

# PEMBATASAN MASA JABATAN KETUA UMUM PARTAI POLITIK: TINJAUAN NEGARA HUKUM DAN DEMOKRASI

**Jamaludin Ghafur**

Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (UII), Jl. Kaliurang KM. 14,5, Sleman, Daerah Istimewa Yogyakarta, Email: [jamaludin.ghafur@uii.ac.id](mailto:jamaludin.ghafur@uii.ac.id)

## ABSTRAK

Tulisan ini bertujuan untuk mengidentifikasi implikasi tidak adanya pengaturan pembatasan masa jabatan ketua umum partai politik (parpol) terhadap prinsip negara hukum dan demokrasi serta menemukan alasan yuridis dan konseptual tentang kewenangan negara untuk mengaturnya di masa yang akan datang. Jenis penelitian ini adalah yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Temuan penelitian menunjukkan bahwa implikasi dari tidak adanya aturan pembatasan periode masa jabatan ketua umum parpol dalam undang-undang telah berimplikasi negatif terhadap prinsip-prinsip negara hukum dan demokrasi yakni pergantian atau regenerasi kepemimpinan tidak berlangsung secara regular atau periodik. Akibatnya, mayoritas kepemimpinan dalam parpol bercorak otoriter di mana partai sebagai organisasi tidak dikelola berdasarkan aturan, tetapi ditentukan oleh otoritas dan subjektivitas ketua umumnya. Pada awalnya, tidak diaturnya pembatasan periode masa jabatan ketua umum partai dimaksudkan agar negara tidak ikut campur urusan internal partai, yang berdasarkan pengalaman masa lalu – terutama di masa Orde Lama dan Orde Baru, intervensi negara yang berlebihan telah menyebabkan terlanggarnya hak konstitusional warga negara untuk berserikat dan berkumpul. Saat ini, ancaman terhadap kebebasan warga negara untuk berserikat dan berkumpul justru datang dari kekuasaan internal parpol itu sendiri khususnya dari ketua umum partai. Melalui berbagai kewenangan yang sangat besar dan hampir tak terbatas yang dimilikinya, ketua umum partai dapat bertindak sewenang-wenang. Oleh karena itu, sudah waktunya negara untuk mengatur secara tegas pembatasan periode masa jabatan ketua umum partai guna mencegah terjadinya kediktatoran.

**Kata Kunci:** Pembatasan Masa Jabatan, Ketua Umum Partai Politik, Negara Hukum, dan Demokrasi.

## ABSTRACT

*This paper aims to identify the implications of not regulating the term limits of political party chairmen on the principles of the rule of law and democracy and to find juridical and conceptual reasons for the government to regulate it. This research employs a normative legal method with a statutory and conceptual approach. Some of the research findings show that the implications of the absence of rules limiting the term of office of political party chairmen have negative implications for the principles of the rule of law and democracy, namely that leadership turnover or regeneration does not take place regularly. As a result, the majority of leadership in political parties has an authoritarian character where the party as an organization is not managed based on rules, but is determined by the authority and personal subjectivity of the chairperson. Initially, the limitation on the term of office of party chairpersons was not included in the regulation to prevent the Government from interfering in the internal affairs of parties, which based on past experience - especially during the Old Order and New*

*Order, excessive state intervention has led to violations of citizens' constitutional rights to associate and assemble. Currently, the threat to citizens' freedom of association and assembly comes from the internal power of political parties, particularly from party chairpersons. With enormous and almost unlimited authority, party chairmen can act arbitrarily. Therefore, it is time for the Government to strictly regulate the limitation of the term of office of party chairpersons to prevent dictatorship.*

**Keywords:** *Term Limits, Chairmen of Political Parties, Rule of Law, and Democracy.*

## I. PENDAHULUAN

Salah satu hal yang ingin dibenahi dalam UUD 1945 melalui proses amandemen yang berlangsung pada tahun 1999 sampai dengan 2002 adalah prinsip negara hukum dan demokrasi. Jika sebelumnya pelaksana kedaulatan rakyat sepenuhnya dilaksanakan oleh MPR, maka saat ini semua lembaga negara utama diberi peran sebagai pelaksana kedaulatan rakyat menurut tugas dan kewenangannya masing-masing. Hal ini terlihat dalam perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Selain itu, beberapa pejabat negara yang sebelumnya dipilih melalui lembaga perwakilan, saat ini berubah menjadi pilihan secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum, seperti pemilu presiden dan wakil presiden, serta pemilu kepala daerah. Pada aspek dimensi negara hukum pun juga diperbaharui dengan mengatur hal ini secara tegas dalam batang tubuh yaitu tepatnya pada Pasal 1 ayat (3) UUD 1945. Sebelum UUD 1945 diubah, ketentuan Indonesia sebagai negara hukum hanya tercantum dalam penjelasan.

Sistem demokrasi memberikan kekuatan politik sepenuhnya kepada rakyat sebagai pemilik kekuasaan yang sesungguhnya. Dalam konteks kehidupan ketatanegaraan modern, kekuasaan yang dimiliki oleh rakyat tersebut tidak dilaksanakan secara langsung namun didelegasikan kepada orang-orang yang telah terpilih melalui pemilihan umum karena memenangkan dukungan suara publik (Li Shaomeng, 2011, Jimly Asshiddiqie, 2004). Tetapi yang harus diingat adalah, pendelegasian kekuasaan tersebut tidak dimaksudkan untuk selamanya tetapi dengan masa jabatan yang terbatas. Karena itu, berbeda dengan sistem politik otoriter yang memungkinkan seseorang memegang kekuasaan seumur hidup, dalam demokrasi hal ini mustahil terjadi karena salah satu ciri pemerintahan yang

demokratis adalah adanya pembatasan kekuasaan. Sebagaimana disampaikan oleh pakar demokrasi terkemuka Juan Linz bahwa,

*“One of the defining elements of political democracy is that it is government pro tempore. The idea of electing someone for life to exercise effective power, or representatives for unlimited time ...does not fit into our thinking about democracy” (Linz, 1998).*

Pembatasan di sini meliputi jangka waktu masa kekuasaan dan juga batas maksimal periode seseorang boleh menduduki jabatan tertentu. Dijadikannya pembatasan kekuasaan sebagai ciri pembeda antara sistem demokrasi dan otoriter, sebab menurut Alexander Baturo, tidak seperti pelaksanaan pemilu yang dapat dimanipulasi, pembatasan kekuasaan lebih sulit untuk dimanipulasi. Penguasa akan dengan sendirinya mundur ketika batas masa kekuasaannya telah berakhir (Baturo, 2014). Dengan demikian, keengganan para pemimpin politik untuk melepaskan jabatannya telah diakui sebagai salah satu penghambat utama pembangunan demokrasi sehingga pembatasan masa jabatan menjadi sebuah keniscayaan.

Adanya pembatasan masa periode kekuasaan akan berkonsekuensi pada diharuskannya penyelenggaraan pemilihan pejabat publik secara rutin dan reguler, misalnya setiap 5 tahun sekali. Pemilu secara berkala menurut James Madison adalah cara terbaik untuk menghasilkan responsivitas dan akuntabilitas dari pejabat terpilih. Siklus pemilu reguler, katanya, memberi kesempatan kepada warga untuk mengevaluasi kinerja para pejabat terpilih di masa lalu, dan juga secara prospektif akan menjadi alat untuk menilai realisasi daripada janji-janji dan platform-platform calon pemegang jabatan (Evans, Ensley & Carmines, 2014). Bahkan menurut Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 8/PUU-VI/ 2008, pembatasan periode kekuasaan diperlukan dalam rangka mewujudkan penyelenggaraan prinsip demokrasi yang hal tersebut menjadi spirit yang terkandung dalam UUD 1945 (Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 8/PUU-VI/ 2008).

Berdasarkan sejumlah alasan tentang pentingnya pembatasan kekuasaan sebagaimana diuraikan di atas, sejak reformasi Bangsa Indonesia telah bersepakat bahwa jabatan Presiden, Gubernur, Bupati, dan Walikota dibatasi selama dua periode. Pembatasan masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden termaktub dalam Pasal 7 UUD 1945 yang berbunyi; “Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan”. Sementara pembatasan jabatan untuk kepala daerah diatur dalam Pasal 162 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang, yakni: (1) Gubernur dan Wakil Gubernur memegang jabatan selama 5 (lima) tahun terhitung sejak tanggal pelantikan dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk 1 (satu) kali masa jabatan; dan (2) Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota memegang jabatan selama 5 (lima) tahun terhitung sejak tanggal pelantikan dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk 1 (satu) kali masa jabatan.

Sayangnya, dalam konteks partai politik yang merupakan salah satu fondasi demokrasi, mayoritas dipimpin oleh ketua umum tanpa batasan masa jabatan. Memang hampir semua AD/ART parpol mengatur bahwa masa jabatan ketua umum adalah 5 tahun. Itu artinya, setiap lima tahun sekali harus dilangsungkan Mukhtar/Munas/Kongres untuk memilih ketua umum dan pengurus DPP yang baru. Namun, berapa periode seseorang dapat menjabat sebagai ketua umum, sebagian parpol sama sekali tidak mengaturnya. Ini memberikan kesempatan bagi seseorang untuk terus menjabat sebagai ketua umum tanpa batasan waktu, asal bisa terpilih setiap 5 tahun. Hal ini tentu berpotensi merusak nilai-nilai demokrasi karena sangat potensial menghadirkan pemimpin yang otoriter. Konsekuensinya, tidak mengherankan sebagian parpol dipimpin oleh ketua umum selama lebih dari

dua periode, bahkan ada partai yang tetap dipimpin oleh seorang ketua umum sejak pendiriannya.

