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, Cetakan Kelima, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 1999), hal. 289 – 290.

rakyat. Kedaulatan rakyat berdasarkan atas hak setiap orang menentukan diri sendiri dan untuk turut serta dalam proses pengambilan keputusan.²³

Perwakilan yang konstitusional merupakan cara melaksanakan demokrasi. Hal itu disebut oleh Robert A. Dahl dengan istilah Poliarki (*Poliarchy*).²⁴ Demokrasi perwakilan modern merupakan bentuk demokrasi dalam skala besar yang membutuhkan lembaga politik tertentu sebagai jaminan terlaksananya demokrasi.²⁵

Dalam demokrasi perwakilan, fungsi pemerintahan dialihkan dari warga negara kepada organ-organ negara. Hak menentukan nasib sendiri dalam demokrasi dibatasi oleh prosedur untuk membentuk dan memilih organ itu. Karena itu, Pemerintahan demokrasi modern sering disebut sebagai “*government by consent*”²⁶. Hans Kelsen menyatakan:²⁷

The democratic form of nomination is election. The organ authorized to create or execute the legal norms is elected by subjects whose behavior is regulated by these norms.

Internasional Commission of Jurist dalam konferensinya di Bangkok pada 1965 merumuskan pengertian *representative government* sebagai berikut.²⁸

Representative government is a government deriving its power and authority from the people which power and authority are exercised through representative freely chosen and responsible to them.

Suatu pemerintahan perwakilan membutuhkan mekanisme untuk mengekspresikan keinginan yang diwakili sehingga hak kebebasan berserikat dan mengeluarkan pendapat diakui sebagai hak asasi manusia yang penting. Partai politik adalah salah satu wujud pelaksanaan hak tersebut demi berjalannya demokrasi. Melalui institusi partai politik modern yang terstruktur, adanya pemilihan umum berkala, dan beroperasinya kelompok-kelompok penekan, demokrasi berjalan sebagai suatu mekanisme atau “*an institutional arrangement*”

²³ *Ibid.*

²⁴ Dahl, *Op. Cit.*, hal. 125.

²⁵ *Ibid.*, hal. 118.

²⁶ G. Lowell Field, *Governments In Modern Society*, (New York.Toronto.London: McGraw – Hill Book Company, Inc., 1951), hal. 291.

²⁷ Hans Kelsen, *General Theory Of Law And State*, Translated by: Anders Wedberg, (New York: Russell & Russell, 1961), hal. 289.

²⁸ Sri Soemantri M., *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Cetakan VI, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1989), hal. 12.

for arriving at political decisions by means of competitive struggle for the people's vote".²⁹

Di Indonesia, keberadaan partai politik muncul bersamaan dengan berkembangnya hak mengemukakan pikiran dan pendapat. Setelah melalui perjuangan bersenjata, upaya mencapai kemerdekaan dilakukan melalui pembentukan organisasi seperti Budi Utomo (1908) di Jakarta dan *Indische Vereeniging* (1909) di Belanda. Bahkan, juga terdapat partai politik yang merupakan "cabang" partai politik di Belanda seperti *Indische Sociaal Democratische Partij* (ISDP) dan *de Indische Sociaal Democratische Vereniging* (ISDV). Pada paruh kedua dekade ketiga abad kesembilan belas muncul berbagai partai politik seperti Sarekat Islam (SI) dan Partai Nasionalis Indonesia (PNI), yang disusul oleh partai-partai lain seperti PSII, PII, dan Partindo. Berbagai organisasi tersebut, baik yang bersifat politik, budaya maupun keagamaan, merupakan tanda telah adanya nasionalisme dan kesadaran hak berserikat dan mengeluarkan pendapat di kalangan tokoh nasional pada saat itu.³⁰

Pada awal kemerdekaan, para tokoh nasional telah menyadari pentingnya partai politik dalam kehidupan bernegara. Oleh karena itu, atas usul Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat (BP KNIP), dikeluarkan Maklumat Pemerintah 3 Nopember 1945 yang berisi pernyataan bahwa pemerintah menyukai adanya partai-partai politik. Disebutkan pula bahwa partai-partai politik diharapkan sudah terbentuk sebelum dilangsungkannya pemilihan anggota badan-badan perwakilan yang direncanakan pada Januari 1946.³¹ Setelah adanya Maklumat itu, terbentuklah sekitar 40 partai politik.³²

Dalam perkembangan praktik politik di Indonesia, juga telah terjadi pembubaran partai politik, pelarangan dan pembatasan. Pembubaran partai politik pertama kali terjadi pada masa pemerintahan Presiden Soekarno pasca Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Saat itu, Presiden Soekarno memandang partai politik menjadi penyakit yang lebih parah dari sekedar fanatisme kedaerahan dan

²⁹ Ricardo Blaug and John Schwarzmantel (eds.), *Democracy: a Reader*, (Edinburgh: Edinburgh University Press, 200), hal. 6 dan 157.

³⁰ Syamsuddin Haris, *Demokrasi Di Indonesia: Gagasan dan Pengalaman*, (Jakarta: LP3ES, 1994), hal. 64 – 70.

³¹ Pramoedya Ananta Toer, Koesalah Soebagyo Toer, dan Ediati Kamil, *Kronik Revolusi Indonesia*, Jilid I (1945), (Jakarta: KPG, 1999), hal. 131 dan 438.

³² Jimly Asshiddiqie, *Kemerdekaan Berserikat*, *Op. Cit.*, hal. 174.

kesukuan sehingga menyarankan para pemimpin partai politik untuk berunding guna mengubur partai-partai politik.³³

Pada 13 Desember 1959, dikeluarkan Penetapan Presiden (Penpres) Nomor 7 Tahun 1959 tentang Syarat-syarat dan Penyederhanaan Kepartaian. Sebagai tindak lanjut dari Perpres tersebut, dikeluarkan Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 13 Tahun 1960 tentang Pengakuan, Pengawasan dan Pembubaran Partai-Partai³⁴ yang selanjutnya diubah dengan Perpres Nomor 25 Tahun 1960³⁵. Peraturan tersebut diikuti dengan Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 128 Tahun 1961 tentang Pengakuan Partai-partai yang Memenuhi Perpres Nomor 13 Tahun 1960. Partai-partai yang diakui adalah PNI, NU, PKI, Partai Katolik, Partai Indonesia, Partai Murba, PSII, dan IPKI. Selain itu juga dikeluarkan Keppres Nomor 129 Tahun 1961 tentang Penolakan Pengakuan Partai-partai yang memenuhi Perpres Nomor 13 Tahun 1960. Partai-partai yang ditolak pengakuannya adalah PSII Abikusno, Partai Rakyat Nasional Bebas Daeng Lalo, dan Partai Rakyat Nasional Djodi Gondokusumo. Di samping itu, melalui Keppres 440 Tahun 1961 diakui pula Partai Kristen Indonesia (Parkindo) dan Persatuan Tarbiyah Islam (Perti).³⁶

Pada 17 Agustus 1960, diterbitkan Keppres Nomor 200/1960 dan Keppres Nomor 201 Tahun 1960 yang memerintahkan kepada Partai Masjumi dan PSI agar dalam jangka waktu 30 hari membubarkan diri. Jika hal itu tidak dipenuhi, akan dinyatakan sebagai partai terlarang. Akhirnya pimpinan Masjumi dan PSI membubarkan partai mereka.³⁷

Dalam perkembangannya, pembubaran partai politik terjadi pada 1966 terhadap Partai Komunis Indonesia. Pembubaran dan pernyataan sebagai partai terlarang dituangkan dalam TAP MPRS Nomor XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia, Pernyataan sebagai Organisasi Terlarang

³³ Maswadi Rauf, Partai Politik dalam Sistem Kepartaian di Indonesia Antara Kenyataan dan Harapan, Akbar Tandjung Institute, *Jurnal Politika*, Vol. 2, No. 2, Tahun 2006, hal. 11. Bandingkan dengan Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit.*, hal. 177-178.

³⁴ Republik Indonesia, *Peraturan Presiden tentang Pengakuan, Pengawasan, dan Pembubaran Partai-Partai*, Perpres Nomor 13 Tahun 1960, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 140 Tahun 1960.

³⁵ Republik Indonesia, *Peraturan Presiden tentang Perubahan Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 1960 tentang Pengakuan, Pengawasan, dan Pembubaran Partai-Partai*, Perpres Nomor 25 Tahun 1960. Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 139 Tahun 1960.

³⁶ Lihat M. Rusli Karim, *Perjalanan Partai Politik di Indonesia; Sebuah Potret Pasang-Surut*, Cetakan Ketiga, (Jakarta: Rajawali Press, 1993), hal. 149. Bandingkan dengan Jimly Asshiddiqie, *Kemerdekaan Berserikat*, *Op Cit.*, hal. 181-182.

³⁷ *Ibid.*, hal 181.

di Seluruh Wilayah Negara Republik Indonesia bagi Partai Komunis Indonesia dan Larangan Setiap Kegiatan untuk Menyebarkan atau Mengembangkan Fahaman atau Ajaran Komunisme/Marxisme-Leninisme.

Pada masa Orde Baru, memang tidak terjadi pembubaran partai politik. Namun, pada masa awal Orde Baru terdapat kebijakan penyederhanaan partai politik karena partai politik dianggap sebagai sumber pertikaian yang mengganggu stabilitas. Partai-partai politik mendapatkan berbagai tekanan untuk menyesuaikan diri dengan kebijakan Orde Baru. Terhadap PNI misalnya, pada April 1966 dipaksa menyelenggarakan kongres. Dalam forum tersebut, sejumlah tokoh lama PNI disingkirkan serta beberapa cabang PNI di Sumatera dan Aceh dianjurkan secara sukarela membekukan diri. Aspirasi pendirian partai politik berbasis masa Islam seperti Masjumi, diwadahi dengan dua syarat, yaitu; pertama, tokoh-tokoh lama tidak boleh duduk dalam kepengurusan partai; dan kedua, Masjumi harus mengganti nama sehingga terkesan sebagai partai baru. Terbentuklah Partai Muslimin Indonesia (Parmusi). Namun, ketika Mohammad Roem terpilih menjadi ketua umum, partai ini tidak diakui dan dipaksa mengganti Ketua Umumnya. Kebijakan penyederhanaan partai politik di awal masa Orde Baru menghasilkan 10 peserta pemilu 1971, yaitu; PNI, NU, Parmusi, Golkar, Partai Katolik, PSII, Murba, Partai Kristen Indonesia, Perti, dan IPKI.³⁸

Kebijakan penyederhanaan dilanjutkan dengan kebijakan fusi partai politik. Presiden Soeharto menyarankan pengelompokkan partai politik sesuai dengan kesamaan identitas masing-masing. Presiden Soeharto menginginkan partai-partai dikelompokkan ke dalam golongan nasionalis, golongan spiritual, dan golongan karya, menjadi Partai Demokrasi Indonesia (PDI), Partai Persatuan Pembangunan (PPP), dan Golongan Karya (Golkar).³⁹ Fusi partai politik itu selanjutnya dituangkan ke dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya.⁴⁰ Undang-undang itu membatasi organisasi

³⁸ Lihat, Jimly Asshiddiqie, *Kemerdekaan Berserikat*, *Op. Cit.*, hal. 189-191. Bandingkan dengan Pradjoto, *Kebebasan berserikat Di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Harapan, 1983), hal. 60; dan R. William Liddle, *Partisipasi & Partai Politik Indonesia pada Awal Orde Baru*, (Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1992), hal. 189-196.

³⁹ Lihat, Jimly Asshiddiqie, *Kemerdekaan Berserikat*, *Op. Cit.*, hal. 193-195.

⁴⁰ Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Partai Politik dan Golongan Karya*, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1975 Nomor 32, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3062.

peserta pemilihan umum dan menutup kemungkinan pembentukan partai baru.⁴¹ Kebijakan itu tetap bertahan hingga datangnya era reformasi yang ditandai berhentinya Presiden Suharto yang digantikan oleh B.J. Habibie.

Bersamaan dengan proses demokratisasi di era reformasi, kehidupan partai politik kembali bergairah. Bahkan partai politik mendapatkan pengakuan secara konstitusional dalam Pasal 6A dan Pasal 22E ayat (3) UUD 1945 yang mengatur tentang pemilihan Presiden dan Wakil Presiden serta Pemilihan anggota DPR dan DPRD.

Terkait dengan pembubaran partai politik, sesuai dengan ketentuan Pasal 24C Ayat (1) UUD 1945, yang memiliki wewenang memutus pembubaran partai politik adalah Mahkamah Konstitusi. Selengkapnya ketentuan Pasal 24C Ayat (1) UUD 1945 adalah sebagai berikut.

Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

Wewenang MK dalam memutus pembubaran partai politik juga diatur dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dan Pasal 20 butir a Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik.⁴² Selain itu, Pasal 29 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 juga menyatakan bahwa partai politik yang telah diakui berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik⁴³ tetapi tidak menyesuaikan diri dengan undang-undang yang baru, dibatalkan keabsahannya sebagai badan hukum.

Pada masa berlakunya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 terdapat kasus gugatan pembubaran Partai Golkar di MA, yaitu Perkara No. 01.G/WPP/2000 dan Perkara No. 02.G/WPP/2001. Perkara pertama diputus tidak dapat diterima, sedangkan perkara kedua diputus ditolak oleh Majelis Hakim.

⁴¹ Jimly Asshiddiqie, *Kemerdekaan Berserikat*, *Op Cit.*, hal. 193 – 195.

⁴² Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Partai Politik*, Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 138, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4251. Saat ini yang berlaku adalah Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

⁴³ Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Partai Politik*, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 22, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3809.

Selain itu, pada masa pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid pernah dikeluarkan Maklumat yang salah satu isinya adalah membekukan Partai Golkar sambil menunggu putusan MA. Namun Maklumat tersebut dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat oleh Ketetapan Nomor I/MPR/2001 setelah terdapat fatwa MA mengenai maklumat tersebut.

Perkembangan partai politik di Indonesia juga diwarnai dengan pembentukan partai politik lokal. Saat ini, pembentukan partai politik lokal dimungkinkan dilakukan di Papua dan Aceh. Berdasarkan Pasal 28 ayat (1) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua,⁴⁴ penduduk provinsi Papua dapat membentuk partai politik. Namun ketentuan dalam Undang-Undang tidak memberikan aturan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan maupun pembubarannya.

Ketentuan yang cukup lengkap tentang partai lokal terdapat pada Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh⁴⁵. Dalam Undang-Undang itu, partai politik lokal diatur dalam bab khusus mulai dari pembentukan hingga pembubarannya. Pasal 88 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 menyatakan sebagai berikut.

- (1) Partai politik lokal yang melakukan pelanggaran terhadap Pasal 82 ayat (4), dibubarkan berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi.
- (2) Partai politik lokal yang telah dibekukan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 87 ayat (2) dan melakukan pelanggaran lagi terhadap ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 82 ayat (2) huruf a dan huruf b, dibubarkan berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi.

Menurut Pasal 88 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tersebut, partai politik lokal dapat dibubarkan berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi jika melakukan pelanggaran tertentu baik dengan terlebih dahulu dibekukan atau secara langsung berdasarkan jenis pelanggarannya. Ketentuan lebih lanjut tentang

⁴⁴ Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Otonomi Khusus Bagi Papua*, Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 135, Tambahan Lembaran negara Republik Indonesia Nomor 4151.

⁴⁵ Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Pemerintahan Aceh*, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 62, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4633.

partai politik lokal di Aceh diatur dengan Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2007 tentang Partai Politik Lokal di Aceh.⁴⁶

Keberadaan partai lokal menurut Maswadi Rauf diperkirakan akan mampu menyuarakan dan memperjuangkan kepentingan daerah secara lebih baik. Terhadap partai lokal tidak perlu ada kekhawatiran akan memperbesar bahaya separatisme. Sebaliknya, dengan banyak saluran bagi rakyat di daerah untuk menyampaikan aspirasi mereka, kecenderungan untuk munculnya gerakan separatis dapat diredam. Dengan adanya partai lokal, gerakan separatis dapat menjadi gerakan parlementer yang bertujuan memajukan rakyat dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁴⁷

Berdasarkan uraian di atas, keberadaan partai politik sebagai wujud dari adanya kebebasan berserikat amat dibutuhkan dalam suatu negara demokrasi. Walaupun demikian, berdasarkan praktik dan ketentuan yang ada, partai politik ternyata dapat dibubarkan. Selain itu, juga terdapat peristiwa yang secara langsung maupun tidak langsung berdampak pada pembubaran partai politik. Pembubaran partai politik tersebut tentu harus dilakukan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang menentukan alasan, tata cara, dan akibat hukum pembubaran suatu partai politik. Untuk itu perlu dilakukan penelitian tentang pembubaran partai politik di Indonesia guna mengetahui pengaturan pembubaran partai politik yang pernah ada di Indonesia dan praktik pelaksanaannya, serta hal-hal yang melatarbelakangi baik dari sisi aturan maupun praktik.

Penelitian ini juga diperlukan karena peran partai politik semakin penting dengan adanya proses demokratisasi sehingga diperlukan pemikiran tentang pengaturan di masa yang akan datang, terutama tentang pembubaran partai politik. Peraturan perundang-undangan yang akan dibuat tentu harus berkaca dari pengalaman masa lalu. Hal itu dimaksudkan agar tidak mengancam kebebasan berserikat dan tetap sesuai dengan prinsip negara hukum dan demokrasi.⁴⁸

⁴⁶ Republik Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Partai Politik Lokal di Aceh*, PP Nomor 20 Tahun 2007, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 46, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4711.

⁴⁷ Maswadi Rauf, *Partai Politik Dalam Sistem Kepartaian*, *Op. Cit.*, hal. 10

⁴⁸ Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 menyatakan “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar” serta Pasal 1 Ayat (3) UUD 1945 menegaskan bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum”.

Penelitian menyangkut masalah partai politik yang pernah dilakukan di antaranya adalah disertasi Ramly Hutabarat yang berjudul *Politik Hukum Pemerintahan Soeharto tentang Demokrasi Politik Di Indonesia (1971 – 1997)*⁴⁹. Namun, disertasi tersebut membahas ketentuan tentang partai politik sebagai salah satu indikator politik hukum demokrasi. Penelitian lain yang melihat Partai Politik sebagai pelaksanaan kemerdekaan berserikat di antaranya adalah disertasi Eko Sugitario dengan judul *Kemerdekaan Berserikat dan Berkumpul Melalui Partai Politik*.⁵⁰ Salah satu kesimpulan disertasi itu adalah bahwa kemerdekaan berserikat dan berkumpul memang dijamin secara konstitusional. Namun fungsi undang-undang sebagaimana diamanatkan Pasal 28 UUD 1945 tidak sekedar memberikan jaminan, melainkan juga membatasi kemerdekaan berserikat dan berkumpul karena pada hakikatnya tidak ada kemerdekaan atau kebebasan yang sebebaskan-bebasnya. Selain itu juga ada penelitian disertasi yang dilakukan di Universitas Brawijaya oleh Fathur Rahman terkait dengan pembubaran partai politik. Namun penelitian tersebut memfokuskan pada peran pemerintah dan aspek hukum pembubaran partai politik melalui mekanisme peradilan yang menjadi wewenang Mahkamah Konstitusi. Selain penelitian-penelitian tersebut, terdapat beberapa penelitian lain dari aspek politik.⁵¹

Sedangkan buku yang membahas partai politik di Indonesia dari sisi hukum adalah *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik, Dan Mahkamah Konstitusi* karya Jimly Asshiddiqie⁵². Buku tersebut secara khusus membahas peran dan keberadaan partai politik, praktik pembubaran partai politik, serta kewenangan Mahkamah Konstitusi. Di sisi lain, terdapat pula buku-buku lain yang membahas partai politik di Indonesia, namun lebih banyak dari perspektif politik.⁵³

⁴⁹ Ramly Hutabarat, *Politik Hukum Pemerintahan Soeharto tentang Demokrasi Politik Di Indonesia (1971 – 1997)*, Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Indonesia, 2002.

⁵⁰ Eko Sugitario, *Kemerdekaan Berserikat dan Berkumpul Melalui Partai Politik di Indonesia*, Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Airlangga, 2006.

⁵¹ Penelitian terkait partai politik secara umum misalnya adalah penelitian Samugyo Ibnu Redjo dengan judul “Pembangunan Politik di Indonesia (Fungsionalisasi Partai-Partai Politik Pasca Asas Tunggal 1985)”, penelitian Moh. Effendi Anas dengan judul “Efektivitas Fungsi Organisasi Sosial Politik”, Penelitian Muh. Nawawi dengan judul “Sistem Kepartaian Dalam perpolitikan Orde Baru”, penelitian Dwi Tiyanto dengan judul “Perkembangan Sistem Kepartaian di Indonesia: 1945-1983”, serta berbagai penelitian lain yang memiliki perbedaan sudut pandang dan fokus dengan penelitian ini.

⁵² Jimly Asshiddiqie, *Kemerdekaan Berserikat*, *Op. Cit.*

⁵³ Dari perspektif sejarah misalnya adalah *Perjalanan Partai Politik di Indonesia: Sebuah potret pasang-surut* yang ditulis oleh M. Rusli Karim. Buku ini mengetengahkan deskripsi partai politik yang ada di

1.2. MASALAH PENELITIAN

Berdasarkan latar belakang penelitian yang telah diuraikan, masalah yang diangkat dalam penelitian ini adalah pembubaran partai politik di Indonesia dari aspek aturan hukum serta praktik yang pernah terjadi. Pembubaran partai politik dalam penelitian ini adalah tindakan, keputusan hukum, kebijakan, atau aturan yang mengakibatkan hilangnya eksistensi partai politik sebagai subyek hukum penyanggah hak dan kewajiban.

Fokus penelitian ini adalah pembubaran yang dilakukan oleh otoritas negara (*enforced dissolution*) baik secara langsung, maupun secara tidak langsung melalui atau sebagai akibat dari aturan atau kebijakan yang mengakibatkan hilangnya eksistensi hukum suatu partai politik. Pembubaran partai politik dalam hal ini juga meliputi bentuk-bentuk kebijakan yang mempengaruhi keberadaan partai politik di Indonesia, seperti penyederhaan dan fusi partai politik. Untuk itu yang akan diteliti adalah ketentuan-ketentuan hukum yang mengatur tentang pembubaran partai politik atau yang mempengaruhi eksistensi hukum partai politik di Indonesia serta praktik pelaksanaannya.

Kasus-kasus yang terkait dengan pembubaran partai politik yang akan diteliti di antaranya meliputi penyederhanaan kepartaian pada masa Orde Lama, pembubaran Partai Masjumi dan PSI, pembekuan Partai Murba, pembubaran PKI, pembekuan Partindo, kebijakan penyederhanaan partai politik pada awal Orde Baru, kebijakan fusi dan pembatasan partai politik masa Orde Baru, serta kasus pembekuan dan gugatan pembubaran Partai Golkar yang pernah terjadi pada masa reformasi. Kasus-kasus tersebut secara singkat telah disinggung pada bagian latar belakang.

Aspek-aspek yang akan diteliti meliputi dasar atau alasan pembubaran, prosedur dan lembaga yang memiliki wewenang membubarkan partai politik, serta akibat hukum pembubaran partai politik. Selain itu, penelitian ini juga akan melihat latar belakang munculnya aturan, kebijakan, dan praktik pembubaran partai politik. Berdasarkan hasil penelitian tersebut akan dapat diketahui

Indonesia sejak sebelum kemerdekaan hingga adanya penyederhanaan partai politik pada masa Orde Baru dari sisi ideologi dan perannya. Lihat, M. Rusli Karim, *Op. Cit.*. Dari sisi politik misalnya adalah buku yang disunting oleh Miriam Budiardjo, *Partisipasi dan Partai Politik: Sebuah Bunga Rampai*, Edisi Ketiga, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1998).

permasalahan hukum yang muncul dan dapat dirumuskan pemikiran tentang pengaturan pembubaran partai politik di masa mendatang.

1.3. PERTANYAAN PENELITIAN

Berdasarkan masalah yang akan diteliti, dapat dirumuskan pertanyaan penelitian sebagai berikut.

1. Apakah dasar dan prosedur pembubaran partai politik yang diatur dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia sejak 1959 hingga 2004?
2. Bagaimana praktik pembubaran partai politik yang pernah terjadi sejak 1959 hingga 2004?
3. Bagaimana pengaturan pembubaran partai politik yang tepat pada masa yang akan datang?

