

KEMERDEKAAN BERSERIKAT

# PEMBUBARAN PARTAI POLITIK

DAN MAHKAMAH KONSTITUSI

USI



Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H.

342  
ACC  
&  
CI



**KEMERDEKAAN BERSERIKAT,  
PEMBUBARAN PARTAI POLITIK,  
DAN MAHKAMAH KONSTITUSI**

**Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H.**

**KEMERDEKAAN BERSERIKAT,  
PEMBUBARAN PARTAI POLITIK,  
DAN MAHKAMAH KONSTITUSI**

	MILIK PERPUSTAKAAN MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA	
No. Registrasi	26597 / MKRI-P / XII - 2021	
Tanggal	31 Desember 2021	
Sumber	Beli ta 2021	

Penerbit  
**Konstitusi Press**  
Jakarta, 2006

Penerbitan buku ini merupakan kerjasama Konstitusi Press  
dengan PT Syaamil Cipta Media

**KEMERDEKAAN BERSERIKAT,  
PEMBUBARAN PARTAI POLITIK,  
DAN MAHKAMAH KONSTITUSI**

Asshiddiqie, Jimly  
Jakarta: Konstitusi Press,  
Cetakan Ketiga, Oktober 2006  
xvi + 343 hlm; 14 x 21 cm

1. Hukum Tata Negara

2. Konstitusi

---

ISBN : 979-99139-9-3

---

Hak Cipta dilindungi oleh Undang-undang  
*All right reserved*

Hak Cipta @ Konstitusi Press, 2005  
Cetakan Pertama, Juni 2005  
Cetakan Kedua, Desember 2005  
**Cetakan Ketiga, Oktober 2006**

Koreksi naskah:  
Rofiq, Rafiuddin MT,  
dan Luthfi WE  
Rancang sampul: Ali Zawawi  
Setting layout: Ery Satria Pamungkas  
Indeks: Budi H. Wibowo

Penerbit:

**Konstitusi Press**

Jl. Medan Merdeka Barat No. 7 Jakarta Pusat  
Telp. 3520-173, 3520-787 pes.213  
email: konstitutipress@yahoo.com

## **DARI PENERBIT**

### **(Pengantar Cetakan Pertama)**

---

Hak atas kemerdekaan berpikir, berpendapat, dan berserikat dijamin secara tegas dalam UUD 1945. Salah satu wujud pengorganisasian ide, pikiran, dan pandangan dalam masyarakat yang demokratis sekaligus wujud kebebasan berserikat adalah partai politik. Dalam iklim demokrasi yang lebih modern, keberadaan partai politik yang juga merupakan badan hukum (*rechtspersoon*) menjadi salah satu indikator dan turut menentukan masa depan demokrasi di sebuah negara, termasuk di Indonesia.

Deskripsi singkat di atas merupakan cuplikan dari isi buku yang dikemas secara rapi dan menarik oleh Bapak Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H. seorang guru besar hukum tata negara yang sekarang ini juga tengah menjabat sebagai Ketua Mahkamah Konstitusi.

Buku yang ditulis oleh Prof. Jimly ini bukan saja penting untuk dibaca tetapi juga sangat tepat untuk dijadikan rujukan khususnya dalam mencermati dinamika partai politik dalam perjalanan sejarah, khususnya kasus-kasus pembubaran partai politik di beberapa negara, termasuk di Indonesia. Buku ini makin penting mengingat penulis buku ini adalah Ketua Mahkamah Konstitusi di mana lembaga negara yang dipimpinnya berdasarkan UUD 1945 yang telah diubah mempunyai wewenang membubarkan partai politik.

Mengingat pentingnya buku ini maka Konstitusi Press menerbitkan naskah buku ini agar dapat menjadi "pedoman" bagi berbagai kalangan termasuk elit politik, politisi, pakar hukum dan advokat dalam memahami seluruh bentuk pembubaran partai politik dan wewenang pembubaran partai politik oleh Mahkamah Konstitusi.

Tidak berlebihan bila kami mengucapkan terima kasih kepada Bapak Prof. Jimly karena telah memberi kepercayaan kepada kami untuk mempublikasikan karya cerdas beliau ini. Selain itu, kami ucapkan terima kasih kepada Sdr. Ery Satria Pamungkas yang telah meng-*lay out* naskah ini, Sdr. Ali Zawawi yang telah membuat desain sampulnya, Sdr. Rafiuddin MT dan Luthfi Widagdo Eddyono yang telah mengoreksi redaksional naskah ini dengan cermat, serta Sdr. Budi H. Wibowo yang telah membuat indeks buku ini.

Akhirnya, kami mengucapkan *fiat justitia ruat coulum*. Semoga kehadiran buku ini menjadi manfaat bagi kemajuan kehidupan berserikat dan peranan partai politik di tanah air serta pelaksanaan tugas Mahkamah Konstitusi.

Jakarta, Juni 2005

## **DARI PENERBIT (Pengantar Cetakan Kedua)**

---

Buku cetakan pertama ternyata dengan cepat segera diserap oleh pasar, sehingga dalam waktu singkat telah habis. Sementara ternyata masih banyak yang menanyakan keberadaan buku ini. Tentunya ini merupakan indikasi bahwa topik tentang kemerdekaan berserikat dan pembubaran partai politik apalagi jika dikaitkan dengan Mahkamah Konstitusi menarik perhatian. Apalagi ini merupakan buku pertama yang membahas mengenai itu.

Sehubungan dengan itu kami menerbitkan cetakan kedua dengan harapan lebih banyak lagi pihak yang mendapat manfaat dari buku ini.

Jakarta, Desember 2005

## **DARI PENERBIT** **(Pengantar Cetakan Ketiga)**

---

Buku cetakan pertama dan kedua telah terserap juga oleh pasar, sehingga dalam waktu singkat telah habis. Padahal banyak pihak masih mengharapkandan membutuhkan buku ini. Hal itu membuktikan betapa besar minat masyarakat terhadap tema kebebasan berseikat yang dikaitkan dengan pembubaran partai politik. Selain itu buku yang ditulis oleh Ketua MK yang juga Guru Besar Hukum Tata Negara Universitas Indonesia ini memang menguraikan mekanisme kerja peradilan konstitusional melalui Mahkamah Konstitusi, sebuah lembaga negara baru hasil Perubahan Ketiga UUD 1945 yang belum banyak dibahas dalam karya lain.

Sehubungan dengan itu kami menerbitkan cetakan ketiga dengan harapan lebih banyak lagi pihak yang mendapat manfaat dari buku ini.

Terima kasih kami ucapkan kepada penulis karena telah mempercayakan kami untuk mencetak naskah buku ini sampai ke cetakan ketiga. Terima kasih dan penghargaan kami sampaikan juga kepada PT Syaamil Cipta Media yang telah menjalin kerjasama untuk menerbitkan buku ini.

Jakarta, Oktober 2006

## KATA PENGANTAR

---

Buku ini dimaksudkan sebagai salah satu bahan bacaan mengenai mekanisme kerja peradilan konstitusional yang berhubungan dengan persoalan pembubaran partai politik, yang kewenangan untuk membubarkan partai politik itu sendiri oleh UUD 1945 diamanatkan kepada Mahkamah Konstitusi. Karena langkanya buku yang mengulas mengenai soal ini, apalagi keberadaan Mahkamah Konstitusi sendiri memang masih baru dalam sistem ketatanegaraan kita, maka tepatlah jika dikatakan memang terdapat kebutuhan yang nyata akan buku-buku yang menguraikan berbagai persoalan mengenai hal ini.

Mengingat mendesaknya kebutuhan akan buku semacam ini, maka meskipun dalam kesibukan yang tidak memungkinkan bagi saya untuk secara leluasa meneliti persoalan yang dibahas disini secara mendalam, tetapi karena desakan kebutuhan itu, saya harus menyusun buku ini dari serpihan data yang saya miliki di perpustakaan pribadi yang serba terbatas. Bahan-bahan yang saya pakai sebagian terbesar adalah bahan-bahan yang terkait dengan soal kebebasan berserikat dan pelaksanaan tugas-tugas peradilan di Mahkamah Konstitusi dalam menjamin prinsip kebebasan berserikat itu. Karena itulah, judul buku ini sengaja dipilih menjadi *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik, dan Mahkamah Konstitusi*.

Saya berharap buku ini dapat membantu siapa saja yang berminat mengetahui berbagai aspek mengenai pembubaran partai politik di tengah menjamurnya partai-partai politik di tanah air kita, setelah terbukanya pintu kebebasan politik sejak tahun

1998. Memang benar, kebebasan berserikat telah dijamin dalam Pasal 28E ayat (3) UUD 1945. Tepatnya, Pasal 28E ayat (3) itu berbunyi, "Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat". Karena itu, mendirikan dan menjadi anggota partai politik yang secara universal diakui sebagai pilar utama demokrasi, adalah hak asasi bagi setiap orang yang dijamin oleh UUD 1945.

Akan tetapi, karena partai politik itu adalah pilar demokrasi, maka pilar demokrasi itu sendiri haruslah kuat dan kokoh, agar demokrasi yang ditopangnya menjadi kokoh pula. Untuk itu, derajat pelembagaan partai politik harus berkualitas, dan hal itu tidak mungkin diharapkan apabila jumlahnya terlalu banyak. Tidak masuk akal membayangkan sistem demokrasi akan tumbuh sehat dan kuat, sementara jumlah partai politiknya tumbuh seperti jamur di musim hujan dan hanya menjadi alat bagi pendirinya untuk mengaktualisasikan diri sendiri. Oleh sebab itu, jumlah partai politik mau tidak mau mestilah terbatas.

Namun, perlu dicatat pula bahwa jika pembatasan itu dilakukan secara bersengaja dengan mempergunakan perangkat hukum, maka hal itu dapat pula berarti membatasi dan bahkan mengurangi kemerdekaan atau kebebasan berserikat itu sendiri. Itulah sebabnya diperlukan rambu-rambu hukum yang adil untuk mengatur tata cara pembentukan dan pembubaran partai politik. Jangan sampai pembentukan partai politik dibuat terlalu mudah sehingga menjadi alat saja bagi kepentingan pribadi pendirinya, tetapi jangan pula pembubaran partai politik itu juga diatur demikian mudahnya, sehingga para penguasa dapat bertindak sewenang-wenang dalam melindungi kedudukannya sendiri sebagai pemenang pemilu yang terus ingin berkuasa.

Saya berharap bahwa buku ini, dengan segala kekurangannya, dapat merangsang penulis-penulis lain

yang lebih serius. Sementara itu, kepada para mahasiswa dan dosen di fakultas-fakultas hukum dan fakultas ilmu politik di seluruh tanah air, kiranya dapat memanfaatkan buku ini sebagai bacaan. Kepada Penerbit Konpress, saya ucapkan terima kasih atas terbitnya buku ini. Semoga bermanfaat bagi siapa saja yang membacanya.

Jakarta, Juni 2005.

**Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H.**



## DAFTAR ISI



Dari Penerbit (Pengantar Cetakan Pertama) ~ v  
Dari Penerbit (Pengantar Cetakan Kedua) ~ vii  
Dari Penerbit (Pengantar Cetakan Ketiga) ~ viii  
Kata Pengantar ~ ix  
Daftar Isi ~ xiii

### BAGIAN PERTAMA KEMERDEKAAN BERSERIKAT DAN PARTAI POLITIK

- A. **Jaminan kebebasan Berserikat** ~ 3
  - 1. Berbagai Instrumen Internasional ~ 3
  - 2. Kemerdekaan Berserikat dalam UUD ~ 7
- B. **Hakikat Kebebasan Berserikat** ~ 22
- C. **Negara dan Masyarakat** ~ 43
- D. **Partai Politik dan Demokrasi** ~ 52
  - 1. Partai dan Pelembagaan Demokrasi ~ 52
  - 2. Fungsi Partai Politik ~ 59
  - 3. Kelemahan Partai Politik ~ 63
- E. **Parpol dan Badan Hukum Publik** ~ 69
  - 1. Pengertian Partai Politik ~ 69
  - 2. Badan Hukum Publik dan Perdata ~ 76

### BAGIAN KEDUA PEMBUBARAN PARTAI POLITIK DI INDONESIA

- A. **Partai Politik** ~ 89
- B. **Pelarangan dan Pembubaran Partai Politik** ~ 102
- C. **Alasan Pembubaran Partai Politik** ~ 120
- D. **Pemohon Perkara Pembubaran Parpol** ~ 138

- E. Lembaga yang Membubarkan Parpol ~ 143**
- F. Akibat Hukum Pembubaran Parpol ~ 147**
  - 1. Akibat Terhadap Hak dan Kewajiban Eksternal ~ 147
  - 2. Akibat Terhadap Jabatan Yang Terpilih ~ 148
  - 3. Akibat Terhadap Status Pengurus dan Anggota ~ 151
  - 4. Akibat Terhadap Hak dan Kewajiban Internal ~ 155
  - 5. Pengaturan Mengenai Akibat Hukum Pembubaran ~ 156

### **BAGIAN KETIGA KASUS-KASUS PEMBUBARAN PARPOL DI INDONESIA**

- A. Masa Penjajahan Belanda ~ 159**
  - 1. Pembubaran *Indische Partij* (IP) ~ 160
  - 2. Pembubaran Partai Komunis Indonesia (PKI) ~ 163
  - 3. Pembubaran Partai Nasional Indonesia (PNI) ~ 167
- B. Masa Pendudukan Jepang ~ 172**
- C. Masa Pemerintahan Soekarno ~ 174**
- D. Masa Pemerintahan Soeharto ~ 183**
  - 1. Pembubaran PKI ~ 183
  - 2. Fusi Partai-Partai ~ 189
- E. Masa Reformasi ~ 196**

### **BAGIAN KEEMPAT HUKUM ACARA PEMBUBARAN PARTAI POLITIK**

- A. Pembubaran Parpol dalam Undang-Undang ~ 205**
- B. Kepaniteraan dan Administrasi Perkara ~ 207**
  - 1. Panitera dan Kerahasiaan Perkara ~ 207

- 2. Administrasi Perkara ~ 207
- 3. Biaya Perkara ~ 211
- C. Permohonan ~ 213**
  - 1. Pengajuan Permohonan ~ 213
  - 2. Pendaftaran Permohonan  
Jadwal Sidang ~ 214
- D. Pemeriksaan Perkara ~ 218**
  - 1. Pemeriksaan Administrasi ~ 218
  - 2. Pemeriksaan Pendahuluan ~ 218
  - 3. Pemeriksaan Persidangan ~ 223
- E. Permusyawaratan Hakim ~ 232**
- F. Putusan dan Pembacaan Putusan ~ 237**
  - 1. Sidang Pleno Pembacaan Putusan ~ 237
  - 2. Putusan ~ 238
- G. Tata Tertib Persidangan ~ 242**

#### **Lampiran**

- Lampiran-1 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002  
tentang Partai Politik ~ 249
- Lampiran-2 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003  
tentang Mahkamah Konstitusi ~ 281
- Daftar Pustaka ~ 325
- Indeks ~ 332
- Curriculum Vitae Penulis ~ 339



**Bagian Pertama**



**KEMERDEKAAN BERSERIKAT  
DAN PARTAI POLITIK**



## A. JAMINAN KEBEBASAN BERSERIKAT

### 1. Berbagai Instrumen Internasional

Sumber rujukan standar kebebasan berserikat, berkumpul, dan berorganisasi ini adalah instrumen-instrumen hak asasi manusia yang berlaku universal maupun yang terbatas dan berlaku dalam lingkup regional. Di antaranya adalah *Universal Declaration of Human Rights* (UDHR) dan *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR).

Artikel 20 (1) UDHR menentukan, "*Everyone has the right to freedom of peaceful assembly and association.*" Sub-title (2)-nya lebih lanjut menegaskan, "*No one may be compelled to belong to an association.*"<sup>1</sup>

ICCPR (*International Covenant on Civil and Political Rights*) mengatur lebih lanjut pengakuan dan perlindungan atas "*the right of peaceful assembly*" itu dalam artikel 21, sedangkan "*freedom of association*" dijamin oleh artikel 22-nya. Artikel 22 clause (1) menentukan:

*"Everyone shall have the right to freedom of association with others, including the right to form and join trade unions for the protection of his interests."*<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> United Nations, *Universal Declaration of Human Rights (UDHR)*, tahun 1948.

<sup>2</sup> United Nations, *International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)*, tahun 1966.

Hak atas kemerdekaan untuk "*a peaceful assembly and association*" itu juga diakui dan dijamin dalam Konvensi Pemberantasan Diskriminasi Rasial (*the Convention of the Elimination of Racial Discrimination of 1966*). Perlindungan mengenai hal ini dijamin tegas dalam artikel 5(d)(ix) Konvensi Pemberantasan Diskriminasi Rasial tersebut.

Di samping instrumen Hukum Internasional yang berlaku global dan universal tersebut di atas, di berbagai kawasan tertentu, berlaku pula beberapa instrumen regional tertentu. Misalnya, dapat disebutkan di sini "*the European Convention on Human Rights*" Tahun 1950<sup>3</sup>, "*the American Convention on Human Rights*" Tahun 1969<sup>4</sup> dan "*the African Charter on Human and Peoples*" Tahun 1981<sup>5</sup>.

Sangat disayangkan bahwa negara-negara Asia belum mempunyai instrumen regional yang tersendiri. Negara-negara Asia, yang dikenal berpenduduk paling besar dan paling padat, sangat beranekaragam ke budayanya, dan demikian banyak jumlahnya, belum pernah menyelenggarakan suatu konvensi regional yang tersendiri, seperti Eropa, Amerika, dan Afrika. Oleh karena itu, saatnya bagi bangsa-bangsa Asia dan negara-negara di benua terbesar ini untuk mengupayakannya di masa yang akan datang.

Kemerdekaan berserikat dalam bidang perburuhan diatur tersendiri dalam artikel 8 "*the International Covenant on Economic, Social and Cultural*

---

<sup>3</sup> Lihat artikel 11.

<sup>4</sup> Lihat artikel 15 (*right of assembly*) dan artikel 16 (*freedom of association*).

<sup>5</sup> Lihat artikel 10 (*right to free association*) dan artikel 11 (*right to assemble freely with others*).

*Rights*" (ICESCR). Ketentuan artikel 8 ini sangat erat kaitannya dengan ketentuan dua instrumen hukum yang disponsori oleh ILO (*International Labour Organization*), yaitu (i) "*the Convention concerning Freedom of Association and Protection of the Right to Organize*"<sup>6</sup> dan (ii) "*the Convention concerning the Application of the Principles of the Right to Organize and Bargain Collectively.*"<sup>7</sup>

Menurut Artikel 2 "*Convention Concerning Freedom of Association,*" buruh dan majikan mempunyai hak untuk membentuk organisasi, untuk menjadi anggota suatu organisasi berdasarkan pilihannya sendiri tanpa memerlukan persetujuan lebih dulu dari pihak lain. (*Workers and employers have the right to establish and, subject only to the rules of the organization concerned, to join organizations of their own choosing without previous authorization*).<sup>8</sup>

Organisasi yang demikian berhak menentukan peraturan dasar dan rumah tangganya (*constitutions and rules*) untuk memilih perwakilan mereka dengan kemerdekaan penuh, menyelenggarakan administrasi dan merumuskan program-program sendiri tanpa campur tangan pihak yang berwenang.<sup>9</sup> Organisasi pekerja (buruh) dan organisasi majikan (pengusaha) juga dilindungi dari tindakan pembubaran atau pembekuan/penundaan administratif (*dissolution or suspension of administrative authorities*)<sup>10</sup> dan diizinkan mendirikan dan mengikuti federasi, konfederasi, dan organisasi-organisasi semacamnya. Lebih jauh lagi, federasi dan

---

<sup>6</sup> *ILO Convention No.87*. Konvensi ini berlaku sejak tanggal 4 Juli 1950.

<sup>7</sup> *ILO Convention No. 98*.

<sup>8</sup> Artikel 2.

<sup>9</sup> Artikel 3.

<sup>10</sup> Artikel 4.

konfederasi tersebut juga memiliki hak untuk berafiliasi dengan organisasi perburuhan dan pengusaha internasional (*international organizations of workers and employers*).<sup>11</sup>

Konvensi tentang "*the Application of the Principles of the Right to Organize and Bargain Collectively*" antara lain dimaksudkan sebagai penguatan terhadap kemerdekaan berserikat dalam bidang per-buruhan. Hal ini dilakukan dengan mengupayakan per-lindungan terhadap para pekerja yang berserikat (*unionized workers*) dari kemungkinan dijadikan korban karena kegiatan serikat. Konvensi ini antara lain me-mentukan:

*"(1) Workers shall enjoy adequate protection against acts of anti-union discrimination in respect of their employment. (2) Such protection shall apply more particularly in respect of acts calculated to (i) make the employment of worker subject to the condition that he shall not join a union or shall relinquish trade union membership; (ii) cause the dismissal of or otherwise prejudice a worker by reason of union membership or because of participation in union activities outside working hours or, with the consent of the employer, within working hours."*<sup>12</sup>

Kebebasan berserikat (*freedom of association*) dan berkumpul (*freedom of assembly*) memang tunduk juga kepada pembatasan-pembatasan tertentu yang berlaku secara khusus terhadap kedua jenis kebebasan ini,

---

<sup>11</sup> Artikel 5.

<sup>12</sup> Lihat artikel 1, sedangkan artikel 2 melarang organisasi buruh dan pengusaha terlibat dalam tindakan ikut campur satu sama lain.

ataupun pembatasan-pembatasan yang berlaku umum terhadap hak asasi manusia (HAM). Semua instrumen Hukum Internasional selalu menyertakan persyaratan “peaceful” terhadap frasa “*freedom of assembly*”, yaitu menjadi “*freedom of peaceful assembly*”. Persyaratan ini terdapat, baik dalam artikel 20 UDHR<sup>13</sup>, artikel 11 ECHR<sup>14</sup>, artikel 21 ICCPR<sup>15</sup>, maupun dalam artikel 15 ACHR<sup>16</sup>.

Satu-satunya instrumen Hukum Internasional yang tidak menggunakan istilah “*peaceful assembly*” ini adalah “*the African Charter*” tahun 1981. Piagam Afrika ini malah menggunakan istilah yang lebih tegas menentukan bahwa pelaksanaan kebebasan untuk berkumpul itu harus tunduk kepada pembatasan yang ditentukan oleh undang-undang (UU), khususnya yang berhubungan dengan “*the interest of national security and the safety, health, ethics and the rights and freedoms of others.*” Bahasa yang identik dipakai untuk membatasi baik prinsip “*freedom of assembly*” maupun “*freedom of association*” berdasarkan ICCPR<sup>17</sup>, ECHR<sup>18</sup> dan ACHR<sup>19</sup>.

## 2. Kemerdekaan Berserikat dalam UUD

UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan jaminan yang sangat tegas dalam Pasal 28E ayat (3) bahwa “*Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat.*”

---

<sup>13</sup> *Universal Declaration of Human Rights 1948.*

<sup>14</sup> *European Convention on Human Rights 1950.*

<sup>15</sup> *International Covenant on Civil and Political Rights 1966.*

<sup>16</sup> *American Convention on Human Rights 1969.*

<sup>17</sup> Artikel 22 (2) *International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR).*

<sup>18</sup> Artikel 11 (2) *European Convention on Human Rights (ECHR).*

<sup>19</sup> Artikel 16 (2) *American Convention on Human Rights (ACHR).*

Ketentuan ini mengandung substansi yang jauh lebih tegas dibandingkan ketentuan Pasal 28 yang berasal dari rumusan asli sebelum Perubahan Kedua pada tahun 2000 yang berbunyi:

*“Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang.”*

Jika ditentukan bahwa jaminan hak berserikat itu ditetapkan dengan undang-undang, berarti jaminan itu baru akan ada setelah ditetapkan dengan undang-undang. Karena itu, sebenarnya ketentuan asli Pasal 28 UUD 1945 itu bukan rumusan hak asasi manusia seperti umumnya dipahami.

Pada waktu diperdebatkan dalam sidang-sidang BPUPKI pada bulan Juli 1945, rumusan asli Pasal 28 ini bermula dari usul Mohammad Hatta dan juga Mohammad Yamin yang menghendaki agar ketentuan mengenai hak berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat dapat dijamin dalam rangka Undang-Undang Dasar yang sedang disusun.<sup>20</sup>

Akan tetapi, ide Hatta<sup>21</sup> (dan Yamin) ini ditolak dengan tegas oleh Soepomo dan Soekarno karena dianggap berbau individualisme dan liberalisme. Ide-ide tentang perlindungan hak asasi manusia yang lazim berkembang di negara-negara demokrasi liberal dan biasa dituangkan dalam jaminan konstitusi, dinilai tidak

---

<sup>20</sup> Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Ichtiar Baru-van Hoeve, Jakarta, 1997, hal. 88-91.

<sup>21</sup> Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Jilid I, Jakarta, Jajasan Prapantja, 1959, Jilid II dan III, 1960, hal. 357.

sesuai dengan cita negara kekeluargaan yang diusung oleh Soepomo. Karena itu, sebagai kompromi disepakatilah rumusan sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 28 tersebut.<sup>22</sup>

Hak berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat itu diakui penting dan karena itu disebut dalam UUD. Akan tetapi, jaminan mengenai hak itu tidak ditegaskan dalam UUD, melainkan hanya ditentukan akan diatur dengan undang-undang. Dengan demikian, sebelum UU mengaturnya, hak itu sendiri tidak dijamin ada tidaknya.

Oleh karena itu, hak berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat yang dirumuskan dalam Pasal 28 UUD 1945 itu sama sekali tidak dapat disebut sebagai hak asasi manusia sebagaimana seharusnya. Pasal 28 itu sama sekali tidak mengandung jaminan hak asasi manusia seperti yang seharusnya menjadi muatan konstitusi negara demokrasi.

Rumusan ketentuan yang demikian itu sangat berbeda jika dibandingkan dengan ketentuan Pasal 28E ayat (3) hasil Perubahan Kedua UUD 1945 pada tahun 2000. Berdasarkan Pasal 28E ayat (3) itu, hak untuk berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat itu diakui secara tegas.

Negara diharuskan menjamin perlindungan dan penghormatan serta pemajuan dalam rangka peri kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang demokratis. Karena itu, dapat dikatakan Pasal 28 yang berasal dari rumusan asli UUD 1945 sebelum

---

<sup>22</sup> Jimly Asshiddiqie, *op.cit.*

Perubahan Kedua memang tidak cocok dan bertentangan dengan materi yang terkandung dalam Pasal 28E ayat (3).

Seharusnya, pada waktu diadakan perubahan dalam rangka Perubahan Kedua UUD 1945, ketentuan Pasal 28 ini dihilangkan dan diganti dengan Pasal 28E ayat (3) itu. Karena substansinya secara jelas disempurnakan oleh ketentuan Pasal 28E ayat (3) tersebut. Akan tetapi, karena rumusan Pasal 28 yang asli itu masih tetap diberlakukan karena tidak dicoret, kita harus memahami pengertiannya dalam konteks Pasal 28E ayat (3).

Pasal 28 yang sekarang berada dalam Bab X tentang Warga Negara dan Penduduk harus dibaca dalam konteks kaedah hukum yang terkandung dalam Pasal 28E ayat (3) yang berada dalam Bab XA tentang Hak Asasi Manusia. Artinya, kemerdekaan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat, baik secara lisan ataupun tulisan, memang telah dijamin secara tegas dalam UUD 1945, meskipun ketentuan pelaksanaannya dapat diatur lebih lanjut dengan undang-undang.

Adanya jaminan konstitusional itu memang tidak menghilangkan keperluan akan pengaturan lebih lanjut pelaksanaan hak-hak itu dengan undang-undang seperti dimaksud oleh Pasal 28 UUD 1945. Dalam pelaksanaannya itu, harus diingat pula adanya pengaturan seperti yang dimaksud oleh Pasal 28J ayat (2) UUD 1945.

Ketentuan Pasal 28J ayat (2) tersebut berbunyi:

*“Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta*

*penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis."*

Namun, dalam rangka pengaturan lebih lanjut dan pembatasan dalam undang-undang seperti yang dimaksud dalam Pasal 28J ayat (2) UUD 1945 tersebut, harus pula diingat bahwa hak atas kemerdekaan berserikat dan berkumpul seperti yang dimaksud oleh Pasal 28E ayat (3) juncto Pasal 28 UUD 1945 tersebut di atas, terkait erat dengan hak atas kemerdekaan pikiran dan hati nurani. Karena, kemerdekaan berserikat atau *freedom of association* itu sendiri merupakan salah satu bentuk ekspresi pendapat dan aspirasi atas ide-ide yang disalurkan dengan cara bekerjasama dengan orang lain yang seide atau seaspirasi.

Dalam pengalaman di Amerika Serikat sendiri, misalnya, *freedom of association* itu dianggap sebagai bagian yang integral dalam pengertian *freedom of expression* dan *freedom of peaceful assembly*. Meskipun dalam Amandemen Pertama UUD Amerika Serikat, perkataan "*the freedom of association*" tidak disebut secara eksplisit, melainkan hanya "*freedom of expression*" dan "*freedom of peaceful assembly*", tetapi dalam perkembangan praktek, makna "*freedom of association*" itu dianggap telah tercakup pula di dalamnya.

Dalam Undang-Undang Dasar 1945, hak atas kemerdekaan pikiran, pendapat, sikap, dan hati nurani itu, dijamin dengan tegas oleh Pasal 28E ayat (2). Pasal ini menyatakan: "*Setiap orang berhak atas kebebasan*

Namun, hak-hak yang dianggap penting tetapi tidak secara eksplisit diungkapkan ini, tetap saja diakui adanya. Hal-hal tersebut dianggap memberikan perlindungan konstitusional yang sejajar dengan hak-hak fundamental yang secara eksplisit dicantumkan dalam UUD.

Hak-hak fundamental tersebut diakui oleh Pengadilan sebagai hak yang tidak terpisahkan dari hak yang secara eksplisit dirumuskan dalam UUD. Dikatakan oleh Chief Justice Warren Burger:

*"...Fundamental rights, even though not expressly guaranteed, have been recognized by the Court as indispensable to the enjoyment of rights explicitly defined."*<sup>24</sup>

Karena itu, dapat dikatakan bahwa sebenarnya *freedom of association* itu sendiri memang tidak terpisahkan dan merupakan bagian yang integral dari prinsip *freedom of expression* yang sama-sama dilindungi oleh konstitusi. *"Freedom of association is regarded as integral to the speech and assembly protected by the First Amendment."*<sup>25</sup>

Advokasi yang efektif baik dari sudut pandang privat maupun publik, terutama yang menyangkut isu-isu yang mengundang pro dan kontra, tidak terhindarkan berkembang luas di dan dari berbagai perkumpulan dan asosiasi yang ada dalam masyarakat. Perdebatan kontroversial mengenai soal itu muncul

---

<sup>24</sup> Periksa pernyataannya dalam perkara *Richmond Newspapers, Inc. versus Virginia*, 1980.

<sup>25</sup> Erwin Chemerinsky, *Constitutional Law: Principles and Policies*, Aspen Law and Business, New York, 1997, hal. 943.

setiap kali pengadilan mengakui hubungan yang integral antara kebebasan berpendapat (*freedom of expression*) dengan kebebasan berserikat (*freedom of association*) itu.

Karena itu, dewasa ini, pada umumnya disadari bahwa kebebasan untuk terlibat dalam organisasi atau perkumpulan itu memang terkait erat dan penting dalam mengekspresikan gagasan, aspirasi, dan keyakinan. Kebebasan yang demikian dianggap merupakan satu aspek yang tidak terpisahkan dari kebebasan yang dijamin dalam *Due Process Clause* dari Amandemen ke-XIV Konstitusi Amerika Serikat yang mencakup *freedom of expression*.<sup>26</sup>

Seperti halnya *freedom of speech* dan *freedom of the press*, hak atas kemerdekaan berserikat secara damai (*the right of peaceable assembly*) dianggap oleh para perumus UUD Amerika Serikat terletak pada prinsip pokok yang mendasari UUD Amerika Serikat itu sendiri.

Prinsip dasar itu ialah bahwa pemerintahan berdasarkan persetujuan warga negara sendiri (*upon the consent of an informed citizenry*), mengabdikan diri untuk mewujudkan keadilan dan menjamin kebebasan (*the establishment of justice and the preservation of liberty*). Dan dipahami secara luas pula bahwa:

*"freedom of association for the purpose of advancing ideas and airing grievances is protected by the Due Process Clause of the Fourteenth Amendment from invasion by the States."*<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Justice John Marshall Harlan, *NAACP versus Alabama* (1958).

<sup>27</sup> Justice Potter Stewart, *Bates versus Little Rock* (1960).

Untuk mendapatkan perlindungan atas bentuk-bentuk kerjasama atau kegiatan keorganisasian di antara orang-orang Negro yang ingin mewujudkan impian politiknya melalui cara-cara yang sah, kita tidak perlu memahami UUD secara sempit dan harfiah. Ketentuan "*freedom of speech, petition or assembly*" dalam UUD tidak dapat dilihat secara tekstual semata. Apalagi, memang tidak ada lagi orang yang meragukan bahwa Amandemen I dan XIV UUD AS memberikan perlindungan terhadap bentuk kegiatan tertentu yang disebut "*orderly group activity*".<sup>28</sup> Bahkan ditegaskan oleh Justice Arthur Goldberg:

*"... we hold simply that groups which themselves are neither engaged in subversive or other illegal or improper activities nor demonstrated to have any substantial connections with such activities are to be protected in their rights of free and private association."*<sup>29</sup>

Mereka yang menjadi anggota suatu organisasi, tetapi tidak terlibat dan terbukti tidak mengambil bagian dalam aktifitas yang melanggar hukum ataupun tidak terkait dengan tujuan-tujuan yang melanggar hukum itu, tentu tidak menyebabkan ancaman, baik sebagai pribadi warga negara ataupun sebagai 'pekerja publik'.

Jika anggota suatu organisasi melakukan kegiatan untuk mencapai tujuan yang kemudian dianggap tidak sah, tetapi hal itu tanpa didasari oleh niat yang khusus (*specific intent*) untuk mewujudkan tujuan

---

<sup>28</sup> Justice William Brennan, *NAACP versus Button* (1963).

<sup>29</sup> Justice Arthur Goldberg, *Gibson versus Florida Legislative Investigative Committee* (1963).

yang tidak sah itu, maka orang itu secara tidak perlu dapat dikatakan telah melanggar kebebasan yang dijamin oleh konstitusi. Hal ini terkait dengan doktrin *guilt by association* yang dalam sistem hukum Amerika Serikat tidak diakui.<sup>30</sup>

Betapa pun juga, memang harus diakui bahwa hubungan hak atas kebebasan berpendapat (*freedom of expression*) dengan hak atas kemerdekaan berkumpul dan berserikat (*freedom of assembly and association*) terkait erat satu sama lain. Sebagaimana dikemukakan oleh Dr. Bonaventure Rutinwa:

*"Freedom of expression consists of two elements: the first is the freedom to seek, receive and impart information and ideas of all kinds, regardless of frontiers and the second is the right to choose the means to do so. Thus the freedom of expression protects not only the substance of ideas and information, but also their form, their carriers and the means of transmission and reception."*<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> Justice William O. Douglas, *Elfbrandt versus Russell* (1965). Bahkan dikatakan oleh Chief Justice Earl Warren, "Implicit in the term 'national defense' is the notion of defending those values and ideals which set this Nation apart. For almost two centuries, our country has taken singular pride in the democratic ideals enshrined in its Constitution, and the most cherished of those ideals have found expression in the First Amendment. It would indeed be ironic if, in the name of national defense, we would sanction the subversion of one of those liberties -- the freedom of association -- which makes the defense of the Nation worthwhile." Chief Justice Earl Warren, *United States versus Robel* (1967).

<sup>31</sup> Dr. Bonaventure Rutinwa adalah konsultan artikel 19 *African Charter* tentang "*freedom of expression*". Lapornya diedit oleh Njonjo Mue (*legal adviser*) dan Katherine Huxtable. Lihat "*Freedom of Association and Assembly: Unions, NGOs and Political Freedom in Sub-Saharan Africa*".

Pengertian demikian juga tercermin dalam pendapat “*the European Court of Human Right*” yang menyatakan bahwa ketentuan “*freedom of expression*” dalam artikel 10 (1) “*the European Convention on Human Rights*”:

“...applies not only to the content of information but also to the means of transmission or reception since any restriction imposed on the means necessarily interferes with the right to receive and impart information.”<sup>32</sup>

Artinya, “*freedom of expression*” yang dimaksudkan oleh artikel 10 (1) Konvensi Hak Asasi Manusia Eropa itu juga mencakup kedua dimensi pengertian isi dan sekaligus bentuknya. Dalam hubungan ini, kemerdekaan berkumpul dan berorganisasi (*freedom of assembly and association*) hanya bentuk ekspresi saja dari kemerdekaan berpendapat dan mengeluarkan pikiran dan pendapat.

Kemerdekaan berpikir dapat diekspresikan melalui lisan atau tulisan, melalui kemerdekaan berkumpul ataupun berorganisasi. Oleh karena itu, *freedom of expression*, *freedom of assembly*, dan *freedom of association* memang terkait satu sama lain. Seperti ditegaskan dalam artikel 19 (2) “*the International Covenant on Civil and Political Rights*” (ICCPR), ide-ide dan informasi dapat diterima (*received*) atau ditransmisikan (*transmitted*) secara lisan atau tulisan

---

March 2001, <http://www.article19.org/docimages/986.htm>, 3/31/2005, hal. 4.

<sup>32</sup> Periksa perkara *Autronic AG versus Switzerland* (1990), 12 the European Convention on Human Rights 485, paragraf 47.

tercetak, dalam bentuk seni, atau melalui media lainnya yang dipilih oleh komunikator atau penerima informasi.

Pemilihan mengenai bentuk dan media komunikasi ide-ide itu tergantung kepada beberapa faktor, termasuk *the nature of ideas* yang akan dikomunikasikan, dan *the level of technological advancement* dalam suatu masyarakat. Di negara-negara maju, media komunikasi yang utama adalah televisi, radio, media cetak dan elektronik lainnya, seperti email.

Namun, di sebagian terbesar bangsa-bangsa yang masih terbelakang, seperti di Afrika, cara utama untuk mentransmisikan informasi dan ide-ide memang masih tergantung kepada cara-cara komunikasi lisan. Dalam banyak kasus, cara-cara konvensional dan tradisional ini sama sekali tidak dibantu oleh alat-alat teknologi apapun. (*The principal method of transmitting information and ideas is still oral communication, in most cases unaided by any technological devices*).

Menurut Bonaventure Rutinwa, untuk kalangan masyarakat yang masih terbelakang seperti itu:

*"...they must be able to come together and it is for this reason that the enjoyment of freedom of expression in Africa is dependent on the extent to which freedoms of assembly and association are guaranteed."*<sup>33</sup>

Oleh karena itu, prinsip kebebasan berkumpul dan berserikat secara damai (*freedom of peaceful*

---

<sup>33</sup> Lihat *"Freedom of Association and Assembly: Unions, NGOs and Political Freedom in Sub-Saharan Africa, March 2001,* <http://www.article19.org/docimages/986.htm>, *op.cit.*, hal. 4.

*assembly and association*) diakui sangat erat berkaitan dengan kebebasan untuk mengeluarkan pendapat. Bahkan, di samping itu, ketiga prinsip ini bersama prinsip *freedom of expression* sama-sama dianggap sebagai elemen yang esensial dalam setiap masyarakat demokratis dimanapun juga. (*Freedom of assembly and association have been described as being not only cognate to freedom of expression, but as another essential element of any democratic society*).<sup>34</sup>

Hubungan antara prinsip *freedom of expression* dengan prinsip *freedom of assembly* dan prinsip *freedom of association* itu bersifat saling tergantung satu sama lain (*interdependent*). Prinsip kebebasan berpikir dan berpendapat secara lisan ataupun tulisan, dengan sendirinya akan lumpuh, jika tidak ada jaminan bagi setiap orang untuk berkumpul dan berserikat.

Sebaliknya, kemerdekaan atau kebebasan berkumpul dan berserikat (*freedom of assembly and association*) juga tidak akan ada artinya apabila kebebasan berpikir dan kebebasan berpendapat tidak dijamin sebagaimana mestinya. Tidak ada gunanya bebas berorganisasi, tetapi orang tidak bebas berpikir. Jika tidak ada kebebasan berpikir, maka menjadi anggota suatu organisasi malah dapat menyebabkan orang semakin tidak merdeka untuk berpikir.

Setiap orang harus dijamin untuk bebas dan merdeka berpikir dan mengekspresikan pikirannya itu dalam bahasa lisan, tulisan, ataupun gambar, melalui

---

<sup>34</sup> Kabudi, P.J., *Human Rights Jurisprudence in East Africa: A Comparative Study of Fundamental Rights and Freedoms of the Individual in Tanzania, Kenya, and Uganda*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1955, hal. 297.

komunikasi langsung atau pun melalui media cetak, elektronik, atau lainnya, disalurkan sendiri atau pun secara bersama-sama melalui saluran kelembagaan organisasi. Karena itu, dapat dikatakan bahwa *freedom of association* memang terkait erat dalam satu paket kebebasan dengan *freedom of assembly*, *freedom of expression*, *freedom of the press*, *freedom of thought*, dan juga *freedom of belief*.

## B. HAKIKAT KEBEBASAN BERSERIKAT

Mengapa kemerdekaan berserikat harus dijamin dalam UUD? Sebagian ahli berpendapat bahwa *freedom of association* itu merupakan salah satu bentuk *natural rights* yang bersifat fundamental dan melekat dalam kehidupan bersama umat manusia. Sebabnya ialah bahwa setiap manusia selalu mempunyai kecenderungan untuk bermasyarakat, dan dalam bermasyarakat itu perilaku setiap orang untuk memilih teman dalam hubungan-hubungan sosial merupakan sesuatu yang alami sifatnya.

Setiap orang dengan sendirinya mempunyai kebebasan dan dapat memilih sendiri teman atau kawan tanpa harus dipaksa atau diganggu oleh pihak ketiga. (*The ability of an individual to choose the nature of their relationships with others without interference with third parties*). Apalagi, dalam kehidupan bermasyarakat, dengan sendiri setiap orang mempunyai naluri alamiahnya sendiri untuk bergaul dengan sesama warga dimana seseorang hidup bersama. Dalam pergaulan hidup bersama itu, setiap orang bebas memilih teman, tanpa paksaan dari pihak lain. Seseorang, bahkan, juga bebas untuk tidak bergaul dengan orang lain yang dengannya ia tidak mau bergaul.

Dalam Konstitusi Amerika Serikat, prinsip kemerdekaan berserikat (*freedom of association*) demikian itu, diadopsikan dalam Amandemen Pertama, walaupun tidak secara harfiah dirumuskan dalam kata-kata yang eksplisit. Meskipun demikian, hak berserikat atau kebebasan berserikat (*the right or the freedom of association*) di Amerika Serikat pada umumnya dipahami sebagai konsep yang tumbuh dari Amandemen Pertama

UUD. Amandemen Pertama Konstitusi Amerika Serikat memberikan jaminan hak kepada setiap orang untuk berserikat secara damai dan untuk menuntut pemerintah atas pemenuhan hak itu.

Bahkan, sebagian ahli menganggap "*the right of association*" sebagai suatu "*penumbra*" Amandemen Pertama (*the First Amandement*) yang melindungi hak privasi atas jenis-jenis keanggotaan tertentu dalam organisasi (*the privacy of certain kinds of organizational memberships*). Sebagian ahli lainnya justru mengakui *freedom of association* sebagai suatu hak alami (*natural right*) dan karenanya bersifat fundamental.

Dalam perkembangan awalnya, pada tahun 1600-an, Kerajaan Inggris biasa mengatur dan membatasi kebebasan pers melalui skema perizinan. Pada pertengahan abad ke-17, juga digunakan "*libel laws*" untuk maksud yang serupa. Perkumpulan-perkumpulan politik ketika itu diciptakan dan mulai memberikan pengaruh yang besar dalam pembentukan pendapat umum sehingga dengan demikian juga berpengaruh besar terhadap parlemen dan kerajaan.

Namun pada tahun 1765, parlemen Inggris mulai membatasi dan melakukan pengekan terhadap semua bentuk perkumpulan politik. Sampai tahun 1799, kebanyakan perkumpulan dan partai-partai politik yang tumbuh bebas tersebut dinyatakan melanggar hukum dan dibubarkan. Pengalaman di Kerajaan Inggris tersebut juga mempengaruhi tumbuhnya gagasan perlindungan terhadap kemerdekaan berserikat atau "*the freedom of association*" itu, sehingga "*Bill of Rights*" di Amerika Serikat diadopsikan pada tahun 1791.

Kemerdekaan berserikat (*freedom of association*) melindungi keanggotaan seseorang dalam suatu organisasi yang tidak terlibat dalam kegiatan kriminal. Dalam bukunya *Treatise Fragments on Government (1776)*<sup>35</sup>, Jeremy Bentham menyatakan bahwa pemerintah dapat mengakui bahwa:

*"The liberty of public association; or the security with which malcontents may communicate their sentiments, concert their plans, and practice every mode of opposition short of actual revolt, before the executive power can be legally justified in disturbing them."*

Thomas Paine dalam '*The Rights of Man*' (1791) menulis bahwa:

*"The end of all political associations is, the preservation of the rights of man, which rights are liberty, property, and security; that the nation is the source of all sovereignty derived from it..."*<sup>36</sup>

Tujuan dari semua perkumpulan politik adalah untuk melindungi hak-hak manusia, yaitu *liberty*, *property* dan *security*, dan bahwa segala kekuasaan tertinggi bagi suatu bangsa bersumber dari hak-hak itu.

Mahkamah Agung Amerika Serikat juga mengakui adanya "*a constitutionally protected right of association*" sebagai prinsip yang melindungi hak-hak setiap individu orang yang terlibat kegiatan protes selama terjadinya gerakan hak-hak sipil di Amerika Serikat

---

<sup>35</sup> Jeremy Bentham, *Treatise Fragments on Government*, 1776.

<sup>36</sup> Thomas Paine, *The Rights of Man*, 1791.

(*the civil rights movement*). Meskipun demikian, dalam perkara *De Jonge versus Oregon* (1937)<sup>37</sup>, Pengadilan Tinggi (*High Court*) tidak berpihak kepada De Jonge, dan malah menyatakannya terbukti bersalah karena asosiasi (*guilt by association*) dengan Partai Komunis.

Dalam kasus itu, Pengadilan mendakwa De Jonge telah mengadakan satu pertemuan umum yang diasosiasikan dengan Partai Komunis atau yang diadakan di bawah pengaruh (*auspices*) Partai Komunis. Pengadilan tidak membekukan sikap demikian ini selama hampir tiga dasawarsa.

Karena itu, dapat dikatakan bahwa Pengadilan Tinggi (*the High Court*) di Amerika Serikat memang agak lambat memberikan pengakuan atas perlindungan yang sama terhadap anggota Partai Komunis dan *Ku Klux Klan*, sebagaimana perlindungan yang diberikan kepada para anggota "*National Association for the Advancement of Colored People*" (*NAACP*).

Diskriminasi yang tersembunyi di balik kemerdekaan berserikat, seperti dalam kasus *United States versus Jaycees and Rotary Club International*, ditolak dengan bulat oleh Mahkamah Agung. Penolakan itu dilakukan oleh Mahkamah Agung dengan putusan yang menyatakan bahwa hak berserikat (*associational right*) lebih banyak dibebani oleh kepentingan masyarakat dalam memperlakukan sama antara wanita dan pria.<sup>38</sup>

Dalam kasus *New York State Club Association*

---

<sup>37</sup> Periksa *De Jonge versus Oregon*, 299 U.S. 353, 1937.

<sup>38</sup> *Roberts versus U.S. Jaycees*, 468 U.S. 609 (1984) dan *Board of Directors of Rotary International versus Rotary Club of Duarte*, 481 U.S. 537 (1987).

*versus City of New York* (1988)<sup>39</sup>, Pengadilan Tinggi secara bulat mempertahankan Undang-Undang Kota New York yang melarang diskriminasi berdasarkan jenis kelamin. Setiap orang terlepas dari jenis kelaminnya bebas untuk terlibat semua jenis *club* pribadi dengan anggota lebih dari 400 orang yang secara langsung atau tidak langsung berurusan dengan soal-soal perdagangan atau *business*.

Sampai sekarang, perkara-perkara yang berkenaan dengan kasus-kasus *Freedom of Association* yang diajukan dan telah diperiksa serta diputus oleh Mahkamah Agung Amerika Serikat (*United States Supreme Court*) tercatat cukup banyak. Beberapa di antara kasus-kasus yang dimaksudkan di atas, dapat dikemukakan seperti di bawah ini.

a. *NAACP versus Alabama* Tahun 1958<sup>40</sup>

Mahkamah Agung Amerika Serikat (*Supreme Court*) membatalkan undang-undang Alabama yang menentukan peran keanggotaan *National Association for the Advancement of the Colored People* (NAACP). Melalui putusannya ini, untuk pertama kalinya Mahkamah Agung Amerika Serikat mengakui adanya “*a constitutionally protected right of association*”.

Dalam putusannya tersebut, Mahkamah Agung menyatakan bahwa kekebalan dari penyelidikan oleh negara berkaitan dengan hak anggota untuk mewujudkan kepentingan pribadi yang sah secara pribadi

---

<sup>39</sup> Kasus *New York State Club Association versus City of New York*, 487 U.S. 1, 1988.

<sup>40</sup> *National Association for the Advancement of Colored People (NAACP) versus Alabama*, 357 U.S. 449 (1958).

pula, dan untuk berserikat atau berkumpul dengan orang lain secara bebas sebagaimana dijamin oleh Amandemen XIV Konstitusi Amerika Serikat.

b. *Bates versus City of Little Rock, Arkansas*, Tahun 1960<sup>41</sup>

Peraturan perpajakan (*tax ordinances*) dari 2 Kota Arkansas yang mengharuskan NAACP menyediakan daftar nama anggota lokal. Pengadilan Tinggi (*high court*) menyatakan bahwa kedua kota belum cukup memperlihatkan minat yang sungguh-sungguh (*so cogent an interest*) bahwa hal itu akan mengimbangi hak berserikat (*the right of association*) sebagaimana dilindungi oleh *Due Process Clause* dalam Amandemen XIVERSUS

c. *Shelton versus Tucker* Tahun 1960<sup>42</sup>

Negara Bagian Arkansas mengesahkan satu undang-undang yang menentukan bahwa guru-guru di sekolah-sekolah yang dibantu oleh pemerintah (*state-supported schools*) diharuskan mengajukan surat-surat bukti di bawah sumpah (*affidavits*) yang berisi daftar organisasi dimana mereka terlibat sebagai anggota. Ketentuan undang-undang yang demikian itu dimaksudkan untuk mengetahui guru-guru yang terlibat keanggotaan NAACP (*National Association for the Advancement of Colored People*).

Beberapa guru tidak diperbarui kontraknya karena alasan menolak untuk memenuhi ketentuan undang-undang tersebut. Para guru yang kontraknya

---

<sup>41</sup> *Bates versus City of Little Rock, Arkansas*, 361 U.S. 516 (1960).

<sup>42</sup> *Shelton versus Tucker*, 364 U.S. 379 (1960).

tidak diperbarui karena alasan mereka menolak ketentuan tersebut, mengajukan gugatan bahwa undang-undang tersebut telah melanggar hak-hak pribadi, hak akademis, dan hak berserikat yang mereka miliki yang dijamin oleh Undang-Undang Dasar.

Pengadilan memutuskan perkara ini dengan menyatakan bahwa undang-undang negara bagian memang telah melampaui hal-hal yang dapat menjadi pembenaran bagi negara untuk ikut campur dalam urusan pribadi dan dalam hal-hal yang berkenaan dengan soal kompetensi para guru (*the exercise of the State's legitimate inquiry into the fitness and competency of its teachers*). Untuk itu, undang-undang tersebut dinyatakan inkonstitusional, dan oleh karenanya dinyatakan tidak mempunyai kekuatan mengikat.

d. *NAACP versus Button, Attorney General of Virginia*  
Tahun 1963<sup>43</sup>

Pada tahun 1956, negara bagian Virginia mengamandemen atau mengubah ketentuan peraturan tentang *ethical conduct of attorneys*. Sebelumnya, peraturan dimaksud tidak melarang klien untuk didampingi oleh kuasa yang berasal dari organisasi litigasi yang tidak dapat menjadi pihak berperkara di pengadilan, dan untuk didampingi oleh kuasa yang memiliki kepentingan keuangan dengan pihak yang berperkara. Peraturan itu dimaksudkan untuk mempromosikan *the advancement of the colored people* yang terkait dengan NAACP. Namun, dengan suara 6 berbanding 3, Mahkamah Agung akhirnya memutuskan bahwa peraturan tersebut

---

<sup>43</sup> *National Association for the Advancement of the Colored People (NAACP) versus Button, the Attorney General of Virginia*, 371 U.S. 415 (1963).

melanggar ketentuan tentang hak berserikat yang dijamin dalam UUD dan karena itu dicabut.

d. *Gibson versus Florida Legislative Investigative Committee* Tahun 1963<sup>44</sup>

Komisi Penyelidik Parlemen (*Legislative Investigative Committee*) dalam rangka haknya untuk mengadakan investigasi, menyelidiki dugaan infiltrasi Partai Komunis ke dalam berbagai organisasi. Komisi berusaha mencari tahu dan meminta peran anggota NAACP Cabang Miami untuk mengetahui apakah di sana ada infiltrasi atau dominasi Partai Komunis atau tidak.

Namun, *National Association for the Advancement of Colored People* (NAACP) menolak permintaan itu, dan Pengadilan Tinggi (*High Court*) mendapati sama sekali tidak ada alasan kepentingan negara yang bersifat memaksa dan tidak pula ditemukan adanya bukti mengenai infiltrasi dimaksud.

f. *Elfbrandt versus Russell, et al.* Tahun 1966<sup>45</sup>

Pengadilan menjatuhkan putusan yang membatalkan undang-undang yang menentukan adanya ketentuan "*guilt by association*". Pegawai dari Negara Bagian Arizona ditentukan harus bersumpah untuk berpegang teguh pada Konstitusi Federal dan Konstitusi Negara Bagian. Dalam undang-undang dimaksud ditentukan bahwa seorang pegawai dapat dibebaskan dari kantornya dan diajukan ke pengadilan atas persangkaan sumpah palsu (*perjury*) jika setelah mengucapkan sum-

---

<sup>44</sup> *Gibson versus Florida Legislative Investigative Committee*, 372 U.S. 539 (1963).

<sup>45</sup> *Elfbrandt versus Russell et al. Arizona*, 384 U.S. 11 (1966).

pah jabatan tersebut yang bersangkutan ternyata melanggar sumpahnya itu.

Jika setelah disumpah, kemudian ia ternyata diketahui aktif sebagai anggota Partai Komunis atau organisasi lain yang bertujuan atau mengadakan kegiatan yang bertujuan untuk menjatuhkan pemerintahan negara yang sah secara tidak konstitusional, maka yang bersangkutan dapat dihukum menurut ketentuan undang-undang. Undang-undang demikian ini oleh Pengadilan Tinggi dinyatakan bertentangan dengan konstitusi, dan karena itu dinyatakan tidak mengikat.

g. *United States versus Robel* Tahun 1967<sup>46</sup>

Pengadilan Tinggi juga mencabut undang-undang (*congressional statute*) yang menentukan hukuman bagi pekerja di lingkungan fasilitas pertahanan (*defense facility*) yang terbukti merupakan anggota Partai Komunis. Pengadilan menyatakan bahwa undang-undang tersebut menentukan pengertian "*defense facility*" yang terlalu umum, sehingga mencakup pula pengertian anggota yang tidak aktif (*inactive members*) dan mereka yang bekerja di daerah-daerah yang tidak sensitif sama sekali.

Pengadilan lebih jauh menyatakan bahwa undang-undang itu mengandung jangkauan yang sangat luas. Karena sangat luasnya pengertian yang dapat dijangkau, undang-undang itu dinilai membatasi kebebasan berserikat yang tidak boleh dibatasi menurut Undang-Undang Dasar Amerika Serikat.

---

<sup>46</sup> *United States versus Robel*, 389 U.S. 258 (1967).

h. *Boy Scouts of America versus Dale* Tahun 2000<sup>47</sup>

Mayoritas hakim pengadilan tinggi berpendirian bahwa Undang-Undang Anti-Diskriminasi di Negara Bagian New Jersey bertentangan dengan hak-hak Pramuka atau Kepanduan Amerika untuk berserikat dan hak mereka untuk menyatakan pendapat secara bebas. Hal itu diketahui dari penafsiran atas ketentuan undang-undang, yang membatasi kebebasan untuk berserikat bagi mereka yang menganut kebebasan 'homosexual'.

Dengan adanya putusan pengadilan tersebut, BSA (*Boy Scout of America*) diharuskan mengakui kaum homosexual dalam kepemimpinan kepanduan (*a homosexual scout leader*). Dengan adanya putusan ini, ruang kebebasan untuk berorganisasi dan berserikat di negara bagian New Jersey diakui berkembang menjadi lebih besar dan terbuka.

i. *California Democratic Party versus Jones* Tahun 2000<sup>48</sup>

Pengadilan Tinggi State of California membatalkan undang-undang yang dikenal sebagai *California's Blanket Primary Law* yang menentukan semua pemilih terdaftar di California dapat menggunakan hak pilih untuk semua calon dari partai politik apa saja. Akan tetapi, Partai Politik di California menentang ketentuan demikian yang mengajukan 'judicial review' atas dasar alasan bahwa undang-undang tersebut melanggar hak-hak kemerdekaan berserikat mereka, dan pengadilan mengabulkan gugatan mereka karena dianggap beralasan.

---

<sup>47</sup> *Boy Scout of America versus Dale*, 120 S.Ct. 2446 (2000).

<sup>48</sup> *California Democratic Party versus Jones*, 120 S.Ct. 2402 (2000).

Dalam bukunya, "*Constitutional Law: Principles and Policies*", Erwin Chemerinsky<sup>49</sup> membagi kasus-kasus "*freedom of association*" dalam 6 (enam) kelompok isu, yaitu: *Pertama*, "*issue of compelled association*" seperti membebani pekerja secara 'paksa' untuk membayar iuran, seperti iuran yang harus dibayar oleh anggota serikat buruh kepada organisasi, iuran para '*lawyers*' kepada '*Bar Association*', dan lain-lain.

*Kedua*, isu kebebasan berserikat yang timbul dalam konteks "*regulation of campaign financing*". *Ketiga*, berbagai persoalan yang berkaitan dengan isu "*rights of government employees*"; *Keempat*, isu yang terkait dengan "*laws prohibiting or punishing group membership*"; *Kelima*, isu "*laws requiring disclosure of group membership*"; dan *Keenam*, hal-hal yang berhubungan dengan persoalan "*laws prohibiting discrimination*".

### ***Compelled Association***

Kebebasan orang untuk berkumpul dan berserikat menyangkut kebebasan untuk menentukan pilihan berorganisasi dengan atau kemana. Artinya, seseorang haruslah secara sukarela menentukan sendiri kehendak bebasnya itu, tidak karena dipaksa ataupun digiring orang lain untuk mengikuti suatu organisasi. Dalam praktek kebebasan semacam ini terkait pula dengan kewajiban membayar yang biasanya dipaksakan oleh suatu peraturan bagi para anggota organisasi yang bersangkutan.

---

<sup>49</sup> Erwin Chemerinsky, *Constitutional Law: Principles and Policies*, Aspen Law & Business, New York, 1997, hal. 943-949.

Misalnya, dalam *Abood versus Detroit Board of Education*, Mahkamah Agung membatasi kewenangan pemerintah untuk menentukan kewajiban pembayaran seperti itu. Dalam putusan tahun 1977 itu, Mahkamah Agung membedakan "*dues for ideological activities*" dari "*dues for service charge*" pada umumnya. Baik anggota maupun non-anggota dapat dibebani kewajiban yang sama untuk membayar "*a union service charge*" dalam jumlah yang sama. Orang yang bukan anggota dapat dipaksa membayar untuk kepentingan subsidi bagi "*the collective bargaining activities of the union*".

Namun, untuk kegiatan-kegiatan yang bersifat ideologis, bagi mereka yang bukan anggota yang tidak menyetujui kegiatan itu, tidak boleh dipaksa untuk membayar secara paksa. Bagi Mahkamah Agung:

*"it was unconstitutional to use the mandatory service charges to contribute to political candidates and to express political views unrelated to its duties as exclusive bargaining representative."*<sup>50</sup>

Menurut Mahkamah Agung, jantung Amendemen Pertama UUD Amerika Serikat terletak pada pengertian bahwa seseorang harus lah bebas mempercayai apa yang ia kehendaki (*free to believe as he will*) dan bahwa dalam suatu masyarakat yang bebas, kepercayaan seseorang akan sesuatu dibentuk oleh pikiran dan kesadarannya sendiri, bukan dipaksakan oleh negara (*in a free society one's beliefs should be shaped by his mind and his conscience rather than coerced by the State*).

---

<sup>50</sup> Erwin Chemerinsky, *op.cit.*, hal. 794.

## Dana Kampanye

Hal lain yang juga perlu dicatat ialah soal dana kampanye. Undang-undang mengharuskan penyumbang dicatat dan diberitahukan secara terbuka untuk umum mengenai siapa dan berapa nilai sumbangannya. Prinsip keterbukaan atau "*campaign financing disclosure*" ini dinilai sangat penting untuk maksud mencegah dan memberantas politik uang dan berbagai praktek korupsi. Akan tetapi, adanya "*campaign financing disclosure*" ini, justru menyebabkan penyumbang ciut dan tidak mau menyumbang besar hanya ke satu sasaran. Mereka khawatir dinilai memihak kepada salah satu partai saja.

Dalam kasus *Buckley versus Valeo* (1971), Mahkamah Agung membenarkan undang-undang yang mengharuskan setiap kandidat atau tim politiknya mencatat setiap nama dan alamat orang yang menyumbang lebih dari \$.10.- secara terbuka untuk dapat diakses oleh Komisi Pemilihan Umum dan masyarakat luas kapan saja. Harus diakui bahwa keterbukaan ini menimbulkan keraguan bagi para penyumbang, tetapi Mahkamah Agung membenarkan untuk membantu para pemilih dalam mengevaluasi setiap calon yang berusaha untuk meraih jabatan federal. Menurut Mahkamah Agung:

*"the disclosure requirements discourage corruption and the appearance of corruption because of the 'light of publicity', dan "... such requirements are an essential means of gathering the data necessary to detect violation of the contribution limitation."*<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> 424 U.S. 1, 66-68 (1976), Lihat Erwin Chemerinsky, *Ibid.*, hal. 947.

