

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan negara demokrasi, hal ini terlihat dari pelaksanaan pemilihan umum (selanjutnya akan disingkat pemilu) yang dilaksanakan pada tahun 2004, dimana pada proses pemilu tahun 2004 tersebut, rakyat Indonesia terlibat secara langsung dalam memilih Presiden dan Wakil Presiden. Dalam proses pelaksanaan pemilu tersebut, dibutuhkan suatu wadah untuk menampung segala aspirasi masyarakat, baik itu yang bersifat politik, sosial, ekonomi dan lain-lain. Wadah untuk menampung segala aspirasi masyarakat itu di era modern sekarang ini banyak jenisnya, mulai dari organisasi yang bergerak di bidang keagamaan, kemasyarakatan, hukum, sosial, ekonomi, budaya, politik dan lain-lain. Organisasi yang bergerak di bidang politik itu lazim disebut dengan partai politik.

Partai politik itu pertama kali lahir di negara-negara Eropa Barat. Dengan luasnya gagasan bahwa rakyat merupakan faktor yang perlu diperhitungkan serta diikutsertakan dalam proses politik, maka partai politik telah lahir secara spontan dan berkembang menjadi penghubung antara rakyat di satu pihak dan pemerintah di pihak lain.¹ Pada awal perkembangannya, pada akhir dekade 18-an di negara-negara Barat seperti Inggris dan Perancis, kegiatan politik

¹ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: PT Gramedia Pusaka Utama, 2008), hlm. 397-398.

dipusatkan pada kelompok-kelompok politik dalam parlemen. Kegiatan ini mula-mula bersifat elitis dan aristokratis, mempertahankan kepentingan kaum bangsawan terhadap tuntutan-tuntutan raja.

Pemikiran mengenai pentingnya partai politik disampaikan oleh pemikir Inggris yaitu John Stuart Mill. Mill mengatakan bahwa pentingnya arti partai politik bagi masyarakat adalah untuk menentukan wakilnya sendiri sebagai pejabat negara berdasarkan kepentingan masyarakat, oleh karena itu akan lebih efektif apabila dilakukan secara bersama-sama dalam suatu wadah yaitu partai politik.²

Dengan meluasnya hak pilih, kegiatan politik juga berkembang di luar parlemen dengan terbentuknya panitia-panitia pemilihan yang mengatur pengumpulan suara para pendukungnya menjelang masa pemilu. Oleh karena dirasa perlu memperoleh dukungan dari berbagai golongan masyarakat, kelompok-kelompok politik di parlemen lambat laun juga berusaha mengembangkan organisasi masa. Maka pada akhir abad ke-19 lahirlah partai politik yang pada masa selanjutnya berkembang menjadi penghubung antara rakyat di satu pihak dan pemerintah di pihak lain.³

Dalam perkembangan selanjutnya di dunia Barat timbul pula partai yang lahir di luar parlemen. Partai-partai ini kebanyakan bersandar pada suatu asas atau ideologi atau *weltanschauung* tertentu seperti sosialisme, fasisme,

² Ni'matul Huda dan Imam Nasef, *Penataan Demokrasi & Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: Kencana, 2017), hlm. 36.

³ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu... Op.cit.*, hlm. 398.

komunisme, kristen demokrat dan sebagainya. Dalam partai model seperti ini, disiplin partai lebih ketat.⁴

Dalam perkembangannya di negara Indonesia, pembentukan partai politik itu sudah dijamin pada Pasal 28 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya akan disingkat menjadi UUD 1945) yang menyatakan bahwa “kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang”. Implementasi Pasal 28 UUD 1945 itu adalah dengan pembentukan partai politik. Oleh sebab itu, pembentukan partai politik merupakan hak dari setiap warga negara Indonesia yang sudah dijamin di dalam konstitusi dengan memperhatikan syarat-syarat yang berlaku dalam pembentukan partai politik tersebut.

Partai politik merupakan wadah bagi masyarakat untuk menyampaikan aspirasi politiknya kepada pemerintah melalui partai politik. Partai politik yang pada dasarnya sebagai penghubung antara pemerintah dan masyarakat, mempunyai peran yang sangat penting dalam hal pembentukan kebijakan yang berpihak kepada rakyat, akan tetapi bila peran dari partai politik itu tidak sesuai dengan filosofi dibentuknya partai politik tersebut, maka tujuan awal dari pembentukan partai politik itu dapat dikatakan gagal. Salah satu contoh yang dapat kita lihat dari gagalnya pembentukan partai politik tersebut adalah maraknya kader-kader atau anggota-anggota dari suatu partai politik yang melakukan korupsi.

⁴ *Ibid.*, hlm. 399.

Korupsi yang terjadi biasanya mereka lakukan dengan memanfaatkan posisi jabatan atau kekuasaan yang sedang mereka jabat. Padahal dengan jabatan yang mereka jabat sekarang ini seharusnya digunakan untuk kepentingan rakyat, tetapi yang terjadi malah sebaliknya, jabatan atau kekuasaan itu digunakan untuk kepentingan pribadi maupun kepentingan golongan tertentu. Proses terjadinya korupsi itu diawali dengan perbuatan *money politics* atau politik uang sewaktu kampanye berlangsung. Setelah melakukan politik uang, maka hal pertama yang dilakukan oleh anggota legislatif yang terpilih dalam pemilu adalah bagaimana caranya mengembalikan modal yang telah digunakan dalam politik uang tersebut. Biasanya salah satu cara yang mereka gunakan adalah dengan korupsi.

Salah satu kendala yang dihadapi oleh masyarakat adalah ketika daftar calon anggota legislatif yang akan bertarung di pemilu itu tidak sesuai dengan ekspektasi masyarakat dikarenakan calon-calon anggota legislatif itu belum terbukti kinerja dan integritasnya, serta akibat dari kurang selektifnya partai politik dalam mengusung nama calon anggota partai politik tersebut untuk bertarung di pemilihan legislatif. Hal ini diperparah dengan adanya praktik politik uang yang menambah bobroknya kualitas dari calon anggota legislatif tersebut. Jika hal ini terus berlangsung, maka praktek-praktek politik uang itu akan semakin berkembang dan berakhir dengan tindakan korupsi.

Oleh karena partai politik merupakan cermin kebebasan berserikat (*freedom of association*) dan berkumpul (*freedom of assembly*) sebagai wujud adanya kemerdekaan berfikir (*freedom of thought*) serta kebebasan berekspresi (*freedom of expression*), keberadaannya sangat dilindungi melalui konstitusi

dalam negara demokrasi konstitusional.⁵ Walaupun demikian, hak dan kebebasan tersebut dapat dibatasi dengan melakukan pengaturan, termasuk pembubaran partai politik. Pembatasan yang dibutuhkan dalam masyarakat demokratis merupakan penyeimbang antara kepentingan publik dan privat, pembatasan itu harus dilakukan secara ketat yang meliputi: (1) pembatasan harus diatur dalam aturan hukum; (2) dilakukan semata-mata untuk mencapai tujuan dalam masyarakat demokratis; dan (3) memang benar-benar dibutuhkan dan bersifat proporsional sesuai dengan kebutuhan sosial.⁶

Sam Issacharoff menyatakan bahwa 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. Pada umumnya tujuan ketentuan pembubaran partai politik adalah: (1) melindungi demokrasi; (2) melindungi konstitusi; (3) melindungi kedaulatan negara; (4) melindungi keamanan nasional; dan (5) melindungi ideologi negara.⁷

Berkaitan dengan pembubaran partai politik, maka lembaga negara yang berwenang untuk memutus pembubaran partai politik adalah Mahkamah Konstitusi. Pada Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 disebutkan bahwa Mahkamah

⁵ Sri Hastuti Puspitasari et. al., "Urgensi Perluasan Permohonan Pembubaran Partai Politik di Indonesia", *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Volume 23, Nomor 4, Oktober 2016, hlm. 554.

⁶ Tim Penyusun Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010), hlm. 195.

⁷ *Ibid.*

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.

Dalam Pasal 68 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi disebutkan bahwa yang memiliki *legal standing* untuk mengajukan permohonan pembubaran partai politik hanyalah pemerintah, pemerintah yang dimaksud dalam penjelasan pasal tersebut adalah pemerintah pusat. Lebih lanjut pada Pasal 68 ayat (2) Undang-Undang Mahkamah Konstitusi mewajibkan pemerintah sebagai pemohon untuk menguraikan dengan jelas tentang : (1) ideologi; (2) asas; (3) tujuan; (4) program; dan (5) kegiatan partai politik, yang semuanya itu bertentangan dengan UUD 1945 merupakan alasan partai politik tersebut untuk dibubarkan. Pelaksanaan putusan Mahkamah Konstitusi mengenai pembubaran partai politik, dilakukan dengan membatalkan pendaftaran partai pada pemerintah.⁸

Sejak Mahkamah Konstitusi berdiri dan diberi kewenangan untuk membubarkan partai politik, belum pernah ada partai politik yang dibubarkan oleh Mahkamah Konstitusi. Hal ini merefleksikan dua sebab, yaitu alasannya terbatas pada hal yang terkait dengan melawan ideologi, konstitusi dan Negara Kesatuan Republik Indonesia serta pemohonnya hanya diberikan kepada

⁸ Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, Edisi Kedua, 2012), hlm. 34-35.

pemerintah. Berkenaan dengan alasan pembubaran, kenyataannya di Indonesia sekarang ini secara formal, tidak ada lagi partai politik yang berani melawan ideologi Pancasila, UUD 1945, dan Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁹

Kenyataan di lapangan bahwa pada saat ini partai politik tidaklah melanggar ketentuan-ketentuan yang ada pada peraturan perundang-undangan, melainkan melakukan pelanggaran yang tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan. Salah satu contohnya dapat dilihat dengan adanya perbuatan korupsi yang telah penulis singgung di atas, perbuatan korupsi itu tidak diatur secara eksplisit dalam peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pembubaran partai politik. Padahal perbuatan ini sangat merugikan bagi rakyat, karena secara tidak langsung akan mempengaruhi arah kebijakan yang akan diambil oleh anggota legislatif.

Selain itu, pemberian peran tunggal kepada pemerintah yang memiliki *legal standing* untuk mengajukan pembubaran partai politik dinilai bermasalah karena pada dasarnya negara Indonesia merupakan negara demokrasi, dimana yang menjadi pilar utama dari negara demokrasi itu adalah rakyat. Jika rakyat tidak diberi kesempatan untuk berpartisipasi dalam hal mengajukan pembubaran partai politik, maka akan banyak juga partai politik yang akan terus melakukan pelanggaran yang tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan. Sebagai contoh, bukan tidak mungkin pemerintah melindungi partai politik pemerintah

⁹ Sri Hastuti Puspitasari et. al., "Urgensi Perluasan Permohonan... *Op.cit.*, hlm. 555.

yang terindikasi bermasalah, ataupun sebaliknya pemerintah mengusulkan pembubaran partai politik yang menjadi lawan dari partai politik pemerintah.¹⁰

Berdasarkan penjelasan yang telah penulis paparkan di atas, maka penulis tertarik untuk menggagas perluasan permohonan pembubaran partai politik baik itu berupa alasan permohonan pembubaran partai politik maupun pihak pemohon yang dapat mengajukan pembubaran partai politik dan mengkajinya lebih dalam melalui penelitian yang berjudul “Urgensi Perluasan Alasan dan Pemohon Dalam Permohonan Pembubaran Partai Politik di Indonesia Pasca Reformasi”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dari latar belakang masalah yang penulis paparkan di atas, maka dapat dirumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut:

1. Mengapa perlu dilakukannya perluasan alasan dan pemohon dalam permohonan pembubaran partai politik di Indonesia?
2. Bagaimanakah proses pembubaran partai politik di negara lain?
3. Bagaimanakah *ius constituendum* tahapan permohonan pembubaran partai politik di Indonesia?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan yang akan dicapai dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui:

¹⁰ *Ibid.*, hlm. 556.

1. Urgensi dilakukannya perluasan alasan dan pemohon dalam permohonan pembubaran partai politik di Indonesia.
2. Proses pembubaran partai politik di negara lain.
3. *Ius constituendum* tahapan permohonan pembubaran partai politik di Indonesia.

