

## BAB II

### TINJAUAN UMUM MENGENAI DEMOKRASI, PARTAI POLITIK, LEMBAGA PERWAKILAN DAN HAK RECALL

#### A. Tinjauan Umum Demokrasi

##### A.1. Konsepsi Demokrasi

Tidak dapat dibantahkan bahwa demokrasi merupakan asas dan sistem paling baik di dalam sistem politik dan ketatanegaraan. Sebuah laporan studi yang disponsori salah satu organ PBB, yakni UNESCO, pada awal 1950-an menyebutkan bahwa tidak ada satupun tanggapan yang menolak “demokrasi” sebagai landasan dan sistem yang paling tepat dan ideal bagi semua organisasi politik dan organisasi modern.<sup>28</sup>

Demokrasi berasal dari bahasa Yunani *demokraria* “kekuasaan rakyat”, yang dibentuk dari kata *demos* “rakyat” dan *kratos* “kekuasaan”. Istilah itu merujuk pada sistem politik yang muncul pada pertengahan abad ke-5 dan ke-4 SM di negara kota Yunani Kuno, khususnya Athena, menyusul revolusi rakyat pada tahun 508 SM. Demokrasi adalah sebuah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.<sup>29</sup>

Menurut Moh Mahfud MD<sup>30</sup> dalam bukunya yang berjudul “*Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*”, menyatakan bahwa kekuasaan pemerintah berada di tangan rakyat mengandung pengertian tiga hal penting. *Pertama*, pemerintahan dari rakyat (*government of the people*) berhubungan erat dengan legitimasi pemerintahan

---

<sup>28</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm. 241.

<sup>29</sup> Nurainun Mangunsong, *Hukum Tata Negara I*, Fakultas Syari'ah dan Hukum Press Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga, Yogyakarta, 2010, hlm. 139.

<sup>30</sup> Puslit IAIN Syarif Hidayatullah Jakarta, *Pendidikan Kewarganegaraan Demokrasi, HAM Dan Masyarakat Madani*, IAIN Jakarta Press, Jakarta, 2000, hlm. 163-165.

(*legitimate government*) dan tidak legitimasi pemerintah (*unligitimate government*) di mata rakyat. Pemerintahan legitimasi berarti suatu pemerintahan yang berkuasa mendapat pengakuan dan dukungan rakyat. Sebaliknya pemerintahan tidak legitimasi berarti suatu pemerintahan yang sedang memegang kendali kekuasaan tidak mendapat pengakuan dan dukungan dari rakyat.

*Kedua*, pemerintahan oleh rakyat (*government by the people*) berarti pemerintahan yang menjalankan kekuasaan atas nama rakyat dan pengawasannya dijalankan oleh rakyat bukan oleh siapa-siapa atau lembaga pengawasan yang ditunjuk pemerintah. Pemerintahan oleh rakyat selama Orde Lama dan Orde Baru telah terjadi distorsi yang luar biasa. Karena pemerintah Orde Lama telah menempatkan dirinya sebagai pemegang dan penguasa tunggal, sementara rakyat dipaksa untuk tunduk dan patuh kepadanya. Begitu pula terjadi pada pemerintahan Orde Baru sebagai pemerintahan yang dipilih oleh rakyat, namun pemerintahan tidak menjalankan tugas untuk kepentingan rakyat melainkan untuk kepentingan penguasa dan kroninya. Juga rakyat tidak dapat melakukan kontrol terhadap pemerintahan Orde Baru karena sistemnya yang represif dan mengedepankan aspek stabilitas keamanan dengan *security approach*-nya. Padahal dalam teori demokrasi pemerintah harus tunduk kepada pengawasan rakyat (*Social Control*) bukan negara mengawasi rakyat.

