



JH Ius Quia Iustum is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License. Which Permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited

Demokratisasi Internal Partai Politik Era Reformasi: Antara Das Sollen dan Das Sein

Jamaludin Ghafur

Departemen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indonesia
Jln. Kaliurang Km. 14,5 Sleman Yogyakarta Indonesia
jamaludin.ghafur@uui.ac.id

Received: 13 Januari 2022; *Accepted:* 25 Oktober 2022; *Published:* 29 November 2022

DOI: 10.20885/iustum.vol30.iss1.art1

Abstract

Political parties as the main feature of representative democracy may only be able to function optimally in upholding the principles of democratic government if they are managed internally in a democratic manner. It is impossible for a democratic program to be developed by a non-democratic political party. This paper aims to comprehensively analyze the development of arrangements and practices of internal democratization of political parties in Indonesia during the reform era, especially in the context of leadership succession. This is a doctrinal legal research using primary, secondary and non-legal sources of law. The most important finding from this research is that the rules regarding the internal democratization of political parties are still very general and abstract, giving rise to many interpretations. In addition, there are no provisions for strict sanctions against political parties that do not heed these rules. As a result, most political parties often ignore orders or obligations to carry out the succession of their leaders in a democratic manner as mandated by law.

Key Words: Internal democratization of political parties; leadership succession; reform era

Abstrak

Partai politik sebagai fitur utama demokrasi perwakilan hanya mungkin dapat berfungsi maksimal dalam menegakkan prinsip-prinsip pemerintahan yang demokratis jika secara internal dikelola secara demokratis. Sebuah program demokratis tidak mungkin bisa dikembangkan oleh partai politik yang tidak demokratis. Tulisan ini ingin menganalisis secara komprehensif perkembangan pengaturan dan praktik demokratisasi internal partai politik di Indonesia era reformasi, khususnya dalam konteks suksesi kepemimpinan. Penelitian ini merupakan penelitian hukum doktrinal dengan menggunakan sumber-sumber hukum primer, sekunder dan sumber non-hukum. Temuan terpenting dari penelitian ini adalah bahwa aturan tentang demokratisasi internal partai politik masih sangat umum dan abstrak sehingga menimbulkan banyak interpretasi. Selain itu, tidak ada ketentuan sanksi yang tegas terhadap partai politik yang tidak mengindahkan aturan tersebut. Akibatnya, sebagian besar partai politik seringkali mengabaikan adanya perintah atau kewajiban untuk melaksanakan suksesi kepemimpinannya secara demokratis sebagaimana diamanatkan oleh undang-undang.

Kata-kata Kunci: Demokratisasi internal partai politik; suksesi kepemimpinan; era reformasi

Pendahuluan

Secara konstitusional, pengelolaan negara secara demokratis merupakan amanat dari UUD 1945 naskah asli¹ maupun UUD 1945 hasil perubahan². Namun dalam kenyataannya, tidak semua rezim pemerintahan yang pernah berkuasa di Indonesia – salah satunya rezim Orde Baru – mengimplementasikan nilai-nilai demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Oleh sebab itu, ketika Orde Baru tumbang dan digantikan oleh Orde Reformasi, mendemokratiskan jalannya pemerintahan menjadi salah satu tujuan utama.

Salah satu hal yang dilakukan untuk membangun dan memperkuat demokrasi di era reformasi adalah dengan menyempurnakan landasan hukum pengaturan partai politik (parpol) agar peran dan fungsinya semakin maksimal. Hal ini penting dilakukan sebab parpol adalah institusi penting dalam demokrasi yaitu berfungsi menjadi media perantara utama atau jembatan antar berbagai kepentingan baik antar warga masyarakat maupun antara warga masyarakat dengan lembaga-lembaga negara. Selain itu, menurut James Reichley, parpol adalah aktor politik yang sangat penting dalam demokrasi karena mereka menyediakan sarana yang melaluinya warga negara biasa dapat mengontrol pemerintahan mereka sendiri.³

Pembenahan aturan di bidang kepartaian ini tidak hanya pada level undang-undang (UU) tetapi bahkan sampai pada perubahan konstitusi. Secara historis, UUD 1945 naskah asli tidak mengatur parpol secara eksplisit. Ketentuan dalam UUD 1945 yang seringkali dikaitkan dengan parpol adalah Pasal 28. Akan tetapi, pasal ini dianggap tidak memberikan jaminan perlindungan HAM yang pasti karena pemenuhan terhadap hak-hak ini sangat digantungkan pada ada tidaknya UU. Oleh karena itu, muncul penafsiran bahwa selama UU yang dimaksud belum diberlakukan, hak-hak tersebut tidak dilindungi.⁴

¹ Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 Naskah Asli menyebutkan, *Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.*

² Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 Hasil Perubahan menyebutkan, *Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.*

³ James Reichley, "The Life of The Parties: A History of American Political Parties", sebagaimana dikutip oleh Benjamin D. Black, "Developments in the State Regulation of Major and Minor Political Parties", *Cornell Law Review*, Volume 82, Issue 1, 1996, hlm. 110.

⁴ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 15.

Pasal 28 tetap dipertahankan ketika UUD 1945 diamandemen, dan diperkuat dengan adanya tambahan Pasal 28E ayat (3) yang berbunyi: *Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat.*⁵ Bahkan, parpol mengalami konstitusionalisasi yakni keberadaannya diatur langsung secara eksplisit dalam pasal-pasal konstitusi.⁶ Karena itu, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 67/PUU-XVI/2018 secara tegas menyatakan, parpol merupakan organ yang memiliki urgensi konstitusional.⁷

Pada level UU juga terjadi perubahan secara mendasar atas Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya melalui Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik. UU ini kemudian mengalami beberapa kali penyempurnaan melalui Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002, dan disempurnakan kembali melalui Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 beserta perubahannya yaitu Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik. Salah satu keinginan yang terkandung dalam upaya penyempurnaan peraturan perundang-undangan di bidang parpol tersebut, adalah untuk membangun dan memperkuat demokratisasi internal. Penjelasan Umum UU Nomor 2 Tahun 2008 menegaskan:

Undang-Undang ini mengakomodasi beberapa paradigma baru seiring dengan menguatnya konsolidasi demokrasi di Indonesia, melalui sejumlah pembaruan yang mengarah pada penguatan sistem dan kelembagaan Partai Politik, yang menyangkut **demokratisasi internal Partai Politik....**

Kewajiban hukum bagi parpol untuk melaksanakan demokrasi internal merupakan sebuah keniscayaan sebab ia merupakan motor dan alat yang paling utama dalam menciptakan masyarakat yang demokratis. Peran ini hanya akan

⁵ Dengan Pasal ini, seharusnya Pasal 28 dihapuskan agar tidak menimbulkan kerancuan sebab esensi pelaksanaan Pasal 28E ayat (3) tidak lagi memerlukan jaminan undang-undang karena sudah secara langsung dijamin oleh UUD. Jimly Asshiddiqie, *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013, hlm. 113; Bagir Manan, *Perkembangan UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 46.

⁶ Beberapa pasal dalam UUD 1945 pasca amandemen yang secara eksplisit mengatur tentang partai politik yaitu: *Pertama*, Pasal 6A ayat (2) yang mengatur kewenangan eksklusif parpol untuk mengusulkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden; *Kedua*, Pasal 8 ayat (3) yang mengatur kewenangan parpol mengusulkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden kepada MPR apabila Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan; *Ketiga*, Pasal 22E ayat (3) yang mengatur parpol sebagai Peserta Pemilu Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; dan *Keempat*, Pasal 24C ayat (1) yang mengatur kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk membubarkan parpol.

⁷ Mahkamah Konstitusi, Putusan Nomor 67/PUU-XVI/2018, hlm. 34.

terwujud apabila partai mengorganisir diri mereka sendiri secara demokratis.⁸ Tidaklah masuk akal menuntut kehidupan politik yang demokratis, jika parpol sendiri tidak mempraktikkan demokrasi dalam internalnya.⁹

Terdapat korelasi antara praktik demokratisasi internal parpol dengan proses demokratisasi dalam kehidupan masyarakat luas. Demokrasi internal merupakan pra-syarat yang harus dilakukan agar demokrasi di tingkat negara dapat diwujudkan,¹⁰ sebab sebuah program demokratis tidak mungkin bisa dikembangkan oleh parpol yang tidak demokratis.¹¹ Karenanya, jika demokrasi di level negara mengalami masalah, salah satu sebabnya pasti karena absennya proses demokratisasi di internal parpol sebagai pilar utama sistem politik demokratis.