Namun jika kejadian seperti ini menimpa partai kecil yang kurang populer, Mahkamah Agung justru menentukan lain. Dalam kasus *Brown versus Socialist Workers '74 Campaign Committee*<sup>52</sup>, ketentuan yang mengharuskan *the Socialist Workers Party* membuka informasi tentang para penyumbang sesuai dengan *the state campaign disclosure law*, oleh Mahkamah Agung dinyatakan bertentangan dengan konstitusi. Menurut Erwin Chemerinsky:

*"The Court applied its dicta from Buckley and concluded that the Socialist Workers Party was a minor party that was historically unpopular so that disclosure requirements would serve little purpose and would likely chill contributions and associational activity."*<sup>53</sup>

### **Pengangkatan Pegawai/Karyawan**

Larangan pengangkatan pegawai negeri atau pegawai publik lainnya atas dasar *group affiliation* tidak dibenarkan. Dalam *Keyishian versus Board of Regents*, Mahkamah Agung menyatakan bahwa undang-undang negara bagian yang menolak pengangkatan guru dengan alasan bahwa yang bersangkutan terlibat dalam organisasi yang mengadvokasikan "*the overthrow of the government*".<sup>54</sup>

Menurut Mahkamah Agung, undang-undang yang bersangkutan telah menghukum orang, hanya karena orang yang bersangkutan menjadi anggota suatu

---

<sup>52</sup> 459 U.S. 87 (1982), *Ibid.*, hal. 948.

<sup>53</sup> *Ibid.*

<sup>54</sup> 385 U.S. 389 (1967).

kelompok subversif. Penilaian semacam itu tidak dapat dibenarkan apabila tidak didukung oleh bukti bahwa (i) yang bersangkutan memang tahu adanya *illegal objectives*, dan (ii) yang bersangkutan memang terbukti memang berkehendak untuk mencapai tujuan yang tidak sah itu (*intend to further them*).

Dalam kasus *United States versus Robel* tahun 1967, soal hak untuk bekerja ini diputus dengan logika yang sama. Undang-Undang Federal (*Federal Statute*) yang melarang pengangkatan pegawai atau karyawan bagi orang-orang yang terafiliasi dengan kelompok komunis juga dinyatakan inkonstitusional dan karena itu dicabut.<sup>55</sup>

Sekali lagi, Mahkamah Agung AS menyatakan bahwa undang-undang itu telah menerapkan prosedur penentuan kesalahan hanya karena seseorang diasosiasikan terhadap sesuatu yang dianggap kejahatan atau yang biasa disebut "*guilt by association*". Karena, seseorang dianggap bersalah, cukup karena ia terbukti menjadi anggota dari suatu kelompok, dan karena itu ia berhak dihukum dengan cara tidak diperbolehkan mendapatkan pekerjaan. Menurut Mahkamah Agung:

*"the government could deny employment to an individual only if the person actively affiliated with a group, knowing of its illegal objectives, and with the specific intent to further those objectives."*<sup>56</sup>

---

<sup>55</sup> 389 U.S. 258 (1967).

<sup>56</sup> Erwin Chemerinsky, *op.cit.*, hal. 945.

## Larangan atas “*Group Membership*”

Kapankah pemerintah dibenarkan untuk mengenakan larangan (*prohibition*) atau hukuman (*punishment*) terhadap anggota suatu kelompok? Pengadilan di Amerika Serikat telah menentukan bahwa pemerintah hanya dapat menghukum anggota suatu kelompok apabila memang terbukti bahwa yang bersangkutan (i) secara aktif terlibat dengan suatu kelompok (*if it proves that a person actively affiliated with a group*), (ii) mengetahui adanya tujuan yang tidak sah (*knowing of its illegal objectives*) dan (iii) dengan terdapatnya niat atau kehendak yang tertentu untuk mencapai tujuan dimaksud (*with the specific intent to further those objectives*).<sup>57</sup>

Misalnya, dalam *Scales versus USA*<sup>58</sup> tahun 1961, Mahkamah Agung Amerika Serikat membenarkan bahwa Ketua Partai Komunis Distrik North Carolina dan South Carolina berdasarkan “*membership clause of the Smith Act*” terbukti “*acquisition or holding of knowing membership*” dalam organisasi yang mengadvokasikan ide atau gagasan untuk menjatuhkan pemerintah dengan cara kekuatan atau kekerasan (*the overthrow of the Government by force or violence*).<sup>59</sup>

Hakim Harlan, yang menuliskan putusan Mahkamah Agung tersebut menyatakan bahwa dengan kewenangan untuk melarang advokasi ide semacam itu berarti pemerintah juga berwenang untuk melarang organisasi atau asosiasi untuk mewujudkan ide dan kegiatan semacam itu. Menurut Harlan:

---

<sup>57</sup> *Ibid.*, hal. 944.

<sup>58</sup> 367 U.S. 203 (1961).

<sup>59</sup> 376 U.S. at 205, Erwin Chemerinsky, *op.cit.*, hal. 944.

*"We can discern no reason why membership, when it constitutes a purposeful form of complicity in a group engaging in this same forbidden advocacy, should receive any greater degree of protection from the guarantees of the Amendment."*<sup>60</sup>

Mahkamah Agung AS menekankan bahwa Scales dijatuhi hukuman karena (i) keterlibatan aktifnya (*active affiliation*) dalam Partai Komunis dan yang bersangkutan juga (ii) mengetahui persis tujuan yang tidak sah dari partai tersebut (*knowing of its illegal objectives*) serta terbukti pula bahwa yang bersangkutan (iii) memang mempunyai niat, keinginan, atau kehendak untuk terwujudnya tujuan organisasi yang tidak sah itu (*specifically intends to accomplish the aims of the organization by resort to violence*).<sup>61</sup>

Contoh lain yang dapat pula disebut disini adalah kasus *Aptheker versus Secretary of State* tahun 1964. Undang-undang yang berlaku melarang penggunaan paspor bagi anggota Partai Komunis. Setelah diperiksa sebagaimana mestinya, undang-Undang ini dinyatakan inkonstitusional oleh Mahkamah Agung, dan karena itu dicabut.<sup>62</sup>

---

<sup>60</sup> 376 U.S. at 228-229, *Ibid.*

<sup>61</sup> *Ibid.*, sebagai perbandingan, pada hari yang sama, Mahkamah Agung Amerika Serikat ini memutuskan pula perkara *Noto versus USA*. Mahkamah menolak untuk membenarkan adanya keterlibatan anggota Partai Komunis karena alasan tidak adanya "*illegal advocacy*" yang dilakukan. Lihat 367 U.S. 290 (1961). Mahkamah Agung menekankan bahwa "*the speech was advocacy of abstract ideas and that there was not proof that the individual had the specific intent to further any illegal activities.*" Erwin Chemerinsky, *op.cit.*, hal. 945.

<sup>62</sup> 378 U.S. 500 (1964), *Ibid.*, hal. 945.

### *Disclosure of Group Membership*

Seperti nanti akan diuraikan lagi di bawah, dalam kasus *National Association for the Advancement of Colored People (NAACP) versus Alabama* tahun 1958, Mahkamah Agung menyatakan undang-undang Alabama inkonstitusional. UU negara bagian Alabama tersebut mengharuskan perusahaan-perusahaan negara memenuhi ketentuan tertentu mengenai *disclosure requirement*, yang menurut Hakim Harlan:

*"It is hardly a novel perception that compelled disclosure of affiliation with groups engaged in advocacy may constitute [an] effective... restraint on freedom of association... This Court has recognized the vital relationship between freedom to associate and privacy in one's associations. Inviolability of privacy in group association may in many circumstances be indispensable to preservation of freedom of association, particularly where a group espouses dissident belief."*<sup>63</sup>

Mirip dengan itu, dalam kasus *Shelton versus Tucker*<sup>64</sup>. Dalam kasus ini, undang-undang negara bagian dinyatakan inkonstitusional karena mengharuskan setiap guru memberitahukan aktifitasnya atau keterlibatannya dalam organisasi setiap tahun sekali. Menurut Mahkamah Agung:

*"[To] compel a teacher to disclose his every associational tie is to impair that teacher's right*

---

<sup>63</sup> 357 U.S. 462 (1958).

<sup>64</sup> 364 U.S. 479 (1960).

*of free association. [The] statute does not provide that the information it requires be kept confidential.... Even if there were no disclosure to the general public, the pressure upon a teacher to avoid any ties which might displease those who control his professional destiny would be constant and heavy.”<sup>65</sup>*

Dalam praktek, ada juga produk undang-undang yang dibentuk untuk maksud mencegah dan menanggulangi timbulnya diskriminasi. Orang sengaja berorganisasi untuk menghadapi ancaman diskriminasi. Misalnya, penduduk yang berasal dari keturunan tertentu yang cenderung diperlakukan tidak adil membentuk organisasi perjuangan untuk maksud melindungi diri dari perlakuan yang diskriminatif.

Mahkamah Agung Amerika Serikat dapat menerima hal ini untuk dijadikan alasan yang sah. Menurut Mahkamah, *“the compelling interest in stopping discrimination justifies interfering with such associational activities”*.<sup>66</sup> Dalam rangka kebebasan berserikat itu, orang dapat dibenarkan untuk mengadakan diskriminasi melalui organisasi, hanya apabila organisasi yang bersangkutan adalah organisasi kekeluargaan atau *“intimate association”* atau *“where the discrimination is integral to express activity”*.

Dari berbagai kasus di atas dapat diketahui bahwa sejarah kemerdekaan berserikat berserikat di Amerika Serikat tercatat belum cukup lama berkembang terbuka. Partai Komunis dan anggotanya mengalami penindasan dan diskriminasi cukup serius dan baru setelah

---

<sup>65</sup> 364 U.S. 485-486 (1960).

<sup>66</sup> Erwin Chemerinsky, *op.cit.*, hal. 948.

era pertengahan dasawarsa tahun 1970-an dapat menikmati kebebasan yang berarti.

Dewasa ini, meskipun partai besar yang dikenal luas di dunia seakan-akan hanya terdiri atas Partai Demokrat dan Partai Republik, tetapi nyatanya di Amerika Serikat banyak sekali partai politik yang didirikan dan menjalankan kegiatannya. Di Negara Bagian Alaska saja, misalnya, sampai Bulan November 2003, tercatat 18 partai politik yang terdaftar resmi, yaitu<sup>67</sup>:

- 1) Alaska Taxpayers Party;
- 2) Alaskan Independence Party;
- 3) American First Party;
- 4) Constitution Party;
- 5) Democratic Party;
- 6) Democrats for Economic Recovery Party;
- 7) Green Party;
- 8) Independents for Economic Recovery Party;
- 9) Libertarian Party;
- 10) Natural Law Party;
- 11) New Alliance Party;
- 12) No-Party Party;
- 13) Patriot Party;
- 14) Populist Party;
- 15) Reform Party;
- 16) Republican Moderate Party;
- 17) Republican Party;
- 18) U.S. Taxpayers Party.

---

<sup>67</sup>Alaska Division of Elections, "Definitions and Historical Status of Political Parties in Alaska" (updated November 18, 2003), <http://www.goversusstate.us/lgov/elections/partysta.htm>, 3/31/2005, hal. 1. Bandingkan dengan anggapan umum yang cenderung salah paham seolah-olah di Amerika Serikat hanya ada dua partai politik, dan bahwa sistem politik Amerika Serikat menganut sistem dua-partai dan sebagainya.

Adanya ke-18 partai politik tersebut menggambarkan bagaimana kemerdekaan berserikat dan berpartai politik tumbuh dinamis di Amerika Serikat dewasa ini. Hal ini menggambarkan pula bahwa anggapan umum seolah-olah Amerika Serikat menganut sistem dua-partai tidaklah benar. Yang benar adalah bahwa Amerika Serikat menganut sistem multi partai.

Tidak ada pembatasan dan pengekanan kepada siapapun untuk mendirikan partai politik. Juga tidak ada undang-undang yang membatasi hak orang untuk berpartai dan berorganisasi. Semua orang berhak untuk mendirikan organisasi partai politik dalam rangka mengekspresikan ide dan pandangan atau mengorganisasikan upaya mewujudkan aspirasi politiknya masing-masing melalui perjuangan politik kenegaraan.

Hanya saja, karena mekanisme dan sistem yang dikembangkan dalam praktek secara alamiah telah menyebabkan hanya ada dua partai politik saja yang menonjol. Kedua partai yang menonjol itu, yaitu Partai Demokrat dan Partai Republik. Kedua partai politik ini biasa disebut sebagai "*recognized political party*" yang dibedakan dari "*limited political party*"<sup>68</sup>. Di Alaska, Partai Hijau (*Green Party*), pada tahun 2004 mendapatkan status "*recognized political party*" berdasarkan "*an order granting a preliminary injunction by the Superior Court for the State Court of Alaska in 2003*"<sup>69</sup>.

---

<sup>68</sup> Alaska Division of Elections, *Ibid.*, 3/31/2005, hal. 1.

<sup>69</sup> <http://www.goversusstate.ak.us/litgov/elections/partysta.htm>, 3/31/ 2005, hal. 2.

### C. NEGARA DAN MASYARAKAT

Dalam sistem demokrasi modern dewasa ini, sistem kekuasaan dalam kehidupan bersama biasa dibedakan dalam tiga wilayah atau domain, yaitu negara (*state*), pasar (*market*), dan masyarakat (*civil society*). Ketiga wilayah atau domain kekuasaan itu mempunyai logika dan hukum-hukumnya sendiri. Ketiganya diidealkan harus berjalan seiring dan sejalan, sama-sama kuat dan sama-sama saling mengendalikan satu sama lain, tetapi tidak boleh saling mencampuri atau dicampuradukkan.

Jika kekuasaan negara melampaui kekuatan masyarakat (*civil society*) dan pasar (*market*), demokrasi dinilai tidak akan tumbuh karena terlalu didikte dan dikendalikan oleh kekuasaan negara. Jika kekuasaan pasar terlalu kuat, melampaui kekuatan '*civil society*' dan negara, berarti kekuatan uanglah atau kaum kapitalislah yang menentukan segalanya dalam peri kehidupan bermasyarakat dan bernegara.

Tetapi, jika kekuasaan yang dominan adalah '*civil society*', sementara negara dan pasar lemah, maka yang akan terjadi adalah kehidupan bersama yang '*chaos*', '*messy*', '*government-less*', yang berkembang tanpa arah yang jelas. Karena itu, yang dianggap paling ideal untuk demokrasi adalah apabila ketiga wilayah kekuasaan itu tumbuh secara seimbang, sama-sama kuat dan saling pengaruh mempengaruhi satu sama lain dalam hubungan yang fungsional dan sinergis.

Dalam perkembangan masyarakat ke arah demokratisasi, gejala kegiatan berorganisasi juga tumbuh rasional mengikuti tuntutan alamiah setiap orang dalam bermasyarakat. Jika tuntutan bermasyarakat ada-

lah kecenderungan alamiah setiap individu manusia sebagai makhluk sosial, maka kecenderungan untuk berkelompok dan berorganisasi juga merupakan kecenderungan alamiah yang terdapat dalam setiap masyarakat manusia itu.

Kecenderungan untuk berkelompok dan berorganisasi itu merupakan keniscayaan dan kebutuhan alamiah yang tak terelakkan dan tidak dapat dibatasi oleh pihak lain. Inilah yang biasa disebut sebagai "*organizational imperatives*" dalam kehidupan manusia yang bermasyarakat.

Semakin kompleks perkembangan suatu masyarakat, semakin banyak ragam dan corak organisasi yang terbentuk dalam kehidupan bersama, dan semakin banyak pula keterlibatan seorang individu dalam aneka aktifitas organisasi yang beragam bentuk dan coraknya itu. Organ atau organisasi yang dimaksud itu tumbuh dan berkembang mulai dari yang paling sederhana sampai ke bentuk yang paling kompleks, yaitu dalam bentuk organisasi negara.

Namun begitu, dalam rangka pembedaan dalam ketiga domain kekuasaan '*state*', '*market*', dan '*civil society*' tersebut di atas, kita pun harus membedakan antara organisasi dalam kehidupan bernegara, organisasi dalam rangka pasar, dan organisasi dalam rangka kehidupan masyarakat madani (*civil society*).

Di dalam ketiga domain tersebut, individu yang menjadi anggotanya disebut "warga negara" (*citizen*), konsumen (*consumer*), dan "warga masyarakat" (*member of community or society*). Dalam rangka kehidupan bermasyarakat dalam masyarakat madani (*civil society*), seseorang disebut sebagai warga masyarakat; dalam

rangka kehidupan bernegara, ia disebut warga negara; dan dalam konteks pasar, yaitu dalam proses produksi, ia disebut sebagai konsumen.

Dalam bermasyarakat, individu dihadapkan dengan kolektivitas masyarakat; dalam bernegara setiap warga dihadapkan dengan negara (*state*); dan dalam dinamika pasar (*market*), setiap konsumen berhadapan dengan produsen. Karena setiap orang perorangan individu mempunyai kecenderungan untuk hidup bersama serta kecenderungan berkumpul dan berorganisasi maka timbul apa yang disebut '*organizational imperatives*' dalam kehidupan bersama.

Oleh karena itu, baik dalam domain *state*, *market* dan '*civil society*' berkembang beraneka ragam organ atau organisasi. Ada organisasi yang bergerak di bidang sosial, ada yang bergerak di bidang ekonomi, ada pula di bidang kebudayaan, dan ada pula yang bergerak di bidang politik.

Karena demikian banyaknya ragam bentuk dan corak keorganisasian yang tumbuh dalam lingkungan '*civil society*' ini, kadang-kadang pengaturannya pun menjadi tercerai-berai dalam banyak peraturan yang seringkali tidak harmonis satu sama lain. Misalnya, ada organisasi yang bergerak di bidang pendidikan yang diharuskan mendapatkan perizinan dari Departemen Pendidikan Nasional.

Ada pula organisasi-organisasi lain yang karena corak atau sifat kegiatannya mendapatkan perizinan dari Departemen Sosial, Kementerian Pemuda dan Olah Raga, dan Departemen Agama, di samping ada pula organisasi-organisasi yang diharuskan terdaftar di Departemen Dalam Negeri. Jika bentuk-bentuk organisasi

itu berstatus sebagai badan hukum, maka statusnya tersebut diharuskan didaftarkan di Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia.

Untuk menertibkan keberadaan organisasi-organisasi yang serba aneka tersebut, biasanya diadakan pembedaan antara status hukum dan kegiatannya. Suatu organisasi dapat berstatus sebagai badan hukum atau bukan badan hukum. Status badan hukum tersebut diatur syarat-syaratnya dalam undang-undang, dan ditentukan keabsahannya oleh Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia. Untuk organisasi-organisasi yang tidak berstatus sebagai badan hukum setidaknya organisasi dimaksud terdaftar di kantor pemerintah terkait, sehingga keberadaannya diketahui dan diakui.

Di samping pengakuan atas keberadaannya itu di hadapan pemerintah yang resmi, untuk menyelenggarakan kegiatannya, biasanya ditentukan pula bahwa organisasi yang bersangkutan harus terdaftar dan mendapatkan izin tertentu untuk mengadakan kegiatan dalam bidang-bidang tertentu. Misalnya, untuk mengadakan kegiatan pendidikan atau persekolahan, diperlukan izin khusus dari Departemen Pendidikan Nasional atau Pemerintah Daerah.

Tidak mungkin dibiarkan orang mendirikan organisasi semaunya dan mengadakan sekolah tanpa perizinan. Perizinan semacam itu tidak diartikan sebagai pembatasan terhadap hak orang untuk mendirikan organisasi tetapi justru untuk melindungi masyarakat dari tindakan penyalahgunaan atas nama kebebasan orang membentuk organisasi dan lembaga pendidikan. Dengan kata lain, yang dilindungi adalah juga hak-hak masyarakat, termasuk hak setiap orang untuk memperoleh pendidikan yang layak.

Contoh lain adalah organisasi sosial seperti panti asuhan yatim piatu. Biasanya badan-badan sosial seperti ini berbentuk yayasan (Belanda: *stichting*; Jerman: *stiftung*). Status badan hukumnya setelah didaftarkan di Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia. Akan tetapi, untuk mengadakan kegiatan pelayanan sosial sebagaimana mestinya, Yayasan Panti Asuhan harus berurusan dengan Departemen Sosial dan Pemerintah Daerah setempat.

Pentingnya peranan pemerintah ini, tidak saja dalam rangka melindungi masyarakat, tetapi juga untuk memungkinkan pemerintah memberikan fasilitasi dan dukungan dalam rangka peningkatan keberdayaan atau pemberdayaan (*empowerment*) badan-badan atau organisasi-organisasi sosial bersangkutan dalam menyelenggarakan kegiatan pelayanan masyarakat (*public services*).

Di antara beragam organisasi di lingkungan masyarakat madani (*civil society*) ini, banyak istilah yang biasa dipakai untuk menyebut organisasi-organisasi tersebut. Ada yang berbentuk yayasan (*stichting*), dan ada pula yang berbentuk perkumpulan (*vereenigingen*). Ada pula organisasi yang biasa disebut ormas atau organisasi massa yang untuk hal-hal tertentu sering dibedakan dari organisasi kader, tidak berorientasi massa. Sejak gerakan lingkungan hidup muncul dan berkembang pada awal tahun 1980-an, dikenal pula istilah Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), Lembaga Swadaya Pengembangan Masyarakat (LSPM), dan Lembaga Pengembangan Swadaya Masyarakat (LPSM).

Semua istilah tersebut diharapkan dapat dirangkum dalam peristilahan yang dipakai dalam UU Ke-Ormas-an, yaitu "Organisasi Kemasyarakatan". Istilah 'ormas' disini jelas berbeda dari istilah 'ormas' yang biasa dipakai sebelumnya. Disini 'ormas' diidentikkan dengan organisasi kemasyarakatan dalam arti luas, yang dibedakan dari organisasi partai politik. Sedangkan sebelumnya ormas tersebut mempunyai konotasi sebagai organisasi massa yang dibedakan dari organisasi kader yang *stelsel* keanggotaannya tidak berorientasi pada jumlah massa.

Dari segi jenis kepentingan yang sama yang diorganisasikan di dalamnya, organisasi-organisasi kemasyarakatan itu juga beraneka ragam rupa dan bentuknya. Ada organisasi yang disebut sebagai atau dikelompokkan sebagai organisasi keagamaan, ada yang disebut organisasi kepemudaan, dan organisasi remaja, ataupun organisasi yang bergerak di lapangan pendidikan, sosial, kesenian, dan lain sebagainya.

Sementara itu, di lapangan atau domain '*market*', organisasi-organisasi itu dapat berupa badan-badan usaha yang berbentuk firma, perseroan, perusahaan jawatan, perusahaan umum, atau koperasi. Badan Usaha Milik Negara dapat berbentuk perseroan (persero), perusahaan umum (perum), perusahaan jawatan (perjan), atau bentuk-bentuk khusus yang diadakan dengan undang-undang yang tersendiri.

Pertamina atau Perusahaan Minyak Nasional, misalnya, sejak awal berdirinya sampai waktu yang cukup lama diakui sebagai badan usaha yang tersendiri. Perusahaan ini dibentuk berdasarkan berbagai peraturan, dan terakhir dengan Undang-Undang Nomor 44 Prp Tahun 1960 tentang Pertambangan Minyak dan

Gas Bumi<sup>70</sup>, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1971 tentang Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Negara<sup>71</sup> sebagaimana terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1974<sup>72</sup>, beserta peraturan-peraturan pelaksanaannya masing-masing.

Dengan demikian, peraturan perundang-undangan lain yang mengatur tentang organisasi perusahaan pada umumnya, tidak berlaku bagi Pertamina. Bahkan peraturan-peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai Badan Usaha Milik Negara (BUMN) pada umumnya, juga tidak berlaku bagi Pertamina yang diperlakukan sebagai badan usaha yang khusus berdasarkan undang-undang. Mengingat hal tersebut, maka perusahaan Pertamina ini pada masa yang lalu, tidak dapat dimasukkan ke dalam salah satu kategori BUMN seperti yang telah dikemukakan di atas.

Status hukum perusahaan Pertamina yang bersifat tersendiri ini baru berubah setelah diundangkannya UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi yang diundangkan pada tanggal 23 November 2001<sup>73</sup> yang menentukan badan usaha di bidang minyak dan gas bumi yang dimiliki oleh negara ini sebagai perusahaan biasa yang tunduk kepada peraturan perundang-undangan yang mengatur badan usaha pada umumnya.

Dari uraian tersebut di atas, dapat dikatakan bahwa dalam ketiga lingkungan organisasi di atas, yaitu

---

<sup>70</sup> Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 133 dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 2070.

<sup>71</sup> Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1971 Nomor 76 dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 2971.

<sup>72</sup> Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1974 Nomor 3045.

<sup>73</sup> Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 138.

di lingkungan masyarakat madani (*civil society*), di lingkungan negara (*state*), dan di lingkungan dunia usaha atau pasar (*market*) terdapat karakteristik atau ciri-cirinya sendiri-sendiri. Karena itu, corak organisasi yang tumbuh dan berkembang di dalamnya juga berbeda-beda satu dengan yang lain.

Organisasi yang bergerak dalam domain masyarakat madani seperti diuraikan di atas, dapat berbentuk perkumpulan (*verenigingen*), atau pun organisasi kemasyarakatan seperti ormas keagamaan, kepeudaan, dan sebagainya, atau berbentuk partai politik. Sedangkan organisasi-organisasi yang termasuk dalam lingkungan pengertian organ atau organisasi negara dalam arti luas, diatur sendiri oleh negara melalui instrumen peraturan perundang-undangan yang resmi ditetapkan oleh pejabat-pejabat yang diberi kewenangan pengaturan (*regulatory*) tersebut.

Ketiga kategori organisasi tersebut, pada pokoknya, dapat dibedakan antara organisasi negara dan organisasi masyarakat. Organisasi yang bergerak dalam dinamika pasar (*market*), meskipun mempunyai karakteristik yang tersendiri – untuk penyederhanaan – biasanya disebut juga sebagai organisasi masyarakat saja, yaitu masyarakat dunia usaha. Karena itu, organ apa saja yang bukan organ atau organisasi negara dapat kita sebut organ atau organisasi masyarakat sebagai lawan bagi perkataan organisasi ataupun organ masyarakat.

Apabila dilihat dari pengertian demikian, partai politik jelas bukanlah organisasi atau organ negara, meskipun fungsinya bersifat '*intermediary*', yaitu jembatan kepentingan dari masyarakat ke fungsi-fungsi kekuasaan negara. Organisasi partai politik berfungsi sebagai media yang menjembatani berbagai kepentingan

warga masyarakat terhadap fungsi-fungsi kekuasaan negara yang pada akhirnya diharapkan dapat memenuhi kepentingan mereka semua sebagai warga dari negara (*citizens*) yang bersangkutan.

## D. PARTAI POLITIK DAN DEMOKRASI

### 1. Partai dan Pelembagaan Demokrasi

Partai politik mempunyai posisi (status) dan peranan (role) yang sangat penting dalam setiap sistem demokrasi. Partai memainkan peran penghubung yang sangat strategis antara proses-proses pemerintahan dengan warga negara. Bahkan banyak yang berpendapat bahwa partai politiklah yang sebetulnya menentukan demokrasi, seperti dikatakan oleh Schattscheider (1942), "*Political parties created democracy*".

Karena itu, partai merupakan pilar yang sangat penting untuk diperkuat derajat pelembagaannya (*the degree of institutionalization*) dalam setiap sistem politik yang demokratis. Bahkan, oleh Schattscheider dikatakan pula, "*Modern democracy is unthinkable save in terms of the parties*".

Namun demikian, banyak juga pandangan kritis dan bahkan skeptis terhadap partai politik. Yang paling serius di antaranya menyatakan bahwa partai politik itu sebenarnya tidak lebih daripada kendaraan politik bagi sekelompok elite yang berkuasa atau berniat memuaskan 'nafsu birahi' kekuasaannya sendiri. Partai politik hanyalah berfungsi sebagai alat bagi segelintir orang yang kebetulan beruntung yang berhasil memenangkan suara rakyat yang mudah dikelabui, untuk memaksakan berlakunya kebijakan-kebijakan publik tertentu '*at the expense of the general will*' (Rousseau, 1762) atau kepentingan umum (Perot, 1992).

Dalam suatu negara demokrasi, kedudukan dan peranan setiap lembaga negara haruslah sama-sama kuat dan bersifat saling mengendalikan dalam hubungan

"*checks and balances*". Akan tetapi jika lembaga-lembaga negara tersebut tidak berfungsi dengan baik, kinerjanya tidak efektif, atau lemah wibawanya dalam menjalankan fungsinya masing-masing, maka yang sering terjadi adalah partai-partai politik yang rakus atau ekstrim lah yang merajalela menguasai dan mengendalikan segala proses-proses penyelenggaraan fungsi-fungsi pemerintahan.

Oleh karena itu, sistem kepartaian yang baik sangat menentukan bekerjanya sistem ketatanegaraan berdasarkan prinsip *checks and balances* dalam arti yang luas. Sebaliknya, efektif bekerjanya fungsi-fungsi kelembagaan negara itu sesuai prinsip *checks and balances* berdasarkan konstitusi juga sangat menentukan kualitas sistem kepartaian dan mekanisme demokrasi yang dikembangkan di suatu negara. Semua ini tentu berkaitan erat dengan dinamika pertumbuhan tradisi dan kultur berpikir bebas dalam kehidupan bermasyarakat. Tradisi berpikir atau kebebasan berpikir itu pada gilirannya mempengaruhi tumbuh-berkembangnya prinsip-prinsip kemerdekaan berserikat dan berkumpul dalam dinamika kehidupan masyarakat demokratis yang bersangkutan.

Tentu saja, partai politik adalah merupakan salah satu saja dari bentuk pelebagaan sebagai wujud ekspresi ide-ide, pikiran-pikiran, pandangan, dan keyakinan bebas dalam masyarakat demokratis. Di samping partai politik, bentuk ekspresi lainnya terjelma juga dalam wujud kebebasan pers, kebebasan berkumpul, ataupun kebebasan berserikat melalui organisasi-organisasi non-partai politik seperti lembaga swadaya masyarakat (LSM), organisasi-organisasi kemasyarakatan (Ormas), organisasi non pemerintah (NGO's), dan lain sebagainya.

Namun, dalam hubungannya dengan kegiatan bernegara, peranan partai politik sebagai media dan wahana tentulah sangat menonjol. Di samping faktor-faktor yang lain seperti pers yang bebas dan peranan kelas menengah yang tercerahkan, dan sebagainya, peranan partai politik dapat dikatakan sangat menentukan dalam dinamika kegiatan bernegara. Partai politik betapapun juga sangat berperan dalam proses dinamis perjuangan nilai dan kepentingan (*values and interests*) dari konstituen yang diwakilinya untuk menentukan kebijakan dalam konteks kegiatan bernegara.

Partai politiklah yang bertindak sebagai perantara dalam proses-proses pengambilan keputusan bernegara, yang menghubungkan antara warga negara dengan institusi-institusi kenegaraan. Menurut Robert Michels dalam bukunya, *“Political Parties, A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy”*, “... organisasi ... merupakan satu-satunya sarana ekonomi atau politik untuk membentuk kemauan kolektif.”<sup>74</sup>

Kesempatan untuk berhasil dalam setiap perjuangan kepentingan sangat banyak tergantung kepada tingkat kebersamaan dalam organisasi. Tingkat kebersamaan itu terorganisasikan secara tertib dan teratur dalam pelaksanaan perjuangan bersama di antara orang-orang yang mempunyai kepentingan yang sama yang menjadi anggota organisasi yang bersangkutan.

---

<sup>74</sup> Robert Michels, *Partai Politik: Kecenderungan Oligarkis dalam Birokrasi*, Penerbit Rajawali, Jakarta, 1984, hal. 23.

Karena itu, dapat dikatakan bahwa berorganisasi itu merupakan prasyarat mutlak dan hakiki bagi setiap perjuangan politik. Dengan begitu, harus diakui pula bahwa peranan organisasi partai sangat penting dalam rangka dinamika pelebagaan demokrasi. Dengan adanya organisasi, perjuangan kepentingan bersama menjadi kuat kedudukannya dalam menghadapi pihak lawan atau saingan, karena kekuatan-kekuatan yang kecil dan terpecah-pecah dapat dikonsolidasikan dalam satu front.

Proses pelebagaan demokrasi itu pada pokoknya sangat ditentukan oleh pelebagaan organisasi partai politik sebagai bagian yang tak terpisahkan dari sistem demokrasi itu sendiri. Karena itu, menurut Yves Meny and Andrew Knapp<sup>75</sup>, "*A democratic system without political parties or with a single party is impossible or at any rate hard to imagine*". Suatu sistem politik dengan hanya 1 (satu) partai politik, sulit sekali dibayangkan untuk disebut demokratis, apalagi jika tanpa partai politik sama sekali.

Tingkat atau derajat pelebagaan partai politik itu sendiri dalam sistem demokrasi, menurut Yves Meny dan Andrew Knapp, tergantung kepada 3 (tiga) parameter, yaitu (i) "*its age*", (ii) "*the depersonalization of organization*", dan (iii) "*organizational differentiation*".<sup>76</sup> Setiap organisasi yang normal tumbuh dan berkembang secara alamiah menurut tahapan waktunya sendiri. Karena itu, makin tua usianya, ide-ide dan nilai-nilai yang dianut di dalam organisasi tersebut semakin terlebagaan (*institutionalized*) menjadi tradisi dalam organisasi.

---

<sup>75</sup> Yves Meny and Andrew Knapp, *Government and Politics in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany*, Third Edition, Oxford University Press, 1998, hal. 86.

<sup>76</sup> *Ibid.*, hal. 7.

Organisasi yang berkembang makin melembaga cenderung pula mengalami proses "*depersonalisasi*". Orang dalam maupun orang luar sama-sama menyadari dan memperlakukan organisasi yang bersangkutan sebagai institusi, dan tidak dicampur-adukkannya dengan persoalan personal atau pribadi para individu yang kebetulan menjadi pengurusnya. Banyak organisasi, meskipun usianya sudah sangat tua, tetapi tidak terbangun suatu tradisi dimana urusan-urusan pribadi pengurusnya sama sekali terpisah dan dipisahkan dari urusan keorganisasian. Dalam hal demikian, berarti derajat pelebagaan organisasi tersebut sebagai institusi, masih belum kuat, atau lebih tegasnya belum terlembagakan sebagai organisasi yang kuat.

Jika hal ini dihubungkan dengan kenyataan yang terjadi di Indonesia, banyak sekali organisasi kemasyarakatan yang kepengurusannya masih sangat "*personalized*". Organisasi-organisasi besar di bidang keagamaan, seperti Nahdlatul Ulama, Muhammadiyah, dan lain-lain dengan derajat yang berbeda-beda, masih menunjukkan gejala personalisasi yang kuat atau malah sangat kuat. Organisasi-organisasi di bidang kepe mudaan, di bidang sosial, dan bahkan di bidang pendidikan, banyak sekali yang masih '*personalized*', meskipun derajatnya berbeda-beda. Bahkan, karena sangat bersifat '*personalized*'nya organisasi yang dimaksud, banyak pula di antaranya yang segera bubar tidak lama setelah ketuanya meninggal dunia.

Gejala "*personalisasi*" juga terlihat tatkala suatu organisasi mengalami kesulitan dalam melakukan suksesi atau pergantian kepemimpinan. Dikatakan oleh Monica dan Jean Charlot:

*"Until a party (or any association) has surmounted the crisis of finding a successor to its founder, until it has drawn up rules of succession that are legitimate in the eyes of its members, its 'institutionalization' will remain precarious."*<sup>77</sup>

Selama suatu organisasi belum dapat mengatasi krisis dalam pergantian kepemimpinannya, dan belum berhasil meletakkan dasar pengaturan yang dapat diakui dan dipercaya oleh anggotanya, maka selama itu pula pelembagaan organisasi tersebut masih bermasalah dan belum dapat dikatakan kuat. Apalagi jika pergantian itu berkenaan dengan pemimpin yang merupakan pendiri yang berjasa bagi organisasi bersangkutan, seringkali timbul kesulitan untuk melakukan pergantian yang tertib dan damai. Namun, derajat pelembagaan organisasi yang bersangkutan tergantung kepada bagaimana persoalan pergantian itu dapat dilakukan secara "*impersonal*" dan "*depersonalized*".

Jika kita menggunakan parameter "*personalisasi*" ini untuk menilai organisasi kemasyarakatan dan partai-partai politik di tanah air kita dewasa ini, tentu banyak sekali organisasi yang dengan derajat yang berbeda-beda dapat dikatakan belum semuanya melembaga secara "*depersonalized*". Perhatikanlah bagaimana partai-partai seperti Partai Golongan Karya (GOLKAR), Partai Amanat Nasional (PAN), Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP), Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai Bulan Bintang (PBB), dan sebagainya. Ada yang diiringi oleh perpecahan, ada pula yang belum sama sekali ber-

---

<sup>77</sup> Monica and Jean Charlot, *Les Groupes Politiques dans leur Environnement* in J. Leca and M. Grawitz (eds.), *Traite de Science Politique*, iii (Paris: PUF, 1985), 437; dalam *Ibid.*, hal. 89.

hasil mengadakan forum Kongres, Musyawarah Nasional atau Muktamar.

Di samping kedua parameter di atas, derajat pelembagaan organisasi juga dapat dilihat dari segi "*organizational differentiation*". Yang perlu dilihat adalah seberapa jauh organisasi kemasyarakatan ataupun partai politik yang bersangkutan berhasil mengorganisasikan diri sebagai instrumen untuk memobilisasi dukungan konstituennya. Dalam sistem demokrasi dengan banyak partai politik, aneka ragam aspirasi dan kepentingan politik yang saling berkompetisi dalam masyarakat memerlukan penyalurannya yang tepat melalui pelembagaan partai politik. Semakin besar dukungan yang dapat dimobilisasikan oleh dan disalurkan aspirasinya melalui suatu partai politik, semakin besar pula potensi partai politik itu untuk disebut telah terlembagakan secara tepat.

Untuk menjamin kemampuannya memobilisasi dan menyalurkan aspirasi konstituen itu, struktur organisasi partai politik yang bersangkutan haruslah disusun sedemikian rupa, sehingga ragam kepentingan dalam masyarakat dapat ditampung dan diakomodasikan seluas mungkin. Karena itu, struktur internal partai politik penting untuk disusun secara tepat. Di satu pihak ia harus sesuai dengan kebutuhan untuk mobilisasi dukungan dan penyaluran aspirasi konstituen.

Di pihak lain, struktur organisasi partai politik juga harus disesuaikan dengan format organisasi pemerintahan yang diidealkan menurut visi partai politik yang dimintakan kepada konstituen untuk memberikan dukungan mereka. Semakin cocok struktur internal organisasi partai itu dengan kebutuhan, makin tinggi pula derajat pelembagaan organisasi yang bersangkutan.

## 2. Fungsi Partai Politik

Pada umumnya, para ilmuwan politik biasa menggambarkan adanya 4 (empat) fungsi partai politik. Keempat fungsi partai politik itu menurut Miriam Budiardjo, meliputi sarana:<sup>78</sup> (i) sarana komunikasi politik, (ii) sosialisasi politik (*political socialization*), (iii) sarana rekrutmen politik (*political recruitment*), dan (iv) pengatur konflik (*conflict management*). Dalam istilah Yves Meny dan Andrew Knapp<sup>79</sup>, fungsi partai politik itu mencakup fungsi (i) mobilisasi dan integrasi, (ii) sarana pembentukan pengaruh terhadap perilaku memilih (*voting patterns*); (iii) sarana rekrutmen politik; dan (iv) sarana elaborasi pilihan-pilihan kebijakan;

Keempat fungsi tersebut sama-sama terkait satu dengan yang lainnya. Sebagai sarana komunikasi politik, partai berperan sangat penting dalam upaya mengartikulasikan kepentingan (*interests articulation*) atau "*political interests*" yang terdapat atau kadang-kadang yang tersembunyi dalam masyarakat. Berbagai kepentingan itu diserap sebaik-baiknya oleh partai politik menjadi ide-ide, visi dan kebijakan-kebijakan partai politik yang bersangkutan. Setelah itu, ide-ide dan kebijakan atau aspirasi kebijakan itu diadvokasikan sehingga dapat diharapkan mempengaruhi atau bahkan menjadi materi kebijakan kenegaraan yang resmi.

---

<sup>78</sup>Miriam Budiardjo, *Pengantar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 2000, hal. 163-164.

<sup>79</sup> Yves Meny and Andrew Knapp, *Government and Politics in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany*, Third Edition, Oxford University Press, 1998.

Terkait dengan komunikasi politik itu, partai politik juga berperan penting dalam melakukan sosialisasi politik (*political socialization*). Ide, visi dan kebijakan strategis yang menjadi pilihan partai politik dimasyarakatkan kepada konstituen untuk mendapatkan 'feedback' berupa dukungan dari masyarakat luas. Terkait dengan sosialisasi politik ini, partai juga berperan sangat penting dalam rangka pendidikan politik. Partailah yang menjadi struktur antara atau 'intermediate structure' yang harus memainkan peran dalam membunikan cita-cita kenegaraan dalam kesadaran kolektif masyarakat warga negara.

Misalnya, dalam rangka keperluan memasyarakatkan kesadaran negara berkonstitusi, partai dapat memainkan peran yang penting. Tentu, pentingnya peran partai politik dalam hal ini, tidak boleh diartikan bahwa hanya partai politik saja yang mempunyai tanggung jawab eksklusif untuk memasyarakatkan UUD. Semua kalangan, dan bahkan para pemimpin politik yang duduk di dalam jabatan-jabatan publik, khususnya pimpinan pemerintahan eksekutif mempunyai tanggungjawab yang sama untuk itu. Yang hendak ditekankan disini adalah bahwa peranan partai politik dalam rangka pendidikan politik dan sosialisasi politik itu sangatlah besar.

Fungsi ketiga partai politik adalah sarana rekrutmen politik (*political recruitment*). Partai dibentuk memang dimaksudkan untuk menjadi kendaraan yang sah untuk menyeleksi kader-kader pemimpin negara pada jenjang-jenjang dan posisi-posisi tertentu. Kader-kader itu ada yang dipilih secara langsung oleh rakyat, ada pula yang dipilih melalui cara yang tidak langsung, seperti oleh Dewan Perwakilan Rakyat, ataupun melalui cara-cara yang tidak langsung lainnya.

Tentu tidak semua jabatan yang dapat diisi oleh peranan partai politik sebagai sarana rekrutmen politik. Jabatan-jabatan profesional di bidang-bidang kepegawai-negerian, dan lain-lain yang tidak bersifat politik (*political appointment*), tidak boleh melibatkan peran partai politik. Partai hanya boleh terlibat dalam pengisian jabatan-jabatan yang bersifat politik dan karena itu memerlukan pengangkatan pejabatnya melalui prosedur politik pula (*political appointment*).

Untuk menghindarkan terjadinya percampuran, perlu dimengerti benar perbedaan antara jabatan-jabatan yang bersifat politik itu dengan jabatan-jabatan yang bersifat teknis-administratif dan profesional. Di lingkungan kementerian, hanya ada 1 jabatan saja yang bersifat politik, yaitu Menteri. Sedangkan para pembantu Menteri di lingkungan instansi yang dipimpinnya adalah pegawai negeri sipil yang tunduk kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku di bidang kepegawaian.

Jabatan dibedakan antara jabatan negara dan jabatan pegawai negeri. Yang menduduki jabatan negara disebut sebagai pejabat negara. Seharusnya, supaya sederhana, yang menduduki jabatan pegawai negeri disebut pejabat negeri. Dalam jabatan negeri atau jabatan pegawai negeri, khususnya pegawai negeri sipil, dikenal adanya dua jenis jabatan, yaitu jabatan struktural dan jabatan fungsional.

Jenjang jabatan itu masing-masing telah ditentukan dengan sangat jelas hirarkinya dalam rangka penjenjangan karir. Misalnya, jenjang jabatan struktural tersusun dalam mulai dari eselon 5, 4, 3, 2, sampai ke eselon 1. Untuk jabatan fungsional, jenjang jabatannya di-

tentukan berdasarkan sifat pekerjaan di masing-masing unit kerja. Misalnya, untuk dosen di perguruan tinggi yang paling tinggi adalah guru besar. Jenjang di bawahnya adalah guru besar madya, lektor kepala, lektor kepala madya, lektor, lektor madya, lektor muda, dan asisten ahli, asisten ahli madya, asisten. Di bidang-bidang lain, baik jenjang maupun nomenklatur yang dipakai berbeda-beda tergantung bidang pekerjaannya.

Untuk pengisian jabatan atau rekrutmen pejabat negara/kenegaraan, baik langsung ataupun tidak langsung, partai politik dapat berperan. Dalam hal ini lah, fungsi partai politik dalam rangka rekrutmen politik (*political recruitment*) dianggap penting. Sedangkan untuk pengisian jabatan negeri seperti tersebut di atas, partai sudah seharusnya dilarang untuk terlibat dan melibatkan diri.

Fungsi keempat adalah pengatur dan pengelola konflik yang terjadi dalam masyarakat (*conflict management*). Seperti sudah disebut di atas, nilai-nilai (*values*) dan kepentingan-kepentingan (*interests*) yang tumbuh dalam kehidupan masyarakat sangat beraneka ragam, rumit, dan cenderung saling bersaing dan bertabrakan satu sama lain. Jika partai politiknya banyak, berbagai kepentingan yang beraneka ragam itu dapat disalurkan melalui polarisasi partai-partai politik yang menawarkan ideologi, program, dan alternatif kebijakan yang berbeda-beda satu sama lain.

Dengan perkataan lain, sebagai pengatur atau pengelola konflik (*conflict management*) partai berperan sebagai sarana agregasi kepentingan (*aggregation of interests*) yang menyalurkan ragam kepentingan yang berbeda-beda itu melalui saluran kelembagaan politik partai. Karena itu, dalam kategori Yves Meny dan And-

rew Knapp, fungsi pengelola konflik dapat dikaitkan dengan fungsi integrasi partai politik. Partai mengagregasikan dan mengintegrasikan beragam kepentingan itu dengan cara menyalurkannya dengan sebaik-baiknya untuk mempengaruhi kebijakan-kebijakan politik kenegaraan.

### 3. Kelemahan Partai Politik

Adanya organisasi itu, tentu dapat dikatakan juga mengandung beberapa kelemahan. Di antaranya ialah bahwa organisasi partai cenderung bersifat oligarkis. Organisasi dan termasuk juga organisasi partai politik kadang-kadang bertindak dengan lantang untuk dan atas nama kepentingan rakyat, tetapi dalam kenyataannya di lapangan justru berjuang untuk kepentingan pengurusnya sendiri. Seperti dikemukakan oleh Robert Michels sebagai suatu hukum besi yang berlaku dalam organisasi bahwa:

*“Organisasilah yang melahirkan dominasi si terpilih atas para pemilihnya, antara si mandataris dengan si pemberi mandat dan antara si penerima kekuasaan dengan sang pemberi. Siapa saja yang berbicara tentang organisasi, maka sebenarnya ia berbicara tentang oligarki.”<sup>80</sup>*

Untuk mengatasi berbagai potensi buruk partai politik seperti dikemukakan di atas, diperlukan beberapa mekanisme penunjang. **Pertama**, mekanisme internal yang menjamin demokratisasi melalui partisipasi

---

<sup>80</sup> Lihat Kata Pengantar Seymour Martin Lipset, dalam Robert Michels, *Ibid.*, hal. xxvii.

anggota partai politik itu sendiri dalam proses pengambilan keputusan. Pengaturan mengenai hal ini sangat penting dirumuskan secara tertulis dalam anggaran dasar (*constitution of the party*) dan anggaran rumah tangga partai politik bersangkutan yang ditradisikan dalam rangka "rule of law".

Di samping anggaran dasar dan anggaran rumah tangga, sesuai tuntutan perkembangan, perlu diperkenalkan pula sistem kode etika positif yang dituangkan sebagai "Code of Ethics" yang dijamin tegaknya melalui dewan kehormatan yang efektif. Dengan begitu, di dalam dinamika internal organisasi partai, berlaku tiga dokumen sekaligus, yaitu "Code of Law" yang tertuang dalam anggaran dasar (*constitution of the political party*), "Code of Conduct" (*code of organizational good conducts*) yang tertuang dalam anggaran rumah tangga, dan "Code of Ethics" dalam dokumen yang tersendiri.

Dengan demikian, norma hukum, norma moral, dan norma etika diharapkan dapat berfungsi efektif membangun kultur internal setiap partai politik. Aturan-aturan yang dituangkan di atas kertas, juga ditegakkan secara nyata dalam praktek, sehingga prinsip 'rule of law', dan 'rule of ethics' dapat sungguh-sungguh diwujudkan, mulai dari kalangan internal partai-partai politik sebagai sumber kader kepemimpinan negara.

Di dalam ketiga kode normatif tersebut tersedia berbagai prosedur kerja pengurus dan hubungannya dengan anggota, pengaturan mengenai lembaga-lembaga internal, mekanisme hubungan lembaga-lembaga, serta mekanisme penyelesaian konflik yang elegan dan dapat dijadikan pegangan bersama. Dengan begitu setiap perbedaan pendapat dapat disalurkan secara baik dan konflik dapat diatasi agar tidak membawa kepada per-

pecahan yang tidak demokratis dan biasanya kurang beradab (*uncivilised conflict*).

**Kedua**, mekanisme keterbukaan partai melalui mana warga masyarakat di luar partai dapat ikut-serta berpartisipasi dalam penentuan kebijakan yang hendak diperjuangkan melalui dan oleh partai politik. Partai politik harus dijadikan dan menjadi sarana perjuangan rakyat dalam turut menentukan bekerjanya sistem kenegaraan sesuai aspirasi mereka. Karena itu, pengurus hendaklah berfungsi sebagai pelayan aspirasi dan kepentingan bagi konstituennya.

Untuk itu, diperlukan perubahan paradigma dalam cara memahami partai dan kegiatan berpartai. Menjadi pengurus bukan lah segalanya. Yang lebih penting adalah menjadi wakil rakyat. Akan tetapi, jika menjadi status sebagai menjadi faktor penentu terpilih tidaknya seseorang menjadi wakil rakyat, maka setiap orang tentu akan berlomba-lomba menjadi pengurus dan bahkan pimpinan puncak partai politik.

Akibatnya, menjadi pengurus dianggap keharusan, dan kelak dapat sekaligus menjadi wakil rakyat. Dua-duanya dirangkap sekaligus, dan untuk seterusnya partai politik hanya akan berfungsi sebagai kendaraan bagi individu para pengurusnya untuk terus mempertahankan posisi sebagai wakil rakyat atau untuk meraih jabatan-jabatan publik lainnya.

Kepengurusan partai politik di masa depan memang sebaiknya diarahkan untuk menjadi pengelola yang profesional yang terpisah dan dipisahkan dari para calon wakil rakyat. Mungkin ada baiknya untuk dipikirkan bahwa kepengurusan partai politik dibagi ke dalam 3 (tiga) komponen, yaitu: (i) komponen kader

wakil rakyat, (ii) komponen kader pejabat eksekutif, dan (iii) komponen pengelola profesional. Ketiganya diatur dalam struktur yang terpisah, dan tidak boleh ada rangkap jabatan dan pilihan jalur. Pola rekrutmen dan promosi diharuskan mengikuti jalur yang sudah ditentukan dalam salah satu dari ketiga jalur tersebut.

Jika seseorang berminat menjadi anggota DPRD, atau DPR, maka ia diberi kesempatan sejak awal untuk menjadi anggota Dewan Perwakilan Partai atau yang dapat disebut dengan nama lain, yang disediakan tersendiri strukturnya dalam kepengurusan Partai. Sedangkan kader yang berminat duduk di lembaga eksekutif tidak duduk di Dewan Perwakilan, melainkan duduk dalam Dewan Kabinet atau yang disebut dengan nama lain. Di luar kedua struktur itu, adalah struktur kepengurusan biasa yang dijabat oleh para profesional yang digaji oleh partai dan tidak dimaksudkan untuk direkrut menjadi wakil rakyat ataupun untuk dipromosikan menduduki jabatan di lingkungan pemerintahan.

Ketiga kelompok pengurus tersebut hendaknya jangan dicampur aduk atau terlalu mudah berpindah-pindah posisi dan jalur. Kalaupun ada orang yang ingin pindah jalur karena alasan yang rasional, maka hal itu dapat saja dimungkinkan dengan memenuhi syarat-syarat tertentu, sehingga tidak justru menjadi '*stimulus*' bagi kaum '*oportunis*' yang akan merusak rasionalitas kultur demokrasi dan *rule of law* di dalam partai.

Untuk mendorong agar mekanisme kepengurusan dan pengelolaan partai menjadi makin baik, pengaturannya perlu dituangkan dalam undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya. Hal itu tidak cukup hanya diatur dalam anggaran dasar dan anggaran rumah tangga partai yang bersangkutan.

Mekanisme pertama dan kedua tersebut di atas, berkaitan dengan aspek internal organisasi partai politik. Di samping itu, diperlukan pula dukungan iklim eksternal yang tercermin dalam, yaitu: **Ketiga**, penyelenggaraan negara yang baik dengan makin meningkatnya kualitas pelayanan publik (*public services*), serta keterbukaan dan akuntabilitas organisasi kekuasaan dalam kegiatan penyelenggaraan negara. Dengan adanya pelayanan umum yang baik disertai keterbukaan dan akuntabilitas pemerintahan dan penyelenggara negara lainnya, iklim politik dengan sendirinya akan tumbuh sehat dan juga akan menjadi lahan subur bagi partai politik untuk berkembang secara sehat pula.

**Kecmpat**, berkembangnya pers bebas yang semakin profesional dan mendidik. Media pers adalah saluran komunikasi massa yang menjangkau sasaran yang sangat luas. Peranannya dalam demokrasi sangat menentukan. Karena itu, pers dianggap sebagai *the fourth estate of democracy*, atau untuk melengkapi istilah "*trias politica*" dari Montesquieu, disebut juga dengan istilah "*quadru politica*".

**Kelima**, kuatnya jaminan kebebasan berpikir (*freedom of thought*), dan berekspresi (*freedom of expression*), serta kebebasan untuk berkumpul dan berorganisasi secara damai (*freedom of peaceful assembly and association*). Pada intinya kebebasan dalam kehidupan bersama umat manusia itu adalah bermula dari kebebasan berpikir (*freedom of thought*). Dari kebebasan berpikir itulah selanjutnya berkembang prinsip-prinsip *freedom of belief, freedom of expression, freedom of assembly, freedom of association, freedom of the press*, dan sebagainya.

Oleh sebab itu, iklim atau kondisi yang sangat diperlukan bagi dinamika pertumbuhan dan perkembangan partai politik di suatu negara, adalah iklim kebebasan berpikir. Artinya, partai politik yang baik memerlukan lahan sosial untuk tumbuh, yaitu adanya kemerdekaan berpikir di antara sesama warga negara yang akan menyalurkan aspirasi politiknya melalui salah satu saluran yang utama, yaitu partai politik.

Dalam sistem *representative democracy*, biasa dimengerti bahwa partisipasi rakyat yang berdaulat terutama disalurkan melalui pemungutan suara rakyat untuk membentuk lembaga perwakilan. Mekanisme perwakilan ini dianggap dengan sendirinya efektif untuk maksud menjamin keterwakilan aspirasi atau kepentingan rakyat. Oleh karena itu, dalam sistem perwakilan, kedudukan dan peranan partai politik dianggap sangat dominan.<sup>81</sup>

---

<sup>81</sup> Lihat Dawn Oliver, *Constitutional Reform in the UK*, Oxford University Press, 2003, hal. 35.

## E. PARNPOL & BADAN HUKUM PUBLIK

### 1. Pengertian Badan Hukum

Seperti yang lazim diatur dalam sistem hukum berbagai negara, dalam Article 2 clause 1 Undang-Undang tentang Partai Politik Jerman<sup>82</sup> (sebagai contoh), juga ditentukan, "*Parties are associations of citizens..*" ... "*Party members may only be natural persons*".<sup>83</sup>

Partai politik adalah asosiasi warga negara dan karena itu dapat berstatus sebagai badan hukum (*rechts-persoon*). Akan tetapi, sebagai badan hukum, partai politik itu tidak dapat beranggotakan badan hukum yang lain. Yang hanya dapat menjadi anggota badan hukum partai politik adalah perorangan warga negara sebagai *natuurlijke persoons*.

Status partai politik sebagai badan hukum itu sangat penting dalam hubungan dengan kedudukan partai politik itu sebagai subjek dalam lalu lintas hukum.

---

<sup>82</sup> Lihat *Political Parties Act (Parteiengesetz, Parteieng)* atau nama lengkapnya *Gesetz über die Politischen Parteien*, diundangkan dalam Federal Law Gazette I, hal. 773, 24 July 1967, sebagaimana diubah pada 31 Januari 1994 (Federal Law Gazette I, hal. 149). <http://www.iuscomp.org/gla/statutes/ParteienG.htm>, hal. 2.

<sup>83</sup> Definition of the term "Political Party", clause 1, "*Parties are associations of citizens who set out to influence either permanently or for a lengthy period of time the formation of political opinions at Federal or Land level and to participate in the representation of the people in the Federal Parliament (Bundestag) or regional parliaments (Landtage) provided that they offer sufficient guarantee of the sincerity of their aims in the general character of their circumstances and attendant conditions, particularly in regard to the size and strength of their organization, the number of registered members and their public image. Party members may only be natural persons*", lihat *Ibid*.

Dalam ilmu hukum, subjek hukum (*legal subject*) itu adalah setiap pembawa atau penyandang hak dan kewajiban dalam lalu lintas atau hubungan-hubungan hukum.

Pembawa hak dan kewajiban itu dapat merupakan orang biasa yang lazim disebut *natuurlijke persoon* (*menselijk persoon*), atau bukan orang biasa yang lazim disebut sebagai *rechtspersoon*. Subjek hukum *rechtspersoon* itulah yang biasa dikenal dengan istilah badan hukum yang merupakan *persona ficta* atau orang yang diciptakan oleh hukum sebagai *persona* (orang fiktif).

Pandangan demikian dianut oleh banyak sarjana, seperti Carl von Savigny, C.W. Opzoomer, A.N. Houwing, dan juga Langemeyer. Mereka berpendapat bahwa badan hukum itu hanyalah fiksi hukum, yaitu merupakan buatan hukum yang diciptakan sebagai hayangan manusia yang ditetapkan oleh hukum negara. Oleh karena itu, dalam berbagai literatur, aliran pandangan yang demikian ini disebut sebagai teori fiktif atau teori fiksi<sup>84</sup>.

Di samping itu, ada pula beberapa sarjana yang mendekati persoalan badan hukum ini dari segi harta kekayaan yang dipisahkan tersendiri. Pandangan begini biasa disebut teori pemisahan kekayaan dengan beberapa variasi. Teori *van het ambtelijk vermogen* yang diajarkan oleh Holder dan Binder mengembangkan pandangan bahwa badan hukum adalah badan yang

---

<sup>84</sup> Lihat misalnya R. Ali Rido, *Badan Hukum dan Kedudukan Badan Hukum Perseroan, Perkumpulan, Koperasi, Yayasan, Wakaf*, Penerbit Alumni, Bandung, 2001, hal. 7-8; Bandingkan dengan C.S.T. Kansil dan Cristine S.T. Kansil, *Pokok-Pokok Badan Hukum*, Pustaka Sinar Harapan, 2002, hal. 14.

mempunyai harta yang berdiri sendiri yang dimiliki oleh pengurus harta itu karena jabatannya sebagai pengurus harta yang bersangkutan.

Teori *zweck vermogen* ataupun *doelvermogens-theorie* yang diajarkan oleh A. Brinz dan F. J. van der Heyden mengembangkan pendapat bahwa badan hukum merupakan badan yang mempunyai hak atas kekayaan tertentu yang tidak dimiliki oleh sebagai subjek manusia manapun yang dibentuk untuk tujuan melayani kepentingan tertentu. Adanya tujuan itulah yang menentukan bahwa harta kekayaan dimaksud sah untuk diorganisasikan menjadi badan hukum.

Selain itu, tentu ada pula teori lain lagi, seperti teori *organ* yang diajarkan oleh Otto von Gierke, dan teori *propriete collective* yang diajarkan oleh Marcel Planiol atau *gezamenlijke vermogens-theorie* dari P.A. Molengraaff yang juga diikuti oleh Star Busmann, R. Kranenburg, dan lain sebagainya.

Menurut Molengraaff, badan hukum pada hakikatnya merupakan hak dan kewajiban dari para anggotanya secara bersama-sama, dan di dalamnya terdapat harta kekayaan bersama yang tidak dapat dibagi-bagi. Setiap anggota tidak hanya menjadi pemilik sebagai pribadi untuk masing-masing bagiannya dalam satu kesatuan yang tidak dapat dibagi-bagi itu, tetapi juga sebagai pemilik bersama untuk keseluruhan harta kekayaan, sehingga setiap pribadi anggota adalah juga pemilik harta kekayaan yang terorganisasikan dalam badan hukum itu.

Sementara itu, berbeda dari teori fiksi dari von Savigny, Otto von Gierke memandang badan hukum sebagai sesuatu yang nyata (*realiteit*), bukan fiksi. Teori

Otto von Gierke yang juga diikuti oleh L.C. Polano ini kadang-kadang disebut juga teori *organ* yang memberikan gambaran bahwa badan hukum merupakan '*een bestaan, dat hun realiteit*' dari konstruksi yuridis seolah-olah sebagai manusia yang sesungguhnya dalam lalu lintas hukum, yang juga mempunyai kehendak atau kemauan sendiri yang dibentuk melalui alat-alat kelengkapannya yaitu pengurus dan anggotanya, dan sebagainya. Apa yang mereka putuskan dianggap sebagai kemauan badan hukum itu sendiri.

Semua pandangan teoritis tersebut berusaha memberikan pembenaran ilmiah terhadap keberadaan badan hukum sebagai subjek hukum yang sah dalam lalu lintas hukum. *Propriete collective theorie* atau *gezamenlijke vermogens theorie* pada umumnya relevan diberlakukan untuk korporasi ataupun badan hukum yang mempunyai anggota lainnya. Tetapi untuk badan hukum yayasan, teori ini kurang cocok dipakai.