Ide dasar pembatasan periode kekuasaan selain untuk menciptakan iklim demokrasi yang baik, juga untuk memastikan kekuasaan selalu selaras dengan hukum dan tidak sewenang-wenang. Memang pada awalnya yang potensial berperilaku sewenang-wenang adalah para pejabat yang menduduki kekuasaan di lembaga-lembaga negara sehingga bisa dipahami jika pembatasan kekuasaan selama ini hanya menysar ke lembaga-lembaga negara. Namun dalam perkembangannya, kepemimpinan dalam parpol juga berpotensi merusak tatanan demokrasi dan bersikap sewenang-wenang seiring dengan semakin diperkuatnya posisi parpol dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Sebagaimana diketahui, pada masa berlakunya UUD 1945 naskah asli, kekuasaan parpol tidak terlalu signifikan. Namun kondisi ini berubah 180 derajat pasca UUD 1945 diamandemen di mana parpol – dalam semua dimensi – telah diakui eksistensinya secara konstitusional sehingga sebagai konsekuensinya, parpol dilekati banyak sekali kewenangan-kewenangan penting. Di antara kewenangan yang paling fundamental yaitu membentuk kekuasaan negara seperti lembaga kepresidenan dan lembaga legislatif. Bahkan dalam lembaga-lembaga negara lainnya yang pengisian pejabatnya tidak melalui pemilu, pada hakikatnya yang menyeleksi adalah parpol juga melalui para kadernya di lembaga legislatif melalui sarana *fit and proper test*.

Parpol sebagai sebuah institusi tentu tidak mungkin menjalankan tugas dan kewenangannya yang telah diberikan oleh konstitusi dan peraturan perundang-undangan secara mandiri. Berbagai kewenangan dimaksud pada akhirnya akan dilaksanakan oleh para pengurusnya yang berpuncak pada ketua umum partai. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa hakikat sebuah organisasi – termasuk parpol – sebenarnya adalah para pengurusnya itu sendiri. Jika parpol dilekati berbagai kewenangan yang sangat besar, maka dalam praktik operasionalnya yang

mengendalikan berbagai kekuasaan dalam parpol tersebut adalah para pengurus dan ketua umum itu sendiri.

Dalam kajian hukum tata negara, karakter dasar kekuasaan adalah bahwa ia rentan sekali disalahgunakan atau diselewengkan sebagaimana pendapat Lord Acton yang menyatakan, *power tends to corrupt, absolute power corrupt absolutely*. Guna mencegah potensi penyalahgunaan kekuasaan tersebut, maka dikembangkanlah sejumlah mekanisme pengawasan dan pembatasan kekuasaan itu sendiri melalui salah satunya menciptakan limitasi atau batas maksimal bagi seseorang dalam menduduki posisi penting dan strategis dalam sebuah organisasi. Tanpa adanya pembatasan periode, maka kepemimpinan akan cenderung menjadi otoriter yang hal ini bisa merugikan organisasi itu sendiri maupun masyarakat secara luas.

Kajian tentang pembatasan masa jabatan ketua umum partai politik telah ditulis oleh beberapa penulis, di antaranya: Pertama, Muhammad Faturrahman SY, Sultan, dan Regina (2023) dengan judul "Pembatasan Masa Jabatan Ketua Umum Partai Politik Dalam Rangka Meredam Fenomena Personalisasi Partai Politik". Pada intinya, artikel ini membahas tentang pentingnya pengaturan masa jabatan ketua umum partai dalam rangka menghilangkan fenomena personalisasi dalam partai politik; dan Kedua, Riqiey, Pramesti, Sakti (2022) dengan judul "Pembatasan Masa Jabatan Ketua Umum Parpol Dalam Perspektif Demokrasi". Pada intinya penelitian ini ingin mengetahui kewenangan pemerintah dalam mengatur masa jabatan ketua umum partai politik serta mengkaji dan menganalisis urgensi pembatasan masa jabatan ketua umum partai politik. Berdasarkan kajian oleh peneliti sebelumnya, tulisan ini berbeda sama sekali dengan tulisan sebelumnya karena meninjau pembatasan masa jabatan ketua umum parpol dari sudut pandang negara hukum dan demokrasi.

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut di atas, maka pertanyaan penelitian yang ingin dijawab adalah: *Pertama*, Apa implikasi dari tidak adanya

pengaturan tentang pembatasan masa jabatan ketua umum partai politik terhadap prinsip negara hukum dan demokrasi? *Kedua*, Apakah negara memiliki kewenangan untuk mengatur pembatasan periode masa jabatan ketua umum partai politik?

## II. METODE PENELITIAN

Jenis penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang menggunakan dua pendekatan, yaitu: *pertama*, pendekatan perundang-undangan dengan mengkaji semua peraturan yang terkait dengan isu hukum yang relevan dalam penelitian ini. *Kedua*, Pendekatan konseptual, yakni pendekatan yang berangkat dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Melalui pendekatan ini diharapkan dapat menemukan jawaban atas boleh tidaknya negara mengatur pembatasan masa jabatan ketua umum partai politik yang notabene adalah urusan internal masing-masing partai. Sumber penelitian terdiri atas: (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, (2) Undang Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik, (3) Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik, dan berbagai peraturan lainnya yang relevan. *Kedua*, bahan-bahan hukum sekunder (*secondary sources of authorities*), berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi, seperti: buku teks, jurnal hukum, dan pendapat pakar yang relevan dengan topik penelitian. Di luar dari kedua macam bahan hukum tersebut, dikelompokkan sebagai bahan-bahan non hukum. Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui telaah kepustakaan dan merujuk pada referensi bahan hukum utama dan pendukung serta bahan yang bukan bersifat hukum.

### III. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

#### 1. Pengaturan Periode Masa Jabatan Ketua Umum Partai Politik

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik mengatur mengenai kepengurusan partai politik dalam Bab IX dimulai dari Pasal 19 sampai dengan Pasal 23. Secara lengkap ketentuan isi dari beberapa pasal tersebut yaitu: *Pertama*, kedudukan kepengurusan partai politik ditentukan sebagai berikut: (i) Kepengurusan Partai Politik tingkat pusat berkedudukan di ibu kota negara; (ii) Kepengurusan Partai Politik tingkat provinsi berkedudukan di ibu kota provinsi; (iii) Kepengurusan Partai Politik tingkat kabupaten/kota berkedudukan di ibu kota kabupaten/kota; (iv) Kepengurusan Partai Politik tingkat kecamatan berkedudukan di ibu kota kecamatan; dan (v) Kepengurusan Partai Politik yang dibentuk sampai tingkat kelurahan/desa atau sebutan lain, kedudukan kepengurusannya disesuaikan dengan wilayah yang bersangkutan. *Kedua*, amanat agar kepengurusan Partai Politik tingkat provinsi dan kabupaten/kota disusun dengan memperhatikan keterwakilan perempuan paling rendah 30%. *Ketiga*, kepengurusan Partai Politik dapat membentuk badan/lembaga yang bertugas untuk menjaga kehormatan dan martabat Partai Politik beserta anggotanya. *Keempat*, mekanisme pemilihan kepengurusan partai politik di setiap tingkatan ditentukan yakni harus dipilih secara demokratis melalui musyawarah sesuai dengan AD dan ART. *Kelima*, dalam hal terjadi pergantian kepengurusan, mekanismenya harus dilakukan sesuai dengan AD dan ART. Selanjutnya, susunan kepengurusan hasil pergantian tingkat pusat wajib didaftarkan ke Kementerian Hukum dan HAM paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak terbentuknya kepengurusan yang baru untuk kemudian ditetapkan secara resmi melalui keputusan Menkumham paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak diterimanya persyaratan.

Berdasarkan uraian di atas dapat ditarik sebuah kesimpulan bahwa undang-undang sama sekali tidak mengatur mengenai pembatasan masa periode



kepemimpinan dalam partai. Undang-Undang Parpol memberi kebebasan bagi tiap-tiap partai untuk mengaturnya secara internal melalui AD/ART. Namun demikian, jika dibaca dan ditelaah secara seksama AD/ART Partai Politik terkait pengaturan pembatasan periode masa jabatan ketua umumnya, hampir seluruh parpol tidak mengaturnya. Padahal, selain pembatasan masa bakti jabatan – yang pada umumnya ditentukan 5 tahun, hal penting lainnya yang perlu juga dibatasi adalah jumlah periode masa jabatan.