D. Tinjauan Pustaka / Orisinalitas Penelitian

Untuk menghindari terjadinya kesamaan terhadap penelitian yang telah ada sebelumnya, maka penulis mengadakan penelusuran terhadap penelitian yang telah dilakukan sebelumnya. Berdasarkan penelusuran terhadap berbagai referensi, ternyata ada satu penelitian yang meneliti tentang perluasan permohonan pembubaran partai politik, namun jika penulis identifikasi, penelitian tersebut bukanlah hasil penelitian yang dilakukan secara mendalam, melainkan hanya sebatas kajian konseptual. Penelitian itu ditulis oleh Sri Hastuti Puspitasari, Zayanti Mandasari dan Harry Setya Nugraha dalam bentuk *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* yang diterbitkan oleh Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Penelitian tersebut menjelaskan bahwa urgensi perluasan permohonan pembubaran partai politik baik dalam hal alasan permohonan maupun pihak yang dilibatkan sebagai pemohon dikarenakan pada hakekatnya pemilu merupakan sarana pembentukan pemerintahan yang demokratis. Jika proses pemilu sudah tidak demokratis karena ada parpol yang melanggar pemilu, khususnya pelanggaran pidana berupa politik uang, manipulasi suara,

pemalsuan, mobilisasi PNS dan kerjasama dengan oknum penyelenggara pemilu untuk memperoleh suara, maka hal ini akan menciderai pemilu itu sendiri dan pemerintahan yang dihasilkan. Dengan dilakukannya perluasan terhadap permohonan pembubaran partai politik, secara sadar negara Indonesia telah melangkah ke arah sistem pemilu yang lebih demokratis. *Ius constituendum* prosedur persidangan pembubaran partai politik karena melakukan pelanggaran pemilu dilakukan melalui 5 tahap persidangan, yaitu: pertama, pemeriksaan pendahuluan untuk memeriksa kelengkapan administrasi pemohon, dan memeriksa legal standing pemohon; kedua, persidangan lanjutan untuk mendengarkan petitum pemohon; ketiga, persidangan lanjutan untuk mendengarkan keterangan termohon; keempat, persidangan pembuktian yang meliputi pembuktian dokumen, pembuktian fakta serta mendengarkan kesaksian ahli dan pihak-pihak terkait; dan tahap kelima adalah sidang pembacaan putusan.¹¹

Disertasi Muchamad Ali Safa'at yang berjudul "Pembubaran Partai Politik di Indonesia (Analisis Pengaturan Hukum dan Praktik Pembubaran Partai Politik 1959-2004)".¹² Permasalahan yang diangkat pada penelitian ini adalah mengkaji tentang 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

¹¹ Lihat Sri Hastuti Puspitasari et. al., "Urgensi Perluasan Permohonan Pembubaran Partai Politik di Indonesia", *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Volume 23, Nomor 4, Oktober 2016, hlm. 573-574.

¹² Muchamad Ali Safa'at, "Pembubaran Partai Politik di Indonesia (Analisis Pengaturan Hukum dan Praktik Pembubaran Partai Politik 1959-2004)", *Disertasi*, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2009.

mengakibatkan hilangnya eksistensi partai politik sebagai subyek hukum penyanggah hak dan kewajiban. Adapun hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa pembubaran partai politik pada setiap periode diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan, kecuali pada masa Orde Baru yang tidak mengenal pembubaran partai politik. Pada masa Orde Baru hanya dikenal pembekuan pengurus pusat partai politik. Alasan pembubaran partai politik pada masa Orde Lama adalah terkait ideologi, dasar dan tujuan negara, serta ancaman terhadap keamanan dan keutuhan wilayah negara. Ideologi pada masa Orde Lama adalah konsepsi Nasakom. Pada masa Reformasi, alasan pembubaran partai politik adalah jika menganut dan atau menyebarkan paham Komunisme atau Marxisme-Leninisme.

Skripsi M. Afif Khoirul Wafa yang berjudul “Kajian Yuridis Permohonan Pembubaran Partai Politik Oleh Perorangan (Studi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 53/PUU-IX/2011)”¹³ Permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini adalah tentang pertimbangan hukum (*ratio decidendi*) putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 53/PUU-IX/2011 dan pengaturan perundang-undangan tentang akibat (implikasi) hukum pembubaran partai politik. Adapun hasil penelitian ini menunjukkan bahwa putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 53/PUU-IX/2011 belum memenuhi keadilan substantif, dalam putusan tersebut Mahkamah Konstitusi menolak seluruh permohonan pemohon, sehingga kedudukan hukum (*legal standing*) pemohon dalam mengajukan permohonan

¹³ M. Afif Khoirul Wafa, “Kajian Yuridis Permohonan Pembubaran Partai Politik Oleh Perorangan (Studi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 53/PUU-IX/2011)”, *Skripsi*, Fakultas Hukum Universitas Jember, 2014.

pembubaran partai politik masih mutlak menjadi kewenangan pemerintah, hal ini tentunya mengurangi hak-hak konstitusional warga negara dalam persamaan di depan hukum (*equality before the law*). Pengaturan akibat hukum dari pembubaran partai politik belum menjamin adanya kepastian hukum dan diatur dalam norma (aturan) setingkat Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) hal ini tentunya menjadi permasalahan tersendiri, mengingat partai politik merupakan badan hukum sehingga pembubaran partai politik berdampak terhadap tindakan hukum yang dilakukan oleh partai politik yang bersangkutan.

Skripsi Muhammad Bahaudin Masruri yang berjudul “Kajian Yuridis Tentang Pembubaran Partai Politik Menurut Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Prosedur Beracara Dalam Pembubaran Partai Politik”.¹⁴ Permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini adalah tentang analisis *legal standing* Presiden sebagai satu-satunya Pemohon dalam pembubaran partai politik kepada Mahkamah Konstitusi menurut Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 12/PMK/2008. Adapun hasil penelitian ini menunjukkan bahwa secara konstitusional, memang wajar apabila Presiden diberikan kewenangan sebagai pemohon (*legal standing*) dalam pembubaran partai politik kepada Mahkamah Konstitusi, karena Presiden bertanggungjawab untuk menjalankan UUD NRI 1945 dan segala peraturan perundang-undangan yang berlaku. Serta wajib mengupayakan tegaknya UUD NRI 1945 dan segala peraturan perundang-undangan. Meskipun demikian, agar tetap terjaga

¹⁴ Muhammad Bahaudin Masruri, “Kajian Yuridis Tentang Pembubaran Partai Politik Menurut Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Prosedur Beracara Dalam Pembubaran Partai Politik”, *Skripsi*, Fakultas Hukum Universitas Jember, 2012.

demokrasi, sebaiknya rakyat juga diberikan wewenang untuk menjadi pemohon dalam pembubaran partai politik kepada Mahkamah Konstitusi, karena masyarakat mempunyai hak untuk ikut mengawasi suatu partai politik. Artinya, jika keberadaan suatu partai politik tersebut telah dianggap bertentangan dengan UUD NRI 1945, dan menimbulkan ancaman atau kerugian bagi rakyat dan negara, maka masyarakat mempunyai hak untuk mengajukan permohonan pembubaran partai kepada Mahkamah Konstitusi.

Jurnal Putu Eva Ditayani Antari yang berjudul “Kewenangan Pembubaran Partai Politik Oleh Mahkamah Konstitusi Ditinjau Dari Perspektif Hak Asasi Manusia (HAM)”.¹⁵ Permasalahan yang dibahas pada penelitian tersebut adalah tentang kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk membubarkan partai politik sebagaimana yang diatur dalam Pasal 24C UUDNRI 1945 telah melanggar kebebasan berserikat sebagai hak asasi manusia (HAM) atau tidak. Hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa pembubaran partai politik oleh Mahkamah Konstitusi tidaklah bertentangan dengan hak atas kebebasan berserikat, selama pembubaran tersebut dilakukan berdasarkan pada hukum yaitu sebagai sanksi atas pelanggaran terhadap pembatasan-pembatasan (larangan-larangan) partai politik yang telah ditetapkan dalam undang-undang. Selain itu dalam perspektif HAM, kebebasan berserikat sebagai HAM yang mendasari terbentuknya partai politik juga merupakan HAM yang dapat dibatasi pemenuhannya dalam rangka menjaga ketertiban bermasyarakat, berbangsa, dan

¹⁵ Putu Eva Ditayani Antari, “Kewenangan Pembubaran Partai Politik Oleh Mahkamah Konstitusi Ditinjau Dari Perspektif Hak Asasi Manusia (HAM)”, *Jurnal Magister Hukum Udayana*, Edisi Nomor 3, Volume 7, 2014.

bernegara, terutama menjaga persatuan dan kesatuan serta keutuhan NKRI berdasarkan Pancasila dan UUDNRI 1945.

Untuk lebih jelasnya penulis akan membuat tabel orisinalitas sebagai berikut:

Nama Peneliti	Judul Penelitian	Bentuk Penelitian	Rumusan Masalah	Kesimpulan
Sri Hastuti Puspitasari, Zayanti Mandasari dan Harry Setya Nugraha	Urgensi Perluasan Permohonan Pembubaran Partai Politik di Indonesia	Jurnal	1. Apa urgensi perluasan permohonan pembubaran partai politik di Indonesia? 2. Bagaimana <i>ius constituendum</i> prosedur permohonan pembubaran partai politik di Indonesia?	1. Pemilu merupakan sarana pembentukan pemerintahan yang demokratis. Jika proses pemilu sudah tidak demokratis karena ada parpol yang melanggar pemilu, khususnya pelanggaran pidana berupa politik uang, manipulasi suara, pemalsuan, mobilisasi PNS dan kerjasama dengan oknum penyenggaran pemilu untuk memperoleh suara, maka hal ini akan menciderai pemilu itu sendiri dan pemerintahan yang dihasilkan 2. <i>Ius constituendum</i> prosedur persidangan pembubaran partai politik dilakukan melalui 5 tahap persidangan, yaitu: <i>pertama</i> , pemeriksaan pendahuluan untuk memeriksa kelengkapan administrasi pemohon, dan memeriksa legal standing pemohon; <i>kedua</i> , persidangan lanjutan untuk mendengarkan petitum pemohon; <i>ketiga</i> , persidangan lanjutan untuk mendengarkan keterangan termohon; <i>keempat</i> , persidangan pembuktian yang

				meliputi pembuktian dokumen, pembuktian fakta serta mendengarkan kesaksian ahli dan pihak-pihak terkait; dan tahap <i>kelima</i> , adalah sidang pembacaan putusan
Muchamad Ali Safa'at	Pembubaran Partai Politik di Indonesia (Analisis Pengaturan Hukum dan Praktik Pembubaran Partai Politik 1959-2004)	Disertasi	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	Pembubaran partai politik pada setiap periode diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan, kecuali pada masa Orde Baru yang tidak mengenal pembubaran partai politik. Pada masa Orde Baru hanya dikenal pembekuan pengurus pusat partai politik. Alasan pembubaran partai politik pada masa Orde Lama adalah terkait ideologi, dasar dan tujuan negara, serta ancaman terhadap keamanan dan keutuhan wilayah negara. Ideologi pada masa Orde Lama adalah konsepsi Nasakom. Pada masa Reformasi, alasan pembubaran partai politik adalah jika menganut dan atau menyebarkan paham Komunisme atau Marxisme-Leninisme
M. Afif Khoirul Wafa	Kajian Yuridis Permohonan Pembubaran Partai Politik Oleh Perseorangan (Studi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 53/PUU-IX/2011)	Skripsi	1. Pertimbangan hukum (<i>ratio decidendi</i>) putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 53/PUU-IX/2011 2. Pengaturan perundang-undangan tentang akibat (implikasi) hukum pembubaran partai politik	1. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 53/PUU-IX/2011 belum memenuhi keadilan substantif, dalam putusan tersebut Mahkamah Konstitusi menolak seluruh permohonan pemohon, sehingga kedudukan hukum (<i>legal standing</i>) pemohon dalam mengajukan

				<p>permohonan pembubaran partai politik masih mutlak menjadi kewenangan pemerintah, hal ini tentunya mengurangi hak-hak konstitusional warga negara dalam persamaan di depan hukum (<i>equality before the law</i>)</p> <p>2. Pengaturan akibat hukum dari pembubaran partai politik belum menjamin adanya kepastian hukum dan diatur dalam norma (aturan) setingkat Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) hal ini tentunya menjadi permasalahan tersendiri, mengingat partai politik merupakan badan hukum sehingga pembubaran partai politik berdampak terhadap tindakan hukum yang dilakukan oleh partai politik yang bersangkutan</p>
Muhammad Bahaudin Masruri	Kajian Yuridis Tentang Pembubaran Partai Politik Menurut Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Prosedur Beracara Dalam Pembubaran Partai Politik	Skripsi	Analisis <i>legal standing</i> Presiden sebagai satu-satunya Pemohon dalam pembubaran partai politik kepada Mahkamah Konstitusi menurut Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 12/PMK/2008	Secara konstitusional, memang wajar apabila Presiden diberikan kewenangan sebagai pemohon (<i>legal standing</i>) dalam pembubaran partai politik kepada Mahkamah Konstitusi, karena Presiden bertanggungjawab untuk menjalankan UUD NRI 1945 dan segala peraturan perundang-undangan yang berlaku. Serta wajib mengupayakan tegaknya UUD NRI 1945 dan segala peraturan perundang-undangan. Meskipun demikian, agar tetap terjaganya demokrasi, sebaiknya

				rakyat juga diberikan wewenang untuk menjadi pemohon dalam pembubaran partai politik kepada Mahkamah Konstitusi, karena masyarakat mempunyai hak untuk ikut mengawasi suatu partai politik. Artinya, jika keberadaan suatu partai politik tersebut telah dianggap bertentangan dengan UUD NRI 1945, dan menimbulkan ancaman atau kerugian bagi rakyat dan negara, maka masyarakat mempunyai hak untuk mengajukan permohonan pembubaran partai kepada Mahkamah Konstitusi
Putu Eva Ditayani Antari	Kewenangan Pembubaran Partai Politik Oleh Mahkamah Konstitusi Ditinjau Dari Perspektif Hak Asasi Manusia (HAM)	Jurnal	Kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk membubarkan partai politik sebagaimana yang diatur dalam Pasal 24C UUDNRI 1945 telah melanggar kebebasan berserikat sebagai hak asasi manusia (HAM) atau tidak	Pembubaran partai politik oleh Mahkamah Konstitusi tidaklah bertentangan dengan hak atas kebebasan berserikat, selama pembubaran tersebut dilakukan berdasarkan pada hukum yaitu sebagai sanksi atas pelanggaran terhadap pembatasan-pembatasan (larangan-larangan) partai politik yang telah ditetapkan dalam undang-undang. Selain itu dalam perspektif HAM, kebebasan berserikat sebagai HAM yang mendasari terbentuknya partai politik juga merupakan HAM yang dapat dibatasi pemenuhannya dalam rangka menjaga ketertiban bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, terutama menjaga persatuan dan kesatuan serta keutuhan NKRI berdasarkan Pancasila dan UUDNRI 1945

Dari beberapa penelitian yang telah disebutkan di atas, maka dengan ini penulis menegaskan, bahwa penelitian penulis yang berjudul “Urgensi Perluasan Alasan dan Pemohon Dalam Permohonan Pembubaran Partai Politik di Indonesia Pasca Reformasi” itu berbeda dengan penelitian yang telah penulis sebutkan di atas, baik itu dari segi judul penelitian maupun isi penelitian.

