

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Pilkada) pada dasarnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah. Undang-Undang tentang Pemerintahan Desa awalnya didasari dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian diperbarui dan dicabut oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.<sup>1</sup> Perubahan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dimaksudkan sebagai pendorong lebih terciptanya daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam mensejahterakan masyarakat, baik melalui peningkatan pelayanan publik maupun melalui peningkatan daya saing daerah. Dasar hukum pilkada berikutnya yakni Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 17 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah serta dasar hukum selanjutnya yaitu Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 (PERPU No. 3/2005)

Kepala Daerah yang terpilih sebagai pemimpin suatu daerah berasal dari suatu partai politik. Partai politik merupakan suatu unsur penting dalam dinamika perpolitikan sebuah bangsa. Secara umum, partai politik dapat dikatakan sebagai suatu kelompok yang terdiri dari orang-orang dengan orientasi yang sama, tujuan yang sama, serta cita-cita yang

---

<sup>1</sup> Kuswanto, 2021, Politik Hukum Pilkada Langsung, Setara Press, Malang, hlm. 3

sama.<sup>2</sup> Tujuan dari sekelompok orang tersebut yang nantinya membentuk sebuah partai yaitu untuk memperoleh kekuasaan politik. Kekuasaan politik yang dapat diraih dengan berhasilnya perwakilan-perwakilan dari suatu partai dalam mengisi jabatan-jabatan tertentu dalam pemerintahan. Perwakilan-perwakilan yang terpilih sebagai pejabat pemerintahan akan menjalankan visi dan misinya sebagaimana yang sudah ditanamkan oleh partainya tersebut. Partai politik dapat didirikan dan dibentuk paling sedikit oleh 30 orang Warga Negara Indonesia yang telah berusia 21 tahun atau sudah menikah dari setiap provinsi, ini berdasarkan atas pasal 2 ayat 1 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik.<sup>3</sup>

Partai politik memiliki peran yang penting dalam negara yang menganut demokrasi. Sebab, partai politik berperan sebagai media penghubung antar rakyat dengan pemerintah dalam penyaluran aspirasi serta keinginan dan kebutuhan masyarakat. Partai politik juga dianggap sebagai perwujudan dari suatu sistem politik yang sudah modern atau sedang dalam proses memodernisasikan diri.<sup>4</sup> Di negara-negara demokrasi, gagasan mengenai kedaulatan rakyat didasari oleh pemikiran bahwa rakyat berhak menentukan siapa yang kelak menjadi pemimpin yang kemudian menentukan kebijaksanaan umum. Kegiatan seseorang dalam partai politik dapat dikatakan sebagai sebuah bagian dari partisipasi politik. Partisipasi politik meliputi seluruh kegiatan sukarela yang dilakukan dengan turut sertanya seseorang baik secara langsung maupun tidak langsung dalam pembentukan

---

<sup>2</sup> Payerli Pasaribu, 2017, "Peranan Partai Politik dalam Melaksanakan Pendidikan Politik", Jurnal Ilmu Pemerintahan dan Sosial Politik, Vol. 5, No. 1, Hlm. 53.

<sup>3</sup> Pasal 2 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik

<sup>4</sup> Miriam Budiardjo, 1999, Dasar-Dasar Ilmu Politik, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 159.

kebijaksanaan umum. Adapun yang dimaksud dengan partisipasi politik dapat dicontohkan sebagai berikut:<sup>5</sup>

- a) Melakukan pemilihan wakil rakyat atau pemimpin daerah
- b) Ikut serta dalam pesta politik
- c) Memberi kritik terhadap para pelaku politik yang berotoritas
- d) Mengikuti suatu partai politik, organisasi masyarakat, dan lembaga swadaya masyarakat.

Kemunculan partai politik di Indonesia terjadi akibat iklim kebebasan yang luas bagi masyarakat pasca runtuhnya pemerintahan kolonial Belanda. Akibat dari peluang kebebasan yang timbul, masyarakat memiliki kesempatan untuk membentuk sebuah organisasi termasuk partai politik. Pada saat sebelum runtuhnya kolonial Belanda, masyarakat sebenarnya sudah menunjukkan tanda-tanda akan dibentuknya sebuah partai politik. Selama masa penjajahan, partai politik terbentuk akibat adanya rasa ingin mendapatkan kebebasan yang luas dari penjajah, serta menuntut mendapatkan kemerdekaan dari jajahan. Partai politik yang lahir di Indonesia pada awalnya didasari oleh kemunculan sekelompok orang terpelajar yang menamakan kelompok mereka dengan sebutan Budi Utomo.<sup>6</sup>

Pasca reformasi tahun 1998 membuat perubahan besar pada tatanan kehidupan masyarakat dimana perubahan tersebut membuat arah perpolitikan Indonesia menuju kearah yang lebih demokratis. Maka pada masa reformasi kali ini mulailah diberikan kebebasan dalam hal apapun tidak

---

<sup>5</sup> Thomas T. Pureklolon, 2019, *Demokrasi dan Politik*, Intrans Publishing, Malang, hlm. 12.

