

T E S I S

**POLITIK HUKUM PEMILIHAN KETUA UMUM
PARTAI POLITIK DALAM SISTEM
KETATANEGARAAN DI INDONESIA (ANALISIS
KONFLIK DUALISME PARTAI GOLKAR DAN PPP)**

**Diajukan untuk memenuhi salah satu Syarat Ujian Guna
memperoleh Gelar Magister Hukum (M.H.)
Program Magister Ilmu Hukum**



OLEH :

**NAMA : ANIEL NAJAM PUTRA
NOMOR MAHASISWA : 151020059
BIDANG KAJIAN UTAMA : HUKUM TATA NEGARA**

**PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS ISLAM RIAU
PEKANBARU
2017**

TESIS

POLITIK HUKUM PEMILIHAN KETU UMUM PARTAI
POLITIK DALAM SISTEM KETATANEGARAAN DI
INDONESIA (ANALISIS KONFLIK DUALISME
PARTAI GOLKAR DAN PPP)

NAMA : ANIEL NAJAM PUTRA
NOMOR MAHASISWA : 151020056
BIDANG KAJIAN UTAMA : HUKUM TATA NEGARA

Telah Dipertahankan Di Depan Tim Penguji
Pada Tanggal 30 Oktober 2018
Dan Dinyatakan Lulus

Ketua



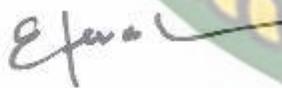
Prof. Dr. Hj. Ellydar Chaidir, S.H., M.Hum

Sekretaris



H.M. Husnu Abadi, S.H., M.Hum., Ph.D

Anggota



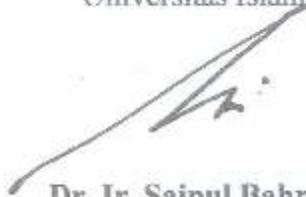
Dr. Efendi Ibnususilo, S.H., M.H

Anggota



Dr. H. Arifin Bur, S.H., M.Hum

Mengetahui
Direktur Program Pasca Sarjana
Universitas Islam Riau



Dr. Ir. Saipul Bahri, M.Ec

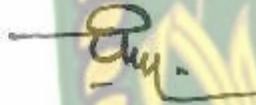
TESIS

**POLITIK HUKUM PEMILIHAN KETU UMUM PARTAI
POLITIK DALAM SISTEM KETATANEGARAAN DI
INDONESIA (ANALISIS KONFLIK DUALISME
PARTAI GOLKAR DAN PPP)**

NAMA : ANIEL NAJAM PUTRA
NOMOR MAHASISWA : 51920056
BIDANG KAJIAN UTAMA : HUKUM TATA NEGARA

Telah Diperiksa Dan Disetujui Oleh Dosen Pembimbing

Pembimbing I



Tanggal _____

Prof. Dr. Hj. Ellydar Chaidir, S.H., M.Hum

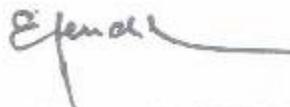
Pembimbing II



Tanggal _____

H.M. Husnu Abadi, S.H., M.Hum., Ph.D

Mengetahui
Ketua Program Studi



Dr. Efendi Ibnu Susilo, S.H., M.H

BERITA ACARA BIMBINGAN TESIS

Telah Dilaksanakan Bimbingan Tesis Terhadap :

Nama : Aniel Najam Putra
 No. Mahasiswa : 1501020059
 Program Studi : Hukum Tata Negara
 Alamat : Pandau Jaya
 Judul Tesis : Politik Hukum Pemilihan Ketua Umum Partai Politik
 Dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia (Analisis
 Konflik Dualisme Partai Golkar dan PPP)
 Pembimbing I : Prof. Dr. H. Ellydar Chaidir, S.H.,M.Hum.
 Pembimbing II : H.M. Husnu Abadi, S.H.,M.Hum., Ph.D.

Tanggal	Berita Bimbingan	Paraf	
		Pembimbing II	Pembimbing I
06-06-2017	Perbaikan penulisan pada latar belakang.		
20-06-2017	Konkritkan fenomena pada latar belakang sesuai dengan masalah yang diteliti.		
13-07-2017	Tata penulisan <i>footnote</i> , koreksi buku dengan catatan yang ada pada <i>footnote</i>		
17-07-2017	Koreksi penulisan pada tesis huruf kapital.		
21-07-2017	Pebaikan abstrak, poin-poin yang dijelaskan berdasarkan rangkuman latar belakang penjelasan, pembahasan dan kesimpulan		
25-07-2017	Melengkapi hasil koreksian abstrak, latar belakang.		
29-07-2017	Konkritkan BAB III, pembahasan terhadap poin-poin yang dibahas.		
02-08-2017	Lengkapi hasil koreksian Bab		

	pembahasan.		
06-08-2017	Lengkapi hasil koreksian bab pembahasan, perbaiki data-data.		
09-10-2017	Pada setiap pembahasan pada BAB IV dilengkapi dan diperjelas serta di Acc ke Pembimbing I		
28-10-2017	Perbaiki penulisan footnote pada setiap BAB		
05-11-2017	Sesuaikan penulisan dengan EYD yang benar		
20-11-2017	Lengkapi footnote, jika tidak ada buku jangan dicantumkan di footnote		
08-12-2017	Lihat sistematika penyusunan Tesis yang benar		
04-01-2018	Sesuaikan kerangka teori dengan permasalahan yang hendak diteliti		
29-01-2018	Tambahkan uraian tabel sejarah perkembangan partai politik menurut pendapat penulis		
11-02-2018	Hapus teori yang tidak berkaitan dengan masalah yang diteliti		
28-02-2018	Perbaiki sistematika penulisan		
15-03-2018	Acc Penguji		

Pekanbaru, 03 Agustus 2018

Mengetahui

Direktur



Dr. Ir. Saipul Bahri, M.Ec



UNIVERSITAS ISLAM RIAU

PROGRAM PASCASARJANA

Jalan Kaharuddin Nasution No. 113 Pekanbaru 28264 Riau
Telp. (+62) (761) 671717 - 7047726 fax. (+62) (761) 674717

SURAT KEPUTUSAN DIREKTUR PROGRAM PASCASARJANA UNIVERSITAS ISLAM RIAU
NOMOR : 173/UIR/KPTS/PS-IH/VIII/2016
TENTANG PENUNJUKAN PEMBIMBING PENULISAN TESIS MAHASISWA
PROGRAM MENGISTER (S2) ILMU HUKUM PPS UIR

DIREKTUR PROGRAM PASCASARJANA UNIVERSITAS ISLAM RIAU

- Yang :
1. Bahwa penulis tesis merupakan tugas akhir dan salah satu syarat bagi mahasiswa dalam menyelesaikan studinya pada studinya pada Program Magister (S2) Ilmu Hukum PPS – UIR.
 2. Bahwa dalam upaya meningkatkan mutu penulisan dan penyelesaian tesis perlu ditunjuk pembimbing yang akan memberikan bimbingan kepada mahasiswa tersebut.
 3. Bahwa nama – nama dosen yang ditetapkan sebagai pembimbing dalam surat keputusan ini di pandang mampu dan mempunyai kewenangan akademik dalam melakukan pembimbingan yang ditetapkan dengan surat keputusan Direktur Program Pascasarjana Universitas Islam Riau.

- Daftar :
1. Undang - Undang Nomor : 20 Tahun 2003
 2. Peraturan Pemerintah Nomor : 60 tahun 1999
 3. Keputusan Presiden Republik Indonesia
 - a. Nomor : 85/M/1999
 - b. Nomor : 102/M/2001
 - c. Nomor : 228/M/2001
 4. Keputusan Menteri Pendidikan Nasional RI
 - a. Nomor : 232/U/2000
 - b. Nomor : 234/U/2000
 - c. Nomor : 176/U/2001
 5. Surat Direktur Jenderal Pendidikan Tinggi Depdiknas RI
 - a. Nomor : 2283/D/T/2003. Jo. Nomor : 625/D/T/2007
 - b. Nomor : 681/D/T/2004. Jo. Nomor : 624/D/T/2007
 - c. Nomor : 156/D/T/2007
 - d. Nomor : 2/Dikti/Kep/1991
 - e. Nomor : 490/D/T/2007
 - f. Nomor : 4C09/D/T/2007
 6. Surat Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi (BAN-PT) Nomor : 021/BAN-PT/ /Ak-VI/S2/I/2009
 7. Statuta Universitas Islam Riau Bab IX Pasal 54,55,56,57
 8. SK. Dewan Pimpinan YLPI Daerah Riau :
 - a. Nomor : 007/Kep.D/YLPI-I/1993
 - c. Nomor : 007/Kep.A/YLPI-VII/2005
 9. SK. Rektor Islam Riau Nomor : 117/UIR/Kpts/2012

MEMUTUSKAN

- Menunjuk :
1. Menunjuk :
 - a. Nama : Prof Dr. Hj. Ellyder Ghidir, S.H., M.HUM sebagai Pembimbing I
 - b. Nama : Dr. H.M Husnu Abadi, S.H., M.HUM sebagai Pembimbing II

Untuk Penulisan Tesis Mahasiswa :

Nama : ANIEL NAJAM PUTRA
N P M : 161020059
Program Studi /BKU : Ilmu Hukum /Hukum Tata Negara
Judul Proposal Tesis : POLITIK HUKUM PEMILIHAN KETUA UMUM PARTAI POLITIK DALAM SISTEM KETATANEGARAAN DI INDONESIA (ANALISA KONFLIK DUALISME PARTAI GOLKAR DAN PPP)

2. Tugas – Pembimbing adalah memberikan bimbingan kepada mahasiswa Program Megister (S2) Ilmu Hukum dalam penulisan tesis.
 3. dalam pelaksanaan bimbingan supaya diperhatikan usul dan saran dari forum seminar proposal dan ketentuan penulisan tesis sesuai dengan Buku Pedoman Program Megister (S2) Ilmu Hukum.
 4. kepada yang bersangkutan diberikan honorarium, sesuai dengan peraturan yang berlaku di Universitas Islam Riau.
 5. keputusan ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan dengan ketentuan bila terdapat kekeliruan segera ditinjau kembali
- KUTIPAN** Disampaikan kepada yang bersangkutan untuk dapat diketahui dan diindahkan.

DITETAPKAN DI : PEKANBARU
PADA TANGGAL : 24 Agustus 2016



Disampaikan kepada :

1. Bapak Kopertis Wilayah X di Padang
2. Bapak Rektor Universitas Islam Riau di Pekanbaru
3. Ketua Program Megister (S2) Ilmu Hukum PPS UIR di Pekanbaru
4. Sdr. Kepala Keuangan UIR di Pekanbaru

Tanggal

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

SURAT PERNYATAAN

Yang Bertanda Tangan Diawah Ini :

Nama : ANIEL NAJAM PUTRA
No. Mahasiswa : 1501020059
Program Studi : Hukum Tata Negara
Alamat : Pandau Jaya
Judul Tesis : Politik Hukum Pemilihan Ketua Umum Partai Politik
Dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia (Analisis
Konflik Dualisme Partai Golkar dan PPP)

Dengan ini saya menyatakan bahwa Tesis ini merupakan hasil karya saya sendiri dan tidak dibuatkan oleh orang lain serta sepengetahuan saya. Tesis ini belum pernah ditulis oleh orang lain. Untuk itu bila dikemudian hari Tesis ini terbukti merupakan hasil karya orang lain, atau hasil mencontek Tesis/karya ilmiah orang lain (plagiat), maka gelar Magister Hukum (M.H) yang telah saya peroleh bersedia untuk dibatalkan.

Demikian surat pernyataan ini dibuat dengan sesungguhnya tanpa ada paksaan dari pihak manapun.

Pekanbaru, 31 Juli 2018

Yang Menyatakan



Aniel Najam Putra

ANIEL NAJAM PUTRA

ABSTRAK

Penelitian ini dilatarbelakangi oleh permasalahan internal partai dengan ketua umum partai politik disebabkan ketua umum partai politik pemegang kekuasaan tertinggi. Apabila ketua umum partai politik tidak tepat dalam mengambil keputusannya akan berdampak negative terhadap kelangsungan dan harmonisasi di dalam keanggotaan partai politik. Permasalahan itu diperlukan seorang Ketua Umum Partai Politik yang bukan hanya memiliki elektabilitas tetapi memiliki rasa tanggungjawab dan pengorbanan terhadap partai yang dipimpinnya sehingga permasalahan konflik yang ditimbulkan oleh hasil keputusan Munas seharusnya dipertimbangkan oleh Ketua Umum Partai Politik. Akan tetapi, sebaliknya jika Ketua Umum Partai Politik bersikeras dan bersikukuh mempertahankan pendapatnya sendiri berakibat tidak memberikan solusi terhadap masa depan Partai Politik itu sendiri. Dengan kata lain, diperlukan kearifan dan kebijaksanaan Ketua Umum Partai Politik. Masalah pokok dalam penelitian ini yaitu (1) bagaimanakah penerapan prinsip demokrasi dalam suksesi pemilihan Ketua Umum Partai Golkar dan PPP (2) apakah implikasi konflik dualisme Partai Golkar dan PPP dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Metode yang digunakan penelitian hukum secara normatif dalam meneliti kasus ini, yaitu suatu penelitian yang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang berkaitan dengan isu hukum yang sedang diteliti. Hasil penelitian menyatakan penerapan prinsip demokratis dalam suksesi pemilihan Ketua Umum Partai Golkar dan PPP, bahwa demokratisasi tidak terjadi didalam kepengurusannya. Hal itu dibuktikan dengan terjadinya pro dan kontra kepengurusan yang berakhir kedalam proses peradilan umum, yang justru membuat permasalahan diantara kedua kepengurusan semakin runyam. Langkah perundingan yang justru diabaikan karena keinginan individual dan kontra prinsip di dalam jiwa Ketua Umum yang saling mengklaim kedudukan yang sah. Fakta hukum diatas menggambarkan bahwa memang belum terjadi demokratisasi didalam kepengurusan partai. Karena kisruh partai justru membuat kondisi partai semakin terpuruk. Perebutan kekuasaan kursi Ketua Umum yang sangat riskan menjadi sebuah konflik nyata dari dua Partai yang berseteru. Implikasi konflik dualisme Partai Golkar dan PPP dalam sistem ketatanegaraan Indonesia bahwa permasalahan ketua partai tersebut justru berimbas pada mekanisme pencalonan kepala daerah dan peran Partai politik. Karena partai politik memberikan peranan yang sangat kuat untuk bisa melaksanakan Pilkada serentak. Kemudian konflik internal yang terjadi di dalam internal Partai Golkar dan PPP justru mencerminkan sikap tidak demokratis di dalam internal Partai tersebut. Sehingga berimbas kepada kader-kader partai yang akan bertarung pada Pilkada serentak 2015

Dokumen ini adalah Arsip Miik :

Perpustakaan Universitas Islam Riau

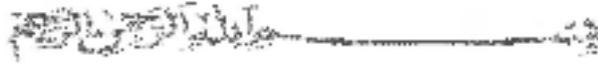
ABSTRACT

This research is motivated by internal party problems with the general chairman of political parties due to the general chairman of political parties holding the highest authority. If the chairperson of a political party is not appropriate in its decision it will negatively impact the continuity and harmonization within the membership of a political party. The problem is required by a Chairman of a Political Party who not only has the elektabilitas but has a sense of responsibility and sacrifice to the party he leads so that the conflict problems caused by the result of the Munas decision should be considered by the Chairman of the Political Party. On the contrary, if the Chairperson of the Political Party insists on and maintains its own opinion, it does not provide a solution to the future of the Political Party itself. In other words, it takes the wisdom and wisdom of the General Chairman of Political Parties. The main issues in this research are (1) how is the application of democratic principle in the succession of election of Golkar Party Chairman and PPP (2) what is the implication of dualism conflict between Golkar Party and PPP in Indonesian state administration system. The method used by law research normatively in examining this case, which is a study conducted by reviewing all laws and regulations relating to legal issues under investigation. The results stated that the application of democratic principles in the succession of the election of Golkar Party and PPP Chairman, that democratization does not occur in the stewardship. This is evidenced by the occurrence of pros and cons of management that ended into the general judicial process, which actually makes the problems between the two stewardship getting worse. Negotiation steps are simply ignored because of individual and counter-principle wishes in the spirit of the General Chairman who claim each other's legitimate position. The above legal facts illustrate that there has been no democratization within the party stewardship. Because the chaotic party actually makes the party conditions worse off. The overwhelming seizure of seats in the Chairman's seat becomes a real conflict of two hostile parties. The implications of the dualism conflict between Golkar Party and PPP in the Indonesian state administration system that the party chairman's problem actually impact on the mechanism of nomination of regional head and the role of political party. Because the political party provides a very strong role to be able to carry out Pilkada simultaneously. Then internal conflicts within the internal Golkar and PPP parties reflect the undemocratic demeanor within the Party. So the impact to the party cadres who will fight on elections in conjunction 2015

Dokumen ini adalah Arsip Miik :

Perpustakaan Universitas Islam Riau

KATA PENGANTAR



Dengan menyebut nama Allah SWT yang Maha Pengasih lagi Maha Penyang, Kami Panjatkan puja dan puji syukur atas kehadiran-Nya, yang telah melimpahkan rahmat, hidayah, dan inayah-Nya kepada kami, sehingga kami dapat menyelesaikan Tesis ini sebagai tugas akhir pada Program Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Riau dengan Judul **“Politik Hukum Pemilihan Ketua Umum Partai Politik Dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia (Analisis Konflik Dualisme Partai Golkar dan PPP)”**. Penulis mengucapkan banyak terima kasih yang tak terhingga kepada

1. Prof. Dr. H. Syafrinaldi, S.H., M.C.L, sebagai Rektor Universitas Islam Riau;
2. Dr. Saipul Bahri.,M.Ec. sebagai Direktur Program Pascasarjana Universitas Islam Riau;
3. Dr. Effendi Ibnu Susilo, S.H.,M.H. sebagai Ketua Program Studi Ilmu Hukum yang telah banyak mengarahkan penulis dalam hal kajian Ilmu Hukum maupun dalam mengarahkan penulis dalam proses administrasi pengajuan usulan ;
4. Prof. Dr. Hj. Ellydar Chaidir, S.H., M.H. sebagai Pembimbing I penulisan Tesis yang telah banyak memberikan masukan dan saran serta meluangkan waktunya untuk membimbing penulis dalam mengarahkan baik Proposal maupun Tesis.

5. H.M.Husnu Abadi, S.H., M.Hum., Ph.D. sebagai Pembimbing II pada penulisan Tesis, yang telah meluangkan waktu untuk membimbing serta mengarahkan penulis serta masukan dalam penulisan Proposal maupun Tesis selama ini sehingga Tesis ini selesai.
6. Kepala Tata Usaha Program Pascasarjana beserta staf Tata Usaha, yang telah membantu penulis dalam hal admistrasi yang menyangkut Akademik kemahasiswaan.
7. Dan buat semua pihak yang turut serta memberikan dorongan serta semangat dalam penulisan tesis ini yang tidak dapat disebutkan satu-persatu.

Akhirnya kami menyampaikan terima kasih dan penghargaan yang sebesar-besarnya kepada semua pihak yang sudah mendukung penyusunan Tesis ini. Selanjutnya kami sangat mengharapkn kritik dan saran dari pembaca sehingga akan menumbuhkan rasa syukur kami kepada Allah SWT dan dalam hal perbaikan Tesis ini ke depannya

Pekanbaru, 31 Juli 2018
Penulis,

ANIEL NAJAM PUTRA
NIM. 151020059

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
BERITA ACARA BIMBINGAN TESIS.....	ii
LEMBAR PERSETUJUAN TESIS.....	iii
LEMBAR PENGESAHAN TESIS.....	iv
SURAT PERNYATAAN.....	v
ABSTRAK.....	vi
KATA PENGANTAR.....	viii
DAFTAR ISI	ix
DAFTAR SINGKATAN.....	xi
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Masalah Pokok.....	16
C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian.....	16
D. Kerangka Teori.....	17
1. Teori Negara Hukum.....	17
2. Teori Demokrasi.....	23
3. Teori Kewenangan.....	30
E. Konsep Operasional.....	33
F. Metode Penelitian.....	34
1. Jenis dan Sifat Penelitian.....	34
2. Objek Penelitian.....	35
3. Data dan Sumber Data.....	35
4. Analisis Data dan Metode Penarikan Kesimpulan.....	36
BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG TEORI DAN PARTAI	
POLITIK.....	38
A. Tinjauan Umum Tentang Demokrasi.....	38
1. Sejarah Perkembangan Demokrasi.....	38
2. Perkembangan Demokrasi di Indonesia.....	42

B.	Tinjauan Umum Tentang Partai Politik.....	48
1.	Sejarah Perkembangan Partai Politik.....	48
2.	Fungsi Partai Politik di Negara Demokrasi.....	55
3.	Perkembangan Partai Golkar dan PPP.....	60
a.	Partai Golkar.....	60
b.	Partai PPP.....	66
4.	Peraturan Partai Politik Dalam Peraturan Perundang- Undangan.....	71
BAB III	POLITIK HUKUM PEMILIHAN KETUA PARTAI POLITIK DALAM SISTEM KETATANEGARAAN (ANALISME KONFLIK DUALISME PARTA GOLKAR DAN PPP)	86
A.	Penerapan Prinsip Demokratis dalam Suksesi Pemilihan Ketua Umum Partai Golkar dan PPP.....	86
1.	Partai Golkar.....	86
a.	Prinsip Demokratis Dalam AD/ART.....	86
b.	Penerapan Prinsip Demokratis Partai Golkar.....	92
2.	Partai Persatuan dan Pembangunan (PPP).....	104
a.	Prinsip Demokratis Dalam AD/ART.....	104
b.	Penerapan Prinsip Demokratis Partai PPP.....	107
B.	Implikasi Konflik Dualisme Partai Golkar dan PPP Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia.....	114
1.	Partai Golkar.....	114
2.	Partai Persatuan Pembangunan.....	124
BAB IV	PENUTUP	
A.	Kesimpulan.....	129
B.	Saran.....	130

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN



Dokumen ini adalah Arsip Miik :

Perpustakaan Universitas Islam Riau

DAFTAR SINGKATAN

ABRI	: Angkatan Bersenjata Republik Indonesia
AD/ART	: Anggaran Dasar Anggaran Rumah Tangga
AD	: Angkatan Darat
CAPRES	: Calon Presiden
CAWAPRES	: Calon Wakil Presiden
DPP	: Dewan Pimpinan Pusat
DPW	: Dewan Pimpinan Wilayah
DPR	: Dewan Perwakilan Rakyat
GERINDRA	: Gerakan Indonesia Raya
GOLKAR	: Golongan Karya
HAM	: Hak Asasi Manusia
HANURA	: Hati Nurani Rakyat
IPK	: Ikatan Pemuda Karya
KIB	: Kabinet Indonesia Bersatu
KMP	: Koalisi Merah Putih
KIH	: Kolaisi Indonesia Hebat
KPU	: Komisi Pemilihan Umum
MA	: Mahkamah Agung
MENKUMHAM	: Menteri Hukum dan HAM
MUNAS	: Musyawarah Nasional
NASDEM	: Nasional Demokrat
PARPOL	: Partai Politik
PBB	: Partai Bulan Bintang
PDI-P	: Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan
PEMILU	: Pemilihan Umum
PILPRES	: Pemilihan Presiden
PILKADA	: Pemilihan Kepala Daerah
PKS	: Partai Keadilan Sejahtera
PKPI	: Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia
PKI	: Partai Komunis Indonesia
PKB	: Partai Kebangkitan Bangsa
PPP	: Partai Persatuan Indonesia
PTUN	: Pengadilan Tata Usaha Negara
SBY	: Susilo Bambang Yudhoyono
SDA	: Surya Dharma Ali
Sekum	: Sekretaris Umum
SOKSI	: Sentral Organisasi Karyawan Swadiri Indonesia
SI	: Sarekat Islam
SK	: Surat Keputusan
UU	: Undang-Undang
UUD	: Undang-Undang Dasar

Dokumen ini adalah Arsip Miilik :

Perpustakaan Universitas Islam Riau

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pada awalnya, partai politik di Indonesia tidak difungsikan sebagai “mesin politik” untuk merebut kekuasaan sebagaimana tujuan pembentukan partai modern. Tiga Serangkai pendiri partai pertama di Indonesia, Ki Hadjar Dewantara, Ernest Francois Eugene Douwes Dekker, dan Tjipto Mangunkoesoemo, merancang “*De Indische Partij*” (*The Indonesia Party*) pada 25 Desember 1912 sebagai alat menentang penjajahan.¹

Saat ini, partai Indonesia sepenuhnya menganut fungsi modern sebuah partai sebagaimana dijelaskan Thomas Meyer, yaitu untuk mengagregasikan kepentingan masyarakat, mengarahkannya pada kepentingan bersama, dan merancangnya dalam bentuk legislasi dan kebijakan, sehingga menjadi sebuah agenda yang bisa mendapatkan dukungan rakyat di saat pemilihan umum. Fungsi modern partai itu baru terimplementasi pada Pemilihan Umum (Pemilu) Pertama 1955. Partai-partai perjuangan mengalihkan “hasrat memerdekakan” bangsanya menjadi hasrat merebut kursi lembaga legislatif melalui Pemilu 1955. Sejak saat itu, perlahan dan pasti, partai-partai berideologi perjuangan ditinggalkan dan dilupakan serta sulit untuk dihidupkan kembali. Partai-partai besar di Indonesia saat ini tidak sepenuhnya memiliki kesamaan visi dan misi ideologis dengan partai lama, kecuali soal kemiripan nama dan lambang.

¹Naskah Komprehensif Perubahan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, *Buku VI Kekuasaan Kehakiman*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2008, hlm. 467.

Partai tertentu bahkan “menjual” organisasinya dengan melalui “trah kebangsawanan” yang dimiliki individu tertentu. Partai lain menggunakan kekuatan modal sebagai prinsip utama mengelola organisasi. Sementara itu, partai berbeda memanfaatkan agama sebagai daya magis menarik simpati pemilih sebanyak-banyaknya. Menurut Natsir, kesalahpahaman terhadap Negara Islam, Negara yang menyatukan agama terhadap politik, pada dasarnya bersumber dari kekeliruan yang gagal memahami gambaran pemerintahan Islam.² Meskipun berada pada era modern, partai-partai di Indonesia masih menjalankan organisasinya dengan cara-cara terbelakang.

Partai-partai tersebut tidak memiliki mekanisme demokrasi internal partai yang kuat dan mampu menghasilkan regenerasi kader agar partai terus berjalan. Ketergantungan kepada sosok, modal, dan agama, telah menyebabkan partai dikelola individu atau kelompok tertentu saja. Dominasi sosok, modal, dan agama, juga kental memengaruhi partai-partai pada era Orde Baru hingga reformasi. Kegagalan partai Indonesia untuk lepas dari sosok, modal, dan agama, disebabkan kegagalan memahami fungsi partai dalam sistem presidensial dan ketidakmampuan berdemokrasi dalam internal partai dengan baik. Partai masih berpandangan bahwa ketua umum partai adalah kader terpenting yang paling tepat untuk dicalonkan sebagai Presiden. Padahal cara pandang itu lebih menyerupai cara pandang partai-partai dalam sistem parlementer. Ketua partai pemenang Pemilu dengan sendirinya akan memimpin pemerintahan. Padahal semestinya partai dalam sistem presidensial

² Ahmad Suhelmi, *Polemik Negara Islam Soekarno Versus Natsir*, UI Press: Jakarta, 2014, hlm 70.

tidak meletakkan ketua umum partai sebagai figur utama untuk menjadi presiden. Ketua umum bertugas menjalankan organisasi sebaik-baiknya agar terbuka kesempatan bagi kader terbaik partai untuk mencalonkan diri sebagai kandidat Presiden atau anggota lembaga legislatif.³

Konflik internal partai yang tak kunjung usai ikut berdampak terhadap demokrasi internal dalam tubuh partai politik. Permasalahan ini turut berimbas kepada kualitas kader partai politik yang akan dihasilkan dari parpol itu sendiri. sehingga penguatan internal dalam tubuh partai merupakan salah satu cara meredam konflik internal partai politik. Partai politik pada saat ini dianggap tidak berganti seolah menjadikan tidak ingin untuk berbenah, karena misalkan saja sosok pimpinan partai yang tidak berganti seolah-olah menjadikan tidak ada sosok lain yang berkualitas untuk menjadi Ketua Umum partai. Problema ini memperlihatkan bahwa partai politik dibangun dari sistem ketergantungan pada sosok tertentu. Selain itu konflik internal partai yang sudah berlangsung lama akan memperparah kondisi partai itu sendiri serta akan membuat partai tidak produktif dan kehilangan partisipasi dalam pemilu. Kondisi partai politik yang demikian tidak hanya akan merugikan parpol itu sendiri tetapi akan menurunkan tingkat kepercayaan masyarakat terhadap partai itu.

Selain itu, hubungan partai politik pusat dan daerah serta keuangan yang tidak transparan ikut menambah dan menjadi akar permasalahan terhadap demokrasi internal partai politik di Indonesia. Isu-isu ini kemudian

³ <https://m.tempo.co.id/konflik/internal/partai/politik>. Diakses pada tanggal 16 Agustus 2017. Pukul 17.03

menjadi hal yang diperbincangkan dalam *Focus Group Discussion* dengan tema Pembaharuan Partai Politik di Indonesia yang diselenggarakan oleh Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas bekerjasama dengan LBH Surabaya. Acara ini diselenggarakan pada tanggal 13 Juni 2016 di Surabaya dengan pembicara Mada Sukma Jati dari Departemen Ilmu Politik Universitas Gajah Mada dan Muhammad Syaiful Aris dari Fakultas Hukum Universitas Airlangga. Dalam diskusi ini, Mada melihat *Intra Party Democracy* lebih bertitik tolak kepada bagaimana pengambilan keputusan di dalam partai itu sendiri. Mengutip pendapat Susan Skero, menurut Mada Sukma Jati mengatkaan bahwa demokrasi internal partai terkait dengan tiga variable dalam pengorganisasian, yaitu Pertama, persoalan sentralisasi dan desentralisasi. Kedua, soal eksklusif dan Ketiga, kelembagaan. Kemudian demokrasi internal harus berfokus kepada lima hal yaitu partisipasi, representasi, kompetisi, *responsibility* dan transparan.⁴

Disisi lain, perlu adanya *design* khusus dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur permasalahan internal partai seperti rekrutmen, metode kaderisasi, iuran anggota serta mekanisme pemberhentian anggota partai. Selain itu dia juga menegaskan bagaimana pertanggungjawaban penerimaan dan penggunaan anggaran partai. Sehingga dengan adanya ketentuan tersebut akan memberikan ruang untuk terciptanya demokrasi dalam internal partai.

⁴ W. Riawan Tjandra, *Menakar Jalan Finansial Parpol Melalui Pendanaan Parpol*, Makalah Konferensi Nasional Hukum Tata Negara III Tahun 2016, Hlm. 5

Gumpita dari DPD⁵ Golkar Provinsi Riau lebih melihat bahwa demokrasi internal partai akan terlihat ketika kebijakan-kebijakan internal partai berdampak terhadap kebaikan politik publik sehingga arah-arrah kebijakan tersebut bukan untuk kepentingan internal partai semata, melainkan untuk kepentingan masyarakat secara luas.

Mengacu dari berbagai permasalahan yang dibahas dalam pengelolaan partai politik memang tidak semudah yang dibayangkan. Berbagai permasalahan di atas dapat menjadi bukti bahwa diperlukan suatu profesionalitas demi terciptanya partai yang baik yang merepresentasikan kepentingan masyarakat. Metode yang dapat dicapai yaitu dengan kaderisasi yang baik, pembenahan internal partai serta demokrasi internal partai politik. Langkah-langkah ini dapat menjadi titik awal bagi partai politik untuk berbenah demi kesiapan dalam menghadapi pemilu atau pilukada kedepannya.