E. Kerangka Teori

1. Teori Negara Hukum

Negara hukum lahir sebagai hasil perjuangan konstitusionalisme terhadap sistem kekuasaan yang absolut. Dalam kepustakaan Indonesia istilah negara hukum sering disamakan dengan *rechtsstaat* atau *rule of law*. Oleh karena itu untuk mencari kebenaran dalam penggunaan istilah tersebut, maka ditemukanlah bahwa istilah negara hukum merupakan terjemahan langsung dari *rechtsstaat*.¹⁶

Paham *rechtsstaat* mulai populer di Eropa sejak abad XIX, meskipun pemikiran tentang itu sudah ada sejak lama. Paham *rule of law* populer setelah diterbitkannya buku *Albert Venn Dicey* pada tahun 1885, dengan judul *Introduction to study of the Constitution*.¹⁷ Paham *rechtsstaat* lahir karena menentang absolutisme yang sifatnya revolusioner, dan bertumpu pada sistem hukum kontinental yang disebut *civil law*. Sebaliknya, *rule of law* berkembang secara evolusioner, yang bertumpu atas sistem hukum *common*

¹⁶ Azhary, *Pancasila dan UUD 1945*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985), hlm. 20-21.

¹⁷ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia : Sebuah Studi Tentang Prinsip-prinsipnya, Penerapan Oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, (Surabaya: Bina Ilmu, 1987), hlm 72.

law. Karakteristik *civil law* adalah administratif, sedangkan karakteristik *common law* adalah *judicial*. Dari latar belakang dan sistem hukum yang menopangnya, terdapat perbedaan antara konsep *rechtsstaat* dengan *rule of law*, meskipun dalam perkembangannya dewasa ini tidak dipermasalahkan lagi perbedaan antara keduanya, karena pada dasarnya kedua konsep itu mengarahkan dirinya pada sasaran utama, yaitu pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia.¹⁸ Meskipun dengan sasaran yang sama, keduanya tetap berjalan dengan sistem sendiri yaitu sistem hukum sendiri.¹⁹ Adapun ciri-ciri *rechtsstaat* adalah :²⁰

- a. adanya Undang-Undang Dasar atau konstitusi yang memuat ketentuan tertulis tentang hubungan antara penguasa dan rakyat;
- b. adanya pembagian kekuasaan;
- c. diakui dan dilindunginya hak-hak kebebasan rakyat.

Ciri-ciri diatas menunjukkan bahwa konsep *rechtsstaat* menekankan akan pentingnya pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia yang bertumpu atas prinsip kebebasan dan persamaan. Prinsip-prinsip tersebut dituangkan dalam Undang-Undang Dasar yang akan memberikan perlindungan dan jaminan secara konstitusional terhadap asas kebebasan dan persamaan. Adanya pembagian kekuasaan pada hakikatnya untuk menghindarkan terjadinya penumpukan kekuasaan pada satu tangan yang

¹⁸ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2010), hlm. 73.

¹⁹ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi... Op.cit*, hlm. 72.

²⁰ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara... Op.cit*, hlm. 74.

dapat berakibat terjadinya penyalahgunaan kekuasaan dan kesewenang-wenangan.

Menurut Bart Hassel dan Piotr Hofmanski, *rechtsstaat* dalam perkembangannya dibedakan atas *rechtsstaat* klasik dan *rechtsstaat* modern atau dinamis.²¹ Tipe *rechtsstaat* klasik berkembang pada pertengahan abad ke-19, idenya liberalistik yaitu melindungi warga negara dari tindakan pemerintahan yang sewenang-wenang dengan prinsip demokrasi dimana ide dan kehendak rakyat dapat mempengaruhi pemerintah. Ciri dari *rechtsstaat* klasik yaitu demokrasinya berpaham liberal dan sistem pemerintahannya parlementer.²²

Selanjutnya konsep *rechtsstaat* modern merupakan perkembangan dari konsep *rechtsstaat* klasik dimana pada konsep *rechtsstaat* modern ini ada beberapa aspek baru dari asas-asas *rechtsstaat* yang mencakup:²³

1. Legalitas modern (*the modern principle of legality*). Artinya undang-undang yang dibentuk oleh parlemen sebagai instrumen kebijakan. Dilakukan suatu interpretasi modern terhadap asas legalitas, dimana badan dan/atau pejabat administrasi dalam menjalankan kewenangannya harus melalui petunjuk undang-undang (*legal prescription*).
2. Diskresi (*discretionary power*). Berkaitan dengan fungsi undang-undang sebagai instrumen kebijakan pemerintah, maka kewenangan diskresi bagi badan dan/atau pejabat administrasi tidak dapat terelakkan. Dengan demikian dimungkinkan bagi badan dan/atau pejabat administrasi berdasarkan penilaian sendiri dalam kasus tertentu memilih untuk mengambil keputusan atau tidak.
3. Delegasi perundang-undangan (*delegated legislation*), berkaitan dengan fungsi undang-undang atau hukum sebagai instrumen diperlukan juga delegasi perundang-undangan. Dengan demikian diberikannya kewenangan kepada pemerintah melakukan regulasi yang disebut

²¹ I Dewa Gede Atmadja et. al., *Teori Konstitusi Dan Konsep Negara Hukum*, (Malang: Setara Press, 2015), hlm. 134.

²² *Ibid.*

²³ *Ibid.*, hlm. 137-138.

ministerial regulation dipandang sebagai wilayah diskresi pemerintah untuk membuat peraturan.

Konsep *rule of law* menurut A.V. Dicey mengandung tiga arti.²⁴ *Pertama*, absolutisme hukum (*the absolute predominance of law*) untuk menentang pengaruh dari *arbitrary power* serta meniadakan kesewenang-wenangan atau *discretionary authority* yang luas dari pemerintah; *Kedua*, persamaan dihadapan hukum (*equality before the law*) atau penundukan yang sama semua golongan kepada hukum; *Ketiga*, konstitusi bukanlah sumber, tetapi merupakan konsekuensi dari hak-hak individu yang dirumuskan dan ditegaskan oleh peradilan.

International Commission of Jurists dalam kongresnya di Bangkok tahun 1965 memperluas unsur-unsur *rule of law*, yaitu:²⁵ (1) proteksi konstitusional (perlindungan konstitusi); (2) pengadilan yang bebas tidak memihak; (3) pemilihan umum yang bebas; (4) kebebasan menyatakan pendapat dan berserikat; (5) tugas oposisi; dan (6) pendidikan kewarganegaraan.

Sejalan dengan pemikiran di atas, Jimly Asshiddiqie dalam bukunya yang berjudul “*Menuju Negara Hukum yang Demokratis*” memperluas unsur-unsur dari *rule of law* dengan menyebutkan 12 (dua belas) sarana penyangga terwujudnya negara hukum, yaitu:²⁶

1. supremasi hukum (*supremacy of law*);
2. persamaan di depan hukum (*equality before the law*);
3. asas legalitas (*due process of law*);

²⁴ Suparman Marzuki, “Politik Hukum Hak Asasi Manusia (HAM) di Indonesia Pada Era Reformasi: Studi Tentang Penegakan Hukum HAM Dalam Penyelesaian Pelanggaran HAM Masa Lalu”, *Disertasi*, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2010, hlm. 57.

²⁵ I Dewa Gede Atmadja et. al., *Teori Konstitusi Dan... Op.cit.*, hlm. 144.

²⁶ *Ibid.*, hlm. 145-146.

4. pembatasan kekuasaan;
5. organ-organ pendukung yang independen;
6. peradilan yang bebas dan tidak memihak;
7. peradilan tata usaha negara;
8. peradilan tata negara (*constitutional court*);
9. perlindungan hak asasi manusia;
10. bersifat demokratis (*demokratische rechtsstaat*);
11. berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara (*welfare rechtsstaat*).
12. Transparansi dan kontrol sosial.

Satjipto Rahardjo berpendapat bahwa negara hukum adalah sebuah bingkai (*framework*) besar yang memuat prinsip-prinsip yang menuntun cara bangsa untuk menata (*organize*) serta menyalurkan proses-proses dalam masyarakat, sehingga tercapai tujuan sosial, politik, ekonomi dan lain-lain dalam bernegara tersebut.²⁷ Sementara itu, Munir Fuady mengatakan bahwa negara hukum adalah suatu sistem kenegaraan yang diatur berdasarkan hukum yang berlaku, berkeadilan yang tersusun dalam suatu konstitusi sehingga semua orang harus tunduk pada hukum yang sama.²⁸

Berdasarkan uraian di atas, menunjukkan bahwa konsep negara hukum atau negara berdasarkan atas hukum yang digagas dalam *rechtsstaat* atau *rule of law*, pada dasarnya mengandung prinsip-prinsip:²⁹ *Pertama*, asas legalitas, pembatasan kebebasan warga negara (oleh pemerintah) harus ditemukan dasarnya dalam undang-undang yang merupakan peraturan umum. Kemauan undang-undang itu harus memberikan jaminan (terhadap warga negara) dari

²⁷ Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2009), hlm. 88.

²⁸ Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (Rechtsstaat)*, (Bandung: PT Rafika Aditama, 2011), hlm. 3.

²⁹ Muntoha, *Negara Hukum Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*, (Yogyakarta: Kaukaba, 2013), hlm.4-5.

tindakan (pemerintah) yang sewenang-wenang, kolusi, dan berbagai jenis tindakan yang tidak benar, pelaksanaan wewenang oleh organ pemerintahan harus dikembalikan dasarnya pada undang-undang tertulis, yakni undang-undang formal. *Kedua*, perlindungan hak-hak asasi manusia (HAM). *Ketiga*, keterikatan pemerintah pada hukum. *Keempat*, monopoli paksaan pemerintah untuk menjamin penegakan hukum. *Kelima*, pengawasan oleh hakim yang merdeka dalam hal organ-organ pemerintah melaksanakan dan menegakkan aturan-aturan hukum.

Azhary berpendapat bahwa unsur utama dari negara hukum adalah :³⁰

1. Adanya kepastian hukum : a) asas legalitas, b) undang-undang yang mengatur tindakan yang berwenang sedemikian rupa sehingga warga negara dapat mengetahui apa yang diharapkan, c) undang-undang tidak boleh berlaku surut, d) hak asasi dijamin oleh undang-undang, e) pengadilan yang bebas dari pengaruh kekuasaan lain.
2. Asas persamaan : a) tindakan yang berwenang diatur dalam undang-undang dalam arti materiil, b) adanya pemisahan kekuasaan.
3. Asas demokrasi : a) hak untuk memilih dan dipilih bagi warga negara, b) peraturan untuk badan yang berwenang ditetapkan oleh parlemen, c) parlemen mengawasi tindakan pemerintah.
4. Asas pemerintahan untuk rakyat : a) hak asasi dijamin dengan undang-undang dasar, b) pemerintahan secara efektif dan efisien.

