BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Salah satu tolok ukur sehat tidaknya sebuah demokrasi terletak pada wajah partai politiknya. Partai bukan sekadar kendaraan menuju kekuasaan, melainkan ruang pendidikan politik, tempat penyaluran aspirasi warga, sekaligus pintu masuk regenerasi kepemimpinan bangsa. Ironisnya, justru pada titik itulah demokrasi Indonesia paling sering tersandung. Berulang kali publik menyaksikan partai besar bertahun-tahun, bahkan berpuluh tahun, dipimpin oleh figur yang sama, sementara ketentuan yang secara tegas membatasi masa jabatan Ketua Umum nyaris tidak ditemukan baik dalam undang-undang maupun dalam Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai itu sendiri. Kekosongan pengaturan semacam ini bukan perkara administratif belaka; ia menyentuh langsung persoalan keadilan antar-kader, keterbukaan kompetisi kepemimpinan, dan pada akhirnya, kualitas demokrasi representatif secara nasional.

Persoalan ini bukan sekadar wacana akademik yang mengambang tanpa pijakan empiris. Sepanjang periode 2023 hingga 2026, tercatat setidaknya lima permohonan pengujian undang-undang diajukan ke Mahkamah Konstitusi (MK) yang secara langsung mempersoalkan ketiadaan pembatasan masa jabatan Ketua Umum partai politik dalam Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik (selanjutnya disebut UU Parpol). Permohonan pertama, Putusan Nomor 69/PUU-XXI/2023 yang diajukan oleh Eliadi Hulu dan Saiful Salim, dinyatakan tidak dapat diterima. Permohonan kedua, teregistrasi dengan Nomor 22/PUU-

XXIII/2025, bernasib serupa. Permohonan ketiga, Putusan Nomor 194/PUU-XXIII/2025 yang diajukan seorang advokat dengan analogi kedudukan pimpinan organisasi advokat, ditolak oleh Mahkamah pada 27 November 2025 dengan pertimbangan bahwa kedudukan partai politik tidak dapat disandingkan begitu saja dengan organisasi advokat. Permohonan keempat, Putusan Nomor 191/PUU-XXIV/2026 yang diajukan sembilan advokat dan seorang mahasiswa dipimpin kuasa hukum Irpan Suriadiata, dinyatakan tidak dapat diterima pada 16 Juli 2026 karena Mahkamah menilai batu uji yang digunakan Pemohon – Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3) serta Pasal 22E ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 – bukan norma yang mengatur hak konstitusional warga negara secara langsung. Permohonan kelima, Putusan Nomor 217/PUU-XXIV/2026 yang diajukan enam mahasiswa, kandas hanya seminggu kemudian, pada 23 Juli 2026, karena alat bukti yang diserahkan Pemohon tidak dibubuhi meterai sehingga dinilai tidak memenuhi syarat formil (Putusan Nomor 217/PUU-XXIV/2026).

Rangkaian lima putusan dalam kurun tiga tahun ini memperlihatkan sebuah pola yang penting untuk dicermati: Mahkamah Konstitusi hingga kini belum pernah sekalipun memeriksa substansi persoalan pembatasan masa jabatan Ketua Umum partai politik. Seluruh permohonan kandas pada tahap ambang batas – baik karena persoalan kedudukan hukum (*legal standing*), kekeliruan batu uji konstitusional, maupun cacat formil semata. Fenomena ini sesungguhnya bukan bukti bahwa persoalan tersebut tidak penting, melainkan justru menegaskan adanya kekosongan hukum (*rechtsvacuum*) yang terus-menerus dicoba diisi oleh warga negara melalui jalur konstitusional, namun belum kunjung mendapatkan jawaban substantif dari lembaga yang berwenang.

Kekosongan hukum ini menjadi semakin nyata ketika dihadapkan pada praktik konkret di lapangan. Pada Maret 2026, Partai Bulan Bintang (PBB) dilanda dualisme kepengurusan antara kubu Gugum Ridho Putra dan kubu hasil