1.4. KERANGKA TEORI DAN KONSEP

1.4.1. Kebebasan Berserikat, Demokrasi, dan Partai Politik

Manusia adalah makhluk individu sekaligus makhluk sosial. Franz Magnis Suseno menyatakan bahwa dari sisi etika politik manusia adalah individu, yang secara hakiki bersifat sosial.⁵⁴ Individualitasnya dihayati dalam tindakan manusia yang sadar dan disengaja. Individualitas tersebut memberi manusia kebebasan bertindak, baik menyesuaikan diri maupun melawan masyarakat. Kebebasan tersebut menghasilkan pertanggungjawaban atas tindakan yang dipilih. Namun, kemampuan itu hanya dimiliki karena dan sejauh seorang manusia merupakan anggota masyarakat. Terdapat kebutuhan yang hanya dapat dipenuhi dalam kebersamaan dengan orang lain atau yang pemenuhannya dipermudah apabila dilakukan bersama-sama. Manusia hanya mempunyai eksistensi karena orang lain serta hanya dapat hidup dan berkembang karena keberadaan orang lain. Hubungan sosial manusia terjadi secara berstruktur sebagai suatu organisasi.⁵⁵ Organisasi sebagai bentuk hubungan sosial manusia berkembang sejalan dengan perkembangan peradaban manusia mulai dari keluarga hingga organisasi yang bersifat internasional.

⁵⁴ Franz Magnis-Suseno, *Op. Cit.*, hal. 15 – 19.

⁵⁵ Proses ini merupakan transformasi kebebasan dasar menjadi kebebasan politik. Kelsen menyatakan *Natural freedom becomes political liberty. This metamorphosis of idea of freedom is of the greatest importance for all our political thinking*. Lihat, Kelsen, *Op. Cit.*, hal 285.

Kebebasan berserikat lahir dari kecenderungan dasar manusia untuk hidup berorganisasi. Dalam pandangan Locke dan Rousseu, kecenderungan berorganisasi timbul untuk memenuhi kebutuhan dan kepentingan-kepentingan yang sama dari individu-individu untuk mencapai tujuan bersama berdasarkan persamaan pikiran dan hati nurani.⁵⁶ Oleh karena itu dalam perkembangannya kebebasan berserikat menjadi salah satu kebebasan dasar manusia yang diakui secara universal sebagai bagian dari hak asasi manusia dengan istilah kemerdekaan berserikat (*freedom of association*). Menurut Richard H. Pildes, tanpa adanya kemerdekaan berserikat, harkat kemanusiaan dapat berkurang karena dengan sendirinya seseorang tidak dapat mengekspresikan pendapat menurut keyakinan dan hati nuraninya.⁵⁷

Pengakuan kemerdekaan berserikat secara internasional dikukuhkan dalam Artikel 20 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia, Artikel 21 dan 22 Konvenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik, dan Artikel 5 d (ix) Konvenan Pemberantasan Diskriminasi Rasial. Kemerdekaan berserikat semakin penting karena terkait dengan diakuinya hak-hak politik seperti hak memilih (*the right to vote*), hak berorganisasi (*the right of association*), hak atas kebebasan berbicara (*the right of free speech*), dan hak persamaan politik (*the right to political equality*).

Partai politik adalah salah satu bentuk pengelompokan warga negara berdasarkan kesamaan pikiran dan kepentingan politik. Hal itu telah terjadi sejak keberadaan lembaga perwakilan dalam struktur kekuasaan negara. Namun, partai politik sebagai organisasi yang terstruktur baru muncul pada 1830-an sebagai wujud perkembangan demokrasi modern, yaitu demokrasi perwakilan. Perkembangan demokrasi telah meningkatkan partisipasi politik masyarakat dalam kehidupan bernegara. Sarana kelembagaan terpenting yang harus dimiliki untuk mengorganisasi perluasan peran serta politik tersebut adalah partai politik⁵⁸.

⁵⁶ Sabine, *Op. Cit.*, hal. 517-541, 575-596; Bandingkan dengan Elza Peldi Taher (ed.), *Op. Cit.*, hal. 123-144.

⁵⁷ Pildes, *Op. Cit.*, hal. 18-19.

⁵⁸ Samuel P. Huntington, *Tertib Politik Di Tengah Pergeseran Kepentingan Massa*, Judul Asli: *Political Order in Changing Societies*, Penerjemah: Sahat Simamora dan Suryatim, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2003), hal. 472; Alan Ware menyebutkan saat ini hanya terdapat dua macam negara tanpa kehadiran partai politik, pertama adalah sejumlah kecil negara-negara pada masyarakat tradisional khususnya di padang pasir Persia yang masih diatur oleh keluarga-keluarga, dan negara-negara rejim yang melarang keberadaan partai politik seperti pemerintahan militer dan negara otoriter dengan dukungan militer. Lihat, Alan Ware, *Political Parties And Party System*, (Oxford; Oxford University Press, 1996), hal. 1.

Demokrasi dalam arti harfiah adalah pemerintahan oleh rakyat. Pada awalnya, hal itu berarti rakyatlah yang benar-benar memerintah, yaitu mengambil keputusan bersama dalam suatu majelis yang diikuti oleh seluruh rakyat. Namun menurut MacIver, praktik demokrasi tersebut hanya mungkin dijalankan pada negara yang wilayah dan jumlah warganya sangat kecil. Dalam perkembangannya, demokrasi yang melibatkan rakyat secara langsung dalam pemerintahan tidak mungkin dilaksanakan.⁵⁹

Oleh karena itu berkembang sistem demokrasi tidak langsung yang tetap dapat menjamin kepentingan dan kehendak warga negara tetap menjadi penentu. Demokrasi melalui partisipasi langsung bergeser menjadi demokrasi perwakilan.⁶⁰ Rakyat tetap memegang kekuasaan tertinggi, namun pelaksanaannya dilakukan oleh wakil-wakil yang dipilih rakyat.⁶¹

Keterwakilan dalam negara demokrasi terkait erat dengan sistem kepartaian dan pemilihan umum⁶². Lembaga perwakilan, partai politik, dan pemilihan umum merupakan kesatuan sistem yang sulit dipisahkan. Aktivitas partai politik adalah memperjuangkan program dan menyampaikan aspirasi rakyat yang diwakili melalui lembaga perwakilan. Sebaliknya, anggota lembaga perwakilan pada umumnya adalah orang-orang dari partai politik yang diperoleh melalui mekanisme pemilihan umum.⁶³ Pemilu tanpa disertai partai politik hanya akan mempertahankan *status quo*. Pemilu sekadar perangkat konservatif yang memberikan keabsahan umum pada struktur dan kepemimpinan lama⁶⁴.

Partai politik menjalankan berbagai fungsi, antara lain sebagai (1) sarana komunikasi politik; (2) sarana sosialisasi politik; (3) sarana rekrutmen politik; dan (4) pengatur konflik.⁶⁵ Fungsi partai politik sebagai sarana komunikasi dan

⁵⁹ Pada demokrasi langsung ini, terdapat penyatuan antara kedaulatan tertinggi dengan kedaulatan legislatif. Sedangkan dalam demokrasi tidak langsung, kedaulatan tertinggi tetap di tangan rakyat sehingga legislatif tidak memegang kedaulatan tertinggi. Lihat RM. MacIver, *The Modern State*, First Edition, (London: Oxford University Press, 1955), hal. 313.

⁶⁰ Treg A. Julander, *Democracy Without Political Parties*. *George Washington University Law Review*.

⁶¹ Moh. Mahfud MD, *Dasar Dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Edisi Revisi, (Jakarta: Rineka Cipta, 2001), hal. 240.

⁶² Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen Dalam Sejarah: Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, (Jakarta: UI-Press, 1996), hal. 25 – 26; Lihat pula MacIver, *Op. Cit.*, hal. 396 – 397.

⁶³ Bintan R. Saragih dan Moh. Kusnadi, *Ilmu Negara*, Edisi Revisi, Cetakan Keempat, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2000), hal. 266.

⁶⁴ Huntington, *Op. Cit.*, hal. 477.

⁶⁵ Bintan R. Saragih dan Moh. Kusnadi, *Op. Cit.*, hal. 269; Miriam Budiardjo, *Op. Cit.*, hal. 163 – 164; Bandingkan dengan Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell Jr., *Comparative Politics; A Developmental*

sosialisasi politik merupakan satu kesatuan. Partai politik menyerap aspirasi masyarakat, menampung berbagai masalah dan menyeleksinya, serta mengajukan solusi dalam bentuk program yang ditawarkan kepada pemilih (*broker of ideas*).⁶⁶ Tugas partai politik adalah menata aspirasi yang berbeda dan samar-samar dijadikan “pendapat umum”⁶⁷ yang lebih jelas sehingga dapat dibuat keputusan yang teratur. Pembuatan keputusan hanya mungkin jika telah ada kelompok-kelompok menurut tujuan kenegaraan.⁶⁸ Oleh karena itu, partai politik juga menjalankan fungsi integrasi.⁶⁹ Fungsi komunikasi dan sosialisasi politik biasanya dijalankan melalui media partai (*the party-press*) yang menurut MacIver merupakan media informasi dan publisitas sehari-hari.⁷⁰

Pemerintahan modern yang demokratis adalah pemerintahan yang dibentuk melalui pemilihan umum yang diikuti oleh partai politik. Partai politik memainkan peran dalam pemilihan organ legislatif ataupun eksekutif⁷¹ dengan menentukan calon-calon yang akan dipilih. Mekanisme penentuan calon tersebut biasanya menjadi masalah internal partai politik.⁷² Inilah yang disebut fungsi rekrutmen politik. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa pemerintahan demokrasi modern dibentuk dari satu partai atau koalisi beberapa partai.⁷³

Penyampaian aspirasi melalui partai politik dan lembaga perwakilan serta pergantian kekuasaan melalui kompetisi dalam pemilihan umum merupakan sarana untuk mengatur konflik secara lebih kreatif tanpa kekerasan. Tanpa adanya sistem kepartaian, perubahan pemerintahan akan terjadi dengan cara kudeta (*coup*

Approach, (Boston: Little, Brown and Company Inc., 1966), hal. 114-127; Carl J. Friedrich, *Constitutional Government And Democracy: Theory and Practice in Europe and America*, Fourth Edition, (Massachusetts-Toronto-London; Blaisdell Publishing Company, 1967), hal. 442.

⁶⁶ Laski, *op cit.*, hal. 312; Bandingkan dengan Barendt yang menyatakan “Parties are essential to translate the view of individuals and pressure groups into political programme, which in their turn constitute the policy of the executive government and provide the basis of legislation”, Barendt, *Op. Cit.*, hal. 149. Woll menyatakan “Political parties acting as the primary force shaping public policy, bridge the gap between the government and the people by providing the electorate with alternatives at election time. Parties become, in modern sense, modern-day instruments of enlightenment ideals of rationality and progress. Party government is at its best “government by discussion”. Lihat, Barendt, *Op. Cit.*, hal. 100.

⁶⁷ Kelsen menyatakan “integration of individuals is the function of political parties”. Lihat, Kelsen, *Op. Cit.*, hal. 294.

⁶⁸ R. Kranenburg dan Tk. B. Sabaroedin, *Ilmu Negara Umum*, Cetakan Kesebelas, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1989), hal. 115.

⁶⁹ Satya Arinanto, Parpol serpihan Vs Kebebasan Berserikat, *Kompas*, Selasa 12 Juni 2007.

⁷⁰ MacIver, *The Modern State*, First Edition, (London: Oxford University Press, 1955), hal. 195 dan 405.

⁷¹ Kelsen, *Op. Cit.*, hal. 295.

⁷² John Alder and Peter English, *Constitutional and Administrative Law*, (London: MacMillan Education LTD, 1989), hal. 148.

⁷³ Barendt, *Op. Cit.*, hal. 149.

d'état) atau revolusi.⁷⁴ Oleh karena itu, partai politik merupakan sarana untuk perubahan politik secara damai⁷⁵.

Walaupun demikian, karena partai politik adalah fenomena abad ke-19, banyak negara di dunia yang tidak mengatur keberadaan partai politik, atau hanya mengatur secara singkat dalam konstitusinya⁷⁶. Di Inggris, menurut Field, organisasi partai politik hingga saat ini lebih cenderung bersifat privat dan tidak resmi. Sedangkan di Amerika Serikat telah berkembang ketentuan hukum tentang partai politik.⁷⁷

Kelsen berpendapat bahwa konstitusi dapat mengatur pembentukan dan aktivitas partai politik. Dalam negara demokrasi, pembentukan partai politik harus tidak dikekang dan tidak ada partai politik yang boleh diberi keistimewaan. Dengan demikian, partai politik dapat diatur oleh negara, termasuk masalah pembubarannya. Kelsen menyatakan⁷⁸

In view of the decisive role that political parties play in the election of legislative and executive organs, it would even be justifiable to make them into organs of the State by regulating their constitutions. It is essential for a democracy only that the formation of new parties should not be excluded, and that no party should be given a privileged position or monopoly.