<sup>6</sup> Muhadam Labolo, 2015, *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia*, PT Raja Grafindo persada, Jakarta, hlm. 1-2

terkecuali dalam mendirikan partai baru di Indonesia.<sup>7</sup> Munculnya partai politik baru di Indonesia mengindikasikan harapan masyarakat untuk lebih aktif dalam berpartisipasi melalui wadah partai politik. Partai politik merupakan sekumpulan kelompok yang secara sistematis anggotanya memiliki tujuan dan cita-cita yang sama. Masyarakat yang terlibat langsung dalam sebuah wadah partai politik merupakan suatu kelompok masyarakat yang memiliki tujuan politik. Selain untuk mendapatkan kedudukan politik juga ingin merebut kekuasaan politik secara konstitusional untuk melaksanakan kebijaksanaan mereka (Budiarjo, 161: 2005).<sup>8</sup>

Secara konstitusional, pengelolaan negara secara demokratis merupakan amanat dari UUD 1945 naskah asli maupun UUD 1945 hasil perubahan.<sup>9</sup> Namun dalam kenyataannya, tidak semua rezim pemerintahan yang pernah berkuasa di Indonesia salah satunya rezim Orde Baru mengimplementasikan nilai-nilai demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Oleh sebab itu, ketika Orde Baru tumbang dan digantikan oleh Orde Reformasi, mendemokratiskan jalannya pemerintahan menjadi salah satu tujuan utama. Salah satu hal yang dilakukan untuk membangun dan memperkuat demokrasi di era reformasi adalah dengan menyempurnakan landasan hukum pengaturan partai politik (parpol) agar peran dan fungsinya semakin maksimal. Hal ini penting dilakukan sebab parpol adalah institusi penting dalam demokrasi yaitu berfungsi menjadi media perantara utama atau

---

<sup>7</sup> Alvin Gumelar, 2022, *Persepsi Masyarakat Kota Padang Terhadap Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (Studi Pada Masyarakat Kelurahan Dadok Tunggul Hitam dan Kelurahan Lolong Belanti)*, Jurnal of Civic Education, Vol. 5, No.2, hlm. 253.

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 Hasil Perubahan menyebutkan, Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar

jembatan antar berbagai kepentingan baik antar warga masyarakat maupun antara warga masyarakat dengan lembaga-lembaga negara. Selain itu, menurut James Reichley, parpol adalah aktor politik yang sangat penting dalam demokrasi karena mereka menyediakan sarana yang melaluinya warga negara biasa dapat mengontrol pemerintahan mereka sendiri.<sup>10</sup>

Syarat-syarat berdirinya partai politik di Indonesia telah diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik. Dalam pendirian suatu partai politik menurut pasal 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011, tentang Partai Politik adalah meliputi:

1) Partai politik didirikan dan dibentuk oleh paling sedikit 30 (tigapuluh) orang warga negara Indonesia yang telah berusia 21 (dua puluh satu) tahun atau sudah menikah dalam setiap provinsi.

1a) Partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didaftarkan oleh paling sedikit 50 (lima puluh) orang pendiri yang mewakili seluruh pendiri partai politik dengan akta notaris.

1b) Pendiri dan pengurus partai politik dilarang merangkap sebagai anggota partai politik lain.

2) Pendirian dan pembentukan partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat

---

<sup>10</sup> James Reichley, "The Life of The Parties: A History of American Political Parties", sebagaimana dikutip oleh Benjamin D. Black, "Developments in the State Regulation of Major and Minor Political Parties", Cornell Law Review, Volume 82, Issue 1, 1996, hlm. 110.