Beberapa partai politik yang AD/ART nya tidak mengatur pembatasan masa periode kepemimpinan sehingga konsekuensinya seseorang dapat mencalonkan diri sebagai ketua umum berkali-kali dan bisa menjabat sebagai ketua umum partai tanpa dibatasi waktu, misalnya: Partai Golkar, PDI-P, PKB, Partai Demokrat, dan PKS. Adapun partai yang AD/ART nya tidak hanya membatasi masa bhakti kepemimpinan yaitu selama 5 (lima) tahun, tetapi juga membatasi berapa kali seseorang boleh menjabat sebagai ketua umum partai, diadopsi oleh PPP. Anggota PPP hanya dapat dipilih untuk jabatan Ketua Umum dan Wakil Ketua Umum atau Sekretaris Jenderal Pengurus Harian DPP serta Ketua atau Sekretaris Pengurus Harian DPW/DPC/PAC/PR/DPLN untuk 2 (dua) kali masa bakti berturut-turut atau tidak berturut-turut pada jabatan dan tingkatan yang sama. Hal yang sama ditemukan pada Partai Amanat Nasional (PAN). Selain mengatur masa bakti kepengurusan yaitu selama-lamanya 5 (lima) tahun, AD/ART PAN juga menentukan bahwa masa bakti Ketua Umum DPP PAN dibatasi hanya sebanyak-banyaknya 2 (dua) periode. Namun, dimungkinkan seseorang menjabat Ketua Umum PAN lebih dari dua periode apabila partai membutuhkan.

## **2. Implikasi Tidak Adanya Pembatasan Periode Masa Jabatan Ketua Umum Partai Politik terhadap Prinsip Negara Hukum**

Tokoh penggagas awal teori negara hukum adalah Plato yang hal ini dapat disimpulkan dari 3 karya yang ditulisnya, yakni: (i) *Politeia (the Republica)* di

mana ia menggambarkan negara ideal harus diatur oleh seorang filsuf agar menjadi baik. (Ridwan dan Sodik, 2010); (ii) *Politicos (the Stateman)* yaitu negara harus dipandu oleh hukum. Namun keberadaan hukum hanya berlaku bagi rakyat, bukan untuk penguasa sebab kata Plato, penguasa selain telah memiliki pengetahuan untuk memerintah, juga kepandaian dalam pembuatan hukum. (Ridwan dan Sodik, 2010); *Ketiga, Nomoi (the law)* yakni tata kelola pemerintahan yang ideal harus mengikuti dan berdasarkan hukum yang berlaku untuk semua individu, termasuk pemerintah. (Azhary, 1995).

Prinsip negara hukum yang awalnya digagas oleh Plato lebih lanjut dikembangkan oleh muridnya yang bernama Aristoteles. Sebuah negara yang baik menurut Aristoteles adalah negara yang berpedoman pada konstitusi dan hukum. Adapun pemerintahan berdasarkan konstitusi dicirikan oleh tiga hal, yakni (Azhary, 1995): (i) pemerintahan dijalankan berdasar kepentingan umum; (ii) pemerintahan berpedoman pada hukum yang berdasar kesepakatan bersama, bukan hukum yang dibuat secara otoriter dengan menyampingkan konvensi dan konstitusi; dan (iii) pemerintahan dijalankan berdasar kehendak rakyat, bukan berupa paksaan-tekanan seperti yang dilakukan oleh pemerintahan despotis.

Tindakan atau aktivitas pemerintah di dalam suatu negara akan dianggap sah jika berlandaskan pada hukum atau terdapat legitimasi yuridis (Ridwan, 2000). Tindakan yang berkualifikasi demikian dianggap sebagai tindakan yang memenuhi asas legalitas yakni setiap tindakan yang dikerjakan oleh pemerintah wajib dibenarkan dan tidak bertentangan dengan hukum yang berlaku. Dengan kata lain, tanpa memiliki dasar kewenangan yang sah menurut hukum, seluruh aparatur pemerintah tidak berhak memiliki wewenang yang dapat mempengaruhi atau mengubah keadaan atau posisi hukum warga masyarakatnya (Indroharto, 1993).

Ridwan (2009) berpendapat, kewajiban bagi pemerintah dalam setiap melaksanakan semua tugas dan fungsi pemerintahan wajib berdasarkan wewenang

yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan dikarenakan pada saat pemerintah menjalankan tugas dan fungsinya, secara yuridis mereka sedang melakukan perbuatan yang bersifat hukum (*rechtshandelingen*), yakni suatu tindakan yang berdasarkan sifatnya dapat menimbulkan akibat hukum tertentu yakni memunculkan hak pada sisi tertentu dan kewajiban pada sisi lainnya.

Penegasan bahwa Indonesia sebagai negara hukum termaktub dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Pada hakikatnya, negara hukum adalah negara yang menjadikan hukum sebagai panglima. Artinya, semua tindakan yang dilakukan oleh penyelenggara pemerintahan negara dan warganya haruslah selaras dengan hukum yang berlaku, mulai dari yang tertinggi yakni UUD sampai peraturan yang paling rendah.

Jika prinsip negara hukum di atas diimplementasikan dalam organisasi partai politik, maka seluruh tindakan dari pengurus partai yang berpuncak pada ketua umum, harus didasarkan pada aturan-aturan – baik yang dikeluarkan oleh negara maupun yang dibuat secara internal berdasarkan kesepakatan seluruh anggota. Tidak boleh ada keputusan apapun yang ditetapkan yang tidak berpijak pada norma hukum secara jelas. Celakanya, hampir semua parpol tidak mengatur mengenai pembatasan periode masa jabatan ketua umum parpol sehingga pada akhirnya menyebabkan pengelolaan parpol tidak sepenuhnya didasarkan pada aturan main yang telah disepakati bersama. Sebagiannya lebih banyak berdasarkan selera dan keinginan ketua umum. Ketua umum telah menjelma sebagai aturan itu sendiri dalam partai.

Salah satu faktor yang menyebabkan begitu dominannya peran ketua umum adalah karena hal tersebut dilegitimasi oleh peraturan perundang-undangan, dalam arti hukum memberikan banyak keistimewaan dengan cara melekatkan berbagai hak dan kewenangan yang bersifat istimewa dibandingkan dengan pengurus partai pada umumnya. Dalam konteks Indonesia, besarnya kewenangan ketua umum parpol tergambar dalam pencalonan pejabat oleh

parpol yang kesemuanya membutuhkan “restu” dan persetujuan dari ketua umum. Tidak heran bila posisi ketua umum menjadi rebutan dan mengundang daya tarik yang luar biasa bagi kebanyakan orang. Sebagian besar politisi pasti bercita-cita untuk menjadi pemimpin di masing-masing partai mereka sebab disadari atau tidak, posisi pemimpin partai merupakan batu loncatan untuk meraih posisi jabatan yang lebih tinggi dan prestisius di level negara seperti Presiden, menteri atau ketua DPR. Ketika seseorang mampu meraih posisi ini, dia akan cenderung untuk mempertahankannya dengan segala cara termasuk bila perlu dengan cara-cara yang tidak demokratis sekalipun.

Dengan demikian, suksesi kepemimpinan dalam partai politik kemudian menjadi agenda yang maha penting, sehingga hal ini oleh seluruh anggota parpol dianggap lebih menarik dibandingkan dengan aktivitas apapun dalam partai termasuk dibandingkan dengan pembicaraan mengenai ideologi partai itu sendiri. Begitu diperebutkannya posisi ketua umum parpol tentu merupakan hal yang lumrah karena memegang posisi ini berarti memiliki kesempatan yang luas untuk memperoleh jabatan dan kekuasaan di level negara. Ketua umum parpol adalah penentu pencalonan dalam semua jabatan pemerintahan dari pencalonan presiden dan wakil presiden, pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah serta pencalonan anggota legislatif (DPR dan DPRD). Sehingga benar apa yang dikatakan oleh Carey (1996) bahwa seorang politisi untuk membangun karirnya di jabatan publik dalam sistem demokrasi selain ditentukan oleh pemilih, juga sangat bergantung pada restu pemimpin partai politik. Dampak negatif dari terlalu kuat atau dominannya kedudukan ketua umum parpol tersebut dapat menyebabkan usaha-usaha untuk membangun organisasi partai yang modern dan profesional menjadi sulit terlaksana sebab partai kemudian hanya dijadikan kendaraan atau alat untuk menggapai kepentingan politik individu para elit.

Bukti nyata tentang hal tersebut di atas bisa dilihat dari hampir semua parpol yang muncul di era reformasi motif utama pendiriannya adalah dalam rangka menempatkan figur sentralnya untuk ikut dalam pemilihan presiden dan/

atau wakil presiden, atau untuk memperoleh kekuasaan eksekutif tertinggi pada pemilu selanjutnya. Hal ini menurut Cornelis Lay telah memunculkan sebuah tradisi dalam sistem kepartaian di Indonesia di mana para pendiri partai kemudian selalu ditempatkan pada posisi struktural tertinggi dalam organisasi partai dengan segala hak-hak prerogatifnya (Darmawan, 2018).

Guna menghindari dampak negatif dari personalisasi tersebut, mau tidak mau harus mendorong agar terjadi reformasi dan tercipta demokratisasi internal. Salah satu caranya adalah dengan membatasi periode kepemimpinan partai agar tidak ada satupun orang yang bisa menduduki jabatan ini dalam waktu yang tak terbatas. Kepemimpinan yang tidak dibatasi waktu akan memunculkan banyak efek negatif berupa penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*). Biasanya, penyelewengan kekuasaan oleh seorang pemimpin – tidak terkecuali dalam partai politik – selalu diawali oleh tidak diindahkannya berbagai prosedur hukum dan aturan main. Para pemimpin tersebut akan selalu menempatkan dirinya di atas hukum sehingga segala perilakunya tidak bisa dikontrol dan diawasi. Jika hal ini terjadi, maka upaya untuk melembagakan partai politik agar dapat menjadi institusi modern dengan peran-peran demokratis yang mengesankan, selamanya akan sekedar menjadi mimpi. Sebab institusionalisasi parpol hanya mungkin terjadi bila aturan main di posisikan di atas segala-galanya. Partai yang mampu menjadikan seluruh aturan main sebagai ruh organisasi layak untuk disebut telah melembaga dengan baik. Sebab pelembagaan parpol pada intinya menurut Huntington (1968) adalah, *“the process by which organizations and procedures acquire value and stability”*.