*Ketiga* adalah pemerintahan untuk rakyat (*Government for The People*) yaitu pemerintahan yang mendapat mandat kekuasaan yang diberikan oleh rakyat dipergunakan untuk apa? Apakah untuk membeli sembako rakyat, memberi pelayanan pendidikan rakyat, atau untuk memperkaya diri, keluarga dan

kelompoknya melalui korupsi? Artinya, pemerintahan takluk apa tidak kepada apa yang diinginkan rakyat, misalnya untuk membawa Soeharto kepersidangan dalam kasus korupsi, melakukan pengadilan terhadap pelanggaran HAM baik oleh sipil atau militer. Bila pemerintahan menjalankan apa yang menjadi aspirasi rakyat, berarti *Government for The People* telah terwujud. Sebaliknya bila pemerintahan tidak menjalankan aspirasi rakyat tetapi menjalankan kekuasaan untuk kepentingan kekuasaan sendiri atau kepentingan kelompok penguasa dan kroninya, berarti telah terbentuk pemerintahan korup dengan berbagai modus operandinya.

Jadi, pemerintahan yang tidak berasal dari rakyat tidak mempunyai legitimasi. Pemerintahan yang tidak dijalankan oleh rakyat disebut pemerintahan otoriter. Pemerintahan yang dijalankan tidak untuk rakyat adalah pemerintahan korup. Dengan demikian ketiga bentuk pemerintahan tersebut dinamakan pemerintahan tidak demokratis. Karena suatu pemerintahan dikatakan demokratis bila dalam mekanisme pemerintahan mewujudkan prinsip-prinsip dan nilai-nilai demokrasi.<sup>31</sup>

Kita mengenal bermacam-macam istilah demokrasi. Ada yang dinamakan demokrasi konstitusional, demokrasi parlementer, demokrasi terpimpin, demokrasi rakyat, demokrasi Soviet, dan demokrasi nasional. Semua konsep ini memakai istilah demokrasi yang menurut asal kata berarti “rakyat berkuasa” atau “*government or rule by the people*”. Ditinjau lebih dalam lagi tentang makna demokrasi ini ialah cara

---

<sup>31</sup>*Ibid.*, hlm. 195.

pemerintahan yang dilakukan oleh dan atas nama seorang diri (misalnya oleh seorang raja yang berkuasa mutlak).<sup>32</sup>

## A.2. Asas Demokrasi

Pada permulaan pertumbuhannya, demokrasi telah mencakup beberapa asas dan nilai yang diwariskan kepadanya dari masa yang lampau, yaitu gagasan mengenai demokrasi dari kebudayaan Yunani Kuno dan gagasan mengenai kebebasan beragama yang dihasilkan oleh aliran reformasi serta perang-perang agama yang menyusulnya.<sup>33</sup>

Sistem demokrasi yang terdapat di negara kota Yunani Kuno abad ke-6 sampai abad ke-3 Sebelum Masehi merupakan demokrasi langsung (*direct democracy*), yaitu suatu bentuk demokrasi pemerintahan di mana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas. Sifat langsung dari demokrasi Yunani dapat diselenggarakan secara efektif karena berlangsung dalam kondisi yang sederhana, wilayahnya terbatas (negara terdiri dari kota dan daerah sekitarnya) serta jumlah penduduk sedikit (300.000 penduduk dalam suatu negara kota). Untuk mayoritas yang terdiri dari budak berlian dan pedagang asing, demokrasi tidak berlaku.<sup>34</sup>

Berbicara mengenai demokrasi berarti memperbincangkan tentang kekuasaan, atau lebih tepatnya pengelolaan kekuasaan secara beradab. Ia adalah

---

<sup>32</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm. 245-246.

<sup>33</sup> Putera Astomo, *Hukum Tata Negara Teori Dan Praktek*, Thafa Media, Yogyakarta, 2014, hlm. 45.

<sup>34</sup> *Ibid.*, hlm. 45-46.

sistem manajemen kekuasaan yang dilandasi oleh nilai-nilai dan etika serta peradaban yang menghargai martabat manusia. Pelaku utama demokrasi adalah tiap-tiap warga negara yang dijamin kehidupannya secara konstitusional. Menjaga proses demokratisasi adalah memahami secara benar hak-hak yang dimiliki warga, menjaga hak-hak itu agar siapapun menghormatinya, melawan siapapun yang berusaha melanggar hak-hak itu. Demokrasi pada dasarnya adalah aturan orang (*people rule*) dan di dalam sistem politik yang demokratis warga mempunyai hak, kesempatan dan suara yang sama di dalam mengatur pemerintahan di dunia publik. Sedang demokrasi adalah keputusan berdasarkan suara terbanyak itu.<sup>35</sup>