Pemilihan Umum (Pemilu) adalah sebuah proses pemilihan dengan melibatkan seluruh warga negara yang akan menggunakan hak pilihnya untuk memilih wakil-wakil mereka. Pemilu 2009 banyak dinilai sebagai pemilu yang paling bermasalah selama era Reformasi, tak terkecuali problem yang terkait dengan pemenuhan prinsip keadilan pemilu (*electoral justice*) serta di ikuti 44 partai politik yang berakibat tidak terkendalinya jumlah partai. Problem tersebut mencakup tiga hal, yakni: pertama, tidak adanya jaminan hukum terhadap tindakan, prosedur, dan keputusan terkait proses pemilu. Ini terlihat

⁵ Diskusi Penulis dengan Gumpita Fungsionaris DPD Golkar Riau pada tanggal 14 September 2016 di Pekanbaru.

dari banyaknya persoalan penyelenggaraan akibat sengketa dan ketidakjelasan pengaturan.⁶ Kedua, sistem yang dirancang tidak mampu memberikan perlindungan dan bahkan tidak mampu memulihkan hak elektoral yang terlanggar. Ketiga, tidak tersedianya ruang yang memadai bagi warga negara (pemilih) untuk mengajukan pengaduan, mengikuti persidangan, dan mendapatkan putusan yang adil dalam hal terlanggarnya hak elektoral.

Dua partai politik tertua negeri ini, Partai Golongan Karya (Golkar) dan Partai Persatuan Pembangunan (PPP), beberapa waktu lalu terperangkap konflik internal. Kedua parpol ini terpecah ke dalam dua kubu yang berseteru berkepanjangan. Perpecahan kedua kubu parpol ini diperparah oleh sikap pemerintah yang terkesan membiarkan konflik tersebut semakin rumit. Masing-masing pihak mengklaim sebagai kepengurusan yang sah atas yang lain. Serangkaian masalah tersebut adalah emansipasi dan identitas nasional, pembuatan nilai-nilai (aturan) tentang pelaksanaan partisipasi politik, penciptaan lembaga pemerintahan yang absah (*legitimate*) pembentukan norma-norma baru yang kondusif (mendukung) terhadap industrialisasi, pembentukan lembaga pemerintahan membagikan ganjaran sementara menarik dukungan, dan terakhir yang tidak kalah pentingnya, yaitu manajemen konflik tidak semua partai mendorong terbentuknya prosedur yang memungkinkan pihak-pihak yang berbeda pendapat mengadakan kompromi dan dapat mengakomodasikan ideologi-ideologi yang bertentangan.⁷

⁶ Moh. Mahfud MD, *Orasi Konstitusi dalam Pemikiran M. Yamin dan Arah Demokrasi Kita*, Artikel Hukum, Tahun 2016, hlm. 9.

⁷ Roy C. Macridis, *Sejarah, Fungsi, dan Tipologi Partai (Teori-teori mutakhir Partai Politik)*, PT. Tiara Wacana Yogya, Yogyakarta, 1996, hlm. 24.

Partai politik adalah komponen yang sangat penting dalam sistem politik yang demokratis. Dengan demikian, di dalam demokrasi, kesertaan dan partisipasi yang luas menjadi prasarat utama. Semakin banyak orang terlibat, semakin demokratis suatu sistem. Oleh karena itulah dalam sebuah negara demokratis, hak-hak yang dilindungi oleh konstitusi negara.⁸ Dengan kata lain, demokrasi dapat dipahami sebagai kedaulatan rakyat untuk terlibat dalam partisipasi politik, baik secara langsung atau tidak langsung, setara dan merdeka. Hal ini bisa juga dipahami sebagai kebebasan masyarakat dalam berekspresi, berorganisasi, adanya pemisahan kekuasaan dan mekanisme *checks and balances*, suara mayoritas, pemilu yang bebas, jaminan hak-hak politik untuk semua dan dianutnya prinsip konstitusionalisme.

Dalam pengalaman demokrasi di Indonesia, pemilu tahun 2014 lalu mengawali munculnya konflik baru di dalam tubuh dua parpol besar yaitu partai Golkar dan PPP. Perbedaan pendapat mengenai dukungan terhadap dua calon presiden dan wakil presiden terpilih di tahun 2014. Hal tersebut menyebabkan partai Golkar terbelah menjadi dua kubu, yakni kubu Aburizal Bakrie yang mendukung Capres-Cawapres Prabowo-Hatta, dan kubu Agung Laksono yang mendukung Capres-Cawapres Jokowi-Jusuf Kalla. Konflik ini langsung mendapat sorotan publik mengingat partai Golkar merupakan pemenang kedua dalam pemilu legislatif tahun 2014. Semuanya berawal dari penyelewengan mandat yang diberikan kepada Aburizal Bakrie yaitu ketika

⁸ Robertus Roberts, *Dari Demokrasi ke Republik*, Jurnal Hukum Jentera PSHK Jakarta, Tahun 2008, hlm. 13

Aburizal Bakrie tidak mencalonkan diri sebagai calon presiden dan malah mendukung Prabowo-Hatta sebagai calon Presiden dan Wakil Presiden.

Kemudian masalah selanjutnya timbul karena perselisihan mengenai waktu penyelenggaraan Munas (Musyawarah Nasional) Partai Golkar. Hingga pada akhirnya Golkar terpecah menjadi dua kubu akibat ketidaksepahaman antara Aburizal Bakrie dan Agung Laksono.⁹ Pada Selasa (25/11/2014), rapat pleno DPP Partai Golkar setelah diumumkan Munas IX akan di gelar di Bali mulai 30 November 2014. Keputusan itu disampaikan wakil Ketua Umum DPP Partai Golkar Theo L. Sambuaga sesuai hasil Rapimnas VII Partai Golkar yang digelar di Yogyakarta beberapa waktu sebelumnya. Peserta pleno mengkritik agenda pelaksanaan Munas IX karena penetapannya tidak transparan. Peristiwa malam itu membuat soliditas Golkar semakin di ujung tanduk.

Agung Laksono memimpin “perlawanan” terhadap keputusan-keputusan yang diambil kubu Aburizal Bakrie. Perpecahan Golkar semakin jelas saat pendukung Aburizal menggelar Munas di Bali. Pada Rabu (3/12/2014), Aburizal ditetapkan sebagai Ketua Umum terpilih. Tak mau kalah, kelompok Agung juga menggelar Munas tandingan di Ancol, Jakarta, tak lama setelah Munas Bali selesai. Agung terpilih menjadi Ketua Umum Golkar hasil Munas Jakarta, pada Senin (8/12/2014) dini hari. Inilah kali pertama dalam sejarah terjadi dualisme kepemimpinan di tubuh Golkar.¹⁰

⁹<http://septa.51.web.unej.ac.id/konflik.internal-partai-Golkardiakses> pada 26 Juni 2016, 11:34.

¹⁰<http://nasional.kompas.com/Konflik.Internal,sebagaiujian.Soliditas.Golkardiakses> pada 26 Juni 2016, 12:18.

Penyelenggaraan dua musyawarah nasional yang berbeda adalah puncak dari perebutan kekuasaan yang terjadi kemudian. Sejak saat itu, konflik internal Golkar jadi prahara yang tak berkesudahan. Kedua kubu saling klaim sebagai pengurus sah. Konflik internal itu membuat Golkar tidak optimal menghadapi agenda politik. Energi untuk konsolidasi terkuras karena konflik. Imbasnya, Golkar gagal meraih hasil maksimal dalam Pilkada serentak pada Desember 2015 lalu.¹¹

Konflik masih terus berlanjut ketika kedua belah pihak saling menggugat satu sama lain. Pada tanggal 5 Januari 2015 pihak dari Agung Laksono menggugat Munas Bali yang dilaksanakan oleh kubu Aburizal Bakrie ke Pengadilan Negeri Jakarta Pusat ditolak oleh Majelis Hakim dengan alasan bahwa jumlah hakim sudah tidak independen dikarenakan dua hakim yang cacat etik. Sehingga Mahkamah Partai menolak melakukan persidangan. Satu minggu kemudian, yakni pada tanggal 12 Januari 2015 kubu dari Aburizal Bakrie balik menggugat Munas Ancol yang dilaksanakan oleh kubu Agung Laksono ke Pengadilan Negeri Jakarta Barat namun gugatan Aburizal Bakrie juga ditolak karena gugatan Aburizal Bakrie dianggap terlalu premature. Majelis hakim berpendapat bahwa penyelesaian konflik lebih baik dikembalikan kepada mekanisme internal partai Golkar sendiri.

Aksi saling menggugat masih terus berlanjut diantara kubu Agung Laksono dan kubu Aburizal Bakrie.¹² Pada tanggal 10 Maret 2015, Munas Ancol yang dilaksanakan oleh kubu Agung Laksono disahkan oleh Menteri

¹¹ <http://nasional.kompas.com/pertempuran.jelang.pemilihan.Golkar-1> diakses pada 27 Juni 2016, 08:05.

¹² Yuliani Iriana Sitompul, *Penyelesaian Sengketa Internal Partai Politik Indonesia: Problem dan Tantangannya*, Makalah Konferensi Hukum Tata Negara III, Tahun 2016. Hlm. 4

Hukum dan HAM serta pada tanggal 17 Maret 2015 Ketua Mahkamah Partai Golkar juga menerima pengesahan tersebut. Namun kubu Aburizal Bakrie tidak bisa menerima keputusan dari Menteri Hukum dan HAM serta ketua Mahkamah Partai Golkar tersebut, sehingga ia melayangkan gugatan terkait Surat Keputusan Menteri Hukum dan HAM No: M.HH-01.AH.11.01 Tahun 2015 yang mengesahkan kepengurusan partai Golkar kubu Agung Laksono. Dan hasilnya pada tanggal 18 Mei 2015, PTUN mengabulkan sebagian gugatan Aburizal Bakrie.¹³ Gugatan yang dikabulkan adalah mengenai pembatalan Surat Keputusan Menteri Hukum dan HAM tentang AD/ART Partai Golkar dan mewajibkan tergugat intervensi yakni Agung Laksono untuk mencabut SK Menkumham terkait pengesahan partai dan AD/ART.¹⁴ Setelah muncul keputusan dari PTUN, kubu dari Agung Laksono pada akhirnya mengajukan banding karena merasa ada beberapa hal yang ganjil dalam keputusan tersebut.

Sementara itu, konflik internal tidak hanya terjadi pada partai pohon beringin itu, tetapi juga pada partai PPP. Konflik internal dan perpecahan yang dialami PPP kali ini bukanlah yang pertama. Akibat intervensi pemerintahan Soeharto, PPP sempat mengalami beberapa kali perpecahan internal di masa orde baru. Soeharto dengan sistem autoritariannya kerap menunjuk elit-elit partai yang dekat dengannya tetapi belum tentu mendapatkan legitimasi kader partai untuk menjadi pimpinan PPP.

¹³ Wira Atma Hajri, *Quo Vadis (Negara Hukum dan Demokrasi Indonesia) Ketika Negara Dijalankan di Alam Kepura-puraan*, Genta Press, Yogyakarta, 2016, hlm. 109

¹⁴ Litbang Kompas, *Partai Politik Indonesia 1999-2019 (Konsentrasi dan Dekonsentrasi Kuasa)*, Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2016, hlm. 123.

Soeharto juga berpengaruh, secara langsung ataupun tidak langsung, untuk menyingkirkan beberapa elit PPP yang berlawanan dengannya saat itu. Berakhirnya orde baru tidak lantas mengakhiri pertikaian internal PPP, konflik kembali menghantam partai pada 2002 dan 2005 lalu. Pada tahun 2002, Zainuddin M.Z muncul memimpin faksi baru yang kemudian menimbulkan pembelahan partai, bahkan menghasilkan partai baru bernama Partai Bintang Reformasi (PBR). Perpecahan berulang 3 tahun kemudian saat gerakan pembaharuan dan perubahan PPP lahir dan berseteru dengan Hamzah Haz, Ketua Partai saat itu. Meskipun menghadapi konflik berulang kali, namun PPP tetap mampu bertahan hingga hari ini. PPP bahkan bisa dikatakan sebagai partai pertama, dan salah satu partai terbesar di Indonesia. Kondisi ini seharusnya membawa optimisme bagi kader partai bahwa PP hari ini dapat pulih dari kemelut konflik internal.

Perseteruan antara kubu Romy, pimpinan partai versi Muktamar Surabaya dengan Djan Faridz, pimpinan partai versi Muktamar Jakarta, merupakan konflik terpanjang dalam sejarah PPP ini menandakan bahwa konflik internal yang dihadapi PPP dua tahun belakangan bukanlah persoalan biasa.¹⁵ Konflik internal Parpol ini dapat melemahkan konsolidasi Parpol dan pada akhirnya mengancam kualitas demokrasi. Ini merupakan salah satu kelemahan negara-negara demokrasi baru seperti Indonesia dimana para elit politik masih sulit membangun konsensus di antara mereka, bahkan elit dalam sebuah partai sekalipun.

¹⁵ Litbang Kompas, *op.cit*, hlm. 199

Konflik yang dialami oleh kedua partai ini, setidaknya menghasilkan beberapa dampak buruk yang menghampiri gerak langkah partai politik tersebut. *Pertama*, terganggunya kinerja anggota legislatif. Kader Parpol yang saat itu sedang menduduki kursi legislatif akan sulit bekerja karena dampak domino dari konflik tersebut juga berimbas pada perpecahan kekuatan fraksi di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). *Kedua*, terganggunya konsentrasi partai politik dalam menghadapi pilkada seperti yang diketahui bahwa pada saat itu berdekatan dengan kegiatan pilkada serentak yang pertama kali akan diadakan di Indonesia. Dengan adanya konflik internal tersebut, konsentrasi partai politik dalam upaya menguasai ranah lokal akan terhambat dengan adanya konflik internal. Bahkan dengan adanya dualisme kepengurusan partai politik akan semakin mempersulit jalannya demokrasi elektoral di tingkat lokal tersebut. *Ketiga*, hilangnya kepercayaan publik terhadap parpol. Akan menjadi konsekuensi logis dari perilaku partai politik terhadap perspektif masyarakat. Tindakan buruk yang tercermin dari gerak langkah partai politik ini tentu akan memperburuk citra parpol di mata publik. Tingkat kepercayaan terhadap parpol akan kehilangan konstituennya.

Dari konflik internal partai politik tersebut membuktikan bahwa partai politik saat ini belum bisa melaksanakan fungsinya dengan baik terutama sebagai pengendali konflik. Pada prinsipnya fungsi partai sebagai pengendali konflik ini adalah untuk berusaha mengendalikan konflik yang ada dengan cara berdialog dan berkompromi, namun pada kenyataannya partai politik tidak bisa melaksanakan fungsi ini untuk internal mereka. Ketidakmampuan

elit partai dalam mengelola konflik dalam kubu strukturalnya, mengindikasikan belum terlembaganya partai politik secara baik. Diperlukan mekanisme penyelesaian konflik internal di tubuh partai tersebut yang mengatur cara mengontrol, mengarahkan dan menyelesaikan konflik sehingga menjadi sesuatu yang positif bagi perubahan dan pencapaian tujuan sesuai dengan cita-cita partai politik tersebut.

Dengan demikian, peranan Ketua Umum Partai Politik sebagai sosok pimpinan di dalam partai politik memiliki pengaruh besar dalam menjembatani permasalahan konflik internal partai sehingga posisi ketua umum tidak hanya di pandang sebagai jabatan fungsional saja akan tetapi memiliki fungsi jabatan yang memiliki nilai sebagai pemimpin yang mampu melaksanakan tugas pokok dan fungsinya. Namun, pada kenyataannya konflik partai justru ditimbulkan oleh ketua umum itu sendiri yang tidak memiliki sikap kedewasaan dalam menengahkan atau menjadi penengah permasalahan internal misalnya, ketika konflik partai Golkar dua fungsionaris yaitu Aburizal Bakrie dan Agung Laksono terlibat adanya konflik. Kedua belah pihak bersikeras menganggap masing-masing di antara mereka merasa benar. Tentunya sikap ini justru akan dapat mempengaruhi seluruh anggota partai dan berpandangan bahwa seorang ketua umum tidak berlaku bijaksana.

Maka dari permasalahan itu diperlukan seorang ketua umum partai politik yang bukan hanya memiliki elektabilitas tetapi memiliki rasa tanggungjawab dan pengorbanan terhadap partai yang dipimpinnya sehingga segala permasalahan konflik yang ditimbulkan oleh hasil keputusan Munas

seharusnya dipertimbangkan oleh Ketua Umum Partai Politik. Akan tetapi sebaliknya apabila Ketua Umum Partai Politik justru bersikeras dan bersikukuh mempertahankan pendapatnya sehingga berakibat tidak memberikan solusi terhadap masa depan partai politik itu sendiri. Dengan kata lain, diperlukan kearifan dan kebijaksanaan ketua umum partai politik.

Sinkronisasi masalah internal partai dengan ketua umum partai politik sangat erat kaitannya disebabkan ketua umum partai politik pemegang keputusan tertinggi. Apabila ketua umum partai politik tidak tepat dalam mengambil keputusannya ini akan berdampak negatif terhadap kelangsungan dan harmonisasi di dalam keanggotaan partai politik. Hal ini disebabkan oleh Ketua Umum partai politik memiliki nilai filosofi terhadap arah *platform* partai politik. Dengan kata lain, apabila ketua umum tidak mampu menjalankan fungsi dan cita-cita yang termaktub didalam *platform* partai politik akan menjadikan partai tersebut tidak memiliki arah program yang jelas.

Dengan demikian, diperlukan hubungan mekanisme yang baik di dalam struktural partai politik baik penyelesaian di jalur hukum maupun di jalur pendekatan politik dengan cara hubungan yang baik ketua umum partai dan alat-alat kelengkapan di dalam struktur partai politik tersebut. Sehingga partai politik tidak melahirkan ketua umum yang otoritarian/otoriter yang mampu dan menguasai secara sewenang-wenang kekuasaannya untuk mendapatkan kekuasaan individualnya atau lebih dikenal dengan istilah yang dikemukakan oleh Lord Acton “*the power tends to corrupt absolutly tends to corrupt* (kekuasaan cenderung disalah gunakan)”. Maka didasari oleh itu

penulis berkeinginan mengkaji melalui tesis ini pentingnya peranan seorang ketua umum partai politik dalam menentukan arah dan kebijakan di dalam sebuah partai politik yang mestinya menjalankan nilai-nilai yang terkandung di dalam konstitusi dan Pancasila.

Berdasarkan penjelasan diatas, seyogyanya penyelesaian konflik internal partai politik telah dibuat ketentuan cara penyelesaiannya didalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik pasal 32 ayat (1) “Perselisihan Partai Politik diselesaikan oleh internal Partai Politik sebagaimana diatur di dalam AD dan ART.” Dan ayat (2) “Penyelesaian perselisihan internal Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh suatu mahkamah Partai Politik atau sebutan lain yang dibentuk oleh Partai Politik.”. Sehingga amanat dari Undang-Undang tersebut sudah semestinya dilaksanakan oleh partai-partai yang berseteru. Dan apabila mekanisme didalam undang-undang tersebut tidak dapat dilaksanakan oleh partai-partai yang berseteru, maka akan berimbas pada proses hukum yang akan menjadi lebih kompleks. Bahkan proses demokrasi didalam ketatanegaraan akan semakin menjadi tidak stabil dikarenakan pada saat berlangsungnya momentum politik dalam hal ini Pilkada serentak, Pileg serta Pilpres, partai tersebut tidak dapat mencalonkan kadernya, dalam kata lain didiskualifikasi oleh penyelenggara pemilihan umum (KPU).

Berdasarkan latar belakang tersebut penulis tertarik untuk melakukan penelitian ini dengan judul **“POLITIK HUKUM PEMILIHAN KETUA UMUM PARTAI POLITIK DALAM SISTEM KETATANEGARAAN DI INDONESIA (ANALISIS KONFLIK DUALISME PARTAI GOLKAR DAN PPP)”**.

B. Masalah Pokok

Berdasarkan latar belakang masalah yang sudah disebutkan diatas, masalah pokok yang dibahas dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah penerapan prinsip demokratis dalam suksesi pemilihan Ketua Umum Partai Golkar dan PPP?
2. Apakah implikasi konflik dualisme Partai Golkar dan PPP dalam sistem ketatanegaraan Indonesia?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan dari Penelitian ini adalah :
 - a. Untuk mengetahui penerapan prinsip demokrasi dalam suksesi pemilihan Ketua Umum Partai Golkar dan PPP.
 - b. Untuk mengetahui implikasi konflik dualisme Partai Golkar dan PPP dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.
2. Kegunaan dari Penelitian ini adalah :
 - a. Penelitian ini diharapkan berguna untuk perkembangan wacana demokrasi partai politik khususnya yang berkaitan dengan pokok masalah penelitian.
 - b. Menambah wacana baru dalam kajian demokrasi partai politik yang berbasis pada nilai keadilan dan persamaan hak dan kewajiban sehingga dapat meminimalisir terjadinya sengketa yang ditimbulkan akibat dari internal partai.

D. Kerangka Teori

1. Teori Negara Hukum

Ide Negara hukum sesungguhnya telah lama dikembangkan oleh para filsuf dari zaman Yunani Kuno. Plato dilahirkan di Atena pada tahun 427 SM dalam usia 80 Tahun¹⁶, pada awalnya dalam *the republic* berpendapat bahwa adalah mungkin mewujudkan Negara ideal untuk mencapai kebaikan yang berintikan kebaikan. Untuk itu, kekuasaan harus dipegang oleh orang yang mengetahui kebaikan, yaitu seorang filosof (*the philosopher king*). Namun, dalam bukunya *Statesman* dan *The Law*, Plato menyatakan bahwa yang dapat diwujudkan adalah bentuk paling baik kedua (*the second best*) yang menempatkan supremasi hukum. Pemerintahan yang mampu mencegah kemerosotan kekuasaan seseorang adalah pemerintahan oleh hukum. Senada dengan Plato, tujuan Negara menurut Aristoteles adalah untuk mencapai kehidupan paling baik (*the best life possible*) yang dapat dicapai dengan supremasi hukum. Hukum adalah wujud kebijaksanaan kolektif warga negara (*collective wisdom*), sehingga peran warga negara diperlukan dalam pembentukannya.

Pengertian tentang negara hokum masih terus berkembang sampai hari ini. Untuk pertama kali cita negara hukum ini dikemukakan dalam Abad XVII di Inggris.¹⁷ Kemunculan ide negara hukum tersebut dilatarbelakangi oleh situasi dan kondisi Eropa Barat yang mirip dengan

¹⁶ Mohammad Hatta, *Alam Pikiran Yunani*, UI Press, Jakarta, 1986, hlm. 87

¹⁷ Azhary, *Negara Hukum Indonesia (Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-Unsurnya)*, UI Press, Jakarta, 1995, hlm. 1.

situasi dan kondisi zaman Yunani Kuno, yaitu kesewenang-wenangan penguasa. Kesewenang-wenangan penguasa (Raja) terjadi karena kekuasaan Raja yang bersifat Absolut (tanpa batas) dan *control* dari rakyat atau dari lembaga lain menjadi factor penyebab Raja menjadi sewenang-wenang. Kemunculan kembali gagasan negara hukum merupakan reaksi yang bertujuan untuk menentang kekuasaan raja yang absolut tersebut.

Konsepsi negara hukum yang mula-mula berkembang di benua Eropa adalah Negara Hukum Jaga Malam (*Nachtwachter Staat*).¹⁸ Sebutan negara penjaga malam didisarkan pada fungsi yang harus dijalankan oleh negara (penguasa) dalam suatu negara, yakni menjaga ketertiban dan ketentraman. Dalam ide penjaga malam, tugas utama negara adalah memelihara ketertiban dan ketentraman, sedangkan urusan perekonomian dan kesejahteraan rakyat dianggap merupakan urusan masing-masing individu. Ketertiban dan ketentraman perlu dijaga oleh negara atau penguasa supaya masing-masing individu dapat melakukan aktivitas dengan aman untuk memenuhi kebutuhan kehidupannya. Dengan demikian, ide negara hukum penjaga malam menghendaki pemisahan tugas negara dan rakyat (*Staatsonhouding*).

Istilah Negara hukum merupakan terjemahan langsung dari *rechtsstaat*. Istilah *rechtsstaat* mulai dipopulerkan di Eropa sejak abad XIX meskipun pemikiran tentang itu sudah ada sejak lama. Istilah *the rule*

¹⁸*Ibid.*, hlm. 46.

of law mulai populer dengan terbitnya sebuah buku dari Albert Venn Dicey tahun 1885 dengan judul *Introduction to of law of the constitution*.¹⁹

Dari latar belakang dan sistem hukum yang menopangnya, terdapat perbedaan antara istilah *rechtsstaat* dengan konsep *the rule of law*. Kedua istilah tersebut diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia dalam satu istilah yang sama, yaitu negara hukum padahal kedua istilah (*rechtsstaat* dan *Rule of law*) mempunyai konsepsi dan pelebagaan secara berbeda.²⁰ meskipun dalam perkembangannya dewasa ini tidak dipermasalahkan lagi perbedaan antara keduanya karena pada dasarnya kedua konsep itu mengarahkan dirinya pada suatu sasaran yang utama, yaitu pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia.

Dalam negara hukum, hukumlah yang memegang komando tertinggi dalam penyelenggaraan negara. Yang sesungguhnya memimpin dalam pelenggaraan negara adalah hukum itu sendiri sesuai dengan prinsip *'the rule of law, and not of man'*, yang sejalan dengan pengertian *'nomocratie'*, yaitu kekuasaan yang dijalankan oleh hukum, *'nomos'*.²¹ Konsep *rechtsstaat* lahir dari suatu perjuangan melawan absolutisme sehingga sifatnya revolusioner, sebaliknya konsep *the rule of law* berkembang secara evolusioner.

Hal ini tampak dari isi atau kriteria *rechtsstaat* dan kriteria *the rule of law*. Konsep *rechtsstaat* bertumpu atas sistem hukum kontinental yang disebut *civil law*, sedangkan konsep *the rule of law* bertumpu atas sistem

¹⁹ *Ibid.*, hlm. 39.

²⁰ Moh. Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, Rajawali Press, Jakarta, 2012, hlm. 95

²¹ Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara (Perdebatan & Gagasan Penyempurnaan)*, FH UII Press, Yogyakarta, 2014, hlm. 141

hukum yang disebut dengan *common law*. Karakteristik *civil law* adalah administratif, sedangkan karakteristik *common law* adalah *judicial*. Adapun ciri-ciri *rechtsstaat* adalah :

- a. Adanya Undang-Undang Dasar atau Konstitusi yang memuat ketentuan tertulis tentang hubungan antara rakyat dan penguasa;
- b. Adanya pembagian kekuasaan Negara;
- c. Diakui dan dilindunginya hak-hak kebebasan rakyat²².

Pada pengertian Negara hukum, ada dua kata yang perlu mendapat penjelasan terlebih dahulu, yaitu kata negara dan kata hukum. Secara etimologi, kata Negara berasal dari kata *staat* (Belanda dan Jerman); *etat* (Prancis; status atau *statuum* (Latin). Kata-kata tersebut berarti “meletakkan dalam keadaan berdiri”, “menempatkan”, atau “membuat berdiri”.

Negara adalah lanjutan dari keinginan manusia hendak bergaul antara seorang dengan orang lainnya dalam rangka menyempurnakan kebutuhan hidupnya. Semakin luas pergaulan manusia dan semakin banyak kebutuhannya kepada suatu organisasi negara yang akan melindungi dan memelihara keselamatan hidupnya. Menurut pendapat Bellefroid, mengatakan bahwa negara itu suatu persekutuan hukum yang menempati suatu wilayah untuk selama-lamanya dan yang dilengkapi dengan suatu kekuasaan tertinggi untuk menyelenggarakan kemakmuran rakyat yang sebesar-besarnya.

²² Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2006, hlm. 74.

Aristoteles (Filosof dan Ilmuwan Yunani ini hidup antara 384-322 SM)²³ mendefinisikan negara sebagai sebuah persekutuan keluarga dan desa untuk mencapai kehidupan sebaik-baiknya. Aristoteles menggunakan istilah Polis untuk negara kota (*city state*) yang berfungsi sebagai tempat tinggal bersama warga negara dengan pemerintahan dan benteng untuk menjaga keamanan dan serangan musuh. Sedangkan menurut Plato, negara adalah entitas yang terdiri dari bagian-bagian yang saling melengkapi dan saling tergantung dan bertindak bersama-sama dalam mengejar tujuan bersama. Dua filosof ini mendefinisikan negara dalam pengertian substantifnya dengan tidak menggandengkan dengan agama.

Machiavelli dalam bukunya "*Il Principe*" mengajarkan bahwa negara adalah dipandang sebagai kekuasaan. apabila timbul kekacauan maka pertama-tama yang dicari adalah sebabnya pada raja yang memerintah negaranya. Kelemahan raja memerintah terletak pada pengaruh agama yang menanamkan rasa asusila dan rasa keadilan kepadanya. Dalam keadaan demikian justru raja harus kuat untuk mengatasi kekacauan dan apabila perlu ia harus berlaku kejam untuk menindasnya.²⁴

Demikian pula yang dikonsepsikan oleh Al-Mawardi dan Ibnu Khaldun. Keduanya mendefinisikan negara sebagai misi kelanjutan Nabi untuk melindungi agama dan mengatur dunia. Oleh karena itu Ibnu

²³E. Fernando M. Manullang, *Menggapai Hukum Berkeadilan Tinjauan Hukum Kodrat dan Antinomi Nilai*, Buku Kompas, Jakarta, 2007, hlm. 44

²⁴Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Rajawali Pers, Yogyakarta, 2010, hlm. 9.

Khaldun berpendapat bahwa seharusnya negara berdasarkan agama agar supaya segala sesuatu yang berhubungan dengan negara itu berada di bawah naungan pengawasan Tuhan²⁵.

Hukum yang kita maksud dalam kaitannya dengan negara di sini adalah hukum positif yang berlaku mengikat sebagaimana dasar negara dan peraturan perundang-undangan yang ditaati dan diterapkan oleh warga negara dan lembaga-lembaga negara secara sama tanpa mengenyampingkan teori-teori hukum yang ada. Menurut Rahardjo, pemikiran hukum perlu kembali pada filosofi dasarnya, yaitu hukum untuk manusia.²⁶

Hukum adalah tata aturan (*order*) sebagai suatu system aturan-aturan (*rules*) tentang prilaku manusia. Dengan demikian hukum tidak menunjuk pada satu aturan tunggal (*rule*), tetapi seperangkat aturan (*rules*) yang memiliki suatu kesatuan sehingga dapat dipahami sebagai suatu sistem. Konsekuensinya adalah tidak mungkin memahami hukum jika hanya memperhatikan satu aturan saja. Pernyataan bahwa hukum adalah suatu tata aturan tentang perilaku manusia tidak berarti bahwa tata hukum (*legal order*) hanya terkait dengan perilaku manusia, tetapi juga dengan kondisi tertentu yang terkait dengan perilaku manusia²⁷.

²⁵Muhammad Alim, *Trias Politica Dalam Negara Madinah*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008, hlm. 25.

²⁶Bernard L. Tanya dkk, *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang Dan Generasi*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2010, hlm. 212

²⁷ Jimly Assiddiqie dan Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*, KONPress, Jakarta, 2012, hlm. 13.