Sebaliknya, teori kekayaan bertujuan (*doelvermogens-theorie*) justru hanya tepat untuk badan hukum yayasan (*stiftung, stichting, wakaf*) yang tidak mempunyai anggota. Sementara itu, teori *fiktie* dan teori *orgaan* yang nampaknya berkebalikan, sebenarnya, dapat dilihat sebagai dua sisi dari mata uang yang sama saja, yaitu bahwa badan hukum itu dapat diakui sebagai subjek hukum sebagai *rechtspersoon* atau *menselijk persoon* yang merupakan lawan kata dan sekaligus pasangan bagi konsep orang sebagai subjek hukum atau *natuurlijke persoon*.

Karena sebagai subjek hukum, keduanya – yaitu *natuurlijke persoon* dan *rechtspersoon* – pada dasarnya sama saja, apa dengan begitu keduanya mempunyai kemampuan yang juga sama dalam melakukan semua

jenis perbuatan hukum? Jawabnya jelas tidak. Badan hukum itu tidak mempunyai kehendak sendiri.

Ia hanya dapat melakukan perbuatan melalui perantara orang-orang biasa (*natuurlijke persoon*) yang menjadi pengurusnya. Pengurus itu bekerja tidak untuk dirinya sendiri atau sekurangnya tidak semata untuk dirinya sendiri, melainkan untuk dan atas nama badan hukum itu<sup>85</sup>.

Mengingat sifat-sifat khususnya jika dibandingkan dengan subjek hukum orang biasa (*natuurlijke persoon*) itu, maka tidak semua perbuatan hukum dapat dilakukan oleh badan hukum. Artinya, badan hukum tidak dapat menerima semua jenis hak dan menjalankan semua jenis kewajiban seperti halnya manusia biasa (*natuurlijke persoon*).

Semua badan hukum memang dapat mempunyai harta kekayaan, tetapi jenis-jenis haknya berbeda-beda satu sama lain. Misalnya, yayasan tanah wakaf tidak boleh dibebani hak milik atas tanah. Karena badan hukum tidak dapat meninggal dunia, maka apabila ia bubar, kekayaannya tidak dapat diwariskan kepada ahli waris para pengurusnya.

Mahkamah Agung Belanda dalam putusannya tanggal 16 Februari 1891 (W.6083), penghinaan dalam hukum pidana tidak mungkin kecuali hanya terhadap manusia (*natuurlijke persoon*). Akan tetapi, menurut Paul Scholten, dalam bidang keperdataan, penghinaan dapat saja terjadi oleh dan terhadap badan hukum yang berakibat merugikan kehormatan dan nama baik (*citra*)

---

<sup>85</sup> Soediman Kartohadiprodjo, *Pengantar Tata Hukum di Indonesia*, Penerbit Pembangunan, Jakarta, 1965, hal. 39.

badan hukum itu. Oleh sebab itu, akibat penghinaan itu, badan hukum yang bersangkutan dapat digugat perdata.

Di samping semua uraian tersebut di atas, yang juga penting dikemukakan ialah bahwa dalam setiap badan hukum itu selalu terkandung 4 (empat) unsur pokok, yaitu:

1. Harta kekayaan yang terpisah dari kekayaan subjek hukum yang lain;
2. Mempunyai tujuan ideal tertentu yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan;
3. Mempunyai kepentingan sendiri dalam lalu lintas hukum;
4. Ada organisasi kepengurusannya yang bersifat teratur menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku dan peraturan internalnya sendiri.

Jika keempat unsur pokok itu terpenuhi, maka suatu organisasi dapat disebut sebagai badan hukum. Namun dalam praktik, meskipun organisasi itu telah memenuhi unsur-unsur 1 sampai dengan unsur ke-4, tetapi selama belum terdaftar sebagai badan hukum, organisasi itu secara formal belum dapat diakui sah sebagai badan hukum.

Karena itu, timbul persoalan mengenai apakah pendaftaran sebagai badan hukum juga dapat disebut sebagai unsur kelima dari badan hukum. Jika suatu organisasi telah resmi terdaftar menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku, barulah statusnya sebagai badan hukum dapat dikatakan sah menurut hukum. Karena itu, apa salahkan tindakan pendaftaran itu juga dianggap sebagai unsur pokok kelima?

Pada umumnya, untuk dapat diakui sebagai badan hukum, tentunya organisasi yang bersangkutan harus didaftarkan menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Tetapi, di antara para sarjana ada juga yang berpendapat lain mengenai hal itu.

Di samping itu, masing-masing bentuk badan hukum juga berlain-lainan pengaturannya mengenai saat terbentuknya badan hukum itu. Misalnya, koperasi dibentuk dengan dan pada saat hasil musyawarah rapat anggota untuk tujuan pendirian koperasi itu selesai memutuskan hal itu. Perseroan Terbatas dibentuk dan disahkan pada saat disahkan oleh Menteri yang berwenang untuk itu, dan lain sebagainya.

Menurut Paul Scholten dan juga Pitlo, tidak benar jika dikatakan bahwa suatu yayasan memperoleh status badan hukum dengan mencatatkannya dalam daftar seperti yang dimaksud dalam Pasal 3 Armen-wet Tahun 1912. Menurut Paul Scholten: *"...kita harus menerima bahwa yayasan sudah lebih dulu berkedudukan sebagai badan hukum dan memperoleh kedudukan itu dari sumber lain."*<sup>86</sup>

Akan tetapi, menurut pendapat saya, pendaftaran itu sekurang-kurangnya dapat dilihat sebagai syarat formil selain keempat syarat materiel yang sudah disebut sebagai unsur pokok dalam uraian di atas. Untuk kepentingan tertib hukum, sudah seharusnya, semua badan hukum itu terdaftar, dan status pendaftaran itu diberi arti dengan ditambahkan sebagai syarat formil yang diperlukan untuk sahnya badan hukum itu dalam lalu lintas hukum di mata negara.

---

<sup>86</sup> Lihat Ali Rido, *op.cit.*, hal. 111.

## 2. Badan Hukum Publik dan Perdata

Badan hukum atau *rechtspersoon* sebagai subjek hukum seperti yang telah diuraikan di atas, biasa dibedakan antara pengertian badan hukum publik dan badan hukum privat (perdata). Menurut C.S.T. Kansil dan Cristine S.T. Kansil, dalam bukunya “Pokok-Pokok Badan Hukum”:

*“Badan Hukum Publik (Publiek Rechts Persoon) adalah badan hukum yang didirikan berdasarkan hukum publik atau yang menyangkut kepentingan publik atau orang banyak atau negara umumnya.”<sup>87</sup>*

Badan Hukum Publik itu, menurut mereka, merupakan badan-badan negara dan mempunyai kekuasaan wilayah atau merupakan lembaga yang dibentuk oleh yang berkuasa berdasarkan perundang-undangan yang dijalankan secara fungsional oleh eksekutif atau pemerintah atau badan pengurus yang diberikan tugas untuk itu. Oleh karena demikian, maka Kansil menyebut Bank Indonesia, Bank-bank negara, dan bahkan perusahaan atau Badan-badan Usaha Milik Negara sebagai contoh bentuk badan hukum publik.

Sedangkan yang disebut sebagai badan hukum privat oleh Kansil diartikan sebagai badan hukum yang didirikan berdasarkan hukum sipil atau perdata yang menyangkut kepentingan pribadi orang di dalam badan hukum itu. Badan hukum semacam itu merupakan badan swasta yang didirikan oleh pribadi orang itu untuk

---

<sup>87</sup> C.S.T. Kansil dan Cristine S.T. Kansil, *Pokok-Pokok Badan Hukum*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2002, hal. 10-13.

tujuan tertentu yaitu mencari keuntungan, sosial, pendidikan, ilmu pengetahuan, politik, kebudayaan, kesenian, olahraga, dan lain-lainnya, menurut hukum yang berlaku secara sah. Oleh karena itu, partai politik, oleh Kansil, dikategorikan sebagai badan hukum privat atau perdata, bukan badan hukum publik.<sup>88</sup>

Rupanya, pembedaan antara badan hukum publik atau privat, bagi Kansil, terletak pada sumber kekuasaan atau subjek yang mengatur dan membentuknya. Jika badan hukum tersebut dibentuk oleh penguasa umum atau negara, maka badan hukum itu disebut badan hukum publik.

Tetapi, jika badan hukum itu dibentuk atas kehendak pribadi orang per orang, maka badan hukum itu disebut badan hukum perdata atau privat. Partai politik dibentuk oleh individu atau perorangan, tetapi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dibentuk oleh penguasa karena kekuasaannya yang bersifat publik sehingga harus disebut pula sebagai badan hukum publik.

Namun, jika disimpulkan demikian, aneh juga bahwa Kansil dan Cristine mengkategorikan Perguruan Tinggi Negeri (PTN) yang dibentuk berdasarkan ketentuan Peraturan Pemerintah No. 61 Tahun 1999 juga sebagai Badan Hukum Privat<sup>89</sup>. Partai politik juga dikategorikan sebagai badan hukum privat semata-mata karena orang-orang yang mendirikanannya adalah orang per orang sebagai pribadi (*private persons*).

Untuk menentukan letak perbedaan antara badan hukum publik dan badan hukum privat itu kita

---

<sup>88</sup> *Ibid.*, hal. 13.

<sup>89</sup> *Ibid.*

tidak boleh hanya melihat dari segi subjek yang membentuknya, yaitu kekuasaan umum atau negara, tetapi melihat pula aspek-aspek lain yang terkait dengan sifat kegiatan, tujuan yang hendak yang hendak dicapai, dan lain sebagainya.

Jika kita hanya menggunakan kriteria subjek yang membentuk badan hukum itu, maka mudah saja kita sampai pada kesimpulan bahwa jika yang membentuknya adalah negara sebagai representasi kekuasaan umum (*public authority*) maka badan hukum yang dibentuk adalah badan hukum publik. Sebaliknya jika subjek hukum yang membentuk badan hukum itu adalah orang per orang sebagai pribadi, berarti badan hukum yang bersangkutan disebut sebagai badan hukum privat.

Oleh karena itu, untuk menentukan apakah suatu badan hukum itu publik atau privat, kita perlu melihatnya dari berbagai sudut pandang. Dari satu segi mungkin, badan hukum itu bersifat perdata (privat), tetapi dari segi yang lain ia dapat pula disebut publik, tergantung konteks dan peristiwa atau hubungan hukum yang melibatkan badan hukum itu sendiri sebagai subjeknya. Badan hukum itu dapat dilihat dari segi kepentingan hukum yang diwakilinya atau pada pada tujuan aktifitas yang dijalankannya.

Dari segi kepentingannya, badan hukum dapat disebut sebagai badan hukum publik apabila kepentingan yang menyebabkannya dibentuk didasarkan atas kepentingan umum atau kepentingan publik, bukan kepentingan orang per orang. Sebaliknya apabila kepentingan yang menyebabkan ia dibentuk didasarkan atas kepentingan pribadi orang per orang, maka badan hukum tersebut disebut badan hukum privat atau perdata.

Di pihak lain, badan hukum tersebut disebut sebagai badan hukum publik juga dapat dilihat dari maksud dan tujuan dibentuknya badan hukum yang bersangkutan, yaitu untuk tujuan-tujuan yang bersifat publik atau perdata (*privat*). Misalnya, orang mendirikan partai politik tentulah dengan maksud untuk bergerak dalam kegiatan di lapangan hukum publik, sehingga badan hukum partai politik dapat disebut sebagai badan hukum publik, dan tidak dapat disebut sebagai badan hukum privat.

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) sepanjang telah menjadi perseroan yang tersendiri, statusnya sudah merupakan badan hukum perdata yang murni bergerak di lapangan dunia usaha, meskipun ia dibentuk secara resmi oleh Pemerintah dan mayoritas atau seluruh sahamnya dimiliki oleh Pemerintah.

Sebaliknya, organisasi seperti NU, Muhammadiyah, partai-partai politik dan sebagainya yang kegiatannya bergerak di lapangan hukum publik, tidak salah jika dikelompokkan sebagai badan hukum publik, meskipun pada saat yang bersamaan dapat pula diperlakukan dan berfungsi sebagai badan hukum perdata. Sifat publik atau perdata yang terkait dengan status badan hukum ini tergantung kepada sifat dan corak transaksi atau hubungan hukum yang terkait atau yang melibatkan badan hukum itu sebagai subjeknya.

Dengan demikian, meskipun kita dapat saja membagi pengelompokan mana badan hukum yang bersifat perdata dan mana yang bersifat publik, tetap saja pengelompokan itu tidak bersifat mutlak. Ada saja tipe badan hukum yang bersifat campuran, tergantung tran-

saksi hukum yang melibatkan badan hukum itu sendiri sebagai subjeknya.

Bahkan secara lebih konkrit, sebenarnya, tidak terlalu banyak relevansinya membedakan kedua jenis badan hukum itu apakah badan hukum publik atau badan hukum perdata. Baik badan hukum publik maupun badan hukum perdata sama-sama dapat bertindak dan bergerak dalam lalu lintas hukum perdata ataupun hukum publik secara bersamaan atau simultan.

Hanya saja harus diakui bahwa karena badan hukum itu merupakan subjek hasil ciptaan hukum '*law created legal subject*' atau '*law created legal person*', maka kepentingannya satu sama lain berbeda-beda tergantung konteksnya dalam lalu lintas hukum *in concreto*. Suatu badan hukum tertentu, dapat saja mempunyai *standing* yang hanya terkait kepada kondisionalitas yang tertentu saja, dan ditentukan tidak dapat bertindak dalam hal-hal ataupun kondisionalitas yang lain.

Misalnya, suatu perseroan dapat saja ditentukan dalam undang-undang bahwa badan hukumnya dapat dituntut karena melakukan tindak pidana penghinaan yang merugikan kepentingan perdata dari suatu perseroan yang lain sebagai satu badan hukum pula. Seperti pandangan Paul Scholten yang telah dikemukakan di atas, badan hukum perdata sekali pun dapat melakukan perbuatan yang dikualifikasikan sebagai tindak pidana, dan karenanya badan hukum perdata itu dapat dianggap bertanggungjawab atas akibat perbuatan pidana dimaksud.

Karena itu, pembedaan yang diametral mengenai badan hukum publik dan badan hukum perdata itu memang sesuatu yang muskil. Setidak-tidaknya kita

dapat mengatakan memang ada badan hukum yang memang dapat disebut sebagai badan hukum publik dan badan hukum perdata yang masing-masing dapat bertindak baik dalam lalu lintas hukum perdata maupun hukum publik.

Namun di samping itu, ada pula jenis-jenis badan hukum yang bersifat campuran atau yang berada di persimpangan jalan, sehingga di satu pihak dapat disebut sebagai badan hukum publik, tetapi pada sisi lain dapat pula disebut sebagai badan hukum perdata atau privat.

Organisasi keagamaan seperti halnya Muhammadiyah yang berbentuk perkumpulan (*vereeniging*) yang memang dimaksudkan untuk mengembangkan kegiatan di bidang pendidikan dan dakwah, tentu dapat juga disebut sebagai badan hukum yang bersifat publik, bukan badan hukum privat. Akan tetapi, dalam lalu lintas hukum perdata, perkumpulan Muhammadiyah juga menyangang hak-hak dan kewajiban-kewajiban di lapangan hukum perdata.

Muhammadiyah didirikan oleh pribadi-pribadi orang dan memiliki hak-hak perdata atas tanah yang tersebar luas di seluruh Indonesia. Muhammadiyah sebagai organisasi juga terlibat aktif dalam transaksi-transaksi keperdataan dalam kegiatannya sehari-hari, sehingga di pihak lain organisasi ini juga dapat disebut sebagai badan hukum perdata.

Akan tetapi, karena sifat kegiatan dan tujuan yang hendak dicapainya bersifat publik, maka kedua organisasi keagamaan terbesar di Indonesia, yaitu Nahdhatul Ulama dan Muhammadiyah dapat dikatakan lebih merupakan badan hukum publik daripada badan

hukum perdata. Keduanya lebih tetap disebut badan hukum publik, meskipun keduanya tetap berhak untuk bertindak sebagai subjek hukum dalam lalu lintas hukum bidang keperdataan.

Meski pun kepentingan yang diwakilinya dan demikian pula tujuan yang hendak dicapainya melalui berbagai kegiatan yang diselenggarakan keduanya bersifat publik, seperti diuraikan di atas, tetapi keduanya tetap dalam bergerak dalam lalu lintas hukum perdata.

Sebaliknya, badan hukum privat atau perdata juga dapat menyanggah hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang bersifat publik dalam lalu lintas hukum publik. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa unsur-unsur kepentingan yang diwakili dan tujuan kegiatan badan hukum itu sangat menentukan apakah suatu badan hukum dapat dikategorikan sebagai badan hukum publik atau badan hukum perdata atau privat, atau dapat merupakan kedua-duanya.

Jika ketiga kategori badan hukum tersebut dihubungkan dengan pengertian lembaga negara seperti diuraikan di atas, ada juga lembaga negara yang dapat disebut sebagai badan hukum publik. Artinya, lembaga negara itu karena dibentuk oleh kekuasaan umum dan dimaksudkan untuk menyelenggarakan kegiatan yang mempunyai tujuan untuk kepentingan umum, dapat pula berstatus sebagai badan hukum, yaitu badan hukum publik. Jika dikaitkan dengan hal ini, maka kita dapat membedakan adanya empat macam badan hukum, yaitu:

- (1) Lembaga-lembaga negara yang dibentuk dengan maksud untuk kepentingan umum dapat mempunyai status sebagai badan hukum yang mewakili

kepentingan umum dan menjalankan aktifitas di bidang hukum publik. Misalnya Komisi Pemilihan Umum yang dalam menjalankan tugasnya menetapkan keputusan tentang partai politik yang berhak mengikuti pemilihan umum.

- (2) Badan hukum yang mewakili kepentingan publik dan menjalankan aktifitas di bidang hukum perdata. Misalnya, Bank Indonesia sebagai bank sentral menurut ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 mengadakan dan menandatangani perjanjian jual beli valuta asing dengan badan usaha lain.
- (3) Badan hukum yang mewakili kepentingan perdata pendirinya tetapi menjalankan aktivitas di bidang hukum publik. Misalnya, suatu yayasan yang dibentuk oleh pribadi-pribadi para dermawan untuk membantu pemberian bantuan obat-obatan dan fasilitas kesehatan bagi orang miskin atau pegawai negeri Golongan I di suatu daerah tertentu.
- (4) Badan hukum yang mewakili kepentingan perdata pendirinya dan menjalankan aktifitas di bidang hukum perdata. Misalnya koperasi ataupun perseoran terbatas yang didirikan oleh pendirinya untuk kepentingan perdata dan menjalankan aktifitas perdagangan yang mendatangkan keuntungan perdata bagi yang bersangkutan.

Badan hukum kategori pertama seperti Komisi Pemilihan Umum (KPU) tersebut dapat diidentikkan dengan lembaga negara. Tetapi tidak semua lembaga negara identik dengan badan hukum publik ataupun sebaliknya tidak semua badan hukum publik adalah lembaga negara. Partai politik, seperti dikemukakan di atas bukanlah lembaga negara, tetapi dapat disebut sebagai

badan hukum publik dan bukan merupakan badan hukum perdata.

Oleh sebab itu, antara lembaga negara dengan badan hukum publik memang tidak identik, meskipun ada di antaranya yang merupakan badan hukum publik yang sekaligus merupakan lembaga negara. Misalnya, Bank Indonesia sebagai bank sentral dapat disebut sebagai badan hukum publik dan sekaligus merupakan lembaga negara.

Keberadaan berbagai organisasi-organisasi yang bukan termasuk pengertian lembaga negara seperti partai politik, organisasi kemasyarakatan dan sebagainya, terkait pula dengan pengertian lembaga-lembaga non-negara atau non-pemerintah. Organisasi-organisasi seperti itu biasa disebut pula sebagai Organisasi Non-Pemerintah (ORNOP) ataupun Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) atau yang dalam bahasa Inggris dikenal sebagai *Non Governmental Organizations* (NGO's).

Jika lembaga-lembaga semacam itu diberi status oleh undang-undang sebagai badan hukum (*legal body*) atau *rechtspersoon*, maka badan-badan dimaksud dapat disebut sebagai badan hukum publik yang berbeda cirinya dari badan hukum perdata seperti perseroan, koperasi, dan sebagainya yang memang dimaksudkan untuk bergerak di lapangan hukum perdata.

Meskipun demikian, organisasi-organisasi seperti partai politik memang didirikan untuk tujuan-tujuan dan kepentingan-kepentingan politik yang bukan bersifat perdata. Namun dalam kegiatannya sehari-hari, aktifitas-aktifitas yang dilakukannya dapat saja berkaitan dengan hal-hal yang bersifat publik ataupun

dengan hal-hal yang berkenaan dengan soal hak dan kewajiban yang bersifat perdata. Sebagai partai politik sudah tentu kegiatannya berkaitan dengan dunia politik yang berkenaan dengan kepentingan rakyat banyak.

Tetapi sebagai badan hukum, partai politik itu dapat saja terlibat dalam lalu lintas hukum perdata, misalnya, mendapatkan hak atas tanah dan bangunan kantor, mengadakan jual beli benda-benda bergerak seperti kendaraan bermotor, alat-alat tulis kantor, dan lain-lain sebagainya. Semua kegiatan tersebut bersifat perdata, dan partai politik yang bersangkutan sebagai badan hukum dapat bertindak sebagai subjek hukum yang sah. Dalam hal demikian itu, meskipun bertindak dalam lalu lintas hukum perdata, organisasi partai politik tersebut tetap tidak dapat disebut sebagai badan hukum perdata, melainkan *'by nature'* merupakan badan hukum yang bersifat publik.

Demikian pula suatu badan usaha, seperti perseroan terbatas ataupun koperasi yang didirikan oleh para pegawai suatu lembaga negara untuk maksud-maksud yang tiada lain bersifat perdata, meskipun didirikan oleh warga suatu lembaga negara yang bersifat publik tetap merupakan badan hukum yang bersifat perdata. Misalnya, karyawan dan pegawai serta para hakim konstitusi di Mahkamah Konstitusi bersama-sama membentuk Koperasi Mahkamah Konstitusi.

Tujuan pembentukan koperasi tersebut jelas bersifat perdata untuk kepentingan anggota koperasi itu sendiri, sehingga oleh karenanya setelah koperasi tersebut memperoleh status sebagai badan hukum sebagaimana mestinya, tetap disebut sebagai badan hukum perdata atau privat, bukan badan hukum publik hanya

karena yang mendirikannya adalah para anggota suatu lembaga negara.

Dengan perkataan lain, kriteria utama yang menentukan suatu badan hukum itu perdata atau publik terletak pada kepentingan yang diwakili badan hukum yang bersangkutan yang tercermin dalam tujuan dan kepentingan para pendiri badan hukum itu sendiri.

**Bagian Kedua**



**PEMBUBARAN PARTAI POLITIK  
DI INDONESIA**



## A. PARTAI POLITIK

Pengaturan tentang partai politik dan organisasi kemasyarakatan di Indonesia, dibedakan satu sama lain. Partai Politik jelas diatur dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik<sup>90</sup> yang menggantikan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 yang berlaku sebelumnya<sup>91</sup>. Sedangkan organisasi kemasyarakatan diatur dalam Undang-Undang tentang Organisasi Kemasyarakatan No. 8 Tahun 1985<sup>92</sup>. Dalam undang-undang tahun 1985 ini, organisasi kemasyarakatan diartikan sebagai organisasi yang dibentuk oleh anggota masyarakat warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kegiatan, profesi, fungsi, agama, dan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, untuk berperan serta dalam pembangunan dalam rangka mencapai tujuan nasional dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila.<sup>93</sup>

Pengaturan tentang tindakan pembekuan dan tindakan pembubaran terhadap organisasi kemasyarakatan ditentukan dalam Bab VII Pasal 13 sampai dengan Pasal 17 UU No. 8 Tahun 1985 tersebut. Kelima pasal ini pada pokoknya menentukan bahwa:

---

<sup>90</sup> Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 138 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4251.

<sup>91</sup> Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 22 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3809.

<sup>92</sup> Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1985 Nomor 44 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3298.

<sup>93</sup> Lihat Pasal 1 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985, *Ibid.*

- 1) Pemerintah dapat membekukan Pengurus atau Pengurus Pusat Organisasi Kemasyarakatan apabila organisasi itu:
  - a) melakukan kegiatan yang mengganggu keamanan dan ketertiban umum;
  - b) menerima bantuan dari pihak asing tanpa persetujuan Pemerintah;
  - c) memberi bantuan kepada pihak asing yang merugikan kepentingan bangsa dan negara.
- 2) Apabila organisasi kemasyarakatan yang pengurusnya dibekukan masih tetap melakukan kegiatan sebagaimana dimaksud tersebut di atas, maka Pemerintah dapat membubarkan organisasi yang bersangkutan;
- 3) Pemerintah dapat membubarkan organisasi kemasyarakatan yang tidak memenuhi ketentuan:
  - a) persyaratan asas Pancasila sebagai satu-satunya asas dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
  - b) persyaratan tujuan organisasi yang sesuai dengan sifat kekhususannya dalam rangka mencapai tujuan nasional sebagaimana termaktub dalam Pembukaan UUD 1945 dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia;
  - c) kewajiban mencamtumkan asas dan tujuan tersebut dalam anggaran dasar organisasi kemasyarakatan yang bersangkutan;
  - d) kewajiban organisasi kemasyarakatan (i) mempunyai anggaran dasar dan anggaran rumah tangga, (ii) menghayati, mengamalkan, dan mengamalkan Pancasila dan UUD 1945, memelihara persatuan dan kesatuan bangsa; dan atau
  - e) persyaratan penyesuaian diri bagi setiap organisasi kemasyarakatan yang sudah ada sebelum diundangkannya UU No.8 Tahun 1985 itu dengan ketentuan-ketentuan yang diatur dalam undang-

undang ini tentang organisasi kemasyarakatan tersebut.

- 4) Pemerintah berwenang membubarkan organisasi kemasyarakatan yang menganut, mengembangkan dan menyebarkan paham atau ajaran Komunisme/Marxisme-Leninisme serta ideologi, paham, atau ajaran lain yang bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945 dalam segala bentuk dan perwujudannya.

Undang-Undang No. 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan tersebut tidak mengatur mengenai tatacara pembentukan organisasi, melainkan hanya mengatur mengenai persyaratan-persyaratan yang harus dipenuhi serta ancaman sanksi jika persyaratan-persyaratan itu tidak dipenuhi. Bahkan undang-undang itu juga menentukan tenggang waktu untuk penyesuaian diri bagi semua organisasi kemasyarakatan yang sudah ada sebelumnya, yaitu pada Pasal 18 yang berbunyi:

*"Dengan berlakunya undang-undang ini, organisasi kemasyarakatan yang sudah ada diberi kesempatan untuk menyesuaikan diri dengan ketentuan undang-undang ini, yang harus sudah diselesaikan selambat-lambatnya 2 (dua) tahun setelah tanggal mulai berlakunya undang-undang ini."*

Dapat dikatakan, undang-undang tentang organisasi kemasyarakatan ini memang dibuat untuk mengatur pembinaan terhadap organisasi-organisasi yang sudah ada sebelumnya, bukan ditujukan untuk organisasi yang baru, karena dengan sendirinya organisasi yang baru dapat dibentuk sesuai dengan ketentuan undang-undang ini. Yang menjadi misi utama undang-undang ini adalah bagaimana memaksakan penerapan

Pancasila sebagai satu-satunya asas bagi semua jenis organisasi yang dalam pelaksanaannya berakibat pada atau dapat ditafsirkan sebagai tindakan penyeragaman ideologi organisasi secara nasional. Penyeragaman inilah yang menimbulkan kontroversi yang sangat luas dan dinilai oleh banyak kalangan sebagai tindakan yang bersifat anti-pluralisme dan bahkan anti-demokrasi.

Sementara itu, untuk partai politik, hal yang sama juga terjadi. Partai politik diwajibkan berasaskan Pancasila sebagai satu-satunya asas. Bahkan jumlah partai politik yang dapat berdiri dan diakui, dibatasi hanya 2 (dua) partai politik dan 1 (satu) organisasi golongan karya, sehingga jumlah partai politik peserta pemilihan umum yang sebelumnya dinilai terlalu banyak berhasil disederhanakan menjadi hanya 3 (tiga) saja<sup>94</sup>. Ketiganya adalah (i) Partai Persatuan Pembangunan (PPP), (ii) Partai Demokrasi Indonesia (PDI), dan (iii) Golongan Karya (Golkar).

Keberadaan Golongan Karya sebagai organisasi politik yang bukan partai politik tetapi diperlakukan sama dengan partai politik dan diakui hak-hak dan kewajibannya sebagai partai politik peserta pemilu, baru berakhir dengan diundangkannya Undang-Undang No. 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik<sup>95</sup>. Dalam undang-undang ini, Golongan Karya tidak disebut lagi secara khusus. Yang diatur hanya partai politik saja. Karena itu pulalah, berdasarkan undang-undang ini, khususnya

---

<sup>94</sup> Baca Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1985 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya.

<sup>95</sup> Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 22 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3809.

Ketentuan Peralihan Pasal 20 undang-undang ini<sup>96</sup>, organisasi Golongan Karya mengubah diri secara resmi menamakan diri sebagai Partai Golongan Karya.

Dalam UU No. 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik tersebut, diatur mengenai syarat-syarat pembentukan dalam Pasal 2, Pasal 3, dan Pasal 4; mengenai tujuan, fungsi, hak dan kewajiban diatur dalam Pasal 5, 6 dan Pasal 7 sampai dengan Pasal 9; keanggotaan dan kepengurusan diatur dalam Pasal 10 dan 11, hal keuangan diatur dalam Pasal 12 sampai dengan Pasal 15; sedangkan pengawasan dan sanksi diatur dalam Pasal 16, Pasal 17, Pasal 18, dan Pasal 19, ditambah ketentuan peralihan dan ketentuan penutup pada Pasal 20, 21, dan Pasal 22. Dalam Pasal 2 ditentukan,

- (1) Sekurang-kurangnya 50 (lima puluh) orang warga negara Republik Indonesia yang telah berusia 21 (dua puluh satu) tahun dapat membentuk partai politik;
- (2) Partai politik yang dibentuk sebagaimana dimaksud ayat (1) harus memenuhi syarat:
  - a. mencantumkan Pancasila sebagai dasar negara dari Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam anggaran dasar partai<sup>97</sup>;

---

<sup>96</sup> Dalam Bab VIII Ketentuan Peralihan, Pasal 20 undang-undang ini ditegaskan, "*Pada saat berlakunya undang-undang ini maka Organisasi Peserta Pemilihan Umum Tahun 1997, yaitu Partai Persatuan Pembangunan, Golongan Karya, dan Partai Demokrasi Indonesia sebagai organisasi kekuatan sosial politik berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1985 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya, dianggap telah memenuhi persyaratan sebagaimana diatur dalam Pasal 2 dan Pasal 4 undang-undang serta wajib menyesuaikan diri dengan ketentuan undang-undang ini.*" Lihat Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 22.

- b. asas atau ciri, aspirasi dan program partai politik tidak bertentangan dengan Pancasila;
- c. keanggotaan partai politik bersifat terbuka untuk setiap warga negara Republik Indonesia yang telah mempunyai hak pilih<sup>98</sup>;
- d. partai politik tidak boleh menggunakan nama atau lambang yang sama dengan lambang negara asing, bendera Negara Kesatuan Republik Indonesia Sang Merah Putih, bendera kebangsaan negara lain, gambar perorangan dan nama serta lambang partai lain yang telah ada.

Pembentukan partai politik ditentukan pula oleh Pasal 3-nya, tidak boleh membahayakan persatuan dan kesatuan nasional.<sup>99</sup> Selanjutnya, dalam Pasal 4, ditentukan pula:

---

<sup>97</sup> Dalam Penjelasan UU No. 2 Tahun 1999 atas Pasal ini, dinyatakan "Yang dimaksud dengan Pancasila adalah Pancasila yang rumusannya tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Pencantuman Pancasila dalam anggaran dasar partai politik sebagaimana dimaksud ayat (2) huruf a ini dimuat dalam batang tubuh anggaran dasarnya untuk menunjukkan konsistensi partai politik terhadap pelaksanaan Pancasila dalam kehidupan bernegara." Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3809.

<sup>98</sup> Dalam Penjelasan UU No. 2 Tahun 1999 atas Pasal ini, dinyatakan "Yang dimaksud dengan terbuka dalam ayat ini adalah bahwa keanggotaan partai politik terbuka bagi setiap warganegara tanpa membedakan acuan kedaerahan, agama, suku, ras, dan jenis kelamin, serta perbedaan lainnya." Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3809.

<sup>99</sup> Dalam Penjelasan Pasal 3 UU No. 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik ini, dinyatakan, "Yang dimaksud dengan membahayakan persatuan dan kesatuan nasional dalam pasal ini adalah pembentukan partai politik yang didasarkan pada tujuan separatisme dan segala tindakan yang langsung atau tidak langsung dapat berakibat terganggunya persatuan dan kesatuan nasional." *Ibid.*

- (1) Partai politik didirikan dengan akte notaris dan didaftarkan pada Departemen Kehakiman Republik Indonesia.
- (2) Departemen Kehakiman Republik Indonesia hanya dapat menerima pendaftaran pendirian partai politik apabila telah memenuhi syarat sesuai dengan Pasal 2 dan Pasal 3 undang-undang ini.
- (3) Pengesahan pendirian partai politik sebagai badan hukum diumumkan dalam Berita Negara Republik Indonesia oleh Menteri Kehakiman Republik Indonesia.<sup>100</sup>

Pasal 16 UU No. 2 Tahun 1999 ini menentukan bahwa partai politik tidak boleh:

- a. menganut, mengembangkan, menyebarkan ajaran atau paham Komunisme/Marxisme/Leninisme dan ajaran lain yang bertentangan dengan Pancasila;
- b. menerima sumbangan dan atau bantuan dalam bentuk apa pun dari pihak asing, baik langsung maupun tidak langsung;
- c. memberi sumbangan dan atau bantuan dalam bentuk apa pun kepada pihak asing, baik langsung maupun tidak langsung, yang dapat merugikan kepentingan bangsa dan negara;
- d. melakukan kegiatan yang bertentangan dengan kebijakan Pemerintah Republik Indonesia dalam memelihara persahabatan dengan negara lain.

---

<sup>100</sup> Dalam penjelasan dinyatakan, "*Pengesahan pendirian partai politik melalui pengumuman dalam Berita Negara Republik Indonesia oleh Menteri Kehakiman Republik Indonesia dimaksud untuk keperluan administrasi hukum yang bersifat nasional dan memenuhi asas publisitas.*" *Ibid.*

Selanjutnya, oleh Pasal 17 ditentukan bahwa:

- (1) Pengawasan atas ketentuan-ketentuan yang tercantum dalam undang-undang ini dilakukan oleh Mahkamah Agung Republik Indonesia<sup>101</sup>;
- (2) Dengan kewenangan yang ada padanya, Mahkamah Agung Republik Indonesia dapat membekukan atau membubarkan suatu partai politik jika nyata-nyata melanggar Pasal 2, Pasal 3, Pasal 5, Pasal 9, dan Pasal 16 undang-undang ini;
- (3) Pelaksanaan kewenangan sebagaimana dimaksud ayat (2) dilakukan dengan terlebih dahulu mendengar dan mempertimbangkan keterangan dari pengurus Pusat Partai Politik yang bersangkutan dan setelah melalui proses peradilan;
- (4) Pelaksanaan pembekuan atau pembubaran partai politik dilakukan setelah adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dengan mengumumkannya dalam Berita Negara Republik Indonesia oleh Menteri Kehakiman Republik Indonesia.

Dari ketentuan di atas dapat diketahui bahwa yang diberi wewenang untuk menjatuhkan sanksi terhadap partai politik adalah Mahkamah Agung setelah melalui proses peradilan. Bahkan dalam Pasal 18 ditentukan pula:

---

<sup>101</sup> Ketika itu, Mahkamah Konstitusi belum terbentuk, dan bahkan Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi baru diundangkan pada tanggal 13 Agustus 2003.

- (1) Mahkamah Agung Republik Indonesia dapat menjatuhkan sanksi administratif berupa penghentian bantuan dari anggaran negara apabila suatu partai politik nyata-nyata melanggar Pasal 15 undang-undang ini;
- (2) Mahkamah Agung Republik Indonesia dapat mencabut hak suatu partai politik untuk ikut pemilihan umum jika nyata-nyata melanggar Pasal 13 dan Pasal 14 undang-undang ini;
- (3) Pencabutan hak sebagaimana dimaksud ayat (2) dilakukan dengan terlebih dahulu mendengar pertimbangan pengurus pusat partai politik yang bersangkutan dan setelah melalui proses peradilan.

Sekarang, semua ketentuan tersebut di atas, tentu saja tidak berlaku lagi, karena Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik ini telah dicabut oleh Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik. Dalam Pasal 31 UU No. 31 Tahun 2002 dinyatakan, "Pada saat mulai berlakunya undang-undang ini, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 22, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3809) dinyatakan tidak berlaku lagi".<sup>102</sup> Dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 ini, ketentuan mengenai pembentukan partai politik diatur dalam 3 pasal, yaitu Pasal 2, 3, dan 4. Ketiga pasal tersebut berbunyi sebagai berikut:

#### Pasal 2

- (1) Partai Politik didirikan dan dibentuk oleh sekurang-kurangnya 50 (lima puluh) orang warga

---

<sup>102</sup> Lihat Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 138.

negara Republik Indonesia yang telah berusia 21 (dua puluh satu) tahun ke atas dengan akta notaris.

- (2) Akta notaris sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memuat anggaran dasar dan anggaran rumah tangga serta kepengurusan tingkat nasional.
- (3) Partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus didaftarkan pada Departemen Kehakiman dengan syarat:
  - a. memiliki akta notaris pendirian partai politik yang sesuai dengan Undang-Undang Dasar;
  - b. mempunyai kepengurusan sekurang-kurangnya 50% (lima puluh persen) dari jumlah provinsi, 50% (lima puluh persen) dari jumlah kabupaten/kota pada setiap provinsi yang bersangkutan, dan 25% (dua puluh lima persen) dari jumlah kecamatan pada setiap kabupaten/kota yang bersangkutan;
  - c. memiliki nama, lambang, dan tanda gambar yang tidak mempunyai persamaan pada pokoknya atau keseluruhannya dengan nama, lambang, dan tanda gambar partai politik lain; dan
  - d. memiliki kantor tetap.

### Pasal 3

- (1) Departemen Kehakiman menerima pendaftaran Partai Politik yang telah memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2.
- (2) Pengesahan Partai Politik sebagai badan hukum dilakukan oleh Menteri Kehakiman selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari setelah penerimaan pendaftaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

- (3) Pengesahan Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diumumkan dalam Berita Negara Republik Indonesia.

#### Pasal 4

Dalam hal terjadi perubahan anggaran dasar dan anggaran rumah tangga, nama, lambang, dan tanda gambar Partai Politik didaftarkan ke Departemen Kehakiman.

Dari ketentuan Pasal 3 ayat (2), dapat diketahui bahwa Partai Politik disahkan oleh Menteri Kehakiman<sup>103</sup> yang membawahi Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum yang menangani pendaftaran partai politik itu seperti dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1). Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia lah yang menentukan sah tidaknya suatu partai politik sebagai badan hukum yang dapat melakukan perbuatan hukum.

Namun setelah mendapatkan status badan hukum itu, partai politik belum tentu dapat ikut serta dalam kegiatan pemilihan umum. Pengesahan partai politik sebagai peserta pemilihan umum ditentukan oleh Komisi Pemilihan Umum sebagai penyelenggara pemilihan umum sebagaimana dimaksud oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Anggota Dewan Perwakilan Daerah dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

---

<sup>103</sup> Sekarang dalam struktur kabinet Pemerintahan Susilo Bambang Yoedhoyono dan M. Jusuf Kalla, sejak tahun 2004, disebut Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia.

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa keberadaan setiap partai politik ditentukan oleh 2 (dua) faktor. **Pertama**, status hukum partai politik sebagai badan hukum (*rechtspersoon*), sehingga dapat menjadi subjek yang diakui sah untuk melakukan perbuatan hukum pada umumnya. Misalnya, partai politik dapat menjadi subjek hukum dalam lalu lintas hukum perdata, seperti mengikatkan diri dalam perjanjian jual beli barang-barang bergerak, mempunyai hak atas tanah dan bangunan, ataupun menjadi pihak di hadapan pengadilan, dan sebagainya.

**Kedua**, status partai politik itu dalam kegiatan pemilihan umum, yaitu apakah partai politik itu berhak menjadi peserta atau tidak ditentukan oleh sejauh mana partai politik yang bersangkutan memenuhi persyaratan yang ditentukan untuk itu. Jika pejabat yang menentukan dalam soal statusnya sebagai badan hukum adalah Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia, maka pejabat yang menentukan statusnya sebagai peserta pemilihan umum adalah Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai penyelenggara pemilu.

Dalam Pasal 25 ayat huruf d Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, ditegaskan bahwa tugas dan wewenang KPU adalah: "menetapkan peserta pemilihan umum"<sup>104</sup>. Dalam rangka pemilihan umum presiden dan wakil presiden, KPU sebagai penyelenggara pemilihan umum juga diberi tugas dan wewenang untuk menetapkan pasangan calon Presiden dan calon Wakil Presiden yang telah memenuhi persyaratan sebagaimana ditentukan

---

<sup>104</sup> Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 37 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4277.

dalam Pasal 10 huruf g UU No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden<sup>105</sup>.

Dari ketentuan tersebut di atas, kita dapat dan harus membedakan antara status partai politik sebagai badan hukum dan status partai politik sebagai peserta pemilihan umum ataupun sebagai badan hukum yang berwenang mengajukan pasangan calon presiden dan wakil presiden sebagaimana ditentukan oleh Pasal 6A ayat (2) UUD 1945. Ketentuan Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 itu berbunyi, "*Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum*".<sup>106</sup>

Dengan demikian, suatu partai politik, jika karena sesuatu hal, tidak mempunyai status sebagai peserta pemilihan umum, maka tidak lah otomatis partai politik tersebut menjadi tidak sah sebagai badan hukum. Sebaliknya, partai politik yang berstatus sebagai badan hukum, juga belum tentu memenuhi syarat untuk ditetapkan oleh KPU menjadi peserta pemilihan umum. Artinya, dapat saja terjadi suatu partai politik dilarang ikut serta dalam pemilu atau ditetapkan tidak lagi memenuhi syarat sebagai peserta pemilu, meskipun statusnya sebagai badan hukum masih tetap diakui sah untuk bertindak atau melakukan perbuatan hukum dalam lalu lintas hukum.

---

<sup>105</sup> Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 93 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4311.

<sup>106</sup> Perubahan Ketiga UUD 1945 pada tahun 2001.

## B. PELARANGAN DAN PEMBUBARAN PARTAI POLITIK

Dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002, larangan terhadap partai politik diatur dalam Bab X, Pasal 19. Sedangkan ketentuan pembubaran dan penggabungan diatur dalam Bab XI, Pasal 20, Pasal 21, dan Pasal 22. Pasal 19 menentukan 5 (lima) macam larangan, yaitu:

- (1) Partai politik dilarang menggunakan nama, lambang, atau tanda gambar yang sama dengan:
  - a. bendera atau lambang negara Republik Indonesia<sup>107</sup>;
  - b. lambang lembaga negara atau lambang pemerintah<sup>108</sup>;

---

<sup>107</sup> Dalam Penjelasan UU No. 31 Tahun 2002 atas Pasal 19 ayat (1) huruf 'a' ini, diuraikan, "*Yang dimaksud dengan lambang Negara Republik Indonesia adalah burung Garuda Pancasila dengan semboyan Bhinneka Tunggal Ika. Penggunaan sebagian dari gambar/ simbol yang ada dalam lambing Negara tidak termasuk dalam ketentuan ini.*" Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4251.

<sup>108</sup> Dalam Penjelasan UU No. 31 Tahun 2002 atas Pasal 19 ayat (1) huruf 'b' ini, diuraikan, "*Yang dimaksud dengan lambang lembaga negara adalah lambang dari lembaga-lembaga negara yang termaktub dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan peraturan perundang-undangan lainnya.*" "*Yang dimaksud dengan lambang Pemerintah adalah lambang instansi pemerintah seperti departemen, lembaga pemerintah non-departemen, dan pemerintah daerah.*" Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4251.

- c. nama, bendera, atau lambang negara lain dan nama, bendera, atau lambang lembaga/badan internasional;
- d. nama dan gambar seseorang; atau
- e. yang mempunyai persamaan pada pokoknya atau keseluruhannya dengan partai politik lain.<sup>109</sup>

(2) Partai politik dilarang:

- a. melakukan kegiatan yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau peraturan perundang-undangan lainnya;
- b. melakukan kegiatan yang membahayakan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia; atau
- c. melakukan kegiatan yang bertentangan dengan kebijakan pemerintah negara dalam memelihara persahabatan dengan negara lain dalam rangka ikut memelihara ketertiban dan perdamaian dunia.

(3) Partai politik dilarang:

- a. menerima dari atau memberikan kepada pihak asing sumbangan dalam bentuk apapun,

---

<sup>109</sup> Yang dimaksud dengan mempunyai persamaan pada pokoknya dengan nama, lambang, dan tanda gambar partai politik lain adalah memiliki kemiripan yang menonjol yang nyata-nyata menimbulkan kesan adanya persamaan, baik mengenai bentuk, cara penempatan, cara penulisan maupun kombinasi antara unsur-unsur yang terdapat dalam nama, lambang, dan tanda gambar partai politik lain. Dalam hal terdapat partai politik yang menggunakan nama, lambang, atau tanda gambar yang mempunyai persamaan pada pokoknya atau keseluruhannya dengan nama, lambang, atau tanda gambar tersebut, partai politik yang mendaftar lebih akhir harus mengubah nama, lambang, atau tanda gambarnya. *Ibid.*

- yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan<sup>110</sup>;
- b. menerima sumbangan, baik berupa barang maupun uang, dari pihak mana pun tanpa mencantumkan identitas yang jelas<sup>111</sup>; atau
  - c. meminta atau menerima dana dari badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, badan usaha milik desa atau dengan sebutan lainnya, koperasi, yayasan, lembaga swadaya masyarakat, organisasi kemasyarakatan, dan organisasi kemanusiaan.
- (4) Partai politik dilarang mendirikan badan usaha dan atau memiliki saham sutau badan usaha.
- (5) Partai politik dilarang menganut, mengembangkan, dan menyebarkan ajaran atau paham Komunisme/Marxisme-Leninisme<sup>112</sup>.

Perumusan kelima macam larangan dalam undang-undang ini dapat dinilai lebih rinci dari larangan yang diatur dalam undang-undang tentang partai politik yang sebelumnya, yaitu Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik. Dalam undang-undang tahun 1999, ketentuan larangan terhadap partai politik diatur dalam Pasal 16, yang hanya menyebut adanya 4 (empat) macam larangan, yaitu bahwa partai politik tidak dibolehkan:

---

<sup>110</sup> Yang dimaksud dengan pihak asing adalah warga negara asing, organisasi kemasyarakatan asing dan pemerintahan asing. *Ibid.*

<sup>111</sup> Yang dimaksud dengan identitas yang jelas adalah meliputi keterangan tentang nama dan alamat lengkap perseorangan atau perusahaan. *Ibid.*

<sup>112</sup> Yang dimaksud dengan paham Komunisme/Marxisme-Leninisme adalah paham yang dilarang sebagaimana dimaksud dalam Ketetapan MPRS Nomor XXV/MPRS/1966. *Ibid.*

- a. menganut, mengembangkan, menyebarkan ajaran atau paham Komunisme/Marxisme/Leninisme dan ajaran lain yang bertentangan dengan Pancasila;
- b. menerima sumbangan dan atau bantuan dalam bentuk apa pun dari pihak asing, baik langsung maupun tidak langsung<sup>113</sup>;
- c. memberi sumbangan dan atau bantuan dalam bentuk apa pun kepada pihak asing baik langsung maupun tidak langsung, yang dapat merugikan kepentingan bangsa dan negara;
- d. melakukan kegiatan yang bertentangan dengan kebijakan Pemerintah Republik Indonesia dalam memelihara persahabatan dengan negara lain<sup>114</sup>.

Dengan demikian, pengaturan atas ketentuan larangan bagi partai politik dewasa ini terlihat lebih ketat dan makin jelas dalam UU No. 31 Tahun 2002. Kelima macam larangan yang ditentukan dalam Pasal 19 undang-undang ini telah dengan jelas menguraikan rincian hal-hal yang terkait dengan larangan itu. Masalahnya adalah apakah secara serta merta pelanggaran terhadap salah satu dari kelima jenis larangan tersebut di atas dapat menyebabkan partai politik yang bersangkutan diancam dengan tindakan pembubaran terhadap partai politik yang bersangkutan.

---

<sup>113</sup> Dalam Penjelasan atas Pasal 16 huruf b UU No. 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik diuraikan, "Yang dimaksud dengan sumbangan dan bantuan dari pihak asing dalam Pasal 16 huruf b ini adalah sumbangan dan bantuan dari Pemerintah, lembaga, badan usaha, dan warga negara asing, baik yang berada di luar negeri maupun di dalam negeri". Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3809.

<sup>114</sup> Yang dimaksud dengan kebijakan pemerintah adalah kegiatan pemerintahan dalam menjalankan kebijakan negara. *Ibid.*

Pasal 20 UU No. 31 Tahun 2002 hanya menentukan bahwa partai politik bubar apabila: a. Membubarkan diri atas keputusan sendiri; b. Menggabungkan diri dengan partai politik lain; atau c. Dibubarkan oleh Mahkamah Konstitusi". Dalam penjelasannya, ketentuan ini dinyatakan cukup jelas, padahal masih menimbulkan pertanyaan dalam hal apa dan bagaimana kah suatu partai politik itu dapat dimohonkan pembubarannya kepada Mahkamah Konstitusi. Apakah dapat ditafsirkan bahwa partai politik yang bersangkutan apabila terbukti melanggar larangan-larangan tersebut di atas, dapat diancam pembubaran oleh Mahkamah Konstitusi?

UU No. 31 Tahun 2002 mengatur tentang Pengawasan dalam Bab XII, yaitu pada Pasal 23, Pasal 24, dan Pasal 25; sedangkan tentang sanksi dalam Bab XIII, yaitu Pasal 26, Pasal 27, dan Pasal 28<sup>115</sup>. Pada Pasal 24 ayat (1) ditentukan bahwa pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 dilakukan oleh:

- a. Departemen Kehakiman (sekarang Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia);
- b. Komisi Pemilihan Umum (KPU); dan
- c. Departemen Dalam Negeri.

Tindak lanjut pengawasan terhadap partai politik seperti yang diatur dalam ayat (1) di atas, dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pemerintah, menurut Pasal 25-nya, tidak melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan fungsi dan hak partai politik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 dan Pasal 8 UU No. 31 Tahun 2002<sup>116</sup>.

---

<sup>115</sup> *Ibid.*

<sup>116</sup> *Ibid.*

Mengenai pelaksanaan tugas-tugas pengawasan oleh (i) Departemen Hukum dan HAM, (ii) Komisi Pemilihan Umum (KPU), dan (iii) Departemen Dalam Negeri seperti tersebut di atas, ditentukan bahwa:

- 1) Departemen Hukum dan HAM (semula disebut Departemen Kehakiman) melakukan hal-hal sebagai berikut:
  - a. penelitian administratif dan substantif terhadap akta pendirian dan syarat pendirian partai politik seperti dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 5;
  - b. pengecekan terhadap kepengurusan partai politik yang tercantum dalam akta pendirian partai politik dan kepengurusan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (3) huruf b;
  - c. pengecekan terhadap nama, lambang, dan tanda gambar partai politik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (1);
  - d. penerimaan laporan perubahan anggaran dasar dan anggaran rumah tangga, nama, lambang, dan tanda gambar partai politik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 dan pergantian atau penggantian kepengurusan partai politik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 ayat (4);
- 2) Komisi Pemilihan Umum (KPU) melakukan pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 huruf e, yaitu dengan meminta hasil audit laporan keuangan tahunan partai politik dan hasil audit laporan keuangan dana kampanye pemilihan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 huruf h, huruf i, dan huruf j;

- 3) Sedangkan Departemen Dalam Negeri melaksanakan tugas pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 huruf f, yaitu dengan melakukan penelitian terhadap kemungkinan dilakukannya pelanggaran oleh partai politik terhadap larangan-larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2), (3), (4), dan (5).

Sanksi yang diancamkan kepada partai politik apabila yang bersangkutan melakukan pelanggaran-pelanggaran seperti tersebut di atas, ada yang bersifat administratif, ada yang bersifat perdata, dan ada juga yang bersifat pidana. Bentuk-bentuk sanksi seperti dimaksud dapat dirinci sebagai berikut:

1. Pelanggaran terhadap ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 5 ayat (1) dikenai sanksi administratif berupa penolakan pendaftaran sebagai partai politik oleh Departemen Kehakiman;
2. Pelanggaran terhadap ketentuan sebagaimana dimaksud pada Pasal 9 huruf h, dikenai sanksi administratif berupa teguran secara terbuka oleh Komisi Pemilihan Umum;
3. Pelanggaran terhadap ketentuan sebagaimana dimaksud pada Pasal 9 huruf i dan huruf j dikenai sanksi administratif berupa diberhentikannya bantuan dari anggaran negara;
4. Pelanggaran terhadap ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) dikenai sanksi administratif berupa penolakan pendaftaran partai politik oleh Departemen Hukum dan HAM;
5. Pelanggaran terhadap ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) dikenai sanksi administratif berupa pembekuan sementara partai politik paling lama 1 (satu) tahun oleh

- pengadilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (1);
6. Pelanggaran terhadap ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (3) dikenai sanksi administratif berupa teguran secara terbuka oleh Komisi Pemilihan Umum;
  7. Pelanggaran terhadap ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (4) dikenai sanksi administratif berupa larangan mengikuti pemilihan umum berikutnya oleh pengadilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (1);
  8. Sebelum dikenai sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) pengurus pusat partai politik yang bersangkutan terlebih dahulu didengar keterangannya;

Di samping dalam Pasal 28 UU No. 31 Tahun 2002<sup>117</sup> tersebut juga ditentukan bahwa:

1. Setiap orang yang memberikan sumbangan kepada partai politik melebihi ketentuan sebagaimana diatur dalam Pasal 18 diancam dengan pidana kurungan paling lama 2 (dua) bulan dan atau pidana denda paling banyak Rp. 200.000.000.- (dua ratus juta);
2. Pengurus partai politik yang menerima sumbangan dari perseorangan dan atau perusahaan/badan usaha yang melebihi ketentuan sebagaimana diatur dalam Pasal 18, diancam dengan pidana paling banyak Rp. 500.000.000.- (lima ratus juta);
3. Setiap orang yang mempengaruhi atau memaksa sehingga seseorang dan atau perusahaan/badan

---

<sup>117</sup> *Ibid.*

usaha memberikan sumbangan kepada partai politik melebihi ketentuan sebagaimana diatur dalam Pasal 18, diancam dengan pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan dan atau pidana denda paling banyak Rp. 500.000.000.- (lima ratus juta rupiah);

4. Sumbangan yang diterima partai politik dari perseorangan dan atau perusahaan/badan usaha yang melebihi batas ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18, disita untuk negara;
5. Pengurus partai politik yang melakukan pelanggaran sebagaimana yang dimaksud pada Pasal 19 ayat (3) diancam dengan pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan dan atau pidana denda paling banyak Rp. 1.000.000.000.- (satu miliar rupiah);
6. Pengurus partai politik yang menggunakan partainya untuk melakukan kegiatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (5) dituntut berdasarkan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1999 tentang Perubahan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana yang berkaitan dengan Kejahatan terhadap Keamanan Negara dalam Pasal 107 huruf c, huruf d, dan huruf e, dan partainya dapat dibubarkan.

Dalam Penjelasan atas Pasal 28 UU No. 31 Tahun 2002 tersebut, diuraikan bahwa yang dimaksud dengan pengurus dalam Pasal 28 ayat (2), ayat (5), dan ayat (6) adalah pengurus partai politik yang melakukan tindakan pelanggaran sebagaimana dimaksud dalam pasal tersebut<sup>118</sup>.

---

<sup>118</sup> Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4251.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa tidak semua jenis pelanggaran yang diatur dalam Undang-Undang No. 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik diancam dengan sanksi pembubaran partai politik sebagaimana dimaksud oleh Pasal 20 huruf c UU No. 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik<sup>119</sup>. Jenis pelanggaran tersebut ada yang diancam dengan sanksi administratif dan ada yang diancam dengan sanksi pidana, tetapi tidak disebutkan adanya ancaman pembubaran partai politik sama sekali, kecuali yang berkaitan dengan tindakan pidana seperti yang diatur dalam Pasal 28 ayat (6) undang-undang ini.<sup>120</sup>

Memang ada ketentuan Pasal 27 ayat (2) yang mengatur "Pelanggaran terhadap ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) dikenai sanksi administratif berupa pembekuan sementara partai politik paling lama 1 (satu) tahun oleh pengadilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (1)". Yang dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) adalah larangan terhadap partai politik untuk:

- (a) melakukan kegiatan yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau peraturan perundang-undangan lainnya;
- (b) melakukan kegiatan yang membahayakan ketuhanan Negara Kesatuan Republik Indonesia; atau
- (c) melakukan kegiatan yang bertentangan dengan kebijakan pemerintah negara dalam memelihara persahabatan dengan negara lain

---

<sup>119</sup> Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 138.

<sup>120</sup> *Ibid.*

dalam rangka ikut memelihara ketertiban dan perdamaian dunia.

Sementara itu, yang diatur dalam Pasal 16 yang berisi ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) adalah ketentuan mengenai yurisdiksi pengadilannya. Dalam ayat (1) ditentukan, "*Perkara partai politik berkenaan dengan ketentuan undang-undang ini diajukan melalui pengadilan negeri*". Ayat (2), selanjutnya, berbunyi, "*Putusan pengadilan negeri adalah putusan tingkat pertama dan terakhir, dan hanya dapat diajukan kasasi kepada Mahkamah Agung*".<sup>121</sup> Sedangkan ayat (3)-nya menyatakan, "*Perkara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselesaikan oleh pengadilan negeri paling lama 60 (enam puluh) hari dan oleh Mahkamah Agung paling lama 30 (tiga puluh) hari.*"

Oleh karena itu, jika suatu partai politik sesuai hasil pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah c.q. Departemen Dalam Negeri ataupun Departemen Hukum dan HAM, diduga melakukan pelanggaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) UU No. 31 Tahun 2002<sup>122</sup>, maka partai politik tersebut pertama-tama diajukan oleh Pemerintah kepada Pengadilan Negeri untuk pembekuan sementara seperti yang dimaksud oleh Pasal 27 ayat (2).

Pembekuan itu adalah untuk 1 tahun sejak berlakunya pembekuan oleh pengadilan negeri. Jikalau pihak pemerintah ataupun partai politik yang bersangkutan tidak puas dengan putusan pengadilan negeri, maka perkara yang bersangkutan dapat diajukan kasasi langsung ke Mahkamah Agung. Jika putusan kasasi

---

<sup>121</sup> *Ibid.*

<sup>122</sup> *Ibid.*

Mahkamah Agung itu mengukuhkan pembekuan sementara, maka setelah itu barulah Pemerintah dapat mengajukan permohonan perkara ke Mahkamah Konstitusi untuk pembubaran partai politik yang bersangkutan.

Dengan demikian, dalam kasus seperti di atas, dapat dikatakan bahwa prosedur pembubaran partai politik sangat berbelit-belit. Untuk selebihnya, UU No. 31 Tahun 2002 ini memang tidak menentukan dengan jelas dan rinci dalam hal-hal apa saja partai politik dapat dituntut pembubarannya oleh Pemerintah kepada Mahkamah Konstitusi. Pasal 68 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi juga hanya menyatakan, "(1) Pemohon adalah Pemerintah; (2) Pemohon wajib menguraikan dengan jelas dalam permohonannya tentang ideologi, asas, tujuan, program, dan kegiatan partai politik yang bersangkutan, yang dianggap bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945"<sup>123</sup>. Dari ketentuan ini juga belum terlalu jelas jenis pelanggaran yang seperti apa yang dapat dijadikan dasar bagi Pemerintah untuk menuntut pembubaran suatu partai politik.

Namun, dapat ditafsirkan bahwa alat bukti surat yang dipakai untuk menilai permohonan yang diajukan oleh Pemerintah dalam hal ini adalah (i) anggaran dasar, dan (ii) anggaran rumah tangga, serta (iii) laporan kegiatan partai politik yang bersangkutan. Jika pada salah satu dari ketiganya ditemukan bukti adanya hal-hal yang bertentangan dengan UUD, maka Mahkamah Konstitusi dapat membubarkan partai politik yang ber-

---

<sup>123</sup> Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 98 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4316.

sangkutan dengan putusan yang bersifat final dan mengikat.

Di antara alasan yang dapat dipakai untuk menentukan apakah partai politik telah melakukan pelanggaran yang dengan itu ia dapat diancam tuntutan pembubaran, adalah apa yang diatur dalam Pasal 19 ayat (2) UU No. 31 Tahun 2002 sebagaimana telah diuraikan di atas. Oleh karena itu, dapat dikemukakan beberapa kemungkinan skenario yang dapat terjadi dengan pelanggaran yang dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) itu, yaitu:

1. melakukan kegiatan yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau peraturan perundang-undangan lainnya;
2. melakukan kegiatan yang membahayakan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
3. melakukan kegiatan yang bertentangan dengan kebijakan pemerintah negara dalam memelihara persahabatan dengan negara lain dalam rangka ikut memelihara ketertiban dan perdamaian dunia.

### **Skenario I**

Partai Politik A sesuai hasil pengawasan oleh Pemerintah c.q. Departemen Hukum dan HAM atau Departemen Dalam Negeri diketahui telah melakukan pelanggaran sebagaimana dimaksud di atas. Pemerintah c.q. Departemen Hukum dan HAM mengajukan gugatan kepada Pengadilan Negeri setempat untuk membekukan sementara Partai Politik A tersebut. Putusan pengadilan negeri harus sudah ditetapkan paling lama dalam 60 (enam puluh) hari. Jika putusan itu mengabulkan

permohonan Pemerintah, berarti partai politik tersebut dibekukan selama 1 tahun.