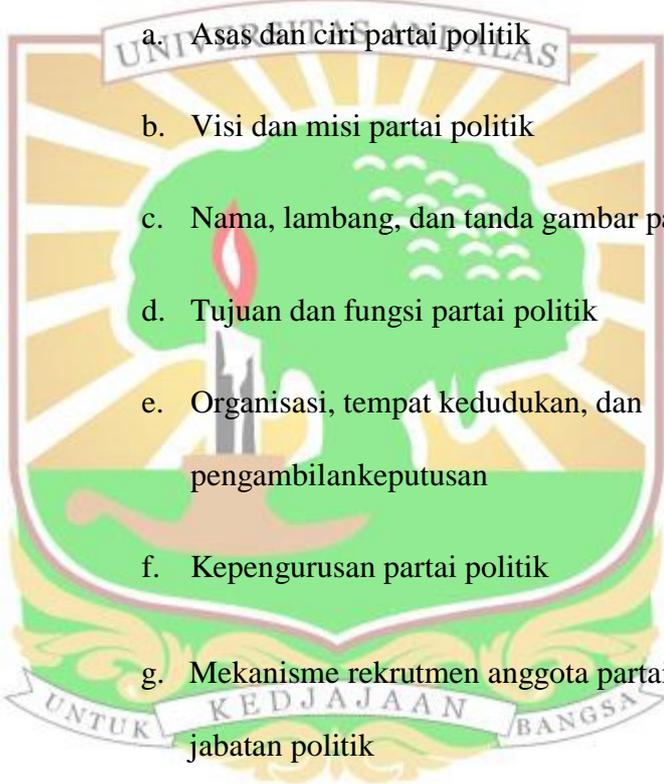
(1) menyertakan 30% (tiga puluh perseratus)

keterwakilan perempuan.

3) Akta notaris sebagaimana dimaksud pada ayat (1a)

harus memuat AD dan ART serta kepengurusan partai politik tingkat pusat.

4) AD sebagaimana dimaksud pada ayat (3) memuat paling sedikit:

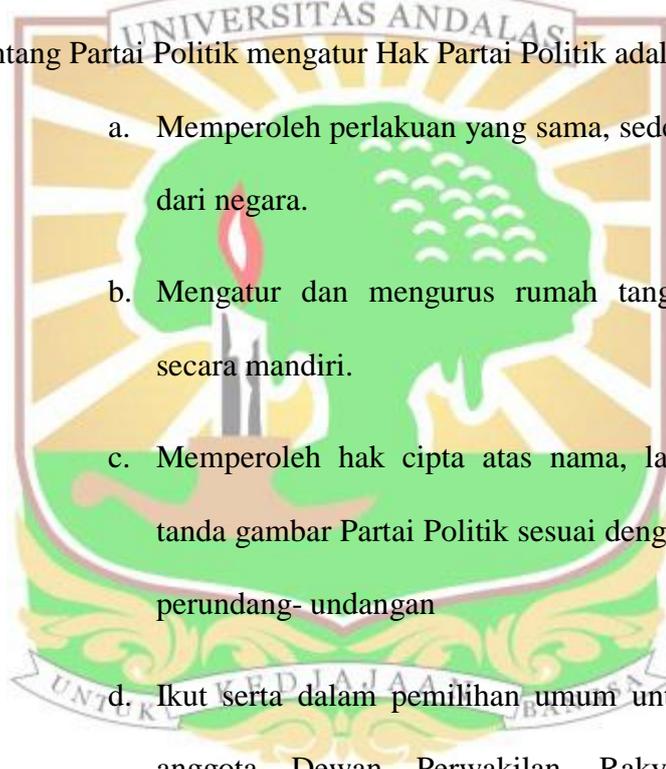
- 
- a. Asas dan ciri partai politik
  - b. Visi dan misi partai politik
  - c. Nama, lambang, dan tanda gambar partai politik
  - d. Tujuan dan fungsi partai politik
  - e. Organisasi, tempat kedudukan, dan pengambilan keputusan
  - f. Kepengurusan partai politik
  - g. Mekanisme rekrutmen anggota partai politik dan jabatan politik
  - h. Sistem kaderisasi
  - i. Mekanisme pemberhentian anggota partai politik
  - j. Peraturan dan keputusan partai politik
  - k. Pendidikan politik
  - l. Keuangan partai politik
  - m. Mekanisme penyelesaian perselisihan internal partai

politik

5) Kepengurusan partai politik tingkat pusat sebagaimana dimaksud pada ayat

(2) disusun dengan menyertakan paling sedikit 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan.