Berdasarkan konsep negara hukum yang disampaikan oleh Azhary, maka asas demokrasi sudah melekat pada negara hukum. Hal ini dapat dibuktikan dengan diadakannya pemilihan umum yang merupakan simbol dari demokrasi. Sejalan dengan pemikiran yang dikemukakan oleh Azhary, Jimly Asshiddiqie menyebutkan bahwa ada sepuluh prinsip pokok yang

³⁰ Mustafa Lutfi, *Hukum Sengketa Pemilukada di Indonesia: Gagasan Perluasan Kewenangan Konstitusional Mahkamah Konstitusi*, (Yogyakarta: UII Press, 2010), hlm. 57.

terkandung dalam negara hukum yang demokratis, yaitu :³¹ (i) adanya jaminan persamaan dan kesetaraan dalam kehidupan bersama; (ii) pengakuan dan penghormatan terhadap perbedaan atau pluralitas; (iii) adanya aturan yang mengikat dan dijadikan sumber rujukan bersama; (iv) adanya mekanisme penyelesaian sengketa berdasarkan mekanisme aturan yang ditaati bersama itu; (v) pengakuan dan penghormatan terhadap HAM; (vi) pembatasan kekuasaan melalui mekanisme pemisahan dan pembagian kekuasaan disertai mekanisme penyelesaian sengketa ketatanegaraan antar lembaga negara baik secara vertikal maupun horizontal; (vii) adanya peradilan yang bersifat independen dan tidak memihak dengan kewibawaan putusan tertinggi atas dasar keadilan dan kebenaran; (viii) dibentuknya lembaga peradilan khusus untuk menjamin keadilan bagi warga negara yang dirugikan akibat putusan atau kebijakan pemerintahan (pejabat administrasi negara); (ix) adanya mekanisme *judicial review* oleh lembaga peradilan terhadap norma-norma ketentuan legislatif baik yang ditetapkan oleh lembaga legislatif maupun eksekutif dan (x) pengakuan terhadap asas legalitas atau *due process of law* dalam keseluruhan sistem penyelenggaraan negara.

Berdasarkan pada uraian tentang konsep-konsep negara hukum di atas, maka penulis dapat menarik tiga substansi penting dari teori negara

³¹ Sirajuddin dan Winardi, *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Malang: Setara Press, 2015), hlm. 282-283.

berdasarkan atas hukum yaitu konsep hukum, konsep politik dan konsep sosial ekonomi.

Konsep hukum memiliki makna bahwa hukum diletakkan di atas dari kekuasaan dan politik, kekuasaan dan politik tunduk pada hukum. Untuk itu negara dan pemerintah dalam artian luas mempunyai kewajiban untuk menjamin tertib hukum, menjamin tegaknya hukum, dan menjamin tercapainya tujuan hukum. Tertib hukum (*rechtsorde*) dimaksudkan suatu kekuasaan negara yang didasarkan pada hukum, dan keadaan masyarakat yang sesuai dengan hukum yang berlaku.³² A. Hamid S. Attamimi memberi pengertian “tertib hukum (*rechtsordenung*)” adalah suatu kesatuan hukum objektif, yang keluar dan tidak tergantung pada hukum yang lain, dan dalam menentukan semua pembentukan hukum dalam kesatuan tertib hukum tersebut. Rumusan ini sangat penting untuk menentukan ada atau tidak adanya kesatuan yuridis dalam satu tertib hukum.³³

Berdasarkan pada uraian di atas maka dapat dikatakan bahwa tertib hukum mampu tercipta apabila :

- a. suatu produk peraturan perundang-undangan tidak saling bertentangan satu sama lainnya baik secara vertikal maupun horizontal.
- b. perilaku anggota masyarakat dan para penegak hukumnya mematuhi aturan hukum yang ada.

³² N E. Algra dkk, *Kamus Istilah Hukum Fockema Andreae*, (Bandung: Bina Cipta, 1983), hlm 81.

³³ A. Hamid S. Attamimi, “*Pancasila Cita Hukum dalam Kehidupan Hukum Bangsa Indonesia*”, dalam Oetoyo Oesman dan Alfian (ed), *Pancasila Sebagai Ideologi Dalam Kehidupan Bermasyarakat, Berbangsa dan Bernegara*, (Jakarta: BP-7 Pusat, 1992), hlm. 71.

Negara berdasar atas hukum dilihat dari konsep politik dalam pengertian adanya pembatasan kekuasaan-kekuasaan negara atau pemerintah. Secara umum dan sederhana, politik dapat diartikan sebagai segala sesuatu yang berhubungan dengan kekuasaan.³⁴ Jadi bahasan negara berdasarkan atas hukum dilihat dari konsep politik adalah menekankan pada negara yang menjadi fokus utama dengan menonjolkan segi konstitusional dan yuridis yang bahasannya menyangkut UUD, dan masalah kedaulatan, kedudukan dan kekuasaan serta wewenang yang dimiliki lembaga-lembaga negara formal, seperti eksekutif, legislatif dan yudikatif.

Lebih lanjut negara berdasarkan atas hukum dilihat dari sudut pandang konsep politik adalah adanya pembatasan-pembatasan kekuasaan negara atau pemerintah dalam melaksanakan kekuasaannya, hal ini mengikat bagi para penyelenggara negara. Untuk itu, kekuasaan harus diatur, dibatasi dan dikendalikan oleh aturan hukum, sesuai dengan asas legalitas dan asas konstitusionalitas dari negara hukum.³⁵

Undang-Undang Dasar sebagai konstitusi tertulis merupakan dokumen formal. Hal demikian dinyatakan oleh Sri Soemantri dengan mengartikan pendapat Struyken yang mengatakan bahwa dokumen tersebut berisi tiga poin yakni; (a) hasil perjuangan politik bangsa di waktu yang lampau; (b) pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan, baik untuk waktu sekarang maupun masa yang akan datang; (c) mengandung suatu keinginan,

³⁴ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, (Yogyakarta: Liberty, 2004), hlm. 134.

³⁵ Sudargo Gautama, *Pengertian Negara Hukum*, (Bandung: Alumni, 1983), hlm 3.

dengan mana perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa yang hendak dipimpin.³⁶ Lebih lanjut Sri Soemantri mengatakan, bahwa dalam materi muatan konstitusi selalu terdapat materi yang bersifat pokok, berisikan tiga hal yakni: adanya jaminan terhadap hak asasi manusia dan warganya; ditetapkan susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental; adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental.³⁷ Dengan demikian, keberadaan konstitusi dengan negara hukum tidak dapat dipisahkan, karena tidaklah mungkin ada negara tanpa konstitusi demikian pula sebaliknya.

Negara berdasarkan atas hukum dilihat dari konsep sosial ekonomi dalam tatanan negara modern, negara atau pemerintah selalu dituntut untuk turut aktif secara langsung dalam kehidupan masyarakat. Negara berkewajiban dan bertanggung jawab untuk mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat, artinya negara harus selalu berusaha untuk menyiapkan tatanan aturan dan aplikasinya demi mewujudkan kesejahteraan rakyat. Untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat itu, maka negara akan turut campur tangan baik dalam bidang ekonomi maupun sosial.

Ciri negara kesejahteraan adalah tujuan utama negara didirikan adalah untuk mensejahterakan rakyatnya, sehingga negara dituntut untuk memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya sebagai sarana untuk mewujudkannya. Dengan demikian dalam negara kesejahteraan, tujuan

³⁶ Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, (Bandung: Alumni, 1987), hlm 49.

³⁷ *Ibid.*

mendirikan negara adalah untuk mensejahterakan rakyatnya secara adil tanpa diskriminasi.³⁸ Konsekuensi dari negara kesejahteraan adalah :

- a. campur tangan pemerintah terhadap segala aspek kehidupan rakyat yang sangat luas;
- b. dalam pelaksanaan fungsinya, pemerintah menggunakan asas *freies ermessen* atau diskresi.

Dari uraian yang telah penulis paparkan di atas, maka fungsi dari teori negara hukum pada penelitian ini adalah berkaitan dengan perlindungan hak asasi manusia. Karena pada dasarnya baik konsep *rechtsstaat* maupun *rule of law* memiliki tujuan yang sama, yaitu pemerintah harus menjamin dan melindungi hak asasi manusia. Oleh sebab itu, dalam kaitannya dengan penelitian ini maka penulis akan menggunakan teori negara hukum ini dari sudut pandang perlindungan hak asasi manusia. Hak asasi yang penulis maksud di sini adalah hak kebebasan untuk berserikat dan mengeluarkan pikiran secara lisan dan tulisan yang telah tertuang dalam Pasal 28 UUD 1945.

2. Teori Demokrasi

Di era reformasi saat ini, negara Indonesia mempunyai salah satu tujuan utama yaitu terwujudnya negara Indonesia yang demokratis. Demokrasi berasal dari bahasa Yunani yaitu *demos* yang berarti rakyat atau penduduk

³⁸ Abdul Mukthie Fadjar, *Perihal Negara, Hukum & Kebijakan Publik Perspektif Politik Kesejahteraan yang Berbasis Kearifan Lokal, Pro Civil Society Dan Gender*, (Malang: Setara Press, 2012), hlm. 47.

setempat dan *cratein* atau *kratos* yang berarti pusat pemerintahan.³⁹ Abraham Lincoln Presiden Amerika Serikat mengatakan bahwa “*democracy is government of the people, by the people dan for people*” yang dapat diartikan bahwa demokrasi itu adalah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.⁴⁰ Oleh karena itu, pemerintahan itu dapat dikatakan demokrasi apabila kekuasaan negara berada di tangan rakyat dan segala tindakan negara itu ditentukan oleh rakyat.

Selanjutnya, dalam kamus *Dictionary Websters*, bahwa demokrasi adalah pemerintahan oleh rakyat dimana kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat dan dijalankan langsung oleh mereka atau wakil-wakil yang mereka pilih di bawah sistem pemilihan umum yang bebas.⁴¹ Menurut Dahlan Thaib, demokrasi adalah suatu sistem pemerintahan dalam mana kekuasaan untuk pemerintahan berasal dari mereka yang diperintah atau demokrasi adalah suatu pola pemerintahan yang mengikutsertakan rakyat dalam proses pengambilan keputusan oleh mereka yang diberi wewenang, maka legitimasi pemerintah adalah kemauan rakyat yang memilih dan mengontrolnya.⁴² Hal itu berbeda dengan pendapat dari Afan Gaffar, yang membagi demokrasi dalam artian normatif dan empirik. Secara normatif, demokrasi merupakan sesuatu yang secara idiil yang hendak dilakukan atau diselenggarakan oleh

³⁹ Alwi Wahyudi, *Hukum Tata Negara Indonesia Dalam Perspektif Pancasila Pasca Reformasi*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2013), hlm. 209.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Sarja, *Negara Hukum: Teori dan Praktek*, (Yogyakarta: Thafa Media, 2016), hlm. 27.

⁴² *Ibid.*, hlm. 28.

sebuah negara. Demokrasi secara empirik, yakni demokrasi dalam perwujudannya dalam kehidupan politik praktis.⁴³

Sementara itu Henry B. Mayo, mendefinisikan demokrasi itu dengan menentukan syarat atau ciri-ciri suatu sistem politik yang demokratis, ia berpendapat bahwa:⁴⁴

“a democratic political system is one in which public policies are made and majority basis, by representative subject to effective popular control at periodic election which are conducted on principle of political equality and under condition of political freedom”. (sistem politik demokrasi adalah dimana satu kebijakan politik dibuat berdasarkan mayoritas wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik).

Dari pengertian yang dikemukakan oleh Henry B. Mayo tersebut, ia menyatakan bahwa demokrasi itu didasari oleh beberapa nilai, yakni:⁴⁵

1. Menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara melembaga;
2. Menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah;
3. Menyelenggarakan pergantian pemimpin secara teratur;
4. Membatasi pemakaian kekerasan sampai pada tingkat yang minimum;
5. Mengakui dan menganggap wajar adanya keanekaragaman dalam masyarakat yang tercermin dalam perbedaan pendapat, kepentingan serta tingkah laku;
6. Menjamin tegaknya keadilan.

Selanjutnya Tatu Vanhannen, mengartikan demokrasi sebagai sistem politik dimana kelompok-kelompok yang berbeda secara legal merupakan entitas yang berhak berkompetisi mengejar kekuasaan institusional, dipilih

⁴³ Sirajuddin dan Winardi, *Dasar-Dasar Hukum... Op.cit.*, hlm. 279.

⁴⁴ Yuswalina dan Kun Budianto, *Hukum Tata Negara di Indonesia*, (Malang: Setara Press, 2016), hlm. 133.