Sejak berakhirnya Perang Dunia II dan semakin banyaknya negara yang bebas dari penjajahan, maka negara-negara mulai menata negara dengan bentuk negara demokratis. Demokrasi dipilih sebagai suatu cita untuk tidak lagi membiarkan penindasan terjadi atas manusia. Demokrasi dipilih untuk membebaskan manusia dari segala bentuk penindasan, penjajahan dan perbudakan yang dilakukan oleh para imperialis, kolonialis penjajah. Demokrasi sangat dekat dengan konsep kedaulatan rakyat yang menekankan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat, sehingga sinegritas kedua konsep ini adalah bagaimana membentuk suatu pemerintahan yang didasarkan atas kehendak orang banyak dan untuk menjalankan kepentingan bersama.

Berkembangnya demokrasi sebagai sebuah sistem bernegara ternyata telah sangat mengglobal. Terbukti sebagian besar negara-negara di dunia telah mengambil demokrasi sebagai sistem bernegarnya. Walaupun negara-negara tersebut mengambil

---

<sup>35</sup> Nurainun Mangunsong, *Hukum Tata...op.cit.*, hlm. 139.

demokrasi sebagai sistem dalam praktik bernegara, namun tidak satu pun negara yang memiliki persamaan dalam penerapan demokrasi. Bervariasinya penerapan demokrasi dalam sistem bernegara disadari suatu hal yang wajar, karena pemahaman dan pandangan setiap negara akan berbeda.<sup>36</sup>

Melihat pertumbuhannya, demokrasi terus berkembang, sehingga tepat apa yang dikemukakan Bagir Manan, bahwa demokrasi merupakan suatu fenomena yang tumbuh, bukan suatu penciptaan. Oleh karena itu, praktik di setiap negara tidak selalu sama. Walaupun demikian, sebuah negara dapat dikatakan demokratis paling tidak memenuhi unsur-unsur yaitu :<sup>37</sup>

1. Ada kebebasan untuk membentuk dan menjadi anggota perkumpulan;
2. Ada kebebasan untuk menyatakan pendapat;
3. Ada hak untuk memberikan suara dalam pemungutan suara;
4. Ada kesempatan untuk dipilih atau menduduki berbagai jabatan pemerintahan atau negara;
5. Ada hak bagi para aktivis politik berkampanye untuk memperoleh dukungan atau suara;
6. Terdapat berbagai sumber informasi;
7. Ada pemilihan yang bebas dan jujur;
8. Semua lembaga yang bertugas merumuskan kebijakan pemerintah, harus bergantung pada keinginan rakyat.

Demokrasi yang dianut di Indonesia adalah demokrasi Pancasila dan mengalami perkembangan dan ujian antar periodisasi pemerintahan. Akan tetapi tak

---

<sup>36</sup> Putera Astomo, *Hukum Tata Negara Teori Dan Praktek*, Thafa Media, Yogyakarta, 2014, hlm. 47-48.

<sup>37</sup> *Ibid.*, hlm. 50.

dapat di sangkal bahwa beberapa nilai pokok dari demokrasi konstitusional cukup jelas tersirat dalam Undang-Undang Dasar 1945. Asas demokrasi memberikan suatu cara atau metode pengambilan keputusan. Asas ini menuntut bahwa setiap orang harus mempunyai kesempatan yang sama untuk mempengaruhi tindakan pemerintah. Asas ini diwujudkan lewat sistem representasi (perwakilan rakyat) yang mempunyai peranan dalam Pembentukan Undang-Undang dan kontrol terhadap pemerintah.<sup>38</sup>

Masyarakat atau negara demokrasi adalah sebuah komunitas yang penggunaan kekuasaan di dalamnya secara institusional memperoleh legitimasi dari persetujuan rakyat sebagai suatu keseluruhan. Demokrasi perwakilan yang sejatinya hanya dapat terwujud dalam Negara Hukum.<sup>39</sup>