Namun demikian, dalam perkembangannya banyak konstitusi negara yang disusun pasca Perang Dunia kedua mengakui peran dan mengatur keberadaan partai politik. Barendt menyatakan bahwa salah satu ketentuan yang komprehensif tentang partai politik adalah dalam Article 21 Konstitusi Jerman yang pada paragraf pertama menyatakan⁷⁹

⁷⁴ MacIver, *Op. Cit.*, hal. 399.

⁷⁵ Woll, *Op. Cit.*, hal. 124.

⁷⁶ Barendt, *Op. Cit.*, hal. 149. Misalnya dalam konstitusi Amerika sama sekali tidak menyebut masalah partai politik sama halnya dengan UUD 1945 sebelum perubahan. Sedangkan Konstitusi Perancis 1958 hanya menyebut hak membentuk partai politik pada article 4.

⁷⁷ G. Lowell Field, *Government in Modern Society*, (New York-Toronto-London: McGraw-Hill Book Company, Inc., 1951), hal. 295. Bandingkan dengan Philip Parvin dan Declan McHugh yang menyatakan bahwa di Inggris, partai politik telah berkembang menjadi *professional electoral machines* dengan sedikit anggota dan lebih sedikit lagi anggota yang aktif, serta keberadaannya terutama untuk tujuan mendorong karir politik menuju kursi lembaga legislatif, baik daerah maupun nasional. Philip Parvin and Declan McHugh, *Defending Representative Democracy: Parties and the Future of Political Engagement in Britain. Parliamentary Affairs*. Vol 58 No. 3, 2005. hal. 640.

⁷⁸ Kelsen, *Op. Cit.*

⁷⁹ Barendt, *Op. Cit.*, hal. 151. Adanya pengaturan terhadap partai politik juga dipandang penting di negara-negara yang sedang mengalami transisi demokrasi. Prof. Makau Mutua dari State University of New York-Buffalo yang juga pernah menjabat sebagai Ketua Komisi HAM Kenya menyatakan bahwa dengan mengingat peran penting partai politik dalam proses transisi, setiap negara memerlukan hukum yang progresif untuk memberikan kriteria yang tegas dan adil pada partai politik. Friedrich Ebert Stiftung and Kituo Cha

The political parties shall 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 must publicly account for the sources and spending of their funds as well as their financial resources.

Peter Mair menyatakan bahwa perkembangan dalam dua dekade terakhir menunjukkan semakin pentingnya keterkaitan antara partai politik dengan negara. Berkembangnya model partai politik yang bersifat *top down*, yaitu model partai *catch-all* dengan karakteristik organisasi *electoral-professional* membawa implikasi berkurangnya hubungan antara partai politik dengan masyarakat sipil. Di sisi lain, hal itu memperkuat hubungan antara partai politik dengan negara. Partai politik telah mengalami perubahan kecenderungan dari bentuk perwakilan kepentingan rakyat berhadapan dengan negara, ke arah *independent broker* antara rakyat dan negara. Dalam posisi ini, partai politik menjadi lebih dekat dengan negara. Partai politik di satu sisi, mendapatkan banyak keuntungan dan *resources* dari negara. Di sisi lain, keberadaan partai politik dan aktivitasnya semakin banyak yang diatur oleh negara.⁸⁰ Scott Bennett menyatakan bahwa banyak negara demokrasi barat yang mengadopsi pengaturan partai politik. Negara-negara tersebut berpandangan⁸¹

- *Have seen parties as public organizations which have not only a responsibility to their members for their action, but also to the wider community,*
- *Have placed close-checking requirements on parties if they received public funding,*
- *Believe parties have a role to preserve the democratic nature of the state within which they operate, and*
- *See parties as having a responsibility to implement democratic practice within their own internal operations.*

1.4.2. Partai Politik Sebagai Badan Hukum

Pengaturan partai politik oleh negara juga dapat ditinjau dari keberadaan dan status partai politik sebagai badan hukum. Partai politik sebagai suatu organisasi, sebagaimana organisasi lainnya yang dibentuk berdasarkan kebebasan berserikat, keberadaannya dalam lalu lintas hukum hanya diakui jika

Katiba, The Role of Political Parties in a Transition. *The East African Regional Workshop on the Role of Political Parties in a Transition*. Kampala, 12-13 May 2004.

⁸⁰ Peter Mair, Party Organizations: From Civil Society to the State, dalam Richard S. Katz and Peter Mair (eds.), *How Parties Organize: Change and Adaption in Party Organizations in Western Democracies*, (London: SAGE Publications Ltd., 1994), hal. 7-10.

⁸¹ Scott Bennett, Australia's Political Parties: More Regulation? Research Paper no. 21 2001-2002. <http://www.aph.gov.au/library/pubs/rp/2001-02/02rp21.htm>, 14/03/ 2007, hal. 2.

berbentuk badan hukum. Menurut Kelsen, beberapa orang dikatakan membentuk suatu organisasi yang berbadan hukum atau korporasi (*corporation*)⁸², jika tindakan mereka diatur oleh suatu tatanan, yaitu suatu sistem norma.⁸³ Partai politik sebagai suatu badan hukum juga memiliki konstitusi yang berisi aturan-aturan penting bagi partai tersebut.⁸⁴

Badan hukum korporasi didefinisikan sebagai “sekelompok individu yang diperlakukan oleh hukum sebagai satu kesatuan, yaitu pribadi yang memiliki hak dan kewajiban terpisah dari hak dan kewajiban individu yang membentuknya”. Suatu badan hukum dianggap sebagai *person* karena terdapat aturan hukum yang menentukan hak dan kewajiban hukum tertentu terkait dengan kepentingan anggota, tetapi tidak sebagai hak dan kewajiban anggota, dan karenanya ditafsirkan sebagai hak dan kewajiban badan hukum itu sendiri.⁸⁵

Selain itu, beberapa individu dinyatakan membentuk suatu badan hukum, hanya ketika mereka mengorganisasikan diri. Hal itu terjadi jika setiap individu memiliki fungsi spesifik dalam hubungannya dengan yang lain. Aturan yang membentuk badan hukum disebut *by-law corporation*⁸⁶, yaitu suatu tata norma yang menjadi tanda pendirian organisasi. Seperangkat norma itu mengatur bagaimana organisasi dijalankan dan perilaku anggota.

Oleh karena itu, Kelsen menyatakan bahwa badan hukum adalah tata aturan hukum parsial (*partial legal order*) dalam seluruh tata aturan hukum (*total legal order*) yang membentuk negara. Hubungan antara *total legal order* dan badan hukum sebagai pribadi hukum adalah hubungan antara dua tata aturan

⁸² Korporasi dalam hal ini adalah terjemahan dari kata *corporation* yang berarti suatu organisasi yang merupakan badan hukum. Pengertian ini berbeda dengan pengertian umum di Indonesia yang menunjuk pada perusahaan yang bergerak di bidang keperdataan dan belum tentu merupakan badan hukum.

⁸³ *Ibid.*, hal. 98.

⁸⁴ Alder and English, *Op. Cit.*, hal. 33.

⁸⁵ Kelsen, *Op. Cit.*, hal 96.

⁸⁶ Kelsen menyatakan bahwa beberapa orang membentuk suatu organisasi pada saat hubungan di antara mereka diatur oleh suatu tatanan, yaitu suatu sistem norma yang menjadi dasar pendirian organisasi tersebut. Inilah yang disebut sebagai *by laws* yang diartikan sebagai anggaran dasar organisasi. Lihat, *Ibid.*, hal 98. Namun, istilah *by laws* juga biasa digunakan untuk menyebut peraturan daerah. Dalam *Black's Law Dictionary*, *by laws* memiliki dua arti, yaitu (1) suatu aturan atau ketentuan administratif yang diadopsi oleh asosiasi atau korporasi untuk mengatur masalah internal; dan (2) *ordinance*. *Ordinance* dalam hal ini adalah *an authoritative law or decree; esp., a municipal regulation*. Sedangkan Kelsen menyebut peraturan tingkat daerah dengan istilah *local norm*. Dalam penelitian ini pengertian *by laws* yang digunakan adalah dalam arti anggaran dasar organisasi. Lihat, Bryan A. Garner et.all (eds). *Black's Law Dictionary*, Seventh Edition, (St. Paul, Minn.: West Group, 1999), hal. 193 dan 1125. Bandingkan dengan Kelsen, *Op. Cit.*, hal. 304.

hukum, yaitu tata aturan hukum parsial dan tata aturan hukum total, antara hukum negara dan *by-laws corporation*.⁸⁷

Total legal order yang membentuk negara menentukan hanya elemen material dari perbuatan dan meninggalkan elemen personal⁸⁸ untuk menjadi tugas *partial legal order* yang membentuk badan hukum. Aturan itulah yang menentukan individu sebagai organ yang harus melakukan tindakan dengan mana kewajiban dan hak badan hukum dijalankan.⁸⁹

Sebagai pribadi hukum, dalam arti sempit dan teknis, organ badan diakui sebagai *person* dan dapat secara hukum mewakili organisasi. Hal itu hanya mungkin jika hukum negara memberikannya status badan hukum (*legal personality*)⁹⁰. Dengan demikian, keberadaan partai politik sebagai salah satu jenis badan hukum ditentukan oleh hukum negara.

Secara teoretis, Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa dalam setiap badan hukum selalu terkandung 4 unsur pokok, yaitu (1) harta kekayaan yang terpisah dari kekayaan subyek hukum yang lain; (2) mempunyai tujuan ideal tertentu yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan; (3) mempunyai kepentingan sendiri dalam lalu lintas hukum; dan (4) memiliki organisasi kepengurusan yang teratur menurut peraturan perundang-undangan dan peraturan internalnya. Selain unsur tersebut, juga terdapat syarat formal, yaitu pendaftaran sehingga memperoleh status sebagai badan hukum.⁹¹ Tanpa adanya pendaftaran tidak akan diperoleh status badan hukum yang berarti belum diakui sebagai subyek hukum tersendiri.

Pada umumnya, badan hukum dibedakan menjadi badan hukum publik dan badan hukum privat. C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil membedakan keduanya berdasarkan subyek pembentuk dan lapangan hukum pembentukannya. Badan hukum publik adalah badan hukum yang dibentuk oleh penguasa umum dan didasarkan pada hukum publik atau yang menyangkut kepentingan publik.

⁸⁷ *Ibid.*, hal 99 – 100.

⁸⁸ Elemen material adalah batasan yang menentukan perbuatan mana yang dapat dilakukan dan tidak dapat dilakukan oleh badan hukum, serta bagaimana tata cara pelaksanaannya. Sedangkan elemen personal adalah organ badan hukum mana atau individu anggota badan hukum yang akan menjalankannya untuk dan atas nama badan hukum.

⁸⁹ Hans Kelsen, *Pure Theory of Law*, Translated from the Second (Revised and Enlarged) German Edition by Max Knight, (Barkeley, Los Angeles, London: University of California Press, 1934), hal. 180 – 185.

⁹⁰ *Ibid.*, hal. 190 – 191.

⁹¹ Jimly Asshiddiqie, *Kemerdekaan Berserikat*, *Op Cit.*, hal. 74-75.

Sedangkan badan hukum privat adalah badan hukum yang dibentuk pribadi orang-perorang berdasarkan hukum perdata atau menyangkut kepentingan pribadi pembentuknya.⁹²

Namun pembedaan tersebut sudah tidak dapat digunakan lagi secara tegas. Hal itu dikarenakan lalu lintas hukum telah berkembang sedemikian kompleks sehingga badan hukum yang didirikan sebagai badan hukum publik juga melakukan aktivitas atau perbuatan hukum di lapangan hukum perdata. Demikian pula badan hukum privat juga ada yang melakukan kegiatan di lapangan hukum publik atau terkait dengan kepentingan publik.

Pendekatan yang lebih komprehensif dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie. Untuk menentukan perbedaan antara badan hukum publik dan badan hukum privat tidak dapat dilakukan hanya dengan melihat subyek pembentuknya. Sisi lain yang harus dilihat adalah kepentingan, tujuan pembentukan dan aktivitasnya. Hal itu mengakibatkan badan hukum yang dari satu sisi bersifat publik, dari sisi lainnya bersifat privat dan sebaliknya, tergantung kepada konteks peristiwa atau hubungan hukum yang melibatkan badan hukum tersebut.⁹³

Dari sisi kepentingannya, suatu badan hukum adalah badan hukum publik jika kepentingan yang mendasari pembentukannya adalah kepentingan publik, bukan kepentingan privat pembentuknya. Sedangkan jika kepentingan yang mendasari pembentukannya adalah kepentingan pribadi orang-perorang, maka badan hukum tersebut adalah badan hukum privat. Dari sisi tujuan, badan hukum yang dibentuk dengan tujuan untuk melakukan kegiatan di lapangan hukum publik tentu dapat disebut sebagai badan hukum publik walaupun didirikan oleh orang perorang. Sebaliknya walaupun suatu badan hukum dibentuk oleh penguasa berdasarkan hukum publik, namun jika tujuan pembentukannya adalah untuk bergerak di lapangan hukum privat, tentu juga dapat disebut sebagai badan hukum privat.⁹⁴

Jimly Asshiddiqie berkesimpulan bahwa walaupun badan hukum dapat dikelompokkan menjadi badan hukum publik dan badan hukum privat, namun pengelompokkan tersebut tidak bersifat mutlak. Bahkan pembedaan tersebut

⁹² C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Pokok-Pokok Badan Hukum*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2002), hal. 10-13.