### **3. Implikasi Periode Masa Jabatan Ketua Umum Partai Politik yang Tidak Terbatas terhadap Prinsip Demokrasi**

Pergantian atau suksesi kepemimpinan merupakan sebuah keniscayaan dalam sebuah negara demokrasi. Seorang pemimpin dipilih tidak untuk berkuasa selamanya, tetapi kepemimpinan yang dibatasi oleh periode waktu. Suksesi

termasuk aspek politik yang sangat mendasar dalam suatu negara. Secara fitrah biologis manusia yang pasti mengalami kematian, maka suksesi bagaimanapun caranya juga pasti terjadi. Walaupun ada usaha untuk menunda pergantian kepemimpinan karena mungkin tokoh yang memimpin saat ini sangat istimewa, namun pada akhirnya proses suksesi akan terjadi, paling tidak karena faktor usia sang pemimpin yang sudah sangat tua dan lemah.

Jimly Asshiddiqie (2007) dengan mengutip pendapat Monica dan Jean Charlet, menyatakan bahwa aktivitas suksesi kepemimpinan merupakan indikator vital dalam mengevaluasi kedewasaan sebuah organisasi. Sebuah organisasi yang kesulitan dalam menetapkan aturan dan mekanisme suksesi yang dapat diterima dan dipercaya oleh anggotanya, sehingga setiap pergantian kepemimpinan selalu menimbulkan gejolak, menandakan bahwa sistem organisasinya masih belum stabil dan memerlukan perbaikan lebih lanjut untuk menjadi kokoh.

Para teoritis elit maupun pluralis menganggap pergantian pemimpin atau elit politik sebagai sebuah keniscayaan dalam praktik sistem politik. Dalam kerangka ini, suksesi kepemimpinan menjadi bagian tak terpisahkan dari agenda politik setiap negara-bangsa atau sistem politik, terutama sistem politik demokrasi. Beberapa orang “teoritis demokrasi” menempatkan suksesi kepemimpinan sebagai salah satu kriteria demokrasi yang penting (Fatah, 2000). Keharusan akan terjadinya suksesi dalam negara demokrasi didasari oleh suatu pandangan bahwa dalam sebuah negara republik setiap warga negara harus sama-sama diberi hak untuk menduduki jabatan politis (Elizabeth, 1995).

Mayoritas partai politik yang hanya membatasi masa bakti kepengurusan selama 5 (lima) tahun tetapi tidak sekaligus menetapkan batasan untuk masa periode jabatannya telah memberikan kesempatan kepada setiap orang untuk menjabat sebagai ketua umum berkali-kali tanpa batasan waktu, asalkan yang bersangkutan terus terpilih setiap 5 tahun. Hal ini tentu berpotensi merusak nilai-nilai demokrasi karena sirkulasi kepemimpinan secara periodik – sebagai ciri

utama demokrasi, tidak akan dapat dilakukan sehingga sangat potensial melahirkan pemimpin yang otoriter.

Memang tidak semua partai yang peraturan internalnya tidak mencantumkan batasan periode kepemimpinan lalu serta merta melahirkan seorang pemimpin yang tak tergantikan. Ada beberapa partai yang sekalipun tidak terdapat penegasan mengenai pembatasan periode jabatan, tetapi sirkulasi kepemimpinannya tetap berlangsung dengan baik. Misalnya Partai Golkar di mana sejak masa Akbar Tandjung hingga Setya Novanto, tidak seorang pun Ketua Umum Partai Golkar berhasil mempertahankan posisinya untuk dua periode kepengurusan. Mungkin bisa dikatakan sebagai pencapaian yang luar biasa bahwa Airlangga Hartanto mampu menjabat sebagai ketua umum partai Golkar selama dua periode, meskipun pada periode pertama itu, ia hanya melanjutkan amanah kepengurusan yang sebelumnya dipegang oleh Setya Novanto.

Akbar Tandjung yang terpilih sebagai Ketua Umum Partai Golkar pada Munaslub tahun 1998, tidak mampu mempertahankan posisinya sebagai Ketua Umum Partai Golkar di periode berikutnya karena pada Munas tahun 2004 dikalahkan oleh Jusuf Kalla. Pada Munas 2009, Jusuf Kalla tidak mencalonkan kembali sehingga terpilih ketua umum baru yaitu Aburizal Bakrie. Saat Munas 2014, Aburizal Bakrie sempat terpilih kembali sebagai ketua umum, namun karena muncul dualisme kepengurusan, jabatan Ketua Umum Partai Golkar Aburizal Bakrie di periode kedua tidak berlangsung lama dan segera digantikan oleh Setya Novanto melalui Munaslub tahun 2016. Kasus korupsi yang menimpa Setya Novanto mengharuskan dirinya untuk meletakkan jabatan ketua umum partai Golkar lebih awal dan kemudian digantikan oleh Airlangga Hartanto berdasarkan hasil Munaslub tahun 2017, dan pada Munas Golkar tahun 2019, Airlangga Hartanto berhasil mempertahankan posisinya sebagai Ketua Umum Partai Golkar setelah ditunjuk secara aklamasi.

Partai Demokrat (PD) juga mengalami rotasi kepemimpinan yang dinamis. Tidak ada ketua umum yang memegang jabatan lebih dari dua periode, kecuali SBY, yang menjabat selama periode 2013-2015 dan 2015-2020. Sekalipun demikian, periode pertama SBY hanya melanjutkan sisa masa jabatan Anas Urbaningrum yang ditinggalkan karena tersangkut kasus hukum. Kondisi ini di masa yang akan datang tentu akan sangat bergantung pada kesadaran dan kesukarelaan para elit partai apakah akan tetap mempertahankan tradisi pembatasan masa jabatan, atau konvensi ini akan dilanggar dengan alasan tidak ada larangan secara aturan. Karena potensi munculnya seorang ketua umum berkuasa lebih dari 2 periode sangat mungkin terjadi di masa yang akan datang, maka hal ini sudah sepatutnya untuk diatur secara tegas dalam AD/ART partai.

Hal yang sama terjadi pada PKS, meskipun tidak terdapat regulasi baku mengenai batasan masa periode jabatan presiden partai di PKS, hingga saat ini belum ada kejadian di mana seseorang menjabat presiden partai selama dua periode atau lebih. Hal ini mengindikasikan bahwa perputaran dan sirkulasi kepemimpinan berjalan dengan cukup baik. Namun demikian, harus segera disadari bahwa kondisi ini sebenarnya tidak sepenuhnya terjadi karena kebijakan dari ketua majelis syura atau lembaga majelis syura itu sendiri, tetapi lebih banyak disebabkan oleh faktor eksternal. Sebagaimana diketahui, Nurmahmudi Ismail, Hidayat Nur Wahid dan Tifatul Sembiring meletakkan jabatannya sebagai presiden PK(S) karena ditunjuk sebagai pejabat negara, sementara dalam kasus Luthfi Hasan Ishaq disebabkan oleh karena yang bersangkutan menjadi terpidana perkara korupsi. Regenerasi yang memang murni atas keputusan Ketua Majelis Syura pertama kali terjadi saat pergantian kepemimpinan dari Anis Matta ke Sohibul Iman. Itupun juga karena adanya ketidakcocokan antara Anis Matta dengan Ketua Majelis Syura baru yaitu Salim Segaf al-Jufri . Dengan demikian, jika suatu saat antara Presiden PKS dengan Ketua Majelis Syura terdapat kecocokan hubungan secara individual atau kesamaan kepentingan politik, bukan



hal mustahil orang tersebut akan diangkat sebagai presiden partai untuk jangka waktu yang lama.

Terdapat 2 (dua) parpol di mana tidak ada aturan pembatasan terhadap periode kepemimpinan telah mengakibatkan munculnya seseorang yang memimpin partai lebih dari dua periode, dan kemungkinan akan lebih panjang dari itu, yakni: Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) dan Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP). Pada fase-fase awal, ketiadaan aturan tentang pembatasan masa periode jabatan di PKB tidak menimbulkan terciptanya pemimpin yang memegang kekuasaan sangat lama. Suksesi kepemimpinan dalam PKB selalu menghasilkan orang baru. Setidaknya sampai sebelum pelaksanaan Muktamar PKB tahun 2008, belum ada satupun ketua umum PKB yang sanggup bertahan 2 (dua) periode. Namun, sejak Muktamar tahun 2008 dan selanjutnya, kepemimpinan ketua Umum PKB sepenuhnya dipegang oleh Muhaimin Iskandar. Itu artinya, Muhaimin terpilih secara berulang kali mulai dari Muktamar PKB tahun 2005, Muktamar Luar Biasa PKB tahun 2008, Muktamar PKB 2014, dan Muktamar PKB tahun 2019. Berkuasanya Muhaimin sebagai Ketua Umum PKB selama beberapa periode tersebut disebabkan karena secara peraturan partai memang tidak membatasi masa periode jabatan ketua umum. Sehingga, terbuka peluang seorang ketua umum menjabat seumur hidup asalkan yang bersangkutan selalu terpilih dalam forum Muktamar yang diadakan setiap 5 (lima) tahun sekali.