Menurut para ahli hukum, bahwa negara hukum pada hakikatnya adalah negara yang menolak melepaskan kekuasaan tanpa kendali. Negara yang cara penyelenggaraannya berdasarkan hukum yang adil dan demokratis. Lain halnya dengan pendapat Wirjono Prodjodikoro, negara hukum berarti suatu negara yang di dalam wilayahnya adalah :

- a. Semua alat perlengkapan dari negara, khususnya alat-alat perlengkapan dari pemerintah dalam tindakannya baik terhadap para warga negara maupun dalam saling berhubungan masing-masing tidak boleh sewenang-wenang, melainkan harus memperhatikan peraturan-peraturan hukum yang berlaku;
- b. Semua orang (penduduk) dalam hubungan kemasyarakatan harus tunduk pada peraturan-peraturan hukum yang berlaku.²⁸

2. Teori Demokrasi

Ada beberapa macam demokrasi apabila dilihat dari subjek atau faktor pembentuk. Demokrasi rakyat adalah salah satu bentuk demokrasi yang berkembang di Negara komunis. Demokrasi rakyat adalah bentuk khusus demokrasi yang memenuhi fungsi diktator proletar. Demokrasi rakyat adalah demokrasi yang berkembang yang apabila dilihat dari namanya seolah-olah seluruh atau paling tidak sebagian besar rakyat Negara bersangkutan terlibat. Dalam hal ini ada juga yang menamakan demokrasi proletar.

²⁸ Wirjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Ilmu Negara dan Politik*, Eresco, Bandung, 1971, hlm. 38.

Proletar ialah golongan rakyat yang sosial ekonominya tergolong rendah. Selanjutnya, karena di dalam kehidupan demokrasi proletar tersebut yang memiliki kekuasaan secara mutlak adalah kaum proletar, maka disebutlah demokrasi proletar. Tetapi, juga ada juga yang menamakan demokrasi totaliter. Selain itu ada juga yang menyebut demokrasi sentralistik, hal ini kiranya disesuaikan dengan cara kerja sistem politik tersebut di dalam hal membuat kebijaksanaan umum dan ditetapkan keputusan politik, yaitu dengan cara disentralkan atau dipusatkan.

Menjadi sebuah kebiasaan di Eropa Barat untuk membagi tugas pemerintahan ke dalam tiga bidang kekuasaan, yaitu :

1. Kekuasaan legislatif, kekuasaan untuk membuat undang-undang;
2. Kekuasaan eksekutif, kekuasaan untuk menjalankan undang-undang;
3. Kekuasaan yudikatif, kekuasaan untuk mempertahankan undang (kekuasaan untuk mengadili).

Pemisahan ketiga kekuasaan ini sering kita temui dalam sistem ketatanegaraan di berbagai negara, walaupun batas pembagian itu tidak selalu sempurna, karena kadang-kadang satu sama lainnya tidak benar-benar terpisah, bahkan saling mempengaruhi. Orang-orang yang mengemukakan teori pemisahan kekuasaan negara adalah Jhon Locke dan Montesquie. Jhon Locke seorang ahli ketatanegaraan Inggris, ia adalah pertama yang dianggap membicarakan teori ini. Dalam bukunya yang

berjudul *Two Treatises on civil Government* (1690), Jhon Locke memisahkan kekuasaan dari tiap-tiap negara dalam:²⁹

1. Kekuasaan *legislative*, kekuasaan untuk membuat undang-undang
2. Kekuasaan *eksekutif*, kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang.
3. Kekuasaan *Federatif*, kekuasaan mengadakan perserikatan dan aliansi serta segala tindakan dengan semua orang dan badan-badan di luar negeri.

Menurut Jhon Locke, ketiga kekuasaan ini harus dipisahkan satu dari yang lainnya. Setengah abad kemudian dengan diilhami oleh pembagian kekuasaan dari Jhon Locke, Montesquie (1689-1755) seorang pengarang, ahli politik dan filsafat Prancis menulis sebuah buku yang berjudul *L'Esprit des lois* (Jiwa Undang-Undang) yang diterbitkan di Jenewa pada tahun 1748 (2 jilid).

Dalam hasil karya ini Montesquie menulis tentang konstitusi Inggris, yang antara lain mengatakan, bahwa dalam setiap pemerintahan terdapat 3 jenis kekuasaan yang diperincinya dalam: kekuasaan *Legislatif*, kekuasaan *Eksekutif*, dan kekuasaan *Yudikatif*. Ketiga kekuasaan ini melaksanakan semata-mata dan selengkap-lengkapnyanya kekuasaan yang ditentukan padanya masing-masing.

Menurut Montesquie dalam suatu sistem pemerintahan negara, ketiga jenis kekuasaan itu harus terpisah, baik mengenai fungsi (tugas) maupun mengenai alat kelengkapan (organ) yang melaksanakan.³⁰

²⁹Azhary., *Op. Cit.*, hlm. 93

1. Kekuasaan *Legislatif*, dilaksanakan oleh suatu badan perwakilan rakyat (parlemen).
2. Kekuasaan *Eksekutif*, dilakukan oleh pemerintah (presiden atau raja dengan bantuan menteri-menteri atau kabinet).
3. Kekuasaan *Yudikatif*, dilaksanakan oleh badan peradilan (Mahkamah Agung dan Pengadilan dibawahnya).

Isi ajaran Montesquie ini adalah mengenai pemisahan kekuasaan negara (*the separation of fower*) yang lebih terkenal dengan istilah *Trias Politica* istilah yang diberikan oleh Immanuel Kant. Istilah *trias politica* berasal dari bahasa Yunani yang artinya “politik tiga serangkai” menurut ajaran *Trias Politica* dalam tiap pemerintahan negara harus ada tiga jenis kekuasaan yang tidak dapat dipegang oleh satu tangan saja, melainkan masing-masing kekuasaan itu harus terpisah.

Bagi Montesquie, dengan teorinya itu ia berkeinginan agar ada jaminan kemerdekaan individu dari kemungkinan tindakan sewenang-wenang dari penguasa. Menurutnya hal tersebut hanya mungkin dicapai apabila diadakan pemisahan mutlak diantara ketiga kekuasaan diatas. Montesquie pernah menulis :

“Apabila kekuasaan Legislatif dan kekuasaan eksekutif dipegang oleh salah satu orang atau badan, maka itu aka nada “kemerdekaan” (*Liberty*) karena ada kekhawatiran diantara anggota masyarakat bahwa seorang (*Monarch*) atau suatu badan yang berkuasa itu akan membuat peraturan-peraturan yang kejam dan sekaligus akan melaksanakan peraturan-peraturan itu secara kejam”.³¹

³⁰ *Ibid.*, hlm. 94.

³¹ Inu Kencana Safi'i, *Trias Politika Dalam Negara Madinah*, Bumi Aksara, Jakarta, hlm. 79.

Monopoli atas ketiga kekuasaan tersebut dapat dibuktikan dalam sembayon Raja Louis XIV “*L’Etat Cest moi*” (negara adalah saya), kekuasaannya berlangsung hingga permulaan abad XVII. Setelah pecah revolusi perancis pada tahun 1789, barulah paham tentang kekuasaan yang tertumpuk ditangan raja menjadi lenyap. Ketika itu pula timbul gagasan baru mengenai pemisahan kekuasaan yang dipelopori oleh Montesquie. Ajaran Montesquieu yang memberikan hak semata-mata kepada Badan Legislatif untuk menjadi Badan Pembuat Undang-undang (Legislature), Presiden (Executive), diberi hak untuk melaksanakan Undang-Undang dan hak untuk mengurus Pengadilan diserahkan kepada *Supreme Court (Judiciary)*.³² *Trias Politica* isinya adalah sebagai berikut;

1) Kekuasaan Legislatif (*Legislatif powers*)

Kekuasaan untuk membuat suatu undang-undang harus terletak dalam suatu badan yang memiliki wewenang khusus untuk itu. Jika penyusunan undang-undang tidak diletakkan pada suatu badan tertentu, maka kemungkinan tiap golongan atau tiap orang mengadakan undang-undang untuk kepentingan sendiri.

Di dalam negara demokrasi yang peraturan perundangan harus berdasarkan kedaulatan rakyat, maka badan perwakilan rakyat harus dianggap sebagai badan yang mempunyai kekuasaan tertinggi untuk menyusun undang-undang, badan inilah yang disebut dengan *Legislatif*. Sebagai badan pembentuk undang-undang, maka legislatif hanya berhak untuk membentuk undang-undang saja, tidak boleh

³²RM.A.B.Kusuma, *Sistem Pemerintahan “Pendiri Negara” versus Sistem Presidensial “Orde Reformasi”*, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2011, hlm. 186

melaksanakannya. Untuk menjalankan undang-undang itu harus diserahkan kepada suatu badan lain. Yaitu badan yang memiliki kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang atau “Eksekutif”.

- 2) Kekuasaan Eksekutif (*Executive Powers*). Kekuasaan menjalankan undang-undang ini dipegang oleh kepala negara. Kepala negara tentu tidak dapat dengan sendirinya menjalankan segala undang-undang ini. Oleh karena itu, kekuasaan kepala negara dilimpahkannya (didelegasikan) kepada pejabat-pejabat pemerintah negara yang bersama-sama dalam suatu badan pelaksana undang-undang (badan eksekutif).
- 3) Kekuasaan yudikatif atau kekuasaan kehakiman (*Judicative powers*). Kekuasaan yudikatif atau kekuasaan yustisi (kehakiman) ialah kekuasaan yang berkewajiban mempertahankan undang-undang dan berhak untuk memberikan peradilan kepada rakyat. Badan yudikatiflah yang berkuasa memutuskan perkara, menjatui hukuman kepada setiap pelanggaran undang-undang yang telah diadakan dan dijalankan pada setiap negara, sebagaimana diterangkan oleh Maurice Duverger terdapat dua golongan, yaitu golongan pemerintah yang memegang kekuasaan dan rakyat yang diperintah. Kekuasaan yang berada dalam tangan pemerintah dikehendaki agar supaya dipergunakan sebagai alat untuk menertibkan, mengamankan dan menyejahterakan masyarakat, bukan untuk disalahgunakan yang berakibat menyusahkan, menyengsarakan, dan menindas rakyat yang diperintah.

Kekuasaan, seperti disebutkan dalam Al-Quran dan diikuti oleh Lord Acton tersebut cenderung bersalahguna apalagi jikalau kekuasaan itu terlalu besar karena terkumpul pada satu orang atau satu badan. Aristoteles menguraikan dalam bukunya berjudul *Politea*,³³ adanya fungsi-fungsi legislatif, eksekutif, dan yudikatif dalam suatu negara yang meskipun ia tidak menekankannya untuk dipencar, namun dipandang sebagai pemencaran kekuasaan dalam negara atas tiga bagian yaitu:

- a. Kekuasaan mengadakan peraturan-peraturan dalam garis besar yang memuat prinsip-prinsip yang harus dituruti oleh masyarakat dalam tingkah laku para anggotanya, kekuasaan itu dinamakan kekuasaan legislatif.
- b. Kekuasaan untuk melaksanakan prinsip-prinsip itu dalam praktik dengan mengingat keadaan dan peristiwa tertentu, kekuasaan itu dinamakan kekuasaan eksekutif.
- c. Kekuasaan untuk menyatakan a. apakah para anggota masyarakat dalam perhubungan mereka satu sama lain bertingkah laku sesuai dengan peraturan-peraturan legislatif tersebut, dan b. apakah kekuasaan eksekutif tersebut tidak menyimpang dari prinsip-prinsip yang termuat di dalamnya, kekuasaan itu dinamakan kekuasaan yudikatif.

³³Hotma P. Sibuea, *Asas Negara Hukum (Peraturan Kebijakan Dan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik)*, Erlangga, Jakarta, 2010, hlm. 18.

Ide pemencaran kekuasaan dalam negara sebagaimana dikatakan diatas adalah upaya untuk membatasi terkonsentrasinya kekuasaan itu dalam tangan seseorang. Kekuasaan itu harus dipencar sedemikian rupa demi menghindari kesewenang-wenangan penguasa terhadap rakyat. Pada hakikatnya, tujuan akhir pemencaran kekuasaan adalah perlindungan hak asasi manusia.

Meskipun Aristoteles menyebutkan adanya fungsi-fungsi legislative, eksekutif, dan yudikatif di dalam suatu negara namun tidak menekankan pemencarannya. Hal itu dapat dimaklumi oleh karena walaupun Yunani waktu itu melakukan “demokrasi langsung” (*direct democracy*), akan tetapi Yunani sendiri pada masa hidup Aristoteles tidak menegakkan hak asasi manusia.

3. Teori Kewenangan

Kewenangan merupakan bagian dari kekuasaan, karena pada hakikatnya kewenangan adalah kekuasaan yang dilembagakan (*Institutionalized power*) atau kekuasaan yang diabsahkan atau kekuasaan formal (*formal power*). Kewenangan merupakan kekuasaan yang diperoleh secara konstitusional, karena kekuasaan juga bisa diperoleh secara. Adapun beberapa pengertian kewenangan dan wewenang menurut para ahli, antara lain, sebagai berikut.

1. Menurut Phillipus M. Hadjon, kewenangan (*bevoegdheid, legal power, competence*)³⁴ dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtmacht*). Jadi dalam konsep hukum public, wewenang berkaitan dengan kekuasaan.
2. Menurut FPCL. Tonner “*Overheidsbevoegdheid wordt in dit Verbant opgevad als te stellen en Aldus rechtsbetrekkingen tussen burgers onderling en tussen overhead en te scheppen*” (kewenangan pemerintah dalam kaitan ini dianggap sebagai kemampuan untuk melaksanakan hukum positif, dan dengan begitu dapat diciptakan hubungan hukum antara pemerintahan dengan warga negara).
3. Menurut Indroharto berpendapat bahwa kewenangan adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat hukum.
4. Menurut HD. Stoud “*Bevoegheid wet kan worden omscrevenal het geheel van bestuurechtelijke bevoegdheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuurechtelijke rechtsverkeer* (wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hukum publik).
5. Menurut pandangan Max Weber erat dengan hubungan dalam masyarakat, di mana ada yang memerintah dan ada yang diperintah

³⁴Philipus M. Hadjon dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)*, UGM Press, Yogyakarta, 2011, hlm. 140

(*the rule and the roled*). Dengan demikian ada kekuasaan yang berkaitan dengan hukum (*legal*) da nada pula yang tidak berkaitan dengan hukum (*illegal*). Kekuasaan yang berkaitan dengan hukum disebut sebagai wewenang rasional, yakni wewenang yang berdasarkan suatu system hukum ini dipahami sebagai suatu kaidah-kaidah yang telah diakui serta dipatuhi (*being applied*) oleh masyarakat dan bahkan yang diperkuat oleh negara.

Dalam hukum publik, wewenang itu sangat erat berkaitan dengan kekuasaan. Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh eksekutif, legislatif, dan yudikatif adalah kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan disamping unsur-unsur lainnya yaitu: a.) hukum; b) kewenangan (wewenang); c) keadilan; d) kejujuran; e) kebijaklestarian; dan f) kebajikan.

Menurut Bagir Manan, wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan (*machts*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Dalam kaitan dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfregelen*) dalam mengelola sendiri (*zelfbesturen*), sedangkan kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyeenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam suatu tertib ikatan pemerintahan dalam suatu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan.

E. Konsep Operasional

Penulis menggunakan beberapa istilah di dalam penelitian ini, yang selanjutnya akan dijelaskan sebagai berikut:³⁵

- a. Politik hukum adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan dan cara bertindak dalam bidang hukum.
- b. Pemilihan adalah proses memilih orang untuk mengisi jabatan-jabatan tertentu seperti jabatan Kepala Desa, Bupati ataupun Ketua di dalam suatu partai.
- c. Ketua Umum adalah jabatan tertinggi di dalam struktur kepengurusan organisasi khususnya di tingkat dewan pimpinan pusat.
- d. Partai Politik adalah organisasi politik yang menjalani ideologi tertentu atau dibentuk dengan tujuan khusus yang memiliki kelompok terorganisir yang anggota- anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai, dan cita-cita yang sama dengan tujuan kelompok ini untuk memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik (biasanya dengan cara konstitusional untuk melaksanakan kebijakan mereka.
- e. Sistem ketatanegaraan adalah pilihan politik yang ditetapkan bangsa yang berangkutan tanpa harus mengikuti teori atau sistem di Negara lain yang dianggap “seolah-oleh” asli atau murni. Analisis adalah penguraian suatu pokok atas berbagai bagiannya dan penelaahan bagian itu sendiri serta hubungan antar bagian untuk memperoleh pengertian yang tepat dan pemahaman arti keseluruhan.

³⁵Program Pasca Sarjana, *Pedoman Penulisan Tesis Program Magister Ilmu Hukum*, PPS UIR, Pekanbaru, 2015, hlm. 9

- f. Konflik adalah proses sosial antara dua orang atau lebih (bisa juga kelompok) dimana salah satu pihak berusaha menyingkirkan pihak lain dengan menghancurkannya atau membuatnya tidak berdaya.
- g. Dualisme adalah paham bahwa di kehidupan ada dua prinsip yang saling bertentangan atau seperti ada pula kebaikan dan ada pula kejahatan atau di dalam keorganisasian adalah saling bertentangan atau tidak sejalan.
- h. Partai Golkar adalah sebuah partai politik di Indonesia yang bermula dengan berdirinya secretariat bersama Golkar pada masa akhir pemerintahan presiden Soekarno tepatnya tahun 1964 oleh Angkatan Darat untuk menandingi PKI dalam kehidupan politik.
- i. Partai PPP adalah sebuah partai politik di Indonesia yang pendeklarasiannya pada tanggal 5 Januari 1973. Partai ini merupakan hasil gabungan dari 4 partai keagamaan yaitu Partai NU, Partai Serikat Islam, Perti dan Parmusi.

F. Metode Penelitian

a. Jenis dan Sifat Penelitian

Penulis menggunakan penelitian hukum secara normatif dalam meneliti kasus ini, yaitu suatu penelitian yang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang diteliti, untuk mempelajari adakah konsistensi dan kesesuaian antara suatu undang-undang dengan undang-undang lainnya atau antara undang-undang dan Undang-Undang Dasar atau antara regulasi

dan undang-undang. Sedangkan sifat dari penelitian ini adalah diskriptif analitis.³⁶

b. Objek Penelitian

Objek penelitian ini mengenai Politik Hukum Pemilihan Ketua Umum Partai Politik dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia (Analisis Konflik Dualisme Partai Golkar dan PPP).

c. Data dan Sumber Data

Dalam penelitian hukum normatif,³⁷ data dan sumber data yang digunakan adalah data sekunder yang dapat dikelompokkan menjadi :

- a. Bahan Hukum Primer merupakan bahan hukum yang menjadi sumber utama dalam penelitian. Bahan hukum primer dapat berupa: Pertama, peraturan perundang-undangan antara lain UUD, Ketetapan MPR, Undang-Undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Presiden dan Peraturan Daerah. Kedua, Keputusan Mneteri, Keputusan Gubernur, Bupati/ Walikota. Ketiga, Traktat, Konvensi, Keempat, Keputusan Pengadilan atau Yurisprudensi. Bahan hukum primer yang digunakan bersifat pokok dan mengikat, yang terdiri dari:
 1. Undang-Undang Dasar 1945;
 2. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 Tentang Partai Politik;
 3. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik;
 4. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik;
 5. Peraturan Pemerintah Nomor 83 Tahun 2012 Tentang Bantuan Keuangan kepada Partai Politik;

³⁶ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 2012, hlm. 5

³⁷*Ibid.*, hlm.69

6. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2014 Tentang Tata Cara Penghitungan Penganggaran dalam APBD, pengajuan, penyaluran, dan laporan pertanggungjawaban penggunaan bantuan keuangan partai politik.
 7. AD/ART Partai Golkar Tahun 2013.
 8. AD/ART Partai PPP Tahun 2014.
- b. Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan hukum yang mempunyai fungsi untuk menambah/memperkuat dan memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder dapat berupa: *Pertama*, hasil penelitian skripsi, tesis dan disertasi. *Kedua*, Makalah yang dijsaikan dalam seminar baik nasional maupun internasional. *Ketiga*, Jurnal. Majalah ilmiah yang terakreditasi diterbitkan oleh lembaga pendidikan, lembaga pemerintahan atau lembaga lainnya. *Keempat*, Surat Kabar. *Kelima*, Buku-buku literatur yang berkaitan dengan objek penelitian.
- c. Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti ensiklopedia, Kamus Besar Bahasa Indonesia, surat kabar, majalah, dan dokumen-dokumen lain yang dapat menjelaskan permasalahan yang diangkat penulis.

d. Analisis Data dan Metode Penarikan Kesimpulan

Penelitian bidang hukum dengan menggunakan metode penelitian hukum normatif, data dapat dianalisis secara kualitatif. Analisis secara

kualitatif merupakan analisis dengan cara mendiskripsikan/menggambarkan, kemudian membandingkan antara data dengan ketentuan peraturan perundang-undangan atau pendapat para ahli hukum. Penarikan kesimpulan dilakukan dengan cara induktif atau deduktif sesuai dengan kondisi riil dari objek penelitian yang diinginkan oleh peneliti.



BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG DEMOKRASI DAN PARTAI POLITIK

A. Tinjauan Umum Tentang Demokrasi

1. Sejarah Perkembangan Demokrasi

Pada permulaan pertumbuhan demokrasi telah mencakup beberapa asas dan nilai yang telah diwariskan kepadanya dari masa yang lampau, yaitu gagasan mengenai demokrasi dari kebudayaan Yunani Kuno dan gagasan mengenai kebebasan beragama yang dihasilkan oleh aliran Reformasi seta perang-perang agama yang menyusulnya. Sistem demokrasi yang terdapat di Negara kota (*city state*) Yunani Kuno (abad ke-6 sampai abad ke-3 S.M.) merupakan demokrasi langsung (*direct democracy*), yaitu suatu bentuk pemerintahan di mana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas.³⁸

Dalam Negara modern demokrasi tidak lagi bersifat langsung, tetapi merupakan demokrasi berdasarkan perwakilan (*representative democracy*). Gagasan demokrasi Yunani boleh dikatakan hilang dari muka dunia barat waktu bangsa Romawi, yang sedikit banyak masih kenal kebudayaan Yunani, dikalahkan oleh suku bangsa Eropa Barat dan benua Eropa memasuki Abad Pertengahan (600-1400).

³⁸T Azhari, *Negara Hukum dan Demokrasi*, Jakarta, Sinar Grafika, 2009, hlm. 54

Demokrasi Kontitusional Abad Ke-19 sebagai akibat dari keinginan untuk menyelenggarakan hak-hak politik itu secara efektif timbullah gagasan bahwa cara yang terbaik untuk membatasi kekuasaan pemerintah ialah dengan suatu konstitusi, apakah ia bersifat naskah (*written constitution*) atau tak bersifat naskah (*unwritten constitution*). Konstitusi itu menjamin hak-hak politik dan menyelenggarakan pembagian kekuasaan Negara sedemikian rupa sehingga kekuasaan eksekutif diimbangi oleh kekuasaan parlemen dan lembaga-lembaga hukum. Gagasan ini dinamakan konstitusionalisme (*constitutionalism*), sedangkan negara yang menganut gagasan ini dinamakan *Constitutional State* atau *Rechtsstaat*.

Bagi Friedrich, konstitusionalisme merupakan suatu pemerintah yang kumpulan kegiatannya diselenggarakan atas nama rakyat namun tunduk kepada beerapa pembatasan untuk memberi jaminan bahwa kekuasaan yang dibutuhkan untuk memerintah tidak disalahgunakan oleh mereka yang memperoleh tugas tersebut.³⁹

Di dalam gagasan konstitusionalisme, konstitusi atau undang-undang dasar tidak hanya merupakan suatu dokumen yang mencerminkan pembagian kekuasaan (*distribution of power/division of power*)⁴⁰ di antara lembaga-lembaga kenegaraan (seperti antara eksekutif, legislatif, dan yudikatif) atau yang hanya merupakan suatu *anatomy of a power relationship*, yang dapat diubah atau diganti kalau *power relationship*, itu sudah berubah (Pandangan

³⁹ Feri Amsari, *Pengisian Jabatan Hakim Agung Dan Hakim Konstitusi*, Rajawali Press, Jakarta, 2016, hlm. 351

⁴⁰ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi (Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia)*, Rajawali Press, Jakarta, 2013, hlm. 77

ini antara lain dianut di Uni Soviet yang menolak gagasan konstitusionalisme).⁴¹

Tetapi dalam gagasan konstitusionalisme undang-undang dasar di pandang sebagai suatu lembaga yang mempunyai fungsi khusus, yaitu menentukan dan membatasi kekuasaan pemerintah di satu pihak, dan di pihak lain menjamin hak-hak asasi warga negaranya. Undang –undang dasar dianggap sebagai perwujudan dari hukum tertinggi yang harus dipatuhi oleh Negara dan pejabat-pejabat pemerintah sekalipun, sesuai dengan dalil: Pemerintahan berdasarkan hukum, bukan oleh manusia (*Government by laws, not by men*).

Pada abad ke-19 dan permulaan abad ke-20 gagasan mengenai perlunya pembatasan mendapat perumusan yuridis. Ahli –ahli hukum Eropa Barat Kontinental seperti Immanuel Kant (1724-1804) dan Friedrich Julius Stahl memakai istilah *Rechtsstaat*, sedangkan ahli Anglo Saxon seperti A.V. Dicey memakai istilah *Rule of law*. Baik *rechtsstaat* maupun *the rule of law*, yang merupakan produk abad ke 19.⁴²

Oleh Stahl disebut empat unsur *Rechtsstaat* dalam arti klasik, yaitu:

- a) Hak-hak manusia
- b) Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu (di Negara-negara Eropa Kontinental biasanya *Trias Politica*)
- c) Pemerintah berdasarkan peraturan-peraturan (*wetmatigheid van bestuur*)
- d) Peradilan adminitrasi dalam perselisihan.

⁴¹Inu Kencana, *Ilmu Pemerintahan*, Jakarta, Sinar Grafika, 2010. hlm 57

⁴² Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Rajawali Press, Jakarta, 2012, hlm. 179

Unsur-unsur *Rule of law* dalam arti yang klasik, seperti yang dikemukakan oleh A.V. Dicey dalam *Introduction to the Law of the Constitution* mencakup:

- a. Supremasi aturan-aturan hukum (*supremacy of the law*); tidak adanya kekuasaan sewenang-wenang (*absence of arbitrary power*), dalam arti bahwa seseorang hanya boleh dihukum kalau melanggar hukum.
- b. Kedudukan yang sama dalam menghadapi hukum (*equality before the law*). Dalil ini berlaku baik untuk orang biasa, maupun untuk pejabat
- c. Terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang (di Negara lain oleh undang-undang dasar) serta keputusan-keputusan pengadilan

Demokrasi adalah terjaminnya mekanisme pelaksanaan pemerintahan yang sehat dan bersih sebagai wujud penyeimbang sistem ketatanegaraan. Lebih jelas disampaikan oleh Hendri B. Mayo⁴³ dalam bukunya "*Democratisation to Democratic Theory*" memberi definisi demokrasi sebagai sistem politik sebagai berikut :

"Sistem politik yang demokratis ialah dimana kebijaksanaan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik".

Lebih lanjut B. Mayo menyatakan bahwa demokrasi didasari oleh beberapa nilai, yakni : Menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara melembaga.

Menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah (*peaceful change in a change society*); Menyelenggarakan pergantian pimpinan secara teratur (*orderly succession of*

⁴³ Miriam Budiardjo, *Dasar Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2014, hlm 117.

rulers); Membatasi pemakaian kekerasan sampai minimum (*minimum of coercion*);

Mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman (*diversity*) dalam masyarakat yang tercermin dalam keanekaragaman pendapat, kepentingan, serta tingkah laku serta menjamin tegaknya keadilan. Untuk melaksanakan nilai-nilai demokrasi, ada beberapa indikator yang perlu diperhatikan yaitu pemerintahan yang bertanggung jawab, Suatu Dewan Perwakilan Rakyat yang mewakili golongan-golongan dan kepentingan-kepentingan dalam masyarakat dan yang di pilih dengan pemilihan umum yang bebas dan rahasia dan atas dasar sekurang-kurangnya dua calon untuk setiap kursi, suatu organisasi politik yang mencakup satu atau lebih partai politik, pers dan media massa yang bebas untuk menyatakan pendapat, dan sistem peradilan yang bebas untuk menjamin hak-hak asasi dan mempertahankan keadilan. Mengingat kondisi negara Indonesia yang terbagi kedalam banyak kelompok menyebabkan spektrum politik Indonesia diwarnai berbagai macam visi misi dan ideologi.⁴⁴

2. Perkembangan Demokrasi Di Indonesia

Perkembangan demokrasi di Indonesia telah mengalami pasang surut. Selama berdirinya Republik Indonesia ternyata masalah pokok yang dihadapi ialah bagaimana, dalam masyarakat yang beraneka ragam pola budayanya, mempertinggi tingkat kehidupan ekonomi di samping membina suatu kehidupan sosial dan politik yang demokratis. Pada pokoknya masalah ini berkisar pada penyusunan suatu sistem politik di mana kepemimpinan cukup

⁴⁴ Dhurorudin Mashad, *Akar Konflik Politik Islam di Indonesia*, Pustaka Al-Kautsar, Jakarta, 2008, hlm 1.

kuat untuk melaksanakan pembangunan ekonomi serta *Nation of Building*, dengan partisipasi rakyat seraya menghindarkan timbulnya diktator, apakah diktator ini bersifat perorangan, partai ataupun militer.

Dipandang dari sudut perkembangan demokrasi sejarah Indonesia dapat dibagi dalam empat masa, yaitu:

- a. Masa Demokrasi Konstitusional (1945-1959),⁴⁵ yaitu masa demokrasi yang menonjolkan peranan parlemen serta partai-partai dan yang karena itu dapat dinamakan Demokrasi Parlementer. Masa Demokrasi Konstitusional Sistem parlementer yang mulai berlaku sebulan sesudah kemerdekaan diproklamirkan dan kemudian diperkuat dalam Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS) 1945 dan Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) 1950. Karena lemahnya benih-benih demokrasi sistem parlementer memberi peluang untuk dominasi partai-partai politik dan Dewan Perwakilan Rakyat. UUDS 1950 menetapkan berlakunya sistem parlementer dimana badan eksekutif yang terdiri atas presiden sebagai kepala negara konstitusional dan menteri-menterinya mempunyai tanggungjawab politik. Karena fragmentasi partai-partai politik setiap kabinet berdasarkan koalisi yang berkisar pada satu atau dua partai besar dengan beberapa partai kecil. Sehingga kabinet seringkali jatuh karena keretakan dalam koalisi sendiri. Umumnya, kabinet dalam masa pra-pemilihan umum yang diadakan pada tahun 1955 tidak dapat bertahan lebih lama dari rata-rata 8 bulan, dan hal ini menghambat perkembangan

⁴⁵ Miriam Budiardjo., *Op. Cit*, hlm. 128

ekonomi dan politik oleh karena pemerintah tidak mendapat kesempatan untuk melaksanakan programnya.