⁴⁵ Sirajuddin dan Winardi, *Dasar-Dasar Hukum... Op.cit.*, hlm. 279.

oleh rakyat dan bertanggung jawab kepada rakyat.⁴⁶ Dalam pelaksanaannya, demokrasi sangat membutuhkan berbagai lembaga politik. Robert A. Dahl, dalam bukunya *Perihal Demokrasi*, menerangkan enam lembaga politik yang diperlukan dalam demokrasi, yaitu:⁴⁷

1. Para pejabat yang dipilih. Pemegang atau kendali terhadap segala keputusan pemerintahan mengenai kebijakan secara konstitusional berada di tangan para pejabat yang dipilih oleh warga negara. Jadi, pemerintahan yang demokrasi modern ini merupakan demokrasi perwakilan.
2. Pemilihan umum yang jujur, adil, bebas dan periodik. Para pejabat ini dipilih melalui pemilihan umum.
3. Kebebasan berpendapat, warga negara berhak menyatakan pendapat mereka sendiri tanpa halangan dan ancaman dari penguasa.
4. Akses informasi alternatif, warga negara berhak mencari sumber-sumber informasi alternatif.
5. Otonomi asosiasional, yakni warga negara berhak membentuk perkumpulan-perkumpulan atau organisasi-organisasi yang relatif bebas, termasuk partai politik dan kelompok kepentingan.
6. Hak kewarganegaraan yang inklusif.

Demokrasi merupakan asas dan sistem yang paling baik di dalam sistem politik dan ketatanegaraan. Sebuah laporan studi yang disponsori oleh salah satu organ PBB, yaitu UNESCO pada awal 1950-an menyebutkan bahwa tidak ada satu pun tanggapan yang menolak “demokrasi” sebagai landasan dan sistem yang paling tepat dan ideal bagi semua organisasi politik dan organisasi modern.⁴⁸ Ada beberapa faktor yang menyebabkan demokrasi menjadi landasan dan sistem yang paling tepat dan ideal bagi semua organisasi politik dan organisasi modern, beberapa faktor tersebut antara lain:⁴⁹

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ Alwi Wahyudi, *Hukum Tata Negara... Op.cit.*, hlm. 211.

⁴⁸ Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2014), hlm. 196.

⁴⁹ Munir Fuady, *Konsep Negara Demokrasi*, (Bandung: PT Refika Aditama, 2010), hlm. 5-6.

1. Faktor demokrasi prosedural. Dalam hal ini, prosedur pengambilan keputusan secara demokratis, yang kebanyakan daripadanya dilakukan secara mayoritas, dengan partisipasi rakyat yang sebanyak-banyaknya, dengan penghargaan yang besar kepada kehendak rakyat, lebih dapat menjamin bahwa segala yang dilakukan dalam kehidupan bernegara akan sesuai dengan kehendak rakyat untuk mencapai kebenaran, kemakmuran dan keadilan.
2. Faktor kepatuhan kepada keputusan pemerintah / masyarakat. Dalam hal ini, karena keputusan yang diambil secara demokratis dianggap keputusan yang diambil secara bersama, meskipun sebagian kecil (minoritas) mungkin telah dikalahkan dalam pemungutan suara, maka keputusan seperti itu dapat membawa kesejukan hati bagi rakyat yang telah merasa dihargai dan telah menyatakan pendapatnya melalui pemilihan umum.
3. Faktor tujuan yang bersifat substantif yang hendak dicapai oleh suatu demokrasi. Dalam hal ini demokrasi mengandung begitu banyak manfaat yang hendak dicapai bagi kehidupan manusia dan masyarakat.
4. Faktor pencarian kebahagiaan manusia. Sesuai ajaran dari paham utilitarianisme bahwa tujuan hidup manusia adalah untuk mencapai kebahagiaan yang sebesar-besarnya untuk sebanyak-banyaknya manusia (*the most happiness for the greatest people*), maka pengambilan putusan secara demokratis adalah yang paling mungkin mencapai kebahagiaan tersebut, karena proses pengambilan putusan secara demokratis melibatkan semua anggota masyarakat yang sudah memenuhi kualifikasi sebagai pihak yang berhak atas kebahagiaan tersebut.

Demokrasi sebagai dasar hukum bernegara merupakan wujud pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan suatu negara. Demokrasi mempunyai arti penting bagi masyarakat, sebab dengan demokrasi hak rakyat untuk menentukan sendiri jalannya pemerintahan dapat terjamin.⁵⁰

Partai politik merupakan jantung dari demokrasi perwakilan. Melalui partai politik lah sirkulasi *elite* dan kepemimpinan politik sebuah negara

⁵⁰ Afan Gafar, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1999), hlm. 6.

berjalan. Baik buruknya demokrasi terletak pada kualitas partai politik. Oleh karena itu memperbaiki demokrasi tanpa menyentuh pembaharuan partai politik dan sistem kepartaian adalah pembaharuan yang tidak esensial.⁵¹

Bagir Manan mengemukakan bahwa demokrasi itu terus berkembang, lebih lanjut ia mengatakan bahwa demokrasi itu merupakan suatu fenomena yang tumbuh, bukan suatu penciptaan. Oleh karena itu, praktik di setiap negara tidak selalu sama, namun demikian, sebuah negara dapat dinyatakan demokrasi apabila telah memenuhi unsur-unsur sebagai berikut :⁵²

- a. Ada kebebasan untuk membentuk dan menjadi anggota perkumpulan;
- b. Ada kebebasan menyatakan pendapat;
- c. Ada hak untuk memberikan suara dalam pemungutan suara;
- d. Ada kesempatan untuk dipilih atau menduduki berbagai jabatan pemerintah atau negara;
- e. Ada hak bagi para aktivis politik berkampanye untuk memperoleh dukungan atau suara;
- f. Terdapat berbagai sumber inspirasi;
- g. Ada pemilihan yang bebas dan jujur;
- h. Semua lembaga yang bertugas merumuskan kebijakan pemerintah, harus bergantung kepada keinginan rakyat.

Selain unsur-unsur yang disebutkan diatas, ada beberapa ciri yang harus ditunjukkan dalam suatu tata kehidupan masyarakat yang demokratis, ciri-ciri tersebut antara lain:⁵³

- a. Penghormatan terhadap pluralisme dalam masyarakat, dengan menghilangkan sikap sektarian dan sikap mau menang sendiri. Di Indonesia, prinsip ini tersimpul dalam slogan *Bhineka Tunggal Ika*.
- b. Semangat musyawarah dalam mencapai suatu putusan tertentu.
- c. Cara yang diambil haruslah selaras dengan tujuan yang hendak

⁵¹ M. Rifqinizamy Karsayuda, *Pembentukan Partai Politik Lokal di Negara Kesatuan Republik Indonesia Perspektif Yuridis Konstitusional*, (Malang: UB Press, 2013), hlm. 86.

⁵² M. Arsyad Mawardi, "Pengawasan dan Keseimbangan Antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia", *Disertasi*, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2008, hlm. 31.

⁵³ Munir Fuady, *Konsep Negara Demokrasi... Op.cit.*, hlm. 14.

- dicapai. Dalam hal ini, demokrasi tidak hanya berkepentingan dengan aspek proseduralnya saja (seperti bagaimana prosedur pemilihan umum, pengambilan putusan di parlemen dan sebagainya) melainkan demokrasi berkepentingan juga dengan tujuan atau hasil yang dicapai.
- d. Norma kejujuran dalam bermufakat. Dengan prinsip kejujuran dan ketulusan dalam bermusyawarah, kita dapat diharapkan untuk saling menghargai perbedaan-perbedaan yang ada, dan dapat mengambil putusan yang menguntungkan semua pihak.
 - e. Norma kebebasan, persamaan hak, dan kesamaan perlakuan di antara anggota masyarakat.
 - f. Toleransi terhadap prinsip “coba dan salah” (*trial and error*) dalam mempratikkan demokrasi.

Berbicara mengenai demokrasi maka hal yang tidak dapat dipisahkan adalah partai politik karena partai politik merupakan salah satu bentuk perwujudan dari Pasal 28 Undang-Undang Dasar 1945. Istilah demokrasi berasal dari bahasa Yunani yaitu kata “*demos*” yang berarti “rakyat” dan kata “*kratos*” atau *cratein* yang berarti “pemerintahan”, sehingga kata demokrasi dapat dimaknai sebagai suatu pemerintahan oleh rakyat. Menurut W.A. Bonger demokrasi itu adalah bentuk pemerintahan dari suatu kesatuan hidup yang memerintah diri sendiri, dalam hal mana sebagian besar anggotanya turut mengambil bagian baik langsung maupun tidak langsung dan dimana terjamin kemerdekaan rohani dan persamaan bagi hukum.⁵⁴ Sementara itu, menurut C.F. Strong demokrasi itu adalah suatu sistem pemerintahan dalam hal mana mayoritas anggota dewasa dari masyarakat politik ikut serta melalui cara perwakilan yang menjamin bahwa pemerintah akhirnya mempertanggungjawabkan tindakan-tindakannya kepada mayoritas itu,

⁵⁴ Eddy Purnama, *Negara Kedaulatan Rakyat: Analisis Terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-Negara Lain*, (Bandung: Nusamedia, 2007), hlm. 42.

dengan kata lain negara demokrasi didasari oleh sistem perwakilan yang menjamin kedaulatan rakyat.⁵⁵

Dari dua pendapat di atas, maka dapat ditarik poin-poin utama mengenai demokrasi, yaitu suatu sistem pemerintahan yang dijalankan oleh penguasa dimana penguasa tersebut dipilih secara langsung oleh rakyat dan menang dengan suara mayoritas serta pelaksanaannya yang dilakukan secara jujur dan adil. Pemerintahan yang dijalankan oleh penguasa tersebut haruslah berdasarkan kepentingan rakyat karena rakyat telah memberikan mandatnya kepada penguasa dalam menjalankan pemerintahannya sesuai dengan peraturan yang berlaku. Oleh karena itu, di dalam demokrasi mengandung unsur-unsur kekuasaan mayoritas, suara rakyat, pemilihan bebas dan bertanggung jawab.

Pada hakikatnya demokrasi itu berkaitan dengan Pancasila, yaitu sila keempat. Hal ini dapat dilihat dari makna sila keempat itu yang intinya bahwa suatu negara itu harus dipimpin oleh seseorang yang memiliki sifat bijaksana, adil dalam bertindak, bermusyawarah dalam mengambil keputusan dan merupakan perwakilan yang dikehendaki rakyat. Dengan kata lain, pemimpin tersebut adalah seseorang yang diinginkan rakyat untuk memimpin mereka dengan harapan segala bentuk aspirasi rakyat itu dapat didengar oleh penguasa dan diimplementasikan dalam kehidupan bernegara.

Lyman Tower Sergent mengemukakan lima elemen kunci yang harus

⁵⁵ *Ibid.*

dipenuhi oleh negara demokrasi, yaitu:⁵⁶

1. Keterlibatan masyarakat dalam pengambilan keputusan-keputusan politik.
2. Beberapa tingkat persamaan di antara masyarakat.
3. Beberapa tingkat kemerdekaan atau kebebasan yang diberikan kepada atau yang dipertahankan oleh masyarakat.
4. Suatu sistem perwakilan.
5. Suatu peran mayoritas sistem pemilihan.

Dari pendapat Lyman di atas, maka penulis berkesimpulan bahwa negara Indonesia sudah memenuhi elemen-elemen sebagai suatu negara demokrasi. Hal itu dapat dilihat dari sistem pemilihan umum di era reformasi dimana rakyat dilibatkan dalam pemilihan tersebut. Berbeda halnya pada era orde baru, dimana pada era itu demokrasi hanyalah sebagai kedok untuk melancarkan keinginan penguasa untuk terus menguasai negara Indonesia.

Selain elemen-elemen yang disebutkan di atas, demokrasi juga ditandai dengan sikap menghargai hak-hak minoritas dan perorangan, lebih mengutamakan diskusi dibandingkan paksaan dalam penyelesaian perselisihan, sikap menerima legitimasi sistem pemerintahan yang berlaku dan penggunaan metode eksperimen.⁵⁷ Di Indonesia demokrasi lebih dimaknai sebagai kedaulatan rakyat dimana kekuasaan sesungguhnya berada di tangan rakyat sehingga seluruh kebijakan yang diambil penguasa haruslah berdasarkan kepentingan rakyat. Jadi dapat dikatakan bahwa konsekuensi logis dari bentuk pemerintahan yang demokratis ini adalah pemerintahan yang berada di pusat maupun yang berada di daerah wajib menyediakan suatu wadah bagi masyarakat untuk menyalurkan aspirasi masyarakat tersebut

⁵⁶ *Ibid.*, hlm. 48.

⁵⁷ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia, 1998), hlm. 17.

kepada pemerintahan yang berkuasa guna dapat terakomodirnya semua aspirasi masyarakat tersebut yang diharapkan dapat di implementasikan dalam bentuk kebijakan maupun peraturan perundang-undangan.