PDI-P juga mengalami hal yang sama. Absennya pengaturan tentang batasan periodisasi kekuasaan ketua umum telah menyebabkan tersumbatnya regenerasi kepemimpinan dalam tubuh partai. Sejak dideklarasikan pada tahun 1999 sampai saat ini, ketua umum PDI-P selalu dijabat oleh Megawati Soekarnoputri. Padahal, salah satu prinsip penting dari demokrasi menghendaki adanya pembatasan kekuasaan karena sistem demokrasi tidak menghendaki seseorang memegang jabatan untuk selamanya atau seumur hidup.

Corak kepemimpinan yang ditampilkan oleh Megawati berkarakter otoriter karena ia selalu memegang kendali penuh terhadap organisasi partai tanpa ada pihak lain yang dapat mempengaruhi keputusannya. Dalam penyusunan kepengurusan misalnya, hak prerogatif melekat kepada Megawati karena ia selalu ditunjuk menjadi formatur tunggal. Pada mulanya, tampilnya Megawati sebagai pemimpin PDI-P oleh banyak kalangan dianggap sebagai sesuatu yang spektakuler karena ketika Orde Baru gemar men-*drop* pemimpin dari atas sesuai dengan restu dari atas, Megawati justru lahir dari proses sebaliknya. Dia dipilih dari bawah, dipertahankan dari bawah, dan dicintai dari bawah. Selain itu, kepemimpinan Megawati juga dianggap sebuah gejala kebangkitan perempuan dalam politik, bukan saja di Indonesia, tetapi juga di seantero dunia (Kordi K, dan Syamsuddin, 1999). Karena itu, tidak mencengangkan bila di awal kepemimpinannya, Megawati kemudian didukung oleh masyarakat dari beragam lapisan. Satu-satunya kekurangan Megawati menurut Denny J.A. adalah soal kekuatan konseptual. Karena berbeda dengan ayahnya, Bung Karno, Megawati tidak tumbuh dalam tradisi debat intelektual dan ide-ide besar (Kazhim dan Hamzah, 1999).

Namun demikian, dalam perkembangannya justru Megawati menjadi simbol dari otoritarianisme itu sendiri sebab ia hampir menjadi ketua umum partai seumur hidup dengan kekuasaan yang tidak terbatas. Suatu gambaran yang bertolak belakang dengan apa yang selama ini – terutama di masa Orde Baru – telah ia perjuangkan yaitu mengikis habis budaya oligarki dan otoritarianisme kekuasaan. Salah satu alasan yang mendasari tetap dipertahankannya Mega sebagai ketua Umum PDIP dari awal partai ini berdiri hingga saat ini adalah demi menjaga kesolidan dan stabilitas partai. Pelaksanaan pemilihan ketua umum melalui prosedur yang demokratis diyakini akan berpotensi menyebabkan munculnya keretakan yang mengancam kohesi partai sehingga hal ini akan merugikan secara elektoral. Nampaknya, stabilitas internal dan kesuksesan partai dalam pemilu masih lebih penting bagi PDIP ketimbang memodernkan partai

dengan mempraktikkan demokrasi internal partai. PDIP merasa bahwa percuma menjadi partai modern jikalau kemudian kinerja elektoral tidak bagus dan tidak berkontribusi dalam kebijakan pemerintah. Sikap menghadap-hadapkan antara pilihan menjadi partai modern dan partai yang besar sehingga keduanya tidak bisa dikawinkan namun harus dipilih salah satu, jelas merupakan sikap yang tidak tepat. Keduanya bukan untuk diposisikan sebagai sesuatu yang satu dengan lainnya saling menegasikan tetapi mestinya untuk saling melengkapi. Menjaga kesolidan partai adalah penting, namun mengelola organisasi parpol dengan cara dan prosedur yang demokratis juga wajib sebab parpol pada hakikatnya adalah lembaga demokrasi.

Untuk jangka waktu tertentu, kekuatan figur kharismatik sangat mungkin akan menguntungkan partai. Namun, untuk jangka panjang, mempertahankan kharisma figur sebagai topangan utama partai sungguh berbahaya. Untuk kepentingan jangka pendek, mempertahankan Megawati memang bermanfaat bagi PDI-P dalam memenangkan pemilu. Dalam situasi di mana rasionalitas politik masih belum merata, menjual figur Megawati dan citra histories-messianistik Soekarno lebih menjanjikan suara ketimbang menjual postur dan program partai yang gagal, dan karena itu bisa membuat para pendukungnya terpaksa menukar mimpi dengan kekecewaan (Anas Urbaningrum, 2004). Namun demikian, ongkos politik yang mesti ditanggung partai akan dirasakan dalam hitungan jangka panjang. Dengan menjadikan Megawati sebagai ketua umum tanpa masa periode, maka upaya untuk mencari dan membentuk identitas politik partai yang sesungguhnya, akan terus tertunda. Ketertundaan ini bermakna pula perpanjangan pola hubungan elit-massa PDI-P yang terbangun secara emosional-simbolis, apalagi lantas mengerucut pada figurisme politik Megawati (Urbaningrum, 2004).

Bagi partai yang berfikir tentang masa depannya yang semakin maju dan modern, serta melakukan pendidikan politik kepada massa pendukungnya, tentu situasi seperti ini terhitung merugikan. Di atas kertas bisa dikalkulasi bahwa partai

yang mengalami ketergantungan yang terlalu lama pada figur tertentu akan segera mengalami degenerasi politik ketika figur yang bersangkutan telah pergi. Sejarah kebesaran Golkar di masa lalu telah membuktikan itu. Hal yang sama akan dialami oleh PDI-P kelak ketika Megawati sudah tidak lagi bisa bersama partai. PDI-P akan dirundung ancaman disintegrasi dan pada saat yang sama ditinggalkan pendukungnya yang tidak pernah dicerdaskan dalam pola relasi dengan partai (Urbaningrum, 2004). Tegasnya, kepemimpinan tunggal (personalistik) akan memiliki banyak konsekuensi, salah satu dampak buruknya adalah kemungkinan terjadinya kekacauan, perpecahan atau *political disruption* begitu sang pemimpin tunggal tersebut berhalangan tetap.

Sementara PAN dan PPP, dua contoh parpol yang memiliki ketentuan tertulis yang jelas dalam Anggaran Dasar/Anggaran Rumah Tangganya bahwa seseorang hanya boleh menjabat sebagai ketua umum selama dua masa bakti secara berurutan atau tidak berurutan. Karenanya, kedua partai itu hingga kini belum pernah dipimpin oleh seorang ketua umum yang menjabat selama lebih dari 2 (dua) periode. Bahkan, pada PAN yang sekalipun secara aturan dibolehkan seseorang menduduki jabatan ketua umum sampai 2 kali periode, dalam praktiknya PAN berusaha membangun kultur agar setiap orang hanya menjadi ketua umum untuk satu periode. Karenanya, sampai sebelum pelaksanaan Kongres PAN tahun 2020, belum ada satupun yang mampu menduduki jabatan ini selama dua periode. Tradisi ini kemudian dipatahkan oleh Zulkifli Hasan yang berhasil mempertahankan posisinya sebagai ketua umum PAN setelah menang kembali dalam Kongres PAN tahun 2020 di Kendari. Dengan demikian, pada aspek ini, suksesi kepemimpinan PAN sangat demokratis.

#### **4. Kewenangan Negara Mengatur Pembatasan Periode Masa Jabatan Ketua Umum Partai Politik**

Banyaknya jumlah parpol saja belum bisa menggaransi terbangunnya pelembagaan demokrasi yang mapan. Karenanya, yang terpenting bukan

mempersoalkan eksistensi parpol secara fisik, tetapi efektivitas parpol dalam menjalankan fungsi dan perannya secara paripurna (Koirudin, 2015). Hal ini sejalan dengan pendapat Samuel P. Huntington (1968) bahwa hanya partai-partai yang kuat dan terinstitusionalisasi yang menjanjikan terbangunnya demokrasi yang baik. Untuk mengukur pelembagaan sebuah partai politik salah satunya dapat dilihat dari aspek derajat kesisteman (*systemness*) yaitu proses pelaksanaan fungsi-fungsi partai politik, termasuk penyelesaian konflik, dijalankan sesuai dengan ketentuan yang telah disepakati dan ditetapkan dalam Anggaran Dasar (AD) dan Anggaran Rumah Tangga (ART) partai politik. (Ramses. M dan Bakry, 2009).

Sayangnya, menurut Ramlan Surbakti (2009), hampir semua parpol di Indonesia memiliki persoalan serius pada aspek ini yaitu memiliki derajat kesisteman yang rendah berdasarkan beberapa indikasi, yaitu: Di satu sisi, struktur organisasi partai bersifat sangat terpusat atau sentralistik. Di sisi lain, kepemimpinan cenderung bersifat oligarki dimana ketua umum dan para pendukung setianya yang menentukan keputusan dalam partai. Dan yang terakhir, kepentingan faksi, kelompok, dan golongan seringkali lebih diutamakan daripada kepentingan organisasi partai.