- b. Masa Demokrasi Terpimpin (1959-1965), yaitu masa Demokrasi Terpimpin yang dalam banyak aspek telah menyimpang dari demokrasi konstitusional yang secara formal merupakan landasannya, dan menunjukkan beberapa aspek demokrasi rakyat. Masa Demokrasi terpimpin, ciri-ciri periode ini ialah dominasi dari presiden, terbatasnya peranan partai politik, berkembangnya pengaruh komunis, dan meluasnya peranan ABRI sebagai unsur sosial-politik. Dekrit Presiden 5 Juli dapat dipandang sebagai suatu usaha untuk mencari jalan keluar dari kemacetan politik melalui pembentukan kepemimpinan yang kuat. UUD 1945 membuka kesempatan bagi seorang presiden untuk bertahan selama sekurang-kurangnya 5 tahun. Akan tetapi, TAP/MPRS No. III 1963 yang mengangkat Ir. Soekarno sebagai Presiden seumur hidup telah membatalkan pembatasan waktu 5 tahun ini (Undang-Undang Dasar memungkinkan seorang Presiden untuk dipilih kembali) yang ditentukan oleh Undang-Undang Dasar. Tindakan yang menyimpang dari atau menyeleweng terhadap ketentuan UUD. Partai politik dan pers yang dianggap menyimpang dari rel revolusi ditutup, tidak dibenarkan, dan dibredel, sedangkan politik mercusuar dibidang hubungan luar negeri dan ekonomi dalam negeri telah menyebabkan keadaan ekonomi menjadi bertambah suram.⁴⁶

⁴⁶ *Ibid.*, hlm. 130

- c. Masa Demokrasi Pancasila (1965-1998), yaitu masa Demokrasi Pancasila yang merupakan demokrasi konstitusional yang menonjolkan sistem presidensial. Masa Demokrasi Pancasila, landasan formal dari periode ini ialah Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, serta ketetapan MPRS. Masa Demokrasi menunjukkan keberhasilan dalam penyelenggaraan pemilu. Pemilu diadakan secara teratur dan berkesinambungan sehingga selama periode tersebut berhasil diadakan enam kali pemilu, masing-masing pada tahun 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, dan 1997. Dari awal, Orde Baru memang menyingkinkan adanya pemilu. Ini terlihat dari dikeluarkannya Undang-Undang (UU) Pemilu pada tahun 1969, hanya setahun setelah Presiden Soeharto dilantik sebagai presiden oleh MPRS pada tahun 1968 atau dua tahun setelah ia dilantik sebagai Pejabat Presiden pada tahun 1967. Hal ini sesuai dengan slogan Orde Baru pada masa awalnya, yakni Melaksanakan UUD 1945 secara murni dan konsekuen. Namun ternyata, nilai-nilai demokrasi tidak diberlakukan pada sistem tersebut karena tidak adanya kebebasan pemilih dalam memilih dan tidak ada kesempatan yang sama bagi ketiga Organisasi Peserta Pemilih (OPP) untuk memenangkan pemilu. Semua OPP, kecuali Golkar, menghadapi berbagai kendala dalam menarik dukungan dari para pemilih, antara lain karena adanya asas monoloyalitas yang sudah disebutkan sebelumnya. Setelah fusi 1973 yang menghasilkan 2 partai politik di samping Golkar, tidak ada perubahan dalam pemilu, karena sudah dipastikan Golkar akan memenangkan setiap Pemilu. Hal ini disebabkan karena Golkar mendapatkan dukungan dan

fasilitas dari pemerintah, sedangkan dua partai lainnya yaitu Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI) menghadapi banyak kendala dalam memperoleh dukungan dari para pemilih. Meskipun kondisi tersebut membuat Golkar dalam kontestasi politik menjadi lebih aman tapi berbanding terbalik dengan kondisi rakyat. Krisis moneter yang menimpa Indonesia memicu gejolak ditengah air serta di tambah dengan Golkar mengalami guncangan akibat desakan publik terhadap suksesi kepemimpinan politik nasional dalam gerakan reformasi 1998. Hal ini mau tidak mau membuat Golkar harus “merelakan” Soeharto turun dari kursi kekuasaan yang dipegangnya selama 32 tahun tersebut.

- d. Masa Reformasi (1998-sekarang), yaitu masa tumbanganya Orde Baru membuka peluang terjadinya reformasi politik dan demokratisasi di Indonesia. Habibie yang dilantik sebagai Presiden untuk menggantikan Soeharto dapat dianggap sebagai Presiden yang memulai langkah-langkah Demokratisasi dalam Orde Reformasi. Oleh karena itu, langkah yang dilakukan pemerintahan Habibie mempersiapkan Pemilu dan beberapa langkah penting dalam demokrasi. Kemenangan PDI Perjuangan meraih suara terbanyak yakni 33,76 persen suara di lembaga legislatif tidak otomatis menjadikannya sebagai orang nomor satu di republik. Sebab politik identik dengan persaingan yang berupaya menciptakan segala kemungkinan. Kelompok politisi partai Islam yang tergabung dalam kelompok “Poros Tengah”, yang dimotori oleh Amien Rais. Mereka memilih Abdurrahman wahid (presiden) dan Megawati (wakil presiden).

Tabel 2.1
Sejarah Perkembangan Demokrasi dan Partai Politik
Indonesia 1908-2006

NO	Periode Pemerintahan	Sistem Pemerintahan	Sistem Partai
1	1908-1942	Zaman Kolonial	Sistem Multi-partai
2	1942-1945	Zaman Pendudukan Jepang	Partai Politik Dilarang
3	17 Agustus 1945-1959	Zaman Demokrasi Parlementer A. Masa perjuangan	
4	17 Agustus-14 November 1945	1. Sistem Presidensial; UUD 1945	Partai tunggal
5	14 November 1949-Agustus 1950	2. Sistem Parlementer; Konstitusi RIS	Sistem Multi-partai
6	1949-1950	3. Sistem UUD RIS	Sistem Multi-partai
7	1950-1959	B. Masa Pembangunan (Building Nation) 4. Sistem Parlementer; UUDS 1950	Sistem Multi-partai. Pemilihan umum 1955 menghasilkan 27 Partai dan 1 perorangan yang memperoleh kursi di DPR.
8	1959-1973	Demokrasi Terpimpin; UUD 1945 (1959-1965)	Maklumat Pemerintah, 3 November 1945 dicabut diadakan penyederhanaan partai sehingga hanya ada 10 partai yang diakui: PKI, PNI, NU, Partai Katolik, Partindo, Parkindo, Partai Murba, PSII Arudji, IPKI, dan Partai Islam Perti. Masyumi dan PSI dibubarkan pada tahun 1960 Dibentuk front nasional yang mewakili semua kekuatan politik. PKI masuk berdasarkan prinsip Nasakom, ABRI masuk lewat IPKI.
9	1965-1968	Demokrasi Pancasila; UUD 1945	
		1. 1966	PKI dan Partindo di bubarkan
		2. 27 Juli 1969	Konsensus Nasional a.l. 100 Anggota DPR diangkat dengan 1/3 anggota MPR
		3. 1967-1969	Eksperimen Dwi Partai dan Dwi Grup diberlakukan di beberapa kabupaten di Jawa Barat, namun dihentikan

			pada awal 1969.
		4. 1971	Pemilihan Umum dengan 10 Partai
		5. 1973	Penggabungan 4 Partai Islam (Partai NU, Parsumi, PSII dan PERTI) menjadi 1 partai Islam yaitu PPP.
		6. 1977, 1982, 1987, 1992, 1997.	Pemilihan Umum hanya diikuti oleh 3 Orsospol (Sistem Multi-partai Terbatas) PPP, GOLKAR, dan PDI
		7. 1982	Pancasila satu-satunya asas.
9	1998	Reformasi; UUD 1945 yang diamandemen 1. 1999 2. 2004 3. 2009 4. 2014	Kembali ke sistem Multi-partai. Pemilu dengan 48 Partai, 21 Partai masuk DPR. Pemilu dengan 24 Partai, 7 Partai masuk DPR, yaitu Partai Golkar, PDIP, PKB, PPP, Partai Demokrat, PKS, dan PAN.

Sumber: Miriam Budiardjo, editor dan kontributor, *Partisipasi dan Partai Politik* (Jakarta: Penerbit PT. Gramedia, 1982)⁴⁷

Dari tabel diatas, dapat dilihat bahwa partai politik dari sejarahnya terbentuk dimasa kolonial hingga masa reformasi saa ini elah banyak mengalami perubahan (perkembangan) dalam sistem kepartaian di Indonesia. Sehingga dapat mempengaruhi jumlah partai, serta ideologi partai yang dianggap penting dalam kaitan proses demokratisasi didalam partai itu sendiri.

B. Tinjauan Umum Tentang Partai Politik

1. Sejarah Perkembangan Partai Politik

Partai politik pertama-tama lahir di Negara-negara Eropa Barat dengan meluasnya gagasan bahwa rakyat merupakan faktor yang perlu diperhitungkan

⁴⁷ *Ibid.*, hlm. 457

serta diikuti sertakan dalam proses politik, maka partai politik telah lahir secara spontan dan berkembang menjadi penghubung antara rakyat di satu pihak dan pemerintah di pihak lain.

Pada awal perkembangannya, pada akhir dekade 18-an di negara-negara Barat seperti Inggris dan Prancis, kegiatan politik dipusatkan pada kelompok-kelompok politik dalam parlemen. Kegiatan ini mula-mula bersifat elitis dan aristokratis, mempertahankan kepentingan kaum bangsawan terhadap tuntutan-tuntutan raja.

Dengan meluasnya hak pilih, kegiatan politik juga berkembang diluar parlemen dengan terbentuknya panitia-panitia pemilihan yang mengatur pengumpulan suara pada pendukungnya menjelang masa pemilihan umum (kadang-kadang dinamakan *caucus party*). Oleh karena dirasa perlu memperoleh dukungan dari pelbagai golongan masyarakat, kelompok-kelompok politik di parlemen lambat laun juga berusaha mengembangkan organisasi masa. Maka pada akhir abad ke-19 lahirlah partai politik yang pada masa selanjutnya berkembang menjadi penghubung (*link*) antara rakyat disatu pihak dan pemerintah dipihak lain.

Partai semacam ini dalam praktiknya hanya mengutamakan kemenangan dalam pemilihan umum, sedangkan pada masa antara dua pemilihan umum biasanya kurang aktif. Sementara itu, partai tidak memiliki disiplin yang ketat, dan pemungutan iuran tidak selalu dipentingkan. Partai ini dinamakan *patronage party* (partai lindungan yang dapat dilihat dalam rangka *patron-clientrelationship*), yang juga bertindak sebagai broker. Partai

mengutamakan kekuatan berdasarkan keunggulan jumlah anggota; maka dari itu ia sering dinamakan partai massa. Oleh karena itu ia biasanya terdiri atas pendukung dari berbagai aliran politik dalam masyarakat, yang sepakat untuk bernaung di bawahnya untuk memperjuangkan suatu program tertentu. Program ini biasanya luas dan agak kabur karena harus memperjuangkan terlalu banyak kepentingan yang berbeda-beda. Contoh : Partai Republik dan Partai Demokrat di Amerika Serikat.

Daniel Bell (1960) dalam bukunya *The End of Ideology: On The Exhaustion of Political Ideas in the Fifties*, menguraikan bahwa: di barat, ada konsensus di antara para intelektual tentang masalah politik yaitu; diterimanya negara kesejahteraan (*welfare state*); diidamkannya desentralisasi kekuasaan; sebuah sistem ekonomi campuran (*mixed economy*) dan pluralism politik (*political pluralism*). Dengan demikian masa ideologi telah berakhir (*In the western world, therefore, there is a rough consensus among intellectuals on political issues; the acceptance of a Welfare State; the desirability of decentralized power; a system of mixed economy and political pluralism. In that sense, too, the ideological age has ended*). Negara kesejahteraan (*welfare state*) tidak bisa terlepas dari negara yang demokratis yang menjadikan rakyat sebagai posisi sentral (rakyat yang berkasa).⁴⁸

Konsensus ini menurut Bell, telah mengakhiri debat mengenai ideologi secara tuntas.⁴⁹ Dari sisi terminologis, istilah “partai” membawa gagasan tentang bagian (*part*). Istilah *part* masuk ke dalam Bahasa Perancis *partager*, yang artinya membagi-bagi, dan masuk dalam Bahasa Inggris “*partakin*”

⁴⁸Charles Simabura, *Pengisian Jabatan Pimpinan Lembaga Negara Independen*, Rajawali Press, Jakarta, 2016, hlm. 186

⁴⁹Miriam Budiardjo, *Op. Cit*, hlm. 402

(mengadakan kemitraan dan partisipasi). Partai politik oleh para ahli didefinisikan secara beragam. Carl J. Friedrich mengartikan partai politik sebagai kelompok manusia yang terorganisir secara stabil dengan tujuan merebut atau mempertahankan penguasaan pemerintahan bagi pimpinan partainya, dan berdasarkan penguasaan ini memberikan kepada anggota partainya kemanfaatan yang bersifat formil maupun materil.

Selanjutnya, ada tiga teori yang mencoba menjelaskan asal-usul parti politik. Pertama, teori kelembagaan yang melihat ada hubungan antara parlemen awal dan timbulnya partai politik. Kedua, teori situasi historik yang melihat timbulnya partai politik sebagai upaya suatu sistem politik untuk mengatasi krisis yang ditimbulkan akibat perubahan masyarakat yang luas. Ketiga, teori pembangunan yang melihat partai politik sebagai produk modernisasi sosial ekonomi. Dalam kepustakaan ilmu politik, sering dikemukakan bahwa partai politik mempunyai peranan: a) dalam proses pendidikan politik, b) sebagai sumber rekrutmen para pemimpin bangsa guna mengisi berbagai macam posisi dalam kehidupan bernegara; c) sebagai lembaga mewakili kepentingan masyarakat, dan d) sebagai penghubung antara penguasa dan rakyat.

Dengan mengutip sejumlah contoh, Huntington menunjukkan bagaimana kemerosotan lembaga-lembaga berkaitan erat dengan ketidakstabilan, dan ini berarti kemerosotan politik, bukannya pembangunan politik.⁵⁰ Ia juga menyebut pelembagaan partai politik merupakan proses pematapan sikap dan perilaku partai yang terpola atau sistemik sehingga

⁵⁰Yahya Muhaimin dkk, *Masalah-Masalah Pembangunan Politik*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1988, hlm. xix

terbentuk suatu budaya politik yang mendukung prinsip-prinsip dasar sistem demokrasi.

Sementara itu, variable umum yang biasa digunakan untuk menelaah kelembagaan partai politik, antara lain:

- a. Ideologi partai sebagai landasan platform, pemahaman sikap, komitmen atau tujuan politik yang dicita-citakan;
- b. Demokrasi internal, yang dapat dilihat dalam implementasi peraturan dan prosedur, pengambilan keputusan, desentralisasi, sumber daya dan pengawasan terhadap pelaksanaan kekuasaan, serta seleksi dan model kepemimpinan yang berjalan;
- c. Sistem kaderisasi yang di dalamnya juga menyangkut sistem rekrutmen dan keberadaan program kaderisasi yang jelas;
- d. Kohevisitas internal, yang terkait dengan kemampuan atas penyelesaian konflik internal;
- e. Hubungan dengan konstituen;
- f. Otonomi keuangan, dimana menyangkut kontinuitas dan pengelolaan sumber dana.

Dalam menyelenggarakan pemerintahan tidak ada satupun Negara yang tidak menggunakan partai politik yang di dukung dengan sistem politik suatu Negara, yang tidak akan dapat dilepaskan dari sistem dan bentuk pemerintahan yang dianut oleh Negara yang merupakan cerminan suatu Negara adalah sistem politik suatu Negara yang bersumber dari partai politik

yang ada. Menurut Carr (1965),⁵¹ “*political party is an organization that attempts to achieve and maintain control of government* “ (Partai politik adalah suatu organisasi yang berusaha untuk mencapai dan memelihara pengawasan terhadap pemerintah)

Dilihat dari perspektif Hak Asasi Manusia, sistem politik demokrasi merupakan satu-satunya sistem politik yang memungkinkan bagi tumbuh dan berkembangnya partai politik secara wajar. Karena itu dalam habitat sistem politik yang demokrasi itulah sesungguhnya parpol memiliki makna dan peran yang penting, baik sebagai instrument perlindungan maupun penyaluran Hak Asasi Manusia. Karena itu untuk menjaga agar sistem demokrasi yang mengandung kebebasan tidak disalahgunakan untuk mengganggu kebebasan dan hak-hak orang lain diperlukan instrument pelindung, pengatur dan penyelesaian jika timbul perselisihan atau permasalahan, yaitu hukum.⁵²

Partai politik merupakan instrumen dalam menciptakan kader yang akan menjadi pelaku kompetisi di dalam pemilihan lembaga Negara baik eksekutif maupun legislatif. Gejala yang paling menonjol terlihat dalam membaca corak institusionalisasi kepartaian saat ini berupak kecendrungan semakin menguatnya posisi aktor politik, khususnya posisi politik para sosok yang memegang kendali kuasa tertinggi partai selama ini.

Apa yang berlangsung dalam kehidupan partai politik, khususnya setelah konsolidasi partai dilakukan melalui berbagai ajang musyawarah

⁵¹ Hafied Cangara, *Komunikasi Politik; Konsep, Teori, dan strategi*, Rajawali Press, Jakarta, 2014, hlm. 166.

⁵² Soerjono Soekanto, *Beberapa Permasalahan Hukum Dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia*, UI Press, Jakarta, 1983, hlm. 88.

nasional, muktamar maupun kongres partai yang agenda utamanya memilih kepemimpinan partai, lebih banyak menunjukkan suatu kisah transformasi corak kepartaian yang semakin menonjolkan kekuatan sosok kepemimpinan partai dalam membentuk pola-pola patronase politik, dibandingkan dengan kisah pembentukan institusi partai politik yang bercorak penguatan ideologi ataupun sistem fungsional institusi kepartaian.

Partai politik juga memiliki peran yang sangat strategis dalam pemerintahan demokrasi. E.E. Schattschneider dalam tulisannya dinyatakan, "*Modern democracy is unthinkable save in terms of the parties*". Makna yang hampir sama dinyatakan oleh Anna Maria Gentili "*no democracy no party, no parties no democracy*". Demikian pula dikatakan David McKay

"Political parties perform vital fictions in every political system, and countries with democratic traditions, they are an indisputably necessary part of democratic process".

Tujuan Demokratisasi antara lain: Untuk menjaga stabilitas nasional merupakan syarat mutlak bagi kelangsungan dan berhasilnya pelaksanaan demokrasi nasional. Untuk memantapkan stabilitas nasional di bidang politik dan hukum harus diusahakan makin kokohnya persatuan dan kesatuan bangsa dalam semangat kekeluargaan serta semakin tegak tumbuhnya kehidupan yang konstitusional, demokratis dan berdasarkan hukum yang dilandasi Pancasila dan UUD 1945; Untuk mewujudkan kepastian dan ketertiban hukum yang berintikan keadilan dan kebenaran perlu ditingkatkan sehingga hukum benar-benar menjadi pengayom masyarakat, memberi rasa aman, menciptakan

lingkungan dan iklim yang mendorong kreatifitas dan partisipasi masyarakat dalam demokrasi nasional.

2. Fungsi Partai Politik di Negara Demokrasi

Para ilmuwan politik dan sosiologi memberi daftar fungsi-fungsi partai politik secara mengesankan, tanpa memberikan manfaat dalam membedakan faktor-faktor, yang menyebabkan fungsi-fungsi tertentu dapat dilaksanakan secara efisien, atau yang membuat konseptualisasi yang menghubungkan fungsi dan struktur secara memuaskan. Di antara fungsi-fungsi tersebut yang biasanya paling umum dikemukakan adalah representasi (perwakilan), konversi dan agregasi; integrasi (partisipasi, sosialisasi, mobilisasi); persuasi, represi, rekrutmen (pengangkatan tenaga-tenaga baru), dan pemilihan pemimpin, pertimbangan-pertimbangan dan perumusan kebijaksanaan, serta kontrol terhadap pemerintah. Sedangkan fungsi demokrasi di antaranya;

- a) Sebagai Sarana Komunikasi Politik. Di masyarakat modern yang luas dan kompleks, banyak ragam pendapat dan aspirasi yang berkembang. Proses ini dinamakan penggabungan kepentingan (*interest aggregation*). Sesudah digabungkan, pendapat dan aspirasi tadi diolah dan dirumuskan dalam bentuk yang lebih teratur. Proses ini dinamakan perumusan kepentingan (*interest articulation*).⁵³ Menurut Sigmund Neumann dalam hubungannya dengan komunikasi politik, partai politik merupakan perantara yang besar yang menghubungkan kekuatan-kekuatan dan ideologi sosial dengan

⁵³ Beddy Iriawan Maksudi, *Sistem Politik Indonesia (Pemahaman Secara Teoretik dan Empirik)*, Rajawali Press, Jakarta, 2012, hlm. 282.

lembaga pemerintah yang resmi dan yang mengaitkannya dengan aksi politik di dalam masyarakat politik yang lebih luas.

- b) Sebagai Sarana Sosialisasi Politik. Suatu definisi yang dirumuskan oleh seorang ahli sosiologi politik M.Rush (1992):

“Sosialisasi politik adalah proses yang melaluinya orang dalam masyarakat tertentu belajar mengenali sistem politiknya.⁵⁴ Proses ini sedikit banyak menentukan persepsi dan reaksi mereka terhadap fenomena politik. Sisi lain dari fungsi sosialisasi politik partai adalah upaya menciptakan citra (*image*) bahwa ia memperjuangkan kepentingan umum.

- c) Sebagai sarana rekrutmen politik. Fungsi ini berkaitan erat dengan masalah seleksi kepemimpinan, baik kepemimpinan internal partai maupun kepemimpinan nasional yang lebih luas. Untuk kepentingan internalnya, setiap partai butuh kader-kader yang berkualitas, karena hanya kader yang demikian ia dapat menjadi partai yang mempunyai kader-kader yang baik, partai tidak akan sulit menentukan pemimpinnya sendiri dan mempunyai peluang untuk mengajukan calon untuk ke bursa kepemimpinan nasional. Rekrutemen digunakan dalam pengertian yang seluas mungkin untuk menunjukkan latihan (*training*) dan persiapan untuk kepemimpinan: terbuka untuk masyarakat, penampilan badan legislatif pemerintah atau fungsi lain oleh anggota partai, dan tentu saja, kompetisi yang baik adalah dalam pemilihan. Sebagian adalah pemimpin dalam masyarakat, kecuali mereka yang dapat mencapai jabatan pemerintah

⁵⁴ Miriam Budiardjo., *Op. Cit*, hlm. 407

tanpa masuk dan berpartisipasi secara aktif dalam partai. Angkatan bersenjata, universitas ataupun dunia bisnis, kadang-kadang dapat memunculkan “pemimpin-pemimpin politik”. Naiknya pemimpin karismatik, yang berasal dari Angkatan Bersenjata atau Birokrasi, ke posisi kekuasaan politik sering merupakan indikasi lemahnya atau macetnya sistem kepartaian yang ada.

Sebagai sarana pengatur konflik (*conflict management*). Potensi selalu ada setiap masyarakat, apalagi di masyarakat yang bersifat heterogen, apakah dari segi etnis (suku bangsa), sosial-ekonomi ataupun agama. Setiap perbedaan tersebut menyimpan potensi konflik. Apabila keanekaragaman itu terjadi di Negara yang menganut paham demokrasi, persaingan dan perbedaan pendapat dianggap hal yang wajar dan mendapat tempat. Akan tetapi di dalam Negara yang heterogen sifatnya, potensi pertentangan lebih besar dan dengan mudah mengundang konflik. Pada tataran yang lain dapat dilihat pendapat dari ahli yang lain, Arend Lijpart (1968). Menurut Lijpart, perbedaan-perbedaan atau perpecahan di tingkat massa bawah dapat diatasi oleh kerja sama di antara elite-elite politik.⁵⁵

Partai politik menurut Undang-undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik adalah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok WNI secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota,

⁵⁵ *Ibid.*, hlm. 409

masyarakat, bangsa dan Negara, serta memelihara keutuhan NKRI berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945.

Dari berbagai definisi yang ada Sigit Pamungkas merumuskan beberapa unsur penting dari partai politik, antara lain: *Pertama*, partai politik merupakan sebuah organisasi. Sebagai sebuah organisasi tentu saja partai tunduk pada aturan main dan manajemen sebuah organisasi; *Kedua*, partai politik merupakan instrument perjuangan atas sebuah nilai yang mengikat kolektivitas organisasi; *Ketiga*, perjuangan partai adalah melalui struktur kekuasaan sehingga partai sesungguhnya adalah berorientasi kekuasaan; *Keempat*, instrument untuk meraih kekuasaan adalah melalui arena pemilu.

Sementara itu, Mukhtie Fadjar menegaskan fungsi parpol secara umum adalah sebagai sarana komunikasi politik, yaitu disatu pihak merumuskan kepentingan (*intrest articulation*) dan menggabungkan atau menyalurkan kepentingan (*intrest agregation*) masyarakat untuk disampaikan dan diperjuangkan kepada pemerintah, sedangkan di pihak lain juga berfungsi menjelaskan dan menyebarluaskan kebijaksanaan pemerintah kepada masyarakat (khususnya anggota partai politik yang bersangkutan)

Sebagai sarana sukseksi politik, yaitu proses dimana seseorang memperoleh pandangan, orinetasi, dan nilai-nilai dari masyarakat dimana dia berada. Proses tersebut juga mencakup proses dimana masyarakat mewariskan norma-norma dan nilai-nilai dari satu generasi ke generasi berikutnya; Sebagai sarana rekrutmen politik (*instrument of political recruitment*), yakni proses melalui partai mencari anggota baru dan mengajak orang yang berbakat untuk

berpartisipasi dalam proses politik. Sebagai sarana pengatur konflik, yakni bahwa dalam Negara demokrasi yang masyarakatnya terbuka dan plural, perbedaan dan persaingan pendapat sangatlah wajar, akan tetapi sering menimbulkan konflik sosial yang sangat luas.

Oleh karena itu, konflik harus bisa dikendalikan atau dijinakkan agar tidak berlarut-larut yang bisa menggoyahkan dan membahayakan eksistensi bangsa. Dalam hal ini, parpol dapat berperan seminimal mungkin.

Pasal 10 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik dinyatakan bahwa tujuan khusus parpol adalah a) meningkatkan partisipasi politik anggota dan masyarakat dalam rangka penyelenggaraan kegiatan politik dan pemerintahan; b) memperjuangkan cita-cita partai politik dalam kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara; dan c) membangun etika dan budaya politik dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.⁵⁶

Pasal 11 Undang-Undang Partai Politik menegaskan fungsi dari partai politik sebagai sarana pendidikan politik bagi anggota dan masyarakat agar menjadi warga Negara yang sadar akan hak dan kewajibannya dalam kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegar dan penciptaan iklim yang kondusif bagi persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia untuk kesejahteraan masyarakat.

- a. Menyerap, menghimpun, dan menyalurkan aspirasi masyarakat dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan publik;
- b. Partisipasi politik warga Negara Indonesia;

⁵⁶ Hafied Cangara., *Op.Cit.*, hlm. 171

- c. Rekrutmen politik dalam proses penyisihan jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender.

Keberadaan partai politik di Indonesia, sebenarnya bisa dilacak sejak sebelum kemerdekaan. Pada masa pra kemerdekaan ini, terdapat beberapa tahapan yang dapat diamati. Pertama, partai adalah kelanjutan dari gerakan dan sekaligus terjemahan dari rasa nasionalisme dan rasa kebangsaan yang berkembang pada waktu itu. Pada awalnya dibangun gerakan yang berorientasi lokal, etnik, kemudian meluas dan mencakup seluruh bangsa.

3. Perkembangan Partai Golkar dan PPP

a. Partai Golkar

Sejarah Partai Golkar bermula dengan berdirinya Sekretariat Bersama Golongan Karya (Sekber Golkar) pada akhir pemerintahan Soekarno, tepatnya pada tanggal 20 Oktober 1964. Sekber Golkar didirikan oleh golongan militer khususnya Perwira Angkatan Darat yang menghimpun puluhan organisasi pemuda, wanita, sarjana, buruh, tani, serta nelayan.⁵⁷

Sekber Golkar ini lahir karena rongrongan dari PKI beserta ormasnya dalam kehidupan politik baik di dalam maupun di luar Front Nasional yang makin meningkat. Sekber Golkar ini merupakan wadah dari golongan fungsional/golongan karya murni yang tidak berada dibawah pengaruh politik tertentu. Terpilih sebagai Ketua Pertama Sekber Golkar

⁵⁷ <https://partaigolkar.or.id/sejarah>, diakses pada tanggal 18 Agustus 2017, Pukul 10:04 WIB

adalah Brigadir Jenderal (Brigjen) Djuhartono sebelum digantikan Mayor Jenderal (Mayjen) Suprpto Sukowati lewat Musyawarah Kerja Nasional (Mukernas) I.

Jumlah anggota Sekber Golkar ini bertambah dengan pesat, karena golongan fungsional lain yang menjadi anggota Sekber Golkar dalam Front Nasional menyadari bahwa perjuangan dari organisasi fungsional Sekber Golkar adalah untuk menegakkan Pancasila dan UUD 1945. Semula anggotanya berjumlah 61 organisasi yang kemudian berkembang hingga mencapai 291 organisasi.

Organisasi-organisasi yang terhimpun ke dalam Sekber GOLKAR ini kemudian dikelompokkan berdasarkan kekaryannya ke dalam 7 (tujuh) Kelompok Induk Organisasi (KINO), yaitu:⁵⁸

- a. Koperasi Serbaguna Gotong Royong (KOSGORO)
- b. Sentral Organisasi Karyawan Swadiri Indonesia (SOKSI)
- c. Musyawarah Kekeluargaan Gotong Royong (MKGR)
- d. Organisasi Profesi
- e. Ormas Pertahanan Keamanan (HANKAM)
- f. Gerakan Karya Rakyat Indonesia (GAKARI)

Dalam periode tahun 1960-an, pimpinan AD seperti Jenderal Nasution dan Jenderal Ahmad Yani melihat elemen-elemen kekuatan kiri dan khususnya PKI semakin besar. Untuk membendung pengaruh politik kiri tersebut, terutama mengimbangi kekuatan organisasi-organisasi yang

⁵⁸ Dewi Ambar Sari dkk, *Beribu Alasan Rakyat Mencintai Pak Harto*, Jakarta Citra, Jakarta, 2006, hlm. 153

berafiliasi dengan PKI, AD juga membentuk organisasi yang berafiliasi dengannya hampir di setiap sektor seperti Badan Kerjasama (BKS) antara militer dan masyarakat sipil, BKS Pemuda-Militer, BKS Ulama-Militer, juga organisasi seperti Sentral Organisasi Karyawan Indonesia (SOKSI) untuk menghadapi SOBSI (Sentral Organisasi Buruh Seluruh Indonesia) yang berafiliasi dengan PKI, Koperasi Simpan Tabungan Gotong Royong (Kosgoro), serta Musyawarah Kekeluargaan Gotong Royong (MKGR). Berbagai BKS tersebut menjadi cikal bakal didirikannya Front Nasional untuk Pembebasan Irian Barat. Seluruh organisasi ini merupakan cikal bakal terbentuknya Sekretariat Bersama Golongan Karya (Sekber Golkar).

Sekber Golkar sendiri didirikan pada 20 Oktober 1964. Pendirian ini merupakan respons dari dikeluarkannya Peraturan Presiden No. 193 Tahun 1964 yang menginstruksikan seluruh organisasi di dalam Front Nasional⁵⁹ bergabung dengan partai politik atau membentuk organisasi sendiri. Jenderal Nasution menyatakan bahwa pembentukan Sekber Golkar direncanakan untuk memperkuat barisan anti-komunis.