Kenyataan yang ada justru menunjukkan bahwa mayoritas parpol tidak diurus secara demokratis, tetapi sebaliknya dikelola secara oligarkis dan bahkan personalistik. Segelintir elit, dan bahkan dalam kasus tertentu, parpol sepenuhnya dikontrol serta dikendalikan hanya oleh satu orang yaitu ketua umumnya. Hal ini tentu merupakan sebuah petaka karena kepemimpinan partai politik yang oligarkis, seringkali akan mengabaikan kepentingan masyarakat, konstituen, atau pun anggota partai politik.¹²

Secara akademik, ruang lingkup demokratisasi internal parpol bisa sangat luas. Namun, menurut Susan Scarrow jika ingin disederhanakan, hal ini dapat dikelompokkan ke dalam tiga topik utama: (i) pemilihan kandidat/calon pejabat publik, (ii) pemilihan pemimpin partai, dan (iii) perumusan kebijakan-kebijakan penting.¹³ Dengan demikian, untuk membatasi permasalahan agar tidak terlalu luas, maka tulisan ini akan fokus mengkaji demokratisasi internal parpol dalam hal pemilihan pemimpinnya.

⁸ Thomas Meyer, *Peran Partai Politik dalam Sebuah Sistem Demokrasi: Sembilan Tesis*, cet. 3, Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Kantor Perwakilan Indonesia, Jakarta, 2012, hlm. 34.

⁹ Lili Romli, "Reformasi Partai Politik dan Sistem Kepartaian di Indonesia", *Jurnal Politica*, Vol. 2, No. 2, November 2011, hlm. 208.

¹⁰ Alan Ware, *The Logic of Party Democracy*, The Macmillan Press Ltd, London and Basingstoke, 1979, hlm. 70.

¹¹ Bernhard Hansen dan Jo Saglie, "Who Should Govern Political Parties? Organizational Values in Norwegian and Danish Political Parties", *Scandinavian Political Studies*, Vol. 28 – No. 1, 2005, hlm. 2.

¹² Infid, *Partai Politik, Pemilihan Umum dan Ketimpangan Sosial dan Ekonomi di Indonesia* (Laporan Hasil Penelitian, Jakarta, 2014), hlm. viii.

¹³ Susan Scarrow, *Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspectives: Implementing Intra-Party Democracy*, National Democratic Institute For International Affairs, Washington DC, 2005, hlm. 7-11.

Rumusan Masalah

Secara spesifik, artikel ini akan menjawab dua permasalahan pokok yaitu: *pertama*, bagaimana pengaturan demokratisasi internal partai politik di Indonesia era reformasi? *Kedua*, bagaimana implementasi demokratisasi internal partai politik di Indonesia era reformasi?

Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis: (1) pengaturan demokratisasi internal partai politik di Indonesia era reformasi; dan (2) implementasi demokratisasi internal partai politik di Indonesia era reformasi.

Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan menggunakan dua pendekatan, yaitu: pendekatan perundang-undangan, yakni menelaah semua regulasi yang berkaitan dengan isu hukum dengan penelitian ini, dan pendekatan historis dengan meneliti seluruh peraturan di bidang kepartaian yang berlaku sejak era awal reformasi sampai saat ini. Sumber penelitian terdiri atas: (1) bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang bersifat autoritatif, di antaranya adalah UUD 1945 dan Undang-Undang tentang Partai Politik; (2) bahan hukum sekunder yaitu semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi; dan (3) sumber bahan-bahan non hukum terutama AD/ART Partai Politik, laporan resmi tentang suksesi kepemimpinan partai politik di era reformasi dan liputan-liputan media massa. Pengumpulan data dilakukan melalui studi pustaka dengan mengacu pada sumber bahan hukum primer dan sekunder serta bahan non hukum.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Pengaturan Demokratisasi Internal Partai Politik di Indonesia Era Reformasi

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 merupakan peraturan bidang kepartaian yang pertama kali ditetapkan di era reformasi. Jika dicermati secara seksama substansi pengaturan yang terdapat di dalamnya, maka akan nampak bahwa UU ini tidak mengatur secara eksplisit perihal kewajiban bagi parpol untuk menerapkan demokratisasi internal dalam hal pemilihan kepemimpinan.

Hal ini dapat dimaklumi karena titik tekan yang ingin dicapai dari keberadaan UU ini adalah menumbuhkan minat warga masyarakat untuk mendirikan parpol setelah sebelumnya yaitu selama Orde Baru, mengalami pengekangan. Oleh sebab itu, pengaturan urusan internal partai belum mendapatkan perhatian yang semestinya.

Pengaturan tentang kewajiban pelaksanaan demokratisasi internal baru muncul sejak diundangkannya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002. UU ini tidak hanya mengatur demokrasi internal secara umum, tetapi juga secara eksplisit mengamanatkan agar dilakukan juga dalam hal pembentukan kepengurusan dan suksesi kepemimpinan. Hal ini diatur secara tegas dalam Pasal 13 ayat (3) yang berbunyi: 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. Ketika UU No. 2 Tahun 2002 diganti dengan UU No. 2 Tahun 2008, dan UU ini kemudian disempurnakan dengan UU No. 2 Tahun 2011, ketentuan tentang kewajiban demokratisasi internal parpol tersebut tetap dipertahankan dan semakin diperkuat.

Indonesia tidak membutuhkan waktu yang sangat lama yakni hanya sekitar kurang lebih 4 tahun dengan hanya sekali pelaksanaan pemilu 1999 untuk mengatur urusan internal parpol, jika dihitung sejak dari undang-undang parpol pertama yang dihasilkan oleh rezim Orde Reformasi yaitu UU No. 2 Tahun 1999. Keengganan negara untuk tidak ikut campur mengatur urusan internal parpol sejak dari UU Nomor 2 Tahun 1999, merupakan kebijakan yang dapat dipahami, sebab sudah sekian lama dianut suatu pemahaman dan anggapan yang dipegang teguh oleh berbagai negara dan komunitas internasional bahwa parpol adalah organisasi privat. Sehingga, segala hal yang menyangkut urusan internal dianggap sebagai sesuatu yang tidak boleh diintervensi oleh negara.

“One reason for the relative neglect of the internal life of political parties is that these organizations have long been commonly regarded in liberal theory as private associations, which should be entitled to compete freely in the electoral marketplace and govern their own internal structures and processes. Any legal regulation by the state, or any outside intervention by international agencies, was regarded in this view

as potentially harmful by either distorting or even suppressing pluralist party competition with a country".¹⁴

Merujuk pada perkembangan UU di bidang kepartaian selama era reformasi, Ramlan Surbakti dan Didik Supriyanto menyimpulkan, hanya sebagian kecil saja dimensi demokratisasi internal yang belum diatur dan dijamin oleh UU, yaitu: otonomi pengurus partai tingkat lokal dan otonomi fraksi dalam membuat keputusan di parlemen berdasarkan kehendak konstituen.¹⁵ Dengan demikian, demokratisasi pemilihan ketua umum adalah salah satu materi yang dijamin dalam peraturan perundang-undangan. Bahkan, rumusan norma Pasal 22 UU Parpol yang menjadi landasan yuridis bagi setiap parpol untuk melaksanakan suksesi kepemimpinan secara demokratis adalah bersifat imperatif bukan fakultatif.

Sekalipun UU telah secara tegas mengamanatkan agar pemilihan ketua umum harus dilakukan secara demokratis, tetapi sifat pengaturannya masih sangat umum dan abstrak sehingga hal ini akan menyebabkan makna dari pasal tersebut menjadi kabur dan tidak akan bisa menuntun ke arah pemahaman mengenai isinya secara pasti.¹⁶ Padahal salah satu ciri utama dari hukum yang baik adalah selalu mengendaki agar apa yang dituju itu dirumuskan dengan jelas, dalam arti: (1) dirumuskan sedemikian rupa sehingga tidak menimbulkan kekaburan makna; dan (2) dirumuskan sedemikian rupa sehingga dapat memberikan arah pelaksanaannya dengan jelas (operasional).¹⁷ Bagir Manan secara tegas menyatakan, sekalipun suatu peraturan perundang-undangan telah mencerminkan dasar-dasar yuridis, sosiologis, dan filosofis, masih ada kemungkinan peraturan tersebut menjadi bermasalah jika tidak dirumuskan secara baik sehingga tidak jelas arti, maksud dan tujuannya (*ambiguous*), atau rumusannya dapat ditafsirkan dalam berbagai arti (*interpretatif*).¹⁸

¹⁴ Pippa Norris, *Building Political Parties: Reforming Legal Regulations and Internal Rules*, International IDEA, Stockholm, Sweden, 2004, hlm. 20.