Berdasarkan hasil kajian dari beberapa pakar (Wahid, Choirie, dan Syeirazy, 2007) dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa ada banyak dan ragam cara untuk menata dan memperbaiki partai politik. Salah satunya adalah melalui instrumen peraturan perundang-undangan. Artinya, negara harus mengambil peran dengan membentuk peraturan yang baik dan komprehensif di bidang kepartaian. Secara akademik, terdapat perbedaan pendapat di kalangan para ahli tata negara dan politik mengenai turut campurnya negara mengatur partai politik. Ada yang setuju, namun ada pula yang menolak. Perdebatan ini disebabkan oleh dua sudut pandang yang berbeda. Bagi mereka yang tidak setuju negara mengatur parpol berlandas pada argumentasi bahwa parpol merupakan organisasi masyarakat sipil (asosiasi privat) sehingga sudah selayaknya negara tidak ikut

campur urusan warga negaranya yang bersifat privat. Sebab jika hal itu dilakukan akan berpotensi mengganggu dan membatasi pelaksanaan hak-hak rakyat.

Ada banyak bukti di mana negara yang ikut campur urusan privat warganya lalu menimbulkan kesewenang-wenangan dan otoritarianisme, termasuk terhadap hak kebebasan berserikat warga negara. Pengalaman Indonesia masa Orde Baru sangat jelas menunjukkan hal ini. Pemerintah membentuk Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya di mana salah satu isinya adalah sistem multi partai yang berkembang pada masa sebelumnya, dikebiri hanya menjadi 2 partai plus satu unsur golongan melalui kebijakan fusi partai. Partai-partai Islam seperti Parmusi, NU, Perti, dan PSII disatukan dalam Partai Persatuan Pembangunan (PPP). Sementara partai yang memiliki ideologi nasionalisme dan non-Islam, seperti Partai Murba, IPKI, PNI, Parkindo, dan Partai Katolik, dilebur ke dalam Partai Demokrasi Indonesia (PDI). (R. William Liddle). Sementara itu, Golongan Karya (Golkar) masih diakui sebagai partai politik semu yang mengandalkan massa mengambang. Golkar tergabung dalam sekretariat bersama golongan karya (Sekber Golkar) yang terdiri dari beberapa organisasi massa dan fungsional yang tidak diwakili oleh dua partai lain, seperti MKGR, Kosgoro, Satkar Ulama, SOKSI, dan Korpri. (Piliang, 2008).

Setelah sukses membuat sistem kepartaian lebih sederhana, Orde Baru menerapkan kebijakan asas tunggal bagi partai politik, golkar dan organisasi masyarakat (ormas) dengan mengesahkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1985 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya. Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1985 menyatakan: Ketentuan Pasal 2 diganti dengan ketentuan yang berbunyi sebagai berikut: "Partai Politik dan Golongan Karya berasaskan Pancasila sebagai satu-satunya asas".

Sementara mereka yang setuju bahwa negara perlu memiliki aturan tentang partai politik membangun argumentasi bahwa partai tidak lagi sepenuhnya dapat dikategorikan sebagai organisasi privat. Partai telah bertransformasi sedemikian rupa menyesuaikan dinamika zaman yang pada intinya saat ini karakter parpol lebih condong ke karakter sebagai organisasi publik. Oleh karena partai telah berubah dari identitas awal sebagai organisasi privat ke tipe organisasi publik, maka negara sebagai pemegang otoritas untuk mengatur kehidupan bersama – termasuk urusan partai politik, wajib terlibat menyediakan seperangkat norma hukum agar segala sesuatunya berjalan secara tertib dan terkendali.

Pergeseran karakter organisasi partai dari privat ke publik tersebut telah menguatkan alasan negara untuk mengatur parpol dalam segala dimensinya – sisi eksternal maupun urusan internalnya. Bahkan, pengaturan tentang parpol tidak hanya dimuat dalam undang-undang, tetapi sampai pada aturan di level konstitusi. Inilah yang oleh banyak ahli sebut dengan istilah konstitusionalisasi partai politik yaitu partai diatur dan disebut secara eksplisit dalam hukum dasar atau konstitusi negara. Dalam konteks Indonesia, jika melihat kepada corak pengaturan partai politik di mana peraturan perundang-undangan tidak hanya mengatur aspek eksternal tetapi juga sisi internalnya, menunjukkan dan menjadi bukti bahwa partai politik sudah sepenuhnya diposisikan sebagai lembaga publik. Bahkan, Indonesia termasuk negara yang juga mengadopsi kebijakan konstitusionalisasi parpol. Beberapa pasal dalam UUD 1945 pasca amandemen yang secara eksplisit mengatur tentang partai politik yaitu: *Pertama*, Pasal 6A ayat (2) yang mengatur kewenangan eksklusif parpol untuk mengusulkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden; *Kedua*, Pasal 8 ayat (3) yang mengatur kewenangan parpol mengusulkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden kepada MPR apabila Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan; *Ketiga*, Pasal 22E ayat (3) yang mengatur parpol sebagai Peserta Pemilu Dewan Perwakilan

Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; dan *Keempat*, Pasal 24C ayat (1) yang mengatur kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk membubarkan parpol.

Namun demikian, model pengaturan dalam undang-undang menyangkut berbagai aspek atau urusan internal parpol masih sangat sumir dan abu-abu serta tidak tegas. Peraturan perundang-undangan hanya mengatur garis besarnya saja tanpa diiringi oleh indikator-indikator yang jelas, dan selanjutnya mengamanatkan agar aturan rincinya diatur lebih lanjut oleh masing-masing partai. Misalnya soal mekanisme pengejawantahan kedaulatan anggota, mekanisme suksesi kepemimpinan secara demokratis, dan prosedur seleksi calon pejabat publik oleh partai secara terbuka dan demokratis.

Corak pengaturan dalam undang-undang yang hanya mengatur garis besarnya saja, sementara hal-hal rinci dan detail diserahkan kepada masing-masing partai sebenarnya dapat dipahami dengan melihat pada konteks sejarah ketatanegaraan Indonesia di mana sudah sejak lama yakni dimulai pada pertengahan periode Pemerintahan Orde Lama hingga akhir masa Pemerintahan Orde Baru, negara sangat mengebiri kebebasan parpol. Banyak peraturan dan kebijakan yang dibuat oleh kekuasaan yang isinya sangat membatasi dan membelenggu sehingga partai tidak bisa berkembang dengan baik. Misalnya di masa Orde Lama, berdasarkan Penetapan Presiden (Penpres) Nomor 7 Tahun 1959 tentang Syarat-Syarat dan Penyederhanaan Kepartaian, Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 1960 tentang Pengakuan, Pengawasan dan Pembubaran Partai-partai yang kemudian diubah dengan Perpres No. 25 Tahun 1960, Pemerintah secara leluasa tanpa kontrol melakukan seleksi terhadap parpol mana saja yang dinyatakan legal, ditolak pengakuan status hukumnya sebagai parpol, dan parpol yang akan dibubarkan. Sementara di masa orde baru terdapat kebijakan fusi partai dan asas tunggal. Karenanya, dapat dipahami jika pada era reformasi ketika negara melakukan revisi terhadap undang-undang partai politik, menahan diri dan tidak terlalu banyak ikut campur mengatur urusan internal parpol karena dikhawatirkan pengalaman buruk di masa lalu akan terulang kembali. Cakupan revisi UU parpol



hanya menghapus berbagai ketentuan yang selama ini dianggap telah mengganggu kebebasan dan independensi hak warga negara untuk berserikat dan berkumpul. Misalnya, jika sebelumnya semua partai harus berasas Pancasila, sejak berlakunya UU No. 2 Tahun 1999 partai diberi kebebasan untuk memilih asas yang dikehendaki sepanjang tidak bertentangan dengan Pancasila. Jumlah partai yang sebelumnya hanya dibatasi dua partai (PDI dan PPP) dan Golongan Karya, saat ini pembatasan tersebut sudah dicabut. Selain itu, juga dimasukkan beberapa ketentuan baru guna menjamin terbangunnya partai politik yang sehat dan kuat sebagai penopang tegaknya demokrasi. Misalnya untuk menyebut contoh saja, negara memberi bantuan dana yang berasal dari APBN - APBD dan pembubaran partai tidak boleh sepihak oleh Pemerintah tetapi harus melalui proses di Mahkamah Konstitusi.

Namun demikian, dalam perkembangannya saat ini, kebijakan negara yang tidak banyak mengatur aspek internal partai secara jelas dan tegas perlu dievaluasi. Sebab, dengan jaminan konstitusional yang sudah sangat kuat atas parpol, rasanya sulit bagi negara untuk mengintervensi apalagi memberangus kebebasan warga dalam bergabung atau mendirikan parpol sebagaimana terjadi masa masa Orde Lama dan Orde Baru. Jika pun intervensi oleh Pemerintah tetap dilakukan, pengadilan yang sudah sangat independen bisa dengan mudah membatalkan kebijakan negara yang merugikan parpol tertentu.

Ancaman yang paling serius atas kebebasan hak berserikat dan berkumpul warga negara saat ini justru berasal dari internal parpol khususnya dari para elit dan ketua umumnya yang memegang kendali sepenuhnya kekuasaan dalam partai. Kekuasaan elit yang sangat besar seringkali membuat parpol hanya dijadikan sebagai alat menggapai kekuasaan personal, bukan alat demokratisasi. Terdapat banyak pelanggaran atas hak-hak anggota parpol yang dilakukan secara sewenang-wenang oleh pimpinan partai misalnya melakukan pergantian antar waktu (*recall*) status keanggotaan DPR kader partai terhadap mereka yang dianggap tidak sejalan atau berseberangan dengan kebijakan partai, dan terjadinya

pemecatan atas kader-kader partai yang bersikap kritis dan dianggap tidak bisa diajak kompromi dengan kepentingan elit & pemimpin partai.