Pada pasal 12 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik mengatur Hak Partai Politik adalah:



a. Memperoleh perlakuan yang sama, sederajat, dan adil dari negara.

b. Mengatur dan mengurus rumah tangga organisasi secara mandiri.

c. Memperoleh hak cipta atas nama, lambang, dan tanda gambar Partai Politik sesuai dengan peraturan perundang-undangan

d. Ikut serta dalam pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, serta kepala daerah dan wakil kepala daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

e. Membentuk fraksi di tingkat Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan

Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota sesuai dengan peraturan perundang-undangan;

f. Mengajukan calon untuk mengisi keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan;

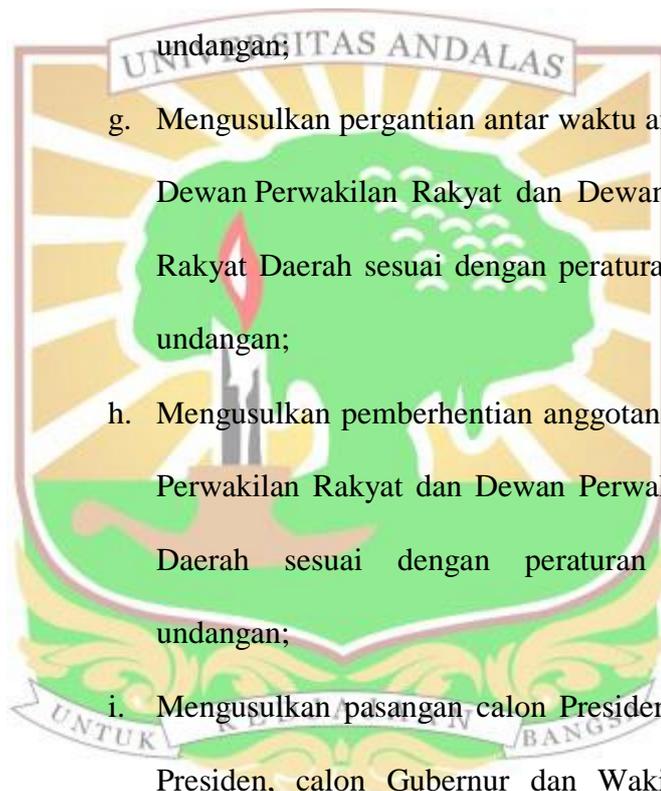
g. Mengusulkan pergantian antar waktu anggotanya di Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan;

h. Mengusulkan pemberhentian anggotanya di Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan;

i. Mengusulkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden, calon Gubernur dan Wakil Gubernur, calon Bupati dan Wakil Bupati, serta calon Walikota dan Wakil Walikota sesuai dengan peraturan perundang-undangan;

j. Membentuk dan memiliki organisasi sayap Partai Politik dan

k. Memperoleh bantuan keuangan dari Anggaran Pendapatan



dan Belanja Negara/ Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pada pasal 13 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik mengatur Kewajiban Partai Politik adalah:

a. Mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-

Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan peraturan perundang-undangan

b. Memelihara dan mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia

c. Berpartisipasi dalam pembangunan nasional

d. Menjunjung tinggi supremasi hukum, demokrasi, dan hak asasi manusia

e. Melakukan pendidikan politik dan menyalurkan aspirasi politik anggotanya

f. Menyukseskan penyelenggaraan pemilihan umum;

g. Melakukan pendaftaran dan memelihara ketertiban data anggota

h. Membuat pembukuan, memelihara daftar penyumbang dan jumlah sumbangan yang diterima, serta terbuka kepada masyarakat

i. Menyampaikan laporan pertanggungjawaban



penerimaan dan pengeluaran keuangan yang bersumber dari dana bantuan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah secara berkala 1 (satu) tahun sekali kepada Pemerintah setelah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan

j. Memiliki rekening khusus dana kampanye pemilihan

umum; dan

k. Menyosialisasikan program Partai Politik kepada masyarakat.

Dalam proses rekrutmen partai politik diharuskan melakukan rekrutmen secara demokratis, hal ini diatur dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik pada pasal 29 Undang-Undang Partai Politik, yang menyebutkan sebagai berikut:<sup>11</sup>

1) Partai Politik melakukan rekrutmen terhadap warga negara Indonesia untuk menjadi:<sup>11</sup>

- a) Anggota partai politik
- b) Bakal calon anggota dewan perwakilan rakyat dan dewan perwakilan rakyat daerah
- c) Bakal calon kepala daerah dan wakil kepala daerah
- d) Bakal calon presiden dan wakil presiden

2) Rekrutmen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b

---

<sup>11</sup> Undang-Undang No. 2 Tahun 2011 pada pasal 2, 12, 13 dan 29, pengertian tentang hak dan kewajiban partai politik

dilaksanakan melalui seleksi kaderisasi secara demokratis sesuai

dengan AD dan ART dengan mempertimbangkan paling sedikit 30% keterwakilan perempuan.

3) Rekrutmen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c dan huruf d dilakukan secara demokratis dan terbuka sesuai dengan AD dan ART serta Peraturan Perundang-Undangan.

4) Penetapan atas rekrutmen sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (1) huruf a, dan ayat (2) dilakukan dengan keputusan pengurus partai politik sesuai dengan AD dan ART.