Tak kurang 53 serikat buruh dan organisasi pegawai negeri sipil bentukan militer, 10 organisasi intelektual seperti Ikatan Sarjana Ekonomi Indonesia, 10 organisasi pelajar dan mahasiswa, lima organisasi perempuan, empat asosiasi media, dua organisasi petani dan nelayan, keempat angkatan bersenjata turut serta menandatangani pembentukan Sekber Golkar. Ketika itu Komite Eksekutif Sekber Golkar diketuai oleh Brigjen Djoehartono yang juga ketua Front Nasional, dan empat wakil

⁵⁹ *Ibid.*, hlm. 152

ketua yaitu Imam Pratigno (salah seorang pemimpin PNI), Jenderal Djamin Ginting (AD), dan S.Sokowati (Hankam). Meskipun demikian, kegiatan sekber Golkar belum efektif sehingga kekuatan anti-komunis dijalankan terutama oleh Soksi, Kosgoro, dan MKGR. Peristiwa Gerakan 30 September 1965 (G30S 1965) dan pembantaian serta penghancuran organisasi yang dianggap berafiliasi dengan PKI, mengubah peta politik nasional. Pengaruh Sekber Golkar menguat setelah militer memenangi pertarungan politik paling berdarah dalam sejarah modern Indonesia ini. Pada 5 September 1966, Jenderal Soeharto yang saat itu menjabat Menteri Pertahanan memberi instruksi kepada empat Kepala Staf Angkatan untuk memberi semua fasilitas yang memungkinkan perkembangan Sekber Golkar di level regional maupun nasional. Suryadinata menyebutkan bahwa pada periode inilah Sekber Golkar mulai berfungsi sebagai mesin elektoral untuk menjamin posisi dominan militer di dalam politik.⁶⁰

Di fase awal pertumbuhannya, Golkar lebih banyak bertumpu pada kekuasaan dan kepemimpinan militer yang diwujudkan dalam kursi ketua umumnya. Catatan Suryadinata (1992) menyebutkan dominasi militer tidak lepas dari akar historis Golkar yang di bentuk atas reaksi partai-partai politik masa lalu, yang dimata pemegang kekuasaan dilihat sebagai sumber kekecawaan politik dan kebangkrutan ekonomi negara.

Diawal periode inilah kepemimpinan militer begitu kental di Golkar. Sejumlah deretan namadari kalangan militer menduduki kursi ketua umum Golkar; Brigjen. TNI (Purn) Djuhartono (1964-1967), Mayjen. TNI Suprpto Sukowati (1967-1972), Mayjend. TNI Amir

⁶⁰ Kompaspedia, Partai Politik Indonesia 1999-2019, *op. cit*, hlm. 114

Murtono (1972-1983), Letjen. (Purn.) Sudharmono (1983-1988), dan Letjen. (Purn.) Wahono (1988-1993). Hampir tidak ada dinamika politik berarti yang mengiringi suksesi kepemimpinan Golkar pada periode militer ini.

Periode kedua adalah periode politisi. Diperiode ini, kepemimpinan Golkar mulai dipegang oleh sipil, khususnya para elit politik yang sebelumnya juga menjadi kader Golkar. Nama Harmoko, seorang wartawan sekaligus mantan ketua PWI ini dipercaya menduduki Ketua Umum Golkar pada Periode 1993 sampai dengan 1998. Tetapi, Ketua Umum Harmoko, Rakyat masih menghendaki Soeharto untuk menjadi Presiden.⁶¹

Pada Musyawarah Nasional Golkar tahun 1998, tercatat sebagai Munas paling demokratis dalam sejarah politik Golkar. Hal itu ditandai dengan diadakannya Munaslub pada, tanggal 9-11 September 1998. Agenda yang dibicarakan adalah perubahan atas Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Golkar. Sedangkan masalah yang menyangkut perbaikan, pergantian maupun pengunduran diri pengurus DPP Golkar juga akan dibahas dalam Munaslub.

Pertarungan sesungguhnya mulai terjadi dikalangan elite Golkar dalam arena Musyawarah Nasional Luar Biasa. Dimana terjadi pertarungan antara dua, kubu, yaitu kubu Akbar Tandjung dan kubu Edy Sudrajat. Pemilihan dilakukan dua tahap. Tahap pertama, untuk mendapatkan calon ketua umum dengan dukungan minimal 5 suara DPD.

⁶¹ Idrus Marham, *Ironi Demokrasi Stengah Hati; Studi Kasus Kontestasi Elit Politik di DPR RI 1999-2004*, Bekasi, PT. Penjuru Ilmu Sejati, 2016, hlm. 71

Dalam putaran pertama, Akbar Tandjung memperoleh 15 suara, Edy Sudrajat 11 suara, dan Sri Sultan Hamengkubuwono X, 1 suara.⁶²

Dari hasil ini, Akbar Tandjung dan Edy Sudrajat dipastikan menjadi calon karena suara keduanya sudah memenuhi persyaratan pencalonan yakni minimal 5 suara DPD. Pada, tahap pemilihan ini, Akbar Tandjung terpilih dengan 17 suara, sementara Edy Sudrajat cuma didukung oleh 10 suara. Kemenangan Akbar Tandjung ini lebih karena, disebabkan oleh kecerdikan para pendukung Akbar Tandjung memanfaatkan situasi politik saat itu. Kubu Akbar mencitrakan diri sebagai kelompok reformis dan Edy Sudrajat terlanjur teropini sebagai loyalis Soeharto. Isu inilah yang terus berkembang dalam arena Munaslub. Terpilihnya Akbar Tandjung juga satu terobosan bagi usaha aktivis Golkar yang merangkak dari bawah. Akbar memelopori kehadiran dan berkiprah di Komite Nasional Pemuda Indonesia (KNPI) pada 1973, Angkatan Muda Pembaharuan Indonesia (AMPI), sampai terpilih menjadi ketua umum Golkar.

Pada Munas 2004, Akbar Tandjung gagal mempertahankan kursi Ketua Umum yang dijabatnya. Jusuf Kalla akhirnya terpilih menggantikan posisi Akbar Tandjung dan Golkar mulai memasuki era kepemimpinan pengusaha. Pada Musyawarah Nasional VIII, Partai Golkar di Pekanbaru 5-9 Oktober 2009, Golkar kembali dikuasai oleh pengusaha dengan

⁶² <http://www.landasanteori.com/2015/10/golkar-dibawah-kepemimpinan-akbar.html>, Di akses pada tanggal, 2 September 2017, Pukul 19:02 WIB.

terpilihnya mantan Ketua Umum Kadin, Abu Rizal Bakrie sebagai Ketua Umum.⁶³

b. Partai PPP

Partai Persatuan Pembangunan (PPP) didirikan tanggal 5 Januari 1973, sebagai hasil fusi politik empat partai Islam, yaitu Partai Nadhlatul Ulama, Partai Muslimin Indonesia (Parmusi), Partai Syarikat Islam Indonesia (PSII), dan Partai Islam Perti.⁶⁴ Fusi ini menjadi simbol kekuatan PPP, yaitu partai yang mampu mempersatukan berbagai faksi dan kelompok dalam Islam. Untuk itulah wajar jika PPP kini memproklamkan diri sebagai Rumah Besar Umat Islam.⁶⁵

PPP didirikan oleh lima deklarator yang merupakan pimpinan empat Partai Islam peserta Pemilu 1971 dan seorang ketua kelompok persatuan pembangunan, semacam fraksi empat partai Islam di DPR. Para deklarator itu adalah; KH Idham Chalid, Ketua Umum Nadhlatul Ulama, H.Mohammad Syafaat Mintaredja, SH, Ketua Umum Partai Muslimin Indonesia (Parmusi), Haji Anwar Tjokroaminoto, Ketua Umum PSII, Haji Rusli Halil, Ketua Umum Partai Islam Perti, dan Haji Masykur, Ketua Kelompok Persatuan Pembangunan di Fraksi DPR. PPP berasaskan Islam dan berlambangkan Ka'bah. Akan tetapi dalam perjalanannya, akibat tekanan politik kekuasaan Orde Baru, PPP harus menanggalkan asas Islam dan menggunakan asas Pancasila sesuai dengan sistem politik dan

⁶³ Litbang Kompas., *Op. Cit.*, hlm. 120

⁶⁴ Ketetapan-ketetapan dan Hasil Muktamar VIII Partai PPP, Surabaya, 15 17 Oktober 2014, hlm. 157

⁶⁵ <http://ppp.or.id/page/sejarah.html>, Diakses pada tanggal 18 Agustus 2017, Pukul 10:05 WIB.

peraturan perundangan yang berlaku sejak tahun 1984. Pada Muktamar I PPP tahun 1984 PPP secara resmi menggunakan asas Pancasila dan lambang partai berupa bintang dalam segi lima. Setelah tumbangnya Orde Baru yang ditandai dengan lengsernya Presiden Soeharto tanggal 21 Mei 1998 dan dia digantikan oleh Wakil Presiden B.J. Habibie, PPP kembali menggunakan asas Islam dan lambang Kabah. Secara resmi hal itu dilakukan melalui Muktamar IV akhir tahun 1998. Walau PPP kembali menjadikan Islam sebagai asas, PPP tetap berkomitmen untuk mendukung keutuhan NKRI berdasarkan Pancasila. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 5⁶⁶ AD/ART PPP yang ditetapkan dalam Muktamar VII Bandung 2011 bahwa:

“Tujuan PPP adalah terwujudnya masyarakat madani yang adil, makmur, sejahtera lahir batin, dan demokratis dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila di bawah rida Allah Subhanahu Wataala.”

Ketua Umum DPP PPP yang pertama adalah H.Mohammad Syafaat Mintaredja, SH yang menjabat sejak tanggal 5 Januari 1973 sampai tahun 1978. Selain jabatan Ketua Umum pada awal berdirinya PPP juga mengenal presidium partai yang terdiri dari KH. Idham Chalid sebagai Presiden Partai, H. Mohammad Syafaat Mintaredja, SH, Drs. H. Th. M. Gobel, Haji Rusli Halil dan Haji Masykur, masing-masing sebagai Wakil Presiden. Ketua Umum DPP PPP yang kedua adalah H. Jailani Naro, SH. Dia menjabat dua periode. Pertama tahun 1978 ketika H. Mohammad Syafaat Mintaredja mengundurkan diri sampai

⁶⁶ Pasal 5 AD/ART Partai PPP Tahun 2014

diselenggarakannya Muktamar I PPP tahun 1984. Dalam Muktamar I itu Naro terpilih lagi menjadi Ketua Umum DPP PPP.

Ketua Umum DPP PPP yang ketiga adalah H. Ismail Hasan Metareum, SH, yang menjabat sejak terpilih dalam Muktamar II PPP tahun 1989 dan kemudian terpilih kembali dalam Muktamar III tahun 1994. Ketua Umum DPP PPP yang keempat adalah H. Hamzah Haz yang terpilih dalam Muktamar IV tahun 1998 dan kemudian terpilih kembali dalam Muktamar V tahun 2003. Hasil Muktamar V tahun 2003 juga menetapkan jabatan Wakil Ketua Umum Pimpinan Harian Pusat DPP PPP, yang dipercayakan muktamar kepada mantan Sekjen DPP PPP, H. Alimawarwan Hanan, SH.

Ketua Umum DPP PPP yang kelima adalah H. Suryadharma Ali yang terpilih dalam Muktamar VI tahun 2007 dengan Sekretaris Jenderal H. Irgan Chairul Mahfiz sedangkan Wakil Ketua Umum dipercayakan oleh muktamar kepada Drs. HA. Chozin Chumaidy. H. Suryadharma Ali kemudian terpilih kembali menjadi Ketua Umum untuk Masa Bakti 2011-2015 melalui Muktamar VII PPP 2011 di Bandung.

Untuk meraih kembali kejayaannya, PPP memproklamkan diri sebagai Rumah Besar Umat Islam.” Menurut Wakil Ketua Umum DPP PPP 2011-2015, Lukman Hakim Saifuddin, sebagaimana dijelaskan dalam Rapat Pleno DPP PPP 2011-2015, 21-22 Oktober 2011 di Jakarta, setidaknya ada tiga pengertian dari PPP sebagai Rumah Besar Umat Islam”, yaitu: *Pertama*, PPP merupakan tempat kembalinya orang Islam,

terutama untuk menyalurkan aspirasi dan menindaklanjutinya. Sebagaimana kita maklumi, di era reformasi banyak eksponen PPP yang pindah ke partai lain atau mendirikan partai baru. Selain itu, banyak organisasi Islam yang merupakan pendiri atau pendukung PPP yang memberikan dukungan kepada partai politik baru.

Namun, di rumah baru itu banyak eksponen PPP yang mengalami kekecewaan. Saat ini merupakan waktu yang tepat bagi mereka yang telah meninggalkan PPP untuk kembali lagi berjuang bersama PPP dalam menyalurkan aspirasi umat Islam serta menindaklanjutinya. *Kedua*, PPP merupakan tempat bernaung atau berlindung dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Sebagaimana kita maklumi, PPP merupakan partai yang paling gigih memperjuangkan aspirasi umat Islam dari berbagai macam langkah-langkah berbagai kalangan yang merugikan umat Islam di Indonesia.

Hal ini dilakukan sejak PPP berdiri sampai kini. Sebagai kompensasi atas berdirinya PPP sebagai partai Islam, maka PPP meredam keinginan sebagian umat Islam itu sendiri untuk mendirikan negara Islam atau mengganti Pancasila dengan asas Islam, karena ternyata dalam negara Pancasila masih dimungkinkan berdirinya partai Islam yang mempunyai kebebasan memperjuangkan aspirasi umat Islam dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Karena itu, keberadaan PPP dalam konteks NKRI sangat penting. *Ketiga*, PPP merupakan tempat untuk menyatukan aspirasi umat Islam dan

menindaklanjutinya, sehingga aspirasi umat Islam dapat terwujud dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Dilihat dari sisi Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) PPP, pernyataan PPP sebagai rumah besar umat Islam” merupakan penegasan bahwa PPP merupakan hasil fusi atau gabungan dari beberapa partai politik Islam melalui sebuah deklarasi bersama pada 5 Januari 1973 (Miladiyah) bertepatan dengan tanggal 30 Dzulqaidah 1392 (Hijriyah). Jadi, kekuatan utama PPP terletak pada kemampuannya untuk membangun dan menggalang kebersamaan di antara partai politik Islam yang melakukan fusi dalam PPP.

Banyak yang berpandangan bahwa PPP hanya didirikan oleh 4 partai politik saja, yaitu Partai Nahdlatul Ulama (NU), Partai Muslimin Indonesia (Parmusi), Partai Syarikat Islam Indonesia (PSII), dan Partai Islam Persatuan Tarbiyah Islamiyah (Perti). Pandangan itu secara de jure dan de facto salah besar. Secara de jure, AD/ART PPP tidak pernah menyebut keempat partai Islam itu sebagai pendiri PPP. AD/ART hanya menyebut bahwa PPP merupakan hasil fusi dari empat partai politik. Ini berarti paratokoh yang merumuskan Mukaddimah AD/ART itu yang sejak dulu sampai kini tidak pernah diubah secara substansial menyadari bahwa selain empat partai politik yang berfusi itu, masih ada organisasi Islam yang menjadi pendukung dari keempat partai politik itu yang harus dimasukkan sebagai pendiri PPP.

4. Peraturan Partai Politik Dalam Peraturan Perundang-Undangan

Partai Politik (Parpol) memiliki posisi, kedudukan dan fungsi yang sangat penting dalam negara yang menganut sistem Republik (Demokrasi), karena Partai Politik adalah suatu organisasi legal dan sah secara hukum yang memiliki fungsi untuk menyalurkan aspirasi dan partisipasi rakyat dalam proses bernegara. Partisipasi dan aspirasi tersebut dapat berupa dua hal: pertama, partisipasi rakyat dalam ikut menentukan arah dan kebijakan negara dan kedua, partisipasi rakyat dalam rangka ikut merumuskan proses legislasi. Posisi, kedudukan dan fungsi partai politik ini sedemikian pentingnya, sehingga dapat dikatakan bahwa partai politik adalah salah satu pilar demokrasi atau bahkan sumbu dan kayu bakar demokrasi, terutama di Negara Republik Indonesia.⁶⁷

Partai Politik bahkan dinilai memiliki peran strategis untuk menentukan sebuah negara demokratis atau tidak. Schattscheider mengatakan bahwa *"Political parties created democracy, and modern democracy is unthinkable save in terms of the parties"* Hal tersebut diperkuat dengan pendapat Robert Michels yang mengemukakan bahwa organisasi partai politik merupakan satu-satunya sarana ekonomi atau politik untuk membentuk kemauan kolektif. Betapa penting dan urgen posisi, fungsi dan kedudukan partai politik di suatu negara demokrasi, sehingga proses pelebagaan dan proses konsolidasi suatu negara demokrasi dapat dinilai dari pelebagaan dan konsolidasi dari partai politik yang terdapat di negara demokrasi tersebut.

⁶⁷ Dody Nur Andryan, *Solusi Konstitusional Dan Demkratisasi Untuk Menyelesaikan Sengketa Internal Partai Politik di Indonesia*, Makalah KNHTN III Tahun 2016. hlm. 1

Dengan kata lain: suatu negara disebut demokrasi diukur dari kelembagaan partai politik yang ada dinegara tersebut.

Jika dicermati dalam Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) sebelum Amandemen, tidak ada Pasal atau Ayat yang menyebut (mengatur) secara eksplisit dan jelas mengenai parpol. Namun di dalam Penjelasan UUD 1945 sebelum amandemen, dapat ditemukan penjelasan yang menyatakan bahwa negara Republik Indonesia adalah negara hukum dan bukan negara kekuasaan (machtstaat). Oleh karenanya dapat dianalogikan bahwa kedudukan, fungsi dan posisi partai politik di dalam paradigma UUD 1945 sebelum amandemen dapat disimpulkan dari analisa teori-teori hukum tata negara mengenai hubungannya antara negara hukum, kedaulatan rakyat, demokrasi, dan hak asasi manusia (HAM).

Hal tersebut kemudian mengalami perubahan mendasar dengan UUD 1945 Amandemen Kedua. Di dalam Pasal 6 A UUD 1945 (Amandemen Kedua) secara eksplisit mengatur dan menyatakan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum.

Reformasi 1999 ditandai dengan dengan berhentinya Presiden Soeharto dari jabatannya. Pengunduran diri Presiden Soeharto kemudian menjadi pemulai runtuhnya orde baru. Sejak saat itu, lahirlah kemudian orde baru di Indonesia, yakni orde reformasi. Sejak reformasi 1998, banyak aspek yang berubah dengan sangat cepat.

Salah satu hal yang berubah dengan sangat cepat adalah termasuk salah satunya terkait dengan perkembangan organisasi partai politik. Sejak reformasi, sudah terdapat empat undang-undang partai politik yang sudah berlaku. Dari empat undang-undang itu, masing-masing undang-undang juga mengatur secara detail terkait dengan mekanisme penyelesaian sengketa kepengurusan partai politik.⁶⁸

1. Pengaturan di Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 Tentang Partai Politik.

Konflik internal partai politik paling dominan yang dimaksud di dalam hal ini adalah konflik yang terjadi akibat sengketa perebutan kepemimpinan partai politik. Setelah sengketa memperebutkan kepemimpinan partai, juga akan dilihat konflik-konflik yang lain yang pernah muncul, atau bisa muncul di dalam tubuh partai politik. Namun, jika mencermati ketentuan yang ada di dalam UU No. 2 Tahun 1999, tidak ada mengatur terkait dengan sengketa kepengurusan partai politik.

Undang-Undang No. 2 Tahun 1999, sebagai salah satu dari tiga undang-undang paket politik pertama yang dikeluarkan oleh Pemerintah dan DPR pascareformasi, ternyata belum mampu menangkap instrumen penting yang perlu dimasukkan ke dalam pengaturan undang-undang partai politik. Padahal, penanganan proses sengketa internal bagi partai politik adalah salah satu yang paling penting, mengingatkan semakin

⁶⁸ Fadli Ramadhan, *Pembaharuan Partai Politik: Penyelesaian Sengketa Kepengurusan Partai Politik*, Makalah KNHTN III Tahun 2016. hlm. 5

dibukanya kesempatan bagi partai politik untuk lahir dan ikut berkompetisi dalam pemilihan umum.

Jika dilihat pendekatan sejarah, maka terdapat satu peristiwa sengketa kepengurusan partai politik pada tahun 1996 yang tidak bisa diselesaikan dengan cara-cara hukum, sehingga berujung kepada langkah kekerasan dan perkelahian. Sengketa ini juga kemudian yang membuat Partai Demokrasi Indonesia, berubah nama menjadi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP).

2. Pengaturan di Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 Tentang Partai Politik

Setelah Pemilu 1999, dan paket undang-undang politik Nomor 2, Nomor 3, dan Nomor 4 Tahun 1999, banyak pergeseran dan pembelajaran dari kondisi tersebut. Banyaknya partai politik yang kemudian lahir dan ikut menjadi peserta pemilu, semakin membutuhkan banyak perangkat hukum untuk memastikan organisasi partai politik bisa terkendali dan membangun demokrasi di internal mereka. Oleh sebab itu, Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 yang menggantikan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 mulai mengatur terkait sengketa internal partai politik.

Pengaturan pertama ada di Pasal 14 ayat (1) “Apabila terjadi keberatan dari sekurang- kurangnya setengah peserta forum musyawarah atau terdapat kepengurusan ganda partai politik yang didukung oleh sekurang-kurangnya setengah forum musyawarah sebagaimana dimaksud

dalam Pasal 13 ayat (3), keberatan itu diselesaikan melalui musyawarah untuk mufakat”. Kemudian pada ayat (2) “ Apabila penyelesaian melalui musyawarah untuk mufakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak dapat tercapai, para pihak dapat mengajukan gugatan melalui pengadilan”.

Kemudian, selain sengketa kepengurusan, Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 juga mengatur tentang keanggotaan yang diberhentikan dari kepengurusan partai politik, yang terdampak akibat sengketa kepengurusan. Mereka dilarang untuk membentuk kepengurusan partai yang baru, atas nama nama partai politik yang sama.

Hal ini menjadi menarik, untuk menghindari terbentuknya kepengurusan ganda oleh satu partai politik. Pengaturan terkait hal ini ada di Pasal 15 UU No. 31 Tahun 2002, bahwa “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

Selain itu, UU No. 31 Tahun 2002 juga sangat detail mengatur tentang jalur hukum melalui pengadilan yang mesti diikuti untuk menyelesaikan konflik kepengurusan partai politik. Ketentuan di Pasal 16 ayat (1) “Perkara partai politik berkenaan dengan ketentuan undang-undang ini diajukan melalui pengadilan negeri. Kemudian Ketentuan Pasal 16 ayat 10 Lihat Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 1999 Tentang Partai Politik. Undang- Undang ini merupakan satu dari tiga paket undang-undang politik yang dikeluarkan

oleh Pemerintah Pertama Pascajatuhanya rezim orde baru. Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 2002 Tentang Partai Politik. Undang-Undang ini merupakan undang-undang pengganti dari Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999. Artinya, Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 adalah undang-undang partai politik kedua setelah masa reformasi. Berbicara terkait dengan sifat putusan dari pengadilan negeri yang hanya dapat dilakukan kasasi ke MA. Selain itu, juga terdapat limitasi waktu yang diatur untuk menyelesaikan konflik kepengurusan partai politik yang bersengketa. Pasal 16 ayat (3) menyebutkan “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”.

Dari uraian diatas, terlihat bahwa UU No. 31 Tahun 2002 Tentang Partai Politik cukup detail mengatur terkait sengketa kepengurusan partai politik. Pengaturan di dalam Pasal 14 misalnya, mengatur dua kondisi yang membuat suatu kepengurusan partai politik dianggap mengalami sengketa. Pertama adanya keberatan dari forum peserta musyawarah pergantian pengurus, atau terdapatnya pengurus ganda, yang didukung setengah forum musyawarah. Hal pertama yang diajukan adalah musyawarah dan mufakat. Mekanisme ini tentu saja ada di dalam AD/ART partai.

Jika tidak selesai melalui forum musyawarah mufakat, maka proses penyelesaian diserahkan kepada pengadilan negeri. Proses di pengadilan

negeri diberikan batasan waktu maksimal selama 60 hari. Kemudian putusan pengadilan negeri hanya dapat diajukan upaya hukum kasasi ke MA, dengan waktu penyelesaian 30 hari. Putusan MA adalah putusan terakhir yang akan menjawab sengketa kepengurusan partai politik, dan tentunya siapa pengurus partai politik yang sah.

3. Pengaturan di Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik

Setelah Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002, pengaturan terkait dengan partai politik terdapat di dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008.12 Ketentuan terkait dengan sengketa di internal partai politik misalnya, mulai dilihat dari Pasal 24 “dalam hal terjadi perselisihan kepengurusan partai politik hasil forum tertinggi pengambilan keputusan partai politik, pengesahan perubahan kepengurusan belum dapat dilakukan oleh menteri sampai perselisihan terselesaikan”.

Kemudian juga terdapat ketentuan di Pasal 25” perselisihan kepengurusan partai politik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 terjadi apabila pergantian kepengurusan partai politik yang bersangkutan ditolak oleh paling rendah $\frac{2}{3}$ (dua pertiga) dari jumlah peserta forum tertinggi pengambilan keputusan partai politik”. Kemudian terkait dengan cara penyelesaian perselisihan tetap diatur untuk diselesaikan secara musyawarah dan mufakat terlebih dahulu. Pasal 32 ayat (1) “perselisihan partai politik diselesaikan dengan cara musyawarah dan mufakat”.

Kemudian di dalam Pasal 32 ayat (2) terdapat pembatasan jika proses musyawarah mufakat tidak tercapai “Dalam hal musyawarah mufakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak tercapai, penyelesaian perselisihan partai politik ditempuh melalui pengadilan atau di luar pengadilan”.

Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik adalah undang- undang ketiga tentang partai politik pascareformasi. Undang-Undang ini sekaligus mencabut keberlakuan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 Tentang Partai Politik.

Kemudian juga terdapat ketentuan di dalam Pasal 33 ayat (3) terkait dengan mekanisme penyelesaian. Pengaturannya “Penyelesaian perselisihan di luar pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat dilakukan melalui rekonsiliasi, mediasi, dan arbitrase partai politik yang mekanismenya diatur dalam AD dan ART.

Kemudian, jika hendak mengajukan proses sengketa kepengurusan melalui pengadilan maka diatur di dalam Pasal 33 ayat (1) “perkara partai politik berkenaan dengan ketentuan undang-undang ini diajukan melalui pengadilan negeri. Kemudian Pasal 33 ayat (2) menyebutkan “putusan pengadilan negeri adalah putusan tingkat pertama dan terakhir, dan hanya dapat diajukan kasasi ke Mahkamah Agung”. Kemudian terkait dengan waktu penyelesaian perselisihan disebutkan di Pasal 33 ayat (3) “Perkara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselesaikan oleh pengadilan negeri paling lama 60 (enam puluh) hari sejak gugatan perkara terdaftar di

kepaniteraan pengadilan negeri dan oleh Mahkamah Agung paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak memori kasasi terdaftar di kepaniteraan Mahkamah Agung”.

Perbedaan pertama antara UU 31 Tahun 2002 dengan UU No. 2 Tahun 2008 adalah pemantik sengketa kepengurusan partai politik. Jika di UU 31 Tahun 2002, selain 2/3 peserta musyawarah tertinggi partai politik menolak hasil musyawarah, juga terdapat pilihan kepengurusan ganda yang didukung oleh 2/3 juga peserta musyawarah paling tinggi. Jika salah satunya memenuhi, maka proses sengketa kepengurusan partai politik dapat dilakukan.

Selain itu, terkait dengan proses penyelesaian sengketa kepengurusan partai politik di luar jalur pengadilan, juga disebutkan eksplisit di dalam UU No. 2 Tahun 2008, yakni melalui rekonsiliasi, mediasi, dan arbitrase partai politik yang mekanismenya diatur di dalam AD/ART. Pertama, ketentuan ini sama sekali tidak disebut di dalam UU 31/2002. Kedua, efektifitas dari proses penyelesaian secara rekonsiliasi, mediasi, dan arbitrase yang diatur di dalam UU partai politik, perlu diukur actor yang bisa terlibat dan bagaimana mekanismenya.

Selain dari hal tersebut, perihal proses penyelesaian sengketa kepengurusan partai politik melalui jalur pengadilan sama persis dengan ketentuan yang ada di dalam UU No. 31 Tahun 2002. Proses dimulai di pengadilan negeri maksimal waktu penyelesaiannya 60 hari, dan hanya dapat diajukan kasasi ke Mahkamah Agung dan wajib diselesaikan dalam waktu maksimal 30 (tiga puluh) hari.

4. Pengaturan di Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik

Dalam perjalanannya kemudian, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 mengalami perubahan dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011. Jika dicermati Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 mengatur terkait dengan penyelesaian sengketa internal partai politik dengan lebih detail. Pertama, ketentuan di dalam Pasal 32 ayat (1) “perselisihan partai politik diselesaikan oleh internal partai politik sebagaimana diatur di dalam AD dan ART”.

Kemudian terkait kelembagaan yang menyelesaikan sengketa internal partai politik di dalam tubuh partai terdapat organ yang bernama Mahkamah Partai Politik. Pasal 32 ayat (2) mengatur “penyelesaian internal partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh suatu mahkamah partai politik atau sebutan lain yang dibentuk oleh partai politik”. Kemudian terkait dengan susunan kelembagaan Mahkamah Partai Politik diatur di dalam Pasal 32 ayat (3) “susunan mahkamah partai politik atau sebutan lain sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan oleh pimpinan partai politik kepada kementrian”.

Kemudian, pada Pasal 32 ayat (4) diatur terkait dengan waktu penyelesaian sengketa internal partai politik “penyelesaian perselisihan internal partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat (2) harus diselesaikan paling lambat 60 (enam puluh) hari”. Kemudian terkait dengan sifat putusan

Mahkamah Partai juga disebut sebagai putusan yang bersifat final dan mengikat secara internal. Ketentuan Pasal 32 ayat (5) menyebutkan “Putusan mahkamah partai politik aytau sebutan lain bersifat final dan mengikat secara internal dalam hal perselisihan berkenaan dengan kepengurusan”.

Setelah proses di Mahkamah Partai selesai, namun masih terdapat pihak yang belum puas, diberikan ruang untuk mengajukan gugatan ke pengadilan negeri, sebagaimana diatur di dalam Pasal 33 ayat (1) “dalam hal penyelesaian perselisihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 tidak tercapai, penyelesaian perselisihan dilakukan melalui pengadilan negeri”. Kemudian sifat putusan dari pengadilan negeri terkait dengan penyelesaian sengketa internal partai politik ini diatur di dalam Pasal 33 ayat (1) “Putusan pengadilan negeri adalah putusan tingkat pertama dan terakhir, dan hanya dapat diajukan kasasi kepada MA”. Kemudian, terakhir disebutkan dalam Pasal 33 ayat (2) bahwa “Perkara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselesaikan oleh pengadilan negeri paling lama 60 (enam puluh) hari sejak perkara terdaftar di kepaniteraan pengadilan negeri dan oleh Mahkamah Agung paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak memori kasasi terdaftar di kepaniteraan MA

Terkait dengan penyelesaian sengketa kepengurusan partai politik, di dalam UU No. 2 Tahun 2011 hanya terdapat tambahan dari mekanisme penyelesaian secara musyawarah dan mufakat di internal partai politik. Di dalam UU No. 2 Tahun 2011 terdapat Mahkamah Partai, sebagai organ yang

akan menyelesaikan sengketa kepengurusan partai yang putusannya terakhir dan final untuk internal partai politik.

Porsi mahkamah partai ini terdiri dari orang internal partai politik yang bersangkutan yang juga wajib didaftarkan ke Kemenkumham ketika pemberitahuan dan pengesahan kepengurusan partai politik yang baru. Di luar mekanisme penyelesaian oleh Mahkamah Partai Politik, dalam artian melalui lembaga peradilan, prosesnya sama persis dengan apa Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 tahun 2008 Tentang Partai Politik. Undang-Undang memberikan perbaikan dan penyempurnaan terhadap Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008, tetapi tidak mencabut, layaknya undang-undang partai politik yang sebelumnya yang diatur di dalam UU No. 2 Tahun 2008. Untuk sengketa di lembaga peradilan, sengketa diajukan ke pengadilan negeri, dan hanya dapat dilakukan kasasi ke MA.