Jika partai politik yang bersangkutan tidak puas, ia mengajukan permohonan kasasi langsung ke Mahkamah Agung seperti yang sudah diuraikan di atas. Jika Mahkamah Agung mengukuhkan putusan pengadilan negeri, berarti status partai politik yang bersangkutan tetap dalam keadaan dibekukan. Putusan kasasi itu harus sudah ditetapkan paling lambat dalam 30 (tiga puluh) hari. Sesudah waktu  $60+30$  hari = 90 hari atau 3 bulan itulah, Pemerintah dapat mengajukan permohonan perkara ke Mahkamah Konstitusi guna memastikan pembubaran partai politik yang bersangkutan sebagai organisasi yang sah menurut hukum dan dilindungi oleh Undang-Undang Dasar 1945.

## **Skenario II**

Partai Politik B sesuai hasil pengawasan oleh Pemerintah c.q. Departemen Hukum dan HAM atau Departemen Dalam Negeri diketahui telah melakukan pelanggaran sebagaimana dimaksud di atas. Terhadap hal itu, Pemerintah dapat saja menilai bahwa daripada sekedar mengajukan pembekuan sementara, lebih baik langsung saja mengajukan tuntutan pembubaran atas partai politik yang bersangkutan kepada Mahkamah Konstitusi.

Karena tindakan pembekuan sementara untuk waktu 1 tahun itu sendiri sebenarnya memang dimaksudkan agar partai politik yang bersangkutan diberi kesempatan untuk memperbaiki diri. Jika pemerintah berpendapat bahwa partai politik yang bersangkutan tidak dapat lagi diharapkan untuk memperbaiki diri, tidaklah salah jika pemerintah mengajukan permohonan

langsung untuk pembubaran partai politik tersebut daripada menghabiskan waktu untuk menuntut pembekuan sementara secara berbelit-belit dan bertingkat-tingkat ke Pengadilan Negeri dan selanjutnya baru ke Mahkamah Agung.

### **Skenario III**

Partai Politik C sesuai hasil pengawasan oleh Pemerintah c.q. Departemen Hukum dan HAM atau Departemen Dalam Negeri diketahui telah melakukan pelanggaran sebagaimana dimaksud di atas. Pemerintah c.q. Departemen Hukum dan HAM mengajukan gugatan kepada Pengadilan Negeri setempat untuk membekukan sementara Partai Politik A tersebut. Dalam waktu 60 (enam puluh) hari, pengadilan negeri memutuskan membekukan partai yang bersangkutan, tapi oleh Mahkamah Agung hal itu dibatalkan karena partai politik yang bersangkutan dinilai tidak terbukti melanggar apa yang dituduhkan.

Jika Pemerintah tidak puas, maka Pemerintah dapat mengajukan permohonan tersendiri kepada Mahkamah Konstitusi. Peradilan di Mahkamah Konstitusi tidak boleh dianggap sebagai pengadilan banding atas putusan Mahkamah Agung. Tetapi, dapat terjadi bahwa putusan Mahkamah Konstitusi membuktikan pelanggaran yang dilakukan dan partai politik yang bersangkutan dibubarkan sebagaimana mestinya. Kasus seperti ini tentu makin memperkuat argumen bahwa daripada berbelit-belit mengajukan pembekuan sementara sesuai ketentuan Pasal 27 ayat (2) UU No. 31 Tahun 2002<sup>124</sup>, lebih mudah bagi pemerintah untuk

---

<sup>124</sup> Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 138 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4251.

langsung saja mengajukan permohonan pembubaran Partai Politik yang bersangkutan kepada Mahkamah Konstitusi.

Satu-satunya persoalan konstitusionalitas yang secara spesifik ditentukan tersendiri yang dapat dijadikan alasan pembubaran partai politik adalah pelanggaran terhadap larangan pada Pasal 19 ayat (5), yaitu bahwa "*Partai politik dilarang menganut, mengembangkan, dan menyebarkan ajaran atau paham Komunisme/Marxisme-Leninisme*" sebagaimana dimaksud dalam Ketetapan MPRS Nomor XXV/MPRS/1966<sup>125</sup>. Lagi pula dalam ketentuan mengenai sanksi dalam Pasal 26, Pasal 27, dan Pasal 28 UU No. 31 Tahun 2002, satu-satunya jenis pelanggaran yang diatur dalam Pasal 19 tersebut yang tidak ditentukan bentuk sanksinya dalam Pasal 26, 27, dan Pasal 28. Oleh karena itu, ada pula yang ditafsirkan bahwa pembentuk undang-undang memang mengarahkan pengertian mengenai sanksi atas pelanggaran terhadap larangan ideologis yang tercantum dalam Pasal 19 ayat (5) tersebut di atas, kepada tindakan pembubaran oleh Mahkamah Konstitusi.

Memang harus disadari bahwa ketika rancangan UU No. 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik dibahas di Dewan Perwakilan Rakyat, UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi<sup>126</sup> belum lagi disusun dan dibahas rancangannya. Artinya, organ Mahkamah Konstitusi sendiri ketika itu belum lagi terbentuk secara resmi. Karena itu, ketentuan mengenai teknis pem-

---

<sup>125</sup> Lihat Republik Indonesia, *Ketetapan MPRS/MPR 1960-2002*, Sekretariat Jenderal MPR-RI, Jakarta, 2002.

<sup>126</sup> Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 98 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4316.

bubaran partai politik itu sendiri belum dimuat dalam UU tentang Partai Politik. Sejauh mengenai soal ini, UU No. 31 Tahun 2002<sup>127</sup> tentang Partai Politik tersebut hanya menentukan dalam Pasal 20-nya bahwa partai politik bubar apabila (a) membubarkan diri atas keputusan sendiri, (b) menggabungkan diri dengan partai politik lain, atau (c) dibubarkan oleh Mahkamah Konstitusi.

Oleh sebab itu, meskipun UU No. 24 Tahun 2003<sup>128</sup> tentang Mahkamah Konstitusi belum jelas mengatur dan menentukan hukum materiil yang dapat dijadikan dasar atau alasan untuk pembubaran suatu partai politik, ketentuan larangan dalam Pasal 19 ayat (2) UU No. 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik<sup>129</sup>, yang berlaku untuk pembekuan sementara partai politik oleh pengadilan negeri dan Mahkamah Agung, dapat ditafsirkan berlaku pula untuk pembubaran partai politik oleh Mahkamah Konstitusi.

Di samping itu, pelanggaran terhadap larangan ideologis yang disebut dalam Pasal 19 ayat (5) kiranya juga dapat ditafsirkan menjadi alasan yuridis yang sah pula untuk mengajukan permohonan pembubaran partai politik kepada Mahkamah Konstitusi. Dengan demikian ada dua macam alasan yang dapat dipakai untuk pembubaran partai politik oleh Mahkamah Konstitusi. Pertama, penafsiran yang luas mencakup (i) pelanggaran larangan yang dapat dikenai ancaman pembekuan sementara selama 1 tahun oleh pengadilan negeri dan

---

<sup>127</sup> Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 138 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4251.

<sup>128</sup> Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 98 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4316.

<sup>129</sup> Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 138 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4251.

Mahkamah Agung, (ii) pelanggaran larangan terhadap Pasal 19 ayat (5) UU No. 31 Tahun 2002 yang terkait dengan larangan berdasarkan Ketetapan No. XXV/MPRS/1966<sup>130</sup>, dan (iii) pelanggaran terhadap ketentuan UU No. 27 Tahun 1999 tentang Perubahan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana yang berkaitan dengan Kejahatan terhadap Keamanan Negara dalam Pasal 107 huruf c, huruf d, dan huruf e.

Sementara itu, jika didekati melalui penafsiran yang sempit, alasan pembubaran partai politik itu hanya dikaitkan dengan pelanggaran (i) larangan yang ditentukan dalam Pasal 19 ayat (5) UU No. 31 Tahun 2002, dan (ii) dalam hal yang disebut pada Pasal 28 ayat (6) UU No. 31 Tahun 2002 tersebut. Pasal 19 ayat (5) menentukan, "Partai politik dilarang menganut, mengembangkan, dan menyebarkan ajaran atau paham Komunisme/Marxisme-Leninisme". Pasal 28 ayat (6) menyatakan, "Pengurus partai politik yang menggunakan partainya untuk melakukan kegiatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (5) dituntut berdasarkan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1999 tentang Perubahan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana yang berkaitan dengan Kejahatan terhadap Keamanan Negara dalam Pasal 107 huruf c, huruf d, dan huruf e, dan partainya dapat dibubarkan".

Tentu saja, untuk lebih jelasnya pengaturan mengenai hal ini, adalah lebih baik pula jika ketentuan mengenai alasan pembubaran partai politik itu dapat diperjelas dan diperinci dalam rangka perubahan UU

---

<sup>130</sup> Lihat Pasal 19 ayat (5) UU No. 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik yang berbunyi, "*Partai politik dilarang menganut, mengembangkan, dan menyebarkan ajaran Komunisme/Marxisme-Leninisme.*" Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 138 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4251.

No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi<sup>131</sup> di masa yang akan datang.

### C. ALASAN PEMBUBARAN PARTAI POLITIK

Seperti telah diuraikan di atas, alasan pembubaran partai politik belum diatur dengan jelas, baik dalam UU No. 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik maupun dalam UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Ketentuan yang jelas dan tegas menentukan alasan hukum bagi partai politik untuk dibubarkan hanya terdapat pada Pasal 28 ayat (6) UU No. 31 Tahun 2002 yang berbunyi, "*Pengurus partai politik yang menggunakan partainya untuk melakukan kegiatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (5) dituntut berdasarkan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1999<sup>132</sup> tentang Perubahan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana yang berkaitan dengan Kejahatan terhadap Keamanan Negara dalam Pasal 107 huruf c, huruf d, dan huruf e, dan partainya dapat dibubarkan.*"

Pasal 107c tersebut berbunyi, "*Barangsiapa yang secara melawan hukum di muka umum dengan lisan, tulisan dan atau melalui media apa pun, menyebarkan atau mengembangkan ajaran Komunisme/Marxisme-Leninisme yang berakibat*

---

<sup>131</sup> Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 98 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4316.

<sup>132</sup> Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 74 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3850.

*timbulnya kerusuhan dalam masyarakat, atau menimbulkan korban jiwa atau kerugian dalam masyarakat, atau menimbulkan korban jiwa atau kerugian harta benda, dipidana dengan pidana penjara paling lama 15 (lima belas) tahun."*

Selanjutnya, Pasal 107d tambahan tersebut atas Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) itu menyatakan, "*Barangsiapa yang secara melawan hukum di muka umum dengan lisan, tulisan dan atau melalui media apa pun, menyebarkan atau mengembangkan ajaran Komunisme/Marxisme-Leninisme dengan maksud mengubah atau mengganti Pancasila sebagai dasar negara, dipidana dengan pidana penjara paling lama 20 (dua puluh) tahun."*

Sementara itu, Pasal 107e-nya menyatakan, "*Di-pidana dengan pidana penjara paling lama 15 (lima belas) tahun:*

- a. *barangsiapa yang mendirikan organisasi yang diketahui atau pun diduga menganut ajaran Komunisme/Marxisme-Leninisme atau dalam segala bentuk dan perwujudannya; atau*
- b. *barangsiapa yang mengadakan hubungan dengan atau memberikan bantuan kepada organisasi, baik di dalam maupun di luar negeri, yang diketahuinya berasaskan ajaran Komunisme/Marxisme-Leninisme atau dalam segala bentuk dan perwujudannya dengan maksud mengubah dasar negara atau menggulingkan Pemerintah yang sah."*

Ketentuan-ketentuan tersebut pada pokoknya berkaitan sangat erat dengan ketentuan Pasal 19 ayat (5) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik yang berbunyi, "*Partai politik dilarang*

*menganut, mengembangkan, dan menyebarkan ajaran atau paham Komunisme/Marxisme-Leninisme*<sup>133</sup> seperti dimaksud oleh Ketetapan MPRS No. XXV/MPRS/1966<sup>134</sup>. Lagi pula, pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 19 ayat (1), (2), (3), dan (4) telah ditentukan dengan jelas bentuk-bentuk sanksinya dalam Bab XIII Pasal 26, Pasal 27, dan Pasal 28, serta instansi mana yang melakukan pengawasan terhadap hal-hal itu seperti diatur dalam Pasal 24 dan Pasal 25 UU No. 31 Tahun 2002 itu. Sedangkan bentuk sanksi atas pelanggaran terhadap Pasal 19 ayat (5) itu belum ditentukan dengan jelas dalam ketentuan Bab tentang Sanksi (Bab XIII) tersebut.

Ketentuan-ketentuan di atas pada pokoknya berkaitan erat dengan Pasal 19 ayat (5) yang berbunyi, "*Partai politik dilarang menganut, mengembangkan, dan menyebarkan ajaran atau paham Komunisme/Marxisme-Leninisme*"<sup>135</sup> sebagaimana dimaksud dalam Ketetapan MPR No. XXV/MPRS/1966<sup>136</sup>. Lagi pula, pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 19 ayat (1), (2), (3), dan (4) telah ditentukan dengan jelas bentuk-bentuk sanksinya dalam Bab XIII Pasal 26, Pasal 27, dan Pasal 28, serta instansi mana yang melakukan pengawasan terhadap hal-hal itu seperti diatur dalam Pasal 24 dan Pasal 25 UU No.31 Tahun 2002 itu. Sedangkan bentuk sanksi atas pelanggaran terhadap Pasal 19 ayat (5) itu belum ditentukan dengan jelas dalam ketentuan Bab tentang Sanksi (Bab XIII) tersebut.

---

<sup>133</sup> *Ibid.*

<sup>134</sup> Lihat Penjelasan Pasal 19 ayat (5) ini dalam Tambahan Lembaran Negara Nomor 4316. *Ibid.*

<sup>135</sup> *Ibid.*

<sup>136</sup> Lihat Penjelasan Pasal 19 ayat (5) ini dalam Tambahan Lembaran Negara Nomor 4316. *Ibid.*

Karena itu, dapat dikatakan bahwa yang dimaksudkan sebagai bentuk sanksi atas pelanggaran terhadap ketentuan larangan ideologis pada Pasal 19 ayat (5) itu tidak lain adalah apa yang ditentukan pada Pasal 28 ayat (6). Di sini, bentuk sanksinya dibagi dua. **Pertama**, pengurus partai politik yang bersangkutan dianggap melakukan tindak pidana seperti yang dimaksud dalam Pasal 107 huruf c, d, dan e Kitab Undang-Undang Hukum Pidana sebagaimana telah diubah dengan UU No.27 Tahun 1999; Kedua, partai politik yang bersangkutan dapat dibubarkan oleh Mahkamah Konstitusi seperti dimaksud pada Pasal 20 huruf c UU No. 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik.

Namun demikian, Pasal 68 ayat (2) UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi menentukan alasan yang lebih luas. Pasal 68 ayat (2) ini menentukan, "Pemohon wajib menguraikan dengan jelas dalam permohonannya tentang ideologi, asas, tujuan, program, dan kegiatan partai politik yang bersangkutan, yang dianggap bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945". Artinya, yang diperiksa oleh Mahkamah Konstitusi adalah apakah ada pelanggaran terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam (i) ideologi partai, (ii) asas partai, (iii) tujuan partai, (iv) program partai, dan (v) kegiatan partai politik yang bersangkutan.

Untuk membuktikan ada tidaknya pelanggaran, beberapa alat bukti yang sah tentu dapat dipakai untuk menilai. Di antara alat bukti penting yang dipakai untuk menilai konstitusionalitas ke-5 aspek tersebut adalah (a) berkas anggaran dasar, (b) berkas anggaran rumah tangga, (c) laporan-laporan serta surat-surat mengenai kegiatan partai politik yang bersangkutan, (d) saksi, (e) keterangan pihak-pihak, dan (f) alat bukti lainnya. Jika

dibandingkan dengan ketentuan mengenai alasan pembekuan sementara terhadap partai politik sebagaimana ditentukan dalam Pasal 27 ayat (2), yaitu terkait dengan pelanggaran terhadap Pasal 19 ayat (2).

Pasal 19 ayat (2) UU No. 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik mengatur alasan pembekuan sementara partai politik melalui mekanisme peradilan biasa, bukan oleh Mahkamah Konstitusi. Yang diancam untuk dibekukan sementara selama jangka waktu paling lama 1 (satu) tahun adalah partai politik yang dinilai oleh Pemerintah telah melakukan pelanggaran terhadap larangan melakukan: (i) kegiatan yang bertentangan dengan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau peraturan perundang-undangan lainnya; (ii) kegiatan yang membahayakan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI); atau (iii) kegiatan yang bertentangan dengan kebijakan pemerintah negara dalam memelihara persahabatan dengan negara lain dalam rangka ikut memelihara ketertiban dan perdamaian dunia.

Jika suatu tindakan pembekuan sementara dianggap sebagai proses yang dapat berlanjut dan berujung kepada tindakan pembubaran partai politik, maka dapat saja ketentuan mengenai alasan pembekuan sementara dalam Pasal 19 ayat (2) itu ditafsirkan berlaku juga untuk alasan hukum bagi tindakan pembubaran partai politik. Artinya, pembubaran partai politik dapat dilakukan apabila suatu partai politik terbukti melakukan (i) kegiatan yang bertentangan UUD 1945, (ii) kegiatan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di bawah UUD 1945, (iii) kegiatan yang membahayakan keutuhan NKRI, (iv) kegiatan yang bertentangan dengan kebijakan pemerintah dalam memelihara persahabatan dengan negara lain dalam rangka

ikut memelihara ketertiban dan perdamaian dunia. Jika demikian kesimpulannya, berarti alasan untuk pembubaran itu sangat luas cakupannya dan dapat ditafsirkan mencakup banyak sekali kemungkinan bentuk pelanggaran yang dapat dijadikan alasan mengajukan permohonan pembubaran partai politik.

Ketentuan yang luas itu sebelumnya juga dianut dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 yang telah dicabut dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002. Dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik, alasan pembekuan dan pembubaran ditentukan sama. Hal itu terlihat dalam rumusan Pasal 17 ayat (2)-nya yang berbunyi, "*Dengan kewenangan yang ada padanya, Mahkamah Agung Republik Indonesia dapat membekukan atau membubarkan suatu partai politik jika nyata-nyata melanggar Pasal 2, Pasal 3, Pasal 5, Pasal 9, dan Pasal 61 undang-undang ini*".

Dengan demikian, suatu partai politik dapat dibekukan atau dibubarkan karena alasan-alasan sebagai berikut:

1. terbukti tidak memenuhi persyaratan yang ditentukan oleh Pasal 2, yaitu<sup>137</sup>:
  - (1) dibentuk oleh sekurang-kurangnya 50 (lima puluh) orang warga negara Republik Indonesia yang telah berusia 21 (dua puluh satu) tahun;
  - (2) memenuhi 4 (empat) syarat, yaitu:
    - a. mencantumkan Pancasila sebagai asas dalam nggaran dasarnya;

---

<sup>137</sup> Pasal 2 UU No. 2 Tahun 1999, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 No. 22 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3809.

- b. asas atau ciri, aspirasi dan program partai politik tidak bertentangan dengan Pancasila;
  - c. keanggotaan partai bersifat terbuka untuk setiap warga negara Indonesia yang telah mempunyai hak pilih;
  - d. tidak menggunakan nama atau lambang yang sama dengan lambang negara asing, bendera Sang Merah Putih, bendera kebangsaan negara asing, gambar perorangan dan nama serta lambang partai lain yang telah ada.
2. terbukti membahayakan persatuan dan kesatuan nasional<sup>138</sup>;
  3. tujuan partai politik yang bersangkutan ternyata bukan bertujuan umum mewujudkan cita-cita bangsa Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pembukaan UUD 1945, dan mengembangkan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila dengan menjunjung tinggi kedaulatan takyat dalam NKRI, serta bertujuan khusus untuk memperjuangkan cita-cita para anggotanya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara<sup>139</sup>.
  4. terbukti tidak memenuhi kewajibannya untuk<sup>140</sup>:
    - a. memegang teguh serta mengamalkan Pancasila dan UUD 1945;
    - b. mempertahankan keutuhan NKRI;
    - c. memelihara persatuan dan kesatuan bangsa;
    - d. menyukseskan pembangunan nasional;

---

<sup>138</sup> Pasal 3 UU No. 2 Tahun 1999, *Ibid.*

<sup>139</sup> Sebagaimana yang dimaksudkan dalam Pasal 5 ayat (1) dan (2) UU No. 2 Tahun 1999, *Ibid.*

<sup>140</sup> Lihat Pasal 9 UU No. 2 Tahun 1999, *Ibid.*

- e. menyukseskan penyelenggaraan pemilihan umum secara demokratis, jujur, dan adil dengan mengadakan pemberian dan pemungutan suara secara langsung, umum, bebas, dan rahasia.
5. terbukti melanggar larangan yang dimaksud dalam Pasal 16<sup>141</sup>, yaitu bahwa partai politik tidak boleh:
- a. menganut, mengembangkan, menyebarkan ajaran atau paham Komunisme/Marxisme/Leninisme dan ajaran lain yang bertentangan dengan Pancasila;
  - b. menerima sumbangan dan atau bantuan dalam bentuk apa pun dari pihak asing, baik langsung maupun tidak langsung;
  - c. memberi sumbangan dan atau bantuan dalam bentuk apa pun kepada pihak asing baik langsung maupun tidak langsung, yang dapat merugikan kepentingan bangsa dan negara;
  - d. melakukan kegiatan yang bertentangan dengan kebijakan Pemerintah Republik Indonesia dalam memelihara persahabatan dengan negara lain.

Namun demikian, karena Undang-Undang No. 2 Tahun 1999 itu telah dicabut, maka ketentuan-ketentuan tersebut tidak dapat lagi dijadikan rujukan yang mengikat secara resmi. Oleh karena itu, untuk mengetahui alasan-alasan yang dapat dipakai bagi tindakan pembekuan ataupun pembubaran partai politik, kita harus berpegangan pada UU No. 31 Tahun 2002 yang meskipun tidak tegas menentukan mengenai hal ini, dapat ditafsirkan bahwa alasan pembekuan dan pembubaran partai itu memang berkaitan satu sama lain.

---

<sup>141</sup> Pasal 16, *Ibid.*

Apalagi, Pasal 68 ayat (2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi<sup>142</sup> secara terang tidak menafsirkan alasan pembubaran itu terbatas hanya pada pelanggaran ketentuan ideologis sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 19 ayat (5) UU No. 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik<sup>143</sup>.

Di berbagai negara, pembubaran partai politik memang diatur secara berbeda-beda sesuai dengan sistem politik yang dianut. Di Pakistan, misalnya, dalam *Article 15 Political Parties Act* tahun 2002 (Undang-Undang tentang Partai Politik Tahun 2002)<sup>144</sup>, ditentukan,

*“(1) Where the Federal Government is satisfied that a political party is a foreign-aided party or has been formed or is operating in a manner prejudice to the sovereignty or integrity of Pakistan or is indulging in terrorism, it shall make such declaration by a notification in the office Gazette. (2) Within fifteen days of making a declaration under clause (1), the Federal Government shall refer the matter to the Supreme Court whose decision on such reference shall be final. (3) Where the Supreme Court upholds the declaration made against a political party under clause (1), such party shall stand dissolved forthwith”.*

---

<sup>142</sup> UU No. 24 Tahun 2003, *op.cit.*

<sup>143</sup> Pasal 19 ayat (5) ini berbunyi *“Partai politik dilarang menganut, mengembangkan, dan menyebarkan ajaran atau paham Komunisme/Marxisme-Leninisme.”*, *op.cit.*

<sup>144</sup> *Chapter III Political Parties Act Tahun 2002*, Chief Executive's Order No.18 of 2002, <http://www.ptversus.com.pk/election2002/politicalparty-act.htm>, hal. 3.

Dari kutipan tersebut di atas, dapat diketahui bahwa dalam sistem hukum di Pakistan, jika suatu partai politik terbukti (i) merupakan partai politik yang dibantu pendanaan kegiatannya oleh kekuatan asing, atau (ii) terbukti bahwa proses pembentukan partai tersebut merugikan kedaulatan atau integritas wilayah negara, atau (iii) terbukti mengadakan kegiatan yang merugikan kedaulatan atau integritas wilayah negara, atau (iv) kegiatan partai politik tersebut terbukti terkait dengan kejahatan terorisme (*indulging in terrorism*).

Dalam laporan survei yang dilakukan oleh *European Commission for Democracy through Law* yang biasa disebut sebagai *Venice Commission*, mengenai pengaturan larangan dan tindakan pengawasan terhadap partai politik di 40 negara yang merespons pengisian 'questionnaire' yang diajukan<sup>145</sup>, diperoleh kesimpulan bahwa<sup>146</sup>:

1. Kegiatan partai politik dimana pun selalu dijamin atas dasar prinsip kebebasan berserikat (*party*)

---

<sup>145</sup> Ke-40 negara yang disurvei dan mengisi 'questionnaire' sebagaimana mestinya adalah: Albania, Argentina, Austria, Azerbaijan, Belarus, Belgia, Bosnia and Herzegovina, Bulgaria, Canada, Croatia, the Czech Republic, Denmark, Estonia, Finlandia, Perancis, Georgia, Jerman, Yunani, Hongaria, Irlandia, Italia, Jepang, Kyrghyzstan, Latvia, Liechtenstein, Lithuania, Moldova, Belanda, Norwegia, Polandia, Portugal, Romania, Russia, Slovakia, Spanyol, Slovenia, Swedia, Switzerland, Turki, Ukraina, Uruguay (lihat dokumen CDL-PP (98)2).

<sup>146</sup> European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), "*Guidelines on Prohibition and Dissolution of Political Parties and Analogous Measures*", adopted by the Venice Commission, at its 41st Plenary Session (Venice, 10-11 December, 1999), Strasbourg, 10 January 2000, CDL-INF(2000)1 Or.Eng., [http://www.venice.coe.int/docs/2000/CDL-INF\(2000\)001-e.html](http://www.venice.coe.int/docs/2000/CDL-INF(2000)001-e.html), 2004-06-28, hal. 2.

- activities everywhere are guaranteed by the principle of freedom of association);*
2. Secara umum terdapat kesamaan pandangan di semua negara bahwa terhadap partai politik yang tidak memenuhi ketentuan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku dapat dijatuhi sanksi berupa tindakan pelarangan/pembekuan atau pembubaran (*there is possibility to sanction political parties that do not respect a certain set of rules, through prohibition and dissolution of political parties, in a number of countries which answered the questionnaire);*
  3. Prosedur yang berkenaan dengan tindakan pembatasan terhadap kegiatan partai-partai politik itu menunjukkan besarnya kepedulian dan tanggungjawab para pejabat yang bewenang di negara-negara yang bersangkutan dalam menghormati prinsip-prinsip kebebasan berserikat (*the procedure regarding measures restricting the activities of the political parties show the authorities' concern to respect the principle of freedom of association).*

Artinya, tindakan pelarangan atau pembekuan kegiatan (*prohibition*), ataupun pembubaran (*dissolution*) partai politik, dikenal juga di banyak negara di dunia, baik di negara-negara yang baru mempraktekkan sistem demokrasi maupun negara-negara yang lebih dulu dari Indonesia. Dalam laporan itu, lebih lanjut dirumuskan pula *7 Guidelines on Prohibition of Political Parties and Analogous Measures*<sup>147</sup> sebagai berikut:

---

<sup>147</sup> *Ibid.*, hal. 3-4.

1. Negara harus mengakui bahwa setiap orang memiliki hak untuk berkumpul dan berserikat secara bebas dalam partai politik. Hak ini mencakup juga kebebasan orang untuk mengemukakan pandangan politik dan untuk menerima dan menyampaikan informasi tanpa rintangan oleh pejabat publik dan tanpa batasan. Persyaratan pendaftaran partai politik tidak dapat dianggap sebagai pelanggaran terhadap hak dimaksud<sup>148</sup>.
2. Setiap pembatasan terhadap kegiatan partai politik dalam menjalankan hak-hak dasar yang tersebut haruslah sejalan dengan ketentuan "*European Convention for the Protection of Human Rights*" dan perjanjian-perjanjian internasional lainnya, baik dalam kondisi normal maupun dalam kondisi yang darurat<sup>149</sup>.
3. Pelarangan atau pembubaran terhadap partai politik hanya dapat dibenarkan apabila partai politik yang bersangkutan memang terbukti (i) menyebarkan atau memperjuangkan penggunaan cara-cara kekerasan atau (ii) menggunakan kekerasan sebagai cara untuk menjatuhkan tatanan demokrasi konstitusional (*democratic consti-*

---

<sup>148</sup> "States should recognise that everyone has the right to associate freely in political parties. This right shall include freedom to hold political opinions and to receive and impart information without interference by a public authority and regardless of frontiers. The requirement to register political parties will not in itself be considered to be in violation of this right.", *Ibid.*

<sup>149</sup> "Any limitations to the exercise of the above-mentioned fundamental human rights through the activity of political parties shall be consistent with the relevant provisions of the *European Convention for the Protection of Human Rights and other international treaties*, in normal times as well as in cases of public emergencies.", *Ibid.*

*tutional order*), dengan mana partai politik tersebut mengabaikan hak-hak dan kebebasan yang dijamin dalam konstitusi. Jika suatu partai menyebarkan ide atau memperjuangkan perubahan damai atas Undang-Undang Dasar negaranya, maka hal itu tidak dapat dijadikan alasan yang cukup untuk menjatuhkan tindakan pelarangan atau pembubaran terhadap partai politik yang bersangkutan<sup>150</sup>.

4. Partai politik sebagai kesatuan institusi tidak dapat dimintai pertanggungjawaban atas tindakan atau perbuatan individu anggota atau individu pengurusnya yang tidak berwenang atau tidak diberi kewenangan untuk itu oleh partai politik bersangkutan, dalam kegiatan partai politik di lapangan hukum publik ataupun keperdataan<sup>151</sup>.
5. Pelarangan (*prohibition*) atau pembubaran (*dissolution*) atas partai politik, sebagai tindakan khusus yang mempunyai jangkauan yang sangat mendalam, haruslah dilakukan dengan pembatasan yang ketat. Sebelum mengajukan tuntutan pelarangan atau pembubaran kepada badan peradilan yang berwenang, instansi pemerintah atau organ negara lain yang berurusan dengan

---

<sup>150</sup> "Prohibition or enforced dissolution of political parties may only be justified in the case of parties which advocate the use of violence or use violence as a political means to overthrow the democratic constitutional order, thereby undermining the rights and freedoms guaranteed by the constitution. The fact alone that a party advocates a peaceful change of the Constitution should not be sufficient for its prohibition or dissolution.", *Ibid.*

<sup>151</sup> "A political party as a whole can not be held responsible for the individual behavior of its members not authorized by the party within the framework of political/public and party activities.", *Ibid.*

partai politik, dengan memperhatikan keadaan yang dihadapi oleh negara yang bersangkutan, harus lah sungguh-sungguh mengetahui (i) apakah keberadaan partai politik yang bersangkutan benar-benar menimbulkan ancaman (a) terhadap tatanan politik yang bebas dan demokratis atau (b) terhadap hak-hak individu, serta (ii) apakah memang tidak ada lagi tindakan lain yang lebih kurang radikalnya yang dapat menanggulangi atau mencegah ancaman dimaksud<sup>152</sup>.

6. Upaya hukum yang terarah pada tindakan pelanggaran atau pembubaran partai politik harus lah (a) merupakan hasil dari proses peradilan yang benar-benar menemukan bukti pelanggaran konstitusionalitas, dan (b) merupakan sesuatu yang menurut hakikatnya benar-benar tidak biasa, (c) serta sungguh-sungguh diputuskan berdasarkan prinsip kewajaran (*proporsionalitas*). Setiap tindakan semacam itu harus lah didasarkan atas bukti-bukti yang cukup bahwa partai politik yang bersangkutan secara institusional, bukan sekedar karena individu-individu tertentu dari pengurus partai politik itu yang berusaha mencapai tujuan-tujuan politik tertentu dengan menggunakan atau berusaha untuk menggunakan cara-cara yang tidak konstitusional<sup>153</sup>.

---

<sup>152</sup> "The prohibition or dissolution of political parties as a particularly far-reaching measure should be used with utmost restraint. Before asking the competent judicial body to prohibit or dissolve a party, governments or other state organs should assess, having regard to the situation of the country concerned, whether the party really represents a danger to the free and democratic political order or the rights of individuals and whether other, less radical measures could prevent the said danger.", *Ibid*.

<sup>153</sup> "Legal measures directed to the prohibition or legally enforced dissolution of political parties shall be a consequence of a judicial finding of

7. Tindakan pelarangan atau pembubaran partai politik haruslah diputuskan oleh Mahkamah Konstitusi atau badan peradilan lain yang berwenang melalui prosedur peradilan yang benar-benar memberikan segala jaminan akan “*due process of law*”, keterbukaan dan proses peradilan yang “*fair*” (*due process, openness, and a fair trial*)<sup>154</sup>.

Ketujuh “*Guidelines*” yang disusun oleh “*The Venice Commission*” tersebut dapat dinilai cukup realistis mengingat apa yang diatur dan dipraktekkan di berbagai negara yang disurvei oleh Komisi ini tidak sama sama lain. Baik pengaturan tentang persyaratan maupun ketentuan tentang sanksi yang dapat dikenakan terhadap partai politik yang melanggar, berbeda-beda satu dengan yang lain. Pertama, di negara-negara seperti Belgia, Yunani, dan Austria tidak dikenal adanya undang-undang yang mengatur ketentuan yang dapat mengarah pada pelarangan dan pembubaran partai sama sekali. UUD Yunani misalnya menentukan bahwa partai politik diharuskan untuk melayani dan mendukung berfungsinya sistem demokrasi, tetapi tidak ada sanksi yang ditentukan jika suatu partai politik sama sekali tidak memenuhi ketentuan itu. Di Austria, juga tidak ada undang-undang yang mengatur mengenai larangan terhadap partai politik, meskipun dalam praktek, pernah diadakan pelarangan atas munculnya

---

*unconstitutionality and shall be deemed as of an exceptional nature and governed by the principle of proportionality. Any such measure must be based on sufficient evidence that the party itself and not only individual members pursue political objectives using or preparing to use unconstitutional means.”, Ibid.*

<sup>154</sup> “*The prohibition or dissolution of a political party should be decided by the Constitutional Court or other appropriate judicial body in a procedure offering all quarantees of due process, openness, and a fair trial.”, Ibid.*

isu kontroversial kebangkitan kembali partai sosialis nasional yang dicap "*neo-facist*".

**Kedua**, di berbagai negara yang disurvei oleh "*The Venice Commission*", memang ada juga kelompok negara yang mengatur dalam berbagai peraturan perundang-undangannya mengenai tujuan dan kegiatan-kegiatan partai politik yang apabila dilanggar dapat dikenakan sanksi tertentu. Namun, seperti yang dikemukakan di atas, baik substansi persyaratan maupun bentuk sanksinya beragam dari satu negara ke negara yang lain, baik di negara yang sudah lama menerapkan sistem demokrasi ataupun yang baru menjadi demokrasi. Dalam hal ini ada 12 variasi yang tercatat dalam laporan "*The Venice Commission*" tersebut<sup>155</sup>.

Kedua belas variasi larangan atau persyaratan itu adalah (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-prinsip "*rule of law and democracy*"; kedaulatan rakyat, pluralisme, persamaan antar partai, pemisahan kekuasaan, dan independensi peradilan; (4) larangan partai ekstremis, seperti rasis, fasis, naziis, dan komunis; (5) partai yang menyebarkan, mengajarkan, atau memperjuangkan kebencian, kekerasan, atau diskriminasi juga dilarang dan diancam pembubaran; (6) partai yang melakukan kegiatan dengan cara-cara kekerasan yang anti-demokrasi; (7) partai yang mengancam eksistensi dan kemerdekaan negara, (8) partai yang mengancam integritas wilayah negara; (9) pembubaran partai politik yang menganjurkan keja-

---

<sup>155</sup> *Ibid.*, hal. 12-15.

hatan; (10) tidak boleh mengambil-alih kegiatan yang merupakan tugas negara; (11) larangan kegiatan di lingkungan tertentu, seperti tempat kerja atau lingkungan militer; (12) larangan kegiatan 'para-militer'.

**Ketiga**, beberapa negara tertentu yang menentukan pembatasan-pembatasan tertentu terhadap partai politik yang mencakup (1) pembatasan partai berdasarkan kebangsaan; (2) larangan partai politik ke-daerahan; (3) pembatasan partai berdasarkan agama; dan (4) pembatasan badan hukum tidak dapat menjadi anggota partai politik.

**Keempat**, kelompok negara yang menerapkan ketentuan pelarangan atau tindakan sejenis berdasarkan format atau bentuk organisasi partai politik (*the form of organisation of political party*). Di negeri-negara seperti Finlandia, Spanyol, Armenia, Czech, Slovakia, Albania, Portugis, dan Argentina diadakan pula persyaratan internal bahwa organisasi partai politik diharuskan bersifat demokratis.

Karena adanya keragaman pola pengaturan tersebut di atas, maka menurut laporan *The Venice Commission, a European standard* menjadi sulit dirumuskan<sup>156</sup>. Namun, *The Venice Commission* salah satunya menyimpulkan bahwa,

*"The fact that certain measures are lacking in many, if not most, of the states concerned leads us to conclude that they are not essential to the smooth functioning of democracy. Examples includes:*

- *registration of political parties: no registration is required, even as a formality. This does not mean, however,*

---

<sup>156</sup> *Ibid.*, hal. 17.

- that candidates for elective office do not have to meet certain formal requirements;*
- *sanctions, including prohibition and dissolution, against political parties which fail to abide by certain rules. This does not, of course, preclude the punishment of criminal behaviour by individuals in the context of political activities”.*

#### **D. PEMOHON PERKARA PEMBUBARAN PARPOL**

Pihak manakah yang dapat menuntut atau mengajukan permohonan perkara pembubaran partai politik? Dalam Pasal 68 ayat (1) UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi ditentukan dengan jelas bahwa pemohon untuk perkara pembubaran partai politik di Mahkamah Konstitusi adalah Pemerintah, yaitu jelasnya Pemerintah Pusat. Kewenangan Pemerintah untuk menjadi pemohon disini terkait dengan tanggungjawab Pemerintah untuk menjalankan Undang-Undang Dasar dan segala peraturan perundang-undangan yang berlaku, serta mengupayakan tegaknya UUD beserta segala peraturan perundang-undangan itu dengan sebaik-baiknya sesuai dengan hukum.

Karena itu, jika suatu partai politik dinilai oleh Pemerintah telah melanggar undang-undang dasar dan atau peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka adalah tanggungjawab pemerintah untuk mengambil inisiatif untuk pembubaran partai politik yang bersangkutan menurut prosedur hukum yang berlaku. Karena itu, memang wajar apabila pemerintah diberi kewenangan untuk mengajukan perkara pembubaran partai politik itu kepada Mahkamah Konstitusi.

Akan tetapi, yang menjadi masalah, jika sekiranya terjadi bahwa ternyata pemerintah sendiri melakukan tindakan yang di luar hukum, yaitu

membubarkan sendiri partai politik yang bersangkutan tanpa melalui proses peradilan di Mahkamah Konstitusi, apa yang mesti dilakukan oleh partai politik yang bersangkutan untuk melindungi dirinya dari tindakan sewenang-wenang pemerintah? Pasal 68 ayat (1) UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi jelas hanya menentukan pemerintah sebagai pemohon yang mempunyai *legal standing* untuk tampil di Mahkamah Konstitusi. Dapat dikatakan bahwa pengaturan yang demikian jelas bersifat timpang atau tidak seimbang antara kedudukan Pemerintah di satu pihak dengan partai politik di pihak yang lain.

Padahal, adalah mekanisme peradilan di Mahkamah Konstitusi itu justru dimaksudkan untuk melindungi prinsip kebebasan berserikat dan berkumpul (*freedom of peaceful assembly and association*) yang tegas dan jelas dijamin dalam undang-undang dasar. Mengapa justru partai politik menjadi lemah posisinya karena pengaturan mengenai pihak yang berhak menjadi pemohon dalam perkara pembubaran partai politik?

Jika pembubaran partai politik itu dilakukan dengan penerbitan keputusan yang bersifat '*beschikking*', seperti dengan Keputusan Presiden atau Keputusan Menteri, tentu dapat saja keputusan semacam itu digugat ke pengadilan tata usaha negara, dilanjutkan ke tingkat banding di Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, dan akhirnya ke Mahkamah Agung untuk kasasi. Namun, upaya hukum yang disediakan untuk kepentingan partai politik yang bersangkutan jelas berbelit-belit dan lebih panjang dibandingkan dengan upaya hukum yang disediakan untuk Pemerintah.

Dengan pola pengaturan yang demikian, dapat timbul anggapan bahwa proses peradilan pembubaran

partai politik itu bersifat *diskriminatif* dan tidak adil bagi partai politik. Undang-undang tentang partai politik memberlakukan norma hukum yang berisi *unequal treatment under the law*. Orang dapat mempersoalkan tidak adanya *equal opportunity* bagi pihak partai politik dan pemerintah dalam mempersoalkan pembubaran suatu partai politik yang dinilai melanggar norma konstitusi.

Dalam praktek dapat terjadi bahwa Pemerintah tidak menyatakan membubarkan partai politik, melainkan hanya membatalkan status badan hukum partai politik. Yang menjadi persoalan apakah tindakan pembubaran partai politik dan tindakan pembatalan status badan hukum partai merupakan tindakan yang secara hukum sama atau berbeda. Jika substansi keduanya sama, maka perbedaannya hanya pada istilah belaka. Jangan sampai Pemerintah menjadikan perbedaan istilah itu hanya sebagai tameng atau dalih untuk melakukan tindakan pembubaran suatu partai politik tanpa melalui proses peradilan di Mahkamah Konstitusi. Jika hal itu terjadi, Mahkamah Konstitusi harus tampil menjernihkan hal itu, sehingga prinsip kebebasan berserikat dan berkumpul secara damai (*freedom of peaceful assembly and association*) yang dijamin oleh UUD 1945 tidak dilanggar.

Justru mekanisme peradilan di Mahkamah Konstitusi dalam perkara pembubaran partai politik itu dimaksudkan untuk memberikan jaminan konstitusional agar kebebasan berserikat dan berkumpul dalam kehidupan kemasyarakatan dan kebangsaan tidak dilanggar oleh penguasa. Jika penguasa diberikan keleluasaan bermain dengan kata-kata dan berlindung di balik istilah-istilah yang dapat ditafsirkan menurut selera kekuasaan,

maka niscaya hukum hanya menjadi mulut, telinga, dan mata kekuasaan belaka.

Oleh karena itu, perlu dijamin adanya keseimbangan hak antara Pemerintah dan Partai Politik dalam beracara di muka hakim Mahkamah Konstitusi. Jika Pemerintah membubarkan suatu partai politik tanpa melalui proses peradilan di Mahkamah Konstitusi sebagaimana mestinya, maka partai politik yang dibubarkan itu dengan sendirinya dapat mengajukan permohonan perkara untuk melindungi dirinya dari tindakan sewenang-wenang dari Pemerintah yang melanggar hak dan kemerdekaan warga negara untuk berserikat dengan mendirikan partai politik.

Dalam praktek, misalnya, dapat saja timbul kasus sebagai berikut. Partai A dibubarkan oleh Pemerintah tanpa melalui proses peradilan di Mahkamah Konstitusi. Menurut prosedur yang seharusnya menurut undang-undang, Partai A dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara dengan cara menggugat keputusan tertulis yang ditetapkan oleh Pemerintah yang membatalkan pendaftaran partai politik yang bersangkutan sebagai badan hukum menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Terhadap kasus ini, dapat timbul kemungkinan sebagai berikut:

1. Partai Politik A dikalahkan oleh Pengadilan TUN, lalu mengajukan banding ke Pengadilan Tinggi TUN dikalahkan lagi, kemudian mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung dan sekali lagi dikalahkan. Jika pengurus Partai A itu tetap tidak dapat menerima pembubaran itu, maka satu-satunya upaya hukum yang secara rasional dapat dilakukan adalah mengajukan *constitutional complain* atas dasar argumen bahwa kebebasan

mereka untuk berserikat yang dijamin dalam Undang-Undang Dasar 1945 telah nyata-nyata dilanggar oleh penguasa.

2. Belajar dari pengalaman Partai Politik A, apabila kejadian serupa juga menimpa Partai Politik B, maka adalah wajar jika Partai Politik B sama sekali tidak berminat mengajukan gugatan terhadap keputusan Pemerintah kepada Pengadilan TUN. Misalnya, Partai B justru menerobos langsung mengajukan *constitutional complaint* karena alasan kebebasan mereka untuk berserikat yang dijamin dalam UUD 1945 telah dilanggar oleh Pemerintah.

Masalahnya adalah mekanisme *constitutional complaint* itu sendiri sama sekali belum diatur dalam UUD 1945. Karena itu, tergantung kepada Mahkamah Konstitusi untuk menafsirkan apa yang terkandung dalam UUD 1945 menyangkut soal *constitutional complaint* semacam itu. Banyak sekali kasus-kasus *constitutional complaint* yang terjadi di berbagai negara di dunia. Bahkan di beberapa negara, seperti di Jerman dan Austria, perkara terbanyak justru adalah perkara *constitutional complaint* yang nyata-nyata berkaitan dengan persoalan konstiusionalitas yang sangat dirasakan tidak adil dan telah merugikan hak-hak konstiusional warga negara. Kasus *constitutional complaint* atas ketidakadilan yang dialami partai politik sudah seharusnya memberikan kepada mereka hak untuk menjadi pemohon di Mahkamah Konstitusi dalam perkara yang menyangkut pembubaran eksistensi mereka sebagai partai politik yang dilindungi oleh prinsip konstiusional yang universal, yaitu *freedom of peaceful assembly and association*.

## E. LEMBAGA YANG MEMBUBARKAN PARPOL

Pasal 73 ayat (1) UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi menentukan, "Pelaksanaan putusan pembubaran partai politik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71, dilakukan dengan membatalkan pendaftaran pada Pemerintah". Sedangkan Pasal 47 menentukan, "Putusan Mahkamah Konstitusi memperoleh kekuatan hukum tetap sejak selesai diucapkan dalam Sidang Pleno terbuka untuk umum". Jika dipahami secara sederhana saja, ketentuan di atas menunjukkan bahwa putusan Mahkamah Konstitusi dalam perkara ini bersifat *deklaratoir* dengan menyatakan bahwa partai politik yang bersangkutan bubar atau dibubarkan sejak putusan itu diucapkan dalam Sidang Pleno terbuka. Dengan pembubaran itu berarti pendaftaran partai politik tersebut pada Pemerintah atau pendaftaran statusnya sebagai badan hukum dicabut. Dalam Pasal 73 ayat (1) itu tidak dikatakan "*oleh Pemerintah*", melainkan "*pada Pemerintah*". Artinya, Mahkamah Konstitusilah yang membubarkan partai politik dari statusnya sebagai badan hukum yang terdaftar pada Pemerintah.

Jika dibandingkan dengan ketentuan Undang-Undang No. 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik, ketentuan di atas jelas berbeda. Pasal 17 ayat (4) Undang-Undang No. 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik menentukan,

*"Pelaksanaan pembekuan atau pembubaran partai politik dilakukan setelah adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dengan mengumumkannya dalam*

*Berita Negara Republik Indonesia oleh Menteri  
Kehakiman Republik Indonesia”.*

Pembekuan dan pembubaran partai politik itu dilakukan oleh Menteri dengan cara mengumumkannya dalam Berita Negara berdasarkan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap. Dengan demikian, pengumuman dalam Berita Negara itu sendiri merupakan bentuk pelaksanaan atau bentuk eksekusi putusan pengadilan yang membekukan atau membubarkan partai politik yang bersangkutan. Artinya, bubarnya partai politik itu tidak terjadi sejak putusan pengadilan, melainkan sejak diumumkan dalam Berita Negara.

Menurut Pasal 22 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik yang menggantikan berlakunya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 tersebut di atas, “Pembubaran partai politik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 huruf a dan huruf b, dan penggabungan partai politik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21, diumumkan dalam Berita Negara oleh Departemen Kehakiman”. Pasal 20 undang-undang ini menentukan bahwa partai politik bubar apabila (a) membubarkan diri atas keputusan sendiri; (b) menggabungkan diri dengan partai politik lain; atau (c) dibubarkan oleh Mahkamah Konstitusi.

Yang disebut dalam Pasal 22 tersebut hanya huruf a dan huruf b, sedangkan huruf c mengenai pembubaran oleh Mahkamah Konstitusi tidak disebut sama sekali. Artinya, putusan pembubaran partai politik oleh Mahkamah Konstitusi tidak termasuk dalam tanggungjawab Departemen Kehakiman untuk mengumumkannya dalam Berita Negara sebagai tanda mulai berlakunya pembubaran tersebut. Mengapa demikian?

Sebenarnya, Pasal 73 ayat (2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi juga menentukan, "Putusan Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diumumkan oleh Pemerintah dalam Berita Negara Republik Indonesia dalam jangka waktu paling lambat 14 (empat belas) hari sejak putusan diterima". Artinya, Pemerintah juga bertanggungjawab untuk mengumumkan putusan Mahkamah Konstitusi tersebut dalam Berita Negara sebagaimana mestinya.

Namun, sesuai ketentuan Pasal 47 UU No. 24 Tahun 2003, "*Putusan Mahkamah Konstitusi memperoleh kekuatan hukum tetap sejak diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum*". Oleh karena itu, pengumuman oleh Pemerintah dalam Berita Negara hanya lah untuk kepentingan publikasi dan sosialisasi belaka yang tidak mempunyai akibat hukum. Artinya, daya ikat putusan pembubaran partai politik itu secara hukum tidak tergantung kepada tindakan eksekusi oleh Pemerintah dengan cara mengumumkannya dalam Berita Negara tersebut.

Sebaliknya, sesuai ketentuan Pasal 22 UU No. 31 Tahun 2002 tersebut di atas, pembubaran partai politik atas keputusan sendiri, penggabungan dengan partai lain, dan penggabungan partai politik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21, harus diumumkan dalam Berita Negara sebagai tanda mulai berlakunya pembubaran atau penggabungan itu untuk umum. Artinya, Berita Negara dalam hal ini bukan hanya sebagai media pengumuman biasa, tetapi menentukan saat mulai berlakunya untuk umum.

Dengan perkataan lain, yang membubarkan partai politik itu murni adalah Mahkamah Konstitusi,

sedangkan Pemerintah hanya bertindak sebagai administrasi yang mengumumkan atau yang memuat pengumuman mengenai putusan Mahkamah Konstitusi itu dalam Berita Negara sebagaimana mestinya. Sedangkan dalam hal-hal lainnya, yang membubarkan atau menggabungkan diri adalah partai politik itu sendiri, tetapi mulai berlakunya keputusan partai politik itu untuk umum baru terjadi setelah Pemerintah mengumumkannya secara resmi dalam Berita Negara.

## F. AKIBAT HUKUM PEMBUBARAN PARNAS

### 1. Akibat terhadap Hak dan Kewajiban Eksternal

Partai politik adalah badan hukum (*rechts-persoon*) yang menyangkut hak dan kewajiban tertentu yang secara resmi diakui dalam lalu lintas hukum. Selama keberadaannya sebagai badan hukum atau *rechts-persoon (legal person)*, organisasi partai politik yang bersangkutan tentu telah mempunyai ikatan atau keterikatan hukum dengan pihak-pihak lain yang juga berkedudukan sebagai subjek hukum yang sah.

Keterikatan atau ikatan hukum itu dapat berisi hak-hak yang telah, sedang ataupun masih harus ditagih, ataupun ikatan kewajiban yang sudah, sedang dan yang masih harus dilaksanakan oleh badan hukum partai politik bersangkutan. Karena itu, jika suatu badan hukum partai politik dibubarkan, maka sejak saat pembubaran tersebut, hubungan hak dan kewajibannya yang terkait dengan pihak lain, perlu ditentukan status hukumnya secara tersendiri pula.

Ikatan hukum dengan pihak lain itu dapat terjalin di lapangan keperdataan atau bersifat publik. Misalnya, partai mempunyai ikatan hutang piutang, sewa menyewa, ataupun jual beli barang tertentu dengan pihak lain. Jika partai dibubarkan, maka kewajiban membayar kepada pihak lain wajib ditunaikan, sedangkan hak partai politik yang ada pada orang lain, dapat ditagih sebagaimana mestinya.

Segala hak dan kewajiban yang timbul dalam hubungan-hubungan hukum tersebut harus disandang menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Jika partai terlibat utang, maka meskipun dibubarkan, kewajiban terhadap pihak ketiga itu tetap harus ditunaikan. Demikian pula hak-hak yang dapat ditagih, tetap dapat ditagih sehingga dapat diperhitungkan untuk mengurangi beban kewajiban yang harus ditunaikan terhadap pihak ketiga.

## **2. Akibat terhadap Jabatan Yang Terpilih**

Jabatan-jabatan publik atau jabatan negara yang diisi melalui pemilihan umum adalah (i) anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), (ii) anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD), (iii) anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi (DPRD Provinsi), (iv) anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota (DPRD Kab/Kota), dan (v) pasangan Presiden dan Wakil Presiden. Jika suatu partai yang mencalonkan para pejabat publik atau pejabat negara yang terpilih tersebut kemudian bubar atau dibubarkan, apakah status hukum mereka sebagai pejabat negara juga terganggu atau harus pula diberhentikan?

### **a. Presiden dan Wakil Presiden**

Dalam rangka pemilihan umum presiden dan wakil presiden, kedudukan partai politik adalah sebagai instansi yang mengajukan calon atau yang mencalonkan. Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 menentukan, "Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum". Namun demikian, status sebagai peserta pemilihan umum ada pada pasangan calon, bukan pada partai politik. Artinya, dalam proses pemilihan umum, partai politik hanya bertindak sebagai yang mencalonkan saja, sedangkan setelah resmi sebagai pasangan calon, pasangan calon

Presiden dan Wakil Presiden itu sendiri lah yang menjadi subjek hukum dalam proses selanjutnya.

Oleh sebab itu, jika kelak telah terpilih menjadi Presiden dan Wakil Presiden, tidak terdapat lagi hubungan hukum antara Presiden dan Wakil Presiden itu dengan partai politik yang bersangkutan. Dapat terjadi misalnya, orang yang dicalonkan sebagai calon Presiden dan kemudian memang berhasil menjadi Presiden itu adalah Ketua Umum dari partai politik yang bersangkutan. Akan tetapi, status sebagai calon Presiden ataupun kedudukan sebagai Presiden Republik Indonesia tidak terkait secara hukum dengan jabatan yang bersangkutan sebagai Ketua Umum Partai Politik. Bahkan dari sudut etika politik, berkembang pandangan yang sangat kuat dan bahkan telah menjadi tradisi yang luas di negara-negara modern bahwa seorang yang terpilih menjadi Presiden haruslah melepaskan jabatannya dari partai agar ia dapat bertindak adil untuk berkhidmat dalam tugas kenegaraan dengan tanpa membeda-bedakan orang berdasarkan kelompok atau partai.

Dengan demikian, walaupun partai politik tersebut bubar ataupun dibubarkan karena sesuatu dan lain hal, maka secara hukum, pembubaran tersebut tidak berakibat apa-apa terhadap kedudukan Presiden dan atau Wakil Presiden yang berasal dari partai bersangkutan, atau sebelumnya adalah orang yang dicalonkan menjadi Presiden/Wakil Presiden oleh partai yang bersangkutan. Artinya, pembubaran partai politik yang bersangkutan tidak boleh dijadikan alasan untuk mempersoalkan atau menjatuhkan Presiden dan atau Wakil Presiden dari jabatannya.

## b. Anggota DPD

Anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) adalah perseorangan yang dipilih melalui pemilihan umum. Dalam Pasal 20 ayat (4) UUD 1945 dinyatakan, "*Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan daerah adalah perseorangan*". Bahkan dipersyaratkan pula bahwa calon anggota DPD tidak boleh berasal dari pengurus atau anggota suatu partai politik untuk jangka waktu tertentu, sehingga para anggota DPD itu dapat dijamin benar-benar bukan orang partai lagi dan berjuang melalui Dewan Perwakilan Daerah benar-benar untuk kepentingan rakyat dari daerah yang mereka wakili, terlepas dari perbedaan-perbedaan berdasarkan kepentingan partai politik. Oleh karena itu, pembubaran suatu partai politik sudah tentu tidak ada kaitannya sama sekali dengan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD).

## c. Anggota DPR dan DPRD

Yang banyak menimbulkan persoalan justru Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) ataupun di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Dalam praktek, sering terjadi bahwa seorang anggota DPR atau DPRD dipecat dari keanggotaan partainya, tetapi pemecatan itu tidak otomatis berakibat terhadap statusnya sebagai anggota DPR atau DPRD. Ada pula kasus di mana suatu partai politik menyatakan bergabung dengan partai lain atau penggabungan fraksinya di DPR atau DPRD, tetapi sebagian anggotanya justru bergabung ke partai politik yang lain lagi, tidak mengikuti keputusan induk organisasinya.

Contoh kasus-kasus tersebut di atas menggambarkan betapa perubahan status pada induk orga-

nisasi partai politik tidak secara otomatis berakibat pada status hukum anggota DPR dan atau DPRD. Pengaturan mengenai soal ini juga tidak sama di satu negara dengan negara lain. Bahkan pengaturan mengenai soal ini dalam perkembangan hukum di Indonesia juga bersifat dinamis. Ada kalanya diatur sedemikian rupa sehingga peranan pimpinan partai politik sangat dominan yang dengan lembaga *'recalling'* dapat seenaknya memberhentikan dan mengganti anggotanya dari DPR ataupun DPRD. Tetapi, pada periode Dewan Perwakilan Rakyat 1999-2004 yang lalu, karena tidak adanya lembaga *'recalling'*, maka orang yang sudah dipecat dari partainya tetap tidak dapat diberhentikan dari keanggotaannya di DPR.

Namun demikian, dalam Pasal 20 ayat (3) UUD 1945, jelas dinyatakan, "*Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik*". Artinya, berbeda dari pemilihan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang bersifat per-orangan, maka peserta pemilu anggota DPR dan anggota DPRD jelas adalah partai politik. Karena itu, jika peserta pemilunya itu di kemudian hari dibubarkan, tentu ada pengaruhnya secara hukum terhadap status keanggotaan orang-orang yang terpilih menjadi anggota DPR dan atau DPRD dari partai politik yang bersangkutan.

### **3. Akibat terhadap Status Pengurus dan Anggota**

Apabila partai telah dibubarkan, apa pula akibatnya terhadap status hukum pribadi-pribadi mantan pengurus dan bekas anggota partai politik yang bersangkutan? Dalam kasus di Indonesia, misalnya, Partai Komunis Indonesia (PKI) pernah dibubarkan oleh Pengemban Amanat Supersemar pada tahun 1966, dan kemu-

dian dinyatakan sebagai organisasi terlarang berdasarkan Ketetapan MPRS No. XXV/MPRS/1966. Sejak itu, bekas anggotanya dan apalagi pengurusnya dikejar-kejar sebagai penjahat politik yang dibenci dan menjadi objek kemarahan dan balas dendam dimana-mana. Karena itu, status mereka seakan-akan tidak lagi diakui dalam pergaulan hukum publik yang normal. Mereka dilarang menduduki jabatan-jabatan administratif dalam pemerintahan dan dikucilkan dari pergaulan di tengah masyarakat.

Dalam keadaan demikian, hak dan kebebasan para bekas anggota partai yang telah dibubarkan tersebut untuk berserikat dan berkumpul, sekalipun secara damai, menjadi hilang sama sekali. Meskipun pembubaran partai itu sendiri sah menurut hukum dan konstitusi, tetapi akibatnya terhadap anggota partai yang belum tentu bersalah dapat dinilai tidak adil. Anggota partai yang tidak turut bersalah tentu harus tetap diberi kebebasan untuk berserikat dan berkumpul di luar konteks partai yang telah dibubarkan itu. Misalnya, bekas anggota partai terlarang itu tidak boleh dihalang-halangi untuk mendirikan partai politik lagi, asalkan memenuhi persyaratan, termasuk persyaratan ideologi sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Mahkamah Konstitusi Turki juga pernah membubarkan Partai Uni-Komunis Turki (*the United Communist Party of Turkey*)<sup>157</sup>. Pembubaran diputuskan

---

<sup>157</sup> Partai Uni-Komunis Turki atau yang dalam bahasa Turki disingkat dengan TBKP ini didirikan pada tanggal 4 Juni 1990, dipimpin oleh Nihat Sargin sebagai Ketua dan Nabi Yagci sebagai Sekretaris Jenderal. Pada hari ini yang sama, anggaran dasar dan rencana program partai diajukan kepada "Principal State Counsel" pada Mahkamah Agung Turki untuk pendaftaran. Tetapi dalam waktu hanya 10 hari, yaitu tanggal 14 Juni 1990, ketika TBKP

oleh Mahkamah Konstitusi pada tanggal 16 Juli 1991, yaitu 1 tahun 1 bulan setelah perkaranya didaftarkan<sup>158</sup>. Sebagai akibat pembubaran ini, *“the founders and managers of the party were banned from holding similar office in any other political body (Article 69 of the Constitution and Section 95(1) of Law no.2820...)”*<sup>159</sup>. Pembubaran ini oleh *European Court of Human Rights* dinyatakan melanggar Artikel 11 *European Convention on Human Rights* berdasarkan rapat permusyawaratan tertutup pada tanggal 26 dan 27 Januari 1998. Putusan dibacakan dalam Sidang Pleno terbuka untuk umum pada tanggal 30 Januari 1998 di Gedung *European Court of Human Rights*, Strasbourg<sup>160</sup>.

Sebelum kasus Partai Uni-Komunis, Turki juga pernah membubarkan partai politik sebelumnya yaitu *“Turkish Workers’ Party”* pada tanggal 16 Oktober 1981. Dalam penilaian *“the Principal State Counsel”*, *“the United Communist Party of Turkey”* tersebut di atas justru merupakan penjelmaan atau gabungan antara *“the Turkish Workers’ Party”* yang telah dibubarkan itu dengan *“the Turkish Communist Party”*<sup>161</sup>. Karena itu,

---

sedang mempersiapkan diri untuk ikut menjadi peserta pemilu, *“Principal State Counsel”* mengajukan permohonan kepada Mahkamah Konstitusi untuk membubarkan partai ini, semata-mata berdasarkan anggaran dasarnya dan rencana program yang baru disusun di atas kertas. Lihat *European Court of Human Rights, Judgement of the Case of United Communist Party of Turkey and Others versus Turkey*, (133/1996/752/951), <http://www.adalet.goversustr/aihm/communistpartycase.htm>, 3/31/2005, hal. 2-19.