Ramlan Surbakti mengatakan bahwa dalam suatu kontestasi pemilihan dilakukan demokrasi internal partai yang mencakup dua hal. Pertama, proses penentuan calon mestinya bersifat inklusif yang berarti calon kandidat berasal dari kader partai serta proses pengambilan keputusan juga melibatkan anggota dari partai tersebut. Kedua, proses penentuan calon bersifat desentralisasi, dimana keputusan penentuan calon dalam suatu proses pemilihan tidak hanya dilakukan oleh pengurus pusat partai politik, tetapi juga menyerahkan kepada pengurus partai politik daerah dengan segala pertimbangan yang jelas.<sup>12</sup>

Keberadaban dan kualitas kehidupan politik yang

---

<sup>12</sup> Amir Syamsuadi, 2020, *Proses Kandidasi Politik Calon Kepala Daerah*, Makalah, dikutip dari Academia.edu, 12 Oktober.

dimaksud adalah bahwa partai politik dengan berbagai peran dan fungsinya diupayakan mampu meredam (bahkan menyelesaikan) berbagai persoalan yang muncul dalam masyarakat modern seperti saat ini. Dengan demikian maka keberadaban yang akan terbangun melalui partai politik dapat terwujud ketika perbedaan pendapat yang berpotensi menimbulkan konflik destruktif secara eskalatif dapat diselesaikan melalui cara-cara dialogis yang konstruktif.

Kewajiban hukum bagi parpol untuk melaksanakan demokrasi internal merupakan sebuah keniscayaan sebab ia merupakan motor dan alat yang paling utama dalam menciptakan masyarakat yang demokratis. Peran ini hanya akan terwujud apabila partai mengorganisir diri mereka sendiri secara demokratis.<sup>13</sup> Tidaklah masuk akal menuntut kehidupan politik yang demokratis, jika parpol sendiri tidak mempraktikkan demokrasi dalam internalnya.<sup>14</sup>

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

---

<sup>13</sup> Thomas Meyer, *Peran Partai Politik dalam Sebuah Sistem Demokrasi: Sembilan Tesis*, cet. 3, Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Kantor Perwakilan Indonesia, Jakarta, 2012, hlm. 34

<sup>14</sup> Lili Romli, "Reformasi Partai Politik dan Sistem Kepartaian di Indonesia", *Jurnal Politica*, Vol. 2, No. 2, November 2011, hlm. 208.

proses demokratisasi di internal parpol sebagai pilar utama sistem politik demokratis.<sup>15</sup>

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

UU memang memerintahkan pengaturan lebih detailnya untuk diatur dalam masing-masing AD/ART Parpol. Namun, model

---

<sup>15</sup> Infid, Partai Politik, *Pemilihan Umum dan Ketimpangan Sosial dan Ekonomi di Indonesia (Laporan Hasil Penelitian)*, Jakarta, 2014), hlm. viii.

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

<sup>17</sup> atjipto Rahardjo, *Permasalahan Hukum di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1978, hlm. 36.

<sup>18</sup> Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan di Indonesia*, Jakarta, 1992, hlm.

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

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

*Kedua*, keharusan pelimpahan kewenangan pembentukan

---

<sup>19</sup> Sudikno Mertokusumo, Teori Hukum, edisi revisi, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, 2012, hlm 27

<sup>20</sup> Jimly Asshiddiqie, Perihal Undang-Undang, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hlm 270.

peraturan secara delegasi dan/atau sub-delegasi hanya kepada pejabat atau organ negara karena hal ini akan menentukan tata urutan (hirarki) peraturan perundang-undangan, dalam arti sebuah peraturan yang dibentuk berdasarkan perintah dari peraturan yang lebih tinggi tidak boleh bertentangan dengan peraturan induknya. Jika prinsip ini dilanggar, maka akan berlaku asas *lex superior derogat legi inferiori*. Adapun mekanisme untuk menguji atau menilai persesuaian suatu peraturan yang tingkatannya lebih rendah dengan peraturan yang lebih tinggi, dapat dilakukan di Mahkamah Konstitusi atau di Mahkamah Agung. Dalam konteks ini pemberian kewenangan oleh pembentuk UU kepada pengurus parpol untuk mengatur lebih lanjut mekanisme pemilihan pengurus dan ketua umumnya melalui AD/ART akan menimbulkan masalah hukum yaitu AD/ART parpol tidak dapat diuji atau digugat di MK maupun MA jika di dalamnya terdapat ketentuan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya.