Pada saat ini kita mengenal berbagai jenis istilah demokrasi, mulai dari demokrasi konstitusional, demokrasi parlementer, demokrasi terpimpin, demokrasi rakyat, demokrasi Soviet dan demokrasi nasional. Semua konsep ini memakai istilah demokrasi yang menurut asal katanya berarti “rakyat berkuasa” atau “*government or rule by the people*”.⁵⁸ Selain konsep-konsep demokrasi yang disebutkan di atas, ada lagi tiga jenis atau model pokok demokrasi.⁵⁹ *Pertama*, demokrasi partisipatif atau demokrasi langsung, yaitu suatu sistem dimana pengambilan keputusan tentang permasalahan umum melibatkan warga negara secara langsung. *Kedua*, demokrasi liberal atau demokrasi perwakilan, yaitu suatu sistem pemerintahan yang menggunakan pejabat yang dipilih untuk mewakili kepentingan atau pendapat warga negara dalam daerah-daerah yang terbatas sambil tetap menjunjung tinggi aturan hukum. *Ketiga*, demokrasi yang didasarkan atas model satu partai (meskipun sebagian orang mungkin meragukan apakah hal ini merupakan suatu model demokrasi juga). Lebih lanjut bentuk-bentuk demokrasi ini dapat dilihat dengan menggunakan pendekatan dari beberapa sudut pandang. Misalnya menggunakan dua sudut pandang utama, yaitu:⁶⁰ *Pertama*, dilihat dari sudut pandang “titik tekan” yang menjadi perhatiannya, demokrasi dapat dibedakan

⁵⁸ Ni'matul Huda, *Ilmu Negara... Op.cit.*, hlm. 200.

⁵⁹ *Ibid.*, hlm. 207-208.

⁶⁰ Sirajuddin dan Winardi, *Dasar-Dasar Hukum... Op.cit.*, hlm. 280-281.

menjadi:

- a. Demokrasi formal, yaitu demokrasi yang menjunjung tinggi persamaan dalam bidang politik, tanpa disertai upaya untuk mengurangi atau menghilangkan kesenjangan dalam bidang ekonomi;
- b. Demokrasi material, yaitu demokrasi yang menekankan pada upaya-upaya menghilangkan perbedaan dalam bidang ekonomi, sedangkan persamaan dalam bidang politik kurang diperhatikan atau bahkan dihilangkan;
- c. Demokrasi gabungan, yaitu demokrasi sintesis dari demokrasi formal dan demokrasi material. Demokrasi ini berusaha mengambil hal-hal baik dan membuang hal-hal buruk dari demokrasi formal dan demokrasi material.

Kedua, dari sudut pandang “cara penyaluran” kehendak rakyat, bentuk demokrasi dapat dibedakan menjadi:

- a. Demokrasi langsung, yaitu rakyat secara langsung mengemukakan kehendaknya dalam rapat yang dihadiri oleh seluruh rakyat;
- b. Demokrasi perwakilan atau demokrasi representatif, yaitu rakyat menyalurkan kehendaknya dengan memilih wakil-wakilnya untuk duduk dalam parlemen.
- c. Demokrasi perwakilan dengan sistem referendum, yaitu gabungan antara demokrasi langsung dan demokrasi perwakilan. Ini artinya rakyat memilih wakil-wakil mereka untuk duduk dalam parlemen, tetapi dewan itu dikontrol oleh pengaruh rakyat dengan sistem “referendum” dan “inisiatif rakyat”.

Pelaksanaan demokrasi di Indonesia masih banyak menghadapi kendala. Faktor-faktor serius yang terdapat dalam masyarakat dan pemerintahan Indonesia yang sangat menghambat pelaksanaan demokrasi yang baik, utamanya adalah sebagai berikut:⁶¹

1. Terdapat hanya penafsiran tunggal terhadap demokrasi Indonesia semasa orde lama Soekarno dan masa orde baru Soeharto.
2. Belum adanya apresiasi terhadap makna dari demokrasi, baik oleh penguasa negara maupun oleh rakyat Indonesia.
3. Masih tidak adanya *clean government* sebagai penopang kehidupan demokrasi.

⁶¹ Munir Fuady, *Konsep Negara Demokrasi... Op.cit.*, hlm. 190-191.

4. Umumnya para elit politik saling berkonflik dan bermanufer secara tidak demokratis.
5. Umumnya elit politik menggunakan massa untuk kepentingan sempit sesaat.
6. Timbulnya demonstrasi bayaran yang cenderung brutal dan tindakan anarkis lainnya dalam masyarakat. Dalam hal ini demonstrasi belum merupakan “ornamen” atau “gincu” demokrasi, tetapi masih merupakan “tujuan” dari demokrasi itu sendiri.
7. Pejabat pemerintahan banyak yang korup.
8. Penegak hukum banyak yang korup dan tidak profesional.
9. Demokrasi Indonesia masih sebatas prosedural, belum masuk esensi dan tujuan luhur dari demokrasi (misalnya masih bertumpu pada prosedural pelaksanaan pemilihan umum tanpa melihat bagaimana hasil pemilihan umum yang sebenarnya).
10. *Mop politics* dan *money politics* masih sering terjadi.
11. Masih banyak tindakan main hakim sendiri yang tidak demokratis oleh masyarakat.
12. Masih banyak terjadi pemaksaan kehendak yang tidak demokratis oleh pejabat pemerintah dan anggota masyarakat.
13. Birokrasi pemerintah yang tidak menjalankan prinsip-prinsip *good governance*.
14. Budaya politik yang tidak demokratis yang cenderung otoriter dan feodalisme.
15. Adanya tindakan golongan mayoritas (misalnya melalui majelis ulama, organisasi masa, bahkan oleh pemerintah sendiri, seperti melalui pembuatan Surat Keputusan Bersama dari beberapa Menteri) yang mengarah ke tindakan otoriter, dengan mengenyampingkan hak-hak golongan minoritas.
16. Demokrasi Indonesia masih dianggap tujuan, padahal hanya merupakan alat untuk mencapai tujuan. Tujuan yang sebenarnya dari demokrasi adalah tercapainya perlindungan hak asasi manusia, sebuah pemerintahan yang efektif dan efisien, kemakmuran dan sebagainya.
17. Demokrasi Indonesia masih terbatas pada tataran angka (kuantitas) bukan pada tataran hasil (kualitas). Karena itu, ketika orang-orang berbicara demokrasi, yang menjadi titik sentralnya masih berkenaan dengan berapa persen partisipasi rakyat terhadap pemilihan umum, berapa banyak perolehan suara masing-masing partai peserta pemilihan umum, berapa banyak wakil yang terpilih ke parlemen oleh masing-masing partai, tanpa perlu melihat bagaimana kualitas dari wakil-wakil rakyat di parlemen tersebut, atau kualitas para kepala daerah hasil pemilihan langsung oleh rakyat.

Pada penelitian ini, tujuan penulis menggunakan teori demokrasi adalah karena Indonesia merupakan negara yang berdemokrasi, dimana rakyatlah

yang memegang kekuasaan tertinggi. Dilihat dari kedudukannya sebagai pemegang kekuasaan tertinggi, maka seharusnya rakyat juga diberikan kesempatan untuk menjadi pemohon dalam pengajuan pembubaran partai politik. Hal ini karena anggota dari lembaga legislatif itu berasal dari kader partai politik yang mewakili aspirasi rakyat dan rakyat juga mempunyai andil yang besar dalam proses pemilihan anggota legislatif tersebut. Maka sudah sewajarnya rakyat juga diberikan peran dalam mengawal partai politik tersebut dengan cara diberi kesempatan sebagai pemohon dalam pengajuan pembubaran partai politik, hal ini agar partai politik tetap berjalan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

3. Teori Partai Politik

Dari sisi etimologis, Maurice Duverger menyebutkan bahwa kata partai berasal dari bahasa Latin *pars* yang berarti “bagian”. Dengan pengertian tersebut, kita dapat memahami bahwa karena ia merupakan suatu bagian, maka konsekuensinya pasti ada bagian-bagian lain. Oleh karena itu, untuk memenuhi pengertian tersebut maka idealnya tidak mungkin di dalam suatu negara jika hanya terdapat satu partai.⁶² Selanjutnya, Jimly Asshiddiqie menyebutkan bahwa partai juga berasal dari bahasa Inggris, yaitu *part*, yang berarti bagian atau golongan. Kata partai menunjuk pada golongan sebagai pengelompokan masyarakat berdasarkan kesamaan tertentu seperti tujuan,

⁶² Muhadam Labolo dan Teguh Ilham, *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia: Teori, Konsep dan Isu Strategis*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2015), hlm. 9.

ideologi, agama, bahkan kepentingan. Pengelompokan itu bentuknya adalah organisasi secara umum yang dapat dibedakan menurut wilayah aktivitasnya, seperti organisasi kemasyarakatan, organisasi keagamaan, organisasi kepemudaan dan organisasi politik.⁶³

Berdasarkan konsep partai yang dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie tersebut, maka dapat kita pahami bahwa kata partai memiliki arti luas dan arti sempit. Dalam arti luas, partai adalah pengelompokan masyarakat dalam suatu organisasi secara umum dan tidak terbatas pada organisasi politik. Sedangkan dalam arti sempit, partai adalah partai politik, yaitu organisasi masyarakat yang bergerak dibidang politik.⁶⁴

Berkaitan dengan partai, maka politik secara etimologis berasal dari bahasa Yunani, yaitu *polis*, yang berarti kota atau komunitas secara keseluruhan. Konsep tentang *polis* adalah proyek idealis dari Plato dan Aristoteles. Dalam bukunya yang berjudul *The Republic*, Plato bertujuan untuk membuat sebuah pemahaman bahwa konsep *polis* adalah terciptanya masyarakat yang ideal. Hal ini berarti politik adalah segala usaha dan aktivitas untuk membangun dan mewujudkan masyarakat yang ideal atau lebih baik. Sedangkan Aristoteles dalam bukunya yang berjudul *The Politics*, mengungkapkan bahwa manusia itu adalah binatang politik (*political animal*), maksudnya adalah bahwa aktivitas politik tidak diciptakan oleh manusia, melainkan ditemukan secara alamiah dalam diri setiap manusia.⁶⁵

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ *Ibid.*, hlm. 10.

Menurut Inu Kencana Syafii, dari segi bahasa kata politik merupakan terjemahan Bahasa Arab dari kata *siyasyah* yang kemudian diterjemahkan menjadi siasat, atau dalam bahasa Inggrisnya disebut *politics*. Sementara itu menurut Kamus Lengkap Bahasa Indonesia, siasat itu berarti muslihat, taktik, tindakan yang licin, akal, kebijakan. Berdasarkan pengertian tersebut, maka politik merupakan cara yang dipilih untuk mencapai suatu tujuan.⁶⁶

Partai politik berasal dari bahasa Yunani, yaitu “pars” yang artinya “bagian” atau “bagian dari keseluruhan”, oleh karena itu partai politik adalah perkumpulan orang-orang seazas, sehaluan dan setuju yang berikhtiar untuk memenangkan dan mencapai cita-cita politik dan sosial mereka secara bersama-sama.⁶⁷ Dilihat dari sejarahnya istilah partai digunakan untuk menggambarkan faksi-faksi dalam republik-republik masa lalu, pasukan-pasukan yang terbentuk di sekitar *condottieri* pada masa Renesans Itali, kelab-kelab tempat berkumpul anggota dewan revolusi, komite-komite yang mempersiapkan pemilihan umum dalam monarki konstitusional, dan organisasi-organisasi sosial yang membentuk opini publik dalam negara-negara demokrasi modern.⁶⁸ Menurut Maurice Duverger, pada umumnya perkembangan partai sejalan dengan perkembangan demokrasi, dalam hal perluasan hak pilih dari rakyat dan perluasan hak parlemen. Semakin luas

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ Agus Riwanto, *Hukum Partai Politik dan Hukum Pemilu di Indonesia: Pengaruhnya Terhadap Penyelenggaraan Pemilu Berkualitas dan Sistem Pemerintahan Presidensial Efektif*, (Yogyakarta: Thafa Media, 2016), hlm. 35.

⁶⁸ Fatkhurohman, *Pembubaran Partai Politik di Indonesia: Tinjauan Historis Normatif Pembubaran Parpol Sebelum dan Sesudah Terbentuknya Mahkamah Konstitusi*, (Malang: Setara Press, 2010), hlm. 78-79.

pertumbuhan fungsi-fungsi dan kebebasan majelis politik, maka semakin tumbuh kesadaran para anggotanya untuk membentuk kelompok antar mereka dan bersaing dalam pentas politik.⁶⁹

Menurut Miriam Budiardjo, partai politik adalah suatu kelompok yang terorganisir yang anggota-anggotanya memiliki orientasi, nilai-nilai dan cita-cita yang sama. Tujuan dari kelompok ini adalah untuk memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik, biasanya dengan cara konstitusional, untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan mereka.⁷⁰

Selanjutnya menurut Carl J. Friedrich, partai politik (*political party*) adalah :

*“a group of human beings, stably organized with the objective of securing or maintaining for its leaders the control of government, with the further objective of giving to members of the party, through such control ideal and material benefits and advantages”*⁷¹ (partai politik adalah sekelompok manusia yang terorganisir secara stabil dengan tujuan merebut dan mempertahankan kekuasaan terhadap pemerintahan bagi pimpinan partainya dan berdasarkan penguasaan ini memberikan manfaat kepada anggota partainya yang bersifat ideal maupun materiil).