<sup>158</sup> Pembubaran ini secara *ipso jure* diikuti oleh likuidasi partai dan pengalihan pemilikan asset ke Perbendaharaan Negara (*Treasury*), dan sesuai Law number 2820 seksi 107 (1) diumumkan dalam Berita Negara (*Official Gazette*) pada tanggal 28 Januari 1992.

<sup>159</sup> *European Court of Human Rights, op.cit.*, hal. 6.

<sup>160</sup> *Ibid.*, hal. 4 dan 19.

<sup>161</sup> *Ibid.*, hal. 6.

sejak awal, rencana pembentukan Partai Uni-Komunis itu sendiri memang telah dicurigai oleh Penguasa Turki.

Oleh karena itu, pembubaran suatu organisasi partai politik haruslah benar-benar dibedakan dari persoalan hukum yang menyangkut pertanggungjawaban pribadi orang per orang pengurus atau anggotanya. Hanya orang per orang yang sungguh-sungguh bertanggungjawab saja lah yang dapat dipersalahkan, sehingga beban hukuman tidak boleh dikenakan secara meluas dan semena-mena kepada semua orang yang tidak bersalah. Jikapun partai yang bersangkutan telah resmi dibubarkan, sangat tergantung kepada tingkat kesalahan partai itu yang menyebabkannya dibubarkan. Jika kesalahan itu hanya bersifat teknis tetapi demi hukum harus diterima sebagai alasan untuk membubarkan sesuatu partai politik, maka tidak lah adil untuk menghukum, misalnya, salah seorang Ketuanya untuk mendirikan lagi atau bergabung menjadi pengurus partai politik lain yang sah menurut hukum.

Pertanggungjawaban individual seorang pengurus atau anggota partai yang dibubarkan sangat tergantung kepada tingkat kesalahan yang bersangkutan yang telah dibuktikan secara patut melalui proses peradilan yang adil dan terbuka (*due process, open and fair trial*). Dengan demikian, jika partai politik dibubarkan, akibat hukum terhadap pribadi pengurus dan pribadi anggotanya tergantung kepada tingkat kesalahan yang bersangkutan menurut hukum dan pengadilan. Hak dan kebebasan mereka untuk berserikat dan berkumpul secara damai (*freedom of peaceful assembly and association*) harus tetap dilindungi sebagaimana mestinya sesuai jaminan konstitusional dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

#### **4. Akibat terhadap Hak dan Kewajiban Internal**

Sebagai badan hukum, partai politik tentu mempunyai norma aturan yang bersifat internal yang diatur dalam anggaran dasar dan anggaran rumah tangga yang mengatur hubungan hukum antar dan antara (i) institusi partai politik yang diwakili oleh pengurusnya yang berwenang dengan (ii) pribadi pengurus dan anggotanya sendiri, serta (iii) kekayaan yang dimilikinya sebagai badan hukum. Hubungan hukum di antara ketiganya dapat bersifat bertimbal balik atau sepihak, dan dapat pula antar tiga pihak atau antar dua pihak.

Jika timbul masalah antara pribadi pengurus dengan pribadi anggota, maka hal itu bukanlah masalah organisasi, melainkan masalah pribadi antar orang per orang. Tetapi jika masalah timbul antara pengurus yang secara resmi mewakili institusi dengan pribadi anggotanya, maka hal itu merupakan hubungan hukum antara institusi partai dengan anggota partai. Demikian pula dalam hal timbul persoalan hukum antara institusi partai politik dengan pribadi anggota menyangkut harta kekayaan badan hukum partai, maka hal itu juga termasuk permasalahan yang harus diselesaikan secara tersendiri apabila partai politik dibubarkan.

Bahkan seluruh kekayaan badan hukum partai itu, seperti berupa hak atas tanah dan bangunan sekretariat di seluruh Indonesia, harus diselesaikan dengan sebaik-baiknya. Jangan sampai harta kekayaan badan hukum partai tersebut dijarah menjadi milik pribadi pengurusnya di masing-masing daerah di seluruh Indonesia. Jika hal itu terjadi, maka peristiwa pembubaran Partai Politik dapat menimbulkan permasalahan yang

lebih luas lagi, yaitu menjadi ajang konflik dan perkelahian massal untuk memperebutkan 'harta warisan' yang tidak halal dan tidak sah.

## **5. Pengaturan mengenai Akibat Hukum Pembubaran**

Keempat macam akibat hukum yang timbul apabila partai politik dibubarkan seperti diuraikan di atas, memerlukan pengaturan yang jelas agar tidak menimbulkan masalah yang tidak dapat diselesaikan pada waktunya. Untuk hal-hal yang murni bersifat internal organisasi, maka pengaturannya harus dipastikan ada dalam anggaran dasar dan anggaran rumah tangga partai politik yang bersangkutan. Akan tetapi, untuk hal-hal yang berkaitan dengan pihak luar, harus dipastikan pengaturannya dalam undang-undang.

**Bagian Ketiga**



**KASUS-KASUS PEMBUBARAN  
PARPOL DI INDONESIA**



## A. MASA PENJAJAHAN BELANDA

Bangsa Indonesia mengenal partai politik sejak masa pra-kemerdekaan. Hal ini tidak terlepas dari adanya gejala modernisasi yang muncul di Eropa. Inggris adalah negara yang pertamakali memperkenalkan institusi partai politik yang kemudian menyebar ke seluruh Eropa dan Amerika Serikat. Pada akhir abad 19 dan awal abad 20 partai politik mulai menyentuh kawasan Asia, Afrika dan Amerika Latin.

Munculnya partai politik di Indonesia dapat dibaca sebagai dampak dari perubahan sosial, politik dan ekonomi di negeri Belanda maupun Hindia Belanda pada waktu itu. Titik tolak yang paling relevan dalam hal ini adalah adanya kebijakan politik etis yang diberlakukan oleh pemerintah kolonial Belanda. Aspek terpenting dari politik etis adalah diperkenalkannya sistem pendidikan modern (Barat) bagi putera-puteri Inlander. Tujuan pendidikan bukanlah untuk mencerdaskan kehidupan bangsa, melainkan hanya sekedar memenuhi tuntutan kebutuhan administrasi dan birokrasi kolonial pada tingkat rendahan, seperti *klerk* (juru tulis) atau dokter.<sup>162</sup>

Meskipun mempelajari ilmu politik ditabukan oleh pemerintah kolonial namun para pemuda terdidik dari kalangan Inlander sangat berminat untuk terlibat dalam gerakan-gerakan yang berorientasi politik. Munculnya gerakan-gerakan politik yang diprakarsai kaum muda terdidik pada penghujung abad 19 dan permulaan abad 20 telah menandai sebuah fase dalam sejarah bangsa Indonesia yang disebut dengan era kebangkitan nasional.

---

<sup>162</sup> Drs. Umaidi Radi, MA, *Strategi PPP, Suatu Studi tentang Kekuatan Politik Islam Tingkat Nasional*, Integrita Press, Jakarta, 1984, hal. 33-34.

kolonial Belanda mengizinkan tokoh-tokoh marxis Belanda seperti IIW Dekker, HJEM Sneevlit, P Bergsma dan A Baar mendirikan organisasi yang diberi nama ISDV (*Indische Sociaal Demokratsche Vereeniging/* Persatuan Sosial Demokrat Indonesia). Organisasi ini didukung dengan penerbitan surat kabar bernama *Het Vrije Woord* (Suara Kebebasan) sebagai alat propaganda.<sup>164</sup>

Untuk membesarkan organisasinya, tokoh terkemuka ISDV Sneevlit membangun jaringan kerja dengan beberapa organisasi lain seperti Sarekat Islam (SI), Insulinde dan VERSUSTP. Di antara tiga organisasi tersebut SI adalah organisasi massa yang paling banyak memiliki pengikut. Sneevlit yang cerdik tidak menyalakan kedekatannya dengan SI untuk lebih mengembangkan ISDV dengan cara membuat "blok di dalam" atau *block within* di dalam tubuh SI sejak 1916. Strategi ini dalam jangka panjang membawa keuntungan bagi ISDV terutama berkaitan dengan peluang propaganda penyebarluasan faham komunisme. Sneevlit berhasil meyakinkan ideologi komunis kepada beberapa kader SI seperti Semaun, Moeso, Alimin, Darsono, Sarjono, Mas Marco, Haji Misbach dll yang kemudian menyebarkan di lingkungan SI. Mereka menilai ideologi komunis lebih jelas dibanding SI. Infiltrasi ISDV ini didukung oleh karakter organisasi SI yang bersifat desentralistis sehingga pada akhirnya beberapa cabang SI lokal secara *de facto* berada dalam cengkeraman ISDVERSUS<sup>165</sup>

---

<sup>164</sup> HM Harminto AP, "Menelusuri Tragedi Nasional Berdarah, *Suara Merdeka* (30/9/2003).

<sup>165</sup> Michael C. Williams, *Arit dan Bulan Sabit: Pemberontakan Komunis 1926 di Banten*, Syarikat, Yogyakarta, 2003, hal. 13.

Masuknya ideologi komunis kedalam SI menyebabkan organisasi ini terpecah menjadi dua aliran yang biasa dibedakan dengan istilah SI Merah dan SI Putih. SI Merah berideologi komunis dan berbasis di Semarang, sedangkan SI Putih berideologi Islam dan berbasis di Yogyakarta.<sup>166</sup> Perpecahan ini mencapai puncaknya dengan tidak diakuinya Semarang sebagai cabang SI dalam kongres SI yang berlangsung pada Oktober 1921. Perpecahan ini menjadi awal keruntuhan SI karena massa di tingkat bawah lebih banyak terpengaruh pada propaganda SI Merah. Sisa-sisa pengikut SI Putih kemudian terhimpun dalam Partai Sarekat Islam (PSI).

Pada tahun 1918, pemerintah kolonial mengusir para pendiri ISDV dari Hindia Belanda karena serangkaian kegiatannya, terutama aksi-aksi pemogokan oleh VERSUSTP, yang dinilai merugikan pemerintah. Tetapi, meskipun para tokohnya dihilangkan dari peredaran, perjuangan ISDV beserta ideologinya tetap diteruskan dan dikembangkan oleh kader-kadernya. Pada tanggal 23 Mei 1920, kader-kader ISDV mendirikan partai politik secara resmi di Semarang dan atas usulan A Baar yang bermukim di Belanda nama ISDV diganti menjadi Perserikatan Komunis Hindia Belanda (PKH).<sup>167</sup> Tetapi pada tahun 1924 nama Perserikatan Komunis Hindia Belanda diganti menjadi Partai Komunis Indonesia (PKI).<sup>168</sup> Partai baru ini menjadi bagian dari jaringan komunis internasional (komintern) yang berpusat di Moskow.

---

<sup>166</sup> Lihat "Periode Pertama Partai Komunis Indonesia: 1914-1926, Sebuah Ringkasan", [www.marxist.com](http://www.marxist.com).

<sup>167</sup> HM Harminto Ap. *op.cit.*

<sup>168</sup> Irfan Anshory, "Asal Usul Nama Indonesia," [www.wisma-mas.com](http://www.wisma-mas.com).

Di bawah kepemimpinan Semaun, dalam waktu relatif singkat PKI memperoleh dukungan yang sangat luas. Mula-mula Semaun mengincar kelas pekerja di kota sebagai basis massa. Kepentingannya dalam pergerakan buruh mengejawantah dalam serangkaian aktivitas pemogokan yang kian meningkat. Puncaknya adalah aksi mogok pegawai pegadaian pada 1922 dan aksi mogok buruh kereta api 1923.

Setelah memperoleh basis dalam beberapa sektor di perkotaan, PKI kembali berkonsentrasi menggarap lapis bawah massa pedesaan. Pada Maret 1923 PKI menggelar semacam pertemuan istimewa di Bandung yang dihadiri oleh kader-kader SI Merah dari berbagai daerah. Melalui pertemuan ini PKI dapat merevitalisasi aktivitas partai di berbagai daerah, terutama di daerah-daerah sekitar Bandung.<sup>169</sup>

Revitalisasi aktivitas PKI di pedesaan ditandai dengan tumbuhnya kader-kader partai yang tersebar di seluruh tanah air. Propaganda mereka yang menjanjikan persamaan hak, persamaan untuk memperoleh kebutuhan material, begitu mudah diterima oleh masyarakat terutama dari kalangan buruh, petani dan nelayan yang rata-rata hidup dalam kemiskinan. Dengan modal dukungan dari mereka, pada November 1926 PKI melakukan pemberontakan di beberapa bagian Pulau Jawa dan pada Januari 1927 di pantai barat Sumatera.

Pemberontakan tersebut akhirnya dapat digagalkan oleh pemerintah kolonial Belanda. Kegagalan ini mengakibatkan bencana bagi PKI sendiri. Partai ini dibubarkan dan dinyatakan sebagai partai terlarang selama masa penjajahan Belanda. Para pemimpinya mel-

---

<sup>169</sup> Michael C. Williams, *op.cit.*, hal. 24.

rikan diri ke luar negeri. Sementara yang tertinggal sebagian dieksekusi mati dan sebagian lainnya dipenjarakan atau dibuang ke kamp tahanan di Digul, Papua.<sup>170</sup>

### 3. Pembubaran Partai Nasional Indonesia (PNI)

Gagalnya pemberontakan PKI memberikan pelajaran yang cukup berarti bagi usaha pergerakan kemerdekaan nasional Indonesia. Para tokoh pergerakan menjadi sadar akan kelemahan sebuah partai yang mengedepankan kekerasan untuk mencapai tujuan. Pengalaman PKI menunjukkan bahwa pemberontakan melalui revolusi fisik hanya akan berakhir sia-sia karena dengan mudah dapat ditumpas oleh pemerintah kolonial. Karena itu diperlukan sebuah partai politik dengan organisasi yang kuat dan disiplin, serta tidak menggunakan cara-cara kekerasan.

Atas usulan Hatta, Perhimpunan Indonesia (PI), sebuah organisasi pergerakan kemerdekaan yang ada di negeri Belanda merencanakan pembentukan sebuah partai nasionalis pengganti PKI di mana anggaran dasarnya meliputi program politik, sosial dan ekonomi yang luas. Partai baru itu rencananya akan diberi nama Partai Rakyat Nasional Indonesia dan deklarasi peresmian akan dilaksanakan pada 1927 melalui sebuah kongres nasional.

Rencana pembentukan partai ini coba diwujudkan oleh Sudjadi, wakil resmi PI di Indonesia. Kepada rekan-rekannya di Kelompok Studi Umum, Sudjadi menyatakan keinginannya membentuk Sarekat Rakyat Nasional Indonesia (SRNI). Partai baru ini akan

---

<sup>170</sup> Ong Hok Ham, "Di Negeri Komunis Pun Tak Dipercaya", *Jawa Pos* (17/4/2000).

diorganisir oleh alumni-alumni PI di Indonesia dan dikendalikan oleh Hatta dari negeri Belanda. Hal yang tidak diketahui Hatta adalah kenyataan bahwa sejak paro kedua 1926 di Indonesia sendiri sudah ada gerakan ke arah kesatuan nasional dan sedang mencari arah baru bagi arus utama gerakan kebangsaan. Gerakan kebangsaan tersebut terpusat dalam Kelompok Studi di Surabaya dan Bandung. Maka inisiatif pembentukan partai baru pun berpindah dari tangan Hatta di negeri Belanda ke suatu kelompok pemuda nasionalis yang tergabung dalam Kelompok Studi Umum.<sup>171</sup>

Pada tanggal 14 Juli 1927, Soekarno dan sebelas rekannya di Kelompok Studi Umum membahas rencana pendirian sebuah partai nasionalis baru yang tidak tergantung pada PI. Walaupun sebagian besar anggota Kelompok Studi Umum adalah alumni PI, namun mereka meyakini bahwa mereka lebih memahami situasi Indonesia daripada pengurus PI di negeri Belanda. Untuk itu mereka tidak memilih nama Partai Rakyat Nasional Indonesia ataupun Sarekat Rakyat Nasional Indonesia melainkan Perserikatan Nasional Indonesia (PNI) dengan mengangkat Soekarno sebagai ketuanya. Tujuan PNI tak lain meraih kemerdekaan bangsa Indonesia tanpa menggunakan cara-cara kekerasan.

Kekosongan yang timbul karena ditindasnya PKI pasca pemberontakan segera diisi dengan cepat oleh PNI pada pertengahan 1927 dan sesudahnya. Sebagai ketua PNI Soekarno sering berkeliling ke daerah Priangan untuk melakukan propaganda politik dan pengumpulan anggota baru. Soekarno juga menjadikan rumah pribaa-

---

<sup>171</sup> John Ingleson, *Perhimpunan Indonesia dan Pergerakan Kebangsaan*, Grafiti, Jakarta, 1993, hal. 57-65.

dunya sebagai tempat diskusi untuk merumuskan langkah-langkah propaganda.

Kondisi politik pada saat awal perkembangan PNI penuh dengan represi. Selain tokoh-tokoh PKI diburu, sejumlah tokoh kunci PI di Belanda ditangkapi dengan tuduhan berafiliasi dengan komintern. PNI memprotes tindakan penangkapan itu dan melakukan aksi pengumpulan dana untuk dikirimkan kepada mereka yang ditahan di negeri Belanda. Menurut PNI, tuduhan bahwa para aktivis PI telah berkomplot dengan Moskow untuk menjatuhkan pemerintahan Hindia Belanda sama sekali tidak berdasar. Isu yang diambil PNI ini memberi dampak positif bagi perkembangan partai yang sedang mencari dukungan.

Upaya PNI mencari dukungan dimanifestasikan melalui kerjasama antar partai. Dalam suatu kesempatan Soekarno mendesak PSI dan sejumlah pergerakan lain untuk membentuk front persatuan bersama. Gagasan ini terwujud pada 17 Desember 1927 dengan dibentuknya Permufakatan Perhimpunan-perhimpunan Politik Kebangsaan Indonesia (PPPKI). Front ini beranggotakan PNI, PSI, Budi Utomo, Pasundan, Sarekat Sumatera, Kaum Betawi, Indonesische Studieclub, Sarekat Madura, Perserikatan Celebes dan Tirtayasa. Dalam perkembangannya, PPPKI menjadi beking politik bagi PNI dalam menjalankan program-programnya.

Pada kongres PNI yang berlangsung di Surabaya tanggal 27-30 Mei 1928, nama Perserikatan Nasional Indonesia diubah menjadi Partai Nasional Indonesia. Dalam kongres itu pula PNI merancang program kerja yang berorientasi pada peningkatan kehidupan sosial-ekonomi kaum pribumi. Sejak itu, PNI dengan gencar

mengkritik kebijakan politik-ekonomi pemerintah kolonial yang menghisap dan memeras.

Berkat retorika dan artikel-artikel Soekarno yang agitatif, PNI dengan cepat memperoleh dukungan dari masyarakat luas. Pada tahun 1929 PNI sudah memiliki 9 cabang yang tersebar di berbagai panjuru tanah air. Dukungan massa yang terus mengalir membuat Soekarno makin berani mengambil sikap konfrontatif terhadap pemerintah. Hal ini berakibat pada seringnya rapat terbuka PNI dibubarkan, dilarang, atau sekurangnya panitia rapat ditangkap untuk diinterogasi oleh aparat keamanan.

Pendekatan radikal Soekarno dalam memimpin PNI mengundang kecemasan baik dari kalangan PNI sendiri maupun pihak luar yang bersimpati pada PNI. Apalagi desas desus bahwa Soekarno sudah masuk dalam daftar hitam pemerintah kolonial semakin santer terdengar. Pengurus PNI cabang Surabaya menyarankan supaya Soekarno mengundurkan diri untuk sementara. Tjipto Mangoenkoesoemo yang berada di pembungan di daerah Banda mendesak Soekarno supaya bersikap moderat atau paling tidak menyiapkan seorang deputi yang siap menggantikannya jika sewaktu-waktu terjadi penangkapan terhadap dirinya. Sementara Hatta yang juga mengetahui rencana penangkapan Soekarno menawari pemimpin PNI itu biaya untuk studi ke luar negeri.

Sejumlah saran tersebut tidak digubris oleh Soekarno. Bahkan sebaliknya, dalam kongres PNI kedua ia menggariskan peningkatan agitasi dan aksi politik bagi PNI untuk mendapatkan dukungan massa yang lebih luas. Kebijakan ini bertujuan untuk meningkatkan teka-

nan terhadap pemerintah kolonial supaya bersedia memberi konsesi.

Tetapi apa yang terjadi kemudian sangat bertolak belakang dengan harapan Soekarno. Seiring dengan meningkatnya agitasi Soekarno, pemerintah kolonial semakin bertindak represif terhadap PNI. Mula-mula, pada Oktober 1929, pemerintah kolonial melarang seluruh anggota militer berikut keluarga dan pembantunya menjadi anggota PNI. Selanjutnya, pada tanggal 29 Desember 1929, terjadi penangkapan besar-besaran terhadap anggota PNI. Soekarno sendiri tertangkap di rumah Mr. Soejoedi di Yogyakarta. Dalam Maklumat Pengurus Besar PNI yang ditandatangani Mr. Soejoedi dan Ir. Anwari 9 Januari 1930 dinyatakan bahwa seluruh pengurus PNI cabang Pekalongan dan hampir semua pengurus cabang Bandung ditahan oleh aparat keamanan.

Peristiwa penangkapan Soekarno dan para pemimpin PNI lainnya berdampak besar pada kemerosotan gerakan perjuangan kemerdekaan. PPPKI mengalami perpecahan yang berbuntut pada keluarnya PSII (sejak Januari 1929 PSI berubah nama menjadi PSII/Partai Sarekat Islam Indonesia) dari keanggotaan. PNI sendiri akhirnya dibubarkan oleh ketuanya Mr. Sartono pada 11 November 1930. Sebagai gantinya lalu didirikanlah Partai Indonesia (Partindo) pada 1 Mei 1931.<sup>172</sup>

---

<sup>172</sup> Bob Hering, *Soekarno, Bapak Indonesia Merdeka* (Jilid I), Hasta Mitra, Jakarta, 2003, hal. 149-226.

## B. MASA PENDUDUKAN JEPANG

Jepang menduduki Indonesia pada Maret 1942. Di bawah pemerintahan Jepang telah terjadi perubahan mendasar dan drastis dalam kehidupan sosial politik bangsa Indonesia. Langkah pertama yang ditempuh Jepang adalah melarang adanya aktivitas politik di tengah-tengah masyarakat. Tepatnya pada 20 November 1942 semua kegiatan politik, termasuk rapat-rapat yang membicarakan organisasi dan struktur pemerintahan dilarang dengan keras. Sejak itu partai-partai politik yang ada di Indonesias tiarap. Sebagai gantinya, Jepang mendirikan berbagai organisasi massa semi militer melalui kerjasama dengan tokoh-tokoh baik dari kalangan Islam maupun nasionalis. Sementara kaum priyayi yang sebelumnya sangat diperhitungkan oleh Belanda sama sekali tidak pernah dilibatkan oleh Jepang.

Perubahan mendasar dalam peta politik adalah meningkatnya partisipasi kelompok Islam dibanding nasionalis. Jika pada masa pemerintah kolonial Belanda tokoh-tokoh nasionalis selalu menjadi juru bicara gerakan nasional Indonesia, maka pada masa pendudukan Jepang peran itu digantikan oleh tokoh-tokoh Islam. Beberapa organisasi massa keagamaan yang tidak menonjolkan kegiatan politik seperti Nahdlatul Ulama, Muhammadiyah, Persyarikatan Ulama dan Persatuan Umat Islam diakui keberadaanya.

Perhatian lebih Jepang kepada kalangan Islam ini disebabkan oleh adanya ikatan kesetiaan kaum petani di pedesaan yang telah berabad-abad pada pemimpin Islam. Dalam hal ini Jepang mengharapkan dukungan yang luas dari rakyat Indonesia menyusul menurunnya

kekuatan dan kedudukan Jepang berhadapan dengan pihak Sekutu dalam Perang Dunia II.

Untuk itu Jepang lebih bersedia memberikan konsesi-konsesi kepada kalangan Islam daripada nasionalis. Konsesi paling besar yang diberikan Jepang pada kalangan Islam adalah dihidupkannya kembali Majelis Islam A'la Indonesia (MIAI) pada September 1942. Setahun kemudian, persisnya pada penghujung tahun 1943, federasi ini diubah menjadi Majelis Sjuro Muslimin Indonesia (Masjumi) dan dibiarkan hidup sampai akhir pendudukan Jepang.<sup>173</sup>

---

<sup>173</sup> Drs. Umaid Radi, MA, *op.cit.*, hal. 39-41.

## C. MASA PEMERINTAHAN SOEKARNO

### Pembubaran Partai Masjumi dan PSI

Setelah Bangsa Indonesia memperoleh kemerdekaan, partai-partai politik yang sebelumnya dibekukan oleh pemerintah Jepang dibangkitkan kembali melalui Maklumat Pemerintah 3 November 1945. Maklumat tersebut disambut dengan antusias oleh tokoh-tokoh politik. Kegairahan ini tidak terbatas pada kalangan tokoh yang memiliki pengalaman mengelola partai politik pada masa sebelum kemerdekaan, tetapi tokoh-tokoh yang belum berpengalaman juga turut mendirikan partai. Terdapat sekitar 40 partai politik berdiri dan masing-masing berusaha untuk berpartisipasi dalam percaturan politik nasional.

Euforia partai politik ini sempat teredam oleh suasana perang melawan Belanda dan Sekutu yang ingin kembali menguasai Indonesia. Setelah Belanda dan Sekutu hengkang dari Indonesia, pada akhir 1949 negara Indonesia memilih sistem pemerintahan parlementer. Parlemen pertama adalah sebuah majelis dengan unsur-unsur yang sangat beragam. Parlemen ini beranggotakan wakil-wakil daerah, anggota Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP), dan anggota-anggota yang ditunjuk oleh Presiden Soekarno berdasarkan perkiraan kekuatan partai politik. Terdapat beberapa partai politik mendapat kursi dengan jumlah cukup signifikan karena klaim massa yang cukup besar dari para pimpinannya.<sup>174</sup>

---

<sup>174</sup> Pada 1952, dalam parlemen yang beranggotakan 222 orang, terdapat 48 wakil Masjumi, 36 wakil PNI, 16 wakil PKI, dan 15 wakil PSI. Lihat R. William Liddle, *Partisipasi dan Partai Politik Indonesia pada Awal Orde Baru*, Grafiti, Jakarta, 1992, hal. 176.

Dengan ditunjuknya perwakilan partai politik di parlemen maka terbukalah suatu era di mana partai-partai politik dapat berkiprah. Banyaknya partai politik pada gilirannya harus berbuah perseteruan satu sama lain akibat persaingan ideologi dan perebutan pengaruh di tingkat pengambilan kebijakan. Perseteruan dengan latar belakang non ideologis seringkali mengerucut pada persekutuan strategis partai-partai besar. Biasanya, Masjumi bersekutu dengan Partai Sosialis Indonesia (PSI), sedangkan PNI bersekutu dengan PKI.<sup>175</sup>

Bahkan perseteruan itu tidak jarang terjadi di dalam tubuh partai sendiri di mana masing-masing unsur berebutan untuk mendominasi sehingga pada akhirnya terjadi perpecahan internal. Masjumi dan PSI adalah contoh partai yang mengalami perpecahan internal cukup parah. Di bawah kepemimpinan M. Natsir, Masjumi yang sejak masa pendudukan Jepang dikenal sebagai partai yang merepresentasikan kepentingan umat Islam harus kehilangan massa dengan jumlah cukup signifikan setelah unsur NU memisahkan diri dan menjadi partai tersendiri. Sementara di tubuh PSI yang dipimpin Sutan Sjahrir terdapat sempalan yang biasa disebut PSI sayap kiri karena menggunakan ideologi komunisme.

Meskipun partai politik satu sama lain terlibat perseteruan yang sengit namun ketika berhadapan dengan campur tangan TNI dalam politik mereka tampak kompak. Hal ini bisa dilihat dari hebatnya konflik antara parlemen yang mencerminkan kepentingan partai-partai politik dengan kelompok militer angkatan darat. Ujung dari konflik antara parlemen dan TNI tersebut adalah

---

<sup>175</sup> *Ibid.*, hal. 179.

adanya tekanan TNI terhadap Presiden Soekarno yang dikenal dengan istilah Peristiwa 17 Oktober 1952 di mana TNI menghendaki supaya pemilu segera dilaksanakan.<sup>176</sup> Pemilu pertama dilaksanakan pada 1955 dan menampilkan empat besar partai politik yang mendapat dukungan suara cukup banyak dari masyarakat. Posisi pertama diraih oleh PNI dengan 22,3 persen suara, disusul oleh Masjumi dengan 20,9 persen suara, NU dengan 18,4 persen suara dan PKI dengan 16,4 persen suara.

Posisi Masjumi pada urutan kedua menunjukkan bahwa partai ini masih memiliki pengaruh kuat di tengah-tengah masyarakat, khususnya pemeluk agama Islam, setelah unsur NU melepaskan diri. Sebagai partai yang mengklaim umat Islam sebagai konstituennya, Masjumi ditopang oleh berbagai ormas Islam yang ada di Indonesia. Meskipun cukup banyak unsur di dalamnya, Masjumi memiliki alat perekat yang dapat diandalkan berupa cita-cita terumuskannya konstitusi negara berdasarkan syariat Islam.

Sementara PSI yang sebelumnya diperkirakan memiliki banyak pendukung dan diberi jatah sebanyak 15 kursi di parlemen ternyata hanya berhasil mengumpulkan 2 persen suara atau 5 kursi di parlemen.

---

<sup>176</sup> Peristiwa 17 Oktober 1952 adalah sebuah aksi demonstrasi yang melibatkan sekitar 5000 massa di gedung parlemen dan istana presiden. Massa menuntut pembubaran parlemen dan pelaksanaan pemilu. Peristiwa ini terjadi sehari setelah diterimanya mosi PNI, PSII dan NU yang menuntut peninjauan kembali kepemimpinan dan organisasi Kementerian Pertahanan dan Angkatan Perang Republik Indonesia. Lihat Daniel Dhakidae, "Pemilihan Umum di Indonesia, Saksi Pasang Naik dan Surut Partai Politik", *Prisma* No. 9, September 1981.

Hasil Pemilu 1955 mencerminkan secara jelas bahwa PSI tidak begitu akrab dengan masyarakat. Tokoh-tokoh PSI yang kebanyakan direkrut dari kalangan intelektual enggan menerapkan strategi pengerahan massa layaknya partai-partai lain. PSI memandang bahwa massa yang masih tradisional dan kurang berpendidikan sangat mudah menjadi kekuatan destruktif di tengah-tengah masyarakat. Karena itu PSI lebih menekankan pada pendidikan untuk mencetak "kader-kader sosialis sejati" yang mampu menepis segala bujukan komunisme totaliter di satu sisi dan warisan feodalisme masyarakat tani di sisi lain.<sup>177</sup>

Pemilu 1955, selain memilih anggota parlemen juga memilih anggota Dewan Konstituante yang bertugas merumuskan undang-undang dasar negara. Dalam pelaksanaannya para anggota Dewan Konstituante tak kunjung selesai merumuskan konstitusi negara karena terjebak dalam perdebatan yang berlarut-larut. Perdebatan yang dilatarbelakangi konflik antar partai politik ini lama kelamaan menyebabkan situasi politik nasional tidak stabil. Pada Oktober 1956 Presiden Soekarno mengecam maklumat pemerintah yang membuka jalan bagi pembentukan partai-partai. Maklumat itu sendiri ditandatangani oleh Hatta pada saat Soekarno sedang melakukan kunjungan luar negeri.<sup>178</sup>

Soekarno menyatakan bahwa partai politik tidak beda dengan penyakit. Bahkan, menurutnya, penyakit partai politik lebih parah dari sekedar fanatisme kesukuan dan kedaerahan sehingga menyebabkan satu sama lain cakar-cakaran. Soekarno menyarankan kepada

---

<sup>177</sup> R. William Liddle, *op.cit.*, hal. 87.

<sup>178</sup> Deliar Noor, *Partai Islam di Pentas Nasional 1945-1965*, Grafiti, Jakarta, 1987, hal. 351.

para pemimpin partai supaya berunding dan memutuskan secara bersama untuk mengubur partai-partai. Tetapi dari sekian banyak partai yang ada tak satu pun bersedia dikubur.<sup>179</sup>

Pada tahun 1957 dan seterusnya semakin tampak bahwa pergolakan politik yang sulit dikejang membawa Indonesia ke dalam impasse yang serius. Hal ini tercermin dari seringnya kabinet-kabinet hasil koalisi partai mengalami pembubaran, maraknya politisasi penduduk sebagai akibat lanjutan dari persaingan partai-partai sebelum Pemilu 1955, dan terutama menjamurnya kekuatan rakyat kedalam politik etnisitas dan sentrifugalisme. Realitas politik ini kemudian memunculkan gagasan restrukturisasi yang memungkinkan presiden turut campur dalam urusan pemerintahan. Presiden Soekarno bermaksud membentuk suatu Dewan Nasional yang anggota-anggotanya ditunjuk oleh presiden dan bertanggungjawab kepada presiden.<sup>180</sup>

Ketika gagasan restrukturisasi yang dikemas dengan sebutan "Konsepsi Presiden" itu disosialisasikan kepada para pemimpin partai ternyata mendapat penolakan dari sejumlah partai yang tergabung dalam Liga Demokrasi<sup>181</sup>, termasuk Masjumi dan PSI. Para pimpinan Masjumi menyatakan bahwa penghapusan kesulitan-kesulitan hendaknya tidak dicari dengan mengganti struktur pemerintahan karena pokok masalahnya

---

<sup>179</sup> Drs. M. Rusli Karim, *Perjalanan Partai Politik di Indonesia, Sebuah Potret Pasang Surut*, Rajawali, Jakarta, 1983, hal. 140.

<sup>180</sup> Drs. M. Rusli Karim, *op.cit.*, hal. 138.

<sup>181</sup> Liga Demokrasi beranggotakan Masjumi, NU, PSII, PSI, Partai Katolik, Partai Protestan dan PRI. Lihat BJ Boland, *Pergumulan Islam di Indonesia*, Grafiti Press, Jakarta, 1985, hal. 107.

adalah bagaimana mengembalikan kepercayaan rakyat pada pemerintah.<sup>182</sup>

Sekalipun banyak mendapat menolakan Soekarno tetap menyosialisasikan gagasan restrukturisasinya dalam setiap kesempatan. Pada April 1957 Soekarno atas nama Penguasa Perang Tertinggi menyatakan negara dalam keadaan darurat perang dan memaksakan terbentuknya Kabinet Juanda. Soekarno memanggil para politisi dari berbagai partai politik untuk menghadiri sebuah rapat. Para pemimpin partai itu diberi formulir dengan pertanyaan apakah mereka bersedia terlibat dalam kabinet baru atau tidak. Masjumi dan Partai Katolik menyatakan menolak. Sementara juru bicara PSI yang menyatakan siap bekerjasama tidak dihiraukan oleh Soekarno. Gagasan restrukturisasi itu pada akhirnya mendapat dukungan dari beberapa partai yang sempat menolaknya seperti NU dan PSII dengan konsesi-konsesi tertentu. Gagasan itu kemudian terintegrasi dalam konsep demokrasi terpimpin yang dirumuskan sendiri oleh Soekarno.

Kabinet Djuanda yang tidak melibatkan kader Masjumi dan PSI mendapat protes dari daerah-daerah basis kedua partai itu. Di Sumatera Barat, misalnya, terjadi unjuk rasa yang mengultimatum Djuanda supaya mengundurkan diri dalam waktu 5 hari. Mereka juga menuntut Presiden Soekarno untuk menunjuk Hatta dan Sultan Hamengkubuwono IX menjadi formatur pembentukan kabinet yang bersifat nasional. Karena ultimatum tersebut tidak dipenuhi oleh Djuanda, pada Februari 1958 terjadi pemberontakan dari kelompok yang menamakan diri Pemerintah Revolusioner Republik Indonesia (PRRI) di Bukittinggi. Pada saat yang sama di

---

<sup>182</sup> Deliar Noer, *op.cit.*, hal. 357-360.

Sulawesi Utara berdiri Dewan Manguni yang sejalan dengan PRRI. Pemberontakan tersebut dapat diatasi oleh TNI dalam waktu singkat.<sup>183</sup>

Pemberontakan PRRI melibatkan sejumlah pimpinan Masjumi dan PSI antara lain Syafruddin Prawiranegara, M. Natsir, Burhanuddin Harahap (Masyumi) dan Soemitro Djojohadikoesoema (PSI). Keterlibatan mereka mengakibatkan tensi ketegangan antara pemerintah dengan dua partai itu semakin meningkat. Desas desus bahwa Masjumi dan PSI akan dibubarkan semakin santer. Tetapi untuk membubarkan partai politik Presiden Soekarno tidak memiliki dasar konstitusional.

Pada 5 Juli 1959 Presiden Soekarno mengeluarkan dekrit yang salah satu isinya menyatakan bahwa konstitusi negara kembali ke UUD 1945. Dengan dasar konstitusi UUD 1945 yang menempatkan presiden disamping sebagai kepala negara juga sebagai kepala pemerintahan, Soekarno menerapkan konsep demokrasi terpimpin di Indonesia. Pada masa demokrasi terpimpin sejumlah partai politik dibiarkan hidup, tidak menganut partai tunggal. Hal ini untuk menciptakan keseimbangan kekuatan yang sangat labil di antara Soekarno dan militer.<sup>184</sup>

Pada 31 Desember 1959 Soekarno mengeluarkan Penetapan Presiden (Penpres) No. 7/1959 tentang Syarat-Syarat dan Penyederhanaan Kepartaian. Penpres tentang partai itu tampaknya memang ditujukan kepada

---

<sup>183</sup> Atmadji Sumarkidjo, *Mendung di Atas Istana Merdeka, Menyingkap Peran Biro Khusus PKI dalam Pemberontakan G30S*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2000, hal. 103.

<sup>184</sup> Drs. M. Rusli Karim, *op.cit.*, hal. 141.

Masjumi dan PSI, karena pada Pasal 9 menyebutkan bahwa presiden, setelah mendengar pendapat Mahkamah Agung, dapat melarang atau membubarkan partai yang sedang melakukan pemberontakan.<sup>185</sup>

Kecurigaan akan dibubarkannya Masjumi dan PSI semakin mendekati kenyataan dengan dikeluarkannya Penpres No. 13/1960 tentang Pengakuan, Pengawasan dan Pembubaran Partai Politik.<sup>186</sup> Maka pada 21 Juli 1960 Soekarno memanggil pemimpin-pemimpin Masjumi dan PSI ke istana. Soekarno kemudian menyerahkan setumpuk daftar pertanyaan yang harus dijawab oleh pemimpin partai itu secara tertulis dalam satu minggu.

Karena jawaban pimpinan Masjumi dan PSI tidak memuaskan Soekarno, maka pada 17 Agustus 1960 kedua partai itu dibubarkan melalui Keputusan Presiden (Keppres) No. 200/1960 dan No. 201/1960. Keppres ditujukan kepada pimpinan Masjumi dan PSI supaya membubarkan partai mereka paling lambat 30 hari setelah Keppres itu dibuat. Jika ultimatum ini tidak dipenuhi, maka partai bersangkutan akan dinyatakan sebagai partai terlarang. Kurang dari 30 hari setelah Keppres itu diturunkan, pimpinan Masjumi dan PSI membubarkan partai mereka.<sup>187</sup>

Selain membubarkan Masjumi dan PSI Soekarno juga mengatur partai politik melalui Keppres No. 128/1961 dan No. 129/1961. Keppres 128 mengakui hanya ada 8 partai politik di Indonesia yaitu: PNI, NU, PKI, Partai Katolik, Partai Indonesia, Partai Murba, PSII dan IPKI. Sedangkan Keppres No. 129 menolak menga-

---

<sup>185</sup> Deliar Noer, *op.cit.*, hal. 374-384.

<sup>186</sup> Drs. M. Rusli Karim, *op.cit.*, hal. 147.

<sup>187</sup> Deliar Noer, *op.cit.*, hal. 384-387.

kui terhadap PSII Abikusno, Partai Rakyat Nasional Bebas Daeng Lalo dan Partai Rakyat Nasional Djodi Gondokusumo. Di samping itu melalui Keppres No. 440/1961 diakui pula sebagai partai politik antara lain Partai Kristen Indonesia (Parkindo) dan Persatuan Tarbiyah Islam (Perti).<sup>188</sup>

---

<sup>188</sup> Drs. M. Rusli Karim, *op.cit.*, hal. 149.

## D. MASA PEMERINTAHAN SOEHARTO

### 1. Pembubaran PKI

Telah dipaparkan di atas bahwa pasca pemberontakan 1926/27 PKI dinyatakan sebagai partai terlarang. Meski demikian tidak berarti PKI pada masa itu punah sama sekali. Pada tahun 1930 partai ini kembali melakukan aktivitas politik bawah tanah. Maka tidak aneh ketika bangsa Indonesia memperoleh kemerdekaannya para aktivis PKI segera mehidupkan aktivitas kepartaian terutama setelah dikeluarkannya maklumat pemerintah 3 November 1945 tentang kebebasan mendirikan partai.

Pada masa-masa awal kemerdekaan aktivitas politik PKI cukup mewarnai percaturan politik nasional. Salah seorang tokoh komunis Mr. Amir Syarifudin sempat menjadi perdana menteri hingga akhir Desember 1947. Setelah kabinet Amir Syarifudin jatuh dan diganti oleh kabinet Hatta diberlakukanlah sebuah kebijakan yang disebut Rekonstruksi dan Rasionalisasi (Re-Ra) angkatan perang dimana TNI disterilkan dari unsur-unsur PKI.

Kebijakan Hatta mendapat perlawanan dari PKI dan berbagai kekuatan politik berhaluan kiri lainnya seperti PSI sayap kiri, Partai Buruh, Pemuda Sosialis Indonesia (Pesindo), Sentral Organisasi Buruh Seluruh Indonesia (SOBSI) dan Barisan Tani Indonesia (BTI) yang tergabung dalam Front Demokrasi Rakyat (FDR).<sup>189</sup> Perlawanan PKI tampak juga di parlemen di mana fraksi PKI membuat mosi tidak percaya terhadap kabinet Hatta.

---

<sup>189</sup> HM Harminto AP, *op.cit.*

Konfrontasi PKI terhadap kabinet Hatta sangat dipengaruhi oleh kembalinya Moeso dari Praha, Ceko-slovakia. Moeso adalah salah seorang arsitek pemberontakan PKI 1926/27 yang sejak 1936 tinggal di Moskow. Kehadiran Moeso membawa darah segar bagi perjuangan PKI. Dengan kemampuan retorikanya ia menganjurkan agar cara-cara yang lebih langsung dan keras segera dipergunakan demi menjalankan tujuan dan cita-cita komunisme. Pada akhir Agustus 1948, Moeso dalam suatu konferensi luar biasa PKI menyampaikan pidatonya yang diberi titel "Jalan Baru untuk Republik Indonesia" yang berisi analisis mengenai situasi di Indonesia dan arahan bagaimana PKI harus bersikap.

Dalam naskah pidatonya itu Moeso selain menyerang kebijakan pemerintah RI juga menyesalkan kebijakan pimpinan partai lama seperti Alimin dan Sardjono yang tidak mengoptimalkan kekuatan komunis pada masa revolusi kemerdekaan. Karena itu Moeso menganjurkan untuk segera membentuk front nasional dengan menggabungkan tiga partai yang mengakui Marxisme-Leninisme sebagai garis partai yaitu PKI, PSI sayap kiri dan Partai Buruh untuk mencapai suatu kemenangan di Parlemen.

Pada 1 September 1948 PKI memilih Moeso sebagai ketua umum menggantikan Sardjono. Dengan posisi sebagai orang nomer satu dalam partai, Moeso semakin memiliki ruang untuk mengimplementasikan program yang disusunnya sejak jauh hari. Langkah pertama PKI di bawah kepemimpinan Moeso adalah merebut pemerintahan melalui jalur parlementer dengan terlebih dahulu menghimpun semua kekuatan politik yang ada. Namun upaya ini tersandung pada

sikap Masjumi dan PNI yang menolak untuk bergabung kedalam front nasional.

Setelah merasa bahwa langkah pertama tidak mungkin berhasil, PKI segera mengambil langkah kedua, yaitu melakukan pemberontakan bersenjata. Untuk itu dilakukan pengaturan strategi agar anggota TNI yang bersimpati atau yang sudah berada dalam pengaruh PKI dapat dipindahkan ke wilayah yang akan menjadi kedudukan utama mereka. Pasukan TNI yang bersedia ikut adalah pasukan-pasukan yang tidak setuju dengan kebijakan Re-Ra, antara lain sebagian pasukan dan pimpinan dari Divisi IV/Panembahan Senopati, yang kemudian berubah menjadi Komando Pertempuran Panembahan Senopati (KPPS). Selain itu bergabung pula Tentara Laut Republik Indonesia (TLRI) yang terdiri dari satuan-satuan Angkatan Laut (AL) yang berada di luar kontrol resmi dan biasa disebut "AL Gunung".

Daerah basis perjuangan PKI ditetapkan di Madiun, yang secara geografis memang cocok untuk wilayah pertahanan, karena terdapat beberapa gunung yang besar serta dikelilingi hutan yang lebat. Sementara untuk mengalihkan perhatian pemerintah atau TNI dari persiapan-persiapan rahasia mereka, diciptakan suatu kekacauan-kekacauan kecil di Solo pada permulaan September 1948.

Pada 18 September 1948 dimulailah pemberontakan PKI di Madiun. Dengan gerakan cepat, pasukan-pasukan bersenjata PKI menduduki gedung-gedung penting seperti kantor telepon, kantor pos, markas tentara dan kantor-kantor polisi. Pemberontakan ini sangat terbantu dengan banyaknya tentara di Kota Madiun sendiri yang sudah dibina sebelumnya oleh PKI. Setelah berhasil melumpuhkan

kekuatan TNI, melalui Radio Gelora Pemuda PKI menyiarkan bahwa revolusi telah dimulai sekaligus menyatakan berdirinya pemerintahan buruh dan tani.

Sebagai reaksi atas pemberontakan tersebut, dewan siasat militer memutuskan untuk merebut Kota Madiun secepat mungkin. Pada 30 September 1948 pasukan TNI dari Siliwangi dapat merebut Madiun dari tangan PKI. Dalam proses penyelesaiannya sebagian dari para pemimpin PKI diadili secara lokal dan dihukum mati. Tetapi tokoh-tokoh pentingnya, kecuali Moeso yang tertembak mati, dibiarkan hidup.

Meskipun telah melakukan pemberontakan PKI sebagai partai tidak dibubarkan. Pemerintah hanya membasmi pemberontakan bersenjata yang kebetulan dilaksanakan oleh PKI. Maka ketika Menteri Kehakiman Mr. Soesanto Tirtoprojo pada 4 September 1949 mengeluarkan pernyataan bahwa para aktivis yang terlibat pemberontakan Madiun tidak akan dituntut kecuali terbukti melakukan tindak kriminal, PKI kembali beraktivitas lagi. Presiden Soekarno yang pada awalnya sangat marah dengan pemberontakan PKI, karena berbagai pertimbangan, pada akhirnya menerima eksistensi PKI. Terbukti pada akhir Agustus 1950 Soekarno mengundang partai-partai politik, termasuk PKI, untuk bertemu dalam rangka rencana menyertakan partai-partai dalam kabinet yang akan dibentuk.<sup>190</sup> Pengakuan terhadap PKI itu tak bisa dilepaskan dari usaha para tokohnya yang pada awal 1950-an telah memelopori pembentukan ormas-ormas partai dengan tujuan untuk memperoleh dukungan dari para pekerja, petani, pemuda, seniman, wanita, dll.

---

<sup>190</sup> Atmadji Sumarkidjo, *op.cit.*, hal. 32-40.

Pada Pemilu 1955, yang merupakan pemilu pertama di Indonesia, PKI menjadi partai terbesar keempat setelah PNI, Masyumi dan NU. Besarnya suara yang diperoleh PKI membuat partai ini memperoleh peran-peran strategis di lembaga-lembaga pemerintahan.<sup>191</sup> Sebagai partai besar yang cukup berpengaruh PKI mendapat perlawanan dari para pimpinan TNI dan Masyumi. Bahkan kaum pemberontak di daerah-daerah juga menuntut supaya pemerintah bersikap lebih keras terhadap komunisme. Realitas ini justru mendorong PKI mendekati diri kepada Presiden Soekarno untuk mendapatkan perlindungan. Soekarno sendiri melihat PKI sebagai kekuatan yang bisa diperhitungkan disamping PNI dan TNI.<sup>192</sup>

Perhatian Soekarno pada PKI tampak jelas dari konsep Nasakom (Nasionalisme-Agama-Komunisme) yang digulirkannya. Konsep ini merupakan cerminan dari tiga kekuatan partai yang menopang kekuasaan Soekarno yaitu PNI yang mewakili nasionalisme, NU yang mewakili agama Islam, dan PKI yang mewakili komunisme. Namun setelah kabinet Ali II jatuh, Soekarno mulai menjauhi PNI dan hanya mengandalkan PKI dan TNI sebagai kekuatan penopang kekuasaannya.<sup>193</sup> Akomodasi Soekarno terhadap PKI menyebabkan partai ini berhadapan dengan dua kekuatan besar. Kekuatan pertama adalah kelompok Masjumi kelompok-kelompok Islam lain yang berideologi anti komunis. Sedangkan kekuatan kedua adalah TNI yang sedang bersaing berebut pengaruh dengan PKI di hadapan Presiden Soekarno.

---

<sup>191</sup> HM Harminto AP, *op.cit.*

<sup>192</sup> R. William Liddle, *op.cit.*, hal. 184.

<sup>193</sup> M. Rusli Karim, *op.cit.*, hal. 156.

Kiprah PKI dalam percaturan politik nasional berakhir dengan meletusnya prahara pada tengah malam 30 September 1965 hingga dini hari 1 Oktober 1966 di mana sejumlah Jenderal di Jakarta diculik dan dibunuh. Aksi pembantaian itu dimotori oleh Kolonel Untung, seorang komandan pasukan pengawal istana. Kolonel Untung menuduh korban-korbannya sebagai komplotan "Dewan Jenderal" yang sedang mempersiapkan kudeta sehingga harus diantisipasi secara dini. Sebagai kelanjutan dari pembantaian para jenderal itu, keesokan harinya disiarkan berita mengenai terbentuknya "Dewan Revolusi" yang beranggotakan 45 orang dengan tugas mengamankan negara dan presiden. Meskipun dari 45 anggota Dewan Revolusi tersebut hanya 5 orang yang berfaham komunis namun banyak kalangan menuduh PKI terlibat dalam aksi pembunuhan itu untuk melakukan kudeta.

Jenderal Soeharto yang pada saat itu menjabat panglima komando cadangan strategis bertindak cepat menguasai keadaan dengan menangkap Kolonel Untung berikut kelompoknya. Akibat lanjutannya adalah pembasmian segenap kekuatan PKI di seluruh tanah air oleh TNI Angkatan Darat dan kelompok-kelompok masyarakat yang anti terhadap komunisme. Aksi pembasmian ini dilakukan secara massif dengan jumlah korban berkisar antara 80.000 hingga 500.000.

Peristiwa yang lazim disebut Gerakan 30 September/Partai Komunis Indonesia (G30S/PKI) menandai pergantian orde dari Orde Lama ke Orde Baru. Pada 1 Maret 1966 Presiden Soekarno dituntut untuk menandatangani sebuah surat yang memerintahkan pada Jenderal Soeharto untuk mengambil segala tindakan yang perlu untuk keselamatan negara dan melindungi Soekarno sebagai presiden. Surat yang kemudian dikenal

dengan sebutan Surat Perintah Sebelas Maret (Supersemar) itu diartikan sebagai pemberian wewenang kepada Soeharto secara penuh.

Orde Baru dikukuhkan dalam sebuah sidang MPRS yang berlangsung pada Juni-Juli 1966. Di antara ketetapan yang dihasilkan sidang tersebut adalah mengukuhkan Supersemar dan melarang PKI berikut ideologinya tumbuh dan berkembang di Indonesia. Menyusul PKI sebagai partai terlarang, setiap orang yang pernah terlibat dalam aktivitas PKI ditahan. Sebagian diadili dan dieksekusi, sebagian besar lainnya diasingkan ke Pulau Buru untuk didoktrin dan dipekerjakan.<sup>194</sup>

## **2. Fusi Partai-Partai**

Pada masa awal orde baru pemerintah menekankan stabilitas nasional dalam program politiknya. Untuk mencapai stabilitas nasional terlebih dahulu diawali dengan apa yang disebut dengan konsensus nasional. Ada dua macam konsensus nasional, yaitu pertama berwujud kebulatan tekad pemerintah dan masyarakat untuk melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen. Konsensus pertama ini disebut juga dengan konsensus utama. Sedangkan konsensus kedua adalah konsensus mengenai cara-cara melaksanakan konsensus utama. Artinya, konsensus kedua lahir sebagai lanjutan dari konsensus utama dan merupakan bagian yang tidak terpisahkan. Konsensus kedua tercapai antara pemerintah dan partai-partai politik dan masyarakat.

Secara umum, elemen-elemen penting yang terlibat dalam perumusan konsensus nasional antara

---

<sup>194</sup> BJ Boland, *op.cit.*, hal. 148-150.

lain pemerintah, TNI dan beberapa organisasi massa. Konsensus ini kemudian dituangkan kedalam TAP MPRS No. XX/1966. Sejak itu konsensus nasional memiliki kekuatan hukum yang mengikat bagi seluruh rakyat Indonesia.<sup>195</sup> Beberapa hasil konsensus tersebut antara lain penyederhanaan partai politik dan keikutsertaan TNI/Polri dalam keanggotaan MPR/DPR.

Berdasarkan semangat konsensus nasional itu pemerintah orde baru dapat melakukan tekanan-tekanan politik terhadap partai politik yang memiliki basis massa luas. Terlebih kepada PNI yang nota bene partai besar dan dinilai memiliki kedekatan dengan rezim terdahulu. Pada April 1966 PNI dipaksa melakukan kongres nasional di mana dalam kongres tersebut sejumlah tokoh lama PNI disingkirkan dan sejumlah cabang PNI di Jawa Tengah ditutup. Sementara cabang-cabang PNI di Sumatera dan Aceh dianjurkan untuk secara sukarela membekukan diri.

Pemerintah orde baru juga melakukan tekanan terhadap partai-partai dengan basis massa Islam. Satu contoh ketika para tokoh Masjumi ingin menghidupkan kembali partainya yang telah dibekukan pemerintah orde lama, pemerintah memberi izin dengan dua syarat. Pertama, tokoh-tokoh lama tidak boleh duduk dalam kepengurusan partai. Kedua, Masjumi harus mengganti nama sehingga terkesan sebagai partai baru. Dalam hal ini Masyumi memilih nama Parmusi (Partai Muslimin Indonesia). Mohammad Roem yang sempat terpilih sebagai ketua umum Parmusi pertama dipaksa untuk mundur dan diganti sebagai konsekuensi dari syarat yang pertama.

---

<sup>195</sup> Nugroho Notokusanto, *Tercapainya Konsensus Nasional 1966-1969*, Balai Pustaka, Jakarta, 1985, hal. 27-49.

Pada Pemilu 1971 partai-partai politik disaring melalui verifikasi hingga tinggal sepuluh partai politik yang dinilai memenuhi syarat untuk menjadi peserta pemilu. Dalam pemilu kali itu didapati Golongan Karya (Golkar) menjadi peserta pemilu. Pada mulanya Golkar merupakan gabungan dari berbagai macam organisasi fungsional dan kekaryaan, yang pada 20 Oktober 1984 mendirikan Sekretariat Bersama Golongan Karya (Sekber Golkar). Tujuannya antara lain memberikan perlindungan kepada kelompok-kelompok fungsional dan mengkoordinir mereka dalam front nasional. Sekber Golkar ini merupakan organisasi besar yang menampung sebanyak 291 organisasi dan kemudian menurun menjadi 201 buah. Untuk kepentingan konsolidasi dibentuklah Kelompok Induk Organisasi (KINO) yang berjumlah tujuh antara lain Soksi, Kosgoro, MKGR, Karya Pembangunan, Ormas Hankam, Karya Profesi dan Gakari.

Peranan Sekber Golkar semasa Orde Lama sudah terbukti banyak membantu TNI dalam mengimbangi pengaruh PKI. Dalam suatu pelatihan Sekber Golkar tahun 1966, Soeharto menyerukan dalam pidato tertulisnya agar Golkar memiliki *sense of mission*, mengembangkan dan memiliki kesadaran bulat bahwa Golkar memiliki cita-cita dan tujuan tunggal, yakni pengabdian yang didasarkan kepada patriotisme yang berkiblat kepada UUD 1945.

Pada 5 September 1966 Soeharto mengeluarkan instruksi kepada keempat panglima angkatan bersenjata agar memberikan fasilitas-fasilitas seluas-luasnya bagi perkembangan dan penunaian tugas Sekber Golkar di tingkat pusat dan daerah dengan pertimbangan bahwa Sekber Golkar selalu menempatkan dirinya sebagai sau-

dara kandung angkatan bersenjata dan sebagai pengawal dan pengaman Revolusi Indonesia.<sup>196</sup>

Pengikutsertaan Golkar oleh pemerintah dalam Pemilu 1971 ternyata cukup efektif untuk membendung dukungan terhadap partai-partai. Melalui cara-cara pintas seperti Peraturan Menteri (Permen) Dalam Negeri No. 12/1969 yang melarang seluruh pegawai negeri mendukung partai politik dengan tujuan supaya Golkar dapat meraup suara pegawai negeri yang pada masa orde lama mendukung PNI. Pada mulanya Permen 12 dimaksudkan untuk memurnikan Golongan Karya di DPRD tingkat I dan II. Dalam Permen tersebut terdapat ketentuan bahwa anggota-anggota departemen hanya boleh memberikan loyalitas kepada negara dan bangsa bahkan jika perlu melarang warga departemen masuk partai politik. Setelah Permen 12 tersosialisasi kemudian muncul Surat Edaran Menteri Dalam Negeri yang berisikan formulir kesediaan. Tujuan intinya adalah supaya Korp Karyawan Pemerintah Dalam Negeri (Kokarmendagri) menanggalkan keanggotaan kepartaian dan keormasannya.

Selain itu untuk mengambil alih massa Islam pemerintah Orde Baru menghidupkan kembali GUPPI (Gerakan Usaha Perbaikan Pendidikan Indonesia) sebagai saingan bagi Majelis Ulama. Pemerintah juga memasukkan tokoh-tokoh Golkar ke dalam Badan Pengendali Pemilihan Umum (Bapilu). Lembaga inilah yang aktif mengampanyekan Golkar dengan segenap kekuatan yang ada padanya. Pendanaan Bapilu yang kuat menjadikannya mampu menandingi partai politik dalam mensosialisasikan program-programnya ke tengah-tengah masyarakat. Bahkan ketika itu secara luas tersebar tuduhan bahwa Bapilu mengeluarkan sejumlah uang

---

<sup>196</sup> Daniel Dhakidae, *op.cit.*

untuk menggalang dukungan dari tokoh-tokoh agama terhadap Golkar.

Usaha pemerintah Orde Baru mengerdilkan partai-partai politik dengan cara membesarkan Golkar tidak sia-sia. Pada Pemilu 1971 Golkar meraih posisi pertama dalam perolehan suara, disusul NU, Parmusi, PNI, PSII, Parkindo, Katolik, Perti, IPKI, dan Murba.<sup>197</sup> Golkar meraih 62,8 persen dari seluruh suara yang diperebutkan. Ini berarti bahwa jumlah seluruh suara para peserta pemilu yang lain belum mampu mencapai separuh dari suara yang diperoleh Golkar. Ini juga berarti bahwa seluruh jumlah kursi di DPR hampir seluruhnya diborong Golkar. Belum lagi kalau ditambah dengan jatah 100 kursi dalam bentuk pengangkatan-pengangkatan bagi golongan TNI yang telah disetujui Undang-Undang Pemilu yang praktis menjadi beking Golkar di DPR.<sup>198</sup>

Pasca Pemilu 1971, Presiden Soeharto yang posisinya semakin kuat karena mendapat legitimasi pemilu kembali memunculkan ide penyederhanaan partai. Ide ini sebenarnya sudah cukup lama menjadi bahan pembicaraan para penggagas konsep orde baru. Mereka menilai bahwa partai politik selalu menjadi sumber pertikaian yang tentu saja mengganggu stabilitas. Maka tidak mengherankan bila setahun sebelum Pemilu 1971 dilangsungkan, di hadapan sembilan partai dan Golkar Soeharto sudah mengemukakan saran penggabungan partai-partai untuk mempermudah kampanye pemilu tanpa kehilangan identitas masing-masing. Soeharto menginginkan partai-partai yang ada dikelompokkan ke

---

<sup>197</sup> Arif Zulkifli, *PDI di Mata Golongan Menengah Indonesia, Studi Komunikasi Politik*, Grafiti, Jakarta, 1996, hal. 51-55.

<sup>198</sup> Daniel Dhakidae, *op.cit.*

dalam Golongan Nasional, Golongan Spiritual dan Golongan Karya.<sup>199</sup>

Gagasan pengelompokan partai itu memunculkan sikap pro dan kontra di kalangan masyarakat. Partai pertama yang menyetujui adalah PNI dan IPKI, kemudian disusul oleh Parmusi dan NU. Kalangan yang mewakili Islam memandang gagasan itu akan menyatukan pandangan politik umat Islam yang sebelumnya terpecah-pecah. Selain itu, dengan adanya pengelompokan proses pengambilan keputusan akan semakin mudah karena alternatif-alternatif pendapat dapat diperkecil.

Golongan yang menentang pengelompokan adalah Parkindo dan Partai Katolik. Sebenarnya penolakan mereka lebih disebabkan pada pengelompokan kedua partai ini kedalam kelompok spiritual. Mereka akan menerima jika mereka dikelompokkan pada golongan nasionalis. Alasannya, golongan nasionalis dapat melaksanakan program yang tidak mementingkan motif-motif ideologis keagamaan.

Maka, pada tanggal 4 Maret 1970 terbentuklah golongan nasionalis yang terdiri dari PNI, Murba, IPKI, Partai Katolik dan Parkindo. Setelah itu, pada 14 Maret 1970 terbentuk golongan spiritual yang terdiri dari NU, Parmusi, PSII dan Perti. Pengelompokan partai-partai ini sempat merepotkan pembagian fraksi DPR hasil Pemilu 1971. Murba dan IPKI yang tidak memperoleh wakil di DPR menimbulkan persoalan tersendiri menyangkut

---

<sup>199</sup> Nur Syam, "Kegagalan Mendekatkan Jarak Ideologi Partai Politik Pengalaman Indonesia Orde Baru", *Jurnal IAIN Sunan Ampel*, edisi XVII, Oktober-Desember 1999.

keberadaan kedua partai itu. Hal ini semakin menguatkan gagasan penyederhanaan partai politik peserta pemilu.