5. Catatan Terhadap Perkembangan Pengaturan Penyelesaian Sengketa Kepengurusan Partai Politik dari 1999-2011

Jika dilihat perjalanannya, proses pembentukan peraturan perundang-undangan tentang partai politik, khusus untuk pengaturan perselisihan internal partai politik menunjukkan kemajuan. Jika dilihat dari masa transisi dari era orde baru menuju ke era reformasi, politik hukum pembentuk undang-undang memikirkan, bagaimana kemudian kebutuhan akan pengaturan terkait dengan sengketa kepengurusan partai politik. Dalam konsep hukum responsif, yang kemudian menjadi sangat penting, di dalam

kebutuhan hukum ditengah masyarakat, hal ini terlihat dari apa yang dibuat oleh para pembentuk undang-undang di Indonesia.

Meskipun tidak secara langsung, proses pengaturan kebutuhan akan pengaturan perselisihan internal partai politik, para pembentuk undang-undang telah memperlihatkan apa yang disebut dengan, penyatuan otoritas hukum dan kemauan politik mereka dalam membentuk suatu undang-undang. Karena, pergolakan yang di era transisi, sangat mungkin akan membuat orang-orang yang punya otoritas kala itu, membuat pengaturan yang menguntungkan mereka saja. Tetapi memang, para pembentuk undang-undang Kita tidak melakukan itu.

Kemudian, jika dilihat dari teoritik, pengaturan proses penyelesaian perselisihan internal partai politik juga merupakan system pengaturan norma yang dinamis.¹⁵ Ini terbukti, jika dilihat dari mulai UU No. 2 Tahun 1999, tidak mengatur sama sekali perselisihan internal partai politik. Kemudian di UU No. 31 Tahun 2002 sudah mulai diatur. Setelah UU No. 31 Tahun 2002, mulai ada pengaturan terkait dengan penyelesaian perselisihan partai politik. Begitu juga kemudian di UU No. 2 Tahun 2008 dan di dalam UU No. 2 Tahun 2011, pengaturan ini semakin disempurnakan. Hal ini lah kemudian yang mempertontonkan bahwa terjadi pembuatan norma yang dinamis dari para pembentuk undang-undang. Dalam hal ini terkait dengan penyelesaian perselisihan internal partai politik.

Selain itu, keberadaan pengaturan terkait dengan perselisihan internal partai politik, juga bisa disebut politik hukum untuk menjadikan hukum

sebagai teknik sosial. Motivasinya mungkin bersifat langsung atau tidak langsung. Tata aturan dapat memberikan keuntungan tertentu untuk ketidakpatuhan, dan atau menjanjikan keuntungan atau ketakutan akan diperlakukan secara merugikan sebagai motif tindakan.

Hal ini, jika dikaitkan dengan pengaturan tentang perselisihan internal partai politik, maka sangat mungkin internal partai politik akan dirugikan dengan adanya mekanisme hukum untuk penyelesaian perselisihan. Namun, untuk suatu kepastian hukum dan ketaatan, ini kemudian dibuat dan diatur. Padahal, pada pembentuk undang-undang, notabene juga adalah dari partai politik.

Senada dengan itu, era orde baru yang baru saja selesai dan digantikan dengan era reformasi yang menghendaki kehidupan kenegaraan yang jauh lebih demokratis juga kemudian memberikan sinyal yang baik terhadap perkembangan sipil. Catatan Stephen Holmes misalnya mengatakan bahwa dalam masa transisi beberapa petugas yang identik dengan militer dan jauh dari demokratis, telah bersedia melepaskan kekuasaan dengan cara yang damai, dan memberikannya kepada pemerintah sipil.

Hal inilah kemudian yang sebetulnya bisa ditarik ke kondisi Indonesia. Dimana militerisme yang sangat berkuasa selama 32 tahun, kemudian bergeser ke reposisi masyarakat sipil, dengan cara-cara penyelesaian kenegaraan yang jauh lebih demokratis dan teratur.

Kemudian, aspek lain yang juga mesti dilihat adalah, munculnya kesadaran akan hak asasi manusia pascareformasi bergulir. Sejalan dengan

itu, pembentukan partai politik adalah salah satu bentuk penghargaan terhadap hak asasi manusia dalam sipil dan politik. Hal ini ditegaskan pula bahwa penghormatan, penegakan, dan penyebarluasan HAM oleh masyarakat dilaksanakan melalui gerakan kemasyarakatan atas dasar kesadaran dan tanggungjawab sebagai warga negara dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Berdasarkan dari uraian diataslah kemudian, mutu hukum sangat penting, karena ia harus mengatur dan sekaligus mengarahkan banyak hal yang dianggap “minus”. Kapabilitasnya juga harus terjamin, karena ia harus mampu menggerakkan perubahan yang awalnya “minus” menjadi “plus.

Oleh sebab itu, proses pembentukan hukum terkait dengan penyelesaian perselisihan internal partai politik, adalah upaya untuk menyelesaikan hal yang minus menjadi plus. Sebagaimana disinggung pada bagian awal, bahwa ketiadaan pengaturan perselisihan internal partai politik telah membuat partai politik gaduh, dan berujung pada kekerasan dan penganiayaan. Padahal ini hal mestinya jauh dari kehidupan partai politik yang demokratis dan damai.

BAB III

POLITIK HUKUM PEMILIHAN KETUA UMUM PARTAI POLITIK DALAM SISTEM KETATANEGARAAN (ANALISIS KONFLIK DUALISME PARTAI GOLKAR DAN PPP)

A. Penerapan Prinsip Demokratis dalam Suksesi Pemilihan Ketua Umum Partai Golkar dan PPP Perkembangan Partai Golongan Karya (Golkar)

1. Partai Golkar

a. Prinsip Demokratis Dalam AD/ART

Penjelasan Pembukaan AD/ART Partai Golkar menyatakan Kemerdekaan Indonesia yang diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945 adalah berkat rahmat Tuhan YME dan bersumber dari amanat rakyat dan didorong keinginan luhur untuk mencapai cita-cita bangsa Indonesia yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, dan memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.⁶⁹

Cita-cita kemerdekaan tersebut hanya dapat dicapai dengan mempertahankan persatuan dan kesatuan bangsa, membangun segala kehidupan secara seimbang baik lahir dan batin dengan landasan Pancasila. Selanjutnya kehidupan bangsa yang lebih maju, modern, dan mandiri menuntut pembaharuan yang terus menerus melalui usaha-usaha yang disesuaikan dengan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi serta tuntutan

⁶⁹ AD/ART Partai Golkar Tahun 2009

zaman dengan tetap memelihara nilai-nilai luhur dan kepribadian bangsa Indonesia.

Sadar akan perlu adanya kekuatan yang tangguh sehingga mampu mewujudkan cita-cita kemerdekaan tersebut, masyarakat karya dan kekaryaannya yang pada hakikatnya adalah masyarakat yang berisi kegiatan kodrati manusia, tumbuh dan berkembang sebagai kekuatan politik, dan bertekad bulat hendak mengisi kemerdekaan dengan berusaha mempercepat peningkatan kesejahteraan rakyat lahir dan batin, memelihara budi dan pekerti luhur, meningkatkan kecerdasan rakyat, menegakkan demokrasi, dan mewujudkan keadilan sosial, dengan terjaminnya kehidupan kepribadian bangsa Indonesia terutama dalam memelihara dan menjaga keutuhan, kesatuan bangsa sepanjang masa, memelihara kerukunan suku, agama, ras, dan pergaulan antar golongan yang hidup di Indonesia dalam rangka perwujudan dan pelaksanaan wawasan nusantara.

Pertumbuhan dan perkembangan masyarakat karya dan kekaryaannya sesungguhnya sudah ada dan lahir dalam suasana yang bersamaan dengan Proklamasi 17 Agustus 1945, namun akibat perkembangan kehidupan sosial politik di Indonesia, masyarakat karya dan kekaryaannya belum sempat menghimpun dan mengorganisir diri dalam satu wadah yang merupakan sarana untuk mengabdikan karya dan kekaryaannya guna pembangunan rakyat, bangsa, dan negara Republik Indonesia. Oleh karena itu tanggal 20 Oktober

1964⁷⁰ masyarakat karya dan kekaryaannya menghimpun diri dalam wadah organisasi politik yang bernama Sekretariat Bersama Golongan Karya.

Dengan terjadinya penyelewengan terhadap cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945 dan UUD 1945 maka lahirlah tatanan baru yang menghendaki agar seluruh tatanan kehidupan bangsa dan negara Republik Indonesia diletakkan dan dilandaskan pada kemurnian pelaksanaan Pancasila dan UUD 1945. Dengan demikian hakikat tatanan baru adalah sikap mental yang menuntut pembaharuan dan pembangunan yang terus menerus dalam rangka melaksanakan Pancasila dan UUD 1945. Selanjutnya dalam rangka mengemban hakikat tatanan baru tersebut maka masyarakat karya dan kekaryaannya yang berhimpun dalam organisasi Sekretariat Bersama Golongan Karya memantapkan diri dalam wadah organisasi kekuatan sosial politik yang bernama Golongan Karya.

Pada 20 Oktober 1964, lahirlah Sekretariat Bersama Golongan Karya (Sekber Golkar) yang dimotori oleh organisasi fungsional yang didirikan militer yakni Sentral Organisasi Karyawan Swadiri Indonesia (SOKSI).⁷¹

Reformasi kehidupan kebangsaan dan kenegaraan melahirkan arus demokratisasi, seperti kebebasan menyatakan pendapat, kebebasan politik, termasuk kebebasan mendirikan partai politik, keterbukaan informasi, serta penegakkan supremasi hukum dan penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia. Bersamaan dengan itu cita-cita reformasi juga menghendaki penataan kembali fungsi-fungsi institusi negara maupun masyarakat agar

⁷⁰ Dewi Ambar Sari dan Lazuardi Sage, *Op. Cit.*, hlm. 54.

⁷¹ Andi Harianto Sinulingga, *Pecah Belah Partai Golkar; Dinamika Konflik Golkar Pasca Orde Baru*, Bekasi, PT. Penjuru Ilmu Sejati, 2015, hlm. 26.

dapat melaksanakan perannya secara optimal, dengan menempatkan kedaulatan benar-benar di tangan rakyat. Kondisi sosial politik tersebut telah mengakibatkan perubahan mendasar terhadap sistem politik dan kepartaian di Indonesia.

Dilandasi oleh semangat reformasi tersebut, Golongan Karya melakukan perubahan paradigma serta menegaskan dirinya sebagai partai politik pada Rapat Pimpinan Paripurna Golongan Karya tanggal 19 Oktober 1998 dan di deklarasikan di Jakarta pada tanggal 7 Maret 1999, dengan nama Partai Golongan Karya. Dengan perubahan tersebut, Partai Golongan Karya sepenuhnya mengemban hakikat partai politik sebagai pilar demokrasi dan kekuatan politik rakyat untuk memperjuangkan cita-cita dan aspirasinya secara mandiri, bebas, dan demokratis.

Partai Golongan Karya adalah pengemban hakikat tatanan baru, yang dijiwai semangat pembaharuan, budi pekerti luhur, akhlak mulia dan moral, serta semangat pembangunan terus menerus dalam meningkatkan karya dan kerakyatan di segala bidang kehidupan untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Mengingat semangat cita dan citra pembaharuan belum sepenuhnya dapat diwujudkan, mendorong timbulnya tuntunan agar pembaharuan dilaksanakan dengan mengembangkan reformasi di segala bidang.

Seleksi pemimpin partai merupakan salah satu keputusan penting yang dibuat partai politik. Karena pemimpin partai diasumsikan memiliki kekuasaan yang besar dalam pembuatan berbagai keputusan internal partai.

Pemimpin partai merupakan yang berada pada posisi strategis yang bias mendefinisikan kebijakan partai dan mempromosikan isu-isu baru yang bisa menjadi agenda partai. Pemimpin partai adalah kordinator kegiatan partai bisa mengawasi tindakan para menteri dan anggota parlemen yang berasal dari partainya dan memastikan semua anggotanya ematuhi garis partai. Pendeknya, pemimpin partai menjadi *focal point* dari partai politik. Karena posisi penting yang seperti itu, partai politik sulit untuk tidak memberi perhatian lebih setiap kali akan melakukan pemilihan ketuanya.

Pemilihan pemimpin partai merupakan salah satu bentuk dari demokrasi internal partai. Umumnya, partai di Indonesia melewati proses pemilihan pemimpinnya dengan cara menggelar kongres, musyawarah nasional, atau mukhtamar, yang dilaksanakan pada periode tertentu sesuai dengan kebutuhan internal partai politik. Mengingat partai bukan sebagai entitas monolitik yang didalamnya meniscayakan adanya silang pendapat, maka untuk membedakan figur yang mudah dipercaya memimpin partai tidaklah mudah. Sebagian partai melewatkannya dengan sebuah kompetisi internal yang tidak jarang melahirkan kegaduhan dan menyisakan petentangan yang rumit.⁷²

Setiap partai politik memiliki agenda periodik dalam hal memilih atau melakukan pergantian pemimpin. Proses yang biasa mereka namakan kongres, muktamar, atau musyawarah nasional (munas) tersebut digelar dengan prosesi yang biasanya mengundang publikasi besar di media massa.

⁷² Ridho Irmawan Hanafi *Demokrasi Internal Partai: Ketika Partai Memilih Pemimpinnya*, Makalah KNHTN III Tahun 2016. hlm. 1

Karena pada momentum ini partai melaksanakan kerja politik rutin yang di dalamnya terdiri atas sejumlah agenda di antaranya, memilih pemimpin partai, menilai laporan pertanggungjawaban dewan pimpinan pusat partai, pembaruan atau revisi peraturan internal partai (AD/ART), penetapan keputusan-keputusan penting partai, perumusan program dan platform partai, dan lainnya. Namun, di antara sederet agenda tersebut yang sering mendapat perhatian lebih baik dari internal maupun eksternal adalah mengenai suksesi kepemimpinan partai.

Sedangkan Partai Golkar telah mengatur prasyarat bakal calon ketua umum partai berdasarkan ketentuan petunjuk pelaksanaan munas diantaranya didukung 30% pemegang hak suara, berpendidikan minimal S1, kader aktif Partai Golkar sekurang-kurangnya minimal 5 tahun mengikuti pendidikan dan latihan kader Partai Golkar, memiliki prestasi, dedikasi, disiplin, loyalitas, tidak pernah terlibat G/30SPKI dan bersedia meluangkan waktu serta sanggup bekerjasama secara kolektif dalam partai.⁷³

Indikator di atas merupakan faktor yang harus dipenuhi oleh masing-masing bakal calon yang akan ikut serta dalam kontestasi pemilihan ketua umum Partai Golkar yang diselenggarakan dalam periode lima tahun-an sebagai wujud menciptakan pemimpin partai yang ideal untuk dapat mewujudkan cita-cita partai dalam menumbuhkan demokrasi yang berkualitas dan berintegritas.

⁷³ Petunjuk Pelaksanaan Dewan Pimpinan Pusat Partai Golongan Karya Nomor : Juklak 3/DPP/Golkar/XI/2015, hlm. 5.

Sehingga dapat ditarik kesimpulan bahwa AD/ART merupakan *Rule Of Game* (aturan main) yang menjadi landasan pokok serta acuan dalam proses penentuan ketua umum partai yang mengacu pada aturan hukum (UU Parpol) yang menjadi landasan serta isi dari AD/ART itu sendiri. Oleh karena itu, poin yang dituangkan kedalam AD/ART semestinya dilaksanakan dengan secara prinsip kolektif kolegial. Dengan demikian, dapat diwujudkan bahwa proses serta pelaksanaan demokratisasi itu dapat dilaksanakan sebagai wujud upaya menciptakan kondusifitas demokrasi internal partai.

b. Penerapan Prinsip Demokratis Partai Golkar

Menurut William P. Cross dalam *Party Leadership Selection and Intra-Party Democracy* (2013), menelaah demokrasi internal partai berarti berfokus pada bagaimana distribusi internal kekuasaan dalam sebuah partai politik. Fokus akan distribusi internal ini dikarenakan munculnya sejumlah kritik yang ditujukan kepada partai politik akan pengelolaannya yang hirarkis. Pengelolaan partai menyempit ke seorang pemimpin tunggal dan distribusi pengaruhnya hanya bisa dinikmati oleh beberapa kalangan, dan hanya sedikit wewenang yang bisa dibagi di antara aktivis partai. Hal yang kemudian mendorong agar partai politik melakukan upaya reformasi struktur dan praktik internal partai untuk membuka keterlibatan anggota dalam pilihan calon untuk jabatan publik, menyeleksi pemimpin partai, serta merumuskan atau mendefinisikan kebijakan partai.

Partai mengenai nilai-nilai demokratis yang mendasar, seperti pluralisme, toleransi, mengikutsertakan semua pihak (inklusivisme),

kesetaraan gender, dan akuntabilitas. Juga adanya keberadaan mekanisme internal untuk menyelesaikan konflik secara demokratis dan potensi konflik. Di sini menjadi sangat penting penerapan secara tepat anggaran dasar serta keputusan-keputusan partai yang secara demokratis diterima. Juga partai menyelenggarakan pemilihan internal partai secara berkala dan cermat, serta adanya prosedur seleksi terbuka bagi para pejabat partai dan calon bagi jabatan publik yang dipilih.

Ketika partai melaksanakan proses seleksi kepemimpinan di internal partai dengan demikian mengkondisikan partai sedang berada dalam tantangan dan ujian apakah demokrasi internal dapat berjalan. Derajat inklusifitas pemilihan setidaknya digambarkan secara kontinue bahwa pada satu titik ditempati oleh sekelompok kecil elite atau penguasa partai, sementara di titik lain adalah para pendukung partai yang akan membuat pilihan dalam pemilihan umum. Bisa diartikan bahwa sekelompok elite atau penguasa partai tersebut yang bisa membuat keputusan atau menentukan kebijakan partai. Sementara para anggota partai tidak cukup memiliki peran dalam proses pengambilan keputusan, melainkan hanya berperan sebagai pemilih dalam pemilihan umum. Peran anggota partai di sini dapat dikatakan terbatas, padahal dalam keanggotaan memegang peran kunci untuk melakukan pengawasan dan keseimbangan di partai.

Sekelompok kecil penguasa partai itulah yang seringkali menentukan proses seleksi kepemimpinan partai. Sehingga sering terlihat bahwa hanya kandidat tertentu yang terlibat dalam kompetisi internal di sejumlah partai.

Selain aspek itu, ketergantungan pada figur juga masih mewarnai banyak partai. Memilih figur yang sama dalam beberapa periode kepemimpinan memperlihatkan betapa partai kemudian menjadi identik dengan figur yang bersangkutan. Akibatnya, partai akan berhadapan dengan tantangan apakah tetap meletakkan figur kuat sebagai faktor penentu dalam masa depan berikutnya atau mengarahkan partai pada proses institusionalisasi, di mana figur bukan menjadi satu-satunya poros sentralnya. Semestinya, partai yang terlembagakan dengan baik meminjam Mainwaring dan Scully, salah satunya adalah organisasi kepartaian tidak menjadi subordinasi dari kepentingan pemimpinnya.

Ketika partai masih terus bergantung pada figur tertentu tantangan lainnya adalah pada proses regenerasi dan kaderisasi kepemimpinan. Karena dalam batas-batas tertentu pengaruh figur tidak akan bisa bertahan lama. Sebagaimana dicatat Akbar Tanjung dalam disertasinya, Golkar melepaskan diri dari figur Soeharto dengan menghapuskan struktu Dewan Pembina dalam Munaslub 1998.⁷⁴

Partai yang tetap menginginkan eksistensinya bisa bersaing dengan lainnya perlu melihat regenerasi dan kaderisasi sebagai hal yang mendesak dilakukan. Dalam hal ini, yang dilakukan partai adalah lebih memperluas kesempatan bagi para kadernya untuk tampil dalam ajang kompetisi internal mereka. Bukan sebaliknya, partai menutup kesempatan mereka untuk bersaing. Kader yang dinilai potensial bisa mendapat ruang lebih dalam

⁷⁴ Andi Harianto Sinulingga, *Op Cit.*, hlm. 30

beraktualisasi. Jika ruang ini tidak dibuka, apa yang terjadi adalah kaderisasi di pucuk utama pimpinan partai politik berjalan lamban, sehingga membuat sejumlah partai dipimpin tokoh senior dan sebagian dari ketua umum partai itu telah berkali-kali memimpin partainya.

Perluasan partisipasi akan demokrasi internal partai tersebut juga sebagai upaya untuk meminimalisir adanya potensi konflik yang bisa mengganggu soliditas partai. Bukan tidak mungkin ketidakcukupan ruang kompetisi maupun prosesnya yang dinilai tidak demokratis akan menimbulkan benih konflik di antara kader partai. Konflik bisa berujung pada keluarnya mereka dari keanggotaan partai atau bisa mendirikan partai baru yang bisa menampung aspirasi politiknya. Saat ini terjadi, partai akan bisa mengalami kerugian karena mereka tidak saja akan kehilangan sejumlah kader, namun lebih jauh partai akan mengurangi potensi perolehan suara dalam pemilihan umum. Di sinilah tantangan partai tidak saja dalam proses seleksi pemimpinnya namun juga bagaimana mengelola persaingan pasca pemilihan, sehingga tidak merugikan internal partai.

Sementara *Netherlands Institute for Multiparty Democracy* (NIMD) menjelaskan setidaknya ada beberapa hal yang perlu dilakukan partai politik dalam melaksanakan demokrasi internal di antaranya, menyatakan secara eksplisit dalam anggaran dasar partai mengenai nilai-nilai demokratis yang mendasar, seperti pluralisme, toleransi, mengikutsertakan semua pihak (inklusivisme), kesetaraan gender, dan akuntabilitas. Juga adanya keberadaan mekanisme internal untuk menyelesaikan konflik secara demokratis dan

potensi konflik. Di sini menjadi sangat penting penerapan secara tepat anggaran dasar serta keputusan-keputusan partai yang secara demokratis diterima. Juga partai menyelenggarakan pemilihan internal partai secara berkala dan cermat, serta adanya prosedur seleksi terbuka bagi para pejabat partai dan calon bagi jabatan publik yang dipilih.

Dalam hal seleksi kandidat, studi Hazan dan Rahat menjelaskan bahwa terdapat beberapa metode: selektorat (*Selectorat*), pencalonan (*Candidacy*), desentralisasi (*Decentralization*), dan voting versus penunjukan (*Voting vs Appointment*). Selektorat merupakan badan yang menyeleksi kandidat atau penyeleksi mereka yang akan maju sebagai kandidat. Pencalonan, terkait dengan siapa yang dapat menampilkan dirinya sebagai kandidat. Desentralisasi, berarti kontrol atas seleksi kandidat beralih dari nasional ke lokal. Desentralisasi memastikan representasi dari daerah atau lokal. Sementara voting versus penunjukkan, terkait dengan prosedur pemungutan suara dalam memilih kandidat. Ketika selektorat adalah pemimpin partai tunggal maka merujuk sistem penunjukan, sementara jika lebih dari satu orang bisa sistem penunjukan atau voting.

Demokratisasi tergantung pada perkembangan spontan dua hubungan yang berbeda: 1). Representasi para warga negara oleh para pimpinan terpilih, suatu hubungan yang ditandai oleh dialog dan pertanggungjawaban; 2).

Toleransi, tawar-menawar dan kompromi dikalangan kelompok-kelompok politik yang bersaing.⁷⁵

Demokrasi adalah terjaminnya mekanisme pelaksanaan pemerintahan yang sehat dan bersih sebagai wujud penyeimbang sistem ketatanegaraan. Lebih jelas disampaikan oleh Hendri B. Mayo dalam bukunya “*Democracation to Democratic Theory*” memberi definisi demokrasi sebagai sistem politik sebagai sistem politik yang demokratis ialah dimana kebijaksanaan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik”.

Indikator demokratis itu terlihat dari partisipatif kader partai dalam menentukan ketua umum partainya. Menyatakan bahwa demokrasi didasari oleh beberapa nilai, yakni : Menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara melembaga (*institutionalized peaceful settlement of conflict*); Menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah (*peaceful change in a change society*); Penyelenggarakan pergantian pimpinan secara teratur (*orderly succession of rulers*); Membatasi pemakaian kekerasan sampai minimum (*minimum of coercion*); Mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman (*diversity*) dalam masyarakat yang tercermin dalam keanekaragaman pendapat, kepentingan, serta tingkah laku; Menjamin tegaknya keadilan.

⁷⁵ Ichlasul Amal, *Teori-teori Mutakhir Partai Politik*, Tiara Kencana Yogya, Cetakan ke-II, Yogyakarta, 1996.hlm 87

Dinamika politik di internal Golkar semakin meruncing yang berdampak pada terjadinya konflik di internal partai. Ujungnya munas Golkar pun pecah. Hasil Munas ini kemudian mendapat reaksi cukup keras oleh presidium penyelamat partai Golkar dengan menggelar Munas IX Partai Golkar di Hotel Mercure Ancol, Jakarta pada 6 Desember 2014.⁷⁶

Munas ini pun memilih Agung Laksono menjadi Ketua Umum. Sementara Aburizal Bakrie mendaftarkan kepengurusan Partai Golkar versi Munas Nusa Dua Bali ke Menkumham. Namun pada 5 Desember 2014, Golkar Kubu Agung Laksono mengajukan gugatan ke Pengadilan Negeri Jakarta Pusat. Kubu Aburizal menilai Agung mengingkari kesepakatan untuk bermusyawarah.

Golkar Kubu Munas Bali, menunjuk Akbar Tanjung sebagai mediator untuk mengupayakan perdamaian antara dua kubu. Namun, sebelum gugatan kubu Agung selesai, pada Januari 2015 Golkar kubu Aburizal Bakrie mengajukan gugatan ke Pengadilan Negeri Jakarta Barat. Upaya islah pun gagal dilakukan karena kedua kubu sudah membawa konflik ini ke pengadilan.

Dualisme Golkar membuat arah kebijakan partai ini juga bersayap. Pada 8 Januari 2015, kepengurusan DPP partai Golkar versi Munas IX Bali yang dipimpin Agung Laksono mendukung pemerintahan, padahal kubu Aburizal Bakrie cenderung berada di posisi di luar pemerintah bersama

⁷⁶ <http://news.liputan6.com/read/2363169/dpd-golkar-versi-munas-ancol-masih-ngotot-ingin-munas>. Diakses pada 01/12/2017. Pukul 20:20 WIB.

koalisi merah putih, koalisi yang sebelumnya mendukung pasangan Prabowo-Hatta di Pemilihan Presiden 2014.⁷⁷

Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta mengabulkan gugatan DPP Partai Golkar Kubu Aburizal Bakrie. SK Menkumham yang mengesahkan DPP Golkar Kubu Agung Laksono dibatalkan. Namun, kubu Agung tetap melawan dengan mengajukan banding atas putusan PTUN Jakarta tersebut ke PTTUN Jakarta hasilnya, pada 10 Juli 2015, PTTUN memutuskan menerima banding Menteri Hukum dan HAM serta pengurus Golkar versi munas Ancol dan membatalkan putusan PTUN Jakarta yang menunda pengesahan kepengurusan Golkar versi Munas Ancol.

Pengurus Golkar versi Munas Bali tidak tinggal diam. Golkar kubu Aburizal Bakrie ini kemudian menggugat kasasi putusan PTTUN Jakarta ke MA. Pada 20 Oktober 2015, MA membatalkan putusan PTTUN dan menguatkan putusan PTUN yang membatalkan SK Menkumham. Dengan putusan MA ini, kedua kubu kemudian cenderung untuk melakukan rekonsiliasi.

Menkumham mencabut dan membatalkan SK Menkumham yang mengesahkan DPP Partai Golkar versi Munas Ancol di bawah kepemimpinan Agung Laksono. Meskipun demikian, Menkumham tidak serta merta mengesahkan kepengurusan DPP Partai Golkar pimpinan Aburizal Bakrie hasil Munas Bali. Menkumham mengembalikan kepengurusan Golkar hasil Munas Riau 2009, namun kepengurusan ini hanya berlaku sampai 31

⁷⁷ Litbang Kompas., *Op. Cit.*, hlm. 123

Desember 2015.⁷⁸ Pasca pencabutan SK kepengurusan Golkar hasil Munas Ancol ini, praktis belum ada kepengurusan Golkar yang disahkan oleh Menkumham. Wacana digelarnya Munas rekonsiliasi pada 2016 menjadi salah satu solusi yang dimunculkan untuk mengatasi problem kepengurusan di Golkar.

Pada 15 Januari 2016, Mahkamah Partai Golkar memutuskan membentuk tim transisi untuk menyelesaikan konflik internal partai Golkar. Tim dipimpin Yusuf Kalla, Wakil Presiden RI, yang pernah menjadi ketua umum DPP Partai Golkar. Salah satu agenda tim transisi ini adalah menyiapkan pelaksanaan Munas sebagai satu-satunya jalan untuk menyelesaikan perpecahan di tubuh partai Golkar.

Partai Golkar dikedua partai tersebut telah terjadi sebuah konflik di dalam keorganisasiannya. Dengan gambaran yang terjadi Partai Golkar menunjukkan bahwa belum terlaksananya sistem kepartaian yang harmonis. Hal ini dilihat dari fakta yang terjadi melalui putusan PTUN dan adanya dualisme SK yang diterbitkan oleh Menkumham. Hal ini menunjukkan terjadinya inkonstitusionalisme yang dibuat oleh ketua umum partai *incumben*. Prosedural yang dibuat justru tidak menghimpun hak-hak dan kewajiban anggotanya. Ini dapat dilihat dari perpecahan Golkar yang terjadi pasca penetapan suara antara Agung Laksono dan Aburizal Bakrie. Suara yang dimaksud adalah keberpihakan Golkar terhadap calon Presiden pada tahun 2014 dimana kubu Agung Laksono menyatakan dukungannya kepada

⁷⁸ *Loc. Cit.*, hlm. 123

Joko Widodo dan Jusuf Kalla sedangkan Aburizal Bakrie menyatakan sikapnya mendukung Prabowo Subianto dan Hatta Rajasa.

Dari organisasi diatas, memiliki peran dalam suksesi pemilihan ketua umum partai Golkar dengan kata lain bahwa berhasil atau suksesnya pemilihan ketua umum partai ditentukan oleh suara organisasi-organisasi yang telah diatur dalam AD/ART. Bahwa konflik yang terjadi di dalam partai Golkar tidak mencerminkan sikap demokratis akibat kelompok-kelompok di dalam kepengurusan partai Golkar merasa tidak terakomodasi baik dari kepanitiaan atau kepengurusan. Sehingga dengan demikian terjadi dualism kepengurusan partai Golkar yang mengakibatkan Golkar terpecah. Hal ini tentu telah menciderai semangat demokrasi yang menjunjung tinggi dalam Negara hukum.

Sarana suksesi politik, yaitu proses dimana seseorang memperoleh pandangan, orientasi, dan nilai-nilai dari masyarakat dimana ia berada. Proses tersebut juga mencakup proses dimana masyarakat mewariskan norma-norma dan nilai-nilai dari satu generasi ke generasi berikutnya

Penjelasan diatas telah menggambarkan partai Golkar tidak mampu menciptakan iklim kondusif yang demokratis dalam menentukan pimpinan ketua umumnya. Hal itu dapat dilihat bahwa kubu Aburizal Bakrie dan Agung Laksono tidak mampu melaksanakan amanat dari undang-undang partai politik. Karena, masing-masing pihak menganggap kepengurusannya adalah yang paling benar. Sehingga menyebabkan timbulnya konflik internal yang berujung Golkar tidak memiliki kepengurusan yang abash dikarenakan

masing-masing pihak telah membuat SK kepengurusan yang berindikasi menimbulkan inkonstitusional. Kemudian proses penyelesaian di lingkup Mahkamah Partai justru menuai polemik yang berkepanjangan akibat dari tidak ditempuhnya upaya hukum yang sesuai menurut undang-undang partai politik.