¹⁵ Ramlan Surbakti dan Didik Supriyanto, *Mendorong Demokratisasi Internal Partai Politik*, Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, Jakarta, 2013, hlm. 24.

¹⁶ Satjipto Rahardjo, *Sosiologi Hukum: Perkembangan Metode dan Pilihan Masalah*, Genta Publishing, 2010, Yogyakarta, hlm. 146.

¹⁷ Satjipto Rahardjo, *Permasalahan Hukum di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1978, hlm. 36.

¹⁸ Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan di Indonesia*, IND-HILL.CO, Jakarta, 1992, hlm. 17.

UU memang memerintahkan pengaturan lebih detailnya untuk diatur dalam masing-masing AD/ART Parpol. Namun, model pendelegasian pengaturan seperti ini bermasalah setidaknya dalam tiga hal: *Pertama*, undang-undang memang tidak mungkin mengatur satu hal dengan sangat rinci dan detail selain karena hal itu akan menyebabkan terlalu tebal, juga akan menyebabkan sebuah undang-undang tidak akan bersifat futuristik yang sulit menyesuaikan dengan keadaan dan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat.¹⁹ Selain itu, parlemen sebagai lembaga legislatif utama tidak mempunyai cukup banyak waktu untuk secara detail memberikan perhatian mengenai segala urusan teknis mengenai materi muatan sesuatu UU. Umumnya UU hanya berisi kerangka dan garis besar kebijakan yang penting-penting sebagai parameter.²⁰ Hal-hal yang bersifat lebih teknis-operasional biasanya akan diperintahkan untuk diatur lebih lanjut oleh instrumen peraturan di bawahnya.

Walaupun pembentukan peraturan dapat didelegasikan atau di sub-delegasikan, satu catatannya adalah bahwa hal tersebut harus diberikan kepada lembaga atau pejabat negara sehingga tidak boleh kepada pihak non-negara diberikan kewenangan untuk mengatur lebih rinci sebuah materi tertentu dalam UU. Dengan demikian, Pasal 22 UU No. 2 Tahun 2011 yang menyerahkan pengaturan lebih lanjut tentang pemilihan pengurus parpol melalui masing-masing AD/ART Partai adalah sesuatu yang keliru.

Kedua, keharusan pelimpahan kewenangan pembentukan peraturan secara delegasi dan/atau sub-delegasi hanya kepada pejabat atau organ negara karena hal ini akan menentukan tata urutan (hirarki) peraturan perundang-undangan, dalam arti sebuah peraturan yang dibentuk berdasarkan perintah dari peraturan yang lebih tinggi tidak boleh bertentangan dengan peraturan induknya. Jika prinsip ini dilanggar, maka akan berlaku asas *lex superior derogat legi inferiori*. Adapun mekanisme untuk menguji atau menilai persesuaian suatu peraturan yang tingkatannya lebih rendah dengan peraturan yang lebih tinggi, dapat dilakukan di Mahkamah Konstitusi²¹ atau di Mahkamah Agung.²² Dalam konteks

¹⁹ Sudikno Mertokusumo, *Teori Hukum*, edisi revisi, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, 2012, hlm. 27.

²⁰ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hlm. 270.

²¹ Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 berbunyi, Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang

ini, pemberian kewenangan oleh pembentuk UU kepada pengurus parpol untuk mengatur lebih lanjut mekanisme pemilihan pengurus dan ketua umumnya melalui AD/ART akan menimbulkan masalah hukum yaitu AD/ART parpol tidak dapat diuji atau digugat di MK maupun MA jika di dalamnya terdapat ketentuan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya.

Ketiga, rumusan norma Pasal 22 UU No. 2 Tahun 2011 masih sangat umum dan abstrak. Tidak terdapat parameter dan ukuran mengenai pemilihan pengurus parpol yang demokratis dan menyerahkan hal ini sepenuhnya diatur di dalam masing-masing AD/ART partai. Dengan demikian, hal ini tidak mencerminkan karakter peraturan yang responsif tetapi ortodoks dan konservatif karena undang-undang memberikan “cek” kosong kepada masing-masing parpol untuk menerjemahkan secara bebas ketentuan tentang penyusunan kepengurusan yang demokratis tanpa disertai rambu-rambu yang jelas sehingga ketentuan pasal tersebut pada akhirnya bersifat multi-interpretatif.²³

Salah satu ciri perumusan norma hukum yang baik adalah norma tersebut tidak boleh bermakna kabur/tidak jelas dan tidak multi-interpretatif.²⁴ Sebab, semua ini akan menyebabkan tidak tercapainya tujuan dari sebuah hukum yaitu

Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

²² Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 berbunyi, Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.

²³ Perbedaan peraturan yang responsif dan ortodoks-konservatif dapat dilihat dari 3 kriteria yaitu: proses pembentukannya, isi aturannya, dan cakupan materinya. Sebuah peraturan akan disebut sebagai peraturan yang berkarakter responsif apabila: (a) Pembuatannya partisipatif (melibatkan masyarakat dan elemen-elemennya); (b) Isinya aspiratif (menggambarkan kehendak terbesar masyarakat); dan (c) Cakupannya bersifat limitatif, tidak banyak memberi peluang penafsiran dengan peraturan pelaksanaan. Sementara peraturan dengan karakter ortodoks-konservatif dicirikan oleh: (a) Pembuatannya bersifat sentralistik (didominasi secara sepihak oleh negara); (b) Isinya bersifat positivistik-instrumentalistik (alat pembenar kehendak penguasa); dan (c) Cakupannya bersifat *open* interpretatif (membuka peluang besar untuk ditafsirkan dengan peraturan pelaksanaan). Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2009, hlm. 31-32.

²⁴ Salah satu ukuran dari pembentukan UU yang baik adalah, para perancang harus memastikan bahwa UU tersebut tidak mengandung ketidaksempurnaan (*imperfection*), yang menurut Jeremy Bentham dibagi ke dalam dua tingkatan. Ketidaksempurnaan derajat pertama meliputi hal-hal berikut: (i) mengandung arti ganda (*ambiguity*), (ii) kekaburan (*obscurity*), dan terlalu luas (*overbulkiness*). Sedangkan ketidaksempurnaan derajat kedua adalah: (i) ketidaktepatan ungkapan (*unsteadiness in respect of expression*), (ii) ketidaktepatan tentang pentingnya sesuatu (*unsteadiness in respect of import*), (iii) berlebihan (*redundancy*), (iv) terlalu panjang lebar (*longwindedness*), (v) membingungkan (*entanglement*), (vi) tanpa tanda yang memudahkan pemahaman (*nakedness in respect of helps to intellection*), dan (vii) ketidakteraturan (*disorderliness*). A. Hamid S Attamimi, *Hukum tentang Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kebijaksanaan (Hukum Tata Pengaturan)*, Fakultas Hukum UI, Jakarta, 1990, hlm. 323-324.

dalam rangka memberikan/menjamin adanya kepastian.²⁵ Ketika kepastian hukum tidak terjadi, maka hal ini akan berdampak pada kegagalan pencapaian tujuan hukum berikutnya yaitu terwujudnya keadilan, sebab harapan tatanan yang adil hanya dapat terpenuhi apabila ada kepastian.²⁶ Pada akhirnya, peraturan yang tidak memiliki kepastian hukum dan tidak bisa memberikan keadilan, juga pasti tidak akan dapat memenuhi tujuan ketiga dari hukum yaitu memberikan nilai manfaat kepada masyarakat.

Kelemahan inilah yang kemudian dimanfaatkan oleh parpol untuk tidak dengan sungguh-sungguh mengatur mekanisme dan prosedur suksesi kepemimpinannya secara demokratis. Sebagian parpol bahkan sama sekali meniadakan mekanisme dan prosedur tersebut sehingga menutup peluang terjadinya persaingan yang sehat dan kompetitif dalam perebutan posisi ketua umum. Alasan yang sering dikemukakan adalah bahwa soliditas dan kekompakan pengurus jauh lebih penting daripada persoalan demokratisasi internal karena hal ini dapat membawa parpol pada konflik dan perpecahan yang bisa mengancam pada kesuksesan elektoral parpol dalam pemilu. Para petinggi parpol berlomba-lomba dengan segenap tenaga dan upaya untuk membesarkan partainya bahkan termasuk bila harus meniadakan proses demokrasi di internal, sehingga mereka lupa untuk membangun partainya menjadi partai yang modern.