### **A.3. Sejarah Dan Perkembangan Demokrasi di Indonesia**

Perkembangan demokrasi di Indonesia dapat dibagi dalam dua tahapan yaitu *tahapan pra kemerdekaan* dan *tahapan pasca kemerdekaan*. Sementara itu perkembangan demokrasi di Indonesia pasca kemerdekaan mengalami pasang-surut (fluktuatis) dari masa kemerdekaan sampai saat ini, selama 55 tahun perjalanan bangsa dan negara Indonesia, masalah pokok yang dihadapi ialah bagaimana demokrasi mewujudkan dirinya dalam berbagai sisi kehidupan berbangsa dan bernegara seperti dalam bidang politik, ekonomi, hukum dan sosial budaya. Sebagai tatanan kehidupan, inti tatanan kehidupan yang demokratis secara empiris terkait dengan persoalan pada hubungan antar negara atau pemerintah dengan rakyat, atau sebaliknya hubungan rakyat dengan negara atau pemerintah dalam posisi

---

<sup>38</sup> Nurainun Mangunsong, *Hukum...*, *op.cit.*, hlm. 140.

<sup>39</sup> *Ibid.*, hlm. 141.

keseimbangan (*equilibrium position*) dan saling melakukan pengawasan (*check and balance*).<sup>40</sup>

Perkembangan demokrasi di Indonesia dilihat dari segi waktu dibagi dalam empat periode, yaitu :<sup>41</sup>

#### 1. Demokrasi periode 1945-1959

Demokrasi pada masa ini dikenal dengan sebutan Demokrasi Parlementer. Sistem demokrasi parlementer mulai berlaku sebulan sesudah kemerdekaan di proklamirkan dan mulai diperkuat dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan 1950, ternyata kurang cocok untuk Indonesia, meskipun dapat berjalan secara memuaskan pada beberapa negara Asia lain.

Undang-Undang Dasar 1950 menetapkan berlakunya sistem parlementer dimana badan eksekutif terdiri dari presiden beserta menteri-menterinya yang mempunyai tanggung jawab politik. Karena fragmentasi partai-partai politik setiap kabinet berdasarkan kondisi yang berkisar pada satu atau dua partai besar dan beberapa partai kecil. Koalisi ternyata kurang mantap dan partai-partai koalisi tidak segan-segan untuk menarik dukungannya sewaktu-waktu, sehingga kabinet seringkali jatuh karena keretakan dalam koalisi sendiri.

Umumnya kabinet dalam masa pra-pemilihan umum yang diadakan dalam tahun 1955 tidak dapat bertahan lebih lama dari rata-rata delapan bulan, dan hal ini menghambat perkembangan ekonomi politik dan politik

---

<sup>40</sup> Puslit IAIN Syarif Hidayatullah Jakarta, *Pendidikan Kewarganegaraan Demokrasi...*, op.cit., hlm. 176.

<sup>41</sup> *Ibid.*,



oleh karena pemerintah tidak memperoleh kesempatan untuk melaksanakan programnya.

Pada periode ini kedudukan parlemen sangat kuat dan pada gilirannya menguat pula kedudukan partai politik. Karena itu segala hal yang terkait dengan kebijakan negara tidak lepas dari sikap kritis para anggota parlemen untuk mendebatnya baik melalui forum parlemen maupun secara sendiri-sendiri.<sup>42</sup>

## 2. Demokrasi periode 1959-1965

Ciri sistem politik pada periode ini adalah dominasi peranan presiden, terbatasnya peranan partai politik, berkembangnya pengaruh komunis dan meluasnya peranan ABRI sebagai unsur sosial politik. Dalam praktik pemerintahan, pada periode ini telah banyak melakukan distorsi terhadap praktik demokrasi. Dekrit Presiden 5 Juli dapat dipandang sebagai suatu usaha untuk mencari jalan keluar dari kemacetan politik yang terjadi dalam sidang konstituante merupakan salah satu bentuk penyimpangan praktik demokrasi.