Didalam demokrasi, pencapaian politik harus di wadahi oleh sebuah organisasi yaitu partai politik. Hal itu dituangkan di dalam sebuah produk legislasi nasional yaitu undang-undang partai dan lebih lanjut diatur melalui aturan internal yaitu AD/ART. Sehingga dengan demikian bahwa kubu Agung Laksono dan kubu Aburizal Bakrie telah melanggar konsep dasar demokrasi sehingga menimbulkan sikap yang tidak demokratis di dalam pengambilan keputusan dan penyelesaian konflik internal partai.

Sementara itu, menurut Surya Paloh selaku mantan politisi senior Golkar yang menarik, Surya ketika itu sebenarnya dekat dengan lingkaran kekuasaan. Sejak 1979 ia adalah ketua Forum Komunikasi Putra-Putri Purnawirawan TNI/Polri (FKPPI) dan pada 1984 menjadi Ketua DPP Angkatan Muda Pembaharuan Indonesia (AMPI). Ia juga anggota MPR selama 15 tahun (1972-1987), selain menjadi salah satu ketua Himpunan Pengusaha Muda Indonesia (HIPMI). Karena itu perlawanannya terhadap kesewenangan-wenangan rezim dipandang sebagai kemandiriannya.

Seiring perjalanan waktu, “Masa Pemerintahan” Jusuf Kalla di Golkar berakhir pada tahun 2009. Patai Golkar pun menggelar Munas VIII pada 5-8 Oktober 2009 di Pekanbaru, Riau. Pada munas yang berlangsung demokratis tersebut, Aburizal Bakrie (ARB) terpilih menjadi Ketua Umum DPP Partai

Golkar periode 2009-2015. Dengan berbekal 297 suara, Aburizal Bakrie mengalahkan Surya Paloh, Ketua Dewan Penasehat Partai Golkar (2004-2009) yang mendapat dukungan 204 Suara.⁷⁹

Usai kalah dalam Munas VIII, Surya Paloh membentuk ormas Nasional Demokrat (Nasdem) pada 1 Februari 2010. Ormas Nasdem kemudian pada 26 Juli 2011 di deklarasikan menjadi Parpol. Kelahiran Nasdem tidak terlepas dari tidak diakomodirnya Surya Paloh dari kelompok Aburizal Bakrie. Situasi kebatinan kemunculan Partai Nasdem ini mirip dengan kemunculan PKP setelah Munaslub 1998⁸⁰

Mimpi politiknya pun tak berhenti. Dia sempat bertarung untuk menjadi Ketua Umum Golkar pada 2009, walau terpaksa menyerah dari Aburizal Bakrie. Ia kemudian keluar dari partai beringin itu, dengan alasan tidak ada tempat untuk pikiran-pikiran besar ini.

Melalui organisasi parpol lah dewasa ini sebagai satu-satunya wadah dan instrumen kontrol yang dapat memasuki seluruh relung terdalam pemerintahan hingga penentuan kebijakan. Bahkan sebuah pemerintahan dalam sistem demokrasi dapat dibentuk hanya oleh parpol yang berhasil mendapat wakil dalam pemilu. Oleh karena itu, parpol harus dipelihara, dipertahankan, ditingkatkan fungsi, eksistensi dan konsistensi peran dan fungsinya dalam kehidupan bernegara.

⁷⁹ *Op Cit.*, hlm. 104

⁸⁰ *Ibid.*, hlm. 107

2. Partai Persatuan Pembangunan (PPP)

a. Prinsip Demokratis Dalam AD/ART

Prinsip AD/ART Partai PPP dapat dilihat dari hasil Muktamar VIII Partai Persatuan Pembangunan. Khususnya, anggaran dasar partai persatuan pembangunan hasil Muktamar VIII Surabaya, 15-17 Oktober 2014.

Yang bisa dicatat di sini adalah demokrasi internal partai menggambarkan berbagai metode musyawarah dan mekanisme pengambilan keputusan internal. Terdapat keragaman dan tidak ada satu rangkaian praktik yang dianggap paling tepat dan cocok bisa diterapkan partai. Apakah penekanannya terkait partisipasi, inklusivitas, sentralisasi, akuntabilitas atau hanya pada hasil. Beberapa prosedur yang dianggap baik bisa cocok untuk beberapa keadaan tetapi tidak untuk keadaan lainnya. Antara metode seleksi kandidat pemimpin dan tipe partai politik juga bisa berpengaruh. Seperti dijelaskan dalam studi Marco Lisi, Andre' Freire, dan Oscar Barbera, yang memperlihatkan kaitan antara perbedaan ideologi, organisasi, dan metode seleksi kepemimpinan partai. Selain juga perbedaan tersebut ikut disebabkan atau dibentuk oleh sistem politik negara bersangkutan dan waktu.

Setiap partai politik memiliki agenda periodik dalam hal memilih atau melakukan pergantian pemimpin. Proses yang biasa mereka namakan kongres, muktamar, atau musyawarah nasional (munas) tersebut digelar dengan prosesi yang biasanya mengundang publikasi besar di media massa. Karena pada momentum ini partai melaksanakan kerja politik rutin yang di dalamnya terdiri atas sejumlah agenda di antaranya, memilih pemimpin

partai, menilai laporan pertanggungjawaban dewan pimpinan pusat partai, pembaruan atau revisi peraturan internal partai (AD/ART), penetapan keputusan-keputusan penting partai, perumusan program dan platform partai,⁸¹ dan lainnya. Namun, di antara sederet agenda tersebut yang sering mendapat perhatian lebih baik dari internal maupun eksternal adalah mengenai suksesi kepemimpinan partai.

Agenda lainnya bukan berarti tidak penting atau sekadar sebagai pelengkap seremoni. Hanya saja, agenda memilih pemimpin memang dilihat lebih karena posisi politik sosok yang memegang kendali kuasa tertinggi partai. Karena jika dilihat sejauh ini, apa yang berlangsung dalam kehidupan partai politik khususnya setelah konsolidasi partai dilakukan melalui berbagai ajang rutin tersebut lebih banyak menunjukkan betapa menonjolnya kekuatan sosok kepemimpinan dalam tubuh partai. Dalam rangka itu, ajang politik yang dianggap sebagai forum tertinggi partai tersebut tidak saja sebagai kesempatan bagi partai politik untuk mendapatkan pemimpin yang diinginkan, melainkan juga sebagai momentum pertarungan bagi partai ke depan. Karena dengan hadirnya pemimpin akan menentukan masa depan partai, terutama dalam pemilihan umum, setidaknya untuk periode yang ditentukan.

Diluar itu, forum tertinggi merupakan kesempatan yang bisa digunakan partai untuk memberi peluang bagi kader-kader terbaik partai untuk maju berkompetisi memperebutkan kursi pemimpin partai. Meskipun

⁸¹ Arief T. Surowidjojo, *Dialektika Hukum & Demokrasi Dalam Genggaman Kekuasaan*, Hukum Online, Jakarta, 2015, hlm. 143.

dalam perjalanannya pada sebagian partai proses seperti itu tidak mudah, namun partai menjadikannya sebagai upaya memperlihatkan bahwa partai bukan menjadi milik kelompok tertentu. Forum juga bisa digunakan sebagai ajang partai melakukan konsolidasi dengan melibatkan sebagian besar kader yang duduk di pengurusan partai untuk membahas sejumlah agenda politik partai. Dengan demikian, forum tersebut sebenarnya juga menjadi ajang menunjukkan bagaimana proses berjalannya demokrasi internal di partai, apakah sudah sesuai dengan mekanisme yang disepakati bersama atau sebaliknya, terutama pada agenda seleksi kepemimpinan partai.

Hal ini diatur di dalam ketetapan Mukhtamar Partai PPP berisi mengenai prasyarat bakal calon ketua umum Partai PPP diantaranya sekurang-kurangnya menjabat lima tahun dalam kepengurusan Partai PPP pada tataran tingkat pusat maupun daerah, anggota aktif Partai PPP, dan tidak terlibat dalam perbuatan pidana.

Mukhtamar seperti penjelasan diatas merupakan mekanisme yang dinilai demokratis sebagai upaya mewujudkan demokrasi didalam partai PPP. Sehingga dapat ditarik kesimpulan bahwa AD/ART merupakan *Rule Of Game* (aturan main) yang menjadi landasan pokok serta acuan dalam proses penentuan ketua umum partai yang mengacu pada aturan hukum (UU Parpol) yang menjadi landasan serta isi dari AD/ART itu sendiri. Oleh karena itu, poin yang dituangkan kedalam AD/ART semestinya dilaksanakan dengan secara prinsip kolektif kolegial. Dengan demikian, dapat diwujudkan bahwa

proses serta pelaksanaan demokratisasi itu dapat dilaksanakan sebagai wujud upaya menciptakan kondusifitas demokrasi internal partai.

b. Penerapan Prinsip Demokratis Partai PPP

Partai Persatuan Pembangunan atau disebut PPP merupakan salah satu partai politik yang berideologi Islam. Sama halnya dengan partai Golkar, Partai PPP juga mengalami konflik internal pasca pemilu tahun 2014. Konflik ini bermula ketika dukungan Partai PPP ke pasangan Prabowo-Hatta pada pemilihan presiden tahun 2015. Dukungan ini disinyalir tidak bulan di dalam kubu Partai PPP itu sendiri, terutama terlihat dengan polemik kehadiran ketua umum Suryadharma Ali di kampanye Gerindra di Gelora Bung Karno 23 Maret 2014.⁸² Khadiran Suryadharma Ali mengundang reaksi dari kalangan kader, sehingga sejumlah DPW Partai PPP mendesak diadakannya rapat pleno untuk meminta pertanggungjawaban ketua umum Partai PPP Suryadharma Ali. Hal itu membuat Partai PPP gagal memenuhi target suara pada pemilu 2014. Nsmun, konflik ini sementara mereda ketika partai PPP bulat mendukung Prabowo-Hatta di pemilu presiden, meskipun diwarnai dengan kebijakan rotasi pimpinan partai, terutama posisi M. Romahurmuziy yang semula sekretaris jenderal menjadi ketua DPP.

Romahurmuziy sendiri tidak mengakui hasil rapat harian tersebut karena dianggap illegal AD/ART Partai PPP. Romahurmuziy pun melawan dengan mengajukan mosi tidak percaya pada kepemimpinan Suryadharma Ali. Puncaknya pasca pemilihan presiden, Partai PPP berujung pada dualisme kepemimpinan dengan digelarnya dua mukhtamar, yakni

⁸² Litbang Kompas., *Op. Cit.*, hlm. 198

Mukhtamar Surabaya yang memilih secara aklamasi M. Romahurmuziy sebagai ketua umum. Sementara di pihak Suryadharma Ali, menggelar mukhtamar di Jakarta dengan secara aklamasi juga menetapkan Djan Faridz sebagai ketua umum.

Puncaknya pada pasca pemilihan presiden, PPP berujung pada dualisme kepemimpinan dengan digelarnya dua muktamar, yakni muktamar Surabaya yang memilih secara aklamasi M. Romahurmuziy sebagai ketua umum. Sementara di pihak Suryadharma Ali menggelar Mukhtamar di Jakarta dan secara aklamasi juga menetapkan Djan Faridz sebagai ketua umum. Pada 28 Oktober 2014, Menkumham menetapkan kepengurusan PPP versi M. Romahurmuziy melalui keputusan Menhuk dan HAM No. M.HH-07.AH.11.01 tahun 2014 tentang pengesahan perubahan susunan kepengurusan dewan pimpinan pusat partai Persatuan Pembangunan. Keputusan ini digugat oleh PPP kubu Djan Faridz.⁸³

Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) mengabulkan gugatan yang dilayangkan oleh kuasa hukum PPP hasil Mukhtamar Jakarta untuk menunda pelaksanaan keputusan Menteri Hukum dan HAM yang menetapkan kepengurusan PPP versi Mukhtamar Surabaya yang dipimpin oleh M. Romahurmuziy. Dengan keputusan ini, keputusan Menhuk dan HAM No. M.HH-07.AH.11.01 tahun 2014 tentang pengesahan perubahan susunan kepengurusan dewan pimpinan pusat partai Persatuan Pembangunan belum dapat dilaksanakan. Prosesnya kemudian berlangsung pada upaya banding yang dilakukan oleh PPP kubu M. Romahurmuziy. Namun, sampai putusan kasasi Mahkamah Agung dihasilkan pada 20 Oktober 2015, yang

⁸³ *Loc. Cit.*, hlm. 198

memerintahkan Menteri Hukum dan HAM Yasonaha Laoly mencabut SK yang mengesahkan DPP hasil muktamar Surabaya, belum menunjukkan tanda-tanda islah dan berakhirnya konflik dualisme di PPP.⁸⁴

Bagi kubu PPP, putusan kasasi MA dipandang mengembalikan kepengurusan PPP sesuai dengan hasil muktamar Bandung dimana ketua umum dijabat Suryadharam Ali dan Sekjen Romahurmuziy. Sementara dari kubu PPP Djan Faridz, putusan MA otomatis mengakui kepengurusan DPP PPP hasil Muktamar Jakarta. Setelah keputusan MA, pada 8 Januari 2016, Menkumham mencabut surat keputusan pengesahan PPP kubu Muktamar Surabaya yang dipimpin M. Romahurmuziy. Dengan pencabutan ini kepengurusan PPP kembali pada hasil muktamar PPP di Bandung tahun 2011.

Melihat fenomena yang terjadi didalam partai Golkar dan PPP membuktikan bahwa demokratisasi tidak terjadi didalam kepengurusannya. Hal itu dibuktikan dengan terjadinya pro dan kontra kepengurusan yang berakhir ke dalam proses peradilan umum. Yang justru membuat permasalahan diantara kedua kepengurusan semakin runyam. Langkah perundingan yang justru diabaikan karena keinginan individual dan kontra prinsip didalam jiwa Ketua Umum yang saling mengklaim kedudukannya yang sah.⁸⁵

Fakta hukum di atas menggambarkan bahwa memang belum terjadi demokrasi di dalam kepengurusan partai. Karena kisruh partai justru membuat kondisi partai semakin terpuruk. Perebutan kekuasaan kursi Ketua

⁸⁴Pasal 1 AD/ART Partai PPP

⁸⁵<http://nasional.kompas.com/Konflik.Internal>, sebagai ujian.Soliditas.Golkar diakses pada 26 Juni 2016, 12:18.

Umum yang sangat riskan menjadi sebuah konflik nyata dari dua Partai yang berseteru. Partai Kubu Agung Laksono mengklaim diri sebagai ketua umum terpilih begitu juga Abu Rizal bakrie mengklaim dirinya sebagai ketua umum. Sama halnya yang terjadi di dalam tubuh partai PPP dimana M. Romahurmuziy juga mengklaim dirinya sangat bisa menduduki kursi ketua umum sedangkan Djan Faridz juga menyatakan dirinya ditunjuk sebagai ketua umum dari pemimpin sebelumnya.

Sebetulnya yang pertama apakah kedua partai telah melaksanakan mekanisme pemilihan ketua umum yang demokratis. Yang kedua mengapa persilihan tersebut tidak diselesaikan melalui Mahkamah partai. Dua pertanyaan besar ini akan menjawab bahwa idealnya pemilihan ketua umum partai itu harus mengacu kepada mekanisme yang partisipatif yang dapat mewujudkan suksesi pemilihan ketua umum partai politik. Apabila hal yang sama ini terulang kembali justru akan menghambat demokratisasi didalam partai tersebut.

Untuk mengkaitkan sistem pemilihan ketua umum yang demokratis ada indikator yang paling mendasar. Dimana pemilihan ketua mestinya harus dilalui melalui sistem voting. Bahwa pemilihan secara voting itu justru memberikan hasil yang terbuka secara umum. Karena sistem voting telah menjadikan terhimpunya keseluruhan suara anggota tanpa ada tindakan penggolongan. Nilai demokrasi adalah pemilihan yang langsung terbuka seperti di dalam sistem pemilu. Dari problem yang terjadi pasangan Abu

Rizal Bakrie terpilih secara aklamasi dari partai Golkar dan M. Romahurmuziy terpilih secara aklamasi dari partai PPP.⁸⁶

Aklamasi menjadi cerminan bahwa otoriterian masih menjadi karakter didalam jiwa partai besar seperti Golkar dan PPP. Mengapa aklamasi dikatakan otoriterian sistem politik yang demokratis ialah dimana kebijaksanaan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik”.

Adanya unsur kebebasan dalam menentukan pilihan bentuk dari tidak adanya tekanan atau paksaan atas kehendak dan keinginan pihak tertentu. Dengan kata lain bahwa anggota partai memiliki hak yang sama untuk memilih siapa yang akan menjadi ketua umum di partainya. Sehingga partisipasi kader partai akan terlihat dengan adanya pemilihan yang bersifat voting.

Indikator demokratis itu terlihat dari partisipatif kader partai dalam menentukan ketua umum partainya. Lebih lanjut B. Mayo menyatakan bahwa demokrasi didasari oleh beberapa nilai, yakni : Menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara melembaga (*institutionalized peaceful settlement of conflict*); Menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah (*peaceful change in a change society*); Penyelenggarakan pergantian pimpinan secara teratur (*orderly succession of rulers*); Membatasi pemakaian kekerasan sampai minimum (*minimum of*

⁸⁶ Ketetapan-Ketetapan dan Hasil Mukhtamar VIII Partai Persatuan Pembangunan Surabaya 15-17 Oktober 2014, hlm. 56

coercion); Mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman (*diversity*) dalam masyarakat yang tercermin dalam keanekaragaman pendapat, kepentingan, serta tingkah laku; Menjamin tegaknya keadilan sesuai dengan ungkapan latin yang berbunyi “*ius quid ius tum*” yang menunjukkan eratnya hubungan hukum dan moral.⁸⁷

Partai PPP belum dapat mewujudkan demokratisasi pemilihan ketua umum di dalam partainya tersebut. Dan apabila ini itu terjadi maka akan timbul konflik internal didalam partai disebabkan tidak tercipta kondisi yang kondusif. Idealnya sistem yang demokratis suksesi pemilihan ketua umum partai politik dapat dilihat berdasarkan mekanisme internal partai salah satunya di dalam partai Golkar yang mestinya mengacu pada mekanisme sebagai berikut:

Pemilihan ketua secara voting apabila pencalonan itu lebih dari satu orang yang diajukan atau mengajukan dirinya sebagai calon ketua umum. Kemudian barulah dapat ditempuh melalui mekanisme aklamasi apabila tidak ada calon yang mencalonkan dirinya lebih dari satu. Dari analisis ini dapat di ambil kesimpulan bahwa kedua partai tidak menempuh sistem pemilihan langsung/voting. Untuk mencapai suksesi tersebut mesti juga harus adanya vis-misi yang sama di seluruh kepengurusan terutama bagi kader yang mencalonkan diri sebagai ketua umum.

Oleh karena itu, konflik harus bisa dikendalikan atau dijinakkan agar tidak berlarut-larut yang bisa menggoyahkan dan membahayakan eksistensi bangsa. Dalam hal ini, parpol dapat berperan seminimal mungkin.

⁸⁷ M. Solly Lubis, *Paradigma Kebijakan Hukum Pasca Reformasi*, Jakarta: PT. Sofmedia, 2010, hlm. 70.

Berdasarkan teori diatas bahwa salah hal menyebabkan tidak timbulnya sikap demokratis komunikasi yang baik antara Abu Rizal Bakrie dan Agung Laksono tampak berjalan secara harmonis sehingga membuat masing-masing pihak membenarkan pendapatnya terhadap hasil Munas partai Golkar. Begitu pula yang terjadi di dalam partai PPP ketua umum yang lama Suryadharma Ali justru tidak berupaya mendorong Muktamar bersama antara Djan Faridz dan M. Romahurmuziy.

Semestinya untuk menciptakan demokratisasi suksesi pemilihan ketua umum partai ini mesti melibatkan seluruh komponen dan satuan yang berada dan bernaung dibawah partai. Misalnya saja organisasi partai yang meliputi; a) DPD I, b) DPD II, dan c) DPP serta organisasi sayap pendiri partai dan organisasi yang didirikan. Hal ini dilakukan agar kordinasi antar lembaga didalam partai itu sendiri telah terkoneksi.

Solusi yang perlu dilakukan untuk mencapai demokratisasi pemilihan ketua umum partai adalah; a) Menghindari terjadinya konflik kepentingan pribadi (*conflict of interes t*); b) Menghindari kepentingan pihak luar (*external pressures*); c) Menciptakan pemilihan yang terbuka bagi seluruh kader politik; d) Melaksanakan visi-misi partai yang ingin dicapai sesuai *platform*; dan e) Membangun kordinasi yang baik antara dewan Pembina dengan DPP

Dengan demikian partai dapat menghasilkan ketua umum yang demokratis tanpa ada intervensi pihak-pihak tertentu. Hal ini dilakukan agar tidak timbul penyalagunaan wewenang (*abuse of power*). Karena semakin kekuasaan itu tidak demokratis maka akan menimbulkan kekuasaan yang otoriter. Sintesa dan sinergitasi hubungan antara hukum dan sistem politik

demokrasi dinyatakan oleh Mahfud MD, demokrasi tanpa hukum tidak akan dapat dibangun dengan baik dan bahkan sangat mungkin menimbulkan anarki, sebaliknya hukum tanpa kontrol publik hanya akan melahirkan hukum yang elitis dan represif. Oleh karena itu, antara hukum dan demokrasi (sebagai habitat alamnya parpol) memiliki keeratatan hubungan yang kuat keberadaannya

Sehingga sulit untuk dipisahkan antara keduanya sebagaimana sama pentingnya keberadaan sistem demokrasi dan hukum dalam kehidupan bernegara Indonesia, maka keudanya diibaratkan sebagai dua sisi sebuah koin (*two faces of a coin*) pernyataan kedua hukum pakar tata negara tersebut memberikan kejelasan dan pemahaman kepada kita, bahwa betapa penting dan sangat menentukannya parpol sebagai komponen utama sistem politik demokrasi untuk membangun dan mengelola Negara dan masyarakat.

B. Implikasi Konflik Dualisme Partai Golkar dan PPP Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

1. Partai Golkar

Dualisme Partai Golkar selain menimbulkan konflik internal di dalam partai, juga mengakibatkan gagalnya kader-kader partai ikut serta dalam pilkada serentak tahun 2015. Sehingga membuat kader partai Golkar tersebut kehilangan elektabilitas politik dalam kontestasi pilkada serentak. Banyak kader menyangkan sikap dari pihak-pihak yang tetap bersikukuh dengan permasalahan yang terjadi di kepengurusan DPP terkait adanya ketidaksepahaman antara kubu Agung Laksono dan kubu Abu Rizal Bakrie,

sehingga pada proses pencalonan kader tersebut telah gagal secara administrasi penyeleksian di KPU.

Tahapan pencalonan kepala daerah adalah salah satu tahapan yang paling penting dalam penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada). Tanpa bermaksud mengatakan bahwa tahapan Pilkada lainnya tidak penting, esensi dari menghadirkan pilihan yang akan dihadapkan kepada pemilih hanya ada di dalam tahapan pencalonan kepala daerah.⁸⁸ Dalam artian, tujuan pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung adalah praktek konkrit dari proses pelaksanaan penyerahan mandat dari pemilih kepada wakilnya.

Dalam konteks pilkada, tentu saja yang dimaksud dengan proses penyerahan mandat adalah dari pemilih kepada calon kepala daerah yang akan memimpin daerah mereka. Tujuan lebih jauhnya, berharap agar kepala daerah yang terpilih dapat menjanjikan dan mewujudkan kesejahteraan sebagai salah satu visi besar dari demokrasi itu sendiri.

Proses pencalonan Kepala Daerah, memang terbagi dalam dua pengelompokan utama yang harus dipenuhi. Jika hendak dipersempit lagi, ini terjadi pada proses pancalonan pemilukada 2015. Pertama, hal yang harus dipenuhi oleh individu orang yang akan menjadi calon kepada daerah. Kedua, syarat pencalonan yang harus dipenuhi oleh pihak yang akan mengusung dan mengajukan individu bakal calon kepala daerah tadi.

Untuk poin kedua, terbagi atas dua bagian. Pertama calon yang maju secara perseorangan, dan calon kepala daerah yang akan maju melalui jalur

⁸⁸ Ringkasan Kodifikasi Undang-Undang Pemilu., hlm. 2

pencalonan yang diajukan oleh partai politik. Hal ini menjadi salah satu isi yang begitu menarik dalam proses pelaksanaan pemilihan kepala daerah yang lalu.

Proses Pilkada 2015 akan ditunda pelaksanaannya karena proses pencalonan kepala daerah oleh partai politik, tepatnya dua partai politik, terancam tidak bisa dilakukan. Dua partai politik tersebut adalah partai Golkar dan Partai Persatuan Pembangunan (PPP). Sengketa kepengurusan dua partai politik ini yang berlarut hamper menyebabkan keduanya tidak dapat mengusung bakal calon kepala daerah pada Pilkada 2015. Meskipun akhirnya persoalan ini selesai, yang sebetulnya dengan tidak selesai, catatan penting perlu digoreskan terhadap proses pencalonan kepala daerah ditengah partai politik yang sedang bersengketa, sebagaimana yang terjadi pada pilkada 2015 yang lalu.

Permasalahan kedua partai tersebut justru berimbas pada mekanisme pencalonan kepala daerah dan peran partai politik. Karena partai politik memiliki peranan yang sangat kuat untuk bisa melaksanakan pilkada serentak. Kemudian konflik internal yang terjadi di dalam Partai Golkar dan PPP justru mencerminkan sikap tidak demokratis di dalam internal partai tersebut. Sehingga berimbas kepada kader-kader partai yang akan bertarung pada pilkada serentak 2014. Sedikit penulis jabarkan di dalam tesis ini mengenai implikasi yang ditimbulkan terhadap konflik Ketua Umum Partai Golkar dan PPP di dalam mekanisme pencalonan kepala daerah beserta peranan partai politik.

Dalam konteks ini, partai politik sebagai suatu organisasi, secara ideal dimaksudkan untuk mengaktifkan dan memobilisasi rakyat, mewakili kepentingan tertentu, memberi jalan kompromi bagi pendapat yang saling bersaing serta saling menyediakan sarana suksesi kepemimpinan politik secara absah (*ligitimate*). Karena itu, partai politik, dalam pengertian modern, dapat dikatakan sebagai suatu kelompok yang mengajukan calon-calon bagi jabatan publik untuk dipilih oleh rakyat sehingga dapat mengontrol atau mempengaruhi tindakan pemerintah. Lebih lengkapnya, Mark N. Hagopian menuturkan bahwa partai politik adalah suatu organisasi yang dibentuk untuk memengaruhi bentuk dan karakter kebijaksanaan publik dalam kerangka prinsip-prinsip dan kepentingan ideologis tertentu melalui praktik kekuasaan secara langsung maupun partisipasi rakyat.

Dengan demikian, partai politik sesungguhnya merupakan entitas yang berorientasi kekuasaan: bagaimana partai politik sebagai lembaga mengatur strategi untuk meraih dukungan publik luas dalam rangka memperoleh kekuasaan politik di parlemen dan pemerintahan; dan bagaimana kekuasaan yang sudah ada dapat dipertahankan.⁸⁹

Sebagaimana telah disinggung pada bagian di atas, mekanisme pencalonan kepala daerah terbagi menjadi dua jalur. Pertama, proses pencalonan melalui jalur perseorangan. Kedua, proses pencalonan yang dilakukan oleh partai politik. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 1 angka 3 dan angka 4 UU No. 8 Tahun 2015 tentang perubahan atas UU No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU No. 1 tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota (UU Pilkada Tahun 2015).

Di dalam pasal 1 angka (3) disebutkan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur adalah peserta pemilihan yang diusulkan oleh partai politik, gabungan partai politik atau perseorangan yang didaftarkan atau mendaftarkan di komisi pemilihan umum provinsi. Sedangkan pasal 1 angka (4) juga disebutkan “calon bupati dan calon wakil bupati, calon walikota dan calon wakil walikota adalah peserta pemilihan yang diusulkan oleh partai

⁸⁹ Rambe Kamarul Zaman, *Perjalanan Panjang Pilkada Serentak*, Jakarta, Exposé (PT Mizan Publika), 2016, hlm. 163

politik atau perseorangan yang didaftarkan atau mendaftar di komisi pemilihan umum kabupaten/kota.

Syarat terkait dengan calon kepala daerah ini ada di dalam Pasal 7 huruf a sampai dengan huruf u. Beberapa syarat yang mesti dipenuhi oleh calon kepala daerah, berpendidikan paling rendah SMA, tidak memiliki tunggakan pajak, tidak sedang dicabut hak pilih dan memilihnya oleh putusan, dan beberapa syarat lainnya.

Syarat yang panjang lebar inilah kemudian yang harus diserahkan, dan dipenuhi oleh individu bakal calon kepala daerah ke KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota ketika mendaftar sebagai calon kepala daerah. Syarat ini tentu saja bersifat kumulatif dan tidak boleh barang satu syaratpun tidak dipenuhi. Jika tidak dipenuhi, konsekuensinya jelas, individu yang mendaftar sebagai bakal calon kepala daerah akan dinyatakan tidak memenuhi syarat sebagai calon kepala daerah.

Selain syarat yang diatur didalam Pasal 7 huruf (a) sampai u sebagai syarat calon, maka terdapat syarat lain yang disebut dengan syarat pencalonan. Syarat pencalonan melekat kepada partai politik yang akan mengusung dan memberikan dukungan kepada pasangan calon kepala daerah. Ketentuan terkait dengan syarat pencalonan ini diatur didalam Pasal 40 UU No.8 Tahun 2015, yang mengatur Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, menyatakan:

“Partai politik atau gabungan partai politik dapat mendaftarkan pasangan calon jika telah memenuhi persyaratan perolehan suara paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau 25% (dua puluh lima persen) dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di daerah yang bersangkutan”.

Ketentuan didalam Pasal 40 ini, dilengkapi dengan pengaturan di dalam Pasal 42 ayat (4) dan ayat (5). Ketentuan didalam Pasal 40 ayat (4) yang berbunyi:

“Pendaftaran pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur oleh partai politik ditandatangani oleh ketua partai politik dan sekretaris partai politik tingkat provinsi disertai surat keputusan pengurus partai politik tingkat pusat tentang persetujuan atas calon yang diusulkan oleh pengurus partai politik tingkat provinsi”

Sedangkan ketentuan ayat (5):

“Pendaftaran pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta Calon Walikota dan Wakil Walikota oleh partai politik ditandatangani oleh ketua partai politik dan sekretaris partai politik tingkat Kabupaten/Kota disertai surat keputusan pengurus partai politik tingkat pusat tentang persetujuan atas calon yang diusulkan oleh pengurus partai politik tingkat provinsi”

Selain itu, Pasal 34 Peraturan KPU Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pencalonan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan Walikota dan Wakil Walikota mengatur

“KPU berkoordinasi dengan Menteri untuk mendapatkan salinan keputusan terakhir tentang penetapan kepengurusan Partai Politik tingkat pusat sebelum masapendaftaran Pasangan Calon”.

Artinya, alat verifikasi oleh KPU untuk mengecek pengesahan kepengurusan pusat partai politik adalah surat keputusan menteri, yang dalam hal ini adalah Kementerian Hukum dan HAM. Surat keputusan pengesahan pengurus pusat partai politik menjadi penting, karena pengurus pusat partai politik yang akan memberikan persetujuan terhadap pencalonan kepala daerah, baik ditingkat provinsi maupun ditingkat Kabupaten/Kota.