⁹³ Jimly Asshiddiqie, *Kemerdekaan Berserikat*, *Op Cit.*, hal. 78.

⁹⁴ *Ibid.*, hal. 78-79.

dipandang tidak terlalu banyak relevansinya karena keduanya dapat bergerak baik di lapangan hukum publik maupun lapangan hukum perdata. Berdasarkan perbedaan badan hukum dari beberapa sisi, Jimly Asshiddiqie menyatakan dapat dibedakan empat macam badan hukum, yaitu:

1. Lembaga-lembaga negara yang dibentuk dengan maksud untuk kepentingan umum dapat mempunyai status sebagai badan hukum yang mewakili kepentingan umum dan menjalankan aktivitas di bidang hukum publik.
2. Badan hukum yang mewakili kepentingan publik dan menjalankan aktivitas di bidang hukum perdata.
3. Badan hukum yang mewakili kepentingan perdata pendirinya tetapi menjalankan aktivitas di bidang hukum publik.
4. Badan hukum yang mewakili kepentingan perdata pendirinya dan menjalankan aktivitas di bidang hukum perdata.

Dari sisi pendiriannya, partai politik yang didirikan oleh individu orang-perorang dapat dilihat sebagai badan hukum privat. Namun demikian pendirian partai politik adalah untuk tujuan kepentingan yang bukan bersifat privat atau keperdataan, melainkan berkaitan dengan masalah politik dan kepentingan rakyat banyak. Oleh karena itu, partai politik dapat disebut sebagai badan hukum publik. Di sisi lain, partai politik dapat saja terlibat dalam lalu lintas hukum perdata seperti jual beli atau sewa menyewa.⁹⁵

1.4.3. Pembubaran Partai Politik

Kebebasan berserikat sebagai hak asasi manusia memiliki batasan yang diperlukan dalam masyarakat demokratis demi keamanan nasional dan keselamatan publik, untuk mencegah kejahatan, serta untuk melindungi kesehatan dan moral, serta untuk melindungi hak dan kebebasan lain.⁹⁶ Pembatasan yang dibutuhkan dalam masyarakat demokratis merupakan garis apresiasi yang menyeimbangkan antara kepentingan publik dan privat. Pembatasan tersebut

⁹⁵ *Ibid.*, hal. 84-85.

⁹⁶ Hilaire Barnett, *Constitutional & Administrative Law*, Fifth Edition, (London-Sydney-Portland, Oregon: Cavendish Publishing Limited, 2004), hal. 589.

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.⁹⁷

Menurut Sam Issacharoff, salah satu bentuk pembatasan yang dapat dibenarkan dan dibutuhkan dalam negara demokrasi, adalah pembatasan terhadap kelompok yang mengancam demokrasi, kebebasan, serta masyarakat secara keseluruhan. Negara dapat melarang atau membubarkan suatu organisasi, termasuk partai politik, yang bertentangan dengan tujuan dasar dan tatanan konstitusional. Negara demokratis tidak hanya memiliki hak, tetapi juga tugas untuk menjamin dan melindungi prinsip-prinsip demokrasi konstitusional.⁹⁸

Pengaturan tentang pembubaran organisasi, khususnya partai politik, berbeda-beda antarnegara bergantung kepada bagaimana partai politik diposisikan serta kepentingan nasional yang harus dilindungi. Di negara-negara baru kawasan Asia dan Afrika, menurut Weiner dan Lapalombara, pada umumnya pengaturan partai politik terkait dengan dua elemen integrasi nasional, yaitu masalah kontrol terhadap seluruh wilayah nasional dan masalah loyalitas.⁹⁹ Pelarangan dan pembubaran partai politik terkait erat dengan sejarah politik nasional yang menumbuhkan memori kolektif suatu bangsa.¹⁰⁰ Hal itu dapat dilihat misalnya pada kasus pembubaran the Islamist Refah Party dan pro-Kurdish Halkin Emek Partisi di Turki yang menurut analisis Dicle Kogacioglu adalah untuk melindungi kemajuan, persatuan, dan demokrasi (*progress, unity, and democracy*)¹⁰¹.

Pandangan Weiner dan Lapalombara tersebut sesuai dengan pendapat Sam Issacharoff yang menyatakan bahwa setiap negara memiliki dasar konstitusional yang dinyatakan sebagai sesuatu yang tidak dapat diubah. Prinsip tersebut menjadi ukuran untuk menentukan batas yang tidak boleh dilanggar oleh partai politik.

⁹⁷ Janusz Symonides, *Human Rights: Concept and Standards*, (Aldershot-Burlington USA-Singapore-Sydney: UNESCO Publishing, 2000), hal. 91-92.

⁹⁸ Sam Issacharoff, "Fragile Democracies", *New York University Public Law and Legal Theory Working Papers*, Paper 40, Year 2006, hal. 6 dan 22.

⁹⁹ Myron Weiner and Joseph Lapalombara, *The Impact of Parties on Political Development*, dalam Joseph Lapalombara and Myron Weiner (eds.), *Political Parties and Political Development*, (New York: Princeton University Press, 1966), hal. 414.

¹⁰⁰ Nancy L. Rosenblum, "Banning Parties: Religious and Ethnic Partisanship in Multicultural Democracies", *I.L. & Ethics Hum. Rts.*, 2007., hal. 36.

¹⁰¹ Dicle Kogacioglu, *Progress, Unity, and Democracy: Dissolving Political Parties in Turkey*, <http://cat.inist.fr/?aModele=afficheN&cpsidt=16465880>, 14/03/2007.

Batas tersebut dapat berupa prinsip tertentu yang menentukan partai mana yang demokratis dan mana yang tidak. Batasan lain adalah integritas nasional.¹⁰²

Mengingat organisasi merupakan salah satu ekspresi utama kebebasan hati nurani dan kebebasan berpikir, maka pembubarannya harus diputuskan melalui mekanisme *due process of law* dan dilakukan oleh pengadilan yang merdeka. Hal itu juga berlaku bagi partai politik yang sangat penting perannya dalam demokrasi serta sebagai wujud kebebasan berserikat. Wewenang tersebut tidak diberikan kepada eksekutif karena akan dapat menimbulkan kesewenang-wenangan. Dalam konteks pembubaran partai politik, hal itu dapat digunakan untuk menghilangkan partai oposisi yang mengancam kekuasaan partai politik pemegang pemerintahan.¹⁰³

European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) pada sidang pleno ke-41, 10 -- 11 Desember 1999, telah mengadopsi Guidelines on Prohibition and Dissolution of Political Parties and Analogous Measures. Dokumen tersebut didahului dengan pemaparan hasil survey yang dilakukan atas permintaan Sekretaris Jenderal Dewan Eropa mengenai pelarangan partai politik dan tindakan sejenisnya. Hasil survey yang dilakukan di 40 negara tersebut menunjukkan¹⁰⁴

- a. aktivitas partai di mana pun dijamin oleh prinsip kebebasan berserikat;
- b. di beberapa negara yang menjawab kuisisioner, terdapat kemungkinan memberikan sanksi kepada partai politik yang tidak menghormati seperangkat aturan tertentu, melalui pelarangan dan pembubaran partai politik;
- c. prosedur terkait dengan tindakan pembatasan aktivitas partai politik menunjukkan perhatian pemegang otoritas terhadap prinsip kebebasan berserikat.

¹⁰² Issacharoff, *Op Cit.*, hal. 21-23.

¹⁰³ *Ibid.*, hal. 42-43.

¹⁰⁴ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), *Guideline on Prohibition and Dissolution of Political Parties and Analogous Measures*, Adopted by the Venice Commission at its 41st plenary session (Venice, 10 – 11 December 1999). [http://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. 1. Bandingkan dengan Jimly Asshiddiqie, Kemerdekaan Berserikat, *Op Cit.*, hal. 129 – 130. Pada catatan kaki nomor 145, Jimly Asshiddiqie juga memberikan keterangan bahwa ke-40 negara yang disurvei tersebut adalah; Albania, Argentina, Austria, Azerbaijan, Belarus, Belgia, Bosnia and Herzegovina, Bulgaria, Canada, Croatia, the Czech Republic, Denmark, Estonia, Finlandia, Perancis, Georgia, Jerman, Yunani, Hongaria, Irlandia, Italia, Jepang, Kyrgyzstan, Latvia, Liechtenstein, Lithuania, Moldova, Belanda, Norwegia, Polandia, Portugal, Romania, Russia, Slovakia, Spanyol, Slovenia, Swedia, Switzerland, Turki, Ukraina, dan Uruguay.

Hasil survey itu dieksplorasi pada bagian ketiga dokumen tersebut dengan menggambarkan pengaturan di negara-negara yang telah di survey. Berdasarkan hal tersebut, Jimly Asshiddiqie menyimpulkan terdapat dua kategori. Pertama, adalah negara-negara yang tidak mengenal adanya pengaturan yang mengarah pada pelarangan dan pembubaran partai politik. Negara-negara tersebut misalnya adalah Belgia, Yunani, dan Austria. Kedua, adalah negara-negara yang mengatur tujuan dan kegiatan partai politik serta sanksi pelanggaran tertentu. Substansi pengaturan tersebut dapat diklasifikasi menjadi 12 variasi, yaitu (1) partai harus aktif mempunyai kegiatan sebagai syarat pendaftaran; (2) partai mempunyai tujuan yang bersifat “*unlawful or immoral aims*”, tidak didaftar atau dibubarkan; (3) larangan kegiatan partai yang membahayakan hak asasi manusia, bersifat totalitarian, bertentangan dengan prinsip “*rule of law and democracy*”, kedaulatan rakyat, pluralisme, persamaan antar partai, pemisahan kekuasaan, dan independensi peradilan; (4) larangan partai ekstremis; (5) partai yang menyebarkan, mengajarkan, atau memperjuangkan kebencian, kekerasan, atau diskriminasi juga dilarang dan diancam dengan pembubaran; (6) larangan bagi partai yang melakukan kegiatan dengan cara-cara kekerasan yang anti demokrasi; (7) larangan bagi partai yang mengancam eksistensi dan kemerdekaan negara; (8) larangan partai yang mengancam integritas wilayah negara; (9) larangan partai yang menganjurkan kejahatan; (10) partai tidak boleh mengambil alih kegiatan yang merupakan tugas negara; (11) larangan kegiatan di lingkungan tertentu; dan (12) larangan kegiatan “para-militer”.¹⁰⁵

Sedangkan pedoman yang diadopsi oleh Venice Commission meliputi¹⁰⁶

1. Negara harus mengakui bahwa setiap orang mempunyai hak berorganisasi secara bebas dalam partai politik. Hak ini harus meliputi pula kebebasan memiliki pendapat politik dan menerima serta memberi informasi tanpa campur tangan otoritas publik dan terlepas dari pembatasan. Persyaratan pendaftaran partai politik tidak dimaksudkan untuk melanggar hak-hak tersebut.

¹⁰⁵ *Ibid*, hal. 135.

¹⁰⁶ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), *op cit.*, hal. 2 – 3. Bandingkan dengan Jimly Asshiddiqie, *Kemerdekaan Berserikat*, *Op. Cit.*, hal. 130 – 134.