Karena itu, upaya untuk mengatur aspek internal partai terutama menyangkut pembatasan masa periode kekuasaan ketua umum agar menjadi lebih jelas dan tegas merupakan hal yang mendesak. Tidak adanya pembatasan masa periode kepemimpinan dalam partai telah terbukti menimbulkan persoalan serius yaitu mengancam terhadap prinsip Indonesia sebagai negara hukum karena pada pengelolaan partai tidak sepenuhnya didasarkan pada aturan dan prosedur yang ada, tetapi lebih banyak ditentukan oleh kebijakan yang dibuat secara sangat subjektif berdasarkan kepentingan personal elit dan ketua umum partai. Selain itu, juga mengancam terhadap prinsip Indonesia sebagai negara demokrasi yaitu sulitnya terjadi regenerasi kepemimpinan dalam partai. Pucuk pimpinan partai selalu dihegemoni oleh sosok atau figur tertentu. Pada akhirnya, hal ini berimplikasi pada tidak berfungsinya partai secara maksimal sebagai motor penggerak utama demokrasi.

Untuk memaksimalkan dan menormalkan kembali fungsi partai sebagai agen demokrasi maka tidak ada cara lain kecuali kita harus melakukan penataan secara serius terhadap tata organisasi partai agar menjadi lebih baik dan profesional. Salah satunya adalah melakukan pembatasan periode masa jabatan ketua umum. Merujuk pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XX/2022, pembatasan masa periode jabatan seorang pemimpin akan memiliki korelasi dengan terciptanya kultur dan budaya organisasi yang baik.

“...agar organisasi profesi tetap profesional, berwibawa dan terjaga soliditasnya. Salah satu cara yang paling umum adalah keharusan diterapkannya prinsip tata kelola organisasi profesi yang baik. Di antara prinsip tata-kelola organisasi dimaksud adalah adanya partisipasi anggota, yaitu organisasi profesi memberikan ruang yang sama bagi semua anggota profesi untuk terlibat dalam mengelola dan berperan dalam organisasi profesi. Partisipasi anggota dalam pengelolaan organisasi mengharuskan praktik dominasi dalam organisasi untuk dicegah sedemikian rupa. Pada posisi demikian, partisipasi anggota tanpa dominasi dimaksud mengharuskan organisasi profesi untuk **mengatur pembatasan terhadap**

**pemegang kekuasaan organisasi profesi.** Dalam hal ini, advokat sebagai penegak hukum sudah seharusnya memiliki tata kelola organisasi yang dapat mencegah adanya dominasi individu yang dapat berujung pada penyalahgunaan kekuasaan yang jamak dipahami: *power tends to corrupt, absolute power corrupt absolutely...* “

Lebih lanjut Putusan MK Nomor 91/PUU-XX/2022 menegaskan bahwa tidak adanya pengaturan secara tegas dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat mengenai pembatasan periode kepemimpinan, dan justru diperintahkan untuk dimuat dalam anggaran dasar/anggaran rumah tangga merupakan sebuah bentuk penyimpangan hukum yang bertentangan dengan konstitusi karena telah mengakibatkan ketidakpastian hukum.

“...bertolak dari rumusan utuh Pasal 28 ayat (3) UU 18/2003 pembatasan pimpinan organisasi advokat, yakni hanya berkenaan dengan larangan rangkap jabatan antara pimpinan organisasi advokat dengan pimpinan partai politik, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Norma Pasal 28 ayat (3) UU 18/2003 tidak mengatur mengenai pembatasan masa jabatan pimpinan organisasi advokat karena ketentuan mengenai masa jabatan pimpinan organisasi advokat dituangkan ke dalam bagian susunan organisasi advokat yang diatur pada AD/ART organisasi advokat sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 28 ayat (2) UU 18/2003. Dengan konstruksi norma hukum demikian, masa jabatan dan periodisasi pimpinan organisasi sangat tergantung dari pengaturan internal organisasi advokat. Oleh karena pengaturan masa jabatan dan periodisasi jabatan pimpinan advokat hanya diatur secara internal, *in casu* melalui AD/ART, masing-masing organisasi advokat dapat dengan bebas mengaturnya sedemikian rupa sehingga memungkinkan seseorang menjabat sebagai pimpinan organisasi advokat secara berulang-ulang karena tidak adanya pengaturan ihwal batasan periodisasi masa jabatan di tingkat undang-undang. Dalam batas penalaran yang wajar, model pengaturan yang demikian dapat menghilangkan kesempatan yang sama bagi para anggota dalam mengelola organisasi serta kaderisasi dan regenerasi kepemimpinan dalam organisasi advokat. Hal demikian dapat berujung pada ketidakpastian hukum yang adil dan perlakuan yang sama di hadapan hukum.”

Lebih lanjutnya disampaikan oleh Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi bahwa:

“...pembatasan masa jabatan pimpinan organisasi advokat seharusnya diatur secara jelas dalam norma undang-undang seperti halnya penegak hukum lainnya, atau setidaknya dilakukan rotasi secara periodik (*tour of duty*)

untuk menghindari penyalahgunaan kewenangan. Dalam hal ini, undang-undang seharusnya dapat memberikan kepastian hukum mengenai pembatasan masa jabatan dan periodisasi jabatan pimpinan organisasi advokat. Rumusan yang membatasi masa jabatan dan periodisasi jabatan pimpinan organisasi advokat menjadi salah satu cara untuk memberikan jaminan kepastian hukum dan kesederajatan bagi setiap orang di hadapan hukum (*equality before the law*) bagi semua anggota organisasi advokat yang memenuhi persyaratan, sehingga dapat membuka kesempatan untuk memenuhi ketentuan dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Selain itu, pembatasan masa jabatan dan periodisasi jabatan dapat memenuhi salah satu prinsip negara hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945.

Berkenaan dengan pembatasan masa jabatan dan periodisasi jabatan tersebut, menurut Mahkamah, masa jabatan pimpinan organisasi advokat adalah 5 (lima) tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali hanya untuk 1 (satu) kali masa jabatan. Pilihan 5 (lima) tahun tersebut didasarkan kepada praktik pembatasan masa jabatan yang secara umum digunakan oleh organisasi advokat atau organisasi pada umumnya. Sementara itu, berkenaan dengan masa jabatan 2 (dua) kali periode tersebut dapat dilakukan secara berturut-turut atau secara tidak berturut-turut. Dengan diletakkan dalam cara berpikir demikian, akan menghilangkan atau mencegah potensi penyalahgunaan kekuasaan dalam tubuh organisasi advokat.”

Mengingat pentingnya pengaturan tentang pembatasan masa periode kepemimpinan organisasi advokat sebagaimana telah dirinci sedemikian rupa dalam pertimbangan hukum Putusan MK Nomor 91/PUU-XX/2022, maka secara tegas Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa:

“...norma Pasal 28 ayat (3) UU 18/2003 yang menyatakan, “Pimpinan Organisasi Advokat tidak dapat dirangkap dengan pimpinan partai politik, baik di tingkat Pusat maupun di tingkat daerah” bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, “Pimpinan organisasi advokat memegang masa jabatan selama 5 (lima) tahun dan hanya dapat dipilih kembali 1 (satu) kali dalam jabatan yang sama, baik secara berturut-turut atau tidak berturut-turut, dan tidak dapat dirangkap dengan pimpinan partai politik, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah...”

Pengaturan masa periode jabatan kepemimpinan organisasi advokat melalui AD/ART dan tidak diatur secara tegas dalam UU merupakan hal yang sama atau serupa dengan yang terjadi pada partai politik. UU Parpol sama sekali tidak mencantumkan pembatasan periode kepemimpinan partai, dan menyerahkan sepenuhnya hal tersebut untuk dirumuskan aturannya melalui

AD/ART masing-masing partai. Jika menggunakan Putusan MK Nomor 91/PUU-XX/2022 tersebut di atas untuk menilai dan memotret kondisi yang terjadi dalam partai politik, maka dapat ditegaskan bahwa mestinya putusan tersebut berlaku *Mutatis Mutandis* untuk kepemimpinan dalam partai politik. Artinya, pengaturan pembatasan periode kepemimpinan partai yang menurut UU Parpol sepenuhnya diserahkan kepada partai untuk mengaturnya melalui AD/ART harus dinyatakan bertentangan dengan konstitusi karena telah menyebabkan ketidakpastian hukum dan menciptakan ketidaksetaraan bagi setiap orang dihadapan hukum dan pemerintahan.

#### IV. KESIMPULAN DAN SARAN

##### A. Kesimpulan

Berdasarkan analisa dan diskusi yang telah kami jabarkan sebelumnya, dapat disimpulkan bahwa implikasi dari tidak adanya ketentuan aturan yang secara tegas mengatur tentang pembatasan periode masa jabatan ketua umum partai dalam undang-undang telah berimplikasi negatif terhadap prinsip-prinsip negara hukum dan demokrasi yang anut oleh Indonesia. Penegasan bahwa Indonesia adalah negara hukum sebagaimana termaktub dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 mengharuskan agar seluruh pengelolaan urusan-urusan negara dan publik didasarkan pada prosedur dan peraturan perundang-undangan. Hukum menempati posisi tertinggi (*supreme*) sehingga segala hal harus tunduk dan patuh pada norma hukum. Sementara ajaran demokrasi salah satunya meniscayakan adanya pergantian kepemimpinan secara regular atau periodik. Seseorang tidak boleh dan harus dicegah untuk menduduki jabatan kepemimpinan di bidang publik tanpa batas waktu dan periode.