Pada bagian inilah kemudian titik singgung persoalan pencalonan kepala daerah dengan sengketa kepengurusan partai politik. Untuk partai

politik yang surat keputusan pengesahan kepengurusan partai politiknya tidak digugat ke pengadilan, tentu tidak akan ada persoalan dalam proses verifikasi KPU. KPU hanya tinggal melihat dan memverifikasi surat keputusan Kemenkum HAM, jika sesuai, maka KPU bisa menyatakan salah satu syarat pencalonan, yakni persetujuan dari pengurus pusat partai politik terpenuhi.

Namun, jika surat keputusan pengesahan pengurus pusat partai politik dari Kemenkum HAM tersebut sedang digugat ke pengadilan, tentu KPU menghadapi dilema. Pertama, akan menjadi persoalan dikemudian hari, jika KPU merujuk kepada surat keputusan yang sedang digugat, namun nantinya putusan pengadilan justru menyatakan Surat Keputusan Kemenkum HAM tersebut tidak berlaku, tidak mempunyai kekuatan mengikat, atau batal demi hukum.

Menghadapi persoalan ini, KPU kemudian mengatur di dalam Peraturan KPU No. 9 Tahun 2015, jika Surat Keputusan (SK) Kemenkum HAM tentang pengesahan pengurus pusat partai politik sedang disengketakan di pengadilan,⁹⁰ maka KPU hanya akan merujuk pada putusan pengadilan yang sudah memiliki kekuatan hukum mengikat (*inkrahct van gewijsde*). Konsekuensi dari pengaturan ini tentu menyengat Partai Golkar dan PPP. Sebagai pihak yang SK kepengurusan pengurus pusat partai politiknya sedang disengketakan di Pengadilan, ketentuan ini tentu akan mengancam keikutsertaan mereka didalam pencalonan kepala daerah, andai belum ada

⁹⁰ Wira Atma Hajri, Quo Vadis.*Op.Cit.*, hlm. 114

putusan pengadilan yang berkekuatan tetap, sampai proses pencalonan kepala daerah dibuka, hingga ditutup.

Kondisi ini tentu tidak terbayangkan oleh partai politik ketika melakukan perubahan terhadap ketentuan UU Pilkada, yang kemudian menjadi UU No. 8 Tahun 2015. Keinginan untuk mengendalikan seluruh proses pencalonan kepala daerah dari pengurus pusat partai politik dengan mengharuskan adanya keputusan dari pimpinan pusat partai dalam memberikan persetujuan, justru melahirkan persoalan baru, khususnya bagi Partai Golkar dan PPP.

Mereka tentu juga tidak membayangkan proses sengketa kepengurusan partai politik yang terjadi di masing-masing tubuh partai mereka menjadi berlarut-larut sehingga membuat mereka terancam tidak bisa mengajukan pasangan calon kepala daerah tahun 2015. Setelah memunculkan perdebatan baru perihal bagaimana kemudian membuat formula hukum untuk tetap membuat Partai Golkar dan PPP bisa mengajukan pasangan calon kepala daerah, KPU mengubah Peraturan KPU No. 9 Tahun 2015. Perubahannya ada pada Peraturan KPU No. 12 Tahun 2015. Inti dari jalan keluar yang diberikan melalui Peraturan KPU adalah memperbolehkan kedua partai politik yang bersengketa mengajukan pasangan calon dengan syarat: dua kepengurusan yang sedang bersengketa sama-sama memberikan persetujuan kepada pasangan calon kepala daerah yang sama.

Terakhir, pada 18 Mei 2015, majelis hakim PTUN Jakarta telah mengabulkan gugatan kepengurusan DPP Partai Golkar pimpinan Abu Rizal

Bakrie dan mencabut SK Menkumham yang mengesahkan kepengurusan Agung Laksono. Majelis hakim bahkan kepengurusan yang berlaku adalah, DPP Golkar hasil Munas Golkar tahun 2009 di Riau.⁹¹

Sehingga Partai Golkar dan Partai Persatuan Pembangunan sudah resmi dapat mengusung calon kepala daerah ke Komisi Pemilihan Umum (KPU) pada 26-28 Juli mendatang. Hal itu dikarenakan KPU telah merampungkan revisi atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 tahun 2015 tentang Pencalonan Kepala Daerah. Revisi tersebut untuk mengakomodir poin dua hasil rapat konsultasi DPR, pemerintah dan penyelenggara pilkada. Setelah direvisi, KPU dapat menerima pengusungan pasangan calon dari partai bersengketa asalkan nama pasangan calon yang sama diajukan dalam dua berkas yang berbeda. Poin kedua hasil rapat konsultasi itu menjadi salah satu poin yang dimasukkan ke dalam revisi PKPU. Hadar mengatakan ada dua hal lainnya yang turut dimasukkan dalam revisi.

Hal pertama adalah dibentuknya koalisi tunggal dalam pengusungan pasangan calon kepala daerah, apabila partai yang berselisih membentuk koalisi. Poin lainnya yang menjadi perhatian dalam revisi berkaitan dengan putusan inkrah atas dualisme partai yang saat ini tengah diusahakan oleh yang berselisih. Hadar menjelaskan, apabila nantinya sudah ada putusan yang berkekuatan hukum tetap, maka partai politik tidak dapat mencabut pengajuan pasangan calon kepala daerahnya. Secara garis besar, Hadar

⁹¹ Andi Harianto Sinulingga, *Op Cit.*, hlm. 23.

mengatakan revisi PKPU ini untuk mengakomodir semua partai yang ikut dalam Pemilu 2014 lalu dalam Pilkada 2015 mendatang. Selain itu, adalah untuk memaksimalkan tugas pokok dan fungsi KPU dalam melayani. Golkar dan PPP adalah dua partai yang masing-masing punya dua kepengurusan. Golkar hasil Musyawarah Nasional di Bali dipimpin oleh Aburizal Bakrie. Sementara kader Golkar lain yang menggelar Munas di Jakarta memilih Agung Laksono sebagai Ketua Umum.⁹²

Dalam sengketa di Pengadilan Tata Usaha Negara, kepengurusan di bawah Agung Laksono lebih diakui berdasarkan surat keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia.

Dengan diberlakukannya Peraturan KPU tersebut mengakibatkan Sekitar 43 calon kepala daerah dari usungan Partai Golkar terancam tak bisa mengikuti Pilkada serentak 2015. Menurut Wakil Ketua Umum Partai Golkar versi Munas Bali Nurdin Halid, kubu Bali dan kubu Ancol menemui jalan buntu dalam mengusung 43 calon kepala daerah ini.⁹³

Adanya perubahan peraturan KPU tersebut menjadikan dualisme kepengurusan membuat Golkar tidak bisa memberi dukungan sepenuhnya terhadap kader. Terbukti, di 14 Pilkada beserta Pilgub 2015, Golkar menjadi partai pendukung untuk Calon Bupati dan Wakil Bupati Solok Desra Ediwan-Bachtul, menjadi pendukung untuk kadernya sendiri di Solok Selatan yaitu pasangan Kahirunas-Edi Susanto, pendukung untuk pasangan

⁹² <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20150716064051-32-66660/aturan-pencalonan-direvisi-golkar-dan-ppp-bisa-ikut-pilkada/>. Diakses pada 01/12/2017, Pukul 17.29 WIB.

⁹³ <http://news.metrotvnews.com/politik/aNronGVb-43-calon-kepala-daerah-golkar-terancam-gagal-ikut-pilkada>, Diakses pada 01/12/2017. Pukul 17.34 WIB.

Indra Catri-Trinda Farhan Satria di Agam, pendukung pasangan Zul Elfian-Reiner di Kota Solok, dan terakhir pendukung untuk calon Gubernur Muslim Kasim-Fauzi Bahar. Tidak adanya ke-sepekatan dua kubu Golkar yang bersebelahan, membuat lima pasang calon kepala daerah ini tidak mampu mengantongi SK dukungan dari Partai Golkar.⁹⁴

Dua kubu tak memiliki cukup waktu untuk membahas lebih lanjut. Namun, masing-masing calon masih bisa mencalonkan diri dengan rekomendasi masing-masing DPP.

2. Partai Persatuan Pembangunan (PPP)

Komisi Pemilihan Umum akhirnya merampungkan revisi Peraturan KPU (PKPU) Nomor 9 Tahun 2015 tentang pencalonan. Revisi itu menambahkan aturan yang membolehkan partai bersengketa, seperti Partai Persatuan Pembangunan, mengajukan calon kepala daerah bersama-sama.

Bagian ini dimulai dengan satu pertanyaan, kenapa sengketa kepengurusan Partai PPP bisa berlangsung setahun lebih? Bukankah jika merujuk kepada proses penyelesaian yang ada di Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik, tidak mungkin memakan waktu yang sangat lama? Jawabannya sederhana, Semua menjadi sangat lama, karena jalur yang ditempuh untuk menyelesaikan sengketa kepengurusan yang terjadi di tubuh Partai Golkar dan PPP tidak sesuai dengan apa yang diatur didalam UU No.2

⁹⁴ <https://harianhaluan.com/news/detail/47225/dualisme-perburuk-hasil-pilkada-golkar-di-sumbar>. Pukul 17.58 WIB.

Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik. Dan tentu sangat mudah untuk dianalisa publik, andai Kementrian Hukum dan HAM bertindak cermat dan *fair*, dengan tidak terburu-buru mengeluarkan SK kepengurusan partai politik salah satu kepengurusan partai politik dimasing-masing Partai Golkar dan PPP, tentu proses di Pengadilan Tata Usaha Negara tidak akan terjadi.⁹⁵

Dalam praktik yang terjadi, proses sengketa kepengurusan partai politik justru melebar dan tidak sesuai dengan *rule* yang semestinya. Ketika proses sengketa kepengurusan ditubuh Partai Golkar dan PPP terjadi, salah satu pengurus di masing-masing partai politik mengajukan pengesahan pengurus ke Kemenkum HAM. Sebagaimana sudah diketahui, di pihak Partai Golkar yang mengajukan pengesahan kepengurusan adalah kubu Agung Laksono. Di tubuh PPP yang mengajukan pengesahan kepengurusan adalah kubu Romahurmuzzy.

Pada titik inilah kemudian persoalan dimulai. Pihak Kemenkum HAM terlalu terburu-buru mengeluarkan pengesahan terhadap masing-masing kepengurusan. Padahal, dalam batas penalaran yang wajar, tidak mungkin kiranya Kemenkum HAM tidak mengetahui bahwa sedang terjadi konflik kepengurusan ditubuh dua partai politik ini.

Pengaturan didalam Pasal 23 ayat (3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Partai mengatakan bahwa:

“Susunan kepengurusan baru partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan Keputusan Menteri paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak diterimanya persyaratan”.

⁹⁵ <https://nasional.tempo.co/read/684395/kpu-revisi-aturan-partai-bersengketa-ikut-pilkada>, Diakses Pada 01/12/2017, Pukul 18:46 WIB.

Pasal inilah kemudian yang dijadikan dasar oleh Kemenkum HAM untuk segera menerbitkan segera Surat Keputusan untuk mengesahkan kepengurusan Partai Golkar kubu Agung Laksono dan PPP kubu Romahurmuzzy. Padahal, ada pembatasan dan pra syarat yang juga disebutkan di dalam Pasal 24:

“Dalam hal terjadi perselisihan kepengurusan partai politik hasil forum tertinggi pengambilan keputusan partai politik, pengesahan perubahan kepengurusan belum dapat dilakukan oleh menteri sampai perselisihan terselesaikan”.

Ketentuan pembatasan yang disebutkan di dalam Pasal 24 inilah kemudian yang terasa tidak dikedepankan oleh Menkumham. Artinya, ketika masing-masing kepengurusan mengajukan permohonan pengesahan ke Kemenkum HAM, pihak Kemenkum HAM mestinya cermat dan tidak terburu-buru dalam mengeluarkan keputusan pengesahan. Kemenkum HAM mestinya melakukan pengecekan dan verifikasi, apakah partai politik yang mengajukan pengesahan kepengurusan, tidak dalam bersengketa.

Metode verifikasi tentu tidak akan rumit untuk dilakukan. Salah satunya bisa dilakukan dengan cara melakukan klarifikasi kepada pengurus partai politik yang bersangkutan. Hal lain, bisa melakukan peninjauan dan penelitian melalui laporan media massa. Dalam argumentasi lain, tentu sangat mudah untuk lembaga sekelas Menkumham untuk mencari informasi yang valid, guna menjawab apakah terjadi sengketa kepengurusan dalam internal partai politik yang mengajukan permohonan pengesahan kepengurusan yang baru. Dilatar belakangi oleh prinsip negara hukum yaitu adanya nilai demokratis. Demokrasi yang dimaksud adalah mengenai penyelenggaraan

dan pemilihan ketua umum partai yang seharusnya mengacu kepada undang-undang tentang pemilu bahwa didalamnya terdapat asas, tujuan dan prinsip penyelenggaraan. Asas pemilu adalah langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.

Pemilu adalah memilih anggota legislatif, Presiden dan Wakil Presiden, Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.⁹⁶ Jika dilihat dari sisi proses, tujuan pemilu adalah: a) memudahkan pemilih dalam memberikan suara, b) menyederhanakan jadwal penyelenggaraan, c) menghemat dana Negara, dan d) menyeimbangkan beban Negara. Maka prinsip penyelenggaraan pemilu adalah Pertama, pemilu untuk memilih setiap jabatan dilakukan setiap 5 tahun sekali. Kedua, dalam kurun 5 tahun terdapat 5 kali pemilu, yaitu pemilu nasional dan pemilu daerah. Kemudian kaitannya dengan demokratisasi di dalam partai adalah agar AD/ART partai politik mengacu kepada undang-undang pemilu sehingga akan menimbulkan keselarasan dalam membangun konsep demokratisasi di dalam partai.

Untuk PPP, satu kepengurusan dipimpin oleh Romahurmuziy hasil Muktamar Surabaya. Sementara Muktamar di Jakarta memilih Djan Faridz sebagai Ketua Umum. Romahurmuziy yang lebih dulu mendaftarkan kepengurusan, mendapat pengakuan Menteri Hukum dan HAM. Gugatan kubu Djan Faridz pada SK Menkumham yang mengakui kubu Romahurmuziy juga ditolak oleh PTUN.

⁹⁶ Ringkasan Kodifikasi Undang-Undang Pemilu., *Op.Cit.*, hlm. 1

Pasangan petahana bakal calon walikota dan wakil walikota Pekanbaru Firdaus-Ayat mendaftarkan diri ke KPU Pekanbaru untuk maju lagi di Pilkada Pekanbaru Februari 2017 nanti. Pasangan Firdaus-Ayat diusung 3 partai resmi yakni Partai Demokrat 6 kursi, PKS 3 kursi dan Gerindra 4 kursi, serta 1 partai pendukung yakni PBB. Sementara PPP kubu Djan Faridz dalam kesempatan itu hanya meramaikan, tidak turut didaftarkan sebagai pengusung maupun pendukung, karena PPP yang diakui KPU hanya kubu Romahurmuziy (Romy) yang sebelumnya sudah didaftarkan sebagai pengusung pasangan Dastrayani Bibra-Said Usman Abdullah.

PPP kubu Djan Faridz tidak bisa didaftarkan sebagai pengusung ataupun pendukung dikarenakan lemahnya status hukum PPP versi kubu Djan Faridz. PPP resmi yakni PPP milik Romahurmuziy (Romy) yang terdaftar oleh Kemenkumham dengan nomor : M. HH - 06 AH.1.1.01 Tahun 2016 tentang pengesahan susunan personalia DPP PPP masa bhakti 2016-2021.

Dengan merumus pada penjelasan diatas, dapat dilihat bahwa tidak kondusifnya diinternal partai berpengaruh pada saat pencalonan kader partai yang akan berkontestasi dalam pilkada maupun pileg. Sehingga permasalahan ini bersumber dari tidak dimilikinya sikap supotifitas didalam internal partai terkhusus pada anggota partai itu sendiri. Dengan demikian merujuk pada Undang-Undang Partai Politik Nomor 2 Tahun 2012 Pasal 33 Ayat (1) yang berbunyi “Dalam hal penyelesaian perselisihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 tidak tercapai, penyelesaian perselisihan dilakukan melalui Pengadilan Negeri.”

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian diatas, maka dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut:

1. Penerapan prinsip demokratisasi dan suksesi dalam Pemilihan Ketua Umum Partai Golkar dan PPP, bahwa demokratisasi tidak terjadi di dalam kepengurusannya. Hal itu dibuktikan dengan terjadinya pro dan kontra kepengurusan yang berkahir ke dalam proses peradilan umum. Yang justru membuat permasalahan diantara kedua kepengurusan semakin runyam. Langkah perundingan yang justru diabaikan karena keinginan individual dan kontra prinsip di dalam jiwa ketua umum yang saling mengklaim kedudukannya yang sah. Fakta hukum diatas menggambarkan bahwa memang belum terjadi demokrasi di dalam kepengurusan partai. Karena kisruh partai justru membuat kondisi partai semakin terpuruk. Perebutan kekuasaan kursi ketua umum yang sangat riskan menjadi sebuah konflik nyata dari dau partai yang berseteru.
2. Implikasi konflik dualisme partai Golkar dan PPP dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Bahwa permasalahan kedua partai tersebut berimbas kepada mekanisme pencalonan kepala daerah dan peran partai politik. Karena partai politik memiliki peranan yang sangat kuat untuk bisa melaksanakan pilkada serentak, kemudian konflik internal yang terjadi

di dalam partai Golkar dan PPP justru mencerminkan sikap tidak demokrtaasi dalam internal partai tersebut. Sehingga berimbah kepada kader-kader partai yang akan bertarung pada pilkada serentak 2015.

B. Saran

Berdasarkan dengan kesimpulan yang disampaikan diatas, maka diberikan saran sebagai berikut:

1. Proses pencalonan ketua umum partai politik harus mengikuti peraturan organisasi partai dalam hal ini AD/ART serta aturan teknis yang berkaitan diantaranya juklak dan juknis. Mekanisme pencalonan ketua umum partai harus disusun dan dirancang berdasarkan prinsip kolektif kolegial (bersama-sama) dengan melibatkan unsur kepengurusan pada tataran pusat dalam hal ini DPP sampai pada tataran daerah dalam hal ini DPD II agar tidak menimbulkan unsur diskriminatif. Organisasi parta dalam hal ini organisasi sayap dan organisasi pendiri juga memiliki peran penting dalam pembahasan perancangan mekanisme pemilihan ketua umum partai sebagai wujud penerapan fungsi dan hak konstitusional yang dituangkan didalam AD/ART partai.
2. Proses penyelesaian sengketa kepengurusan partai politik mesti dibenahi dan dipastikan berjalan dengan ketentuan yang ada. Hal pertama yang mesti diperbaiki adalah terkait dengan komposisi mahkamah kehormatan partai politik, yang perlu masukan pihak atau individu yang eksternal bersifat *Ad-hoc* untuk menjaga integritas dan independensi Mahkamah Partai Politik Golkar dan PPP dalam menyelesaikan sengketa kepengurusan partai politik. Selain itu, jika memang masih ada pihak yang tidak puas dengan putusan

Mahkamah Partai Politik Golkar dan PPP, maka jalan yang ditempuh adalah melalui Pengadilan Negeri dan terakhir melalui kasasi Mahkamah Agung. Dengan syarat masing-masing pihak mesti menjalankan terlebih dahulu keputusan Mahkamah Partai Politik Golkar dan PPP. Kemudian hal kedua yang perlu ditambahkan adalah memberikan perintah kepada DPR agar di dalam undang-undang partai politik, Menkumham tidak dengan mudah mengesahkan suatu keputusan partai politik sebelum memastikan ada atau tidaknya unsur persengketaan di dalam tubuh partai politik tersebut.



DAFTAR PUSTAKA

A. Buku-Buku

Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara dalam Persepektif Fikih Siyasa*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012.

Andi Harianto Sinulingga, *Pecah Belah Partai Golkar; Dinamika Konflik Golkar Pasca Orde Baru*, Bekasi: PT. Penjuru Ilmu Sejati, 2015

Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, 2010.

Arief T. Surowidjojo, *Dialektika Hukum dan Demokrasi Dalam Genggaman Kekuasaan*, PT. Justika Syiar Publika, Jakarta 2015

Azhary, *Negara Hukum Indonesia: Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-Unsurnya*, UI-Press, Jakarta, 1995.

Bambang Istianto, *Demokratisasi Birokrasi Edisi 2*, Jakarta: Mitra Wacana Media, 2013.

B. Arief Sidharta, *Refelksi tentang Hukum; Pengertian-Pengertian dasar Dalam Teori Hukum*. Cipta Aditya Bakti, Bandung 2015

C.S.T. Kansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, PT Bumi Aksara Cet-3, Jakarta, 2008.

Dewi Ambar Sari dan Lazuardi Adi Sage, *Beribu Alasan Rakyat Mencintai Pak Harto*, PT. Jakarta Citra, Jakarta: 2006.

H. Salim *Perkembangan Teori Dalam Ilmu Hukum*, Rajawali Press, Jakarta: 2010

H. Mas'oeed Abidin, *Gagasan dan Gerak Dakwah Natsir*, Gre Publishing, Yogyakarta, 2012.

Hotma P. Sibuea, *Asas Negara Hukum*, Erlangga, Jakarta, 2010.

Imam Syaukani & A. Ahsin Thohari, *Dasar-dasar Politik Hukum*, Raja Grafindo Persada, Cetakan ke-X, Jakarta, 2015

Ichlasul Amal, *Teori-teori Mutakhir Partai Politik*, Tiara Kencana Yogya, Cetakan ke-II, Yogyakarta, 1996.

Idrus Marham, *Ironi Demokrasi Stengah Hati; Studi Kasus Kontestasi Elit Politik di DPR RI 1999-2004*, Bekasi, PT. Penjuru Ilmu Sejati, 2016

Inu Kencana Safi'ie, *Trias Politika Dalam Negara Madinah*, Bumi Aksara, Jakarta, 2010

_____, *Ilmu Pemerintahan dan Al-Qur'an*, Bumi Aksara, Jakarta 2004.

Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011.

_____, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005.

_____, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006.

_____, *Perihal Undang-Undang*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010.

_____, dan M. Ali Safa'at., *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Konpress, Jakarta 2014

Kahar Muzakkar, *Konsepsi Negara Demokrasi Indonesia*, Segarsy, Cetakan ke-I, Bandung, 2008.

King Faisal Sulaiman, *Sistem Bikameral Dalam Spektrum Lembaga Parlemen Indonesia*, UII Press Yogyakarta, 2013

K.H. Maman Imanulhaq Faqieh, *Fatwa dan Canda Gus Dur*, Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2010.

K. C. Wheare, *Konstitusi-Konstitusi Moderen*, Nusa Media, Bandung, 2015

Litbang Kompas, *Kompaspedia: Partai Politik Indonesia 1999-2019*, PT. Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2016.

Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan; Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Kanisius, Jakarta, 2013

Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta 2014

Moh. Mahfud MD. *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, Rajawali Press 2010

_____, *Politik Hukum di Indonesia*, LP3ES, Jakarta, 1997.

_____, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, Raja Grafindo, Cet-II, Jakarta, 2012.

- Mochtar Kusumatmadja, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan*, PT. Alumni, Bandung, 2006.
- Muhammad Alim, *Trias Politica Dalam Negara Madinah*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Cetakan ke-I, Jakarta, 2008.
- Munafrizal Manan, *Democratic Cinstitutionalism*, Setara Press, Malang 2013
- M. Husnu Abadi, dan Wira Atma Hajri, *Pemuatan Norma Hukum Yang telah Dibatalkan Oleh Mahhkamah Konstitusi*, Deepublish, Yogyakarta 2017
- Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Rajawali Press, Jakarta 2011
- M. Solly Lubis, *Paradigma Kebijakan Hukum Pasca Reformasi*, Jakarta: PT. Sofmedia, 2010, hlm. 70.
- _____, *Perkembangan Hukum Tata Negara: Perdebatan & Gagasan Penyempurnaan*, UII Press, Yogyakarta, 2014.
- _____, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2011.
- _____, *Lembaga Negara Masa Transisi Menuju Demokrasi*, Yogyakarta: UII Press, 2007.
- Nuryanto A. Daim, *Hukum Administrasi*, Press, Jakarta, 2010.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum. Edisi Revisi*, Kencana, Jakarta, 2005.
- Philippus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta 2011
- Rambe Kamarul Zaman, *Perjalanan Panjang Pilkada Serentak*, Jakarta, Exposé (PT Mizan Publika), 2016
- Rianto Adi, *Metodologi Penelitian Sosial dan Hukum*, Jakarta: Granit, 2010.
- RM. A. B. Kusuma, *Sistem Pemerintahan Pendiri Negara Versus Sistem Presidensial Orde Reformasi*, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta 2011.
- Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, 2006.
- Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi, (Menguatnya Model Legislasi Partlemementer Dalam Model Sistem Presidensial Indonesia)*, Rajawali Press, Jakarta 2010.
- Soehino, *Hukum Tata Negara Hukum Perundang-Undangan*, Ed. 2, BPFE-Yogyakarta, Yogyakarta, 2012.

_____, *Hukum Tata Negara Teknik Perundang-Undangan*, Liberty, Yogyakarta.

Sri Soemantri M, *Hukum Tata Negara Indonesia Pemikiran dan Pandangan*, Rosda, Bandung, 2014.

Sjahrir, *Kebijaksanaan Negara (Konstitusi dan Implementasi*, LP3ES, Cetakan Ke-I, Jakarta, 1987.

Syarifuddin Jurrdi, *Elit Muhamadiyah dan Kekuasaan politik; Studi Tentang Tingkahl Laku Politik elit Lokal Muhammadiyah Sesudah Orde Baru*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta 2004

Thomas Meyer, *Militer dan Demokrasi*, Friedrich Ebert Stiftung (FES) Kantor Perwakilan Indonesia, Jakarta, 2004.

Wira Atma Hajri, *Quo Vadis Negara Hukum dan Demokrasi Indonesia*, Genta PresS, Malang, 2015.

Yahya Muhaimin & Colin Mac Andrews, *Masalah-masalah Pembangunan Politik*, Gadjah Mada University Press, Cetakan ke-V, Yogyakarta, 1988.

Yan Pramadya Puspa, *kamus Hukum*, Semarang: Aneka Ilmu, 1977.

Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik*, Rajawali Press, Jakarta 2013

Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen: Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amandemen Konstitusi*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2016.

B. Artikel dan Jurnal

Moh. Mahfud MD, Orasi Konstitusi dalam Pemikiran M. Yamin dan Arah Demokrasi Kita, Artikel Hukum, Tahun 2016, hlm. 9.

Naskah Komprehensif Perubahan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, *Buku VI Kekuasaan Kehakiman*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2008.

C. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 Tentang Partai Politik;

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik;

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik;

Peraturan Pemerintah Nomor 83 Tahun 2012 Tentang Bantuan Keuangan kepada Partai Politik;

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2014 Tentang Tata Cara Penghitungan Penganggaran dalam APBD, pengajuan, penyaluran, dan laporan pertanggungjawaban penggunaan bantuan keuangan partai politik.

AD/ART Partai Golkar Tahun 2013.

AD/ART Partai PPP Tahun 2014.

Ketetapan dan Hasil Muktamar VIII Partai PPP. Surabaya 13-17 Oktober 2014

Putusan Mahkamah Konstitusi RI Nomor 005/PUU-IV/2006 mengenai *Pengujian Undang-undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial dan Pengujian Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman terhadap UUD Negara RI Tahun 1945*, tanggal 23 Agustus 2006.

Putusan No. 49/PUU-IX/2011 Perihal Pengujian UU No. 8 Tahun 2011 tentang *Perubahan Atas UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi terhadap UUD Negara RI Tahun 1945*, tanggal 18 Oktober 2011.

D. Internet

<https://id.m.wikipedia.org>.

<https://www.cnnindonesia.com/nasional/20150716064051-32-66660/aturan-pencalonan-direvisi-golkar-dan-ppp-bisa-ikut-pilkada/>. Diakses pada 01/12/2017, Pukul 17.29 WIB.

<https://harianhaluan.com/news/detail/47225/dualisme-perburuk-hasil-pilkada-golkar-di-sumbar>. Pukul 17.58 WIB.

<http://news.liputan6.com/read/2363169/dpd-golkar-versi-munas-ancol-masih-ngotot-ingin-munas>

<https://m.tempo.co.id/konflik/internal/partai/politik>.

<http://nasional.kompas.com/Konflik.Internal-sebagai-ujian-soliditas-golkar>

<http://nasional.kompas.com/pertempuran.jelang.pemilihan.Golkar>

[https://nasional.tempo.co/read/684395/kpu-revisi-aturan-partai-bersengketa-ikut-pilkada,](https://nasional.tempo.co/read/684395/kpu-revisi-aturan-partai-bersengketa-ikut-pilkada)

<http://news.metrotvnews.com/politik/aNronGVb-43-calon-kepala-daerah-golkar-terancam-gagal-ikut-pilkada>, Diakses pada 01/12/2017. Pukul 17.34 WIB.

<https://partaigolkar.or.id/sejarah>

<http://ppp.or.id/page/sejarah.html>

<https://prof.mahfud.wordpress.com>.

<http://septa51.web.unej.ac.id/konflik.internal-partai-Golkar>



RIWAYAT HIDUP PENULIS



ANIEL NAJAM PUTRA, Lahir di Marsawa, 10 Agustus 1992 dari pasangan suami istri Bapak Afrizal dan Ibu Timoria Tahun 1997, Penulis mulai mengecap dunia pendidikan di Taman Kanak-kanak (TK) Al-Khoriyah Marsawa. Lalu, tahun 1999, melanjutkan di SD Negeri 014 Marsawa, tahun 2005 sekolah di SMP Negeri 2 Benai serta di tahun 2008, sekolah di SMA Swasta Harapan Mandiri Medan. Selanjutnya, di tahun 2011, Kuliah di Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim Riau Jurusan Ilmu Hukum.

Penulis juga memiliki kiprah aktif diberbagai organisasi yaitu di tahun 2006, Tepilih Sebagai Ketua Osis SMPN 2 Benai Periode 2006-2007. Di tahun 2011, Ditunjuk sebagai Ketua KPRM (Komisi Pemilihan Raya Mahasiswa) HMJ Ilmu Hukum UIN Sultan Syarif Kasim Riau. Di tahun 2013, menjabat sebagai Kepala Bidang Sosial & Politik HMJ Ilmu Hukum UIN SUSKA Riau Periode 2013-2014. Di tahun 2014, menjabat sebagai Menteri Hukum dan Advokasi Badan Eksekutif Mahasiswa (BEM SI) UIN SUSKA Riau Periode 2014-2015. Di akhir tahun 2014 dan masa awal tahun 2017, penulis bersama kawan-kawan mendirikan komunitas LPMH & KDFSH Fakultas Syariah & Hukum UIN Suska Riau.

Selanjutnya prestasi yang telah di torehkan Penulis diantaranya yaitu di tahun 2012, Juara I Debat Mahasiswa Faperika Expo II Se-Pekanbaru. Di tahun 2012,

Juara I Debat Mahasiswa Fisip Unri Se-Provinsi Riau. Di tahun 2014, Juara I Debat Mahasiswa Faperika Expo 2014. Tahun 2013, Juara II Debat Mahasiswa Fisip Scientific Unri Se-Provinsi Riau. Tahun 2013, Juara I Debat Balai Bahasa Tingkat Mahasiswa Se-Propinsi Riau. Tahun 2013, Semifinalis Debat Aspirasi Mahasiswa Bank BNI & TVONE Se- Sumatera.. Di tahun 2014, Juara I Debat Mahasiswa Olimpiade Pkn FKIP Unri Se-Sumatera. Di tahun 2014, Delapan Besar mewakili Riau Debat Balai Bahasa Kepulauan Riau Se-Sumatera. Tahun 2014, 25 Besar Debat Mahasiswa Hukum Padjadjaran Law Fair Piala Prof.,Dr., Emiritus Sri Soemantri.,S.H. Tingkat Nasional.