Sementara itu menurut Sigmund Neumann, dalam bukunya yang berjudul *“Modern Political Parties”* mengemukakan, bahwa partai politik adalah :

“a political party is the articulate organization of society’s active political agents; those who are concerned with the control of governmental polity power, and who compete for popular support with other group holding divergent views” (partai politik adalah organisasi dari aktivis-aktivis politik yang berusaha untuk menguasai kekuasaan pemerintahan serta merebut dukungan rakyat melalui persaingan dengan suatu golongan atau golongan-golongan lain yang mempunyai pandangan yang berbeda).⁷²

⁶⁹ *Ibid.*, hlm. 79.

⁷⁰ Muhadam Labolo dan Teguh Ilham, *Partai Politik Dan... Op.cit.*, hlm. 11.

⁷¹ Kuswanto, *Konstitusionalitas Penyederhanaan Partai Politik: Pengaturan Penyederhanaan Partai Politik Dalam Demokrasi Presidensial*, (Malang: Setara Press, 2016), hlm. 57.

⁷² Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu... Op.cit.*, hlm. 404.

Selanjutnya pada Pasal 1 angka 1 Undang Undang Nomor 02 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik menyebutkan bahwa partai politik adalah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Partai politik sebagai organisasi politik yang dibentuk oleh sekelompok warga masyarakat secara sukarela, atas dasar persamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan kepentingan anggota, masyarakat, bangsa dan negara melalui pemilihan umum. Partai politik menggalang dukungan dari warga masyarakat yang berminat untuk berpartisipasi dalam kehidupan politik. Sumber daya yang dimiliki oleh partai politik terus menerus dikonsolidasikan untuk membangun solidaritas, memperkokoh komitmen untuk mewujudkan cita-citanya. Sebagai sebuah organisasi politik, partai politik diharapkan mampu mengartikulasikan dan mengagregasikan berbagai kepentingan dan memperjuangkannya untuk dikonvensikan menjadi keputusan politik yang mempengaruhi berbagai aspek kehidupan bermasyarakat dan bernegara.⁷³

⁷³ A.A. Oka Mahendra dan Soekedy, *Sistem Multi Partai, Prospek Politik Pasca 2004*, (Jakarta: Pancur Siwah, 2004), hlm. 99

Tujuan partai politik pada dasarnya adalah keadaan yang dikehendaki yang senantiasa dikejar untuk diwujudkan di masa yang akan datang. Partai politik tentunya berupaya merumuskan tujuannya sedemikian rupa agar benar-benar aspiratif, berorientasi ke depan, mampu menggalang solidaritas dan dukungan yang luas. Hal tersebut sejalan dengan Pasal 10 Undang-undang yang menentukan bahwa partai politik mempunyai tujuan umum dan tujuan khusus.⁷⁴ Tujuan umum partai politik adalah:

- a. Mewujudkan cita-cita nasional bangsa Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Menjaga dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- c. Mengembangkan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila dengan menjunjung tinggi kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- d. Mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia.

Sedangkan tujuan khusus dari partai politik yaitu:

- a. Meningkatkan partisipasi politik anggota dan masyarakat dalam rangka penyelenggaraan kegiatan politik dan pemerintahan;
- b. Memperjuangkan cita-cita partai politik dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara;
- c. Membangun etika dan budaya politik dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Tujuan yang lebih spesifik dari partai politik dirumuskan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Dalam tujuan khusus inilah karakteristik partai politik akan terlihat dengan memberikan perhatian yang menonjol pada aspek-aspek tertentu yang menjadi prioritas atau fokus perhatian partai politik yang bersangkutan.⁷⁵

⁷⁴ Lihat Pasal 10 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik.

⁷⁵ A.A. Oka Mahendra dan Soekedy, *Sistem Multi Partai... Op.cit.*, hlm. 100.

Sekurang-kurangnya terdapat lima jenis partai politik yang dapat diklasifikasikan berdasarkan tingkat komitmen terhadap ideologi dan kepentingan, yaitu:⁷⁶ (1) *Partai proto*, yaitu sebuah faksi yang dibentuk berdasarkan pengelompokan ideologis masyarakat, (2) *Partai kader*, yaitu sebuah partai yang muncul sebelum diterapkannya sistem hak pilih secara luas bagi rakyat hingga sangat bergantung pada masyarakat kelas menengah ke atas yang memiliki hak pilih, keanggotaan yang terbatas, kepemimpinan, serta para pemberi dana, (3) *Partai masa*, yaitu sebuah partai yang dibentuk di luar lingkungan parlemen (ekstra parlemen), berorientasi pada basis pendukung yang luas misalnya buruh, petani dan kelompok agama dan memiliki ideologi yang cukup jelas untuk memobilisasi masa serta mengembangkan organisasi yang cukup rapi untuk mencapai tujuan-tujuan ideologinya, (4) *Partai diktatorial*, yaitu sebuah partai yang merupakan sub tipe dari partai masa, tetapi memiliki ideologi yang lebih kaku dan radikal, (5) *Partai catch-all* merupakan gabungan dari partai kader dan partai masa. Di samping itu, kehadiran partai politik juga mempunyai beberapa fungsi, yaitu:⁷⁷

1. Fungsi artikulasi kepentingan

Artikulasi kepentingan adalah suatu proses penginputan berbagai kebutuhan, tuntutan dan kepentingan melalui wakil-wakil kelompok yang masuk dalam lembaga legislatif, agar kepentingan, tuntutan dan kebutuhan kelompoknya dapat terwakili dan terlindungi dalam pembuatan kebijakan publik. Bentuk artikulasi kepentingan yang paling umum di semua sistem politik adalah pengajuan permohonan secara individual kepada para anggota dewan (legislatif), atau kepada Kepala Daerah, Kepala Desa dan

⁷⁶ Fatkhurohman, *Pembubaran Partai Politik... Op.cit.*, hlm. 79-80.

⁷⁷ Fadillah Putra, *Partai Politik & Kebijakan Publik: Analisis Terhadap Kongruensi Janji Politik Partai dengan Realisasi Produk Kebijakan Publik di Indonesia 1999-2003*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003), hlm.15-20.

seterusnya. Kelompok kepentingan yang ada untuk lebih mengefektifkan tuntutan dan kepentingan kelompoknya, mengelompokkan kepentingan, kebutuhan dan tuntutan kemudian menyeleksi sampai dimana hal tersebut bersentuhan dengan kelompok yang diwakilinya.

2. Fungsi agregasi kepentingan

Agregasi kepentingan merupakan cara bagaimana tuntutan-tuntutan yang dilancarkan oleh kelompok-kelompok yang berbeda, digabungkan menjadi alternatif-alternatif pembuatan kebijakan publik. Agregasi kepentingan dalam sistem politik di Indonesia berlangsung dalam diskusi lembaga legislatif, DPR berupaya merumuskan tuntutan dan kepentingan-kepentingan yang diwakilinya. Semua tuntutan dan kepentingan seharusnya tercakup dalam usulan kebijakan untuk selanjutnya ditetapkan sebagai Undang-Undang. Namun penetapan kebijakan (UU) bukanlah hak lembaga legislatif saja, lembaga legislatif dan lembaga eksekutif memiliki hak untuk mengesahkan Undang-Undang. Kedudukan lembaga legislatif dan lembaga eksekutif dalam fungsi agregasi kepentingan adalah sama, karena kedua lembaga ini berhak untuk menolak Rancangan Undang-Undang (RUU).

3. Fungsi sosialisasi politik

Sosialisasi politik merupakan suatu cara untuk memperkenalkan nilai-nilai politik, sikap-sikap dan etika politik yang berlaku atau dianut oleh suatu negara. Pembentukan sikap-sikap politik atau untuk membentuk suatu sikap dan keyakinan politik dibutuhkan waktu yang panjang melalui proses yang berlangsung tanpa henti. Sosialisasi politik dijalankan melalui bermacam-macam lembaga antara lain: keluarga, sekolah, kelompok pergaulan, pekerjaan dan media masa. Sosialisasi politik tidak pernah berhenti tetapi berlangsung terus sepanjang usia. Begitu kita melihat atau melibatkan diri dalam kelompok-kelompok dan peranan-peranan sosial yang baru dan berbeda dengan pengalaman hidup yang kita alami, maka hal tersebut cenderung mengubah perspektif politik seseorang.

4. Fungsi rekrutmen politik

Rekrutmen politik adalah suatu proses seleksi atau rekrutmen anggota-anggota kelompok untuk mewakili kelompoknya dalam jabatan-jabatan administratif maupun politik. Setiap sistem politik memiliki sistem atau prosedur-prosedur rekrutmen yang berbeda. Anggota kelompok yang direkrut atau diseleksi adalah mereka yang memiliki suatu kemampuan atau bakat yang sangat dibutuhkan untuk suatu jabatan atau fungsi politik. Di Indonesia, perekrutan politik berlangsung melalui pemilu setelah setiap calon peserta yang diusulkan oleh partainya diseleksi secara ketat oleh suatu badan yang resmi.

5. Fungsi komunikasi politik

Komunikasi politik adalah salah satu fungsi yang dijalankan oleh partai politik dengan segala struktur yang tersedia, mengadakan komunikasi informasi, isu dan gagasan politik. Media masa sangat berperan sebagai alat komunikasi politik dan membentuk kebudayaan politik. Partai politik menjalankan fungsi sebagai alat yang mengkomunikasikan pandangan dan

prinsip-prinsip partai, program kerja partai, gagasan partai dan sebagainya. Sistem komunikasi politik di Indonesia dikembangkan dengan dasar komunikasi yang bebas dan bertanggungjawab, dalam hal ini media masa mempunyai peran yang penting dalam pemberitaan yang berkaitan dengan politik. Selain itu, media masa juga berfungsi menyuarakan suara pembangunan dan program-program kerja pemerintah, menyuarakan ide-ide politik, membina tumbuhnya kebudayaan politik, dan lain-lain.

Selain beberapa fungsi partai politik yang disebutkan di atas, menurut Koentjoro Poerbopranoto, fungsi partai politik ada dua, yaitu: *Pertama*, fungsi partai politik terhadap masyarakat, yakni: (a) mempengaruhi dan membentuk pendapat umum dan (b) memperoleh hasil pemilihan umum. *Kedua*, fungsi partai politik terhadap jalannya kenegaraan, yakni: (a) terhadap badan-badan perwakilan dan (b) terhadap jalannya pemerintahan.⁷⁸

Dalam konsep negara modern Barat, fungsi partai dapat dibagi atas 3 (tiga) kurun waktu, yaitu fungsi partai sebelum pemilu, fungsi partai dalam pemilu dan fungsi partai sesudah pemilu.⁷⁹ *Pertama*, fungsi partai sebelum pemilu yaitu: 1) lembaga evaluasi kebijakan pemerintah dan pelaksanaannya, 2) lembaga detektor problematik eksistensi dan identitas negara secara ekstern dan intern, 3) lembaga penemu para calon pemimpin dan wakil rakyat di antara rakyat pemilik negara untuk dipersiapkan atau untuk dapat diorbitkan pada pemilu yang akan datang. *Kedua*, fungsi partai dalam pemilu yaitu: 1) lembaga penyaring bagi segenap pemilik negara yang berminat untuk maju sebagai wakil para pemilik negara yang langsung mengendalikan negaranya, 2) lembaga yang dipercayakan untuk menunjuk para wakil atau

⁷⁸ Agus Riwanto, *Hukum Partai Politik... Op.cit.*, hlm. 35.

⁷⁹ Willy D.S. Voll, *Negara Hukum Dalam Keadaan Pengecualian*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), hlm.64-66.

pemimpin rakyat atau lembaga yang mengusulkan para wakil atau pemimpin rakyat agar fungsi pemilu dapat terselenggara dengan baik, 3) perumus “kebutuhan” kepentingan, serta problematik rakyat pemilik negara pada masa pemilu, 4) lembaga perumus alternatif kebutuhan, perlindungan kepentingan dan mengatasi problematik pemilik negara tersebut untuk ditawarkan kepada rakyat dan akan diimplementasikan oleh para calon partai atau orang-orang yang ditunjuk oleh partai. *Ketiga*, fungsi partai sesudah pemilu yaitu: 1) lembaga perantara antara rakyat pemilik negara dan pemerintahan negara untuk mengatasi problematik hidup bernegara khususnya yang berhubungan dengan berbagai rumusan kebijakan, seperti kebijakan administrasi negara dan tindakan administrasi negara yang merugikan rakyat yang luput dari pandangan pemerintah dan pemerintahan negara khususnya yang disebabkan oleh isolasi fungsional, 2) lembaga pendidikan pimpinan politik negara, 3) lembaga penghimpun pemikir tentang eksistensi negara dan identitas dari negara.