Upaya membesarkan dan memodernkan partai semestinya harus dikerjakan secara berbarengan. Untuk menjadi besar, parpol harus meraih dukungan mayoritas pemilih dalam pemilu. Sementara untuk menjadi modern hanya mungkin dicapai manakala partai mampu keluar dari berbagai macam ancaman krisis termasuk salah satunya adalah krisis kepemimpinan. Parpol harus membangun kepemimpinan demokratis dengan menanggalkan kecenderungan kepemimpinan tradisional dan patrimonial yang bertumpu pada kehadiran dan peran payung sang figur besar. Selain itu, partai harus menanggalkan kecenderungan ke arah oligarki sebab oligarki adalah operasi politik yang bertumpu pada segelintir orang di pucuk tertinggi dan akibatnya segenap

²⁵ Pencapaian atas tujuan terciptanya kepastian hukum membutuhkan banyak faktor, salah satunya adalah faktor hukum (undang-undang) itu sendiri. Dalam arti, hukum itu harus tegas dan tidak boleh multitafsir. E. Fernando M. Manullang, *Legisme, Legalitas, dan Kepastian Hukum*, cet. 2, Kencana, Jakarta, 2017, hlm. 154

²⁶ Franz Magnis Suseno, *Etika Politik: Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, cet. 7, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2015, hlm. 106.

kepentingan dan kenikmatan berpartai pun sejatinya hanya berputar di antara segelintir orang itu.

Menanggalkan oligarki berarti meredistribusikan kekuatan dan kenikmatan partai kepada basis pendukung partai yang jauh lebih menyebar.²⁷ Celakanya, hampir mayoritas parpol era reformasi kini mengalami krisis kepemimpinan karena terlalu kuatnya ketergantungan pada “figur besar” kharismatik. Dilihat dari perspektif apapun, hal ini jelas tidak sehat sebab seperti disampaikan oleh Yudi Latif bahwa, untuk jangka panjang, partai yang sehat dan modern tidak bisa hanya mengandalkan diri pada kepemimpinan kharismatis. Kepemimpinan partai harus selalu bisa diperbarui dengan cara memperbaiki sistem pengkaderan dan pelembagaan yang konsisten dalam rekrutmen kepemimpinan.²⁸

Implementasi Demokratisasi Internal Partai Politik di Indonesia Era Reformasi

Guna mengukur derajat demokratisasi internal parpol dalam hal suksesi kepemimpinan, dapat dinilai dari beberapa parameter. *Pertama*, pencalonan (*candidacy*) yaitu berkaitan dengan seberapa terbuka pencalonan bagi banyak khalayak.²⁹ Syarat pencalonan yang sangat ketat dan membatasi, dikualifikasi sebagai pemilihan yang eksklusif. Sementara syarat pencalonan yang lebih longgar, adalah ciri dari pemilihan yang inklusif. Pada dimensi ini, semua parpol memberlakukan persyaratan yang sangat eksklusif yaitu harus merupakan anggota partai dan sekaligus pernah berpengalaman menjadi pengurus partai di tingkat pusat dan/atau sekurang-kurangnya di tingkat provinsi.³⁰ Masyarakat

²⁷ Eep Saefulloh Fatah, *Senjakala Partai Demokrat, Epilog*, dalam Akbar Faizal, *Partai Demokrat & SBY: Mencari Jawab Sebuah Masa Depan*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2005, hlm. 331-332.

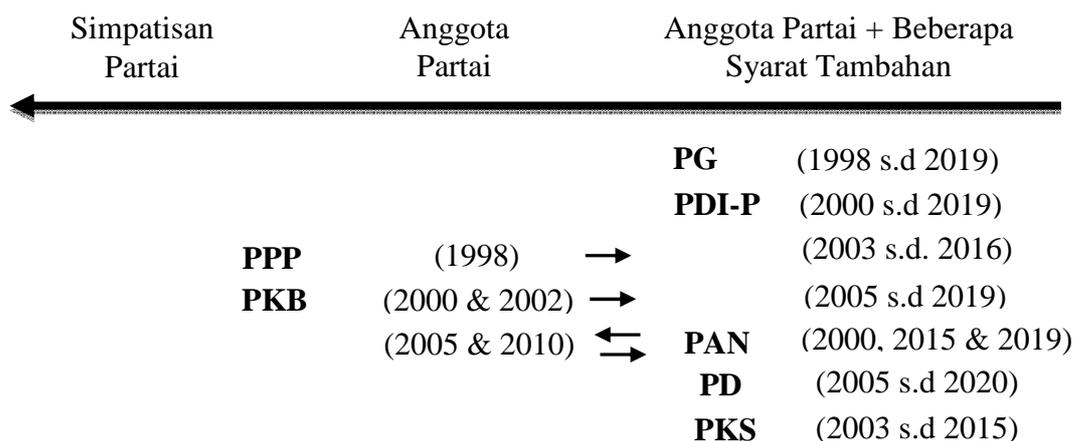
²⁸ Yudi Latif, “Menuju Demokratisasi Partai”, dalam *Menuju Revolusi Demokratik: Mandat untuk Perubahan Indonesia*, eds. Ibrahim Ali Fauzie dan Noor Yanto, Djambatan, Jakarta, 2004, hlm. 177-178.

²⁹ Hak warga negara untuk mencalonkan diri dalam pemilu merupakan fitur dasar dari negara demokrasi. Sebab itu menurut Annabelle Lever, demokrasi bukan hanya tentang memilih pemimpin, tetapi demokrasi juga tentang kesempatan dan kemampuan orang-orang biasa untuk menjadi pemimpin, dan untuk menduduki posisi kekuasaan dan memegang tanggung jawab dalam masyarakat mereka. Annabelle Lever, “Democracy and Voting: A Response to Lisa Hill”, *British Journal of Political Science*, Volume 40, Issue 04, October 2010, hlm. 929.

³⁰ Pasal 12 ayat (4) ART Partai Golkar Tahun 2016; Pasal 5 ayat (3) huruf d ART PDIP 2005. Sejak pemberlakuan AD/ART PDIP 2010 dan seterusnya, ketentuan tentang syarat pencalonan ini tidak ditemukan pengaturannya. Yang ada justru adalah kewenangan dari Ketua Umum PDIP untuk mengajukan calon Ketua Umum Partai kepada Kongres Partai; Pasal 6 ART PPP 2016; Pasal 14 AD PKB 2014 (dalam AD/ART PKB tahun 2019, syarat pencalonan ketua umum tidak ditemukan pengaturannya); Pasal 41 ayat (1), (3), (4), (5), (6), dan (7) ART PAN 2015; semua AD/ART Partai Demokrat yang pernah dan sedang berlaku sama sekali tidak mengatur tentang syarat calon ketua umum partai. Pengaturan syarat pencalonan diatur dalam tata tertib (tatib) kongres; Pasal 27 ayat (2) huruf a, b, c, d, e, dan f ART PKS 2015.

umum dan bahkan kader serta anggota partai yang tidak memiliki pengalaman menduduki jabatan kepengurusan di level tertentu, terhalang untuk mencalonkan diri. Dengan demikian, pada aspek pencalonan, pengaturannya bersifat elitis sehingga derajat demokrasi berada di level yang paling rendah. Karenanya tidak heran bila pencalonan selalu didominasi oleh tokoh-tokoh lama.

Gambar 1: Pencalonan Pemilihan Ketua Umum Parpol Era Reformasi



PPP, PKB dan PAN adalah tiga partai yang sebelumnya pernah bereksperimen membuka peluang pencalonan untuk seluruh anggotanya tanpa mempersyaratkan harus memiliki pengalaman menduduki struktur kepengurusan di tingkat pusat. PPP memberlakukannya pada Muktamar 1998. PKB menerapkannya pada pelaksanaan Muktamar 2000 dan Muktamar 2002, sementara PAN mempraktikkannya pada kongres 2005 dan kongres 2010. Pasca itu, ketiga partai ini secara konsisten sampai hari ini memperketat persyaratan pencalonan seperti partai lain pada umumnya.