Musyawarah Dewan Partai (MDP) tanggal 11 Maret 2026 yang menetapkan Yuri Kemal Fadlullah – putra Ketua Dewan Pertimbangan PBB sekaligus Menteri Koordinator Hukum, HAM, Imigrasi, dan Pemasyarakatan, Yusril Ihza Mahendra – sebagai Penjabat Ketua Umum (Harian Terbit, 2026). Kementerian Hukum menerbitkan Surat Keputusan tertanggal 9 April 2026 yang mengesahkan kepengurusan versi MDP tersebut (tvOne News, 2026), sebuah keputusan yang kemudian dipersoalkan oleh kubu yang tersingkir, sekaligus memicu permohonan uji materiil baru ke MK yang mempersoalkan kewenangan Menteri Hukum dalam mengesahkan kepengurusan partai (Putusan Nomor 146/PUU-XXIV/2026). Kasus ini memperlihatkan bagaimana ketiadaan batas waktu jabatan yang jelas dapat bermuara pada sengketa kepengurusan yang melibatkan berbagai jalur hukum sekaligus – internal partai, administrasi pemerintahan, dan MK – tanpa kepastian penyelesaian yang cepat dan tuntas.

Preseden serupa juga pernah terjadi pada Partai Demokrat. Ketika Kongres Luar Biasa (KLB) versi kubu Moeldoko di Deli Serdang pada Maret 2021 mengklaim keabsahan kepengurusan baru, kubu tersebut – melalui kuasa hukum Yusril Ihza Mahendra – mengajukan permohonan *judicial review* atas AD/ART Partai Demokrat hasil Kongres 2020 ke Mahkamah Agung (MA). Dalam Putusan Nomor 39 P/HUM/2021 tanggal 9 November 2021, MA menyatakan tidak berwenang memeriksa objek permohonan tersebut karena AD/ART partai politik dinilai bukan merupakan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud Pasal 1 angka 2 dan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, melainkan norma yang hanya mengikat secara internal (Mahkamah Agung Republik Indonesia, 2021). Putusan ini, di satu sisi, menegaskan otonomi partai politik dalam mengatur rumah tangganya sendiri; namun di sisi lain, ia sekaligus mengonfirmasi adanya ruang kosong dalam pengawasan yuridis terhadap substansi AD/ART – termasuk

ketiadaan klausul pembatasan masa jabatan di dalamnya – karena baik MK, MA, maupun PTUN masing-masing membatasi diri pada kompetensi absolutnya yang sempit, sementara Undang-Undang Partai Politik sendiri hanya menyerahkan mekanisme penyelesaian sengketa kepengurusan kepada Mahkamah Partai dan, bila tidak tercapai kesepakatan, kepada Pengadilan Negeri (Pasal 32-33 UU Parpol) – sebuah forum yang secara substansi tidak dirancang untuk menguji kesesuaian AD/ART dengan prinsip-prinsip negara hukum yang demokratis.

Dalam kerangka negara hukum modern, prinsip demokrasi tidak boleh berhenti pada penyelenggaraan pemerintahan semata, melainkan harus merambah ke organisasi politik yang berfungsi sebagai perpanjangan tangan kedaulatan rakyat. Setiap bentuk kekuasaan, sekalipun berada di dalam organisasi non-negara seperti partai politik, tetap harus dibatasi agar tidak berkembang menjadi kekuasaan yang absolut. Pembatasan kekuasaan semacam ini merupakan inti dari negara hukum yang demokratis, yang diwujudkan melalui mekanisme *checks and balances*, rotasi kepemimpinan, dan pembatasan masa jabatan (Ghafur, 2024). Persoalan ini menjadi semakin krusial mengingat posisi strategis partai politik sebagai gerbang utama proses rekrutmen politik nasional. Manakala Ketua Umum sebuah partai dapat menjabat tanpa batas waktu, yang terjadi sesungguhnya adalah konsentrasi kekuasaan yang bertentangan dengan semangat konstitusi. Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar; implikasi normatif dari ketentuan ini adalah bahwa setiap mekanisme kekuasaan yang memengaruhi pelaksanaan kedaulatan rakyat harus mengandung prinsip pembatasan dan akuntabilitas.

Terdapat pula ironi konstitusional yang patut dicermati. Presiden Republik Indonesia dibatasi masa jabatannya maksimal dua periode sebagaimana diatur Pasal 7 UUD NRI Tahun 1945, sementara Ketua Umum partai politik, yang dalam