Pada tahun 1973 konsep fusi atau penyederhanaan partai sudah diterima oleh partai-partai yang ada. Sesuai dengan penggolongan yang disepakati sebelumnya, NU, Perti, Parmusi dan PSII berfusi menjadi Partai Persatuan Pembangunan (PPP) pada 5 Januari 1973. Sedangkan PNI, IPKI, Murba, Parkindo, Partai Katolik berfusi menjadi Partai Demokrasi Indonesia (PDI) pada 10 Januari 1973. Dengan demikian sejak tahun 1973 hanya ada dua partai politik di Indonesia, yakni PPP dan PDI. Sementara Golkar tidak termasuk dalam kategori partai politik, melainkan golongan yang diperbolehkan menjadi peserta pemilu.

Konsep fusi dikukuhkan melalui UU No. 3/1975 tentang Partai Politik dan Golongan serta UU No. 4/1975 tentang Pemilihan Umum. Kedua UU itu telah membatasi Organisasi Peserta Pemilu (OPP) yang sebelumnya berjumlah sepuluh menjadi tiga. Itu juga berarti bahwa sejak dua UU tersebut diberlakukan hanya tiga aliran politik saja yang diperkenankan, yaitu ideologi keagamaan yang diwakili PPP, kekaryaan yang diwakili Golkar, dan demokrasi yang diwakili PDI. Hanya tiga kekuatan politik yang ada itulah yang bertarung dalam Pemilu 1977. Itu pun masih dengan pembatasan baru lagi bagi partai politik di luar Golkar, dengan adanya aturan kepengurusan partai yang hanya memperbolehkan partai politik beroperasi di ibu kota tingkat pusat, Dati I dan Dati II. Sementara di wilayah yang lebih kecil, hanya Golkar yang dapat berperan. Ketentuan ini kemudian lebih dikenal dengan istilah "massa mengambang". Sistem pemilu dengan tiga kontestan itu berlangsung hingga lima kali pemilu selama pemerintahan orde baru, yaitu Pemilu 1977, 1982, 1987, 1992 dan 1997.

## E. MASA REFORMASI

Menjelang akhir pemerintahan orde baru, banyak gerakan oposisi berbasis massa bermunculan. Beberapa di antaranya mengorganisir diri menjadi partai politik seperti Partai Rakyat Demokratik (PRD) dan Partai Uni Demokrasi Indonesia (PUDI). Ketika masa Reformasi tiba, partai politik bermunculan bagaikan jamur di musim hujan. Munculnya partai-partai baru itu, selain menandai akhir dari suatu orde yang mengekang kebebasan berserikat juga terkait dengan maraknya tuntutan agar pemerintah segera menyelenggarakan pemilu. Presiden BJ Habibie yang menggantikan Presiden Soeharto dinilai banyak kalangan kurang memiliki legitimasi politik karena tidak terpilih melalui pemilu.

Untuk memenuhi tuntutan itu, langkah konstitusional pertama yang diambil adalah menyelenggarakan Sidang Istimewa MPR. Hasil sidang ini tertuang dalam TAP MPR No. XIV/MPR/1998 yang selain memperkuat kedudukan Habibie sebagai presiden baru, juga sekaligus memerintahkan kepadanya agar menyelenggarakan pemilihan umum pada bulan Juni 1999. Amanat Sidang Istimewa tersebut ditindaklanjuti dengan pembuatan sejumlah UU di antaranya adalah UU No. 2/1999 tentang Partai Politik, UU No. 3/1999 tentang Pemilihan Anggota DPR, DPRD I dan DPRD II, dan UU No. 4/1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD. Berdasarkan ketiga paket UU politik tersebut kegiatan pemilu mulai direncanakan dan dikonsolidasikan.

Kesulitan pertama yang segera dihadapi pemerintah adalah bagaimana menentukan jumlah partai peserta pemilu dan bagaimana membuat klasifikasinya.

Eforia politik yang berlebihan pada sebagian besar komponen masyarakat ikut mempersulit mekanisme dan proses penentuan partai politik peserta pemilu. Hampir setiap tokoh masyarakat yang memiliki pengalaman terlibat dalam dunia politik di masa lalu berlomba-lomba mendirikan partai politik. Tak kurang dari 141 partai politik tercatat dalam Lembar Negara dan memperoleh pengesahan dari Departemen Kehakiman.

Pemerintah, dalam hal ini Departemen Dalam Negeri, dengan segala keterbatasan legitimasinya membentuk Panitia Persiapan Pembentukan Komisi Pemilihan Umum (PPPKPU) yang terdiri atas 11 orang, sehingga dikenal dengan tim sebelas. Tim terdiri dari Nurcho-lish Madjid (ketua), Adnan Buyung Nasution (wakil ketua) Adi Andojo Sutjipto (wakil ketua), Andi A. Malarangeng (sekretaris), Rama Pratama (wakil sekretaris), dengan anggota-anggota antara lain Afan Gaffar, Mulyana W. Kusumah, Miriam Budiardjo, Kastorius Sinaga, Eep Saifullah Fatah dan Anas Urbaningrum. Di tangan tim sebelas inilah nasib partai-partai baru diper-taruhkan. Karena terikat dengan kalender pelaksanaan pemilu yang sudah sangat mendesak, tim sebelas hanya diberi waktu sebulan (1 Februari – 1 Maret 1998) untuk melakukan verifikasi partai politik yang sudah tercatat dalam lembar negara. Untuk melakukan penilaian dan seleksi partai-partai politik yang tersebar di 27 provinsi, tim sebelas membuat sejumlah persyaratan yang dibuat agak longgar.

Tim sebelas melakukan verifikasi administratif dan faktual dalam dua gelombang, yaitu pertama dilakukan pada 22-27 Februari 1999 yang menjangkau keberadaan partai politik di 16 provinsi, dan kedua pada 2-3 Maret 1999 di 10 provinsi. Berdasarkan verifikasi

tersebut, terdapat 48 partai politik yang dinyatakan lolos menjadi peserta Pemilu 1999.<sup>200</sup>

Dengan ditetapkannya jumlah partai peserta pemilu peran tim sebelas segera diganti oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang keanggotaannya terdiri dari utusan partai-partai ditambah unsur pemerintah. Adanya lembaga KPU merupakan amanat UU No. 3/1999 yang menyatakan bahwa Lembaga Pemilihan Umum (LPU) yang dikendalikan secara penuh oleh pemerintah diganti dengan KPU yang melibatkan perwakilan partai-partai politik peserta pemilu.

Dengan peserta sebanyak 48 partai politik Pemilu 1999 menjadi pemilu paling banyak memiliki kontestan dalam sejarah perjalanan bangsa Indonesia. Dalam pemilu ini tidak didapati satu partai politik yang mendapat dukungan dominan atas partai-partai lainnya, melainkan menampilkan lima partai politik yang mendapat dukungan masyarakat cukup besar. Dari segi komposisi perolehan suara, PDIP merupakan partai yang paling banyak meraup suara, disusul oleh Golkar, PKB, PPP dan PAN. Sedangkan dari segi perolehan kursi di DPR PPP menempati urutan ketiga dan PKB pada urutan keempat.

Tidak adanya partai yang menguasai lebih dari separuh jumlah kursi di parlemen menyebabkan setiap partai besar berpeluang mencalonkan kadernya sebagai presiden dan wakil presiden. Akan tetapi ketika pemilihan presiden dan wakil presiden berlangsung di gedung DPR/MPR nyatanya hanya dua calon presiden yang bersaing yaitu Megawati Soekarnoputeri dari PDIP

---

<sup>200</sup> Saifullah Ma'shum, *KPU dan Kontroversi Pemilu 1999*, Pustaka Indonesia Satu, Jakarta, 2001, hal. 3-26.

dan Abdurrahman Wahid dari PKB. Abdurrahman Wahid yang didukung oleh Poros Tengah berupa aliansi partai-partai berbasis Islam pimpinan Amien Rais terpilih menjadi Presiden Republik Indonesia keempat. Sementara Megawati Soekarnoputeri yang kurang mendapat dukungan dari para anggota MPR memperoleh posisi wakil presiden.

Selama pemerintahan Abdurrahman Wahid telah terjadi konflik berkepanjangan antara presiden dan parlemen. Konflik bermula dari pemecatan Menteri Negara Penanaman Modal dan Pembinaan BUMN (Menneq PM dan PBUMN) Laksamana Sukardi dari PDIP dan Menteri Perindustrian dan Perdagangan (Menperindag) Jusuf Kalla dari Golkar. PDIP dan Golkar menggalang dukungan di parlemen untuk melakukan interpelasi terhadap Presiden Wahid. Seruan interpelasi tersebut ternyata mendapat dukungan juga dari partai-partai yang tergabung dalam poros tengah selain PKB. Menanggapi interpelasi DPR Presiden Wahid meminta maaf dan dapat diterima oleh sebagian partai politik. Namun setelah itu Ketua MPR Amien Rais menyatakan bahwa pemerintahan Abdurrahman Wahid tidak akan berjalan lama karena keberlangsungannya ditentukan oleh 700 orang anggota MPR. Pernyataan ini menjadi pertanda bahwa interpelasi DPR baru merupakan awalan dari konflik yang panjang.<sup>201</sup> Konfrontasi terbuka antara Presiden Wahid dengan DPR berakhir dengan jatuhnya Wahid. Pada Juli 2001 Presiden Wahid diturunkan melalui Sidang Istimewa MPR dan diganti oleh Megawati Soekarnoputeri.

---

<sup>201</sup> Syamsuddin Haris, "Faktor-faktor "Oportunisme" Elite Partai-partai Besar dan Pembangkangan TNI/Polri dalam Konflik Presiden Wahid versus DPR" dalam Mahrus Irsyam dan Lili Romli, *Menggugat Partai Politik*, LIP FISIP UI, Jakarta, 2003, hal. 78.

Pemberhentian Presiden Abdurrahman Wahid meninggalkan persoalan konstitusional karena berkembang pengertian yang beranggapan bahwa Negara Republik Indonesia di bawah UUD 1945 menganut sistem pemerintahan presidensial, bukan parlementer. Sementara di sisi lain seorang presiden dipilih oleh MPR sehingga MPR berhak menurunkannya. Untuk menghindari problem semacam ini terulang di masa-masa mendatang, sistem pemilihan presiden yang semula dilakukan oleh MPR diganti dengan pemilihan umum yang langsung oleh rakyat sebagaimana tercantum perubahan ketiga UUD 1945 yang disahkan MPR pada tahun 2001, selanjutnya dirinci dalam UU No. 23/2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Melalui pemilihan presiden secara langsung seorang presiden terpilih akan memiliki legitimasi yang lebih kuat.

Perubahan lainnya sejauh menyangkut sistem pemilu adalah munculnya kebijakan penyederhanaan partai peserta pemilu. Banyaknya jumlah peserta pemilu dinilai oleh banyak kalangan sebagai pemborosan uang negara. Dalam kenyataannya, terdapat beberapa partai politik peserta Pemilu 1999 yang perolehan suaranya di bawah satu persen. Sementara setiap partai politik peserta pemilu memperoleh dana kampanye dari pemerintah. Persoalan ini melatarbelakangi terbitnya UU No. 31/2002 tentang Partai Politik dan UU No. 12/2003 tentang Pemilu Legislatif yang mengatur pembatasan peserta pemilu dengan ketentuan *electoral threshold*. Partai yang memenuhi ketentuan *electoral threshold* berhak atas biaya kampanye dari pemerintah.

Setelah adanya ketentuan *electoral threshold* maka hanya ada 6 partai politik peserta Pemilu 1999 yang bisa mengikuti Pemilu 2004, yakni PDIP, Golkar,

PPP, PKB, PAN dan PBB. Sementara partai-partai lainnya dianggap tidak memenuhi syarat untuk mengikuti Pemilu 2004 dan bila masih tetap ingin menjadi kontestan harus mengubah namanya sehingga kehadirannya dianggap sebagai partai baru.

Selain *electoral threshold*, penyaringan peserta Pemilu 2004 dilakukan melalui verifikasi keanggotaan oleh Departemen Kehakiman dan Ham (Depkeh HAM) dan KPU. Dalam hal ini, KPU mengeluarkan keputusan No. 105/2003 dan No. 615/2003 yang mengatur tata cara penelitian dan penetapan partai politik menjadi peserta pemilihan umum. Semula terdapat 80 partai politik mendaftarkan diri ke Depkeh HAM untuk menjadi peserta Pemilu 2004. Namun setelah diverifikasi oleh Depkeh HAM terdapat 30 partai politik yang tidak lolos. Sisanya dengan jumlah 50 partai politik masih diverifikasi lagi oleh KPU secara administratif dan faktual sehingga jumlahnya menyusut menjadi 24 partai politik yang dinyatakan lolos sebagai peserta Pemilu 2004.<sup>202</sup>

---

<sup>202</sup> Komisi Pemilihan Umum, *Partai Politik Peserta Pemilu 2004, Perjalanan dan Profilnya*, 2003, hal. 3-18.

KEMERDEKAAN BERSERIKAT, PEMBUBARAN PARTAI POLITIK,  
DAN MAHKAMAH KONSTITUSI

**Bagian Keempat**



**HUKUM ACARA PEMBUBARAN  
PARTAI POLITIK**

KEMERDEKAAN BERSERIKAT, PEMBUBARAN PARTAI POLITIK,  
DAN MAHKAMAH KONSTITUSI

## A. PEMBUBARAN PARNPOL DALAM UNDANG-UNDANG

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi mengatur mekanisme pembubaran partai politik dalam Bagian Kesepuluh, dari Pasal 68 sampai dengan Pasal 73 ayat (2). Di dalam rangkaian pasal-pasal tersebut, ditentukan bahwa pihak yang dapat menjadi pemohon untuk perkara pembubaran partai politik itu adalah pemerintah, bukan pihak lain. Misalnya, partai politik lain tidak berhak untuk mengajukan tuntutan pembubaran partai politik lain.

Apabila hak semacam ini diberikan kepada suatu partai politik, berarti partai politik dibenarkan menuntut pembubaran saingannya sendiri. Hal itu tentu harus dihindarkan, karena di alam demokrasi, sudah seharusnya sesama partai politik dapat bersaing secara sehat antara satu sama lain. Oleh karena itu, partai politik tidak boleh diberikan kedudukan sebagai pemohon dalam perkara pembubaran partai politik dimaksud. Yang ditetapkan oleh UU dapat mengajukan permohonan atau menjadi pemohon dalam perkara pembubaran partai politik hanyalah Pemerintah.

Namun demikian, dapat pula terjadi bahwa partai politik yang memenangkan pemilihan umum itu berusaha menjegal saingannya dengan cara memanfaatkan kedudukannya sebagai partai pemerintah (*governing party*) untuk membubarkan partai politik yang bersangkutan. Karena itu, pembubaran suatu partai politik tidak boleh diserahkan hanya kepada Pemerintah untuk memutuskannya. Jika, pembubaran suatu partai politik hanya ditentukan sendiri oleh Pemerintah, niscaya Pemerintah dapat membubarkan partai politik

secara semena-mena hanya untuk kepentingan partai politik yang berkuasa.

Partai politik yang berkuasa itu pada pokoknya adalah partai politik yang memenangkan pemilihan umum (pemilu) dan menjadi partai pemerintah (*governing party*). Untuk mempertahankan posisi dan kepentingannya sebagai partai politik pemerintah, pemenang pemilu, partai dan pemerintah yang bersangkutan tentu berusaha keras menjegal saingannya dengan cara menuntut partai politik yang bersangkutan agar dibubarkan oleh Mahkamah Konstitusi. Oleh karena itu, pembubaran partai politik tidak boleh diputuskan sendiri oleh Pemerintah, melainkan harus ditetapkan dengan putusan final dan mengikat Mahkamah Konstitusi.

Pemerintah dalam urusan ini hanya bertindak sebagai 'penuntut' dengan cara mengajukan permohonan pembubaran partai politik secara resmi kepada Mahkamah Konstitusi. Apabila dalam persidangan, dalil dan argumen tentang konstitusionalitas yang dipakai untuk pembubaran partai politik itu dinilai memang cukup beralasan, maka tentunya Mahkamah Konstitusi akan menyatakan bahwa partai politik yang bersangkutan bubar sebagaimana mestinya.

## **B. KEPANITERAAN DAN ADMINISTRASI PERKARA**

### **1. Panitera dan Kerahasiaan Perkara**

Panitera dan staf kepaniteraan mempunyai kedudukan yang sangat penting. Karena panitera itulah yang membantu hakim dan memberikan dukungan administrasi dalam keseluruhan proses pendaftaran perkara, pemanggilan pihak-pihak, persidangan sampai perkara yang bersangkutan diputuskan dan akhirnya putusan diterbitkan dalam Berita Negara. Karena itu, panitera merupakan pejabat administrasi perkara yang sangat aktif terlibat dalam pemeriksaan perkara yang bersangkutan. Oleh karena itu, kerahasiaan perkara terletak di tangan panitera.

Itu sebabnya maka panitera dikategorikan sebagai jabatan yang disumpah untuk menjaga segala kerahasiaan perkara dan pengadilan. Informasi yang menyangkut perkara sangat rawan untuk dibocorkan dan biasanya bocoran informasi rahasia semacam itu cukup mahal harganya. Jika kebocoran itu terjadi, maka proses peradilan akan rusak, dan citra pengadilan juga menjadi semakin 'korup'. Di sinilah letak pentingnya kerahasiaan perkara yang wajib dijaga oleh panitera dan semua aparat pengadilan.

### **2. Administrasi Perkara**

Administrasi perkara diurus dan dikelola oleh petugas yang tersendiri di bawah koordinasi Panitera dan Sekretaris Jenderal. Sejak perkara diregistrasi sampai perkara tersebut diputus final dan diumumkan dalam Berita Negara, segala berkas perkara yang bersangkutan berada dalam lingkup tanggungjawab

panitera atau panitera pengganti yang menangani administrasi perkara yang bersangkutan. Koordinasi mengenai hal ini berada dalam lingkup Panitera sebagai pejabat administrasi perkara yang tertinggi.

Akan tetapi dalam praktek, koordinasi menyeluruh mengenai daya dukung administrasi terhadap penyelenggaraan peradilan yang baik atas setiap perkara konstitusi berada di tangan Kepala Biro Administrasi Perkara yang merupakan pejabat struktural eselon II yang bertanggungjawab kepada Sekretaris Jenderal. Oleh karena itu, hubungan antara Sekretaris Jenderal dengan Panitera, bagaimanapun haruslah bersifat saling menunjang dan saling melengkapi.

Daya dukung administrasi perkara dan administrasi pengadilan pada umumnya terhadap penyelenggaraan peradilan yang baik seringkali dianggap sepele dan diabaikan. Apalagi kalangan sarjana hukum memang tidak terbiasa dan tidak dilatih untuk bergelut dengan persoalan-persoalan administrasi hukum dan pengadilan. Selama di bangku kuliah, para mahasiswa hukum tidak dilengkapi dengan pengetahuan dan keterampilan mengenai soal-soal administrasi dan manajemen pada umumnya, termasuk yang terkait dengan hukum dan pengadilan sekalipun.

Karena itu, ketika para sarjana hukum direkrut untuk bekerja di lingkungan lembaga-lembaga hukum dan pengadilan, sangat terasa bidang-bidang administrasi dan manajemen itu sangat lemah. Apalagi, di lingkungan pengadilan, misalnya, hampir semua pegawainya adalah sarjana hukum. Bahkan di lingkungan Lembaga Pemasarakatan, para pegawainya sebagian terbesar adalah sarjana hukum.

Padahal, yang harus diurus di Lembaga Pe-masyarakatan, bukan lagi pasal undang-undang, melainkan para terpidana yang memerlukan pendidikan dan tindakan-tindakan (*treatment*) yang mendorong mereka untuk kembali siap bermasyarakat secara baik (*re-sosialisasi*) apabila kelak telah keluar dari Lembaga Pe-masyarakatan.

Karena pentingnya sistem administrasi yang baik, bahkan dapat dikatakan bahwa administrasi itu adalah “... *the most important ingredient for the achievement to the goal of an organization.*” Ia merupakan bahan baku yang paling menentukan upaya untuk mencapai tujuan suatu organisasi. Karena itu, di masa mendatang perlu dipikirkan kemungkinan menambahkan satu mata kuliah baru di lingkungan Fakultas Hukum di seluruh Indonesia, yaitu mata kuliah “*Administrasi Hukum dan Pengadilan*”.

Dalam praktek, sistem administrasi di lingkungan pengadilan kita di seluruh Indonesia dapat dikatakan sangat parah dan amburadul keadaannya. Kadang-kadang ada perkara yang sudah diputus final, tetapi setelah sekian bulan, petikan putusan itu belum juga dapat diakses oleh para pihak yang berperkara. Ada pula putusan yang ketika dibacakan belum diketik secara resmi, sehingga ketika kemudian diketik dan salinan resminya diperoleh, ternyata apa yang dibacakan ber-beda dengan apa yang tertulis.

Beberapa mahasiswa, saya tugaskan untuk men-cari putusan-putusan tertentu di beberapa pengadilan, dengan harapan mereka memperoleh fotokopi berkas-berkas putusan tertentu. Tetapi, bukan hanya karena cara kerja administrasi yang korup, tetapi sistem *filig* di berbagai pengadilan kita memang kadang-kadang tidak

menunjang untuk dapat memenuhi kebutuhan yang cepat dan akurat akan informasi semacam itu. Bahkan, kadang-kadang ada putusan-putusan tertentu yang sudah dieksekusi, tetapi tidak terdapat dalam *file* sama sekali.

Untuk mengatasi berbagai persoalan di bidang administrasi ini agak rumit, bukan saja karena sarana, prasarana, dan dana yang kurang, tetapi juga karena kultur administrasi dan aspek mentalitas dan perilaku di lingkungan pegawai tidak menunjang. Karena itu, diperlukan adanya terobosan untuk mengatasi kendala administrasi ini. Salah satunya ialah dengan memanfaatkan jasa teknologi informasi modern untuk merombak cara kerja administrasi.

Jika ditelaah dengan seksama, munculnya gelombang teknologi informasi dewasa ini, membawa perubahan drastis terhadap semua aspek kehidupan. Pengaruhnya juga menimpa dunia hukum dan pengadilan yang suka atau tidak suka dituntut pula oleh keharusan menyesuaikan diri.

Perkembangan teknologi informasi ini di satu pihak mengancam sistem dan cara kerja hukum dan pengadilan yang lazim kita kembangkan sebagaimana adanya seperti yang diwarisi dari masa lalu, tetapi di pihak lain juga menyediakan peluang bagi sistem dan cara kerja kita di bidang hukum dan pengadilan untuk berubah secara mendasar ke arah perbaikan menyeluruh.

Karena itu, sudah saatnya gagasan '*e-court*' atau pengadilan elektronik kita perkenalkan dalam sistem peradilan di tanah air kita, dimana semua pengadilan di-

lengkapi dengan sistem elektronik, dimulai dengan *pilot project* yang terbatas di Mahkamah Konstitusi.

### 3. Biaya Perkara

Seperti di lingkungan pengadilan pada umumnya, pihak pemohon atau penggugat selalu dibebani kewajiban membayar biaya perkara. Biasanya, pihak yang menang berperkara selalu menuntut atau menggugat agar pihak lawan sebagai pihak yang kalah diwajibkan oleh hakim membayar ongkos perkara seluruhnya. Karena itu, dalam rancangan undang-undang tentang Mahkamah Konstitusi juga dimuat adanya ketentuan mengenai biaya perkara, di mana setiap pemohon diwajibkan membayar biaya perkara sejumlah rupiah tertentu.

Akan tetapi, dalam perdebatan di Dewan Perwakilan Rakyat ketika RUU tersebut dibahas, saya sendiri selaku salah seorang anggota Tim Pakar dari pihak pemerintah mengusulkan agar ketentuan mengenai biaya perkara itu dihapuskan saja. Alasannya ialah bahwa proses peradilan di lingkungan Mahkamah Konstitusi pada pokoknya bukanlah mengadili kepentingan pribadi orang per orang, melainkan menyangkut kepentingan umum atau kepentingan lembaga-lembaga negara yang juga bersifat publik. Karena itu, orang yang berurusan dengan Mahkamah Konstitusi tidak perlu dibebani dengan beban biaya sama sekali.

Lagi pula, untuk menjaga kehormatan dan kewibawaan Mahkamah Konstitusi, lebih baik jika Mahkamah Konstitusi dibebaskan dari keharusan berhutang keuangan dengan pihak lain. Biarlah seluruh kebutuhan Mahkamah Konstitusi dibebankan saja kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

Karena alasan-alasan yang dikemukakan itulah maka ketentuan mengenai biaya perkara itu dihapus dari rancangan undang-undang, sehingga berperkara di Mahkamah Konstitusi sama sekali tidak dipungut biaya apapun.

## C. PERMOHONAN

### 1. Pengajuan Permohonan

Menurut ketentuan Pasal 29 UU No. 24 Tahun 2003, permohonan perkara konstitusi harus diajukan secara tertulis dalam bahasa Indonesia oleh pemohon atau kuasa pemohon kepada Mahkamah Konstitusi. Permohonan tersebut harus ditandatangani oleh pemohon atau kuasanya itu dalam 12 (dua belas) rangkap. Kedua-belas rangkap berkas permohonan itu dimaksudkan untuk dibagikan kepada 9 orang hakim konstitusi dan pihak-pihak terkait lainnya sesuai dengan jenis perkara yang diajukan dalam permohonan.

Untuk perkara pengujian undang-undang, 3 pihak yang akan dikirim berkas permohonan itu adalah (i) Presiden, (ii) DPR, dan (iii) Mahkamah Agung. Untuk perkara sengketa kewenangan konstitusional antar lembaga negara, di antara ke-3 berkas tersebut harus disampaikan kepada (i) lembaga negara yang menjadi pihak termohon, dan lembaga negara yang terkait lainnya.

Permohonan tersebut, menurut ketentuan Pasal 30 UU No. 24 Tahun 2003, wajib dibuat dengan uraian yang jelas mengenai:

- a. Pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- c. Pembubaran partai politik;

- d. Perselisihan tentang hasil pemilihan umum; atau
- e. Pendapat DPR bahwa Presiden dan atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Permohonan yang diajukan berkenaan dengan salah satu jenis perkara konstitusi di atas, menurut ketentuan Pasal 31 ayat (1), sekurang-kurangnya harus memuat: (i) identitas pemohon, yaitu setidaknya-tidaknya nama dan alamat serta status hukumnya, misalnya status sebagai badan hukum yang terdaftar resmi;

(ii) uraian mengenai perihal atau pokok perkara yang menjadi dasar permohonan, yaitu salah satu dari perkara konstitusi seperti diuraikan di atas atau *fundamentum petendi* dari permohonan; dan (iii) hal-hal yang diminta untuk diputus atau *petitum* permohonan. Selanjutnya, pada ayat (2) dinyatakan bahwa permohonan dimaksud harus diajukan dengan disertai alat-alat bukti yang mendukung permohonan tersebut.

## 2. Pendaftaran Permohonan dan Jadwal Sidang

Setiap permohonan yang diajukan, harus lebih dulu diperiksa oleh Panitera Mahkamah Konstitusi untuk menentukan apakah berkas permohonan itu sudah lengkap atau belum. Sesuai ketentuan Pasal 32 ayat (2) UU No. 24 Tahun 2003, maka yang dimaksud dengan lengkap disini adalah bahwa permohonan tersebut telah memenuhi ketentuan Pasal 29 dan Pasal 31 ayat (1) huruf a dan ayat (2) UU No. 24 Tahun 2003,

yaitu bahwa berkas permohonan itu terbukti (i) ditulis dalam bahasa Indonesia, (ii) ditandatangani oleh pemohon atau kuasanya, (iii) berkas permohonan berjumlah 12 rangkap, (iv) jelas memuat nama dan alamat pemohon, dan (v) disertai dengan alat-alat bukti yang mendukung permohonan.

Jika berkas permohonan tersebut belum lengkap seperti dimaksud, pemohon wajib melengkapinya dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sejak pemberitahuan mengenai kekurangan itu diterima oleh pemohon. Apabila berkas permohonan telah dilengkapi atau diperbaiki sebagaimana mestinya, Panitera tetap harus memeriksanya kembali untuk memastikan bahwa kelengkapan yang telah diminta telah dipenuhi.

Jika setelah diberi kesempatan, berkas permohonan itu ternyata tetap tidak lengkap juga, maka apabila ketidaklengkapan itu disebabkan oleh kelalaian atau keengganan pihak pemohon untuk memperbaiki atau melengkapi berkas permohonannya setelah diberitahukan secara patut, pemohon dapat dinilai tidak ber-sungguh-sungguh dengan permohonan yang diajukannya.

Dalam hal demikian, Panitera tidak perlu mencatatkan permohonan tersebut dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi (BRPK). Berkas permohonan tersebut dapat dikembalikan atau diberitahukan kepada yang bersangkutan bahwa permohonannya tidak dapat dicatat dalam Buku Registrasi karena kelalaian yang bersangkutan memenuhi kewajiban untuk melengkapi permohonan dalam jangka waktu paling lambat 7 hari kerja.

Jika kekuranglengkapan tersebut belum tercakup dalam hal-hal yang telah diberitahukan atau dimintakan

untuk dilengkapi, berarti ketidaklengkapan itu bukan disebabkan oleh kelalaian atau keengganan pemohon sebagaimana yang dimaksudkan di atas.

Dalam hal demikian, Panitera dapat memberikan nasihat agar pemohon sekali lagi melengkapi berkas permohonannya sebagaimana mestinya sesuai ketentuan tersebut di atas. Setelah berkas permohonan dinilai lengkap, barulah permohonan itu dicatatkan secara resmi dalam Buku Registrasi dan diberi nomor perkara sebagaimana mestinya.

Buku Registrasi Perkara Konstitusi (BRPK) yang dimaksudkan itu memuat antara lain catatan-catatan tentang kelengkapan administrasi permohonan dengan disertai pencantuman nomor perkara, tanggal penerimaan berkas permohonan, nama pemohon, dan pokok perkara.

Setelah berkas permohonan resmi dicatat dalam Buku Registrasi tersebut, dalam jangka waktu 14 hari kerja, Mahkamah Konstitusi harus menetapkan hari sidang pertama untuk perkara dimaksud. Tenggat 14 hari itu, menurut Pasal 34 ayat (1) bukanlah jangka waktu keharusan untuk sidang atau penyelenggaraan persidangannya, melainkan jangka waktu untuk penentuan tanggal atau hari sidang pertamanya.

Kapan waktunya sidang pertama itu akan diadakan, diserahkan sepenuhnya kepada pertimbangan jadwal kerja hakim konstitusi. Penentuan hari sidang pertama tersebut diberitahukan kepada para pihak dan diumumkan untuk diketahui oleh masyarakat luas. Pengumuman dilakukan melalui papan pengumuman resmi di depan kantor Mahkamah Konstitusi, dan juga melalui internet yang mudah diakses oleh siapa saja

yang berminat mengetahui dan menghadiri persidangan tersebut.

Permohonan perkara yang secara resmi telah terdaftar dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi, kapan saja, tetap dapat ditarik kembali oleh pemohon, baik sebelum ataupun selama proses pemeriksaan dilakukan. Sesuai ketentuan Pasal 35 ayat (2), penarikan kembali permohonan perkara yang bersangkutan oleh pemohon mengakibatkan permohonan tersebut tidak dapat diajukan kembali oleh pemohon yang sama dan untuk substansi permohonan yang juga sama.

## D. PEMERIKSAAN PERKARA

### 1. Pemeriksaan Administrasi

Proses pemeriksaan permohonan perkara konstitusi dilakukan dalam beberapa tahap. **Pertama**, pemeriksaan administratif yang dilakukan di bawah tanggungjawab Panitera; **Kedua**, pemeriksaan pendahuluan yang dilakukan oleh majelis hakim konstitusi dalam sidang pertama; **Ketiga**, tahap pemeriksaan persidangan, yang dapat dilakukan melalui sidang panel atau sidang pleno;

**Keempat**, tahap permusyawaratan dan pengambilan keputusan; Kelima, tahap pegucapan atau pembacaan putusan; **Keenam**, tahap penyampaian dan pengumuman putusan. Tahap pertama, yaitu tahap pemeriksaan administrasi sudah diuraikan di atas, sehingga tidak perlu dijelaskan lagi.

### 2. Pemeriksaan Pendahuluan

Tahap kedua adalah pemeriksaan pendahuluan yang sudah merupakan wilayah kewenangan atau domain pemeriksaan oleh hakim. Pemeriksaan pendahuluan, seperti diatur dalam Pasal 39 UU No. 24 Tahun 2003, adalah pemeriksaan yang dilakukan majelis hakim dalam sidang pertama, sebelum melakukan pemeriksaan terhadap pokok perkara. Pada ayat (1) dinyatakan, "*Sebelum memeriksa pokok perkara, Mahkamah Konstitusi mengadakan pemeriksaan kelengkapan dan kejelasan materi permohonan.*"

Target pemeriksaan pendahuluan ini adalah (i) memastikan bahwa pemeriksaan administratif yang telah

dilakukan oleh Panitera sungguh-sungguh telah terpenuhi, yaitu bahwa berkas permohonan yang bersangkutan memang benar-benar telah lengkap adanya; dan (ii) pokok permohonan yang diajukan oleh pemohon memang sudah cukup jelas, sehingga tidak menimbulkan kesalahan dalam memahaminya, misalnya, karena kalimat-kalimat yang bersifat multi tafsir, atau karena maksud pemohon berbeda dari apa yang ia tuliskan dalam permohonan, dan lain-lain sebagainya.

Apabila dari pemeriksaan pendahuluan tersebut ternyata bahwa berkas permohonan bersangkutan kurang lengkap, atau materi permohonannya kurang jelas dan karenanya masih perlu diperbaiki agar menjadi jelas sesuai dengan maksud pemohon, maka hakim diwajibkan untuk memberikan nasihat kepada pemohon mengenai hal-hal itu. Nasihat itu berisi anjuran kepada pemohon agar memanfaatkan kesempatan dalam jangka waktu paling lambat 14 hari seperti ditentukan oleh Pasal 39 ayat (2) UU No. 24 Tahun 2003, untuk melengkapi dan atau memperbaiki permohonannya itu.

Kelengkapan berkas permohonan bersifat administratif, sedangkan kejelasan materi permohonan bersifat substantif. Artinya, pemeriksaan oleh majelis hakim pada sidang pertama itu juga menyangkut pokok perkaranya, tetapi belum mempersoalkan dalil-dalil ataupun bukti-bukti. Pertanyaan-pertanyaan diajukan oleh majelis hakim kepada pemohon hanya menyangkut kejelasan materi permohonannya saja, yaitu dengan pertanyaan-pertanyaan yang bertujuan untuk klarifikasi (*clarification*).

Pemeriksaan terhadap kedua hal tersebut sepenuhnya dilakukan dalam sidang pertama, dan karena itu sidang pertama ini biasanya cukup dilakukan oleh

panel hakim. Dalam hal, permohonan yang bersangkutan ternyata memang kurang lengkap dan atau belum cukup jelas materinya, maka setelah diberikan nasihat untuk perbaikan sebagaimana mestinya, sidang panel tersebut tentu saja akan ditutup dan pemeriksaan pendahuluan dinyatakan selesai. Karena itu, forum sidang pertama itu identik dengan forum sidang pemeriksaan pendahuluan.

Akan tetapi, dalam sidang panel lanjutan, setelah perbaikan diselesaikan dalam jangka waktu paling lama 14 hari sebagaimana ditentukan oleh Pasal 39 ayat (2) UU No. 24 Tahun 2003, proses pemeriksaan pendahuluan itu tentu sekali lagi dilakukan oleh majelis hakim konstitusi yang memeriksanya. Oleh karena itu, pengertian pemeriksaan pendahuluan itu sebenarnya adalah pemeriksaan pendahuluan sebelum lebih lanjut memeriksa pokok perkara.

Jika dalam sidang pertama, permohonan yang bersangkutan ternyata telah lengkap dan materinya sudah sangat jelas, maka pemeriksaan tentunya akan berlanjut ke tahap berikutnya, yaitu pemeriksaan persidangan dalam forum sidang pertama itu juga.

Kalaupun, misalnya, kelengkapan dan kejelasan materi permohonan baru dapat diselesaikan pada sidang kedua, maka dalam sidang kedua itu pula pemeriksaan akan terus dilanjutkan dengan meneliti pokok perkara. Demikian pula jika terjadi bahwa setelah diberikan kesempatan untuk perbaikan, tetapi dalam sidang kedua ternyata berkas permohonannya tetap tidak lengkap dan atau tidak jelas materinya, proses pemeriksaan oleh majelis hakim tetap harus diteruskan ke tahap pemeriksaan pokok perkara, meskipun boleh jadi akhirnya permohonan itu akan diputus dengan dinyatakan tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*).

Pada tahun pertama sejak berdirinya, Mahkamah Konstitusi selalu menyelenggarakan sidang pertama untuk tujuan pemeriksaan pendahuluan ini melalui pleno dan selalu berakhir dengan nasihat kepada pemohon agar melengkapi lagi dan atau memperbaiki lagi permohonannya. Sebabnya ialah bahwa pada umumnya permohonan yang diajukan oleh pemohon belum sesuai dengan ketentuan undang-undang.

Hal ini dapat dimengerti karena keberadaan Mahkamah Konstitusi juga masih baru dan baru sedikit sekali orang yang memahami seluk beluk beracara di lembaga peradilan konstitusi dan bahwa beracara disini sangat berbeda dari kebiasaan di lingkungan pengadilan biasa. Oleh karena itu, pada mulanya sering disalahpahami seolah-olah pemeriksaan pendahuluan itu adalah identik dengan forum sidang pertama itu secara institusional.

Lagi pula, ketentuan UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi juga merumuskan ketentuan mengenai hal ini secara tidak tepat dan mudah menimbulkan salah pengertian. Perhatikan bahwa ketentuan mengenai Pemeriksaan Pendahuluan dalam undang-undang ini, diatur tersendiri pada Bagian Kelima, yaitu Pasal 39, yang terpisah dari pengaturan mengenai Pemeriksaan Persidangan dalam Bagian Keenam, yaitu mulai dari Pasal 40 sampai dengan Pasal 44 ayat (2).

Namun demikian, dengan semakin banyaknya jumlah perkara yang mesti ditangani oleh Mahkamah Konstitusi, maka pemanfaatan ketentuan mengenai panel hakim makin sering dilakukan dan bahkan dijadikan tradisi bahwa pemeriksaan persidangan selalu dimulai oleh panel hakim yang biasanya terdiri atas tiga

orang hakim konstitusi. Lagi pula, setelah lebih dari satu tahun Mahkamah Konstitusi ini berdiri, semakin banyak pula advokat yang berpengalaman beracara lembaga baru ini, sehingga proses pemeriksaan pendahuluan menjadi semakin lancar dan semakin sedikit permohonan yang harus diperbaiki kembali oleh pemohonnya.

Lagi pula, kinerja kepaniteraannya juga semakin efektif, sehingga kekurangan dan ketidakjelasan materi sudah dapat diantisipasi sejak dini, bahkan sejak sebelum permohonan diregistrasi. Karena itu, pengertian pemeriksaan pendahuluan ini dewasa ini dapat diselenggarakan dengan lebih tepat, yaitu pemeriksaan yang dilakukan oleh majelis panel hakim konstitusi pada kesempatan pertama pemeriksaan persidangan, yaitu dalam sidang pertama dan atau sidang kedua. Keduanya biasanya adalah sidang panel hakim yang terdiri atas tiga orang hakim konstitusi.

Khusus untuk pemeriksaan pendahuluan dalam perkara perselisihan hasil pemilihan umum, maka perbaikan dan kejelasan materi permohonan langsung diperbaiki setempat dan seketika dalam sidang pertama. Hal ini dilakukan, karena masa persidangan perkara perselisihan hasil pemilu sangat singkat, yaitu hanya dalam waktu 30 hari sejak registrasi untuk perkara pemilu legislatif dan 14 hari sejak registrasi untuk perkara pemilu presiden dan wakil presiden.

Sebenarnya, secara formal dalam undang-undang, perbaikan dimaksud harus dilakukan dalam tenggat 3 x 24 jam untuk perkara pemilu legislatif, dan 1 x 24 jam untuk perkara Pemilu Presiden. Akan tetapi, dalam pengalaman penyelesaian perselisihan hasil pemilu tahun 2004 yang lalu, karena waktunya sangat terbatas sementara jumlah perkaranya sangat banyak,

maka majelis hakim menentukan bahwa perbaikan harus dilakukan setempat dan seketika dalam sidang pertama atas perkara yang bersangkutan masing-masing.

Perbaikan itu dilakukan dengan cara dibacakan dalam persidangan yang terbuka sehingga semua berkas yang dipegang para pihak dapat langsung mengadakan perbaikan sendiri sesuai yang dimaksudkan, dan kemudian di-*'renvoi'* di atas berkas permohonan asli yang ada di tangan ketua majelis hakim konstitusi. Dengan demikian, perbaikan itu disahkan dalam sidang oleh ketua majelis hakim.

### **3. Pemeriksaan Persidangan**

Pemeriksaan tahap berikutnya, seperti diatur dalam Pasal 40 sampai dengan Pasal 44 ayat (2) UU No. 24 Tahun 2003 (Bagian Keenam), disebut sebagai pemeriksaan persidangan. Pemeriksaan persidangan ini dapat dilakukan melalui sidang panel hakim yang terdiri atas sekurang-kurangnya 3 (tiga) orang hakim konstitusi atau melalui sidang pleno yang sekurang-kurangnya terdiri atas 7 (tujuh) orang hakim konstitusi.

#### **a. Sidang Panel Pemeriksaan**

Dalam UU No. 24 Tahun 2003, tidak diatur dengan jelas mengenai peranan panel hakim dalam proses persidangan perkara konstitusi. UU hanya mengatur mengenai tahap pemeriksaan, yang dimulai dari (i) pemeriksaan kelengkapan administrasi oleh Panitera, (ii) tahap pemeriksaan pendahuluan seperti ditentukan oleh Pasal 39, (iii) tahap pemeriksaan persidangan seperti yang diatur dalam Pasal 40 sampai dengan Pasal 44, dilanjutkan dengan (iv) pengambilan keputusan

melalui permusyawaratan hakim yang bersifat tertutup, sampai ke tahap terakhir, yaitu (v) pembacaan atau pengucapan putusan final dan mengikat dalam sidang pleno yang bersifat terbuka untuk umum.

Akan tetapi, dalam pengalaman praktek ditemukan kenyataan bahwa tidaklah tepat untuk membedakan antara pemeriksaan pendahuluan dengan pemeriksaan persidangan. Pemeriksaan pendahuluan bukanlah tahap yang tersendiri di luar persidangan, melainkan harus dilakukan oleh majelis hakim dalam sidang pertama atas perkara konstitusi yang sedang diperiksa. Karena itu, ketentuan Pasal 39 ayat (1) dan (2) UU No. 24 Tahun 2003 tidak boleh diartikan sebagai ketentuan yang berdiri sendiri di luar pengertian persidangan Mahkamah Konstitusi yang bersifat terbuka untuk umum.

Pasal 39 ayat (1) menentukan, *“Sebelum mulai memeriksa pokok perkara, Mahkamah Konstitusi mengadakan pemeriksaan kelengkapan dan kejelasan materi permohonan”*. Selanjutnya pada ayat (2) dinyatakan:

*“Dalam pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Mahkamah Konstitusi wajib memberi nasihat kepada pemohon untuk melengkapi dan atau memperbaiki permohonan dalam jangka waktu paling lambat 14 hari”*.

Kelengkapan berkas permohonan seharusnya sudah dapat diselesaikan pada tahap pemeriksaan administratif oleh Panitera. Akan tetapi, dalam praktek juga ternyata bahwa seringkali berkas permohonan yang sudah diregistrasi oleh Panitera itu tetap belum lengkap benar, sehingga hakim perlu memberikan nasihat kepada pemohon untuk melengkapi lagi berkas

permohonannya dalam jangka waktu paling lambat 14 hari.

Keharusan memberikan nasihat inilah yang pernah menimbulkan permasalahan dalam persidangan perkara perselisihan hasil pemilihan presiden tahap pertama, yaitu antara pasangan Wiranto dan Salahuddin Wahid dengan pasangan Megawati Soekarnoputri dan Hasyim Muzadi. Pihak terkait, yaitu Megawati Soekarnoputri dan Hasyim Muzadi, melalui kuasa hukumnya Dr. Gayuus Lumbun, SH. merasa keberatan dengan nasihat yang diberikan oleh majelis hakim kepada pihak pemohon, pasangan Wiranto dan Salahudin Wahid, melalui kuasa hukumnya dalam persidangan.

Dr. Gayuus Lumbun selaku kuasa hukum pihak terkait menilai bahwa Mahkamah Konstitusi telah berpihak kepada pasangan Wiranto dan Salahuddin Wahid, karena memberikan nasehat-nasehat mengenai berkas permohonan yang bersifat menguntungkan mereka. Para advokat senior yang tergabung dalam Tim Hukum pihak terkait ini sama sekali belum memahami prosedur beracara di Mahkamah Konstitusi.

Jika ditelaah, ketentuan mengenai keharusan bagi majelis hakim untuk memberikan nasihat mengenai kelengkapan berkas permohonan ini memang dapat dinilai berlebihan. Bukankah kelengkapan administrasi permohonan menyangkut tanggungjawab dan kewenangan Panitera. Untuk apa lagi, majelis hakim diharuskan memberikan nasihat lagi dalam soal-soal yang bersifat administratif. Jika permohonannya jelas-jelas kabur atau tidak lengkap, misalnya, bukankah majelis hakim dapat memutus permohonan perkara tersebut dengan menyatakan bahwa permohonan tersebut tidak dapat menerima (*niet ontvankelijk verklaard*).

Namun demikian, terlepas dari kritik atas kelemahan semacam itu, yang jelas, ketentuan Pasal 39 ayat (2) tersebut di atas memang mewajibkan Mahkamah Konstitusi, jika terdapat kekurangan dalam permohonan, untuk memberi nasihat lebih dulu kepada pemohon dan memberi kesempatan kepadanya untuk memperbaiki permohonannya dalam jangka waktu paling lambat 14 hari. Dalam praktek, ketentuan 14 hari inipun, khususnya dalam perkara perselisihan hasil pemilu, sudah diterobos dengan disederhanakan dengan perbaikan langsung dalam kesempatan sidang pertama atas perkara yang bersangkutan.

Dalam perkara perselisihan hasil pemilu, pemeriksaan persidangan juga telah dipraktekkan melalui dua mekanisme, yaitu sidang panel dan sidang pleno. Sidang panel diadakan untuk pemeriksaan pendahuluan dan pemeriksaan alat-alat bukti, sedangkan sidang pleno diadakan untuk pembacaan atau pengucapan putusan yang bersifat final dan mengikat. Baik sidang panel maupun sidang pleno bersifat terbuka untuk umum.

Oleh karena jumlah perkara pengujian undang-undang dari waktu ke waktu juga terus berkembang jumlahnya, mekanisme persidangan panel dan persidangan pleno itu juga diterapkan dalam pemeriksaan perkara pengujian undang-undang. Setiap permohonan perkara konstitusi yang telah terdaftar resmi dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi, pertama akan disidangkan oleh panel hakim yang ditetapkan oleh Ketua Mahkamah Konstitusi. Penentuan anggota panel hakim itu ditetapkan atas usul dan masukan dari Panitia berdasarkan pertimbangan pembagian kerja yang adil di antara para hakim, dan pertimbangan kesesuaian keahlian hakim dengan materi perkara.

Melalui persidangan yang terbuka untuk umum, Panel Hakim dapat memeriksa pemohon atau kuasanya, memeriksa alat-alat bukti yang diajukan, mendengarkan keterangan saksi, keterangan ahli ataupun pihak-pihak. Dalam hal persidangan dihadiri oleh Pemerintah dan DPR atau lembaga negara terkait lainnya yang khusus dipanggil untuk didengar keterangannya dalam persidangan, maka untuk menghormati lembaga negara yang bersangkutan, persidangan selalu diadakan dalam bentuk Sidang Pleno yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 7 orang hakim konstitusi sebagaimana ditentukan oleh Pasal 28 ayat (1) UU No. 24 Tahun 2003.

Hasil pemeriksaan oleh Panel Hakim tersebut pada saatnya dilaporkan dalam rapat pleno permusyawaratan hakim konstitusi untuk diambil keputusan mengenai hasil pemeriksaan oleh panel tersebut dan untuk selanjutnya diambil putusan atas perkara yang bersangkutan. Setelah sidang panel tahap pertama, hasil pemeriksaannya tentu belum tuntas, karena itu yang dilaporkan adalah hasil pemeriksaan sementara untuk diputuskan secara bersama dalam rapat pleno permusyawaratan hakim.

Rapat permusyawaratan ini akan menentukan apakah pemeriksaan atas perkara tersebut seterusnya akan dilanjutkan atau tidak, bagaimana pemeriksaan hendak dilakukan, dan bagaimana pengaturan jadwalnya. Jika misalnya, terbukti bahwa pemohon perkara itu tidak memenuhi syarat *'legal standing'*, maka pemeriksaan dapat dianggap selesai dan perkara segera diputus sebagaimana mestinya.

Jika perkara tersebut dianggap dapat atau memang harus terus diperiksa dengan memanggil pihak Pe-

merintah, DPR, dan atau pihak lain, maka pemeriksaan berikutnya dapat diagendakan sebagaimana mestinya. Dengan demikian, urutan pemeriksaan persidangan atas suatu perkara dapat dimulai dengan (i) sidang panel, lalu (ii) rapat pleno permusyawaratan, (iii) sidang pleno, dan (iv) rapat pleno permusyawaratan lagi, dan terakhir (v) sidang pleno pembacaan putusan. Berapa kali jumlah sidang panel, rapat permusyawaratan, dan sidang pleno untuk sampai pada penyelesaian akhir atas setiap perkara, tergantung kompleksitasnya substansi perkaranya itu sendiri.

Dengan demikian, Panel Hakim sangat penting peranannya dalam pemeriksaan setiap perkara. Karena banyaknya perkara yang mesti diperiksa dan diselesaikan, di masa-masa yang akan datang, peranan Panel Hakim ini dapat terus didayagunakan dengan sebaik-baiknya. Pasal 28 ayat (4) UU No. 24 Tahun 2003 menentukan:

*“Sebelum sidang pleno sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Mahkamah Konstitusi dapat membentuk panel hakim yang anggotanya terdiri atas sekurang-kurangnya 3 (tiga) orang hakim konstitusi untuk memeriksa yang hasilnya dibahas dalam sidang pleno untuk diambil putusan”.*

Dalam perkara perselisihan hasil pemilu presiden dan wakil presiden tahun 2004 pernah dibentuk 2 panel. Panel I beranggotakan 5 orang hakim, dan Panel II beranggotakan 3 orang hakim konstitusi.

Jumlah panel yang selalu ganjil antara 3 atau 5 orang itu sendiri sebenarnya tidaklah terlalu perlu, karena panel hakim sama sekali tidak akan mengambil ke-

putusan. Jumlah ganjil itu ditentukan hanya karena ke-laziman belaka. Untuk memimpin rapat dan sidang panel hakim tersebut, salah seorang di antaranya dipilih di antara mereka sendiri menjadi ketua yang sekaligus nantinya akan menjadi hakim pelapor (*reporting judge*) dalam rapat permusyawaratan pleno hakim.

Setelah pemeriksaan oleh panel selesai, barulah hasilnya dilaporkan untuk dibahas dan diambil putusan dalam pleno permusyawaratan hakim. Hasil pemerik-saan oleh panel itu harus dibuat dalam bentuk laporan tertulis yang berisi proses dan hasil pemeriksaan, serta rekomendasi putusan yang diusulkan. Jika para anggota panel tidak mencapai kata sepakat mengenai perkara yang telah diperiksa, pendapat hukum dari masing-masing hakim yang berbeda dapat disertakan dalam laporan panel tersebut secara terintegrasi.

#### b. Sidang Pleno Pemeriksaan

Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi adalah per-sidangan yang dihadiri oleh 9, 8, atau sekurang-kurangnya oleh 7 (tujuh) orang hakim konstitusi untuk menga-dakan pemeriksaan persidangan dan atau pembacaan putusan yang bersifat final dan mengikat untuk umum. Dalam sidang pleno pemeriksaan persidangan, para pi-hak yang telah dipanggil menempati tempat duduk yang telah disediakan masing-masing (i) pemohon dan kuasanya di sebelah kanan meja hakim, (ii) pihak Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat berada di sebelah kiri meja hakim, (iii) pihak terkait berada di tengah persis ber-hadapan dengan meja hakim.

Dalam hal para pihak mengajukan saksi dan atau ahli, untuk didengarkan keterangannya dalam sidang, biasanya mereka juga ditempatkan di tengah, persis

berhadapan dengan meja hakim, di tempat yang biasa dipakai oleh pihak terkait. Pengaturan tempat duduk bagi pihak-pihak yang hadir dalam persidangan biasanya bersifat fleksibel, sesuai kebutuhan pada setiap sidang yang bersangkutan.

Kadang-kadang, pihak pemohon dan pemerintah masing-masing mengajukan ahli yang berbeda mengenai sesuatu masalah, sehingga tempat duduk para ahli yang saling berseberangan pendapat itu juga dapat diatur agar saling berhadapan juga. Misalnya, ahli dari pihak pemohon di sebelah kanan, sedangkan ahli dari pihak pemerintah ditempatkan di sebelah kiri meja hakim.

Pada umumnya, Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi selalu dipimpin oleh Ketua Mahkamah Konstitusi sendiri. Dalam hal Ketua Mahkamah Konstitusi berhalangan memimpin Sidang Pleno, maka persidangan dipimpin oleh Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi. Dalam hal Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi sama-sama berhalangan, maka sidang pleno dipimpin oleh ketua sementara yang dipilih dari dan oleh ke-7 orang hakim Mahkamah Konstitusi yang ada.

Dalam sidang pleno pemeriksaan ini, dimungkinkan adanya perdebatan melalui '*oral argument*' di antara para pihak yang hadir. Dalam perkara pengujian undang-undang, Pemerintah dan DPR memang hanya berperan sebagai pemberi keterangan. Akan tetapi, kadang-kadang masing-masing pihak mengajukan para ahli yang saling berbeda pendapat mengenai sesuatu ketentuan undang-undang.

Untuk mempertajam pembahasan mengenai sesuatu masalah, ketua majelis dapat memberikan kesempatan kepada para pihak untuk mengajukan per-

tanyaan silang, pejabat pemerintah bertanya kepada ahli dari pihak pemohon, sedangkan pemohon mengajukan pertanyaan kepada para ahli yang diajukan oleh pemerintah. Sementara itu, para hakim juga bebas mengajukan pertanyaan kepada salah satu pihak yang hadir.

Di samping dalam rangka mendengarkan keterangan ahli, kadang-kadang perdebatan juga muncul dari keterangan saksi yang diajukan ke dalam persidangan. Yang mengajukan pertanyaan kepada para saksi pada umumnya adalah pihak yang menghadirkan saksi sendiri, yaitu biasanya pemohon. Tetapi, pihak pemerintah atau DPR juga dapat mengajukan pertanyaan kepada saksi-saksi yang bersangkutan.

Demikian pula para hakim, dapat pula mengajukan pertanyaan untuk tujuan klarifikasi atau mendalami keterangan yang diberikan. Dalam hal persidangan juga dihadiri oleh pihak terkait yang merasa terganggu kepentingannya karena adanya perkara yang bersangkutan, para hakim dapat pula mengajukan pertanyaan kepadanya setelah pihak terkait tersebut diberi kesempatan yang cukup untuk memberikan keterangan yang perlu disampaikan dalam persidangan.

Dinamika proses dialog dan tanya jawab tersebut di antara para pihak yang hadir dalam persidangan Mahkamah Konstitusi, seringkali menciptakan suasana perdebatan yang sengit, tetapi tetap terkendali. Disinilah pentingnya peranan ketua majelis hakim yang tidak saja merupakan moderator dalam perdebatan, tetapi juga merupakan pemimpin persidangan pleno Mahkamah Konstitusi yang sewaktu-waktu atau kapan saja dapat menghentikan pembicaraan seseorang, apabila pembicaraannya itu dinilai sudah bergeser dari persoalan pokok yang sedang diperiksa oleh Mahkamah Konstitusi.

## E. PERMUSYAWARATAN HAKIM

Rapat Permusyawaratan Hakim (RPH) adalah rapat pleno hakim yang diselenggarakan secara tertutup untuk membahas putusan atas perkara yang telah diperiksa melalui persidangan yang bersifat terbuka untuk umum. Dalam UU No. 24 Tahun 2003, istilah rapat dan sidang kadang-kadang dipakai secara berganti-ganti secara tidak konsisten. Dalam Pasal 40 ayat (1) dikatakan, "*Sidang Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum, kecuali rapat permusyawaratan hakim*". Rumusan demikian menggambarkan seolah-olah rapat permusyawaratan hakim (RPH) itu sendiri merupakan salah satu bentuk saja dari sidang Mahkamah Konstitusi.

Tetapi, dalam rumusan ketentuan Pasal 45 ayat (5), perkataan yang digunakan adalah "sidang permusyawaratan", bukan "rapat permusyawaratan" seperti pada Pasal 40 ayat (1). Demikian pula dalam rumusan Pasal 45 ayat (6), (7), dan (8) istilah yang dipakai lain lagi, yaitu perkataan "*musyawarah sidang pleno hakim*". Oleh karena itu, agar tertib dalam menggunakan peristilahan atau nomenklatur, Mahkamah Konstitusi sendiri dalam Peraturan Tata Tertib Persidangan, membedakan dengan tegas antara istilah Rapat dengan Sidang.

Sidang atau persidangan adalah forum pemeriksaan perkara yang bersifat terbuka untuk umum, yang dapat diselenggarakan dalam bentuk panel atau pleno. Karena itu, persidangan Mahkamah Konstitusi terdiri atas sidang pleno dan sidang panel. Sedangkan istilah rapat dipakai untuk menyebut forum pertemuan internal Mahkamah Konstitusi, seperti rapat hakim, rapat pim-

pinan, rapat koordinasi, rapat kerja, rapat staf, dan sebagainya.

Khusus untuk permusyawaratan hakim dalam rangka membahas dan atau memutus perkara yang telah diperiksa, nama forumnya disebut rapat permusyawaratan hakim (RPH) yang sepenuhnya bersifat tertutup. Hanya hakim dan panitera serta panitera pengganti yang memang menangani administrasi perkara yang bersangkutan itu sajalah yang dapat mengikuti rapat permusyawaratan ini.

Dengan sifatnya yang tertutup itu berarti seluruh informasi mengenai pembahasan perkara tersebut bersifat rahasia jabatan yang tidak boleh dibocorkan kepada siapapun juga. Setiap hakim dan panitera telah bersumpah dan disumpah untuk tidak membocorkannya kepada pihak lain. Pelanggaran terhadap larangan pembocoran rahasia perkara ini merupakan pelanggaran terhadap Kode Etika Mahkamah yang diancam dengan sanksi yang berat.

Bagaimanakah putusan diambil dalam rapat permusyawaratan hakim tersebut? Pasal 45 ayat (1) UU No. 24 Tahun 2003 menentukan,

*“Mahkamah Konstitusi memutus perkara berdasarkan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sesuai dengan alat bukti dan keyakinan hakim”.*

Yang dimaksud dengan ‘keyakinan hakim’ disini adalah keyakinan hakim berdasarkan alat bukti yang

sah. Dalam rapat<sup>203</sup> pleno permusyawaratan hakim, menurut ketentuan Pasal 45 ayat (5), setiap hakim konstitusi wajib menyampaikan pertimbangan atau pendapat hukumnya masing-masing mengenai permohonan yang bersangkutan secara tertulis.

Dalam hal rapat permusyawaratan hakim itu tidak dapat menghasilkan putusan, rapat permusyawaratan hakim ditunda sampai rapat permusyawaratan hakim konstitusi yang berikutnya. Artinya, rapat permusyawaratan hakim untuk satu perkara dapat diselenggarakan berkali-kali sesuai dengan kebutuhan. Akan tetapi, dengan adanya ketentuan penundaan rapat permusyawaratan seperti yang dimaksud dalam Pasal 45 ayat (6), berarti rangkaian rapat-rapat permusyawaratan hakim yang berkali-kali itu dinilai oleh UU No. 24 Tahun 2003 sebagai satu kesatuan rangkaian rapat permusyawaratan hakim untuk memutus perkara.

Dalam rapat permusyawaratan itu, harus diusahakan dengan sungguh-sungguh agar dapat dapat dicapai keputusan dengan mufakat bulat. Akan tetapi, menurut ketentuan Pasal 45 ayat (7), apabila setelah diusahakan dengan sungguh-sungguh tidak juga dapat dicapai mufakat bulat, maka putusan diambil dengan suara terbanyak. Dalam hal putusan dengan suara terbanyak juga tidak dapat dicapai, misalnya karena hakim yang hadir hanya berjumlah 8 (delapan) orang, maka menurut ketentuan Pasal 45 ayat (8), suara terakhir dari ketua rapat permusyawaratan hakim yang menentukan.

---

<sup>203</sup> Bandingkan dengan rumusan Pasal 45 ayat (5) UU No. 24 Tahun 2003, yang menggunakan perkataan "sidang permusyawaratan", bukan "rapat permusyawaratan".

Dalam usaha untuk mencapai kesepakatan bulat mengenai putusan atas perkara yang telah diperiksa proses permusyawaratan dilakukan melalui perdebatan substantif secara bertahap. Pada tahap pertama, diadakan diskusi curah pendapat (*brain-storming*) mengenai perkara yang bersangkutan.

Jika ada pendapat yang berbeda di antara para hakim mengenai sesuatu persoalan, maka mengenai persoalan itu dibuka perdebatan di antara para hakim untuk tujuan pendalaman. Setelah itu, setiap hakim diminta oleh ketua untuk menyusun pendapat atau pertimbangan hukum mengenai perkara yang bersangkutan secara tertulis.