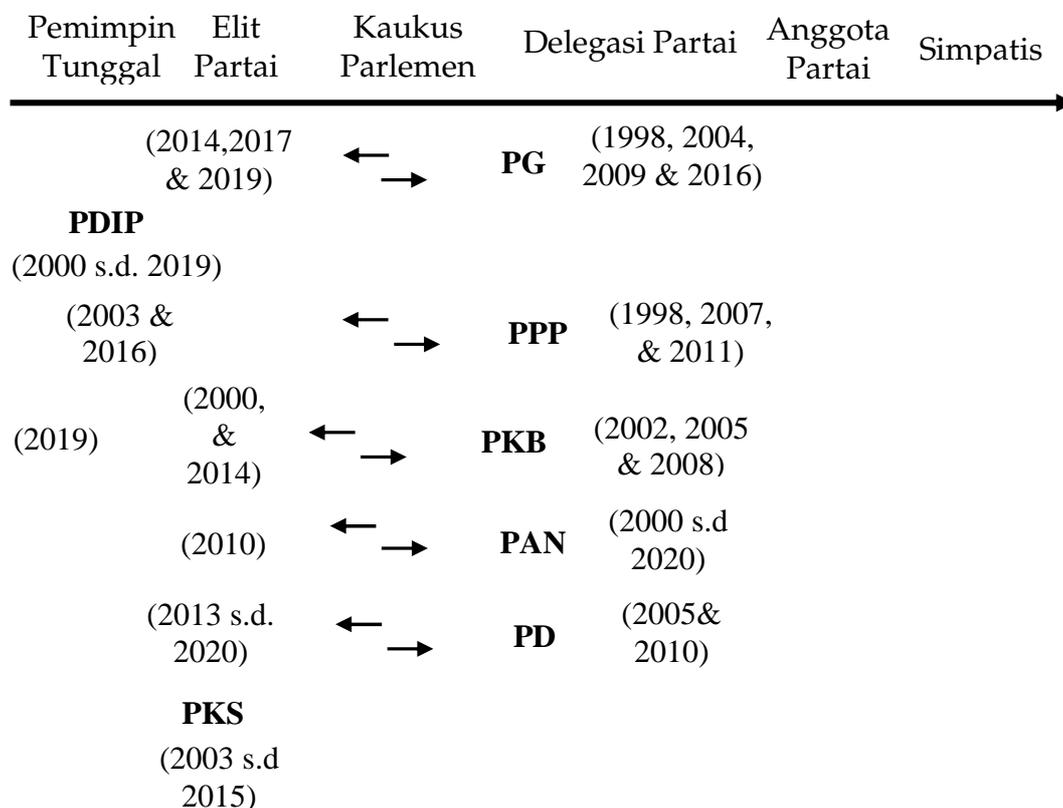
Kriteria kedua dapat diukur dari komposisi pemilih (*selectorate*) yaitu merujuk pada pemilik hak suara. Semakin banyak para pihak yang dilibatkan sebagai pemilih adalah ciri dari pemilihan yang demokratis. Sebaliknya, semakin sedikit dan terbatas, dikategorikan sebagai pemilihan yang kurang atau bahkan tidak demokratis.³¹ Semua parpol – kecuali PKS,³² memberikan hak pilih kepada

³¹ Dalam negara demokratis, tidak ada hak yang lebih berharga daripada memiliki suara dalam sebuah pemilihan. Hak-hak lain, bahkan yang paling dasar sekalipun, hanya akan menjadi ilusi jika hak untuk memilih dirusak. Karena itu, menurut James Madison, jika rakyat tidak dapat memilih, maka republik demokratis hanyalah sebuah lelucon. John Baglia, *Legal Solutions to A Political Party National Committee Undermining U.S. Democracy*, 51 *J. John Marshall Law School*, 107, (2017), hlm. 117.

³² Pemilihan ketua umum (presiden) PKS sejak awal dilakukan oleh para elit partai yang tergabung dalam Majelis Syuro. Lihat Pasal 14 ayat (4) huruf a angka 2 AD PKS 2015

delegasi partai yang umumnya terdiri dari perwakilan pengurus di tingkat provinsi dan tingkat kabupaten/kota.³³ Namun, dalam praktiknya hak para delegasi tersebut tidak secara konsisten dapat digunakan. Sebabnya adalah, mekanisme pemilihannya tidak dilakukan secara langsung melalui pemungutan suara namun menggunakan skema aklamasi sehingga para pemilik suara tidak dapat mengekspresikan aspirasi dan pilihan politiknya secara bebas. Terlebih, siapa calon yang harus dikukuhkan secara aklamasi, seringkali sudah ditentukan oleh para elit partai sebelum pelaksanaan Munas/Muktamar/Kongres. Dengan demikian, secara substansi sebenarnya yang menentukan keterpilihan calon ketua umum bukan lagi para delegasi tetapi elit-elit partai di tingkat pusat.

Gambar 2: Pemilih dalam Pemilihan Ketua Umum Partai Politik Era Reformasi



Berdasarkan gambar di atas, penentuan calon terpilih oleh kalangan elit pernah dilakukan oleh di hampir semua parpol dengan beragam variasi. Bahkan untuk PKS, pemilihan presiden partai sejak awal dilakukan oleh para elit yang

³³ Pasal 29 ayat (3) ART Partai Golkar Tahun 2016; Pasal 54 ayat (3) ART PDIP Tahun 2019; Pasal 21 ayat (2) ART PPP Tahun 2016; Pasal 73 ayat (1) ART PKB Tahun 2019; Pasal 21 ayat (2), (3), (4), dan (5) ART PAN 2015; Pasal 97 ayat (1), (2), dan (3) ART PD 2015.

tergabung dalam majelis syuro. Sementara PDIP, walaupun secara aturan kewenangan memilih ada pada para delegasi kongres, namun realitanya yang sangat menentukan adalah keputusan seorang elit tunggal yaitu ketua umum partai itu sendiri. Sebab itu tidak mengherankan bila Megawati Soekarnoputri dengan segenap hak prerogatifnya bisa mengantarkan dirinya menjadi ketua umum parpol terlama di Indonesia. Presiden ke-5 RI itu memimpin PDIP bahkan sejak partai tersebut masih bernama PDI yaitu pada 1996. Setelah reformasi, Mega terpilih lima kali berturut-turut yaitu dalam Kongres I PDIP 2000, Kongres II PDIP 2005, Kongres III PDIP 2010, Kongres IV PDIP 2015, dan Kongres V PDIP 2019.

Adapun partai yang lain, melaksanakannya secara berkombinasi di mana dalam periode tertentu hasil pemilihan ditentukan oleh suara para delegasi, dan pada periode yang lain ditentukan oleh para elit di mana para delegasi hanya mengesahkan saja. PAN misalnya, hampir semua pelaksanaan pemilihan ketua umumnya dipilih secara langsung oleh para delegasi. Hanya sekali yaitu pada pelaksanaan kongres tahun 2010, pemilihannya tidak dilakukan oleh para delegasi tetapi ditentukan oleh elit partai melalui mekanisme aklamasi.

Begitu juga dengan PPP, hanya pada pelaksanaan Mukatamar 2003, utusan DPC dan DPW tidak melakukan pemilihan secara langsung, tetapi sebatas memilih tim formatur yang kemudian tim inilah yang akan memilih ketua umum. Selebihnya, praktik pemilihan dilakukan oleh delegasi partai melalui pemungutan suara secara rahasia sampai pada akhirnya yaitu pada pelaksanaan Mukatamar 2016, pemilihan dilakukan secara aklamasi dengan menetapkan calon yang sebelumnya sudah disepakati oleh para elit partai.

Pemilik hak suara untuk pemilihan Ketua Umum Partai Golkar tidak berubah dalam 20 tahun terakhir yaitu menggunakan sistem delegasi/perwakilan. Namun yang perlu dicatat adalah, pada pelaksanaan Munas 2014, Munaslub 2017 dan Munas 2019, para delegasi tidak diberikan ruang untuk mengekspresikan pilihan politiknya. Pada Munas 2014 Aburizal Bakrie menjadi calon tunggal, sementara 2017 dan 2019, Airlangga Hartarto juga menjadi calon tunggal yang jauh sebelum pemilihan telah ditunjuk oleh para elit partai untuk

memegang jabatan ketua umum melalui rapat pimpinan nasional sehingga dalam forum Munas fungsinya hanya menetapkan berdasarkan mekanisme aklamasi.

Unsur pemilih dalam Muktamar di PKB sempat mengalami transformasi ke arah yang lebih demokratis sebab pada awalnya sangat ditentukan oleh Ketua Dewan Syuro dan segelintir elit (tim formatur), berubah menjadi dipilih secara langsung oleh peserta Muktamar. Akan tetapi dalam perkembangannya mengalami kemunduran karena para pemilik hak suara tidak dapat menggunakan haknya seiring dengan dirubahnya mekanisme *voting* menjadi penetapan. Sejak Muktamar ke II PKB 2005 yang menghasilkan Muhaimin Iskandar sebagai ketua umum, sampai saat ini kepemimpinan di PKB tidak pernah mengalami perubahan. Muhaminin selalu berhasil mempertahankan posisinya sebagai ketua umum. Akan tetapi sangat disayangkan karena cara untuk mempertahankan kekuasaan tersebut dilakukan dengan mekanisme yang tidak demokratis yaitu mendesain sedemikian rupa forum Muktamar agar hanya muncul satu calon yaitu dirinya sendiri. Bahkan, di dua Muktamar terakhir, suara para Muktamirin sudah dikondisikan sejak jauh-jauh hari melalui Rapat Koordinasi Nasional agar hanya mendukung pencalonannya sehingga pelaksanaan Muktamar tidak lebih dari sekedar seremonial semata yang hasilnya sudah bisa diketahui bahkan sebelum Muktamar dimulai.