Herbert Kitschelt membedakan tiga tipe-tipe partai politik, yaitu partai program (*programmatic party*), partai kharismatik (*charismatic party*), dan partai klientalistik (*clientalistic party*).⁸⁰

- a. Partai program, jenis partai ini lebih mengandalkan program dalam isu-isu strategis untuk mempengaruhi masa yang ditawarkan melalui platform partainya. Tujuan program dan kebijakan partai biasanya tercermin dalam nilai-nilai ideologis yang dianut jenis partai ini, sehingga mudah mengidentifikasi jenis program berdasarkan ideologinya.
- b. Partai kharismatik, jenis partai ini diidentikkan dengan mengandalkan kepemimpinan seorang tokoh yang kharismatik, sehingga jenis partai ini tidak mengarahkan konstituen politiknya pada pilihan program tertentu

⁸⁰ *Ibid.*, hlm. 37.

melainkan pada tokoh kuat dalam partai tersebut. Program-program partai biasanya tidak dibuat dengan melibatkan konstituen politiknya melainkan dilakukan melalui aklamasi dari para *elite* politik tersebut. Partai model ini selalu menempatkan tokoh-tokoh kuat dalam masyarakat sebagai ikon dan turut menentukan jatuh bangunnya suatu partai.

- c. Partai klientilistik, jenis partai ini menempatkan model partai untuk bertindak sebagai saluran bagi berbagai keuntungan dengan timbal balik loyalitas dan dukungan suara. *Clientalitic linkage* atau patronase dipahami sebagai sistem insentif atau sebuah mata uang politik yang digunakan untuk membiayai aktifitas dan respon politik.

Dalam khazanah ilmu politik dibedakan antara partai politik dan sistem kepartaian. Perbedaan ini ditujukan untuk memperjelas dalam menganalisis fungsi, peran dan modelnya dalam sebuah sistem demokrasi. Partai politik adalah organisasi yang bertujuan mempengaruhi dan mendapatkan kekuasaan yang dilakukan melalui pemilu, sedangkan sistem kepartaian adalah interaksi antar partai yang satu dengan yang lainnya dan hubungannya dengan sistem politik secara keseluruhan. Jadi partai politik itu adalah organisasi dalam (*internal organization*), sedangkan sistem kepartaian adalah sebagai lingkungannya (*eksternal organization*).⁸¹

Sistem kepartaian dibedakan dalam lima model, yaitu:⁸²

- a. Sistem partai dominan (*predominant party system*), yaitu setidaknya terdapat dua partai yang berkompetisi dalam pemilu yang bebas dan adil. Namun hanya satu partai yang dapat menentukan dalam pembentukan pemerintah dalam jangka waktu tertentu. Partai yang dapat berpartisipasi dalam koalisi, namun tidak memiliki pengaruh politik pada partai dominan. Pergantian pemerintah pada partai yang lain hanya dapat dilakukan melalui pemilu.
- b. Sistem dua partai (*two party system*), yakni terdapat dua partai yang memonopoli formasi pemerintah yang berdasarkan pada perolehan suara dalam pemilu dan kursi di parlemen. Partai-partai lain tidak dapat berkoalisi dalam pembentukan pemerintah. Biasanya dua partai yang

⁸¹ *Ibid.*, hlm. 36.

⁸² *Ibid.*, hlm. 38-39.

dominan itu membentuk koalisi partai pemerintah untuk mendukung kebijakan pemerintah.

- c. Sistem partai pluralisme terbatas (*limited pluralism*), yaitu model sistem kepartaian yang melakukan koalisi dalam pembentukan pemerintah dilakukan oleh 3 (tiga) sampai 5 (lima) partai yang memiliki potensi untuk melakukan koalisi. Pada umumnya satu partai tidak dapat membentuk formasi pemerintah karena sering terjadi konsesus politik melalui mekanisme koalisi yang telah ditentukan secara detail melalui peraturan perundang-undangan.
- d. Sistem partai pluralisme ekstrim (*pluralism extreme*), model sistem ini hampir sama dengan model pluralisme terbatas, yang membedakan hanyalah koalisi terjadi maksimal 5 (lima) partai.
- e. Sistem partai yang kabur karena terpecah-pecah sangat kecil seperti atom (*atomized party system*), praktek model kepartaian yang anomali dimana karena terjadi tingkat fragmentasi yang sangat tinggi sehingga tidak stabil, bahkan tidak benar-benar menjadi sebuah “sistem”, oleh karena itu organisasi kepartaiannya tersebut tidak terstruktur dengan sistematis.

Jimly Asshiddiqie menjelaskan, bahwa berdasarkan praktik negara-negara, model tentang pengaturan partai politik ada dua. *Pertama*, adalah negara-negara yang tidak mengenal adanya pengaturan yang mengarah pada pelarangan dan pembubaran partai politik, negara tersebut misalnya Belgia, Yunani dan Austria. *Kedua*, adalah negara-negara yang mengatur tujuan dan kegiatan partai politik serta sanksi pelanggaran tertentu.⁸³

Substansi dari pengaturan tujuan dan kegiatan partai politik serta sanksi pelanggarannya diklasifikasikan menjadi 12 (dua belas) variasi, yaitu:⁸⁴

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 ekstrimis;

⁸³ Kuswanto, *Konstitusionalitas Penyederhanaan Partai... Op.cit.*, hlm. 180.

⁸⁴ *Ibid.*, hlm. 180-181.

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;
12. larangan kegiatan “para militer”.

Pada tahun 1999, *European Commission for Democracy Through Law* (selanjutnya disebut *Venice Commission*) mengadopsi prinsip-prinsip umum pengaturan tentang partai politik ke dalam undang-undang dengan titel *Guidelines on Prohibition and Dissolution of Political Parties and Analogous Measures*. Prinsip-prinsip tersebut adalah:⁸⁵

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 dimaksudkan untuk melanggar hak-hak tersebut.
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 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.

⁸⁵ Muchamad Ali Safa'at, *Pembubaran Partai Politik: Pengaturan dan Praktik Pembubaran Partai Politik Dalam Pergulatan Republik*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2011), hlm. 27-28.

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.
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.
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*.

Selanjutnya pada tahun 2004, *Venice Commission* mengadopsi *Guidelines and Explanatory Report on Legislation on Political Parties: Some Specific Issues* sebagai prinsip-prinsip tambahan yang melengkapi *Guidelines on Prohibition and Dissolution of Political Parties and Analogous Measures*.

Prinsip-prinsip tersebut yaitu:⁸⁶

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 objektif memang proporsional antara tujuan dan persyaratannya. Negara-negara yang menerapkan prosedur pendaftaran partai politik harus membatasi diri dari penerapan persyaratan yang

⁸⁶ *Ibid.*, hlm. 28-30.

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 demikian melanggar hak-hak dan kebebasan yang dijamin 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 kekuatan 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 diperbolehkan 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.

Berkaitan dengan pengaturan pembentukan partai politik, maka dapat kita lihat pada Pasal 2, Pasal 3 dan Pasal 4 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik. Jika dicermati, syarat pembentukan partai politik yang ada pada Pasal 2 itu memuat tentang syarat administratif dari pembentukan suatu partai politik, sementara itu pada Pasal 3 itu memuat tentang syarat pembentukan partai politik secara yuridis, dan pada Pasal 4 itu memuat tentang verifikasi dan pengesahan partai politik sebelum di umumkan dalam berita Negara Republik Indonesia.

Sementara itu, berkaitan dengan pembentukan partai politik, maka penulis juga akan memaparkan mengenai pembubaran atau penggabungan partai politik, untuk hal tersebut kita dapat melihat pada Pasal 41, Pasal 42, Pasal 43, Pasal 44 dan Pasal 45 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2008. Jika dicermati, Pasal 41 memuat tentang alasan pembubaran partai politik, Pasal 42 memuat tentang pembubaran partai politik atas keputusan sendiri, Pasal 43 memuat tentang penggabungan partai politik, Pasal 44 memuat tentang pemberitahuan kepada Menteri mengenai pembubaran partai politik dan Menteri akan mencabut status badan hukum dari partai politik tersebut, dan Pasal 45 memuat tentang pengumuman pembubaran partai politik dalam berita Negara Republik Indonesia oleh Departemen.

Tujuan penulis menggunakan teori partai politik pada penelitian ini adalah karena penelitian penulis berkaitan erat dengan partai politik, yaitu mengenai pembubaran partai politik. Hal ini menjadi menarik karena semenjak Mahkamah Konstitusi berdiri, belum pernah ada suatu partai politik

yang dibubarkan. Hal ini karena pada alasan pengajuan pembubaran partai politik yang ada pada peraturan perundang-undangan itu bersifat fundamental dan pada zaman modern saat ini tidak ada partai politik yang melanggar aturan yang bersifat fundamental tersebut, sehingga Mahkamah Konstitusi tidak dapat membubarkan partai politik tersebut. Padahal ada beberapa kejahatan luar biasa yang rata-rata dilakukan oleh anggota dari partai politik tersebut, yaitu korupsi. Menurut penulis hal ini bisa menjadi celah bagi Mahkamah Konstitusi untuk membubarkan partai politik yang korup agar kesejahteraan dan pembangunan yang merata dan adil dapat tercapai di Indonesia.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan fokus kajian menelaah dan mengkaji berbagai literatur yang berkenaan dengan mekanisme pembubaran partai politik.

2. Objek Penelitian

Objek dari penelitian ini adalah urgensi dari perluasan alasan dan pemohon dalam permohonan pembubaran partai politik yang ada di Indonesia.

3. Sumber Data Penelitian

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sumber data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

a. Bahan hukum primer adalah bahan semua aturan hukum yang dibentuk dan/atau dibuat secara resmi oleh suatu lembaga negara, dan/atau badan-badan pemerintahan yang demi tegaknya akan diupayakan berdasarkan daya paksa yang dilakukan secara resmi pula oleh aparat negara.⁸⁷ Dalam penelitian ini bahan hukum primer meliputi:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi;
3. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik;
4. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik;
5. Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Prosedur Beracara Dalam Pembubaran Partai Politik.

b. Bahan hukum sekunder adalah bahan-bahan hukum yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisis dan memahami bahan hukum primer,⁸⁸ misalnya hasil karya

⁸⁷ Soetandyo Wignjosebroto, *Hukum Konsep dan Metode*, (Malang: Setara Press, 2013), hlm. 81.

⁸⁸ Suratman dan Philips Dillah, *Metode Penelitian Hukum*, (Bandung: ALFABETA, 2014), hlm. 67.

ilmiah berupa jurnal-jurnal, makalah-makalah, buku-buku dari kalangan hukum yang berkaitan dengan objek penelitian.

- c. Bahan hukum tersier adalah bahan-bahan hukum yang memberi petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, misalnya kamus-kamus hukum, ensiklopedia, indeks kumulatif dan sebagainya.⁸⁹

4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan bahan hukum melalui studi dokumen kepustakaan, yaitu kegiatan mengumpulkan dan memeriksa atau menelusuri dokumen-dokumen atau kepustakaan yang dapat memberikan informasi atau keterangan yang dibutuhkan oleh peneliti,⁹⁰ baik berupa buku-buku, jurnal ilmiah, media masa dan internet serta referensi lain yang berkaitan dengan objek penelitian.

5. Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan pendekatan konseptual, pendekatan konseptual digunakan karena pada penelitian ini penulis mencoba memunculkan suatu gagasan atau konsep baru (*ius constituendum*) yang berkenaan dengan konsep pembubaran partai politik di Indonesia.

⁸⁹ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 1997), hlm. 117.

⁹⁰ M. Syamsudin, *Operasionalisasi Penelitian Hukum*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2007), hlm. 101.

6. Analisis Bahan Hukum

Bahan hukum yang diperoleh dari studi kepustakaan akan dianalisis secara deskriptif kualitatif, yaitu mengumpulkan dan menyeleksi bahan hukum sesuai dengan permasalahan yang diteliti, kemudian akan dideskripsikan sehingga akan menghasilkan suatu gambaran yang sesuai dengan keadaan yang sebenarnya sehingga dapat menjawab semua permasalahan yang ada.

G. Sistematika Penulisan

Penelitian ini akan disusun dalam 4 (empat) bab yang terdiri dari: BAB I berisi tentang pendahuluan yang memuat latar belakang masalah yang menggambarkan alasan dari penelitian ini dilakukan, rumusan masalah, tujuan penelitian, tinjauan pustaka / orisinalitas penelitian, kerangka teori, metode penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II memaparkan mengenai landasan teoritik yang dijabarkan menjadi beberapa sub bab pembahasan yang membahas tentang pembentukan partai politik di Indonesia, pembubaran partai politik di Indonesia dan perkembangan partai politik di Indonesia dari masa orde lama hingga masa reformasi serta membahas mengenai korupsi politik.

BAB III akan menjelaskan tentang analisis dan pembahasan mengenai urgensi dilakukannya perluasan alasan dan pemohon dalam permohonan pembubaran partai politik di Indonesia; proses pembubaran partai politik di

negara lain; *ius constituendum* permohonan pembubaran partai politik di Indonesia.

BAB IV akan berisi tentang kesimpulan dan saran berdasarkan analisis dan pembahasan yang terdapat pada BAB III.