Pada rapat permusyawaratan hakim tahap kedua, setiap hakim diberi kesempatan untuk membacakan atau menyampaikan pendapatnya secara resmi dalam rapat pleno permusyawaratan yang diadakan dengan jadwal khusus untuk itu. Berbagai pendapat hukum yang diajukan itu, oleh ketua dilakukan pengelompokan pendapat serta diajukan rangkuman dan kesimpulan sementara untuk mendapatkan kesepakatan bersama di antara para hakim.

Jika masih terdapat perbedaan pendapat, maka terhadap masalah-masalah yang berbeda itu dibuka lagi kesempatan perdebatan yang lebih mendalam untuk mendapatkan titik temu dan tawaran keputusan. Jika titik temu tidak dapat dicapai, ketua menawarkan kepada anggota rapat permusyawaratan hakim, apakah rapat akan ditunda dan dilanjutkan lain waktu, atau diadakan pemungutan suara untuk diambil putusan final.

Jika para hakim sepakat untuk menunda lagi pengambilan keputusan sampai rapat permusyawaratan berikutnya, maka pengambilan keputusan ditunda sampai rapat berikutnya. Tetapi rapat permusyawaratan berikutnya itu dipastikan sudah harus mencapai putusan yang bersifat final. Selanjutnya, setelah putusan final disepakati, ketua akan menawarkan kepada pihak mayoritas atau kepada ketua panel perkara yang bersangkutan untuk menjadi perancang putusan (*drafting judge*). Setelah rancangan putusan selesai disusun oleh yang bersangkutan diadakan lagi rapat permusyawaratan hakim untuk menyepakati rumusan putusan.

Biasanya, karena pertimbangan alasan yang bersifat praktis, rapat permusyawaratan untuk penyelesaian rancangan putusan ini tidak mutlak harus dihadiri oleh sekurang-kurangnya 7 orang hakim seperti rapat permusyawaratan biasa. Lagi pula, hakim yang akan mengajukan pendapat berbeda (*dissenting opinion*) biasanya diberi kesempatan untuk tidak mengikuti rapat redaksional ini, karena harus menyusun pendapatnya sendiri untuk kemudian dimuat dalam putusan.

Namun demikian, sebelum putusan resmi dibacakan dalam Sidang Pleno terbuka untuk umum, kesembilan hakim konstitusi, pada umumnya, telah lebih dulu membaca, membahas, dan menyepakati rumusan final putusan itu secara bersama-sama. Selalu diadakan kesempatan untuk rapat perancangan putusan yang dianggap sebagai bagian tak terpisahkan dari pengertian rapat permusyawaratan hakim.

## **F. PUTUSAN DAN PEMBACAAN PUTUSAN**

### **1. Sidang Pleno Pembacaan Putusan**

Setelah pemeriksaan atas perkara yang bersangkutan dinyatakan selesai, para hakim mengadakan rapat pleno permusyawaratan yang harus dihadiri oleh sekurang-kurangnya 7 (tujuh) orang hakim untuk mengambil putusan yang bersifat final dan mengikat. Setelah diputus final dan mengikat, putusan dibacakan atau diucapkan dalam Sidang Pleno terbuka untuk umum sebagaimana dimaksud oleh Pasal 28 ayat (5). Tidak dipenuhinya ketentuan keterbukaan sidang pleno seperti dimaksud dalam ayat (5), menurut ayat (6)-nya mengakibatkan putusan Mahkamah Konstitusi tersebut tidak sah dan tidak mempunyai kekuatan hukum.

Sidang pleno pembacaan putusan ini merupakan sidang pleno terakhir yang diadakan oleh Mahkamah Konstitusi untuk penyelesaian perkara konstitusi yang diajukan oleh pemohon. Setelah sidang pleno dibuka seperti biasanya, ketua majelis memberi kesempatan pihak-pihak yang hadir dalam sidang untuk memperkenalkan diri. Setelah itu, putusan dibacakan sebagaimana mestinya.

Karena berkas putusan biasanya agak tebal, maka pembacaan pada umumnya dilakukan secara bergantian di antara beberapa orang hakim. Ketua majelis membacakan pembukaan putusan sampai identitas pemohon. Kemudian, hakim yang lain langsung membacakan bagian pertimbangan hukum, sedangkan bagian duduk perkara dan lain-lain dianggap telah dibacakan.

Setelah pembacaan bagian pertimbangan hukum, pembacaan dilanjutkan kembali oleh ketua majelis dengan membacakan bagian kesimpulan dan amar putusannya. Jika ada hakim yang mengajukan pendapat yang berbeda berupa *dissenting opinion* ataupun *concurrent opinion (consenting opinion)*, maka setelah amar, hakim yang bersangkutan akan membacakan pula pendapatnya yang berbeda itu.

Setelah ketua kembali membacakan bagian penutup dari putusan itu, dengan mengakhirinya dengan kata-kata "*Demikianlah putusan Mahkamah Konstitusi atas perkara ini telah dibacakan sebagaimana mestinya*", dan ketukan palu 1 (satu) kali. Setelah itu, Sidang Pleno dinyatakan ditutup dengan ketukan 3 (tiga) kali.

## 2. Putusan

Dalam Pasal 48 UU No. 24 Tahun 2003, ditegaskan bahwa Mahkamah Konstitusi memberi putusan "*Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa*". Dalam setiap Putusan, dimuat hal-hal sebagai berikut:

- a. Kepala putusan berbunyi: "*Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa*";
- b. Identitas pihak;
- c. Ringkasan permohonan;
- d. Pertimbangan hukum yang menjadi dasar putusan;
- e. Amar putusan; dan
- f. Hari, tanggal putusan, nama hakim konstitusi, dan panitera.

Di samping itu, sesuai ketentuan Pasal 45 ayat (10), "*Dalam hal putusan tidak tercapai mufakat bulat*

*sebagaimana dimaksud pada ayat (7) dan ayat (8), pendapat anggota majelis hakim yang berbeda dimuat dalam putusan*". Pendapat berbeda ini dapat dibedakan antara (i) pendapat yang berbeda mengenai kedudukan hukum atau *'legal standing'* pemohon; (ii) pendapat berbeda mengenai keberwenangan Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa perkara yang bersangkutan, (iii) pendapat berbeda mengenai pertimbangan hukum tetapi menyetujui bunyi amar putusan, (iv) pendapat berbeda mengenai pertimbangan hukum dan juga mengenai bunyi amar putusan.

Pendapat yang berbeda mengenai keempat hal itu ditempatkan pada bagian-bagian yang juga berbeda dalam putusan. Perbedaan pendapat mengenai *legal standing* pemohon, diuraikan langsung dalam bagian pertimbangan mengenai *legal standing*. Biasanya nama hakim yang mempunyai pendapat berbeda tidak disebut secara eksplisit. Pendapat berbeda mengenai keberwenangan Mahkamah, ditempatkan dalam bagian pertimbangan mengenai keberwenangan Mahkamah Konstitusi tanpa menyebutkan nama hakim bersangkutan. Nama hakim sengaja tidak disebut dengan alasan bahwa hal itu tidak terlalu penting dibandingkan perbedaan pendapat mengenai pokok perkara.

Pendapat berbeda mengenai substansi atau pokok perkara selalu dimuat khusus dan tersendiri dalam putusan. Jika pendapat yang berbeda itu hanya menyangkut pertimbangan hukum dan tidak pada amar putusan, maka pendapat berbeda itu biasa disebut juga dengan *concurrent opinion* atau *consenting opinion*. Jika perbedaan itu bersifat menyeluruh, mulai dari pertimbangan hukum sampai ke amar, maka pendapat

berbeda itulah yang biasa dikenal dengan *dissenting opinion*.

Pendapat berbeda tersebut, baik yang merupakan *concurrent opinion* maupun yang merupakan *dissenting opinion* biasanya ditulis setelah bagian amar putusan, sebelum bagian penutup putusan. Biasanya yang membacakan pendapat berbeda tersebut dalam sidang pleno adalah hakim yang menulisnya sendiri.

Dengan demikian, masyarakat luas dapat mengetahui apa pendapat hakim yang berbeda, dan dengan itu dapat membayangkan bahwa untuk sampai pada putusan yang bersifat final dan mengikat untuk umum, majelis hakim konstitusi melakukan perdebatan mendalam atas setiap perkara, dan apabila tidak berhasil menyatukan pendapat, pendapat yang berbeda dimuat secara terbuka untuk diketahui oleh umum.

Meskipun terdapat perbedaan pendapat tetapi setiap putusan selalu ditandatangani oleh semua hakim. Pasal 46 UU No. 24 Tahun 2003 memang hanya menentukan bahwa: "*Putusan Mahkamah Konstitusi ditandatangani oleh hakim yang memeriksa, mengadili, dan memutus, dan panitera*". Artinya, hakim yang turut memeriksa tidak perlu ikut menandatangani. Akan tetapi sampai sekarang pernah pernah ada, hakim yang tidak dapat ikut atau tidak diikutkan dalam pemeriksaan sampai memutus.

Karena itu, setiap putusan selalu ditandatangani oleh 9 (sembilan) orang hakim konstitusi. Penandatanganan oleh ke-9 orang hakim konstitusi itu melambungkan pula bahwa sekiranya pun ada di antaranya yang tidak setuju dengan isi putusan itu, ia tetap terikat

dan tunduk pada kesepakatan mayoritas hakim konstitusi.

Putusan Mahkamah Konstitusi, seperti ditegaskan oleh Pasal 47, memperoleh kekuatan hukum tetap sejak selesai diucapkan atau dibacakan dalam Sidang Pleno terbuka untuk umum. Menurut ketentuan Pasal 49, Mahkamah Konstitusi wajib mengirimkan salinan putusan itu kepada para pihak dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sejak putusan diucapkan.

Akan tetapi, alam praktek biasanya, setelah dibacakan resmi dalam Sidang Pleno terbuka untuk umum dan sidang pleno dinyatakan ditutup, Panitera langsung diperintahkan untuk menyerahkan salinan putusan itu di dalam ruang sidang yang bersangkutan. Dengan begitu semua pihak yang terkait dapat langsung mengetahui isi putusan itu.

Di samping itu, dalam waktu yang tidak lama, salinan putusan juga sudah dapat diakses melalui internet Mahkamah Konstitusi. Semua ini dimaksudkan agar akses yang cepat terhadap putusan pengadilan dapat dijadikan tradisi dalam rangka modernisasi sistem peradilan di tanah air kita. Akses yang cepat dan pelayanan keadilan yang tidak tertunda-tunda adalah dambaan semua orang, karena pada pokoknya *justice delayed* (keadilan yang tertunda) adalah sama saja dengan *justice denied* (keadilan yang diabaikan).

## G. TATA TERTIB PERSIDANGAN

Untuk menjamin keteraturan, ketertiban, dan kelancaran persidangan, Mahkamah Konstitusi menetapkan peraturan yang khusus mengenai hal itu. Ketentuan Pasal 86 UU No. 24 Tahun 2003 menyatakan, "*Mahkamah Konstitusi dapat mengatur lebih lanjut hal-hal yang diperlukan bagi kelancaran pelaksanaan tugas dan kewenangannya menurut undang-undang ini*". Untuk itu, MK telah menetapkan PMK (Peraturan Mahkamah Konstitusi) No.03/MK/2003 bertanggal 15 September 2003. Pasal 2 Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) itu menentukan bahwa "*Persidangan dilakukan dengan tertib, aman, lancar, dan berwibawa*".

Dalam Pasal 3 PMK itu ditentukan bahwa atas koordinasi dengan Panitera, Sekretaris Jenderal bertanggungjawab menyediakan sarana dan prasarana serta keperluan lainnya guna mendukung penyelenggaraan persidangan. Pasal 4 menentukan, Panitera mempersiapkan dan menunjuk petugas yang membantu majelis hakim konstitusi dalam persidangan.

Petugas tersebut adalah panitera pengganti, juru sumpah, penerjemah, juru panggil, dan atau petugas lain yang dianggap perlu untuk memperlancar persidangan. Pelaksanaan tugas para petugas itu dikoordinasikan oleh Panitera sesuai dengan petunjuk pelaksanaan tata tertib persidangan Mahkamah Konstitusi.

Para pemohon dan atau kuasanya, pihak termohon dan atau kuasanya, saksi, dan ahli atau pihak terkait lainnya yang hadir untuk mengikuti persidangan, melaporkan kehadiran kepada Panitera. Sesuai Pasal 7, pemohon dan atau kuasanya, termohon dan atau

kuasanya, saksi, ahli, dan pengunjug sidang (a) menempati tempat duduk yang telah disediakan, dan (b) menunjukkan sikap hormat kepada majelis hakim konstitusi. Para pemohon dan atau kuasanya, termohon dan atau kuasanya, saksi, dan ahli atau pihak terkait lain menyampaikan sesuatu barang bukti dalam persidangan kepada majelis hakim konstitusi, harus melalui panitera atau panitera pengganti yang ditugaskan untuk itu. Artinya, para hadirin tidak boleh berhubungan secara langsung dengan hakim konstitusi.

Selama persidangan berlangsung, semua hadirin, oleh Pasal 6, ditentukan:

- (1) Pengunjug sidang wajib bersikap tertib, tenang, dan sopan;
- (2) Pengunjug sidang dilarang:
  - a. Membawa senjata dan atau benda-benda lain yang dapat membahayakan atau mengganggu jalannya persidangan;
  - b. Melakukan perbuatan atau tingkah laku yang dapat mengganggu persidangan dan atau merendahkan kehormatan serta kewibawaan Mahkamah Konstitusi;
  - c. Merusak dan atau mengganggu fungsi sarana, prasarana, atau perlengkapan persidangan lainnya;
  - d. Merendahkan martabat atau kehormatan hakim konstitusi dan atau petugas Mahkamah Konstitusi;
  - e. Menghina pemohon dan atau kuasanya, termohon dan atau kuasanya, saksi, dan ahli.
- (3) Larangan sebagaimana tersebut juga berlaku bagi pemohon dan atau kuasanya, termohon dan atau kuasanya, saksi, dan ahli.

Pelanggaran ketentuan tersebut, menurut Pasal 8 merupakan penghinaan terhadap Mahkamah Konstitusi, yang apabila telah diperingatkan dengan patut, masih juga dilakukan, maka atas perintah Ketua Majelis Hakim, yang bersangkutan dapat dikeluarkan dari ruang sidang atau bahkan dari gedung Mahkamah Konstitusi. ♦



KEMERDEKAAN BERSERIKAT, PEMBUBARAN PARTAI POLITIK,  
DAN MAHKAMAH KONSTITUSI

## LAMPIRAN-LAMPIRAN





## Lampiran 1



PRESIDEN  
REPUBLIK INDONESIA

### UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 31 TAHUN 2002 TENTANG PARTAI POLITIK<sup>1</sup>

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA  
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

- Menimbang : a. bahwa kemerdekaan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat adalah bagian dari hak asasi manusia sebagaimana diakui dan dijamin dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. bahwa usaha untuk memperkuat kemerdekaan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat merupakan bagian dari upaya untuk mewujudkan kehidupan kebangsaan yang kuat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat, demokratis, dan berdasarkan hukum;
- c. bahwa kaidah-kaidah demokrasi yang menjunjung tinggi kedaulatan rakyat, transparansi, keadilan, aspirasi, tanggung jawab, dan perlakuan yang tidak diskriminatif dalam Negara Kesatuan

---

<sup>1</sup> Sumber : [www.indonesia.go.id](http://www.indonesia.go.id)

- Republik Indonesia perlu diberi landasan hukum;
- d. bahwa partai politik merupakan salah satu wujud partisipasi masyarakat yang penting dalam mengembangkan kehidupan demokrasi yang menjunjung tinggi kebebasan, kesetaraan, kebersamaan, dan kejujuran;
  - e. bahwa merupakan kenyataan sejarah bangsa Indonesia, Partai Komunis Indonesia yang menganut paham atau ajaran Komunisme/Marxisme-Leninisme telah melakukan pengkhianatan terhadap bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia, oleh karena itu Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia, Pernyataan Sebagai Organisasi Terlarang di Seluruh Wilayah Negara Republik Indonesia bagi Partai Komunis Indonesia dan Larangan Setiap Kegiatan untuk Menyebarkan atau Mengembangkan Paham atau Ajaran Komunisme/Marxisme-Leninisme harus tetap diberlakukan dan dilaksanakan secara konsekuen;
  - f. bahwa Undang-undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik sudah tidak sesuai dengan perkembangan masyarakat dan perubahan ketatanegaraan, serta atas dasar amanat Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor X/MPR/2001 tentang Laporan Pelaksanaan Putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia oleh Lembaga Tinggi Negara pada

Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 2001 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor VI/MPR/2002 tentang Rekomendasi Atas Laporan Pelaksanaan Putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia oleh Presiden, DPA, DPR, BPK, MA pada Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 2002, karena itu perlu diperbaharui;

- g. bahwa berdasarkan pertimbangan huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, huruf e, dan huruf f perlu dibentuk undang-undang tentang partai politik;

Mengingat : Pasal 5 ayat (1), Pasal 6A, Pasal 20 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 22E ayat (3), Pasal 24C ayat (1), Pasal 27 ayat (1), dan Pasal 28 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Dengan persetujuan bersama antara  
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA  
dan  
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

MEMUTUSKAN:  
Menetapkan : UNDANG-UNDANG TENTANG PARTAI  
POLITIK.

## **BAB I**

### **KETENTUAN UMUM**

#### **Pasal 1**

Dalam undang-undang ini yang dimaksud dengan: Partai Politik adalah organisasi politik yang dibentuk oleh sekelompok warga negara Republik Indonesia secara sukarela atas dasar persamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan kepentingan anggota, masyarakat, bangsa, dan negara melalui pemilihan umum.

## **BAB II**

### **PEMBENTUKAN PARTAI POLITIK**

#### **Pasal 2**

- (1) Partai politik didirikan dan dibentuk oleh sekurang-kurangnya 50 (lima puluh) orang warga negara Republik Indonesia yang telah berusia 21 (dua puluh satu) tahun dengan akta notaris.
- (2) Akta notaris sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memuat anggaran dasar dan anggaran rumah tangga disertai kepengurusan tingkat nasional.
- (3) Partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus didaftarkan pada Departemen Kehakiman dengan syarat :
  - a. memiliki akta notaris pendirian partai politik yang sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan peraturan perundang-undangan lainnya;
  - b. mempunyai kepengurusan sekurang-kurangnya 50% (lima puluh persen) dari jumlah provinsi, 50% (lima puluh persen) dari jumlah kabupaten/kota pada setiap provinsi yang bersangkutan, dan 25% (dua puluh lima persen) dari jumlah kecamatan pada setiap kabupaten/kota yang bersangkutan;
  - c. memiliki nama, lambang, dan tanda gambar yang tidak mempunyai persamaan pada pokoknya atau

- keseluruhannya dengan nama, lambang, dan tanda gambar partai politik lain; dan
- d. mempunyai kantor tetap.

### **Pasal 3**

- (1) Departemen Kehakiman menerima pendaftaran pendirian partai politik yang telah memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2.
- (2) Pengesahan partai politik sebagai badan hukum dilakukan oleh Menteri Kehakiman selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari setelah penerimaan pendaftaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- (3) Pengesahan partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diumumkan dalam Berita Negara Republik Indonesia.

### **Pasal 4**

Dalam hal terjadi perubahan anggaran dasar dan anggaran rumah tangga, nama, lambang, dan tanda gambar partai politik didaftarkan ke Departemen Kehakiman.

## **BAB III ASAS DAN CIRI**

### **Pasal 5**

- (1) Asas partai politik tidak boleh bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- (2) Setiap partai politik dapat mencantumkan ciri tertentu sesuai dengan kehendak dan cita-citanya yang tidak bertentangan dengan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan undang-undang.

## **BAB IV TUJUAN**

### **Pasal 6**

- (1) 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. mengembangkan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila dengan menjunjung tinggi kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia; dan
  - c. mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia.
- (2) Tujuan khusus partai politik adalah memperjuangkan cita-citanya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- (3) Tujuan partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diwujudkan secara konstitusional.

## **BAB V FUNGSI, HAK, DAN KEWAJIBAN**

### **Pasal 7**

Partai politik berfungsi sebagai sarana :

- a. pendidikan politik bagi anggotanya dan masyarakat luas agar menjadi warga negara Republik Indonesia yang sadar akan hak dan kewajibannya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
- b. penciptaan iklim yang kondusif serta sebagai perekat persatuan dan kesatuan bangsa untuk menyejahterakan masyarakat;

- c. penyerap, penghimpun, dan penyalur aspirasi politik masyarakat secara konstitusional dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan negara;
- d. partisipasi politik warga negara; dan
- e. rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender.

### **Pasal 8**

Partai politik berhak:

- a. memperoleh perlakuan yang sama, sederajat, dan adil dari negara;
- b. mengatur dan mengurus rumah tangga organisasi secara mandiri;
- c. memperoleh hak cipta atas nama, lambang, dan tanda gambar partainya dari Departemen Kehakiman sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- d. ikut serta dalam pemilihan umum sesuai dengan ketentuan Undang-Undang tentang Pemilihan Umum;
- e. mengajukan calon untuk mengisi keanggotaan di lembaga perwakilan rakyat;
- f. mengusulkan penggantian antarwaktu anggotanya di lembaga perwakilan rakyat sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- g. mengusulkan pemberhentian anggotanya di lembaga perwakilan rakyat sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
- h. mengusulkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

## **Pasal 9**

Partai politik berkewajiban:

- a. mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan peraturan perundang-undangan lainnya;
- b. memelihara dan mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- c. berpartisipasi dalam pembangunan nasional;
- d. menjunjung tinggi supremasi hukum, demokrasi, dan hak asasi manusia;
- e. melakukan pendidikan politik dan menyalurkan aspirasi politik;
- f. menyukseskan penyelenggaraan pemilihan umum;
- g. melakukan pendaftaran dan memelihara ketertiban data anggota;
- h. membuat pembukuan, memelihara daftar penyumbang dan jumlah sumbangan yang diterima, serta terbuka untuk diketahui oleh masyarakat dan pemerintah;
- i. membuat laporan keuangan secara berkala satu tahun sekali kepada Komisi Pemilihan Umum setelah diaudit oleh akuntan publik; dan
- j. memiliki rekening khusus dana kampanye pemilihan umum dan menyerahkan laporan neraca keuangan hasil audit akuntan publik kepada Komisi Pemilihan Umum paling lambat 6 (enam) bulan setelah hari pemungutan suara.

## **BAB VI**

### **KEANGGOTAAN DAN KEDAULATAN ANGGOTA**

## **Pasal 10**

- (1) Warga negara Republik Indonesia dapat menjadi anggota partai politik apabila telah berumur 17 (tujuh belas) tahun atau sudah/pernah kawin.
- (2) Keanggotaan partai politik bersifat sukarela, terbuka, dan tidak diskriminatif bagi setiap warga negara Indonesia

yang menyetujui anggaran dasar dan anggaran rumah tangga partai yang bersangkutan.

### **Pasal 11**

- (1) Kedaulatan partai politik berada di tangan anggota yang dilaksanakan menurut anggaran dasar dan anggaran rumah tangga.
- (2) Anggota partai politik mempunyai hak dalam menentukan kebijakan, hak memilih dan dipilih.
- (3) Anggota partai politik wajib mematuhi anggaran dasar dan anggaran rumah tangga serta berkewajiban untuk berpartisipasi dalam kegiatan partai politik.

### **Pasal 12**

Anggota partai politik yang menjadi anggota lembaga perwakilan rakyat dapat diberhentikan keanggotaannya dari lembaga perwakilan rakyat apabila:

- a. menyatakan mengundurkan diri dari keanggotaan partai politik yang bersangkutan atau menyatakan menjadi anggota partai politik lain;
- b. diberhentikan dari keanggotaan partai politik yang bersangkutan karena melanggar anggaran dasar dan anggaran rumah tangga; atau
- c. melakukan pelanggaran peraturan perundang-undangan yang menyebabkan yang bersangkutan diberhentikan.

## **BAB VII KEPENGURUSAN**

### **Pasal 13**

- (1) Partai politik mempunyai kepengurusan tingkat nasional dan dapat mempunyai kepengurusan sampai tingkat desa/kelurahan atau dengan sebutan lainnya.
- (2) Kepengurusan partai politik tingkat nasional berkedudukan di ibu kota negara.

- (3) Kepengurusan partai politik di setiap tingkatan dipilih secara demokratis melalui forum musyawarah partai politik sesuai dengan anggaran dasar dan anggaran rumah tangga dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender.
- (4) Dalam hal terjadi pergantian atau penggantian kepengurusan partai politik tingkat nasional sesuai dengan anggaran dasar dan anggaran rumah tangga, susunan pengurus baru didaftarkan kepada Departemen Kehakiman paling cepat 7 (tujuh) hari dan paling lambat 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak terjadinya pergantian atau penggantian kepengurusan tersebut.
- (5) Departemen Kehakiman memberikan keputusan terdaftar kepada pengurus baru sebagaimana dimaksud pada ayat (4) paling lambat 7 (tujuh) hari setelah pendaftaran diterima.

#### **Pasal 14**

- (1) Apabila terjadi keberatan dari sekurang-kurangnya setengah peserta forum musyawarah atau terdapat kepengurusan ganda partai politik yang didukung oleh sekurang-kurangnya setengah peserta forum musyawarah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 ayat (3), keberatan itu diselesaikan melalui musyawarah untuk mufakat.
- (2) Apabila penyelesaian melalui musyawarah untuk mufakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak dapat dicapai, para pihak dapat mengajukan gugatan melalui pengadilan.
- (3) Selama dalam proses penyelesaian, kepengurusan partai politik yang bersangkutan dilaksanakan untuk sementara oleh pengurus partai politik hasil forum musyawarah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 ayat (3).

#### **Pasal 15**

Pengurus dan/atau anggota partai politik yang berhenti atau diberhentikan dari kepengurusan dan/atau keanggotaan partainya tidak dapat membentuk kepengurusan atas partai

politik yang sama dan/atau membentuk partai politik yang sama.

## **BAB VIII PERADILAN PERKARA PARTAI POLITIK**

### **Pasal 16**

- (1) Perkara partai politik berkenaan dengan ketentuan undang-undang ini diajukan melalui pengadilan negeri.
- (2) Putusan pengadilan negeri adalah putusan tingkat pertama dan terakhir, dan hanya dapat diajukan kasasi kepada Mahkamah Agung.
- (3) Perkara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselesaikan oleh pengadilan negeri paling lama 60 (enam puluh) hari dan oleh Mahkamah Agung paling lama 30 (tiga puluh) hari.

## **BAB IX KEUANGAN**

### **Pasal 17**

- (1) Keuangan partai politik bersumber dari:
  - a. iuran anggota;
  - b. sumbangan yang sah menurut hukum; dan
  - c. bantuan dari anggaran negara.
- (2) Sumbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dapat berupa uang, barang, fasilitas, peralatan, dan/atau jasa.
- (3) Bantuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c diberikan secara proporsional kepada partai politik yang mendapatkan kursi di lembaga perwakilan rakyat.
- (4) Tata cara penyaluran bantuan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah.

### **Pasal 18**

- (1) Sumbangan dari anggota dan bukan anggota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (1) huruf b paling banyak senilai Rp200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dalam waktu 1 (satu) tahun.
- (2) Sumbangan dari perusahaan dan/atau badan usaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (1) huruf b paling banyak senilai Rp800.000.000,00 (delapan ratus juta rupiah) dalam waktu 1 (satu) tahun.
- (3) Sumbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) yang diberikan oleh perusahaan dan/atau badan usaha harus dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

## **BAB X LARANGAN**

### **Pasal 19**

- (1) Partai politik dilarang menggunakan nama, lambang, atau tanda gambar yang sama dengan:
  - a. bendera atau lambang negara Republik Indonesia;
  - b. lambang lembaga negara atau lambang Pemerintah;
  - c. nama, bendera, atau lambang negara lain dan nama, bendera, atau lambang lembaga/badan internasional;
  - d. nama dan gambar seseorang; atau
  - e. yang mempunyai persamaan pada pokoknya atau keseluruhannya dengan partai politik lain.
- (2) Partai politik dilarang:

- a. melakukan kegiatan yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau peraturan perundang-undangan lainnya;
  - b. melakukan kegiatan yang membahayakan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia; atau
  - c. melakukan kegiatan yang bertentangan dengan kebijakan pemerintah negara dalam memelihara persahabatan dengan negara lain dalam rangka ikut memelihara ketertiban dan perdamaian dunia.
- (3) Partai politik dilarang:
- a. menerima dari atau memberikan kepada pihak asing sumbangan dalam bentuk apa pun, yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan;
  - b. menerima sumbangan, baik berupa barang maupun uang, dari pihak mana pun tanpa mencantumkan identitas yang jelas;
  - c. menerima sumbangan dari perseorangan dan/atau perusahaan/badan usaha melebihi batas yang ditetapkan; atau
  - d. meminta atau menerima dana dari badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, badan usaha milik desa atau dengan sebutan lainnya, koperasi, yayasan, lembaga swadaya masyarakat, organisasi kemasyarakatan, dan organisasi kemanusiaan.
- (4) Partai politik dilarang mendirikan badan usaha dan/atau memiliki saham suatu badan usaha.
- (5) Partai politik dilarang menganut, mengembangkan, dan menyebarkan ajaran atau paham Komunisme/Marxisme-Leninisme.

## **BAB XI**

### **PEMBUBARAN DAN PENGGABUNGAN**

#### **Pasal 20**

Partai politik bubar apabila:

- a. membubarkan diri atas keputusan sendiri;
- b. menggabungkan diri dengan partai politik lain; atau
- c. dibubarkan oleh Mahkamah Konstitusi.

#### **Pasal 21**

- (1) Partai politik dapat bergabung dengan partai politik lain dengan cara:
  - a. bergabung membentuk partai politik baru dengan nama, lambang, dan tanda gambar baru; atau
  - b. bergabung dengan menggunakan nama, lambang, dan tanda gambar salah satu partai politik.
- (2) Partai politik baru hasil penggabungan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a harus memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 3.
- (3) Partai politik yang menerima penggabungan dari partai politik lain sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b tidak diwajibkan untuk memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 3.

#### **Pasal 22**

Pembubaran partai politik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 huruf a dan huruf b dan penggabungan partai politik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 diumumkan dalam Berita Negara oleh Departemen Kehakiman.

## **BAB XII**

### **PENGAWASAN**

#### **Pasal 23**

Pengawasan atas pelaksanaan ketentuan undang-undang ini meliputi tugas sebagai berikut:

- a. melakukan penelitian secara administratif dan substantif terhadap akta pendirian dan syarat pendirian partai politik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 5;
- b. melakukan pengecekan terhadap kepengurusan partai politik yang tercantum dalam akta pendirian partai politik dan kepengurusan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (3) huruf b;
- c. melakukan pengecekan terhadap nama, lambang, dan tanda gambar partai politik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (1);
- d. menerima laporan perubahan anggaran dasar dan anggaran rumah tangga, nama, lambang, dan tanda gambar partai politik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 dan pergantian atau penggantian kepengurusan partai politik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 ayat (4);
- e. meminta hasil audit laporan keuangan tahunan partai politik dan hasil audit laporan keuangan dana kampanye pemilihan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 huruf a, f, g, h, huruf i, dan huruf j; dan
- f. melakukan penelitian terhadap kemungkinan dilakukannya pelanggaran terhadap larangan-larangan partai politik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2), (3), (4), dan (5).

#### **Pasal 24**

- (1) Pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 dilakukan oleh:

- a. Departemen Kehakiman di dalam melaksanakan tugas pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf d;
  - b. Komisi Pemilihan Umum di dalam melaksanakan tugas pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 huruf e; dan
  - c. Departemen Dalam Negeri melaksanakan pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 huruf f.
- (2) Tindak lanjut pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

### **Pasal 25**

Pemerintah tidak melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan fungsi dan hak partai politik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 dan Pasal 8.

## **BAB XIII SANKSI**

### **Pasal 26**

- (1) Pelanggaran terhadap ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 5 ayat (1) dikenai sanksi administratif berupa penolakan pendaftaran sebagai partai politik oleh Departemen Kehakiman.
- (2) Pelanggaran terhadap ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 huruf h dikenai sanksi administratif berupa teguran secara terbuka oleh Komisi Pemilihan Umum.
- (3) Pelanggaran terhadap ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 huruf i dan huruf j dikenai sanksi administratif berupa dihentikannya bantuan dari anggaran negara.

### **Pasal 27**

- (1) Pelanggaran terhadap ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (1) dikenai sanksi administratif berupa penolakan pendaftaran partai politik oleh Departemen Kehakiman.
- (2) Pelanggaran terhadap ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) dikenai sanksi administratif berupa pembekuan sementara partai politik paling lama 1 (satu) tahun oleh pengadilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (1).
- (3) Pelanggaran terhadap ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (3) dikenai sanksi administratif berupa teguran secara terbuka oleh Komisi Pemilihan Umum.
- (4) Pelanggaran terhadap ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (4) dikenai sanksi administratif berupa larangan mengikuti pemilihan umum berikutnya oleh pengadilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (1).
- (5) Sebelum dikenai sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) pengurus pusat partai politik yang bersangkutan terlebih dahulu didengar keterangannya.

### **Pasal 28**

- (1) Setiap orang yang memberikan sumbangan kepada partai politik melebihi ketentuan sebagaimana diatur dalam Pasal 18 diancam dengan pidana kurungan paling lama 2 (dua) bulan dan/atau pidana denda paling banyak Rp200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah).
- (2) Pengurus partai politik yang menerima sumbangan dari perseorangan dan/atau perusahaan/badan usaha yang melebihi ketentuan sebagaimana diatur dalam Pasal 18, diancam dengan pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

- (3) Setiap orang yang mempengaruhi atau memaksa sehingga seseorang dan/atau perusahaan/badan usaha memberikan sumbangan kepada partai politik melebihi ketentuan sebagaimana diatur dalam Pasal 18, diancam dengan pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
- (4) Sumbangan yang diterima partai politik dari perseorangan dan/atau perusahaan/badan usaha yang melebihi batas ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18, disita untuk negara.
- (5) Pengurus partai politik yang melakukan pelanggaran sebagaimana dimaksud pada Pasal 19 ayat (3) diancam dengan pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan dan/atau pidana denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
- (6) Pengurus partai politik yang menggunakan partainya untuk melakukan kegiatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (5) dituntut berdasarkan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1999 tentang Perubahan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana yang berkaitan dengan Kejahatan terhadap Keamanan Negara dalam Pasal 107 huruf c, huruf d, dan huruf e, dan partainya dapat dibubarkan.

## **BAB XIV** **KETENTUAN PERALIHAN**

### **Pasal 29**

- (1) Partai politik yang menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik telah disahkan sebagai badan hukum oleh Menteri Kehakiman Republik Indonesia diakui keberadaannya dan wajib menyesuaikan dengan ketentuan undang-undang ini selambat-lambatnya 9 (sembilan) bulan sejak berlakunya undang-undang ini.
- (2) Partai politik yang tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibatalkan

keabsahannya sebagai badan hukum dan tidak diakui keberadaannya menurut undang-undang ini.

- (3) Dengan berlakunya undang-undang ini, penyelesaian perkara partai politik yang sedang dalam proses peradilan menyesuaikan dengan ketentuan undang-undang ini.

**Pasal 30**

Sebelum Mahkamah Konstitusi dibentuk, kewenangan Mahkamah Konstitusi yang berkaitan dengan pembubaran partai politik dilaksanakan oleh Mahkamah Agung.

**BAB XV**  
**KETENTUAN PENUTUP**

**Pasal 31**

Pada saat mulai berlakunya undang-undang ini, Undang-undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 22, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3809) dinyatakan tidak berlaku lagi.

**Pasal 32**

Undang-undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan undang-undang ini dengan menempatkannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Disahkan di Jakarta  
pada tanggal 27 Desember 2002  
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

ttd.  
MEGAWATI SOEKARNOPUTRI

Diundangkan di Jakarta  
pada tanggal 27 Desember 2002  
SEKRETARIS NEGARA  
REPUBLIK INDONESIA,

ttd.  
BAMBANG KESOWO

LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 2002  
NOMOR 138

**PENJELASAN  
ATAS  
UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA  
NOMOR 31 TAHUN 2002  
TENTANG  
PARTAI POLITIK**

**I. UMUM**

Pembentukan, pemeliharaan, dan pengembangan partai politik pada dasarnya merupakan salah satu pencerminan hak warga negara untuk berkumpul, berserikat, dan menyatakan pendapat. Melalui partai politik, rakyat dapat mewujudkan haknya untuk menyatakan pendapat tentang arah kehidupan dan masa depannya dalam bermasyarakat dan bernegara. Partai politik merupakan komponen yang sangat penting dalam sistem politik demokrasi. Dengan demikian, penataan kepartaian harus bertumpu pada kaidah-kaidah kedaulatan rakyat, yaitu memberikan kebebasan, kesetaraan, dan kebersamaan.

Melalui kebebasan yang bertanggung jawab, segenap warga negara memiliki hak untuk berkumpul dan berserikat guna mewujudkan cita-cita politiknya secara nyata. Kesetaraan merupakan prinsip yang memungkinkan segenap warga negara berpikir dalam kerangka kesederajatan sekalipun kedudukan, fungsi, dan peran masing-masing berbeda. Kebersamaan merupakan wahana untuk mencapai tujuan berbangsa dan bernegara sehingga segala bentuk tantangan lebih mudah dihadapi. Partai politik dapat mengambil peran penting dalam menumbuhkan kebebasan, kesetaraan, dan kebersamaan sebagai upaya untuk membentuk bangsa dan negara yang padu.

Di dalam sistem politik demokrasi, kebebasan dan kesetaraan tersebut diimplementasikan agar dapat

merefleksikan rasa kebersamaan yang menjamin terwujudnya cita-cita kemasyarakatan secara utuh. Disadari bahwa proses menuju kehidupan politik yang memberikan peran kepada partai politik sebagai aset nasional berlangsung berdasarkan prinsip perubahan dan kesinambungan yang makin lama makin menumbuhkan kedewasaan dan tanggung jawab berdemokrasi. Hal ini dapat dicapai melalui penataan kehidupan kepartaian, di samping adanya sistem dan proses pelaksanaan pemilihan umum secara memadai.

Keterkaitan antara kehidupan kepartaian yang sehat dan proses penyelenggaraan pemilihan umum akan dapat menciptakan lembaga-lembaga perwakilan rakyat yang lebih berkualitas. Untuk merancang keterkaitan sistemik antara sistem kepartaian, sistem pemilihan umum dengan sistem konstitusional, seperti tercermin dalam sistem pemerintahan, diperlukan adanya kehidupan kepartaian yang mampu menampung keberagaman.

Untuk mewujudkan tujuan kemasyarakatan dan kenegaraan yang berwawasan kebangsaan, diperlukan adanya kehidupan dan sistem kepartaian yang sehat dan dewasa, yaitu sistem multipartai sederhana.

Dalam sistem multipartai sederhana akan lebih mudah dilakukan kerja sama menuju sinergi nasional. Mekanisme ini di samping tidak cenderung menampilkan monolitisme, juga akan lebih menumbuhkan suasana demokratis yang memungkinkan partai politik dapat berperan secara optimal. Perwujudan sistem multipartai sederhana dilakukan dengan menetapkan persyaratan kualitatif ataupun kuantitatif, baik dalam pembentukan partai maupun dalam penggabungan partai-partai yang ada.

Partai politik sebagai peserta pemilihan umum mempunyai kesempatan memperjuangkan kepentingan rakyat secara luas, mengisi lembaga-lembaga negara, dan untuk membentuk pemerintahan.

Partai politik melalui pelaksanaan fungsi pendidikan politik, sosialisasi politik, perumusan dan penyaluran kepentingan serta komunikasi politik secara riil akan meningkatkan kesadaran dan partisipasi politik masyarakat, merekatkan berbagai kelompok dan golongan dalam masyarakat, mendukung integrasi dan persatuan nasional, mewujudkan keadilan, menegakkan hukum, menghormati hak asasi manusia, serta menjamin terciptanya stabilitas keamanan.

Dalam rangka menegakkan aturan dalam undang-undang ini, diperlukan pengawasan dan sanksi terhadap pelanggaran atas ketentuan undang-undang ini.

## II. PASAL DEMI PASAL

### Pasal 1

Cukup jelas.

### Pasal 2

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Huruf a

Yang dimaksud sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah bahwa pembentukan, anggaran dasar dan anggaran rumah tangga,

maksud, tujuan, asas, program kerja dan perjuangan partai politik tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

**Huruf b**

Yang dimaksud dengan sekurang-kurangnya 50% (lima puluh persen) dari jumlah provinsi, sekurang-kurangnya 50% (lima puluh persen) dari jumlah kabupaten/kota, dan sekurang-kurangnya 25% (dua puluh lima persen) dari jumlah kecamatan pada setiap kabupaten/kota yang bersangkutan adalah hasil penghitungan dengan pembulatan ke atas.

Kabupaten/kotamadya administratif di wilayah Daerah Khusus Ibukota Jakarta kedudukannya setara dengan kabupaten/kota di provinsi lain.

**Huruf c**

Yang dimaksud dengan tidak mempunyai persamaan pada pokoknya dengan nama, lambang, dan tanda gambar partai politik lain adalah tidak memiliki kemiripan yang menonjol yang nyata-nyata menimbulkan kesan adanya persamaan, baik mengenai bentuk, cara penempatan, cara penulisan maupun kombinasi antara unsur-unsur yang terdapat dalam nama, lambang, dan tanda gambar partai politik lain.

**Huruf d**

Yang dimaksud dengan mempunyai kantor tetap adalah mempunyai alamat sekretariat yang jelas yang ditunjukkan dengan dokumen yang sah dan ketentuan ini berlaku dari pusat sampai dengan tingkat kabupaten/kota.

**Pasal 3**

Cukup jelas.

**Pasal 4**

Cukup jelas.

**Pasal 5**

Cukup jelas.

**Pasal 6**

Cukup jelas.

**Pasal 7**

Cukup jelas.

**Pasal 8**

Cukup jelas.

**Pasal 9**

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Cukup jelas.

Huruf c

Cukup jelas.

Huruf d

Cukup jelas.

Huruf e

Cukup jelas.

Huruf f

Cukup jelas.

Huruf g

Cukup jelas.

Huruf h

Penggunaan dana bantuan dari anggaran negara kepada partai politik dilaporkan setiap tahun kepada Pemerintah, dalam hal ini Departemen Dalam Negeri, dan diaudit oleh Badan Pemeriksa Keuangan.

Huruf i

Cukup jelas.

Huruf j

Yang dimaksud dengan rekening khusus dana kampanye adalah rekening yang khusus menampung dana kampanye pemilihan umum, yang dipisahkan dari rekening keperluan lain.

**Pasal 10**

Cukup jelas.

**Pasal 11**

Cukup jelas.

**Pasal 12**

Cukup jelas.

**Pasal 13**

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Yang dimaksud dengan berkedudukan di ibu kota negara adalah dapat berkantor pusat di DKI Jakarta, Kota Bogor, Kota Depok, Kota Tangerang, dan Kota Bekasi.

Ayat (3)

Kesetaraan dan keadilan gender dicapai melalui peningkatan jumlah perempuan secara signifikan dalam kepemimpinan partai politik di setiap tingkatan.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Ayat (5)

Cukup jelas.

**Pasal 14**

Cukup jelas.

**Pasal 15**

Cukup jelas.

**Pasal 16**

Sepanjang tidak diatur tersendiri dalam undang-undang ini, tata cara penyelesaian perkara partai politik dilakukan menurut hukum acara yang berlaku.

**Pasal 17**

Ayat (1)

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Cukup jelas.

Huruf c

Yang dimaksud dengan anggaran negara adalah Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Yang dimaksud dengan lembaga perwakilan rakyat adalah Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/ kota.

Partai politik yang mendapatkan kursi di :

- a. Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia diberi bantuan keuangan yang bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara;
- b. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah provinsi diberi bantuan keuangan yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah provinsi; dan
- c. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota diberi bantuan keuangan yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah kabupaten/kota.

Bantuan yang dimaksud dilaksanakan oleh pemerintah dan disampaikan kepada partai politik untuk biaya administrasi dan/atau sekretariat partai politik sesuai dengan kemampuan keuangan negara dan dipertanggungjawabkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Ayat (4)

Cukup jelas.

## **Pasal 18**

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Yang dikecualikan dari perusahaan atau badan usaha lain adalah badan usaha milik negara, badan usaha

milik daerah, dan badan usaha milik desa atau dengan sebutan lainnya.

Ayat (3)

Cukup jelas.

**Pasal 19**

Ayat (1)

Huruf a

Yang dimaksud dengan lambang negara Republik Indonesia adalah burung Garuda Pancasila dengan semboyan Bhinneka Tunggal Ika. Penggunaan sebagian dari gambar/symbol yang ada dalam lambang negara tidak termasuk dalam ketentuan ini.

Huruf b

Yang dimaksud dengan lambang lembaga negara adalah lambang dari lembaga-lembaga negara yang termaktub dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan peraturan perundang-undangan lainnya.

Yang dimaksud dengan lambang pemerintah adalah lambang instansi pemerintah seperti departemen, lembaga pemerintah non-departemen, dan pemerintah daerah.

Huruf c

Cukup jelas.

Huruf d

Cukup jelas.

Huruf e

Yang dimaksud dengan mempunyai persamaan pada pokoknya dengan nama, lambang, dan tanda gambar partai politik lain adalah memiliki kemiripan yang menonjol yang nyata-nyata menimbulkan kesan adanya persamaan, baik mengenai bentuk, cara penempatan, cara penulisan maupun kombinasi antara unsur-unsur yang terdapat dalam nama, lambang, dan tanda gambar partai politik lain.

Dalam hal terdapat partai politik yang menggunakan nama, lambang, atau tanda gambar

yang mempunyai persamaan pada pokoknya atau keseluruhannya dengan nama, lambang, atau tanda gambar partai politik lain, maka partai politik yang terdaftar lebih awal di Departemen Kehakiman yang berhak menggunakan nama, lambang, atau tanda gambar tersebut. Partai politik yang mendaftar lebih akhir harus mengubah nama, lambang, atau tanda gambarnya.

Ayat (2)

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Cukup jelas.

Huruf c

Cukup jelas.

Ayat (3)

Huruf a

Yang dimaksud dengan pihak asing adalah warga negara asing, organisasi kemasyarakatan asing dan pemerintahan asing.

Huruf b

Yang dimaksud dengan identitas yang jelas adalah meliputi keterangan tentang nama dan alamat lengkap perseorangan atau perusahaan.

Huruf c

Cukup jelas.

Huruf d

Cukup jelas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Ayat (5)

Yang dimaksud dengan paham Komunisme /Marxisme-Leninisme adalah paham yang dilarang sebagaimana dimaksud dalam Ketetapan MPRS Nomor XXV/ MPRS/1966.

**Pasal 20**

Cukup jelas.

**Pasal 21**

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Penggabungan partai-partai politik dideklarasikan serta dituangkan dalam berita acara penggabungan dan didaftarkan ke Departemen Kehakiman sesuai dengan ketentuan undang-undang ini.

Ayat (3)

Cukup jelas.

**Pasal 22**

Cukup jelas.

**Pasal 23**

Cukup jelas.

**Pasal 24**

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Hal-hal yang belum diatur akan diatur kemudian dengan peraturan perundang-undangan.

**Pasal 25**

Cukup jelas.

**Pasal 26**

Cukup jelas.

**Pasal 27**

Cukup jelas.

**Pasal 28**

Yang dimaksud dengan pengurus dalam Pasal 28 ayat (2), ayat (5), dan ayat (6) adalah unsur pengurus partai politik yang melakukan tindakan pelanggaran sebagaimana dimaksud dalam pasal tersebut.

**Pasal 29**

Cukup jelas.

**Pasal 30**

Cukup jelas.

**Pasal 31**

Cukup jelas.

**Pasal 32**

Cukup jelas.

TAMBAHAN LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA  
NOMOR 4251



## Lampiran 2



PRESIDEN  
REPUBLIK INDONESIA

**UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA  
NOMOR 24 TAHUN 2003  
TENTANG  
MAHKAMAH KONSTITUSI<sup>2</sup>**

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA  
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

- Menimbang : a. bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan negara hukum yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bertujuan untuk mewujudkan tata kehidupan bangsa dan negara yang tertib, bersih, makmur, dan berkeadilan;
- b. bahwa Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman mempunyai peranan penting dalam usaha menegakkan konstitusi dan prinsip negara hukum sesuai dengan tugas dan wewenangnya sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- c. bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 24C ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 perlu

---

<sup>2</sup> Sumber: [www.indonesia.go.id](http://www.indonesia.go.id)

mengatur tentang pengangkatan dan pemberhentian hakim konstitusi, hukum acara, dan ketentuan lainnya tentang Mahkamah Konstitusi;

- d. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, dan huruf c serta untuk melaksanakan ketentuan Pasal III Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, perlu membentuk Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi;

- Mengingat :
1. Pasal 7A, Pasal 7B, Pasal 20, Pasal 21, Pasal 24, Pasal 24C, dan Pasal 25 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  2. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1970 Nomor 74, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2951) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 147, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3879);

Dengan Persetujuan Bersama  
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA  
dan  
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

MEMUTUSKAN :

Menetapkan: UNDANG-UNDANG TENTANG MAHKAMAH  
KONSTITUSI.

## **BAB I**

### **KETENTUAN UMUM**

#### **Pasal 1**

Dalam Undang-Undang ini yang dimaksud dengan:

1. Mahkamah Konstitusi adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Dewan Perwakilan Rakyat yang selanjutnya disebut DPR adalah Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
3. Permohonan adalah permintaan yang diajukan secara tertulis kepada Mahkamah Konstitusi mengenai:
  - a. pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  - b. sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  - c. pembubaran partai politik;
  - d. perselisihan tentang hasil pemilihan umum; atau
  - e. pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden diduga telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

## **BAB II**

### **KEDUDUKAN DAN SUSUNAN**

#### **Bagian Pertama**

##### **Kedudukan**

#### **Pasal 2**

Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu lembaga negara yang melakukan kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menye-

lenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.

### **Pasal 3**

Mahkamah Konstitusi berkedudukan di Ibu kota Negara Republik Indonesia.

### **Bagian Kedua Susunan**

#### **Pasal 4**

- (1) Mahkamah Konstitusi mempunyai 9 (sembilan) orang anggota hakim konstitusi yang ditetapkan dengan Keputusan Presiden.
- (2) Susunan Mahkamah Kontitusi terdiri atas seorang Ketua merangkap anggota, seorang Wakil Ketua merangkap anggota, dan 7 (tujuh) orang anggota hakim konstitusi.
- (3) Ketua dan Wakil Ketua dipilih dari dan oleh hakim konstitusi untuk masa jabatan selama 3 (tiga) tahun.
- (4) Sebelum Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi terpilih sebagaimana dimaksud pada ayat (3), rapat pemilihan Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi dipimpin oleh hakim konstitusi yang tertua usianya.
- (5) Ketentuan mengenai tata cara pemilihan Ketua dan Wakil Ketua sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur lebih lanjut oleh Mahkamah Konstitusi.

#### **Pasal 5**

Hakim konstitusi adalah pejabat negara.

#### **Pasal 6**

- (1) Kedudukan protokoler dan hak keuangan Ketua, Wakil Ketua, dan anggota hakim konstitusi berlaku ketentuan peraturan perundang-undangan bagi pejabat negara.
- (2) Hakim konstitusi hanya dapat dikenakan tindakan kepolisian atas perintah Jaksa Agung setelah mendapat persetujuan tertulis Presiden, kecuali dalam hal:
  - a. tertangkap tangan melakukan tindak pidana; atau
  - b. berdasarkan bukti permulaan yang cukup disangka telah melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan

pidana mati atau tindak pidana kejahatan terhadap keamanan negara.

### **Bagian Ketiga** **Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan**

#### **Pasal 7**

Untuk kelancaran pelaksanaan tugas dan wewenangnya, Mahkamah Konstitusi dibantu oleh sebuah Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan.

#### **Pasal 8**

Ketentuan mengenai susunan organisasi, fungsi, tugas, dan wewenang Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi ditur lebih lanjut dengan Keputusan Presiden atas usul Mahkamah Konstitusi.

#### **Pasal 9**

Anggaran Mahkamah Konstitusi dibebankan pada mata anggaran tersendiri dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

## **BAB III** **KEKUASAAN MAHKAMAH KONSTITUSI**

### **Bagian Pertama** **Wewenang**

#### **Pasal 10**

- (1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:
  - a. menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  - b. memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  - c. memutus pembubaran partai politik; dan
  - d. memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.
- (2) Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden diduga

telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

- (3) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) berupa:
- a. pengkhianatan terhadap negara adalah tindak pidana terhadap keamanan negara sebagaimana diatur dalam undang-undang.
  - b. korupsi dan penyuapan adalah tindak pidana korupsi atau penyuapan sebagaimana diatur dalam undang-undang.
  - c. tindak pidana berat lainnya adalah tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih.
  - d. perbuatan tercela adalah perbuatan yang dapat merendahkan martabat Presiden dan/atau Wakil Presiden.
  - e. tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah syarat sebagaimana ditentukan dalam Pasal 6 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

### **Pasal 11**

Untuk kepentingan pelaksanaan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10, Mahkamah Konstitusi berwenang memanggil pejabat negara, pejabat pemerintah, atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan.

## **Bagian Kedua Tanggung Jawab dan Akuntabilitas**

### **Pasal 12**

Mahkamah Konstitusi bertanggung jawab mengatur organisasi, personalia, administrasi, dan keuangan sesuai dengan prinsip pemerintahan yang baik dan bersih.

### **Pasal 13**

- (1) Mahkamah Konstitusi wajib mengumumkan laporan berkala kepada masyarakat secara terbuka mengenai:
- a. permohonan yang terdaftar, diperiksa, dan diputus;

- b. pengelolaan keuangan dan tugas administrasi lainnya.
- (2) Laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dimuat dalam berita berkala yang diterbitkan oleh Mahkamah Konstitusi.

#### **Pasal 14**

Masyarakat mempunyai akses untuk mendapatkan putusan Mahkamah Konstitusi.

### **BAB IV PENGANGKATAN DAN PEMBERHENTIAN HAKIM KONSTITUSI**

#### **Bagian Pertama Pengangkatan**

#### **Pasal 15**

Hakim konstitusi harus memenuhi syarat sebagai berikut:

- a. memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela;
- b. adil; dan
- c. negri: awan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan.

#### **Pasal 16**

- (1) Untuk dapat diangkat menjadi hakim konstitusi seorang calon harus memenuhi syarat:
- a. warga negara Indonesia;
  - b. berpendidikan sarjana hukum;
  - c. berusia sekurang-kurangnya 40 (empat puluh) tahun pada saat pengangkatan;
  - d. tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
  - e. tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan; dan
  - f. mempunyai pengalaman kerja di bidang hukum sekurang-kurangnya 10 (sepuluh) tahun.
- (2) Calon hakim konstitusi yang bersangkutan wajib membuat surat pernyataan tentang kesediaannya untuk menjadi hakim konstitusi.

### **Pasal 17**

Hakim konstitusi dilarang merangkap menjadi:

- a. pejabat negara lainnya;
- b. anggota partai politik;
- c. pengusaha;
- d. advokat; atau
- e. pegawai negeri.

### **Pasal 18**

- (1) Hakim konstitusi diajukan masing-masing 3 (tiga) orang oleh Mahkamah Agung, 3 (tiga) orang oleh DPR, dan 3 (tiga) orang oleh Presiden, untuk ditetapkan dengan Keputusan Presiden.
- (2) Keputusan Presiden sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sejak pengajuan calon diterima Presiden.

### **Pasal 19**

Pencalonan hakim konstitusi dilaksanakan secara transparan dan partisipatif.

### **Pasal 20**

- (1) Ketentuan mengenai tata cara seleksi, pemilihan, dan pengajuan hakim konstitusi diatur oleh masing-masing lembaga yang berwenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (1).
- (2) Pemilihan hakim konstitusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan secara obyektif dan akuntabel.

### **Pasal 21**

- (1) Sebelum memangku jabatannya, hakim konstitusi mengucapkan sumpah atau janji menurut agamanya, yang berbunyi sebagai berikut:

#### **Sumpah hakim konstitusi:**

“Demi Allah saya bersumpah bahwa saya akan memenuhi kewajiban hakim konstitusi dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan menjalankan segala peraturan perundang-undangan dengan selurus-lurusnya menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun

1945, serta berbakti kepada nusa dan bangsa”

**Janji hakim konstitusi:**

“Saya berjanji bahwa saya dengan sungguh-sungguh akan memenuhi kewajiban hakim konstitusi dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan menjalankan segala peraturan perundang-undangan dengan selurus-lurusnya menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta berbakti kepada nusa dan bangsa”

- (2) Pengucapan sumpah atau janji sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan di hadapan Presiden.
- (3) Sebelum memangku jabatannya, Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi mengucapkan sumpah atau janji menurut agamanya di hadapan Mahkamah Konstitusi yang berbunyi sebagai berikut:

**Sumpah Ketua/Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi:**

“Demi Allah saya bersumpah bahwa saya akan memenuhi kewajiban Ketua/Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan menjalankan segala peraturan perundang-undangan dengan selurus-lurusnya menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta berbakti kepada nusa dan bangsa”

**Janji Ketua/Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi:**

“Saya berjanji bahwa saya dengan sungguh-sungguh akan memenuhi kewajiban Ketua/Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan menjalankan segala peraturan perundang-undangan dengan selurus-lurusnya menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta berbakti kepada nusa dan bangsa”

## **Bagian Kedua Masa Jabatan**

### **Pasal 22**

Masa jabatan hakim konstitusi selama 5 (lima) tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk 1(satu) kali masa jabatan berikutnya.

## **Bagian Ketiga Pemberhentian**

### **Pasal 23**

- (1) Hakim konstitusi diberhentikan dengan hormat apabila:
  - a. meninggal dunia;
  - b. mengundurkan diri atas permintaan sendiri yang diajukan kepada Ketua Mahkamah Konstitusi;
  - c. telah berusia 67 (enam puluh tujuh) tahun;
  - d. telah berakhir masa jabatannya; atau
  - e. sakit jasmani atau rohani secara terus-menerus yang dibuktikan dengan surat keterangan dokter.
- (2) Hakim konstitusi diberhentikan dengan tidak hormat apabila:
  - a. dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
  - b. melakukan perbuatan tercela;
  - c. tidak menghadiri persidangan yang menjadi tugas dan kewajibannya selama 5 (lima) kali berturut-turut tanpa alasan yang sah;
  - d. melanggar sumpah atau janji jabatan;
  - e. dengan sengaja menghambat Mahkamah Konstitusi memberi putusan dalam waktu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7B ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  - f. melanggar larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17; atau
  - g. tidak lagi memenuhi syarat sebagai hakim konstitusi.
- (3) Permintaan pemberhentian dengan tidak hormat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b, huruf c, huruf d, huruf e, huruf f, dan huruf g dilakukan setelah yang bersangkutan

diberi kesempatan untuk membela diri di hadapan Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi.

- (4) Pemberhentian hakim konstitusi ditetapkan dengan Keputusan Presiden atas permintaan Ketua Mahkamah Konstitusi.
- (5) Ketentuan mengenai pembentukan, susunan, dan tata kerja Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi diatur lebih lanjut oleh Mahkamah Konstitusi.

#### **Pasal 24**

- (1) Hakim konstitusi sebelum diberhentikan dengan tidak hormat, diberhentikan sementara dari jabatannya dengan Keputusan Presiden atas permintaan Ketua Mahkamah Konstitusi, kecuali alasan pemberhentian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 ayat (2) huruf a.
- (2) Pemberhentian sementara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling lama 60 (enam puluh) hari kerja dan dapat diperpanjang untuk paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja.
- (3) Dalam hal perpanjangan waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (2) telah berakhir tanpa dilanjutkan dengan pemberhentian, yang bersangkutan direhabilitasi dengan Keputusan Presiden.
- (4) Keputusan Presiden sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (3) dikeluarkan dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sejak diterimanya permintaan Ketua Mahkamah Konstitusi.
- (5) Sejak dimintakan pemberhentian sementara sebagaimana dimaksud pada ayat (1), hakim konstitusi yang bersangkutan dilarang menangani perkara.

#### **Pasal 25**

- (1) Apabila terhadap seorang hakim konstitusi ada perintah penahanan, hakim konstitusi yang bersangkutan diberhentikan sementara dari jabatannya.
- (2) Hakim konstitusi diberhentikan sementara dari jabatannya apabila dituntut di muka pengadilan dalam perkara pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 ayat (4) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana meskipun tidak ditahan.
- (3) Pemberhentian sementara sebagaimana dimaksud pada ayat

- (1) dan ayat (2) paling lama 60 (enam puluh) hari kerja dan dapat diperpanjang untuk paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja.
- (4) Dalam hal perpanjangan waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (3) telah berakhir dan belum ada putusan pengadilan, terhadap yang bersangkutan diberhentikan sebagai hakim konstitusi.
- (5) Apabila di kemudian hari putusan pengadilan menyatakan yang bersangkutan tidak bersalah, yang bersangkutan direhabilitasi.

#### **Pasal 26**

- (1) Dalam hal terjadi kekosongan hakim konstitusi karena berhenti atau diberhentikan, lembaga yang berwenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (1) mengajukan pengganti kepada Presiden dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja sejak terjadi kekosongan.
- (2) Keputusan Presiden tentang pengangkatan pengganti sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sejak pengajuan diterima Presiden.

#### **Pasal 27**

Ketentuan mengenai tata cara pemberhentian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23, Pasal 24, dan Pasal 25 diatur lebih lanjut oleh Mahkamah Konstitusi.

### **BAB V HUKUM ACARA**

#### **Bagian Pertama Umum**

#### **Pasal 28**

- (1) Mahkamah Konstitusi memeriksa, mengadili, dan memutus dalam sidang pleno Mahkamah Konstitusi dengan 9 (sembilan) orang hakim konstitusi, kecuali dalam keadaan luar biasa dengan 7 (tujuh) orang hakim konstitusi yang dipimpin oleh Ketua Mahkamah Konstitusi.

- (2) Dalam hal Ketua Mahkamah Konstitusi berhalangan memimpin sidang pleno sebagaimana dimaksud pada ayat (1), sidang dipimpin oleh Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi.
- (3) Dalam hal Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi berhalangan pada waktu yang bersamaan, sidang pleno dipimpin oleh ketua sementara yang dipilih dari dan oleh Anggota Mahkamah Konstitusi.
- (4) Sebelum sidang pleno sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Mahkamah Konstitusi dapat membentuk panel hakim yang anggotanya terdiri atas sekurang-kurangnya 3 (tiga) orang hakim konstitusi untuk memeriksa yang hasilnya dibahas dalam sidang pleno untuk diambil putusan.
- (5) Putusan Mahkamah Konstitusi diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum.
- (6) Tidak dipenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) berakibat putusan Mahkamah Konstitusi tidak sah dan tidak mempunyai kekuatan hukum.