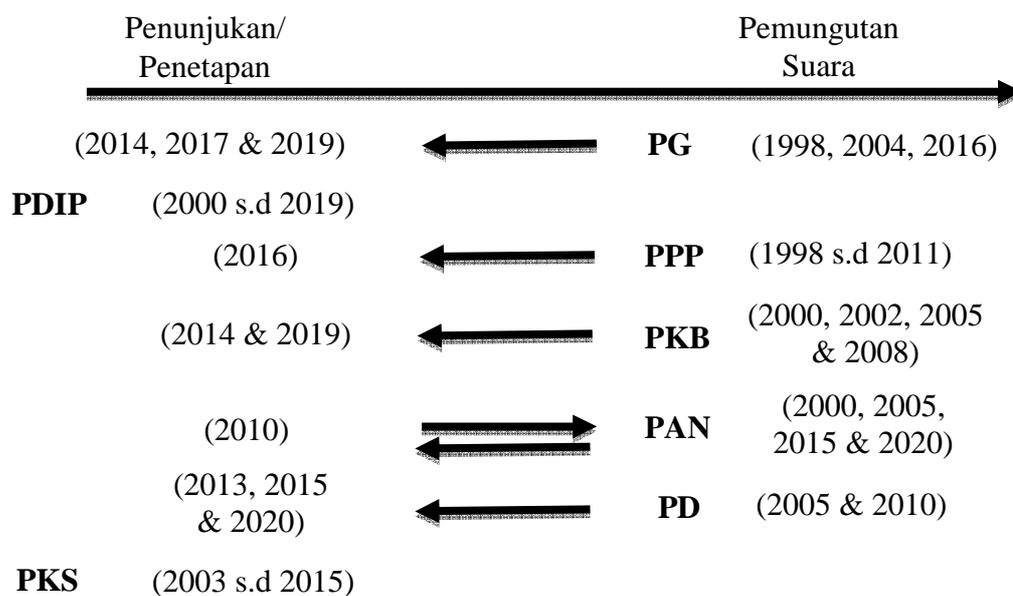
Adapun untuk Partai Demokrat (PD), secara legal formal pemilik hak suara adalah delegasi terpilih dari masing-masing unsur. Namun demikian, pada tataran praktiknya tidak selalu para delegasi tersebut diberikan ruang untuk menggunakan hak pilihnya. Sebagian pelaksanaan kongres PD dalam hal pemilihan ketua umum berlangsung dengan mekanisme aklamasi dengan hanya satu calon tunggal yang sebelumnya sudah ditentukan oleh para elit partai seperti pada pelaksanaan kongres 2013, 2015 dan 2020. Karena itu, terdapat inkonsistensi antara apa yang diatur dalam peraturan partai, dengan praktik di lapangan.

Ciri pemilihan yang demokratis berikutnya adalah berkaitan dengan mekanisme pemilihan. Secara teoretis, terdapat dua mekanisme pemilihan yaitu pemungutan suara (*Voting Systems*) dan penunjukan/penetapan (*Appointment Systems*). Dilihat dari aspek demokratis tidaknya kedua cara tersebut,

mekanisme/cara pemungutan suara jelas lebih demokratis dibandingkan dengan cara penetapan/ penunjukan, karena metode yang pertama memposisikan semua suara dalam keadaan sama/setara, sementara mekanisme yang kedua umumnya hanya diwakili oleh segelintir elit.

Sebagian partai dengan tegas mengatur mekanisme pemilihan secara langsung melalui pemungutan suara, jika dicermati dalam masing-masing AD/ARTnya. Hal ini misalnya ditemukan pada Golkar,³⁴ PPP³⁵ dan Demokrat³⁶. Sementara partai lainnya lebih memilih mengaturnya harus melalui prosedur musyawarah mufakat,³⁷ dan sebagian yang lain mengedepankan musyawarah mufakat, namun bila hal ini tidak tercapai, akan diputuskan melalui pemungutan suara.³⁸ Namun demikian, dalam tataran implementasi terdapat kecenderungan di mana hampir semua parpol akhir-akhir ini lebih memilih skema pemilihan dengan musyawarah mufakat yang dipaksakan (aklamasi) daripada pilihan langsung.

Gambar 3: Prosedur Pemilihan Ketua Umum Partai Politik Era Reformasi



Gambar di atas memberi informasi bahwa mekanisme pemilihan secara langsung tidak secara konsisten dipraktikkan dalam semua Munas Golkar. Pada Munas Luar Biasa 1998, Munas 2004, Munas 2009, dan Musyawarah Nasional

³⁴ Pasal 50 ayat (1), (2), dan (3) ART Partai Golkar 2016

³⁵ Pasal 23 ayat (5) ART PPP 2016

³⁶ Pasal 98 ayat (1) huruf a ART PD 2015

³⁷ Pasal 69 ayat (1), (2), dan (3) AD PDIP 2019; Pasal 28 ayat (1) dan (2) AD PKB 2019; dan Pasal 21 ayat (2) AD PKS 2015.

³⁸ Pasal 30 ayat (1), (2), dan (3) ART PAN 2015

Luar Biasa (Munaslub) 2016, pemilihan dilakukan secara langsung (*voting*) oleh peserta Munas. Sayangnya, pada Munas 2014 yang menetapkan Aburizal Bakrie sebagai ketua umum dan dalam Munas XI Partai Golkar 2017 serta Munas X Partai Golkar 2019 – yang keduanya menetapkan Airlangga Hartarto sebagai Ketua Umum, mekanisme pemilihannya menggunakan aklamasi. Hal ini menunjukkan bahwa, dilihat dari aspek metode pemilihan, Munas Partai Golkar mengalami kemunduran dari yang sebelumnya berlangsung secara terbuka dan demokratis melalui pemilihan secara langsung, ke mekanisme yang cenderung tidak demokratis yaitu aklamasi.

Sementara yang terjadi di PDIP, hampir setiap penyelenggaraan pemilihan ketua umum, para delegasi yang memiliki hak suara tidak pernah difasilitasi melalui mekanisme pemungutan suara untuk mengejewantahkan hak politiknya. Aspirasi para anggota dan kader partai selalu diseragamkan melalui mekanisme aklamasi yang dipaksakan.

Hal serupa juga terjadi di PKB di mana pengambilan keputusan melalui musyawarah untuk mencapai mufakat diterjemahkan secara berbeda-beda. Pada Muktamar I PKB 2000, peserta hanya memilih Ketua Dewan Syuro dan menyerahkan sepenuhnya pemilihan ketua umum kepada Ketua Dewan Syuro terpilih dan tim formatur. Sementara dalam Muktamar Luar Biasa (MLB) 2002, peserta Muktamar tetap mengusulkan nama calon kepada Ketua Dewan Syuro, namun setelah para calon ditetapkan, ketua dewan syura mengembalikan lagi kepada para Muktamirin untuk memilihnya secara langsung. Kewenangan secara bebas dan mandiri untuk memilih ketua umum dari sejak pencalonan hingga pemilihan baru diberikan kepada para delegasi secara penuh sejak Muktamar II PKB 2005 di Semarang dan berlanjut pada MLB 2008. Sayangnya, pada pelaksanaan Muktamar 2014 dan 2019, mekanisme pemilihan berubah menjadi aklamasi. Bahkan pada Muktamar 2019, tidak ada acara pemilihan ketua umum dan diganti dengan penetapan dan pengukuhan karena Muhaimin sebagai ketua umum terpilih sudah ditetapkan dalam Rapat Koordinasi Nasional (Rakornas) DPW PKB se-Indonesia sebelum pelaksanaan Muktamar.

Adapun di PPP, pada awalnya seluruh pengambilan keputusan – termasuk dalam hal pemilihan orang dilakukan secara musyawarah untuk mencapai mufakat. Apabila tidak terjadi mufakat, pengambilan keputusan dilaksanakan berdasarkan suara terbanyak melalui pemungutan suara.³⁹ Pada praktiknya, ketentuan tersebut diterjemahkan secara berbeda-beda dalam konteks pemilihan ketua umum. Sistem pemilihan pada Muktamar PPP 1998 adalah menggunakan paket nama di mana masing-masing DPC dan DPW mengajukan 7 orang calon Tim Formatur yang ketentuannya: Ketua Cabang/Wilayah menulis 4 orang dan Sekretaris Cabang/Wilayah menulis 3 orang. Nama yang memperoleh suara terbanyak akan ditetapkan sebagai ketua umum sekaligus ketua tim formatur.