Begitu pula, dalam Undang-Undang Dasar 1945 telah ditegaskan bahwa bagi seorang presiden dapat bertahan sekurang-kurangnya selama lima tahun. Akan tetapi ketetapan MPRS No. III/1963 yang mengangkat Ir. Soekarno sebagai presiden seumur hidup telah membatalkan pembatasan waktu lima tahun (Undang-Undang Dasar memungkinkan seorang presiden untuk dipilih kembali) sebagaimana yang ditentukan oleh Undang-Undang Dasar.

---

<sup>42</sup> *Ibid.*, hlm. 177- 178.

Penyimpangan lain dari praktik demokrasi pada masa ini seperti tercermin dalam beberapa ketentuan lain dari bidang eksekutif. Misalnya Presiden diberi wewenang untuk campur tangan di bidang yudikatif. Hal itu dapat dilihat dalam Undang-Undang Nomor 19/1964, di bidang legislatif presiden dapat mengambil tindakan politik berdasarkan peraturan tata tertib peraturan presiden Nomor 14/1960 dalam hal anggota Dewan Perwakilan Rakyat tidak mencapai manfaat.

Dari penjelasan tersebut memberikan gambaran bahwa kekeliruan yang sangat besar dalam demokrasi terpimpin Soekarno adalah adanya pengingkaran terhadap nilai-nilai demokrasi. Demokrasi terpimpin Soekarno sebenarnya bukan sistem demokrasi yang sebenarnya, melainkan sebagai suatu bentuk otoriterian. Demokrasi terpimpin ala Soekarno berakhir dengan lahirnya Gerakan 30 September 1965 yang di dalangi oleh PKI (Partai Komunis Indonesia).<sup>43</sup>

### 3. Demokrasi periode 1965-1998

Periode pemerintahan ini muncul setelah gagalnya gerakan 30 September yang dilakukan oleh PKI. Landasan formil periode ini adalah Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, serta ketetapan-ketetapan MPRS. Semangat yang mendasari lahirnya periode ini adalah ingin mengembalikan dan memurnikan pelaksanaan pemerintahan yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen.

---

<sup>43</sup> *Ibid.*, hlm. 178-181.

Dalam usaha untuk meluruskan kembali penyelewengan terhadap Undang-Undang Dasar yang telah terjadi dalam masa Demokrasi Terpimpin, kita telah mengadakan tindakan korektif. Ketetapan MPPS Nomor III/1963 yang menetapkan masa jabatan seumur hidup untuk Ir. Soekarno telah dibatalkan dan jabatan presiden kembali menjadi selektif selama lima tahun.

Pada periode ini praktik demokrasi di Indonesia senantiasa mengacu pada nilai-nilai Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Karena itu demokrasi pada masa ini disebut dengan Demokrasi Pancasila. Karena dalam demokrasi pancasila memandang kedaulatan rakyat sebagai inti dari sistem demokrasi. Karenanya rakyat mempunyai hak yang sama untuk menentukan dirinya sendiri. Begitu pula partisipasi politik yang sama semua rakyat. Untuk itu pemerintah patut memberikan perlindungan dan jaminan bagi warga negara dalam menjalankan hak politik.

Namun demikian “Demokrasi Pancasila” dalam rezim Orde Baru hanya sebagai retorika dan gagasan belum sampai pada tataran praksis atau penerapan. Karena dalam praktik kenegaraan dan pemerintahan, rezim ini sangat tidak memberikan ruang bagi kehidupan berdemokrasi.<sup>44</sup>

## **B. Tinjauan Umum Partai Politik**

Partai Politik merupakan keharusan dalam kehidupan modern yang demokratis. Sebagai suatu organisasi, partai politik secara ideal dimaksudkan untuk mengaktifkan dan memobilisasi rakyat, mewakili kepentingan tertentu, memberi

---

<sup>44</sup> *Ibid.*, hlm. 181-183.

jalan kompromi bagi pendapat yang saling bersaing, serta menyediakan secara maksimal kepemimpinan politik secara sah dan damai.<sup>45</sup>