## **Bagian Kedua Pengajuan Permohonan**

### **Pasal 29**

- (1) Permohonan diajukan secara tertulis dalam bahasa Indonesia oleh pemohon atau kuasanya kepada Mahkamah Konstitusi.
- (2) Permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditandatangani oleh pemohon atau kuasanya dalam 12 (dua belas) rangkap.

### **Pasal 30**

Permohonan wajib dibuat dengan uraian yang jelas mengenai:

- a. pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- c. pembubaran partai politik;
- d. perselisihan tentang hasil pemilihan umum; atau
- e. pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden diduga telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana be-

rat lainnya, atau perbuatan tercela, dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

### **Pasal 31**

- (1) Permohonan sekurang-kurangnya harus memuat:
  - a. nama dan alamat pemohon;
  - b. uraian mengenai perihal yang menjadi dasar permohonan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30; dan
  - c. hal-hal yang diminta untuk diputus.
- (2) Pengajuan permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus disertai dengan alat bukti yang mendukung permohonan tersebut.

### **Bagian Ketiga**

#### **Pendaftaran Permohonan dan Penjadwalan Sidang**

### **Pasal 32**

- (1) Terhadap setiap permohonan yang diajukan, Panitera Mahkamah Konstitusi melakukan pemeriksaan kelengkapan permohonan.
- (2) Permohonan yang belum memenuhi kelengkapan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 29 dan Pasal 31 ayat (1) huruf a dan ayat (2), wajib dilengkapi oleh pemohon dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sejak pemberitahuan kekuranglengkapan tersebut diterima pemohon.
- (3) Permohonan yang telah memenuhi kelengkapan dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi.

### **Pasal 33**

Buku Registrasi Perkara Konstitusi memuat antara lain catatan tentang kelengkapan administrasi dengan disertai pencantuman nomor perkara, tanggal penerimaan berkas permohonan, nama pemohon, dan pokok perkara.

### **Pasal 34**

- (1) Mahkamah Konstitusi menetapkan hari sidang pertama, setelah permohonan dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konsti-

tusi dalam jangka waktu paling lambat 14 (empat belas) hari kerja.

- (2) Penetapan hari sidang pertama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberitahukan kepada para pihak dan diumumkan kepada masyarakat.
- (3) Pengumuman kepada masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dengan menempelkan salinan pemberitahuan tersebut di papan pengumuman Mahkamah Konstitusi yang khusus digunakan untuk itu.

### **Pasal 35**

- (1) Pemohon dapat menarik kembali permohonan sebelum atau selama pemeriksaan Mahkamah Konstitusi dilakukan.
- (2) Penarikan kembali sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengakibatkan permohonan tidak dapat diajukan kembali.

## **Bagian Keempat Alat Bukti**

### **Pasal 36**

- (1) Alat bukti ialah:
  - a. surat atau tulisan;
  - b. keterangan saksi;
  - c. keterangan ahli;
  - d. keterangan para pihak;
  - e. petunjuk; dan
  - f. alat bukti lain berupa informasi yang diucapkan, dikirimkan, diterima, atau disimpan secara elektronik dengan alat optik atau yang serupa dengan itu.
- (2) Alat bukti sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, harus dapat dipertanggungjawabkan perolehannya secara hukum.
- (3) Dalam hal alat bukti sebagaimana dimaksud pada ayat (2) yang tidak dapat dipertanggungjawabkan perolehannya secara hukum, tidak dapat dijadikan alat bukti yang sah.
- (4) Mahkamah Konstitusi menentukan sah atau tidak sahnya alat bukti dalam persidangan Mahkamah Konstitusi.

### **Pasal 37**

Mahkamah Konstitusi menilai alat-alat bukti yang diajukan ke

persidangan dengan memperhatikan persesuaian antara alat bukti yang satu dengan alat bukti yang lain.

### **Pasal 38**

- (1) Para pihak, saksi, dan ahli wajib hadir memenuhi panggilan Mahkamah Konstitusi.
- (2) Surat panggilan harus sudah diterima oleh yang dipanggil dalam jangka waktu paling lambat 3 (tiga) hari sebelum hari persidangan.
- (3) Para pihak yang merupakan lembaga negara dapat diwakili oleh pejabat yang ditunjuk atau kuasanya berdasarkan peraturan perundang-undangan.
- (4) Jika saksi tidak hadir tanpa alasan yang sah meskipun sudah dipanggil secara patut menurut hukum, Mahkamah Konstitusi dapat meminta bantuan kepolisian untuk menghadirkan saksi tersebut secara paksa.

## **Bagian Kelima Pemeriksaan Pendahuluan**

### **Pasal 39**

- (1) Sebelum mulai memeriksa pokok perkara, Mahkamah Konstitusi mengadakan pemeriksaan kelengkapan dan kejelasan materi permohonan.
- (2) Dalam pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Mahkamah Konstitusi wajib memberi nasihat kepada pemohon untuk melengkapi dan/atau memperbaiki permohonan dalam jangka waktu paling lambat 14 (empat belas) hari.

## **Bagian Keenam Pemeriksaan Persidangan**

### **Pasal 40**

- (1) Sidang Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum, kecuali rapat permusyawaratan hakim.
- (2) Setiap orang yang hadir dalam persidangan wajib menaati tata tertib persidangan.
- (3) Ketentuan mengenai tata tertib persidangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur oleh Mahkamah Konstitusi.

- (4) Pelanggaran terhadap ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), merupakan penghinaan terhadap Mahkamah Konstitusi.

#### **Pasal 41**

- (1) Dalam persidangan hakim konstitusi memeriksa permohonan beserta alat bukti yang diajukan.
- (2) Untuk kepentingan pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), hakim konstitusi wajib memanggil para pihak yang berperkara untuk memberi keterangan yang dibutuhkan dan/atau meminta keterangan secara tertulis kepada lembaga negara yang terkait dengan permohonan.
- (3) Lembaga negara sebagaimana dimaksud pada ayat (2) wajib menyampaikan penjelasannya dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sejak permintaan hakim konstitusi diterima.

#### **Pasal 42**

Saksi dan ahli yang dipanggil wajib hadir untuk memberikan keterangan.

#### **Pasal 43**

Dalam pemeriksaan persidangan, pemohon dan/atau termohon dapat didampingi atau diwakili oleh kuasanya berdasarkan surat kuasa khusus untuk itu.

#### **Pasal 44**

- (1) Dalam hal pemohon dan/atau termohon didampingi oleh selain kuasanya di dalam persidangan, pemohon dan/atau termohon harus membuat surat keterangan yang khusus untuk itu.
- (2) Surat keterangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditunjukkan dan diserahkan kepada hakim konstitusi di dalam persidangan.

### **Pasal 51**

- (1) Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu:
  - a. perorangan warga negara Indonesia;
  - b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
  - c. badan hukum publik atau privat; atau
  - d. lembaga negara.
- (2) Pemohon wajib menguraikan dengan jelas dalam permohonannya tentang hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- (3) Dalam permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), pemohon wajib menguraikan dengan jelas bahwa:
  - a. pembentukan undang-undang tidak memenuhi ketentuan berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan/atau
  - b. materi muatan dalam ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang dianggap bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

### **Pasal 52**

Mahkamah Konstitusi menyampaikan permohonan yang sudah dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi kepada DPR dan Presiden untuk diketahui, dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sejak permohonan dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi.

### **Pasal 53**

Mahkamah Konstitusi memberitahukan kepada Mahkamah Agung adanya permohonan pengujian undang-undang dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sejak permohonan

---

II/2004 mengenai Pengujian UU No. 24 Tahun 2004 Tentang Mahkamah Konstitusi & UU No.1 Tahun 1987 tentang Kamar Dagang & Industri terhadap UUD 1945 tanggal 13 Desember 2004.

dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi.

#### **Pasal 54**

Mahkamah Konstitusi dapat meminta keterangan dan/atau risalah rapat yang berkenaan dengan permohonan yang sedang diperiksa kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat, DPR, Dewan Perwakilan Daerah, dan/atau Presiden.

#### **Pasal 55**

Pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang sedang dilakukan Mahkamah Agung wajib dihentikan apabila undang-undang yang menjadi dasar pengujian peraturan tersebut sedang dalam proses pengujian Mahkamah Konstitusi sampai ada putusan Mahkamah Konstitusi.

#### **Pasal 56**

- (1) Dalam hal Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa permohonan dan/atau permohonannya tidak memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 dan Pasal 51, amar putusan menyatakan permohonan tidak dapat diterima.
- (2) Dalam hal Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa permohonan beralasan, amar putusan menyatakan permohonan dikabulkan.
- (3) Dalam hal permohonan dikabulkan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Mahkamah Konstitusi menyatakan dengan tegas materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dari undang-undang yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- (4) Dalam hal pembentukan undang-undang dimaksud tidak memenuhi ketentuan pembentukan undang-undang berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, amar putusan menyatakan permohonan dikabulkan.
- (5) Dalam hal undang-undang dimaksud tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, baik mengenai pembentukan maupun materinya sebagian atau keseluruhan, amar putusan menyatakan permohonan ditolak.

#### **Pasal 57**

- (1) Putusan Mahkamah Konstitusi yang amar putusannya menyatakan bahwa materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.
- (2) Putusan Mahkamah Konstitusi yang amar putusannya menyatakan bahwa pembentukan undang-undang dimaksud tidak memenuhi ketentuan pembentukan undang-undang berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, undang-undang tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.
- (3) Putusan Mahkamah Konstitusi yang mengabulkan permohonan wajib dimuat dalam Berita Negara dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja sejak putusan diucapkan.

#### **Pasal 58**

Undang-undang yang diuji oleh Mahkamah Konstitusi tetap berlaku, sebelum ada putusan yang menyatakan bahwa undang-undang tersebut bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

#### **Pasal 59**

Putusan Mahkamah Konstitusi mengenai pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 disampaikan kepada DPR, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden, dan Mahkamah Agung.

#### **Pasal 60**

Terhadap materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dalam undang-undang yang telah diuji, tidak dapat dimohonkan pengujian kembali.

### **Bagian Kesembilan**

#### **Sengketa Kewenangan Lembaga Negara yang Kewenangannya Diberikan oleh Undang-Undang Dasar**

#### **Pasal 61**

- (1) Pemohon adalah lembaga negara yang kewenangannya dibe-

rikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mempunyai kepentingan langsung terhadap kewenangan yang dipersengketakan.

- (2) Pemohon wajib menguraikan dengan jelas dalam permohonannya tentang kepentingan langsung pemohon dan menguraikan kewenangan yang dipersengketakan serta menyebutkan dengan jelas lembaga negara yang menjadi termohon.

#### **Pasal 62**

Mahkamah Konstitusi menyampaikan permohonan yang sudah dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi kepada termohon dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sejak permohonan dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi.

#### **Pasal 63**

Mahkamah Konstitusi dapat mengeluarkan penetapan yang memerintahkan pada pemohon dan/atau termohon untuk menghentikan sementara pelaksanaan kewenangan yang dipersengketakan sampai ada putusan Mahkamah Konstitusi.

#### **Pasal 64**

- (1) Dalam hal Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa pemohon dan/atau permohonannya tidak memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 61, amar putusan menyatakan permohonan tidak dapat diterima.
- (2) Dalam hal Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa permohonan beralasan, amar putusan menyatakan permohonan dikabulkan.
- (3) Dalam hal permohonan dikabulkan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Mahkamah Konstitusi menyatakan dengan tegas bahwa termohon tidak mempunyai kewenangan untuk melaksanakan kewenangan yang dipersengketakan.
- (4) Dalam hal permohonan tidak beralasan, amar putusan menyatakan permohonan ditolak.

#### **Pasal 65**

Mahkamah Agung tidak dapat menjadi pihak dalam sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada Mahkamah Konstitusi.

### **Pasal 66**

- (1) Putusan Mahkamah Konstitusi yang amar putusannya menyatakan bahwa termohon tidak mempunyai kewenangan untuk melaksanakan kewenangan yang dipersengketakan, termohon wajib melaksanakan putusan tersebut dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sejak putusan diterima.
- (2) Jika putusan tersebut tidak dilaksanakan dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pelaksanaan kewenangan termohon batal demi hukum.

### **Pasal 67**

Putusan Mahkamah Konstitusi mengenai sengketa kewenangan disampaikan kepada DPR, Dewan Perwakilan Daerah, dan Presiden.

## **Bagian Kesepuluh Pembubaran Partai Politik**

### **Pasal 68**

- (1) Pemohon adalah Pemerintah.
- (2) Pemohon wajib menguraikan dengan jelas dalam permohonannya tentang ideologi, asas, tujuan, program, dan kegiatan atas pembubaran partai politik wajib diputus dalam jangka waktu paling lambat 60 (enam puluh) hari kerja sejak permohonan dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi.

### **Pasal 72**

Putusan Mahkamah Konstitusi mengenai pembubaran partai politik disampaikan kepada partai politik yang bersangkutan.

### **Pasal 73**

- (1) Pelaksanaan putusan pembubaran partai politik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71, dilakukan dengan membatalkan pendaftaran pada Pemerintah.
- (2) Putusan Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diumumkan oleh Pemerintah dalam Berita Negara Republik Indonesia dalam jangka waktu paling lambat 14 (empat belas) hari sejak putusan diterima.

## **Bagian Kesebelas**

### **Perselisihan Hasil Pemilihan Umum**

#### **Pasal 74**

- (1) Pemohon adalah:
  - a. perorangan warga negara Indonesia calon anggota Dewan Perwakilan Daerah peserta pemilihan umum;
  - b. pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden peserta pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden; dan
  - c. partai politik peserta pemilihan umum.
- (2) Permohonan hanya dapat diajukan terhadap penetapan hasil pemilihan umum yang dilakukan secara nasional oleh Komisi Pemilihan Umum yang mempengaruhi:
  - a. terpilihnya calon anggota Dewan Perwakilan Daerah;
  - b. penentuan pasangan calon yang masuk pada putaran kedua pemilihan Presiden dan Wakil Presiden serta terpilihnya pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden;
  - c. perolehan kursi partai politik peserta pemilihan umum di suatu daerah pemilihan.
- (3) Permohonan hanya dapat diajukan dalam jangka waktu paling lambat 3 X 24 (tiga kali dua puluh empat) jam sejak Komisi Pemilihan Umum mengumumkan penetapan hasil pemilihan umum secara nasional.

#### **Pasal 75**

- Dalam permohonan yang diajukan, pemohon wajib menguraikan dengan jelas tentang:
- a. kesalahan hasil penghitungan suara yang diumumkan oleh Komisi Pemilihan Umum dan hasil penghitungan yang benar menurut pemohon; dan
  - b. permintaan untuk membatalkan hasil penghitungan suara yang diumumkan oleh Komisi Pemilihan Umum dan menetapkan hasil penghitungan suara yang benar menurut pemohon.

#### **Pasal 76**

Mahkamah Konstitusi menyampaikan permohonan yang sudah dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi kepada Komisi Pemilihan Umum dalam jangka waktu paling lambat 3 (tiga) hari kerja sejak permohonan dicatat dalam Buku Registrasi Perkara

Konstitusi.

**Pasal 77**

- (1) Dalam hal Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa permohonan dan/atau permohonannya tidak memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 74, amar putusan menyatakan permohonan tidak dapat diterima.
- (2) Dalam hal Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa permohonan beralasan, amar putusan menyatakan permohonan dikabulkan.
- (3) Dalam hal permohonan dikabulkan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Mahkamah Konstitusi menyatakan membatalkan hasil penghitungan suara yang diumumkan oleh Komisi Pemilihan Umum dan menetapkan hasil penghitungan suara yang benar.
- (4) Dalam hal permohonan tidak beralasan amar putusan menyatakan permohonan ditolak.

**Pasal 78**

Putusan Mahkamah Konstitusi mengenai permohonan atas perselisihan hasil pemilihan umum wajib diputus dalam jangka waktu:

- a. paling lambat 14 (empat belas) hari kerja sejak permohonan dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi, dalam hal pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden;
- b. paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja sejak permohonan dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi, dalam hal pemilihan umum anggota DPR, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

**Pasal 79**

Putusan Mahkamah Konstitusi mengenai perselisihan hasil pemilihan umum disampaikan kepada Presiden.

**Bagian Keduabelas**  
**Pendapat DPR Mengenai Dugaan Pelanggaran**  
**oleh Presiden dan/atau Wakil Preside** 1

**Pasal 80**

- (1) Pemohon adalah DPR.
- (2) Pemohon wajib menguraikan dengan jelas dalam permohonannya mengenai dugaan:
  - a. Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau
  - b. Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- (3) Dalam permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), pemohon wajib menyertakan keputusan DPR dan proses pengambilan keputusan mengenai pendapat DPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7B ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, risalah dan/atau berita acara rapat DPR, disertai bukti mengenai dugaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2).

#### **Pasal 81**

Mahkamah Konstitusi menyampaikan permohonan yang sudah dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi kepada Presiden dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sejak permohonan dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi.

#### **Pasal 82**

Dalam hal Presiden dan/atau Wakil Presiden mengundurkan diri pada saat proses pemeriksaan di Mahkamah Konstitusi, proses pemeriksaan tersebut dihentikan dan permohonan dinyatakan gugur oleh Mahkamah Konstitusi.

#### **Pasal 83**

- (1) Apabila Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa permohonan tidak memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 80, amar putusan menyatakan permohonan tidak dapat diterima.
- (2) Apabila Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyu-

- apan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden, amar putusan menyatakan membenarkan pendapat DPR.
- (3) Apabila Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela dan/atau tidak terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden, amar putusan menyatakan permohonan ditolak.

#### **Pasal 84**

Putusan Mahkamah Konstitusi mengenai permohonan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 80, wajib diputus dalam jangka waktu paling lambat 90 (sembilan puluh) hari sejak permohonan dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi.

#### **Pasal 85**

Putusan Mahkamah Konstitusi mengenai pendapat DPR wajib disampaikan kepada DPR dan Presiden dan/atau Wakil Presiden.

### **BAB VI KETENTUAN LAIN-LAIN**

#### **Pasal 86**

Mahkamah Konstitusi dapat mengatur lebih lanjut hal-hal yang diperlukan bagi kelancaran pelaksanaan tugas dan wewenangnya menurut Undang-Undang ini.

### **BAB VII KETENTUAN PERALIHAN**

#### **Pasal 87**

Pada saat Undang-Undang ini berlaku, seluruh permohonan dan/atau gugatan yang diterima Mahkamah Agung dan belum diputus berdasarkan ketentuan Pasal III Aturan Peralihan Undang-

Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi dalam waktu paling lambat 60 (enam puluh) hari kerja sejak Mahkamah Konstitusi dibentuk.

## **BAB VIII** **KETENTUAN PENUTUP**

### **Pasal 88**

Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Undang-undang ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Disahkan di Jakarta  
pada tanggal 13 Agustus 2003

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,  
ttd.  
MEGAWATI SOEKARNOPUTRI

Diundangkan di Jakarta  
pada tanggal 13 Agustus 2003

SEKRETARIS NEGARA REPUBLIK INDONESIA,  
ttd.  
BAMBANG KESOWO

LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA  
TAHUN 2003 NOMOR 98

**PENJELASAN  
ATAS  
UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA  
NOMOR 24 TAHUN 2003  
TENTANG  
MAHKAMAH KONSTITUSI**

**I. UMUM**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Ditegaskan pula bahwa negara Indonesia adalah negara hukum.

Sejalan dengan prinsip ketatanegaraan di atas maka salah satu substansi penting perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah keberadaan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga negara yang berfungsi menangani perkara tertentu di bidang ketatanegaraan, dalam rangka menjaga konstitusi agar dilaksanakan secara bertanggung jawab sesuai dengan kehendak rakyat dan cita-cita demokrasi. Keberadaan Mahkamah Konstitusi sekaligus untuk menjaga terselenggaranya pemerintahan negara yang stabil, dan juga merupakan koreksi terhadap pengalaman kehidupan ketatanegaraan di masa lalu yang ditimbulkan oleh tafsir ganda terhadap konstitusi.

Mahkamah Konstitusi berdasarkan Pasal 24C ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berwenang untuk:

1. menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
3. memutus pembubaran partai politik;

4. memutus perselisihan hasil pemilihan umum; dan
5. memberikan putusan atas pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden diduga telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Kewenangan konstitusional Mahkamah Konstitusi melaksanakan prinsip checks and balances yang menempatkan semua lembaga negara dalam kedudukan setara sehingga terdapat keseimbangan dalam penyelenggaraan negara. Keberadaan Mahkamah Konstitusi merupakan langkah nyata untuk dapat saling mengoreksi kinerja antarlembaga negara.

Undang-Undang ini merupakan pelaksanaan Pasal 24C ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa pengangkatan dan pemberhentian hakim konstitusi, hukum acara serta ketentuan lainnya tentang Mahkamah Konstitusi diatur dengan undang-undang.

Untuk mendapatkan hakim konstitusi yang memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, dan negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar, Undang-Undang ini mengatur mengenai syarat calon hakim konstitusi secara jelas. Di samping itu, diatur pula ketentuan mengenai pengangkatan dan pemberhentian, cara pencalonan secara transparan dan partisipatif, dan pemilihan hakim konstitusi secara obyektif dan akuntabel.

Hukum acara yang diatur dalam Undang-Undang ini memuat aturan umum beracara di muka Mahkamah Konstitusi dan aturan khusus sesuai dengan karakteristik masing-masing perkara yang menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi. Untuk kelancaran pelaksanaan tugas dan wewenangnya, Mahkamah Konstitusi diberi kewenangan untuk melengkapi hukum acara menurut Undang-Undang ini.

Mahkamah Konstitusi dalam menyelenggarakan peradilan untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara tetap mengacu pada prinsip penye'enggaraan kekuasaan kehakiman yakni dilakukan secara sederhana dan cepat.

Dalam Pasal III Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ditetapkan bahwa Mahkamah Konstitusi dibentuk selambat-lambatnya pada tanggal 17 Agustus 2003 dan sebelum dibentuk segala kewenangannya dilakukan oleh Mahkamah Agung, sehingga Undang-Undang ini mengatur pula peralihan dari perkara yang ditangani Mahkamah Agung setelah terbentuknya Mahkamah Konstitusi.

## **II. PASAL DEMI PASAL**

### **Pasal 1**

Cukup jelas.

### **Pasal 2**

Cukup jelas.

### **Pasal 3**

Cukup jelas.

### **Pasal 4**

Cukup jelas.

### **Pasal 5**

Cukup jelas.

### **Pasal 6**

Ayat (1)

Cukup Jelas.

Ayat (2)

Yang dimaksud dengan “tindakan kepolisian” adalah:

- a. pemanggilan sehubungan dengan tindak pidana;
- b. meminta keterangan tentang tindak pidana;
- c. penangkapan;
- d. penahanan;
- e. penggeledahan; dan/atau
- f. penyitaan.

**Pasal 7**

Sekretariat Jenderal menjalankan tugas teknis administratif Mahkamah Konstitusi, sedangkan Kepaniteraan menjalankan tugas teknis administrasi justisial.

**Pasal 8**

Cukup jelas.

**Pasal 9**

Cukup jelas.

**Pasal 10**

Ayat (1)

Putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final, yakni putusan Mahkamah Konstitusi langsung memperoleh kekuatan hukum tetap sejak diucapkan dan tidak ada upaya hukum yang dapat ditempuh.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

**Pasal 11**

Yang dimaksud dengan “keterangan” adalah segala keterangan lisan dan tertulis, termasuk dokumen yang berkaitan dengan perkara yang sedang diperiksa.

**Pasal 12**

Ketentuan ini dimaksudkan untuk menjamin kemandirian dan kredibilitas Mahkamah Konstitusi dalam mengatur organisasi, personalia, administrasi, dan keuangan sesuai dengan prinsip-prinsip transparansi dan akuntabilitas.

**Pasal 13**

Ayat (1)

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Kewajiban memberikan laporan berkala berdasarkan ketentuan ini tidak mengu-angi kewajiban membuat laporan keuangan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Ayat (2)

Cukup jelas.

**Pasal 14**

Cukup jelas.

**Pasal 15**

Cukup jelas.

**Pasal 16**

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Surat pernyataan yang dimaksud dalam ketentuan ini juga memuat tentang telah terpenuhinya seluruh persyaratan sebagaimana dimaksud pada ketentuan ayat (1) dan surat pernyataan tersebut disimpan pada Mahkamah Konstitusi.

**Pasal 17**

Huruf a

Pejabat negara lainnya, misalnya anggota DPR, anggota Dewan Perwakilan Daerah, anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, hakim atau hakim agung, menteri, dan pejabat lain sebagaimana ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.

Huruf b

Cukup jelas.

Huruf c

Yang dimaksud dengan "pengusaha" adalah direksi atau komisaris perusahaan.

Huruf d

Selama menjadi hakim konstitusi, advokat tidak boleh menjalankan profesinya.

Huruf e

Selama menjadi hakim konstitusi, status pegawai negeri yang bersangkutan diberhentikan sementara sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

**Pasal 18**

Ayat (1)

Penerbitan Keputusan Presiden dalam ketentuan ini bersifat administratif.

Ayat (2)

Cukup jelas.

**Pasal 19**

Berdasarkan ketentuan ini, calon hakim konstitusi dipublikasikan di media massa baik cetak maupun elektronik, sehingga masyarakat mempunyai kesempatan untuk ikut memberi masukan atas calon hakim yang bersangkutan.

**Pasal 20**

Cukup jelas.

**Pasal 21**

Cukup jelas.

**Pasal 22**

Cukup jelas.

**Pasal 23**

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Yang dimaksud dengan "melakukan perbuatan tercela" adalah perbuatan yang dapat merendahkan martabat hakim konstitusi.

Huruf c

Yang dimaksud dengan "persidangan" adalah persidangan dalam pemeriksaan perkara.

Huruf d  
Cukup jelas.

Huruf e  
Cukup jelas.

Huruf f  
Cukup jelas.

Huruf g  
Cukup jelas.

Ayat (3)  
Cukup jelas.

Ayat (4)  
Cukup jelas.

Ayat (5)  
Cukup jelas.

**Pasal 24**  
Cukup jelas.

**Pasal 25**  
Ayat (1)  
Cukup jelas.

Ayat (2)  
Yang dimaksud dengan “dituntut di muka pengadilan” adalah pelimpahan berkas perkara yang bersangkutan ke pengadilan.

Ayat (3)  
Cukup jelas.

Ayat (4)  
Cukup jelas.

Ayat (5)  
Yang dimaksud dengan “rehabilitasi” adalah pengembalian hak-hak pribadi dan nama baik yang bersangkutan tanpa mengembalikan kedudukannya sebagai hakim konstitusi.

**Pasal 26**  
Cukup jelas.

**Pasal 27**  
Cukup jelas.

**Pasal 28**  
Ayat (1)

Yang dimaksud dengan “keadaan luar biasa” adalah meninggalkan dunia atau terganggu fisik/jiwanya sehingga tidak mampu melaksanakan kewajiban sebagai hakim konstitusi.

Ayat (2)

Yang dimaksud dengan “berhalangan” adalah keadaan luar biasa sebagaimana dimaksud pada penjelasan ayat (1).

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Ayat (5)

Cukup jelas.

Ayat (6)

Cukup jelas.

**Pasal 29**

Cukup jelas.

**Pasal 30**

Cukup jelas.

**Pasal 31**

Cukup jelas.

**Pasal 32**

Ayat (1)

Yang dimaksud dengan “pemeriksaan kelengkapan permohonan” adalah bersifat administrasi.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

**Pasal 33**

Cukup jelas.

**Pasal 34**

Cukup jelas.

**Pasal 35**

Cukup jelas.

**Pasal 36**

Ayat (1)

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Cukup jelas.

Huruf c

Cukup jelas.

Huruf d

Cukup jelas.

Huruf e

Petunjuk yang dimaksud dalam ketentuan ini hanya dapat diperoleh dari keterangan saksi, surat, dan barang bukti.

Huruf f

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

**Pasal 37**

Alat bukti yang dimaksud dalam ketentuan ini adalah alat bukti petunjuk.

**Pasal 38**

Cukup jelas.

**Pasal 39**

Cukup jelas.

**Pasal 40**

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Yang dimaksud dengan “penghinaan terhadap Mahkamah Konstitusi” dalam ketentuan ini dikenal dengan istilah Contempt of Court.

**Pasal 41**

Cukup jelas.

**Pasal 42**

Cukup jelas.

**Pasal 43**

Cukup jelas.

**Pasal 44**

Cukup jelas.

**Pasal 45**

Ayat (1)

Yang dimaksud dengan “keyakinan Hakim” adalah keyakinan Hakim berdasarkan alat bukti.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Ayat (5)

Berdasarkan ketentuan ini dalam sidang permusyawaratan pengambilan putusan tidak ada suara abstain.

Ayat (6)

Cukup jelas.

Ayat (7)

Cukup jelas.

Ayat (8)

Cukup jelas.

Ayat (9)

Cukup jelas.

Ayat (10)

Cukup jelas.

**Pasal 46**

Cukup jelas.

**Pasal 47**

Cukup jelas.

**Pasal 48**

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Huruf a

- Cukup jelas.
- Huruf b
  - Cukup jelas.
- Huruf c
  - Cukup jelas.
- Huruf d
  - Cukup jelas.
- Huruf e
  - Dalam pertimbangan hukum memuat dasar hukum yang menjadi dasar putusan.
- Huruf f
  - Cukup jelas.
- Huruf g
  - Cukup jelas.

**Pasal 49**

Cukup jelas.

**Pasal 50**

Yang dimaksud dengan “setelah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945” adalah perubahan pertama Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada tanggal 19 Oktober 1999.

**Pasal 51**

Ayat (1)

Yang dimaksud dengan “hak konstitusional” adalah hak-hak yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Huruf a

Yang dimaksud dengan “perorangan” termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama.

Huruf b

Cukup jelas.

Huruf c

Cukup jelas.

Huruf d

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

**Pasal 52**

Cukup jelas.

**Pasal 53**

Cukup jelas.

**Pasal 54**

Cukup jelas.

**Pasal 55**

Cukup jelas.

**Pasal 56**

Cukup jelas.

**Pasal 57**

Cukup jelas.

**Pasal 58**

Cukup jelas.

**Pasal 59**

Cukup jelas.

**Pasal 60**

Cukup jelas.

**Pasal 61**

Cukup jelas.

**Pasal 62**

Cukup jelas.

**Pasal 63**

Yang dimaksud dengan “pelaksanaan kewenangan” adalah tindakan baik tindakan nyata maupun tindakan hukum yang merupakan pelaksanaan kewenangan yang dipersengketakan.

Dalam mengeluarkan penetapan Mahkamah Konstitusi mempertimbangkan dampak yang ditimbulkan oleh pelaksanaan kewenangan yang dipersengketakan.

**Pasal 64**

Cukup jelas.

**Pasal 65**

Cukup jelas.

**Pasal 66**

Cukup jelas.

**Pasal 67**

Cukup jelas.

**Pasal 68**

Ayat (1)

Yang dimaksud dengan "Pemerintah" adalah  
Pemerintah Pusat.

Ayat (2)

Cukup jelas.

**Pasal 69**

Cukup jelas.

**Pasal 70**

Cukup jelas.

**Pasal 71**

Cukup jelas.

**Pasal 72**

Cukup jelas.

**Pasal 73**

Cukup jelas.

**Pasal 74**

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Yang dimaksud dengan "penetapan hasil pemilihan  
umum" adalah jumlah suara yang diperoleh peserta  
pemilihan umum.

Ayat (3)

Cukup jelas.

**Pasal 75**

Huruf a

Berdasarkan ketentuan ini pemohon menunjuk-  
kan dengan jelas tempat penghitungan suara dan  
kesalahan dalam penjumlahan penghitungan  
suara.

Huruf b

Cukup jelas.

**Pasal 76**

Cukup jelas.

**Pasal 77**

Cukup jelas.

**Pasal 78**

Cukup jelas.

**Pasal 79**

Cukup jelas.

**Pasal 80**

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Yang dimaksud dengan "risalah dan/atau berita acara rapat DPR" adalah risalah dan/atau berita acara rapat alat kelengkapan DPR maupun rapat paripurna DPR.

**Pasal 81**

Cukup jelas.

**Pasal 82**

Cukup jelas.

**Pasal 83**

Cukup jelas.

**Pasal 84**

Cukup jelas.

**Pasal 85**

Cukup jelas.

**Pasal 86**

Ketentuan ini dimaksudkan untuk mengisi kemungkinan adanya kekurangan atau kekosongan dalam hukum acara berdasarkan Undang-Undang ini.

**Pasal 87**

Cukup jelas.

**Pasal 88**

Cukup jelas.



## DAFTAR PUSTAKA



### Buku-Buku

- BJ Boland, *Pergumulan Islam di Indonesia*, Grafiti Press, Jakarta, 1985.
- Bob Hering, *Mohammad Hoesni Thamrin Membangun Nasionalisme Indonesia*, Hasta Mitra, Jakarta, 2003.
- \_\_\_\_\_, *Soekarno, Bapak Indonesia Merdeka* (Jilid 1), Hasta Mitra, Jakarta, 2003.
- C.S.T. Kansil dan Cristine S.T. Kansil, *Pokok-Pokok Badan Hukum*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2002.
- Dawn Oliver, *Constitutional Reform in the UK*, Oxford University Press, 2003.
- Deliar Noor, *Partai Islam di Pentas Nasional 1945-1965*, Grafiti, Jakarta, 1987.
- Erwin Chemerinsky, *Constitutional Law: Principles and Policies*, Aspen Law & Business, New York, 1997.
- Jeremy Bentham, *Treatise Fragments on Government*, 1776.
- Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Ichtiar Baru-van Hoeve, Jakarta, 1997.
- John Ingleston, *Perhimpunan Indonesia dan Pergerakan Kebangsaan*, Grafiti, Jakarta, 1993.
- Kabudi, P.J., *Human Rights Jurisprudence in East Africa: A Comparative Study of Fundamental Rights and Freedoms of the Individual in Tanzania, Kenya, and Uganda*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1955.

- Komisi Pemilihan Umum, *Partai Politik Peserta Pemilu 2004, Perjalanan dan Profilnya*, 2003.
- M. Rusli Karim, *Perjalanan Partai Politik di Indonesia, Sebuah Potret Pasang Surut*, Rajawali, Jakarta, 1983.
- Michael C. Williams, *Arit dan Bulan Sabit: Pemberontakan Komunis 1926 di Banten*, Syarikat, Yogyakarta, 2003.
- Miriam Budiardjo, *Pengantar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 2000.
- Monica and Jean Charlot, 'Les Groupes Politiques dans leur Environnement' in J. Leca and M. Grawitz (eds.), *Traite de Science Politique*, iii (Paris: PUF, 1985), 437.
- Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Jilid I, Jakarta, Jajasan Prapantja, 1959, Jilid II dan III, 1960.
- Nugroho Notosusanto, *Tercapainya Konsensus Nasional 1966-1969*, Balai Pustaka, Jakarta, 1985.
- Republik Indonesia, *Ketetapan MPRS/MPR 1960-2002*, Sekretariat Jenderal MPR-RI, Jakarta, 2002.
- R. Ali Rido, *Badan Hukum dan Kedudukan Badan Hukum Perseroan, Perkumpulan, Koperasi, Yayasan, Wakaf*, Penerbit Alumni, Bandung, 2001.
- R. William Liddle, *Partisipasi dan Partai Politik Indonesia pada Awal Orde Baru*, Grafiti, Jakarta, 1992.
- Robert Michels, *Partai Politik: Kecenderungan Oligarkis dalam Birokrasi*, Penerbit Rajawali, Jakarta, 1984.
- Saifullah Ma'shum, *KPU dan Kontroversi Pemilu 1999*, Pustaka Indonesia Satu, Jakarta, 2001.
- Syamsuddin Haris, "Faktor-faktor "Oportunisme" Elite Partai-partai Besar dan Pembangkangan TNI/Polri dalam Konflik Presiden Wahid versus DPR" dalam Mahrus Irsyam dan Lili Romli, *Menggugat Partai Politik*, LIP

FISIP UI, Jakarta, 2003.

Soediman Kartohadiprodjo, *Pengantar Tata Hukum di Indonesia*, Penerbit Pembangunan, Jakarta, 1965.

Thomas Paine, *The Rights of Man*, 1791.

Umaldi Radi, *Strategi PPP, Suatu Studi tentang Kekuatan Politik Islam Tingkat Nasional*, Integrita Press, Jakarta, 1984.

Yves Meny and Andrew Knapp, *Government and Politics in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany*, Third Edition, Oxford University Press, 1998.

### **Surat Kabar dan Jurnal**

Daniel Dhakidae, "Pemilihan Umum di Indonesia, Saksi Pasang Naik dan Surut Partai Politik", *Prisma* No. 9, September 1981.

HM Harminto AP, "Menelusuri Tragedi Nasional Berdarah", *Suara Merdeka* (30/9/2003).

Nur Syam, "Kegagalan Mendekatkan Jarak Ideologi Partai Politik Pengalaman Indonesia Orde Baru", *Jurnal IAIN Sunan Ampel*, edisi XVII, Oktober-Desember 1999.

Ōng Hok Ham, "Di Negeri Komunis Pun Tak Dipercaya", *Jawa Pos* (17/4/2000).

### **Internet**

--, "Freedom of Association and Assembly: Unions, NGOs and Political Freedom in Sub-Saharan Africa, March 2001", <http://www.article19.org/docimages/986.htm>

--, "Periode Pertama Partai Komunis Indonesia: 1914-1926, Sebuah Ringkasan", [www.marxist.com](http://www.marxist.com).

Alaska Division of Elections, "Definitions and Historical Status of Political Parties in Alaska (updated November 18, 2003)", <http://www.goversusstate.us/lgov/elections/partysta.htm>

Chapter III Political Parties Act Tahun 2002, Chief Executive's Order No.18 of 2002, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), "Guidelines on Prohibition and Dissolution of Political Parties and Analogous Measures", adopted by the Venice Commission, at its 41st Plenary Session (Venice, 10-11 December, 1999), Strasbourg, 10 January 2000, CDL-INF(2000)1 Or.Eng., [http://www.venice.coe.int/docs/2000/CDL-INF\(2000\)001-e.html](http://www.venice.coe.int/docs/2000/CDL-INF(2000)001-e.html)

European Court of Human Rights, "Judgement of the Case of United Communist Party of Turkey and Others versus Turkey, (133/1996/752/951)", <http://www.adalet.goversustr/aihm/communistparty.case.htm>

<http://www.ptversuscom.pk/election2002/politicalparty-act.htm>

<http://www.goversusstate.ak.us/lgov/elections/partysta.htm>

<http://www.iuscomp.org/gla/statutes/ParteienG.htm>

Irfan Anshory, "Asal Usul Nama Indonesia", [www.wismamas.com](http://www.wismamas.com)

### **Kasus-Kasus**

357 U.S. 462 (1958).

364 U.S. 479 (1960).

364 U.S. 485-486 (1960).

367 U.S. 203 (1961).

385 U.S. 389 (1967).

389 U.S. 258 (1967).

*Autronic AG versus Switzerland* (1990).

*Bates versus City of Little Rock, Arkansas*, 361 U.S. 516 (1960).

*Board of Directors of Rotary International versus Rotary Club of Duarte*, 481 U.S. 537 (1987).

*Boy Scout of America versus Dale*, 120 S.Ct. 2446 (2000).

*California Democratic Party versus Jones*, 120 S.Ct. 2402 (2000).

Chief Justice Earl Warren, *United States versus Robel* (1967).

*De Jonge versus Oregon*, 299 U.S. 353, 1937.

*Elfbrandt versus Russell et.al, Arizona*, 384 U.S. 11 (1966).

*Gibson versus Florida Legislative Investigative Committee*, 372 U.S. 539 (1963).

Justice John Marshall Harlan, *NAACP versus Alabama* (1958).

Justice Potter Stewart, *Bates versus Little Rock* (1960).

Justice William Brennan, *NAACP versus Button* (1963).

Justice Arthur Goldberg, *Gibson versus Florida Legislative Investigative Committee* (1963).

Justice William O. Douglas, *Elfbrandt versus Russell* (1965).

*National Association for the Advancement of the Colored People (NAACP) versus Button, the Attorney General of Virginia*, 371 U.S. 415 (1963).

*National Association for the Advancement of Colored People (NAACP) versus Alabama*, 357 U.S. 449 (1958).

*New York State Club Association versus City of New York*, 487 U.S. 1, 1988.

*Richmond Newspapers, Inc. versus Virginia*, 1980.

*Roberts versus U.S. Jaycees*, 468 U.S. 609 (1984).

*Shelton versus Tucker*, 364 U.S. 379 (1960).

*United States versus Robel*, 389 U.S. 258 (1967).

### **Peraturan Perundang-undangan**

*American Convention on Human Rights* 1969.

*American Constitutional Law*

*European Convention on Human Rights* 1950.

*ILO Convention No. 87.*

*ILO Convention No. 98.*

*International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)*  
1966.

Undang-Undang Nomor 44 Prp Tahun 1960 tentang  
Pertambangan Minyak dan Gas Bumi.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1971 tentang Perusahaan  
Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Negara.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1974 tentang Perusahaan  
Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Negara.

UU No. 8 tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan.

UU No. 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik.

UU No. 27 Tahun 1999 tentang Perubahan Kitab Undang-Undang  
Hukum Pidana yang Berkaitan dengan Kejahatan  
Terhadap Keamanan Negara.

UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi.

UU No.9 Tahun 2002 tentang Pembentukan Kabupaten Rote-  
Ndao di Provinsi Nusa Tenggara Timur.

UU No. 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik.

UU No.12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

UU No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

UU No.24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya.

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1985 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya.

*Universal Declaration of Human Rights (UDHR) 1948. \**

## INDEKS

### A

A Baar, 164, 165  
a homosexual scout leader,  
31  
A. Brinz, 71  
A.N. Houwing, 70  
Abdurrahman Wahid, 198,  
199, 200  
Abikusno, 181  
Aceh, 189  
ACHR, 7  
Adi Andojo Sutjipto, 197  
Adnan Buyung Nasution, 197  
Afan Gaffar, 197  
affidavits, 27  
agitasi, 170, 171  
Alabama, 15, 26, 39  
Alaska, 41, 42  
Albania, 129, 136  
Alimin, 164, 183  
Amerika Serikat, 11, 13, 15,  
17, 22, 23, 24, 25, 26, 27,  
30, 33, 37, 38, 40, 41, 42,  
159  
Amien Rais, 199  
Amir Syarifudin, Mr., 182  
Anas Urbaningrum, 197  
Andi A. Malarangeng, 197  
Andrew Knapp, 55, 59, 63

Anggaran Pendapatan dan  
Belanja Negara (APBN),  
211  
Anwari, Ir., 171  
Aptheker, 38  
Argentina, 129, 136  
Arizona, 29  
Arkansas, 27, 253  
Armenia, 136  
Arthur Goldberg, 16  
auspices, 25  
Austria, 129, 134, 142

### B

Badan Usaha Milik Negara  
(BUMN), 49, 77, 79, 199  
Barisan Tani Indonesia  
(BTI), 183  
Belgia, 129, 134  
beschikking, 139  
Bill of Rights, 14, 23  
Binder, 70  
Bonaventure Rutinwa, Dr.,  
17, 18, 19  
Boy Scouts, 31  
BPUPKI, 8  
*Buckley*, 34, 35  
Buku Registrasi Perkara  
Konstitusi (BRPK), 215,  
216, 217, 226  
Burhanuddin Harahap, 180

**C**

C.S.T. Kansil, 70, 76  
C.W. Opzoomer, 70  
California, 31  
Carl von Savigny, 70  
chaos, 43  
checks and balances, 53  
*civil society*, 43, 44, 45, 47,  
50  
Code of Conduct, 64  
Code of Ethics, 64  
Code of Law, 64  
conflict management, 59, 62  
congressional statute, 30  
consenting opinion, 240, 241  
constitutional complaint,  
141, 142  
Cristine S.T. Kansil, 70, 76  
Czech, 129, 136

**D**

Darsono, 164  
de facto, 164  
deklaratoir, 143  
depersonalisasi, 56  
Dewan Konstituante, 177  
Dewan Revolusi, 187  
*dissenting opinion*, 237, 240,  
241, 242  
*dissolution*, 5, 130, 132, 133,  
134, 136  
Djodi Gondokusumo, 182  
Djuanda, 179  
doelvermogens-theorie, 71,  
72

doktrin guilt by association,  
17  
Due Process Clause, 15, 16,  
27  
due process of law, 134

**E**

E.F.E. Douwes Dekker, 160,  
162, 163  
ECHR, 7  
e-court, 210  
Eep Saifullah Fatah, 197  
electoral threshold, 200  
Elfbrandt, 17, 29  
Eropa, 4, 18, 159, 160, 161,  
162  
Erwin Chemerinsky, 15, 32,  
33, 34, 35, 36, 37, 38, 40  
ethical conduct of attorneys,  
28  
expressis-verbis, 13

**F**

F. J. van der Heyden, 71  
Federal Statute, 36  
Finlandia, 136  
*freedom of assembly*, 6, 7,  
17, 18, 19, 20, 21, 67  
*freedom of association*, 3, 4,  
6, 7, 11, 12, 14, 15, 16, 17,  
19, 21, 22, 23, 24, 32, 39,  
67, 129, 130  
*freedom of expression*, 11,  
12, 14, 15, 17, 18, 19, 20,  
21, 67

freedom of thought, 21, 67  
Front Demokrasi Rakyat  
(FDR), 183  
fundamentum petendi, 214

## G

Gayuus Lumbun, S.H., Dr.,  
225  
*Gibson*, 16, 29  
Golkar, *See* Partai Golongan  
Karya  
governing party, 205, 206  
government-less, 43

## H

Haji Misbach, 164  
Harlan, 15, 37, 39  
Hasyim Muzadi, 225  
Hatta, *See* Mohammad Hatta  
high court, 25, 27, 29  
HJEM Sneevlit, 164  
Holder, 70  
Hukum Internasional, 4, 7

## I

ICCPR, 3, 7, 19  
ICESCR, 5  
ILO, 5  
in concreto, 80  
Indie voor Indies, 162  
Indische Partij (IP), 160, 161  
Indische Sociaal  
Demokratische  
Vereeniging

ISDV, 164  
Inggris, 23, 159  
Inlander, 159, 160, 161  
intermediate structure, 60

## J

Jawa Tengah, 189  
Jean Charlot, 56, 57  
Jepang, 129, 160, 163, 172,  
173, 174, 175  
Jerman, 47, 69, 129, 142  
judicial review, 31  
Jusuf Kalla, 99, 199

## K

Kansil, 76, 77  
Kastorius Sinaga, 197  
kaum priyayi, 172  
Kelompok Induk Organisasi  
(KINO), 190  
Kitab Undang-Undang  
Hukum Pidana (KUHP),  
110, 118, 119, 120, 123  
*klerk*, 159  
Komisi Pemilihan Umum  
(KPU), 34, 83, 99, 100,  
101, 106, 107, 108, 197,  
198, 201  
Komite Nasional Indonesia  
Pusat (KNIP), 174  
Komunisme, 91, 93, 104, 116,  
118, 119, 120, 121, 122, 127,  
128, 186  
Koperasi Mahkamah  
Konstitusi, 85

Ku Klux Klan, 25  
kudeta, 187

## L

L.C. Polano, 71  
Laksamana Sukardi, 199  
Langemyer, 70  
*legal standing*, 139, 227, 241  
Lembaga Pemilihan Umum  
(LPU), 198  
Leninisme, 91, 95, 104, 116,  
118, 119, 120, 121, 122, 127,  
128, 184  
libel laws, 23

## M

M. Natsir, 175, 180  
Madiun, 184, 185  
Mahkamah Konstitusi, 85,  
96, 105, 112, 113, 115, 116,  
117, 118, 119, 120, 123, 124,  
127, 134, 138, 139, 140,  
141, 142, 143, 144, 145,  
152, 153, 205, 206, 211,  
212, 213, 214, 216, 218,  
221, 224, 225, 226, 228,  
229, 230, 231, 233, 234,  
239, 240, 241, 242, 243,  
244, 245  
Majelis Islam A'la Indonesia  
(MIAI), 173  
Majelis Sjuro Muslimin  
Indonesia (Masjumi), 173  
Marcel Planiol, 71

Marxisme, 91, 95, 104, 116,  
118, 119, 120, 121, 122, 127,  
128, 184  
Mas Marco, 164  
Masjumi, *See* Majelis Sjuro  
Muslimin Indonesia  
Megawati Seokarnoputri,  
198, 199, 225  
*menselijk persoon*, 70, 72  
*messy*, 43  
Miriam Budiardjo, 59, 197  
Moeso, 164, 183, 184, 185  
Mohammad Hatta, 8  
Mohammad Yamin, 8  
Monica, 56, 57  
Moskow, 165, 169, 183  
Muhammadiyah, 56, 79, 81,  
172  
Muktamar, 58  
Mulyana W. Kusumah, 197

## N

NAACP, 15, 16, 25, 26, 27,  
28, 29, 39  
Nahdhatul Ulama, 56, 81,  
172  
*natuurlijke persoon*, 69, 70,  
72, 73  
*neo-facist*, 134  
New Jersey, 31  
New York, 15, 25, 26, 32  
*niet ontvankelijk verklaard*,  
220, 225

O

oportunis, 66  
Otto von Gierke, 71

P

P Bergsma, 164  
P.A. Molengraaff, 71  
Pakistan, 128  
PAN, *See* Partai Amanat Nasional  
Pancasila, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 102, 104, 121, 125, 126, 127  
Papua, 167  
Partai Amanat Nasional, 57  
Partai Bangsa Indonesia, 160  
Partai Bulan Bintang, 57  
Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, 57  
Partai Demokrat, 41, 42  
Partai Golongan Karya, 57, 93  
Partai Hijau, 42  
Partai Indonesia (Partindo), 160, 171, 181  
Partai Kebangkitan Bangsa, 57  
Partai Komunis, 13, 25, 29, 30, 37, 38, 40, 151, 163, 165, 188  
Partai Komunis Indonesia (PKI), 160  
Partai Kristen Indonesia (Parkindo), 182

Partai Nasionalis Indonesia (PNI), 160  
Partai Persatuan Pembangunan, 57, 92, 93, 194  
Partai Rakyat Demokratik (PRD), 196  
Partai Rakyat Nasional Indonesia, 167, 168  
Partai Republik, 41, 42  
Partai Sarekat Islam, 160, 165, 171  
Partai Sarekat Islam Indonesia (PSII), 160, 171  
Partai Sosialis Indonesia (PSI), 175  
Partai Uni Demokrasi Indonesia (PUDI), 196  
Partai Uni-Komunis, 152, 153  
Paul Scholten, 73, 75, 80  
PDIP, *See* Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan  
Pemerintah Revolusioner Republik Indonesia (PRRI), 179  
penumbra, 23  
perjury, 29  
Perot, 52  
Persatuan Tarbiyah Islam (Pertis), 182  
persona ficta, 70  
Pertamina, 48, 49  
Perubahan Kedua, 8, 9, 10  
Pitlo, 75  
PKB, *See* Partai Kebangkitan Bangsa

political appointment, 61  
Political Parties Act, 69, 128  
political recruitment, 59, 60,  
62  
political socialization, 59, 60  
Portugis, 136  
PPP, *See* Partai Persatuan  
Pembangunan  
*prohibition*, 37, 130, 132,  
133, 134, 136

## Q

quadru politica, 67

## R

R. Kranenburg, 71  
Rama Pratama, 197  
Rapat Permusyawaratan  
Hakim (RPH), 233  
reasonable ground, 12  
recalling, 151  
*rechtspersoon*, 69, 70, 72,  
76, 84, 99, 147  
*renvoi*, 223  
representative democracy,  
68  
*Robel*, 17, 30, 36  
Robert Michels, 54, 63  
Rousseau, 52  
RPH. *See* Rapat  
Permusyawaratan Hakim  
*rule of law*, 64, 66, 135  
*Russell*, 17, 29

## S

Salahuddin Wahid, 225  
Sardjono, 183, 184  
Sarekat Rakyat Nasional  
Indonesia (SRNI), 167,  
168  
Sarjono, 164  
Sartono, Mr., 171  
self-government, 13  
Semaun, 164, 166  
Sentral Organisasi Buruh  
Seluruh Indonesia  
(SOBSI), 183  
*Shelton*, 27, 39  
Siliwangi, 185  
Slovakia, 129, 136  
Soeharto, 187, 188, 190, 191,  
193, 196  
Soejoedi, Mr., 171  
Soekarno, 9, 168, 169, 170,  
171, 174, 176, 177, 178, 179,  
180, 181, 185, 186, 188  
Soepomo, 9  
Soesanto Tirtoprojo, Mr., 185  
Soewardi Soerjaningrat, 162,  
163  
Spanyol, 129, 136  
Star Busmann, 71  
*stichting*, 47, 72  
Strasbourg, 129, 153  
Sultan Hamengkubuwono  
IX, 179  
Sumatera, 166, 169, 179, 189  
Supersemar, 151, 188  
Sutan Sjahrir, 175

Syafruddin Prawiranegara,  
180

## T

tax ordinances, 27  
the African Charter, 4, 7  
the European Court of  
Human Right, 18  
the nature of ideas, 19  
the Smith Act, 37  
The Venice Commission,  
134, 136  
Thomas Paine, 24  
Tjipto Mangoenkoesoemo,  
162, 163, 170  
trias politica, 67  
*Tucker*, 27, 39  
Turki, 129, 152, 153

## U

UDHR, 3, 7  
uncivilised conflict, 65  
Untung, Kolonel, 187

## V

Valeo, 34  
van het ambtelijk vermogen,  
70  
vereenigingen, 47, 50  
VERSUSTP, 162, 164, 165  
Virginia, 14, 28

## W

Wiranto, 225

Warren Burger, 14

## Y

Yogyakarta, 164, 165, 171,  
250  
Yunani, 129, 134  
Yves Meny, 55, 59, 62

## Z

zweck vermogen, 71

## BIODATA PENULIS



### **Nama Lengkap**

Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H.

### **Alamat Rumah**

Jl. Widya Chandra III No. 7, Jakarta Selatan.

Telp : 021-5227925

HP : 0811-100120

Email: [jimly\\_asshiddiqie@yahoo.com](mailto:jimly_asshiddiqie@yahoo.com)

### **Alamat Kantor**

MahkamahKonstitusi Republik Indonesia, Jl. Medan

Merdeka Barat No. 6-7, Jakarta Pusat.

Telp/Facs. 021-3522087.

Email: [jimly@mahkamahkonstitusi.go.id](mailto:jimly@mahkamahkonstitusi.go.id)

### **Pendidikan**

1. Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1982 (Sarjana Hukum).
2. Fakultas Pasca Sarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1984 (Magister Hukum).
3. Fakultas Pasca Sarjana Universitas Indonesia Jakarta (1986-1990), dan Van Vollenhoven Institute, serta Rechts-faculteit, Universiteit Leiden, program 'doctor by research' dalam ilmu hukum (1990).

4. Post-Graduate Summer Refreshment Course on Legal Theories, Harvard Law School, Cambridge, Massachusetts, 1994.
5. Dan berbagai 'short courses' lain di dalam dan luar negeri.

### **Pengabdian dalam Tugas Pemerintahan dan Jabatan Publik lainnya**

1. Pengajar Fakultas Hukum Universitas Indonesia sejak tahun 1981 sampai sekarang. Sejak tahun 1998 diangkat sebagai Guru Besar Hukum Tata Negara, dan sejak 16 Agustus 2003 berhenti sementara sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS) selama menduduki jabatan Hakim Konstitusi, sehingga berubah status menjadi Guru Besar Luar Biasa.
2. Anggota Tim Ahli Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, 1988-1993.
3. Anggota Kelompok Kerja Dewan Pertahanan dan Keamanan Nasional (Wanhankamnas), 1985-1995.
4. Sekretaris Dewan Penegakan Keamanan dan Sistem Hukum (DPKSH), 1999.
5. Ketua Bidang Hukum Tim Nasional Reformasi Nasional Menuju Masyarakat Madani, 1998-1999, dan Penanggungjawab Panel Ahli Reformasi Konstitusi (bersama Prof. Dr. Bagir Manan, SH), Sekretariat Negara RI, Jakarta, 1998-1999.
6. Anggota Tim Nasional Indonesia Menghadapi Tantangan Globalisasi, 1996-1998.
7. Anggota Tim Ahli Panitia Ad Hoc I (PAH I), Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia dalam rangka Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 (2001).
8. Senior Scientist bidang Hukum BPP Teknologi, Jakarta, 1990-1997.

9. Staf Ahli Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, Jakarta, 1993-1998.
10. Anggota Tim Pengkajian Reformasi Kebijakan Pendidikan Nasional Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Jakarta, 1994-1997.
11. Asisten Wakil Presiden Republik Indonesia bidang Kesejahteraan Rakyat dan Pengentasan Kemiskinan, 1998-1999 (Asisten Wakil Presiden B.J. Habibie yang kemudian menjadi Presiden RI sejak Presiden Soeharto mengundurkan diri pada bulan Mei 1998).
12. Diangkat dalam jabatan akademis Guru Besar dalam Ilmu Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1998.
13. Koordinator dan Penanggungjawab Program Pasca Sarjana Bidang Ilmu Hukum dan Masalah Kenegaraan, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2000-2004.
14. Anggota Senat Akademik Universitas Indonesia, 2001-sekarang.
15. Penasehat Ahli Sekretariat Jenderal MPR-RI, 2002-2003.
16. Penasehat Ahli Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia, 2002-2003.
17. Anggota tim ahli berbagai rancangan undang-undang di bidang hukum dan politik, Departemen Dalam Negeri, Departemen Kehakiman dan HAM, serta Departemen Perindustrian dan Perdagangan, sejak tahun 1997-2003.
18. Pengajar pada berbagai Diklatpim Tingkat I dan Tingkat II Lembaga Administrasi Negara (LAN) sejak tahun 1997-sekarang.
19. Pengajar pada kursus KSA dan KRA LEMHANNAS (Lembaga Pertahanan dan Keamanan Nasional) sejak 2002-sekarang.

20. Guru Besar Tidak Tetap pada Fakultas Hukum berbagai Universitas Negeri dan Swasta di Jakarta, Yogyakarta, Surabaya, dan Palembang.

### **Publikasi Ilmiah:**

1. *Gagasan Kedaulatan dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Jakarta: Ichtiar Baru-van Hoeve, 1994.
2. *Gagasan Kedaulatan dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Jakarta: Ichtiar Baru-van Hoeve, 1994.
3. *Pembaruan Hukum Pidana di Indonesia*, Bandung: Angkasa, 1995.
4. *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah*, Jakarta: UI-Press, 1996.
5. *Agenda Pembangunan Hukum di Abad Globalisasi*, Jakarta: Balai Pustaka, 1997.
6. *Undang-Undang Dasar 1945: Konstitusi Negara Kesejahteraan dan Realitas Masa Depan*, Jakarta: Universitas Indonesia, 1998.
7. *Reformasi B.J. Habibie: Aspek Sosial, Budaya dan Hukum*, Bandung: Angkasa, 1999. Edisi bahasa Inggris *Habibie's Reform: Socio-Cultural Aspect and the Legal System*, Bandung: Angkasa, 1999.
8. *Islam dan Kedaulatan Rakyat*, Jakarta: Gema Insani Press, 1997.
9. *Teori dan Aliran Penafsiran dalam Hukum Tata Negara*, Jakarta: InHilco, 1998.
10. *Pengantar Pemikiran Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta: The Habibie Center, 2001.
11. *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Pasca Perubahan Keempat*, Jakarta: PSHTN FHUI, 2002.

12. *Mahkamah Konstitusi: Kompilasi Ketentuan UUD, UU, dan Peraturan tentang Mahkamah Konstitusi di 78 Negara*, Jakarta: PSHTN-FH-UI, 2003.
13. *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, Yogyakarta: FH-UII-Press, 2004.
14. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: MKRI-PSHTN FHUI, 2004.
15. *Memorabilia Dewan Pertimbangan Agung Republik Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, 2005.
16. *Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi*, Jakarta: Konstitusi Press, (cetakan pertama 2004, cetakan kedua 2005).
17. *Model-model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, Jakarta: Konstitusi Press (cetakan pertama April 2005, cetakan kedua Mei 2005).
18. *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Poutik, dan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Konstitusi Press (cetakan pertama Juli 2005).
19. *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik, dan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MKRI (cetakan pertama November 2005).
20. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press (cetakan pertama Juli 2005).
21. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MKRI (cetakan pertama November 2005).
22. *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Jakarta: Yarsif Watampone (cetakan pertama November 2005).
23. *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MKRI (cetakan pertama November 2005).

24. *Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, Jakarta: Konstitusi Press (cetakan pertama Oktober 2005).
25. Ratusan makalah yang disampaikan dalam berbagai forum seminar, lokakarya dan ceramah serta yang dimuat dalam berbagai majalah dan jurnal ilmiah, ataupun dimuat dalam buku ontologi oleh penulis lain berkenaan dengan berbagai topik.





RUANG PERPUSTAKAAN MKRI Gd. 2

0024303

077010199653910000KP

Monografi



6010101001.19457

2021

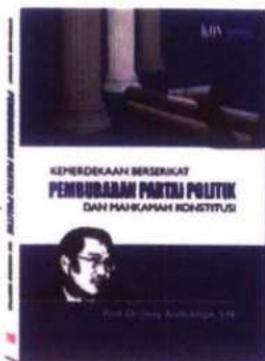


## KEMERDEKAAN BERSERIKAT **Pembubaran Partai Politik** DAN MAHKAMAH KONSTITUSI

Buku ini buku pertama yang secara sistematis menguraikan kebebasan berserikat, partai politik dan pembubaran partai politik di berbagai negara dan kasus-kasus pembubaran partai politik di Indonesia sejak zaman Belanda sampai era reformasi sekarang ini.

Buku ini makin penting karena untuk pertama kalinya diuraikan mekanisme kerja peradilan konstitusional yang berhubungan dengan pembubaran partai politik di Tanah Air yang menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi (MK). Buku ini makin berbobot karena ditulis oleh Ketua MK yang juga guru besar hukum tata negara dan pakar di bidang konstitusi dan ketatanegaraan.

Penting dibaca oleh elit politik, politisi, pejabat pemerintah, dosen, mahasiswa, dan advokat.



ISBN 979-99139-9-3