Pada Muktamar PPP 2003, terdapat perubahan mekanisme pemilihan yaitu dilakukan melalui tim formatur. Pemilihan formatur dilakukan oleh pengurus cabang dan pengurus wilayah dengan masing-masing menuliskan tujuh nama, di mana nama yang mendapatkan suara terbanyak secara otomatis akan menjadi formatur. Ketujuh orang formatur inilah yang kemudian berwenang memilih calon ketua umum yang calonnya berasal dari 7 orang tersebut, serta berwenang pula membentuk kepengurusan DPP PPP secara keseluruhan. Semenjak pelaksanaan Muktamar PPP 2007, berlaku ketentuan bahwa, khusus untuk hal yang berkaitan dengan pengambilan keputusan mengenai orang dilakukan secara bebas dan rahasia.⁴⁰ Implikasinya, terjadi perubahan mekanisme pemilihan dalam Muktamar 2007 dan 2011, di mana sistem formatur tidak lagi dipakai dan diganti dengan pemungutan suara. Sayangnya, mekanisme ini tidak mampu dipertahankan dan diganti dengan metode aklamasi dalam Muktamar PPP 2016, yang metode ini tentu jauh dari nilai-nilai demokrasi.

Sama persis dengan PPP yang mengambil kebijakan untuk pemilihan orang harus dilakukan secara langsung, pada Partai Demokrat juga memberlakukan ketentuan yang sama yaitu pemilihan langsung. Namun pada praktiknya, pemilihan secara langsung ini tidak dilakukan secara konsisten. Kongres I PD 2005 dan Kongres II 2010, pemilihan selalu menggunakan mekanisme pemungutan suara, namun sejak Kongres Luar Biasa pada 2013 dan berlanjut

³⁹ Pasal 75 ayat (1) dan (2) AD PPP 2016, Pasla 66 ayat (1) dan (2) AD PPP 2011, Pasal 60 ayat (1) dan (2) AD PPP 2007

⁴⁰ Pasal 23 ayat (5) ART 2016, Pasal 22 ayat (5) ART PPP 2011, Pasal 21 ayat (5) ART PPP 2007.

pada pelaksanaan Kongres PD 2015, dan Kongres PD 2020, mekanisme pemilihannya berubah melalui mekanisme aklamasi.

Sementara itu, pengambilan keputusan dalam kongres termasuk dalam pemilihan ketua umum PAN diutamakan melalui musyawarah mufakat. Jika musyawarah mufakat tidak tercapai, maka dilakukan pemungutan suara dan keputusan diambil berdasarkan suara terbanyak. Dalam praktiknya, semua ketua umum PAN dipilih secara langsung melalui pemungutan suara secara rahasia. Hanya ada satu pelaksanaan pemilihan yang tidak melalui mekanisme pemungutan suara tetapi menggunakan metode aklamasi yaitu pada Kongres ke III PAN di Batam 2010. Saat itu, Hatta Radjasa terpilih secara aklamasi karena calon penantanganya yaitu Drajad Wibowo mengundurkan diri. Pengunduran diri Drajad Wibowo sendiri sebenarnya lebih disebabkan oleh tekanan eksternal para elit partai, khususnya dari Amien Rais yang memang dari awal menghendaki Hatta Radjasa sebagai ketua umum partai.

Adapun pada PKS, mekanisme pengambilan keputusan dalam hal pemilihan presiden partai tidak mengenal *voting* melainkan aklamasi (penetapan). Karena itu tidak heran bila Musyawarah Nasional Majelis Syura yang dilaksanakan setiap 5 tahun sekali, tidak terdapat agenda pemilihan ketua (presiden) partai, yang ada adalah penetapan/pelantikan kepengurusan partai di tingkat pusat.

Indikator selanjutnya dari sebuah pemilihan yang demokratis adalah bersifat kompetitif dalam arti diikuti oleh lebih dari satu calon. Berdasarkan sedikit-banyaknya jumlah calon yang bersaing, dalam literatur dikenal dua macam istilah yaitu "pemilihan yang dikontestasikan" dan "pemilihan yang tidak dikontestasikan" (*contested and uncontested selection*). Pemilihan disebut berbentuk kontes jika terdapat lebih dari satu calon. Sebaliknya, akan disebut sebagai 'penobatan' jika hanya ada satu calon yang muncul. Sesuai sifatnya, pemilihan pemimpin partai yang diperebutkan dengan dua kandidat atau lebih adalah lebih kompetitif daripada pemilihan tanpa kontestasi di mana hanya ada seorang

kandidat tunggal.⁴¹ Sehingga dengan demikian, cara yang pertama adalah lebih demokratis dibandingkan dengan yang kedua.

Secara aturan, baik UU maupun aturan internal parpol tidak mengatur tentang batas minimal jumlah calon sehingga terbuka peluang untuk hanya tersedia calon tunggal, dan kecenderungan yang sering terjadi di mana proses pemilihan ketua umum seringkali berlangsung tidak kompetitif. Pemilihan yang hanya diikuti oleh calon tunggal hampir dilakukan oleh semua partai yaitu: Partai Golkar melakukannya sebanyak tiga kali pada 2014, 2017, dan 2019. PPP mempraktikkannya pada Muktamar 2016. PKB melaksanakannya pada 2008, 2014, dan 2019. PAN melakukan sekali pada 2010, dan Partai Demokrat sebanyak tiga kali di 2013, 2015, dan 2020. Sementara untuk PDI-P dan PKS, suksesi kepemimpinannya selalu memunculkan calon tunggal.

Tabel : Tingkat Kompetisi Pemilihan Ketua Umum Era Reformasi

No	Partai	Jumlah Kandidat	Kongres/Muktamar/Munas
1	Golkar	1	2014, 2017 dan 2019
		2	-
		3 atau lebih	1998, 2004, 2009, 2016
2	PDIP	1	2000 s.d 2019
		2	-
		3 atau lebih	-
3	PPP	1	2016
		2	2003
		3 atau lebih	1998, 2007, dan 2011
4	PKB	1	2014 dan 2019
		2	-
		3 atau lebih	2000, 2002, 2005 dan 2008
5	PAN	1	2010
		2	2000 dan 2015
		3 atau lebih	2005 dan 2020
6	Demokrat	1	2013, 2015, dan 2020
		2	-
		3 atau lebih	2005 dan 2010
7	PKS	1	2003 s. d 2015
		2	-
		3 atau lebih	-

⁴¹ Ofer Kenig, Gideon Rahat, and Or Tuttnauer, Competitiveness of Party Leadership Selection Processes, dalam *The Politics of Party Leadership: A Cross-National Perspective*, eds. William P. Cross and Jean-Benoit Pilet, (UK: Oxford University Press, 2015), hlm. 57.

Kriteria terakhir untuk menentukan tingkat demokratisasi pemilihan dapat dilihat pada ada tidaknya pembatasan masa dan periode kekuasaan. Pada aspek ini, mayoritas parpol hanya memberikan batasan tentang masa bhakti kepengurusan yaitu selama 5 tahun. Itu artinya, setiap 5 tahun sekali harus dilangsungkan Muktamar/Munas/Kongres untuk memilih ketua umum dan pengurus DPP yang baru. Namun kebanyakan parpol tidak mengatur tentang batasan periodenya. Hal ini membuka peluang dan kesempatan kepada seseorang untuk dapat menduduki jabatan ketua umum secara berulang kali tanpa ada batasan waktu sepanjang yang bersangkutan selalu terpilih dalam setiap 5 tahun.⁴² Pengecualiannya hanya pada PAN dan PPP yang mengatur secara tegas dalam AD/ART nya bahwa seseorang hanya dapat dipilih untuk jabatan ketua umum untuk 2 kali masa bakti berturut-turut atau tidak berturut-turut.⁴³ Oleh karena itu, tidak mengherankan bila untuk dua partai tersebut, sampai saat ini tidak pernah dipimpin oleh seorang ketua umum yang memegang jabatan lebih dari 2 periode.