2. Jika ada pembatasan terhadap pelaksanaan hak-hak dasar melalui partai politik tersebut, harus konsisten dan relevan dengan ketentuan Konvensi Uni Eropa tentang Perlindungan Hak Asasi Manusia dan perjanjian internasional lainnya, baik pada waktu normal maupun darurat.
3. Pelarangan atau pembubaran paksa partai politik juga mungkin dibenarkan dalam kasus partai politik melakukan tindakan menggunakan kekerasan sebagai alat politik untuk menjatuhkan tatanan demokrasi konstitusional, yang dengan demikian meruntuhkan hak dan kebebasan yang dijamin konstitusi. Namun demikian, kenyataan bahwa suatu partai menganjurkan perubahan konstitusi secara damai tidak cukup sebagai alasan pelarangan atau pembubarannya.
4. Suatu partai politik secara keseluruhan tidak dapat dimintai pertanggungjawaban atas tindakan individu anggotanya yang tidak mendapatkan mandat dari partai.
5. Pelarangan atau pembubaran partai politik sebagai suatu tindakan jangka panjang tertentu harus digunakan dengan kendali penuh. Sebelum meminta lembaga yudisial yang berkompeten untuk melarang atau membubarkan partai, pemerintah atau organ negara harus menilai dengan memperhatikan situasi negara, apakah partai tersebut benar-benar menjadi ancaman bagi kebebasan dan tatanan politik yang demokratis atau hak-hak individu, atau apakah tidak ada tindakan lain yang kurang radikal untuk mencegah bahaya tersebut.¹⁰⁷
6. Upaya hukum untuk pelarangan atau pembubaran partai politik secara paksa yang legal harus merupakan konsekuensi dari temuan yudisial tentang pelanggaran konstitusional yang benar-benar tidak biasa serta diambil berdasarkan prinsip proporsionalitas. Upaya-upaya tersebut harus berdasarkan bukti yang cukup bahwa partai itu sendiri dan tidak hanya individu anggotanya yang mengejar tujuan politik itu dengan menggunakan atau bersiap-siap menggunakan sarana yang tidak konstitusional.

¹⁰⁷ Thomas Ayres menyebut ketentuan ini dengan istilah “*party dissolution as ‘a drastic measure’ to be applied ‘only in the most serious cases’*”. Lihat, Thomas Ayres, *Batasuna Banned: The Dissolution of Political Parties Under the European Convention of Human Rights*, www.bc.edu/schools/law/lawreviews/meta-elements/journals/bcicl/27_1/02_TXT.htm, 14/03/2007, hal. 3.

7. Pelarangan atau pembubaran suatu partai politik harus diputuskan oleh Mahkamah Konstitusi atau lembaga yudisial lain yang tepat dengan prosedur yang menjamin *due process*, keterbukaan, dan pengadilan yang *fair*.

Pada sidang pleno ke-58, 12 – 13 Maret 2004, Venice Commission kembali mengadopsi *Guidelines and Explanatory Report on Legislation on Political Parties: Some Specific Issues*. Dalam dokumen ini ditambahkan prinsip-prinsip yang melengkapi *Guidelines on Prohibition and Dissolution of Political Parties and Analogous Measures*. Prinsip-prinsip tambahan tersebut yaitu:¹⁰⁸

1. Untuk tujuan pedoman, partai politik adalah asosiasi orang-orang yang salah satu tujuannya adalah berpartisipasi dalam pengelolaan urusan publik dengan mengajukan kandidat untuk pemilihan yang *fair* dan demokratis.
2. Pendaftaran sebagai suatu langkah yang diperlukan guna pengakuan suatu organisasi sebagai partai politik, guna partisipasi partai dalam pemilihan umum atau pembiayaan publik, tidak boleh merupakan pelanggaran hak-hak yang dilindungi oleh Article 11 dan 10 European Convention on Human Rights. Segala persyaratan terkait dengan pendaftaran harus merupakan sesuatu yang memang diperlukan dalam masyarakat yang demokratis dan secara obyektif memang proporsional antara tujuan dan persyaratannya. Negara-negara yang menerapkan prosedur pendaftaran partai politik harus membatasi diri dari penerapan persyaratan yang berlebihan (*excessive*) baik terkait dengan keterwakilan teritorial maupun keanggotaan minimal. Demokratis tidaknya karakter partai politik bukan merupakan alasan mendasar untuk menolak pendaftaran partai politik. Pendaftaran partai politik hanya dapat ditolak jika jelas-jelas sesuai dengan pedoman pelarangan partai politik dan tindakan yang serupa, yaitu ketika penggunaan kekerasan dianjurkan atau digunakan sebagai sarana politik untuk meruntuhkan tatanan demokrasi konstitusional, yang dengan

¹⁰⁸ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), *Guideline and Explanatory Report on Legislation on Political Parties: Some Specific Issues*, , Adopted by the Venice Commission at its 58th Plenary Session (Venice, 12 – 13 Maret 2004). CDL-AD(2004)007rev. Strasbourg, 15 April 2004., hal. 2 – 3.

demikian melanggar hak-hak dan kebebasan yang dijamin oleh konstitusi. Namun kenyataan adanya perubahan konstitusi secara damai yang dianjurkan oleh partai politik tidak cukup sebagai alasan penolakan pendaftaran.

3. Setiap aktivitas yang diperlukan oleh partai politik sebagai syarat untuk memperoleh status partai politik serta kontrol dan pengawasannya, harus dinilai menurut ukuran yang diperlukan dalam masyarakat demokratis (*necessary in democratic society*). Otoritas publik harus membatasi kontrol politik yang berlebihan terhadap aktivitas partai politik, seperti keanggotaan, jumlah dan frekuensi kongres atau pertemuan partai, kegiatan partai di wilayah dan di bidang tertentu.
4. Otoritas negara harus selalu netral terkait dengan proses pembentukan, pendaftaran dan aktivitas partai politik, serta membatasi diri dari upaya-upaya yang dapat memberikan keistimewaan pada kekuasaan politik tertentu dan mendiskriminasikan yang lainnya. Semua partai politik harus diberikan kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dalam pemilihan.
5. Setiap campur tangan otoritas publik terhadap aktivitas partai politik, seperti penolakan pendaftaran, hilangnya status partai politik jika partai tersebut tidak berhasil memperoleh wakil di lembaga legislatif, harus dimotivasi dan ketentuan harus memberikan kesempatan bagi partai untuk melakukan upaya hukum atas putusan atau tindakan tersebut di pengadilan.
6. Walaupun perhatian terhadap persatuan negara dapat menjadi pertimbangan, negara-negara anggota harus menghilangkan pembatasan yang tidak diperlukan dalam suatu masyarakat demokratis terkait pembentukan dan aktivitas organisasi dan persatuan politik baik di tingkat regional maupun lokal.
7. Ketika legislasi nasional menyatakan partai kehilangan statusnya sebagai partai politik, jika mereka tidak berhasil ambil bagian dalam pemilihan umum atau memperoleh wakil di lembaga legislatif, mereka harus dibolehkan melanjutkan eksistensi dan aktivitasnya berdasarkan hukum yang mengatur organisasi secara umum.

8. Pengecualian secara umum atas warga negara asing dan orang tanpa kewarganegaraan dari keanggotaan partai politik tidak dapat dibenarkan. Warga negara asing dan orang tanpa kewarganegaraan dalam batas tertentu harus diijinkan berpartisipasi dalam kehidupan politik di wilayah tempat dia tinggal, setidaknya sepanjang mereka dapat ambil bagian dalam pemilihan. Paling tidak, di wilayah tempat dia tinggal harus membuat keanggotaan atas partai politik dimungkinkan.

1.4.4. Konsep-Konsep

1.4.4.1. Partai Politik

Dari sisi etimologis, menurut Laica Marzuki, kata partai berasal dari bahasa latin *pars*, yang berarti bagian. Karena hanya suatu bagian, membawa konsekuensi pengertian adanya bagian-bagian lain. Oleh karena itu, jika hanya terdapat satu partai dalam satu negara berarti tidak sesuai dengan makna etimologis dari partai itu sendiri.¹⁰⁹

Pengertian dari sisi etimologis juga dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie. Partai berasal dari akar kata *part* yang berarti bagian atau golongan. Kata partai menunjuk pada golongan sebagai pengelompokan masyarakat berdasarkan kesamaan tertentu seperti tujuan, ideologi, agama, bahkan kepentingan. Pengelompokan itu bentuknya adalah organisasi secara umum, yang dapat dibedakan menurut wilayah aktivistasnya, seperti organisasi kemasyarakatan, organisasi keagamaan, organisasi kepemudaan, serta organisasi politik. Dalam perkembangannya, kata partai lebih banyak diasosiasikan untuk organisasi politik, yaitu organisasi masyarakat yang bergerak di bidang politik.¹¹⁰

Dengan demikian, partai dapat dipahami dalam arti luas dan dalam arti sempit. Dalam arti luas, partai adalah penggolongan masyarakat dalam organisasi secara umum yang tidak terbatas pada organisasi politik. Sedangkan dalam arti sempit, partai adalah partai politik, yaitu organisasi masyarakat yang bergerak di bidang politik. Penelitian ini memfokuskan pada partai politik sebagai organisasi masyarakat yang bergerak di bidang politik.

¹⁰⁹ Wawancara dengan Hakim Konstitusi M. Laica Marzuki pada 1 November 2007.

¹¹⁰ Wawancara dengan Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H. pada 6 Mei 2008.

Beberapa ahli memberikan konsep tentang partai politik secara berbeda-beda, namun memiliki elemen-elemen yang hampir sama. MacIver menyatakan “*We may define a political party as an association organized in support of some principle or policy which by constitutional means it endeavour to make the determinant of government*”.¹¹¹ Menurut Edmund Burke partai politik merupakan “*a body of men united for promoting by their joint endeavour the national interest upon some particular principle in which they are all agree*”.¹¹² Setelah menganalisis berbagai definisi partai politik, Ware merumuskan definisi partai politik sebagai berikut.¹¹³

A political party is an institution that (a) seeks influence in a state, often by attempting to occupy positions in government, and (b) usually consists of more than a single interest in the society and so to some degree attempts to “aggregate interest”.

Dalam penelitian ini, konsep partai politik yang digunakan adalah yang dikemukakan oleh Sorauf, dengan unsur-unsur “(1) mengembangkan organisasi dan mencapai tujuan melalui pemilihan umum; (2) organisasi bersifat inklusif dan mencakup berbagai kelompok masyarakat (ekstensif); (3) Perhatian utama pada panggung politik untuk mencapai tujuannya; dan (4) menunjukkan stabilitas dan berkelanjutan, serta bekerja sebagai satu kesatuan dalam pembuatan keputusan dan loyalitas dari anggota-anggotanya.”¹¹⁴ Namun, kriteria pertama dipakai dengan mengingat bahwa pada masa-masa tertentu pada saat belum dilaksanakan pemilihan umum kriteria ini tidak berlaku, seperti pada masa penjajahan dan awal kemerdekaan sebuah negara.

Perkembangan politik juga menunjukkan adanya tiga komponen sebagai deskripsi kata ‘partai’, yaitu partai dalam pemerintahan, partai sebagai organisasi

¹¹¹ MacIver, *Op. Cit.*, hal. 398

¹¹² Sabine, *Op. Cit.*, hal. 611.

¹¹³ Definisi ini dirumuskan setelah mengkritisi beberapa kelemahan dari definisi-definisi lain seperti (1) *Parties are institutions that seek to represent more than a single narrow interest in the society*; (2) *Parties are grouping of people with similar belief, attitudes, and values*; (3) *Party is a body of men united for promoting by their joint endeavours the national interest upon some particular principle in which they are all agreed*; (4) *Parties are institutions that bring together people for purpose of exercising power within the state*; (5) *Parties seek to use legitimate means for pursuing their ends*; and (6) *When they can contest elections in the state, parties will seek to do so*. Lihat, Ware, *Op. Cit.*, hal. 2 - 5.

¹¹⁴ “(1) *the extent to which they pursue their organization through the contesting of elections*; (2) *the extensiveness and inclusiveness of their organization*; (3) *their sole concentration on political avenues for achieving their goals*; and (4) *they demonstrated stability and long life, and the way they operate as one, symbols, and objects of loyalty in the decision making of large member of citizens*”. Lihat, Sorauf, *Op. Cit.*, hal. 20.

(politisi profesional), dan partai sebagai kelompok pemilih.¹¹⁵ Penelitian ini melihat partai politik sebagai sebuah organisasi atau institusi, khususnya aspek hukum negara yang mengatur pembentukan dan pembubarannya.

1.4.4.2. Pembubaran

Pembubaran dalam bahasa Inggris adalah *dissolution*. Menurut kamus Black's Law, *dissolution* berarti (1) *the act of bringing to an end; termination*; (2) *the cancellation or abrogation of a contract, with the effect of annulling the contract's binding force and restoring the parties to their original positions*; dan (3) *the termination of a corporation's legal existence by expiration of its charter, by legislative act, by bankruptcy, or by other means; the event immediately preceding the liquidation or winding-up process*.¹¹⁶

Berdasarkan pengertian tersebut, bubarnya suatu partai politik berarti berakhirnya eksistensi hukum partai politik tersebut. Hal itu dapat terjadi karena membubarkan diri atas keputusan sendiri, menggabungkan diri dengan partai politik lain, atau dibubarkan berdasarkan keputusan otoritas negara atau sebagai akibat dari adanya aturan baru atau kebijakan negara. Pembubaran kategori terakhir disebut sebagai pembubaran secara paksa (*enforced dissolution*).