Akibat dari tidak adanya pembatasan periode jabatan kepemimpinan dalam partai politik telah menyebabkan beberapa prinsip dalam negara hukum dan demokrasi tersebut tidak dapat diwujudkan secara sempurna dalam tataran praktik. Sebagian partai yang dipimpin oleh ketua umum dengan masa jabatan

yang sangat lama telah memunculkan kepemimpinan yang otoriter di mana partai sebagai organisasi tidak dikelola berdasarkan aturan, tetapi lebih banyak gerak langkahnya ditentukan oleh otoritas dan kekuasaan ketua umum yang dalam banyak hal bersifat subjektif dan hanya untuk kepentingan politik pribadi dan kelompok. Selain itu, regenerasi dan suksesi kepemimpinan tidak terlaksana sebagaimana mestinya sehingga forum tertinggi pengambilan keputusan dalam partai seperti Kongres, Mukdamar, atau Munas yang diselenggarakan setiap 5 tahun sekali di mana salah satu agenda terpentingnya adalah pemilihan kepemimpinan, hanya menjadi ajang penobatan kembali atas pemimpin sebelumnya. Tidak ada kader partai yang berani maju mencalonkan diri sebagai penantang calon *incumbent*. Jika pun ada calon penantang, hampir bisa dipastikan kader yang bersangkutan akan disanksi pemecatan.

Absennya pengaturan pembatasan periode masa jabatan ketua umum parpol dalam undang-undang pada awalnya dimaksudkan agar negara tidak terlalu ikut campur urusan internal partai, yang berdasarkan pengalaman masa lalu – terutama di masa Orde Lama dan Orde Baru, intervensi negara secara berlebihan dan terlalu masuk ke ranah privat partai telah menyebabkan terlanggarnya berbagai hak warga negara yang dilindungi oleh konstitusi, khususnya hak berserikat dan berkumpul. Pemerintahan era reformasi merasa perlu untuk memberdayakan partai dalam rangka menumbuh-suburkan demokrasi di Indonesia sehingga menahan diri untuk tidak memberlakukan berbagai peraturan yang dapat membelenggu kebebasan partai itu sendiri. Karena itu dapat dipahami jika peraturan perundang-undangan di bidang kepartaian lebih menitik-tekankan pengaturan pada sisi eksternal partai dan tidak pada urusan internalnya. Walaupun dalam perkembangannya undang-undang partai politik juga mengatur urusan internal partai, corak pengaturannya pun tidak rigid dan rinci. Hal-hal yang bersifat detail diperintahkan untuk diatur melalui AD/ART masing-masing partai.

Seiring dengan semakin tumbuhnya demokrasi dan kekuasaan negara tidak lagi bersifat hegemonik tetapi kekuasaan yang dibatasi dan dikontrol, maka

kekhawatiran bagi negara untuk melakukan intervensi terhadap hak dan kebebasan warga untuk bergabung atau mendirikan partai politik, peluangnya sudah sangat kecil bahkan tidak ada. Sebab jika intervensi tersebut dilakukan oleh negara, maka lembaga peradilan dapat dengan mudah membatalkannya. Saat ini, ancaman terhadap kebebasan warga negara untuk berserikat dan berkumpul justru datang dari kekuasaan internal partai politik itu sendiri khususnya dari ketua umum partai. Melalui berbagai kewenangan yang sangat besar dan hampir tak terbatas yang dimilikinya, ketua umum dapat bertindak sewenang-wenang. Perilaku kesewenang-wenangan tersebut akan semakin kuat dan tidak bisa dicegah dalam partai politik yang tidak mengenal atau mempraktikkan pembatasan masa periode kepemimpinan.

## B. Saran

Pemerintah bersama DPR perlu menyempurnakan undang-undang partai politik dengan mengatur secara lebih sempurna hal-hal yang selama ini belum diatur secara tegas dan lugas. Salah satu hal yang penting dan mendesak untuk diatur secara eksplisit dan terperinci adalah soal pembatasan periode masa jabatan ketua umum partai. Sambil lalu menunggu inisiatif pemerintah untuk melakukan revisi terhadap undang-undang parpol, hal lain yang bisa dilakukan oleh warga negara untuk mendorong hadirnya ketentuan hukum pembatasan periode kepemimpinan partai sesegera mungkin adalah dengan mengajukan gugatan ke Mahkamah Konstitusi melalui mekanisme pengujian undang-undang (*judicial review*) agar supaya MK mengeluarkan putusan tentang pembatasan periode jabatan kepemimpinan dalam parpol sebagaimana putusan MK sebelumnya yang telah mewajibkan hal ini untuk diterapkan dalam organisasi advokat.

## DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, J. (2004). *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Mahkamah Konstitusi RI.
- Asshiddiqie, J. (2007). *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer.
- Azhary. (1995). *Negara Hukum Indonesia: Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-Unsurnya*. Jakarta: UI-Press.
- Baturo, A. (2014). *Democracy, Dictatorship, and Term Limits*. USA: The University of Michigan Press.
- Budiatri, A. P. ed. (2018). *Personalisasi Partai Politik di Indonesia Era Reformasi*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Calvert, P. *The Process of Political Succession*, diterjemahkan oleh Elizabeth, M. Z. (1995). *Proses Suksesi Politik*. Yogyakarta: PT. Tiara Wacana.
- Carey, J. M. (1996). *Term Limits and Legislative Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Evans, H. K., Ensley, M. J., & Carmines, E. G. (2014). The Enduring Effects of Competitive Elections. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 24(4), 455–472. <https://doi.org/10.1080/17457289.2013.874351>
- Fatah, E. S. (2000). *Pengkhianatan Demokrasi Ala Orde Baru: Masalah dan Masa Depan Demokrasi Terpimpin Konstitusional*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2000.
- Faturrahman SY. M., Sultan, Regina (2023). Pembatasan Masa Jabatan Ketua Umum Partai Politik Dalam Rangka Meredam Fenomena Personalisasi Partai Politik, *Jurnal Nomokrasi* Vol. 1 No. 2 (2023), <https://journal.unhas.ac.id/index.php/jnomokrasi/article/view/30016>
- Haris, S. (2014). *Masalah-Masalah Demokrasi dan Kebangsaan Era Reformasi*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Huntington, S. P. (1968). *Political Order in Changing Society*. New Haven and London: Yale University Press.
- Indroharto. (1993). *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Buku I. Jakarta: Sinar Harapan.
- Kazhim, M. dan Hamzah. A., eds. (1999). *5 Partai dalam Timbangan (PAN, PBB, PDI-Perjuangan, PKB, PPP)*. Bandung: Pustaka Hidayah.



- Koirudin. (2015). *Partai Politik dan Agenda Transisi Demokrasi: Menakar Kinerja Partai Politik Era Transisi di Indonesia*, cet. 2. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Liddle, R. W. (1994). *Pemilu-Pemilu Orde Baru: Pasang Surut Kekuasaan Politik*. Jakarta: LP3ES.
- Linz, J. J. (1998). "Democracy's Time Constraints." *International Political Science Review / Revue Internationale de Science Politique* 19, no. 1 (1998): 19–37. <http://www.jstor.org/stable/1601292>.
- Madzeen, M. K. Kordi K, S., dan Syamsuddin. H. (1999). Yogyakarta: Bigraf Publishing.
- Piliang, I. J. (2008) "Partai Politik dan Demokrasi Deliberatif", *Analisis CSIS*, Vol. 37, No. 2.
- Ramses M, A. dan Bakry, L. eds. (2009). *Politik dan Pemerintahan Indonesia*, (Jakarta: Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia).
- Ridwan, (2009). *Tiga Dimensi Hukum Administrasi Dan Peradilan Administrasi*. Yogyakarta: FH UII Press.
- Ridwan, J. dan Sodik, A. (2010). *Tokoh-Tokoh Ahli Pikir Negara dan Hukum dari Zaman Yunani Kuno Sampai Abad Ke-20*. Bandung: Nuansa, 2010.
- Ridwan. (2000). *Problematika Asas Legalitas Hukum Administrasi Negara dalam Negara Hukum Indonesia*, *Jurnal Hukum dan Keadilan* Vol. 3. No. 3. Fakultas Hukum UII Yogyakarta.
- Riqiey, B., Pramesti, A.A., Sakti, A.C., (2022). *Pembatasan Masa Jabatan Ketua Umum Parpol Dalam Perspektif Demokrasi*, *Jurnal Mengkaji Indonesia*, 1 (1), 2022, <https://jurnal.erapublikasi.id/index.php/JMI/article/view/46>
- Shaomeng, L. (2011). *Cooperation, competition, and democracy*. *Frontiers of Philosophy in China* 6 (2):273-283. <https://doi.org/10.1007/s11466-011-0138-2>.
- Urbaningrum, A. (2004). *Melamar Demokrasi: Dinamika Politik Indonesia*. Jakarta: Republika.
- Wahid, Y. Z., Choirie, A. E., dan Syeirazy. M. K. eds. (2007). *Tahun PKB: Kritik dan Harapan*, Panitia Nasional Harlah Ke-9 PKB: Jakarta.