praktiknya kerap menjadi penentu utama pencalonan presiden, justru dapat menjabat tanpa batas waktu. Ketimpangan pengaturan ini menciptakan anomali di mana kekuasaan di tingkat partai secara faktual lebih absolut dibandingkan kekuasaan di tingkat negara. Scarrow (2021) menegaskan bahwa aturan main demokrasi internal partai – termasuk ada tidaknya pembatasan masa jabatan pemimpin – sangat bervariasi antarpartai dan berimplikasi langsung pada tingkat akuntabilitas elite terhadap basis anggotanya; semakin longgar aturan tersebut, semakin besar pula ruang bagi elite partai mengakumulasi kekuasaan tanpa mekanisme kontrol yang memadai. Kajian akademik Indonesia sendiri telah mulai merespons persoalan ini secara serius: Ghafur (2024) dalam kajiannya di Jurnal Litigasi menyimpulkan bahwa ketiadaan pembatasan masa jabatan Ketua Umum partai politik berimplikasi pada pelanggaran prinsip negara hukum dan demokrasi, sementara Elviandri dkk. (2024) dalam Jurnal Retentum menegaskan bahwa personalisasi kepemimpinan partai yang berkepanjangan berpotensi melahirkan *conflict of interest* dan *abuse of power* yang mengancam pelembagaan partai politik itu sendiri.

Di sisi lain, publik semakin menuntut partai politik untuk lebih transparan dan akuntabel, termasuk dalam hal regenerasi kepemimpinan. Tanpa perbaikan pada sistem internal partai, kepercayaan publik terhadap institusi kepartaian berpotensi terus merosot, sebagaimana tecermin dari desakan berulang para pemohon uji materiil di MK yang kerap menegaskan bahwa ketiadaan pembatasan tersebut "membuka ruang konsentrasi kekuasaan dalam tubuh partai politik" dan menghambat regenerasi kepemimpinan nasional secara keseluruhan.

Data empiris mengenai masa jabatan Ketua Umum partai politik besar di Indonesia memperkuat urgensi persoalan ini. Megawati Soekarnoputri telah memimpin PDI Perjuangan sejak tahun 1999 – lebih dari seperempat abad – dan kembali dikukuhkan sebagai Ketua Umum pada Kongres VI PDI Perjuangan di

Bali pada 1 Agustus 2025 tanpa penantang (Tempo, 2025a). Surya Paloh telah menjabat Ketua Umum Partai NasDem sejak partai tersebut didirikan pada 2013 (Kompaspedia, 2022). Prabowo Subianto telah memimpin Partai Gerindra sejak 2014 dan kembali terpilih untuk periode 2025-2030 pada Hari Ulang Tahun Gerindra ke-17, Februari 2025 (Tempo, 2025b). Pola serupa, meski dengan durasi lebih pendek, tampak pada partai-partai lain. Yang menarik untuk dicermati justru adalah pengecualian yang mengonfirmasi pola tersebut: pergantian Ketua Umum Partai Golkar dari Airlangga Hartarto kepada Bahlil Lahadalia pada Agustus 2024 tidak terjadi melalui kompetisi kepemimpinan yang terbuka, melainkan melalui pengunduran diri Airlangga yang secara luas diduga terjadi akibat tekanan politik dari pihak-pihak tertentu, diikuti penetapan Bahlil sebagai calon tunggal Ketua Umum yang disahkan secara aklamasi dalam Musyawarah Nasional Luar Biasa (Tempo, 2025c). Pola serupa juga tampak pada Kongres Luar Biasa Partai Gerindra Februari 2025, yang tidak hanya menetapkan kembali Prabowo Subianto sebagai Ketua Umum, tetapi sekaligus menunjuknya sebagai formatur tunggal dengan kewenangan penuh untuk menyempurnakan AD/ART dan menyusun kepengurusan partai periode 2025-2030 (Kompas.com, 2025). Fenomena ini menunjukkan bahwa persoalan pembatasan masa jabatan dan demokrasi internal partai politik di Indonesia sesungguhnya memiliki dua wajah yang sama bermasalahnya: di satu sisi, kepemimpinan yang bertahan puluhan tahun tanpa kompetisi; di sisi lain, pergantian kepemimpinan atau pengukuhan kembali yang terjadi bukan melalui mekanisme demokratis yang genuin, melainkan melalui tekanan elite, rekayasa politik, atau pemberian kewenangan formatur tunggal yang tetap saja tidak melibatkan kontestasi terbuka di antara kader.