*Ketiga*, rumusan norma Pasal 22 UU No. 2 Tahun 2011 masih sangat umum dan abstrak. Tidak terdapat parameter dan ukuran mengenai pemilihan pengurus parpol yang demokratis dan menyerahkan hal ini sepenuhnya diatur di dalam masing-masing AD/ART partai. Dengan demikian, hal ini tidak mencerminkan karakter peraturan yang responsif dan konservatif. Salah satu ciri perumusan norma hukum yang baik adalah norma tersebut tidak boleh bermakna kabur/tidak jelas dan tidak multi-interpretatif.

Sebab, semua ini akan menyebabkan tidak tercapainya tujuan dari sebuah hukum yaitu dalam rangka memberikan/menjamin adanya kepastian. Ketika kepastian hukum tidak terjadi, maka hal ini akan berdampak pada kegagalan pencapaian tujuan hukum berikutnya yaitu terwujudnya keadilan, sebab harapan tatanan yang adil hanya dapat terpenuhi apabila ada kepastian.<sup>21</sup> Pada akhirnya, peraturan yang tidak memiliki kepastian hukum dan tidak bisa memberikan keadilan, juga pasti tidak akan dapat memenuhi tujuan ketiga dari hukum yaitu memberikan nilai manfaat kepada masyarakat.

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

---

<sup>21</sup> Franz Magnis Suseno, *Etika Politik: Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, cet. 7, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2015, hlm. 106.

memodernkan partai semestinya harus dikerjakan secara berbarengan. Untuk menjadi besar, parpol harus meraih dukungan mayoritas pemilih dalam pemilu. Sementara untuk menjadi modern hanya mungkin dicapai manakala partai mampu keluar dari berbagai macam ancaman krisis termasuk salah satunya adalah krisis kepemimpinan.

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

Dengan demikian, pada aspek pencalonan, pengaturannya bersifat elitis sehingga derajat demokrasi berada di level yang paling rendah. Karenanya tidak heran bila pencalonan selalu didominasi oleh tokoh-tokoh lama. Semakin banyak para pihak yang dilibatkan sebagai pemilih adalah ciri dari pemilihan yang demokratis. Sebaliknya, semakin sedikit dan terbatas, dikategorikan sebagai pemilihan yang

kurang atau bahkan tidak demokratis. Indikator selanjutnya dari sebuah pemilihan yang demokratis adalah bersifat kompetitif dalam arti diikuti oleh lebih dari satu calon. Berdasarkan sedikit banyaknya jumlah calon yang bersaing, dalam literatur dikenal dua macam istilah yaitu “pemilihan yang dikontestasikan” dan “pemilihan yang tidak dikontestasikan” (*contested and uncontested selection*). Pemilihan disebut berbentuk kontes jika terdapat lebih dari satu calon. Sebaliknya, akan disebut sebagai ‘penobatan’ jika hanya ada satu calon yang muncul. Sesuai sifatnya, pemilihan pemimpin partai yang diperebutkan dengan dua kandidat atau lebih adalah lebih kompetitif daripada pemilihan tanpa kontestasi di mana hanya ada seorang kandidat tunggal sehingga dengan demikian, cara yang pertama adalah lebih demokratis dibandingkan dengan yang kedua.<sup>22</sup>

Kriteria terakhir untuk menentukan tingkat demokratisasi pemilihan dapat dilihat pada ada tidaknya pembatasan masa dan periode kekuasaan. Pada aspek ini, mayoritas parpol hanya memberikan batasan tentang masa bakti kepengurusan yaitu selama 5 tahun. Itu artinya, setiap 5 tahun sekali harus dilangsungkan muktamar/munas/kongres untuk memilih ketua umum dan pengurus partai politik yang baru. Namun kebanyakan parpol tidak mengatur tentang batasan periodenya. Hal ini membuka peluang dan kesempatan kepada seseorang untuk dapat menduduki jabatan ketua umum secara berulang kali tanpa ada batasan waktu sepanjang yang bersangkutan

---

<sup>22</sup> Jamaludin Ghafur, 2023, *Demokratisasi Internal Partai Politik Era Reformasi*, *urnal Hukum*, Vol. 30, No. 1, hlm 21

selalu terpilih dalam setiap 5 tahun.

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian lebih lanjut dan dijadikan dalam bahan skripsi dengan judul **“DEMOKRASI INTERNAL PARTAI POLITIK DALAM PENENTUAN CALON KEPALA DAERAH BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2008 JUNCTO UNDANG- UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2011.”**

#### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas, maka rumusan masalah yang diangkat dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana Bentuk Pengaturan Demokrasi Internal Partai Politik Dalam Penentuan Calon Kepala Daerah?
2. Bagaimana Perbedaan Demokrasi Internal Partai Politik Dalam Penentuan Calon Kepala Daerah?

#### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dirumuskan diatas, makatujuan penelitian ini adalah: Untuk mengetahui bentuk pengaturan demokrasi internal partai politik dalam penentuan calon kepala daerah dan perbedaan demokrasi internal partai politik dalam penentuan calon kepala daerah

#### **D. Manfaat Penelitian**



Adapun Manfaat yang diperoleh dari penelitian ini sebagai berikut:

### 1. Manfaat Teoritis

Manfaat teoritis yang didapatkan dari penelitian ini adalah diharapkan penelitian ini sebagai sumbangan ilmu pengetahuan dan pemikiran yang bermanfaat bagi ilmu hukum.

### 2. Manfaat Praktis

Pihak-pihak yang memperoleh manfaat praktis yaitu:

#### a) Bagi Penulis

Sebagai tambahan ilmu pengetahuan dan wawasan, serta untuk memenuhi sebagian persyaratan dalam memperoleh gelar Sarjana Hukum.

#### b) Bagi Partai Politik di Kota Padang

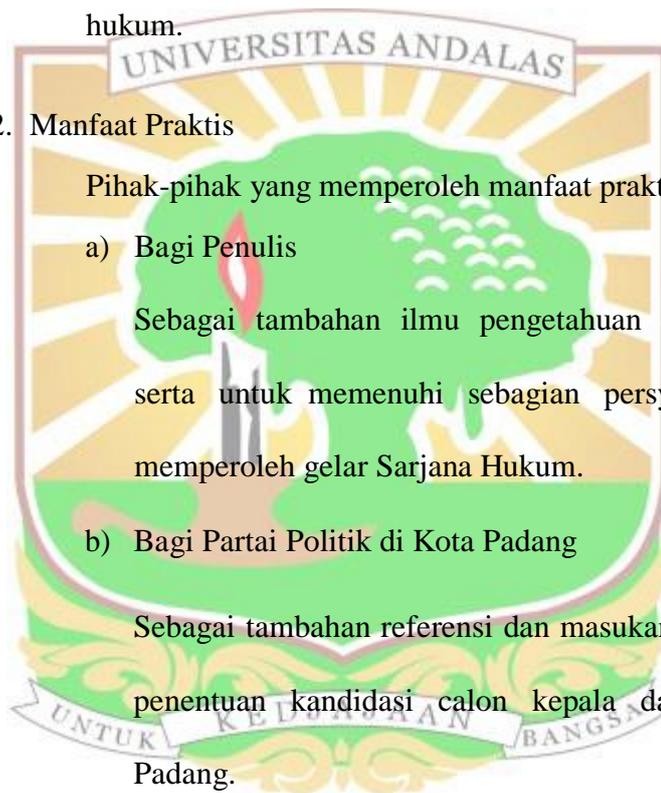
Sebagai tambahan referensi dan masukan dalam proses penentuan kandidasi calon kepala daerah di kota Padang.

#### c) Bagi Universitas Andalas

Sebagai tambahan referensi kepustakaan dan penelitian terkhusus di jurusan ilmu hukum dengan program kekhususan hukum tata negara.

#### d) Bagi Pembaca dan Peneliti Selanjutnya

Sebagai tambahan informasi wawasan dan ilmu



pengetahuan, serta sebagai referensi untuk mendukung penelitian selanjutnya.

## E. Metode Penelitian

Metode penelitian dari penelitian ini adalah:

### 1. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif, yaitu suatu metode dimana hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan yang dimana menjadi patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas.<sup>23</sup> Pada metode ini dibutuhkan beberapa referensi buku untuk menemukan bahan-bahan materi yang sesuai dengan permasalahan demokrasi internal partai dalam penentuan calon kepala daerah kota Padang.

### 2. Sifat Penelitian

Sifat penelitian yang digunakan adalah deskriptif analisis, yaitu suatu metode yang digunakan untuk menggambarkan suatu keadaan yang sedang terjadi yang bertujuan untuk memberikan data seteliti mungkin mengenai objek penelitian sehingga kemudian dianalisis berdasarkan peraturan Perundang-undangan.

### 3. Pendekatan Penelitian

Adapun pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

#### a. Pendekatan Perundang-undangan

Pendekatan Perundang-undangan yaitu menelaah dan

---

<sup>23</sup> Amiruddin, 2012, Pengantar Metode Penelitian Hukum, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 118.

menganalisis semua undang-undang yang berkaitan dengan sistem demokrasi internal partai politik dalam menelaah apakah demokrasi internal partai politik terlaksanakan dengan benar atau tidak

b. Pendekatan konseptual

Pendekatan konseptual beranjak dari pandang-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum.