Pembubaran partai politik dalam penelitian ini adalah pembubaran secara paksa yang disebabkan oleh adanya tindakan, keputusan hukum, kebijakan, atau aturan negara yang mengakibatkan hilangnya eksistensi partai politik sebagai subyek hukum penyanggah hak dan kewajiban. Pembubaran mengakibatkan perubahan eksistensi hukum suatu partai politik dari ada menjadi tidak ada. Pembubaran secara paksa dalam penelitian ini meliputi pembubaran yang dilakukan oleh otoritas negara baik secara langsung berupa keputusan hukum, maupun secara tidak langsung melalui aturan atau kebijakan yang mengakibatkan adanya peristiwa pembubaran partai politik.

Fokus penelitian ini adalah ketentuan-ketentuan hukum yang terkait dengan pembubaran partai politik di Indonesia serta praktik pelaksanaannya. Kasus-kasus yang terkait dengan pembubaran partai politik yang akan diteliti di antaranya meliputi penyederhanaan kepartaian pada masa Orde Lama,

¹¹⁵ Ware mengemukakan bahwa partai terdiri atas tiga elemen, yaitu "*party-in-electorate*", "*the party organization*", dan "*the party-in-government*". Lihat, Ware, *Op. Cit.*, hal. 6; Persily & Cain, *Op. Cit.*, hal. 2

¹¹⁶ Garner et.all (eds). *Op. Cit.*,hal. 486.

pembubaran Partai Masjumi dan PSI, pembekuan Partai Murba, pembubaran PKI, pembekuan Partindo, kebijakan penyederhanaan partai politik pada awal Orde Baru, kebijakan fusi dan pembatasan partai politik masa Orde Baru, serta kasus pembekuan dan gugatan pembubaran partai Golkar yang pernah terjadi pada masa reformasi.

1.4.4.3. Pengaturan

Pengaturan menunjuk pada arah substansi peraturan perundang-undangan atau bagaimana sesuatu hal diatur sesuai dengan tujuan pembentukan aturan tersebut, serta penerapannya. Oleh karena itu, untuk melihat pengaturan hukum partai politik, tidak cukup dengan mengemukakan materi muatan peraturan perundang-undangan, tetapi juga dengan memperhatikan tujuan pembentukannya dan penerapannya dalam praktik.

Pengaturan (*ruling*) memiliki perbedaan arti dibandingkan dengan peraturan (*rule*). Peraturan menunjuk pada norma hukum atau proposisi pada suatu ketentuan yang bersifat umum. Sedangkan pengaturan meliputi juga hasil (*outcome*) yang diharapkan dari pelaksanaan suatu peraturan.¹¹⁷

1.4.4.4. Kurun Waktu 1959 - 2004

Kurun waktu yang diteliti adalah antara 1959 hingga 2004. Penentuan batas waktu mulai 1959 berdasarkan pada alasan bahwa mulai tahun tersebut, tepatnya sejak dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959, rejim yang berkembang adalah Demokrasi Terpimpin. Salah satu bentuknya adalah adanya penyederhanaan dan pengawasan partai politik yang mengakibatkan pembubaran Partai Masjumi dan PSI pada 1960. Sebelum 1959, partai politik tumbuh dan berkembang di alam kebebasan, terutama sejak adanya Maklumat Pemerintah 3 Nopember 1945 yang mendorong pembentukan partai politik.¹¹⁸ Bahkan walaupun Partai Komunis Indonesia (PKI) dianggap melakukan pemberontakan pada 1948, namun tidak dibubarkan. Namun demikian, periode sebelum 1955

¹¹⁷ Dalam Black's Law Dictionary, dikutip pendapat Robert E. Keeton yang membedakan antara *ruling* dan *rule* sebagai berikut; *A distinction is sometimes made between rules and rulings. Whether or not a formal distinction is declared, in common usage 'legal ruling' (or simply 'ruling') is a term ordinarily used to signify the outcome of applying a legal test when that outcome is one of relatively narrow impact. The immediate effect is to decide an issue in a single case. This meaning contrasts, for example, with the usual meaning of 'legal rule' (or simply 'rule'). The term 'rule' ordinarily refers to a legal proposition of general application. A 'ruling' may have force as precedent, but ordinarily it has that force because the conclusion it expresses (for example, 'objection sustained') explicitly depends upon and implicitly reiterates a 'rule' – a legal proposition of more general application. Ibid., hal. 1334.*

¹¹⁸ Promoedya Ananta Toer, Koesalah Soebagyo Toer, dan Kamil, *Op. Cit.*

tetap disinggung untuk mengetahui latar belakang sejarah dan perkembangan pengaturan dan kehidupan partai politik.

Sedangkan tahun 2004 ditentukan sebagai kurun waktu penutup karena pada 2004 dilaksanakan pemilihan umum yang diikuti oleh partai politik sebagai peserta. Partai politik pada pemilihan umum 2004 diatur dengan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik. Saat menjelang pelaksanaan pemilihan umum tersebut, partai-partai politik yang telah sah berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 harus menyesuaikan diri dalam waktu 9 bulan. Jika tidak menyesuaikan diri, maka partai politik tersebut dibatalkan keabsahannya sebagai badan hukum. Selain itu, hasil pemilihan umum 2004 juga terkait dengan ketentuan *electoral threshold* yang menentukan partai politik mana yang dapat mengikuti pemilihan umum selanjutnya.

Antara 1959 hingga 2005, walaupun sama-sama berlaku UUD 1945, namun dapat dikategorikan menjadi tiga periode berdasarkan praktik demokrasi yang dijalankan. Ketiga periode tersebut adalah periode 1959 – 1966 yang merupakan periode Demokrasi Terpimpin di bawah kekuasaan Presiden Soekarno atau yang sering disebut sebagai Orde Lama. Selanjutnya adalah periode 1966 – 1998 yang merupakan periode kekuasaan Presiden Soeharto atau yang sering disebut dengan Orde Baru. Periode Orde Baru ini juga ada yang menyebutnya sebagai masa Demokrasi Pancasila. Namun penyebutan ini dipandang kurang tepat karena sejak Orde Lama hingga pasca Orde Baru Pancasila tetap menjadi dasar negara. Berikutnya adalah periode 1998 – 2004 yang merupakan periode pasca turunnya Presiden Soeharto atau yang sering disebut sebagai bagian dari periode reformasi.

Pada masing-masing periode tersebut akan dianalisis ketentuan-ketentuan hukum yang terkait dengan pembubaran partai politik serta praktik pelaksanaannya. Kasus-kasus yang terkait dengan pembubaran partai politik yang akan diteliti pada masa Orde lama di antaranya adalah kebijakan penyederhanaan, pembubaran Partai Masjumi dan PSI, dan pembekuan Partai Murba. Kasus pada masa Orde Baru di antaranya adalah pembubaran PKI, pembekuan Partindo, kebijakan penyederhanaan partai politik, serta kebijakan fusi dan pembatasan

partai politik. Sedangkan pada masa reformasi di antaranya adalah kasus pembekuan dan gugatan pembubaran partai Golkar.

1.5. TUJUAN PENELITIAN

Sesuai dengan perumusan masalah yang telah dikemukakan, maka penelitian ini bertujuan menganalisis pengaturan dan praktik pembubaran partai politik di Indonesia dalam kurun waktu 1959 sampai 2004. Guna memperkaya analisis tersebut, juga akan dideskripsikan kondisi yang melatarbelakangi setiap pengaturan dan praktik pembubaran partai politik. Pada akhirnya, akan dirumuskan pemikiran tentang pengaturan pembubaran partai politik Indonesia di masa mendatang.

1.6. MANFAAT PENELITIAN

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat baik secara teoretis maupun praktis. Dari sisi teoretis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan kajian teoretis hukum tata negara tentang partai politik, khususnya tentang pembubaran partai politik. Selain itu, penelitian ini juga diharapkan menambah referensi analisis pengaturan pembubaran partai politik di Indonesia. Dari sisi praktis, penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan bagi pengaturan dan praktik pembubaran partai politik pada masa yang akan datang.

1.7. METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum dengan menggunakan pendekatan normatif dan sejarah hukum. Salah satu kegunaan dari penelitian hukum adalah untuk mengetahui apakah dan bagaimanakah hukum mengatur suatu hal serta bagaimana aturan hukum tersebut diterapkan.¹¹⁹ Pendekatan normatif digunakan untuk mengetahui pembubaran partai politik sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku dan praktik pelaksanaannya, baik berupa keputusan administratif maupun keputusan pengadilan. Pendekatan normatif

¹¹⁹ Menurut Sunaryati Hartono, metode penelitian hukum normatif memiliki beberapa kegunaan, di antaranya adalah mengetahui atau mengenal apakah dan bagaimanakah hukum positifnya mengenai suatu masalah tertentu, serta juga untuk mencari asas hukum, teori hukum, dan sistem hukum.. Lihat Sunaryati Hartono, *Penelitian Hukum Di Indonesia Pada Akhir Abad Ke-20*, Edisi Pertama, (Bandung: Alumni, 1994), hal. 140-141.

tersebut dilakukan terhadap peraturan-peraturan yang terkait dalam rentang waktu yang sudah ditentukan, yaitu 1959 hingga 2006. Selain itu, untuk lebih memahami konsep dan subjek penelitian, dilakukan pula perbandingan pengaturan pembentukan dan pembubaran partai politik di beberapa negara lain.

Metode pendekatan sejarah hukum meliputi sejarah norma hukum dan penerapan norma hukum.¹²⁰ Pendekatan sejarah digunakan dalam penelitian yang tidak hanya menekankan pada waktu tertentu tetapi untuk memahami masa lalu. Hal itu membutuhkan penafsiran atas fakta-fakta yang diketahui dari bahan-bahan sejarah. Dokumen-dokumen yang akan dianalisis merupakan pintu masuk untuk mengkonstruksikan kembali apa yang terjadi pada masa lalu sesuai dengan konteksnya saat itu.¹²¹

Pendekatan sejarah dilakukan dengan menafsirkan data-data yang diperoleh dari sumber data. Proses penafsiran tersebut dapat dilakukan melalui dua cara yaitu reproduksi (*reproduction*) dan representasi (*representation*). Reproduksi adalah proses menentukan apa yang terjadi pada suatu waktu di suatu tempat. Sedangkan representasi adalah mengetahui konteks lebih luas dari suatu peristiwa. Salah satu sumber data sejarah yang banyak memberikan informasi adalah dokumen yang merekam peristiwa-peristiwa masa lalu, termasuk dokumen hukum.¹²²

Dalam penulisan sejarah, masalah yang dihadapi adalah membatasi unsur subyektivitas. Walaupun pengungkapan sejarah tidak pernah murni dari kacamata subyek peneliti, namun harus diupayakan untuk mencapai obyektivitas, yaitu sejarah dalam aktualitas sebagai kejadian itu sendiri yang terlepas dari subyek.

¹²⁰ *Ibid*, hal. 144.

¹²¹ Lihat, Norman K. Denzin dan Yvonna S. Lincoln (eds.), *Handbook of Qualitative Research*, Second edition, (London: SAGE Publication Inc., 2000), hal. 374-375; bandingkan dengan Royce Singleton, JR. et. al., *Approach to Social Research*, (New York: Oxford University Press, 1988), hal. 355; lihat pula Earl Babbie, *The Practice of Social Research*, Eight Edition, (Belmont: Wadsworth Publishing Company, 1998), hal. 325 dan 328 – 329.

¹²² Lihat, Michael S. Lewis-Beck, Alan Bryman, dan Tim Futing Liao (eds.), *The SAGE Encyclopedia of Social Science Research Method*, Volume 2, (California: SAGE Publication Inc., 2004), hal. 426 – 464; Ian Shaw dan Nick Gould, *Qualitative Research in Social Work*, (London: Sage Publication Inc., 2001), hal. 150 dan 154-155; George Ritzer, *Explorations in Social Theory: From Metatheorizing to Rationalization*, (London: Sage Publication Inc., 2001), hal. 65; Gary King, Robert o. Keohane, Sidney Verba, *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*, (New Jersey: Princeton University Press, 1994), hal. 36 – 37.