Urgensi persoalan ini bahkan telah diakui oleh lembaga negara yang berwenang mengawasi tata kelola pemerintahan yang bersih. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), melalui Direktorat Monitoring, telah

mengeluarkan enam belas poin rekomendasi perbaikan tata kelola partai politik, salah satunya secara eksplisit merekomendasikan agar masa jabatan Ketua Umum partai politik dibatasi maksimal dua periode kepengurusan guna memastikan keberlangsungan kaderisasi (CNN Indonesia, 2026). Rekomendasi ini menjadi konfirmasi penting bahwa persoalan yang diangkat penelitian ini bukan semata keresahan akademik, melainkan telah diidentifikasi sebagai persoalan tata kelola yang nyata oleh lembaga negara yang berwenang di bidang pencegahan korupsi – sebuah dimensi tambahan yang memperkuat argumen bahwa ketiadaan pembatasan masa jabatan berkaitan erat dengan risiko penyalahgunaan kekuasaan dan sumber daya partai, termasuk bantuan keuangan negara yang diterimanya.

Fenomena serupa, sesungguhnya, juga pernah dialami banyak negara demokrasi lain, termasuk Jepang. Partai Liberal Demokrat (LDP) yang mendominasi politik Jepang hampir tanpa jeda sejak 1955 sesungguhnya telah lama menerapkan pembatasan masa jabatan Presiden Partai (setara Ketua Umum) dalam konstitusi internalnya. Namun sejarah LDP juga memperlihatkan sisi lain yang tidak kalah penting: pada tahun 2017, di bawah tekanan politik untuk mempertahankan kepemimpinan Shinzo Abe, LDP justru mengubah Pasal 81 Konstitusi Partainya untuk memperpanjang batas masa jabatan Presiden dari dua periode tiga tahun (enam tahun) menjadi tiga periode tiga tahun (sembilan tahun) (Tokyo Foundation, 2018). Fakta ini penting untuk dicermati secara kritis: bahkan sistem yang telah memiliki pembatasan masa jabatan secara tertulis pun tidak imun dari risiko diubah demi kepentingan elite yang sedang berkuasa – sebuah pelajaran yang relevan bagi Indonesia dalam merancang kerangka hukum yang tidak semata bergantung pada itikad baik internal partai, melainkan pada norma hukum yang mengikat dan sulit untuk diubah sepihak.

Berangkat dari kompleksitas persoalan yang melibatkan perspektif hukum tata negara, kedudukan hukum AD/ART, kompetensi absolut Mahkamah

Konstitusi, Mahkamah Agung, dan Peradilan Tata Usaha Negara, serta perbandingan dengan praktik di Jepang, penelitian ini bermaksud melakukan kajian yuridis normatif yang komprehensif dan lintas-institusional terhadap konsekuensi hukum dari tidak dibatasinya masa jabatan Ketua Umum partai politik di Indonesia, sekaligus menelaah secara kritis sejauh mana model Jepang dapat menjadi rujukan pembanding bagi pembangunan hukum kepartaian nasional.

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, dapat diidentifikasi beberapa permasalahan sebagai berikut.

1. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik tidak mengatur secara eksplisit batas maksimal masa jabatan Ketua Umum partai politik, dan sepenuhnya menyerahkan pengaturan tersebut kepada AD/ART masing-masing partai (Pasal 23 ayat (1) UU Parpol).
2. Mahkamah Konstitusi, dalam rangkaian lima putusan sepanjang 2023-2026 (Putusan Nomor 69/PUU-XXI/2023, 22/PUU-XXIII/2025, 194/PUU-XXIII/2025, 191/PUU-XXIV/2026, dan 217/PUU-XXIV/2026), belum pernah memutus substansi persoalan pembatasan masa jabatan Ketua Umum partai politik, sehingga kekosongan hukum tetap berlangsung tanpa kepastian.
3. Mahkamah Agung, melalui Putusan Nomor 39 P/HUM/2021, menyatakan tidak berwenang menguji AD/ART partai politik sebagai objek *judicial review* karena AD/ART tidak memenuhi unsur peraturan perundang-undangan, sehingga substansi AD/ART – termasuk ketiadaan klausul pembatasan masa jabatan – praktis berada di luar jangkauan pengawasan yudisial substantif.