Serta rumusan yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik yang berkaitan dengan demokrasi internal partai politik dalam penentuan calon kepala daerah

c. Pendekatan Kasus

Dalam pendekatan kasus ini peneliti mencoba untuk membangun argumentasi hukum dalam perspektif kasus yang konkrit yang terjadi

di lapangan, kasus tersebut tentunya sangat erat kaitannya dengankasus atau peristiwa hukum yang sedang ditangani

4. Sumber dan Jenis Data

Dalam menjalankan penelitian hukum normatif, penulis menggunakan tiga bahan hukum yaitu bahan primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

a) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan-bahan hukum yang mengikat dan dapat membantu dalam

melaksanakan suatu penelitian. Adapun yang menjadi bahan primer bagi penulis yaitu Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik, dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

b) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah badan hukum yang memberikan penjelasan terhadap hukum primer yang diantara lain seperti karya dari kalangan hukum, teori-teori dan pendapat para sarjana, bahan pustaka atau literatur yang berhubungan dengan masalah yang diteliti, dan sumber dari internet.

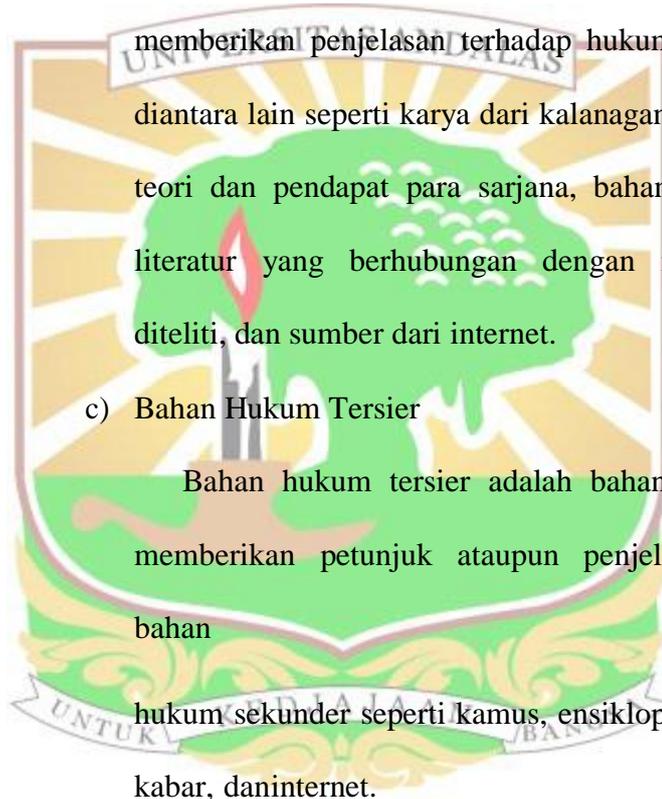
c) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk ataupun penjelasan terhadap bahan

hukum sekunder seperti kamus, ensiklopedia, surat kabar, dan internet.

5. Metode Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini, metode pengumpulan data yang digunakan yaitu studi dokumen atau bahan kepustakaan. Studi dokumen atau bahan kepustakaan adalah suatu metode pengumpulan data yang digunakan oleh penelitian dengan mempelajari berbagai buku-buku, jurnal-jurnal, karya ilmiah, artikel, internet atau website, dan



segala hal yang berhubungan dengan masalah yang diteliti.

#### 6. Pengelolaan Data

Data yang diperoleh dan dikumpulkan diolah terlebih dahulu dengan cara melakukan koreksi terhadap data yang didapat baik itu data-data yang berasal dari buku maupun aturan-aturan hukum.

Data yang diperoleh akan diolah dengan cara editing, yaitu meneliti kembali dan mengoreksi hasil penelitian sehingga tersusun dan akhirnya melahirkan suatu kesimpulan.

#### 7. Analisis Data

Dari data yang didapatkan oleh penulis, selanjutnya dilakukan analisis data. Analisis data yang digunakan merupakan analisis data kualitatif yaitu data yang berupa huruf atau kata-kata yang dinilai berdasarkan logika dan diuraikan dalam bentuk kalimat-kalimat yang kemudian dihubungkan dengan peraturan perundang-undangan, pendapat para sarjana, pendapat pihak terkait dan analisa (penalaran hukum) dari penulis yang dapat dijadikan sebuah karya ilmiah untuk pengembangan ilmu pengetahuan dan juga untuk menambah ilmu pengetahuan masyarakat.