Partai politik mempunyai posisi dan peranan yang sangat penting dalam setiap sistem demokrasi. Partai memainkan peran penghubung yang sangat strategis antara proses-proses pemerintahan dengan warga negara. Bahkan, banyak yang berpendapat bahwa partai politiklah yang sebetulnya menentukan demokrasi, seperti dikatakan oleh Schattscheider (1942), “*Political parties created democracy*”.<sup>46</sup>

### **B.1. Sejarah Keberadaan Partai Politik Di Indonesia**

Dilihat dari sejarahnya istilah Partai digunakan untuk menggambarkan faksi-faksi dalam Republik-republik masa lalu, pasukan-pasukan yang terbentuk di sekitar *condottieri* pada masa Renesans Itali, klub-klub tempat berkumpul anggota dewan revolusi, komite-komite yang mempersiapkan pemilihan umum dalam monarkhi konstitusional, dan organisasi-organisasi sosial yang membentuk opini publik dalam negara-negara demokrasi modern.<sup>47</sup>

Pada umumnya perkembangan partai sejalan dengan perkembangan demokrasi, dalam hal perluasan hak pilih dari rakyat dan perluasan hak parlemen. Semakin luas pertumbuhan fungsi-fungsi dan kebebasan majelis politik, maka semakin tumbuh kesadaran para anggotanya untuk membentuk kelompok antar mereka dan bersaing dalam pentas politik.<sup>48</sup>

---

<sup>45</sup> Abdul Mukthie Fadjar, *Partai Politik Dalam....,op.cit.*, hlm. 13.

<sup>46</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu..., op.cit.*, hlm. 153.

<sup>47</sup> Fatkhurohman, *Pembubaran Partai Politik di Indonesia*, Setara Press, Malang, 2010, hlm. 78-79.

<sup>48</sup> *Ibid.*, hlm. 79.

Sekurang-kurangnya terdapat 5 jenis partai politik yang dapat diklasifikasikan berdasarkan tingkat komitmen terhadap ideologi dan kepentingan, yakni : (1) *Partai Proto*, yaitu sebuah faksi yang dibentuk berdasarkan pengelompokan ideologis masyarakat. (2) *Partai Kader*, yaitu sebuah partai yang muncul sebelum diterapkannya sistem hak pilih secara luas bagi rakyat hingga sangat bergantung pada masyarakat kelas menengah ke atas yang memiliki hak pilih, keanggotaan yang terbatas, kepemimpinan, serta para pemberi dana. (3) *Partai Masa*, yaitu sebuah partai yang dibentuk diluar lingkungan palem (ekstra parlemen), berorientasikan pada basis pendukung yang luas dan memiliki ideologi yang cukup jelas untuk memobilisasi massa serta mengembangkan organisasi yang cukup rapi untuk mencapai tujuan-tujuan ideologisnya. (4) *Partai diktatorial*, yaitu sebuah partai yang merupakan sub.tipe dari partai massa, tetapi memiliki ideologi yang lebih kaku dan radikal. (5) *Partai Catch-all* merupakan gabungan dari partai kader dan partai massa.<sup>49</sup>

Dengan demikian, Dalam negara demokrasi modern, fungsi partai politik secara umum adalah :

1. Sebagai sarana komunikasi politik, yaitu di satu pihak merumuskan kepentingan dan menggabungkan atau menyalurkan kepentingan masyarakat untuk disampaikan dan diperjuangkan kepada pemerintah, sedangkan di pihak lain juga berfungsi menjelaskan dan menyebarluaskan kebijaksanaan pemerintah kepada masyarakat (khususnya anggota parpol yang bersangkutan).

---

<sup>49</sup> *Ibid.*, hlm. 79-80.