Untuk itu diperlukan kemampuan menempatkan fakta sejarah dalam suasana dan iklim masanya.¹²³

Untuk memberi struktur pada kurun waktu yang akan diteliti, maka dilakukan periodisasi berdasarkan ciri khas tertentu¹²⁴, yang dalam hal ini adalah demokrasi yang berkembang. Periodisasi tersebut adalah 1959 – 1966 atau periode Orde Lama, 1966 – 1998 atau periode Orde Baru, dan 1998 – 2004 yang disebut periode reformasi karena berada dalam periode reformasi, seperti yang telah di bahas pada bagian konsepsi.

Pembahasan dalam penelitian ini akan dilakukan secara deskriptif analitis. Data penelitian ini didapatkan dari dokumen, sehingga penelitian ini dapat juga disebut penelitian dokumen. Dokumen yang dipilih adalah dokumen yang terkait dan dapat menjawab permasalahan penelitian.¹²⁵ Dokumen tersebut meliputi dokumen hukum dan literatur terkait, serta didukung dengan informasi dari media massa.¹²⁶

1.7.1. Jenis dan Cara Pengumpulan Data

Data dalam penelitian ini diperoleh dari bahan-bahan yang di dalamnya berisi aturan hukum dan informasi lain terkait dengan suatu aturan dan peristiwa hukum, yang disebut dengan bahan hukum. Bahan-bahan hukum diperoleh dengan cara melakukan penelusuran dokumen hukum peraturan perundang-undangan, studi kepustakaan dan penelusuran arsip. Bahan-bahan hukum dalam penelitian ini meliputi Bahan Hukum Primer dan Bahan Hukum Sekunder.¹²⁷

1. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah dokumen yang berisi ketentuan hukum yang bersifat mengatur serta keputusan-keputusan hukum terkait dengan pembubaran

¹²³ Sartono Kartodirdjo, *Pendekatan Ilmu Sosial Dalam Metodologi Sejarah*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 1992), hal. 62 – 70.

¹²⁴ *Ibid.*, hal. 61.

¹²⁵ John W. Creswell, *Research Design; Qualitative & Quantitative Approaches*, (London: Sage Publication, 1994), hal. 148.

¹²⁶ Dalam penelitian sosial dikenal beberapa macam dokumen, Kenneth D. Bailey membedakan dua macam dokumen yaitu *primary* dan *secondary document*. Lihat, Bailey, *op cit.*, hal. 302. Sedangkan Royce Singleton, JR. et. al. menyebutkan studi dokumen sebagai *research using available data* dengan sumber-sumber data berupa *public and official records, private documents, mass media, physical nonverbal evidence*, dan *social science data archives*. Lihat, Singleton, JR. et. al., *Op. Cit.*, hal. 326 – 335. Lihat pula tabel yang dibuat oleh Creswell yang membedakan antara *observations, interviews, dan documents*. Lihat, Creswell, *Op. Cit.*, hal., 150. Sedangkan Earl Babbie mengklasifikasikan studi dokumen sebagai bagian dari *unobtrusive research*. Lihat, Babbie, *Op. Cit.*, hal. 307 – 330.

¹²⁷ Sunaryati Hartono, *Op. Cit.*, hal. 134.

partai politik. Dokumen yang menjadi bahan hukum primer adalah dokumen yang memiliki suatu bentuk hukum sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undang yang memiliki kekuatan hukum mengikat. Selain itu, bahan hukum primer juga meliputi keputusan-keputusan hukum yang bersifat konkrit. Dengan demikian, bahan hukum primer dalam penelitian ini meliputi:

- 1) Peraturan perundang-undangan terkait dengan pembubaran partai politik di Indonesia dalam kurun waktu 1959 hingga 2004, sesuai dengan jenis dan hirarki tata urutan peraturan perundang-undangan.
- 2) Keputusan-keputusan hukum terkait dengan pembentukan dan pembubaran partai politik dalam kurun waktu 1959 sampai dengan 2004.

2. **Bahan Hukum Sekunder**

Bahan hukum sekunder adalah bahan-bahan yang memberikan informasi tentang adanya suatu ketentuan hukum, materi yang diatur dalam suatu ketentuan hukum, pelaksanaan suatu aturan hukum, adanya suatu keputusan atau peristiwa hukum. Bahan hukum sekunder juga meliputi bahan-bahan yang memberikan informasi mengenai latar belakang adanya suatu aturan hukum dan peristiwa hukum tertentu, serta kondisi sosial pada saat itu aturan hukum diterapkan atau suatu peristiwa hukum terjadi. Bahan hukum sekunder diperlukan untuk dapat mengetahui dan memahami dengan tepat suatu aturan hukum dan praktiknya serta konteks yang berada di sekelilingnya.¹²⁸ Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini adalah dokumen yang memberikan informasi terkait dengan pembubaran partai politik yang meliputi:

- 1) Buku-buku literatur
- 2) Disertasi, tesis, dan laporan penelitian
- 3) Artikel, makalah, dan media massa

¹²⁸ Menurut Soetandyo Wignjosoebroto, bahan-bahan sekunder berguna untuk dirujuk guna meningkatkan mutu interpretasi atas hukum yang berlaku. Selain itu juga berguna untuk mengembangkan hukum sebagai suatu sistem normatif yang komprehensif dan tuntas. Bahan sekunder adalah hasil kegiatan teoretis akademis yang mengimbangi kegiatan praktik legislatif dan yudisial sehingga produk-produknya yang fragmentaris dapat terpola menjadi suatu sistem yang utuh dengan komponen-komponen yang tidak saling bertentangan. Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum: Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Cetakan Pertama, (Jakarta: ELSAM dan HUMA, 2002), hal. 155-156.

1.7.2. Analisis Data

Proses analisis dilakukan pertama-tama dengan melakukan pengelompokan data yang terkumpul dan menganalisisnya untuk menemukan prinsip-prinsip pengaturan yang menjadi materi muatan dari ketentuan peraturan perundang-undangan dan keputusan-keputusan hukum berdasarkan kerangka teori yang telah dikemukakan.¹²⁹ Hal itu dilakukan dengan cara menganalisis isi dan melakukan penafsiran terhadap bahan hukum primer sesuai dengan konteks ruang dan waktu dokumen tersebut dibuat yang diperoleh dari bahan hukum sekunder.¹³⁰

Data yang telah dikumpulkan diklasifikasikan berdasarkan masalah yang dianalisis, yaitu pembubaran partai politik berdasarkan periode waktu pembuatan dan masa berlakunya bahan hukum primer tersebut sesuai dengan perodesasi yang telah ditentukan. Selanjutnya, dilakukan analisis yang menghubungkan antara pengaturan pembubaran partai politik, peristiwa-peristiwa pembubaran partai politik, dan kondisi yang melatarbelakangi pada masing-masing periode dari 1959 hingga 2004. Analisis ini akan menghasilkan gambaran tentang bagaimana pengaturan pembubaran partai politik pada suatu periode, kondisi yang melatarbelakangi adanya pengaturan pembubaran partai politik tersebut, serta gambaran pelaksanaan aturan tersebut.

Pengaturan dan praktik pembubaran pada setiap periode selanjutnya dianalisis kesesuaiannya dengan kerangka teoritis pembubaran partai politik untuk menentukan kekurangannya. Hasil analisis tersebut menjadi bahan untuk merumuskan masukan pemikiran pengaturan pembubaran partai politik pada masa mendatang.

1.8. ASUMSI PENELITIAN

1. Keberadaan partai politik adalah salah satu elemen utama pelaksana negara hukum yang demokratis sebagai bentuk kebebasan berserikat dan mengeluarkan pendapat. Namun, terhadap kebebasan tersebut terdapat batasan yang diperlukan dalam masyarakat demokratis.

¹²⁹ James E. Mauch and Jack W. Birch, *Guide to the Successful Thesis and Dissertation*, Third Edition, (New York: Marcel Dekker Inc., 1993), hal. 115.

¹³⁰ Jimly Asshiddiqie, *Teori & Aliran Penafsiran Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Ind. Hill-Co, 1998), hal. 14. Bandingkan dengan Hartono, *op cit.*, hal. 152.

2. Pembubaran partai politik diatur oleh norma hukum dalam peraturan perundang-undangan dalam bentuk dan tata cara yang berbeda-beda pada masing-masing periode dari 1959 hingga 2004 sesuai dengan demokrasi yang dikembangkan.
3. Pengaturan pembubaran partai politik di masa yang akan datang harus dibuat dan dilaksanakan sesuai dengan prinsip negara hukum dan demokrasi dengan mempertimbangkan keserasian antara perlindungan terhadap kebebasan warga negara dan kesinambungan negara hukum yang demokratis.

1.9. SISTEMATIKA PEMBAHASAN

Pembahasan dalam penelitian ini dilakukan dengan sistematika yang terdiri dari enam bab. Bab Satu dengan judul Pendahuluan yang mengemukakan latar belakang perlunya dilakukan penelitian. Selain itu juga dipaparkan kerangka teori yang mengetengahkan teori-teori dan konsep-konsep yang digunakan. Dalam bab ini juga akan ditentukan tujuan penelitian yang akan dicapai, manfaat penelitian, metode yang digunakan, asumsi yang mendasari, dan sistematika pembahasan. Dengan demikian pada Bab Satu akan terdiri dari Sub Bab Latar Belakang Masalah Penelitian, Pertanyaan Penelitian, Kerangka Teori dan Konsep, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Metode Penelitian, Asumsi Penelitian, dan Sistematika Pembahasan.

Bab Dua berisi uraian tentang keberadaan dan peran partai politik dalam negara hukum dan demokrasi. Pembahasan dimulai dari perkembangan partai politik, macam-macam sistem kepartaian, dan pembubaran di beberapa negara. Judul Bab Dua adalah Pembubaran Partai Politik Dalam Negara Hukum dan Demokrasi, dengan Sub Bab; Partai Politik, Hak Asasi Manusia dan Demokrasi, Perkembangan Partai Politik, Sistem Kepartaian, Fungsi Partai Politik, dan Pembubaran Partai Politik.

Bab Tiga menguraikan analisis normatif pengaturan dan peristiwa-peristiwa terkait pembubaran partai politik serta kondisi yang melatarbelakangi pada periode 1959 hingga 1966 atau periode Orde Lama. Namun pada bab ini didahului dengan uraian mengenai sejarah partai politik di Indonesia sebagai pengantar. Judul Bab Tiga adalah Sejarah Partai Politik dan Pembubaran Partai

Politik Pada Masa Orde Lama dengan Sub Bab meliputi; Partai Politik Sebelum dan Pada Awal Kemerdekaan, Partai Politik dan Demokrasi Terpimpin, Penyederhanaan Partai Politik, serta Pembubaran dan Pembekuan Partai Politik.

Pembahasan selanjutnya pada Bab Empat yang memaparkan pengaturan dan peristiwa-peristiwa terkait pembubaran partai politik serta kondisi yang melatarbelakanginya pada masa Orde Baru. Bab ini berjudul Pembubaran Partai Politik Pada Masa Orde Baru dengan Sub Bab meliputi; Dari Orde Lama Ke Orde Baru, Pembubaran PKI dan Pembekuan Partindo, Penyederhanaan dan Pengawasan Partai Politik, Fusi dan Pembatasan Partai Politik, serta Pengaturan Pembekuan Partai Politik.

Sedangkan Bab Lima mendeskripsikan pengaturan dan peristiwa-peristiwa terkait pembubaran partai politik serta kondisi yang melatarbelakangi pada periode 1998 hingga 2004 atau masa reformasi. Judul Bab Lima adalah Pembubaran Partai Politik Pada Masa Reformasi dengan Sub Bab meliputi; Reformasi dan Demokratisasi Politik, Pengaturan Partai Politik, Pengaturan Pembubaran Partai Politik, Gugatan Pembubaran Partai Golkar, dan Maklumat Pembekuan Partai Golkar.

Pada Bab Enam akan dibahas tentang analisis peraturan masa lalu, saat ini, dan pemikiran pengaturan pembubaran partai politik di Indonesia pada masa yang akan datang. Judul Bab Enam adalah Analisis Pengaturan Pembubaran Partai Politik Dan Prospek Di Masa Mendatang, yang meliputi Sub Bab Tujuan dan Arah Pengaturan, UU Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, Bentuk-Bentuk Pembubaran, Alasan Pembubaran, Prosedur Pembubaran, dan Akibat Hukum Pembubaran.

Sedangkan Bab Tujuh merupakan Bab Penutup yang terdiri atas kesimpulan hasil penelitian dan saran yang diberikan untuk pengaturan pembubaran partai politik serta untuk penelitian lebih lanjut.