Di luar PPP dan PAN, walaupun sebagian parpol yang lain tidak mengatur pembatasan perodesasi kepemimpinannya, dalam tataran praktiknya tidak serta merta tercipta kepemimpinan dengan masa waktu yang sangat lama. Partai Golkar sejak kepemimpinan Akbar Tandjung hingga Setya Novanto, belum ada satupun pemimpin yang berhasil mempertahankan posisinya dalam jabatan ini dalam dua periode kepengurusan. Airlangga Hartarto suatu pengecualian karena ia bisa menduduki posisi ketua umum partai Golkar dua periode, walaupun di periode pertama hanya melanjutkan masa bhakti kepengurusan yang ditinggalkan oleh Setya Novanto. Begitu juga Partai Demokrat yang sampai saat ini rotasi kepemimpinannya menunjukkan sifat yang dinamis dalam arti tidak ada satupun sosok ketua umum yang menduduki jabatan ini lebih dari dua periode, kecuali SBY yang menjabat dua periode yaitu periode 2013-2015 dan periode 2015-2020, dengan catatan periode pertama hanya melanjutkan sisa jabatan yang ditinggalkan oleh Anas Urbaningrum. Hal yang sama terjadi pada

⁴² Pasal 32 ayat (2) huruf a dan b AD Partai Golkar 2016; Pasal 27 ayat (2) AD PDIP 2019; Pasal 16 ayat (2) ART PKB 2019; Pasal 82 ayat (1) AD PD 2015; dan Pasal 18 ayat (1) AD PKS 2015.

⁴³ Pasal 7 ART PPP 2016 dan Pasal 43 ayat (2) ART PAN 2015

PKS, sekalipun tidak ditemukan adanya pengaturan tentang batasan berapa kali seseorang dapat menduduki jabatan presiden partai, sampai hari ini tidak ada satu sosok pun yang menduduki jabatan tersebut sampai dua periode atau lebih sehingga sirkulasi dan regenerasi kepemimpinan bisa dibilang cukup berhasil.

Ada dua partai di mana tiadanya aturan tentang pembatasan periode jabatan telah memunculkan seorang pemimpin dengan masa kepemimpinan lebih dari dua periode dan ada kemungkinan akan lebih lama dari itu, yaitu: PKB dan PDIP.

Penutup

Penelitian ini berkesimpulan bahwa: *pertama*, sejak diundangkannya Undang-Undang No. 2 Tahun 2002, yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008, dan disempurnakan dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011, dasar hukum pengaturan demokratisasi internal parpol sudah sangat kuat diatur secara eksplisit. Namun demikian, sifat pengaturannya masih sangat umum dan abstrak sehingga berpotensi menyebabkan makna dan maksud dari pasal tersebut sulit diterjemahkan secara tepat dalam tataran praktik. UU tidak memberikan petunjuk secara rinci tentang apa dan bagaimana suksesi kepemimpinan yang demokratis tersebut, dan justru menyerahkan sepenuhnya kepada masing-masing parpol untuk mengaturnya secara internal dalam AD/ART. Hal ini telah membuka peluang interpretasi yang luas dan berbeda-beda pada masing-masing parpol sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum. Padahal satu ciri utama peraturan yang baik adalah perumusan normanya tidak boleh mengandung makna yang tidak jelas/kabur dan/atau multi-interpretatif sebab peraturan yang gagal memenuhi syarat ini hampir pasti akan gagal ditegakkan/diimplementasikan secara sempurna.

Kedua, problem pengaturan suksesi kepemimpinan parpol berakibat pada tataran implementasinya, bahwa sebagian besar parpol tidak menjalankan proses suksesi kepemimpinannya secara demokratis. Hal ini dapat dilihat dari 5 indikator pemilihan demokratis yaitu: inklusifitas pencalonan, partisipasi pemilih, derajat kompetisi, mekanisme pemilihan, dan pembatasan masa jabatan, semuanya menunjukkan indikator demokrasi yang sangat lemah. Atas

ketidapatuhan parpol dalam menerapkan demokratisasi internal tersebut, peraturan perundang-undangan juga sama sekali tidak mengatur ketentuan sanksi sehingga hal ini semakin melanggengkan praktik-praktik perilaku tidak demokratis.

Pengaturan prosedur dan mekanisme pemilihan ketua umum yang demokratis menjadi sangat penting dilakukan di masa yang akan datang agar terdapat kepastian hukum sehingga hak setiap anggota parpol dapat dilindungi secara maksimal serta mencegah kepemimpinan yang oligarkis. Memperbaiki kualitas peraturan di bidang kepartaian khususnya mengenai ketentuan demokratisasi internal menjadi sangat penting dan mendesak dilakukan karena kualitas sebuah peraturan akan sangat berkorelasi dengan keberhasilan atas penegakannya. Peraturan yang tidak berkualitas, hampir pasti tidak akan bisa ditegakkan sehingga hal ini hanya akan menambah catatan atas buruknya penegakan hukum di Indonesia.

Daftar Pustaka

Buku

- Asshiddiqie, Jimly, *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013.
- _____, *Perihal Undang-Undang*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010.
- _____, *Teori Hierarki Norma Hukum*, Konstitusi Press, Jakarta, 2020.
- Fernando M. Manullang, E., *Legisme, Legalitas, dan Kepastian Hukum*, cet. 2, Kencana, Jakarta, 2017.
- Hamid S Attamimi, A., *Hukum tentang Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kebijakan (Hukum Tata Pengaturan)*, Fakultas Hukum UI, Jakarta, 1990.
- Kenig, Ofer, Gideon Rahat, and Or Tuttnauer, *Competitiveness of Party Leadership Selection Processes*, dalam *The Politics of Party Leadership: A Cross-National Perspective*, eds, William P. Cross and Jean-Benoit Pilet, UK, Oxford University Press, 2015.
- Latif, Yudi, "Menuju Demokratisasi Partai", dalam *Menuju Revolusi Demokratik: Mandat untuk Perubahan Indonesia*, eds, Ibrahim Ali Fauzie dan Noor Yanto, Djambatan, Jakarta, 2004.
- Mahfud MD, Moh., *Politik Hukum di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2009.

Manan, Bagir, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan di Indonesia*, IND-HILL.CO, Jakarta, 1992.

_____, *Perkembangan UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004.

_____, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003.

Magnis Suseno, Franz, *Etika Politik: Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, cet. 7, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2015.

Mertokusumo, Sudikno, *Teori Hukum*, edisi revisi, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, 2012.

Meyer, Thomas, *Peran Partai Politik dalam Sebuah Sistem Demokrasi: Sembilan Tesis*, cet. 3, Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Kantor Perwakilan Indonesia, Jakarta 2012.

Norris, Pippa, *Building Political Parties: Reforming Legal Regulations and Internal Rules*, Sweden: International IDEA, Stockholm, 2004.

Rahardjo, Satjipto, *Permasalahan Hukum di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1978.

_____, *Sosiologi Hukum: Perkembangan Metode dan Pilihan Masalah*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2010.

Saefulloh Fatah, Eep, *Senjakala Partai Demokrat, Epilog*, dalam Akbar Faizal, Partai Demokrat & SBY: Mencari Jawab Sebuah Masa Depan, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2005.

Scarrow, Susan, *Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspectives: Implementing Intra-Party Democracy*, National Democratic Institute For International Affairs, Washington DC, 2005.

Surbakti Ramlan, dan Didik Supriyanto, *Mendorong Demokratisasi Internal Partai Politik*, Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, Jakarta, 2013.

Ware, Alan, *The Logic of Party Democracy*, The Macmillan Press Ltd, London and Basingstoke, 1979.

Jurnal

Annabelle Lever, "Democracy and Voting: A Response to Lisa Hill", *British Journal of Political Science*, Volume 40, Issue 04, October 2010.

Benjamin D. Black, "Developments in the State Regulation of Major and Minor Political Parties", *Cornell Law Review*, Volume 82, Issue 1, 1996.

Bernhard Hansen dan Jo Saglie, "Who Should Govern Political Parties? Organizational Values in Norwegian and Danish Political Parties", *Scandinavian Political Studies*, Vol. 28 – No. 1, 2005.

John Baglia, *Legal Solutions to A Political Party National Committee Undermining U.S. Democracy*, 51 *J. John Marshall Law School*, 107, (2017).

Lili Romli, "Reformasi Partai Politik dan Sistem Kepartaian di Indonesia", *Jurnal Politica*, Vol. 2, No. 2, November 2011.

Laporan Penelitian

Infid, *Partai Politik, Pemilihan Umum dan Ketimpangan Sosial dan Ekonomi di Indonesia*, Laporan Hasil Penelitian, Jakarta, 2014.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Partai Politik

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 sebagaimana telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

Putusan Pengadilan

Mahkamah Konstitusi, Putusan Nomor 67/PUU-XVI/2018.