4. Peradilan Tata Usaha Negara hanya berwenang menguji keabsahan prosedural Surat Keputusan Menteri Hukum tentang pengesahan kepengurusan partai politik, bukan menguji substansi demokrasi internal partai, sehingga sengketa seperti dualisme kepengurusan Partai Bulan Bintang dan Partai Demokrat cenderung berlarut-larut tanpa penyelesaian yang menyentuh akar persoalan.
5. Mekanisme Mahkamah Partai dan Pengadilan Negeri sebagaimana diatur Pasal 32-33 UU Parpol terbukti secara empiris tidak memadai untuk menyelesaikan sengketa kepemimpinan partai secara final dan menyeluruh, sebagaimana tampak dari berlarut-larutnya sejumlah sengketa kepengurusan partai politik besar di Indonesia.
6. Ketiadaan pembatasan masa jabatan berpotensi menghambat regenerasi kepemimpinan partai politik dan melanggengkan kekuasaan pada figur tertentu, sebagaimana didalilkan berulang kali oleh para pemohon uji materiil di MK.
7. Terdapat kebutuhan untuk mempelajari secara mendalam bagaimana negara lain, khususnya Jepang, mengatur pembatasan masa jabatan pimpinan partai politik dalam konstitusi internal partainya, termasuk dinamika dan kelemahan dari pengaturan tersebut.

1.3 Pembatasan Masalah

Mengingat luasnya cakupan persoalan partai politik dalam sistem ketatanegaraan, penelitian ini membatasi diri pada beberapa hal berikut.

1. Penelitian ini difokuskan pada konsekuensi yuridis dari tidak dibatasinya masa jabatan Ketua Umum partai politik di Indonesia, ditinjau dari perspektif hukum tata negara, kedudukan hukum AD/ART, serta

kompetensi absolut Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung, dan Peradilan Tata Usaha Negara.

2. Analisis komparatif dibatasi pada sistem pembatasan masa jabatan Ketua Umum/Presiden Partai Liberal Demokrat (LDP) Jepang, tanpa memperluas kajian pada keseluruhan sistem kepartaian Jepang.

3. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang menitikberatkan pada kajian peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, dan literatur ilmiah, bukan penelitian empiris yang melibatkan wawancara atau survei lapangan terhadap partai politik tertentu.

4. Studi kasus yang digunakan sebagai ilustrasi – dualisme kepengurusan Partai Bulan Bintang dan sengketa AD/ART Partai Demokrat – dibahas sepanjang relevan untuk menggambarkan konsekuensi yuridis dari kekosongan norma, bukan sebagai kajian mendalam atas kedua partai tersebut secara tersendiri.

1.4 Rumusan Masalah

Berdasarkan identifikasi dan pembatasan masalah di atas, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut.

1. Bagaimana konsekuensi yuridis tidak dibatasinya masa jabatan Ketua Umum partai politik di Indonesia, ditinjau dari perspektif hukum tata negara, kedudukan hukum AD/ART, serta kompetensi Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung, dan Peradilan Tata Usaha Negara?

2. Bagaimana komparasi sistem hukum tentang pembatasan masa jabatan Ketua Umum partai politik di Jepang dengan hukum positif di Indonesia?

1.5 Tujuan Penelitian

Sejalan dengan rumusan masalah di atas, penelitian ini bertujuan untuk:

1. menganalisis konsekuensi yuridis tidak dibatasinya masa jabatan Ketua Umum partai politik di Indonesia secara lintas-institusional, mencakup perspektif hukum tata negara, kedudukan hukum AD/ART, serta kompetensi absolut Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung, dan Peradilan Tata Usaha Negara; dan
2. menganalisis secara komparatif sistem pembatasan masa jabatan Ketua Umum partai politik di Jepang serta relevansinya bagi pembaruan hukum positif partai politik di Indonesia.

1.6 Manfaat Penelitian

1.6.1 Manfaat Teoretis

Secara teoretis, penelitian ini diharapkan dapat memperkaya khazanah ilmu hukum tata negara, khususnya dalam kajian tentang demokrasi internal partai politik, kedudukan hukum AD/ART dalam hierarki norma, serta batas-batas kompetensi absolut lembaga peradilan dalam sengketa kepartaian. Penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi rujukan bagi pengembangan teori perbandingan hukum kepartaian antara sistem hukum Indonesia dan Jepang.

1.6.2 Manfaat Praktis

Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi:

1. Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah, sebagai bahan pertimbangan dalam merevisi Undang-Undang Partai Politik, khususnya terkait pengaturan pembatasan masa jabatan Ketua Umum;

2. Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung, dan Peradilan Tata Usaha Negara, sebagai referensi akademik dalam menyikapi permohonan-permohonan serupa di masa mendatang;
3. partai politik, sebagai bahan evaluasi dalam merumuskan AD/ART yang lebih demokratis dan akuntabel; dan
4. akademisi dan masyarakat luas, sebagai bahan literasi hukum mengenai pentingnya pembatasan kekuasaan dalam organisasi politik.