2. Sebagai sarana sosialisasi politik, yaitu proses dimana seseorang memperoleh pandangan, orientasi, dan nilai-nilai dari masyarakat di mana dia berada. Proses tersebut juga mencakup proses di mana masyarakat mewariskan norma-norma dan nilai-nilai dari satu generasi ke generasi berikutnya.
3. Sebagai sarana rekrutmen politik, yakni proses melalui di mana partai mencari anggota baru dan mengajak orang yang berbakat untuk berpartisipasi dalam proses politik. Rekrutmen politik akan menjamin kontinuitas dan kelestarian partai, dan sekaligus merupakan salah satu cara untuk menyeleksi para calon pimpinan partai atau pemimpin bangsa.
4. Sebagai sarana pengatur konflik, yakni bahwa dalam negara demokratis yang masyarakatnya terbuka dan plural, perbedaan dan persaingan pendapat sangatlah wajar, akan tetapi sering menimbulkan konflik sosial yang sangat luas. Oleh karena itu, konflik harus bisa dikendalikan atau dijinakkan agar tidak berlaru-laru yang bisa menggoyahkan dan membahayakan eksistensi bangsa.<sup>50</sup>

## **B.2. Pembentukan Partai Politik**

Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik, pembentukan partai politik dilakukan dengan mekanisme sebagai berikut :

### **Pasal 2**

---

<sup>50</sup> Abdul Mukthie Fadjar, *Partai Politik Dalam...., op.cit.*, hlm. 18-20.

- (1) Partai Politik didirikan dan dibentuk oleh paling sedikit 30 (tiga puluh) orang warga negara Indonesia yang telah berusia 21 (dua puluh satu) tahun atau sudah menikah dari setiap provinsi.
- (1a) Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didaftarkan oleh paling sedikit 50 (lima puluh) orang pendiri yang mewakili seluruh pendiri Partai 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 (1) menyertakan 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan.
- (3) Akta notaris sebagaimana yang 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 keanggotaan 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; dan
  - m. Mekanisme penyelesaian perselisihan internal Partai Politik.
- (5) Kepengurusan Partai Politik tingkat pusat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dengan menyertakan paling sedikit 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan.<sup>51</sup>

### Pasal 3

- (1) Partai Politik harus didaftarkan ke Kementerian untuk menjadi badan hukum
- (2) Untuk menjadi badan hukum sebagaimana dimaksud ayat (1), Partai Politik harus mempunyai :
  - a. Akta notaris pendirian Partai Politik;
  - b. Nama, lambang, atau tanda gambar yang tidak mempunyai persamaan pada pokoknya atau keseluruhannya dengan nama, lambang, atau tanda gambar yang telah dipakai secara sah oleh Partai Politik lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
  - c. Kepengurusan pada setiap provinsi dan paling sedikit 75% (tujuh puluh lima perseratus) dari jumlah kabupaten/kota pada provinsi yang bersangkutan dan paling sedikit 50% (lima puluh perseratus) dari jumlah kecamatan pada kabupaten/kota yang bersangkutan;

---

<sup>51</sup> Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik*, Pasal 2.



- d. Kantor tetap pada tingkat pusat, provinsi, dan kabupaten/kota sampai tahapan terakhir pemilihan umum; dan
- e. Rekening atas nama Partai Politik.<sup>52</sup>

#### Pasal 4

- (1) Kementerian menerima pendaftaran dan melakukan penelitian dan/atau verifikasi kelengkapan dan kebenaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 3 ayat (2).
- (2) Penelitian dan/atau verifikasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan paling lama 45 (empat puluh lima) hari sejak diterimanya dokumen persyaratan secara lengkap.
- (3) Pengesahan Partai Politik menjadi badan hukum dilakukan dengan Keputusan Menteri paling lama 15 (lima belas) hari sejak berakhirnya proses penelitian dan/atau verifikasi.
- (4) Keputusan Menteri mengenai pengesahan Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diumumkan dalam Berita Negara Republik Indonesia.<sup>53</sup>

Berdasarkan ketentuan Pasal 2, 3 dan 4 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 dimaksud, pembentukan partai politik dilalui melalui dua tahap, yaitu tahap internal berupa perumusan dasar organisasi yang dilegitimasi melalui AD/ART yang

---

<sup>52</sup> *Ibid.*, Pasal 3.

<sup>53</sup> *Ibid.*, Pasal 4.

disahkan melalui akta notaris, dan tahapan kedua adalah verifikasi yang dilakukan oleh Pemenintah c.q Kementerian Hukum dan HAM.<sup>54</sup>

## C. Tinjauan Umum Lembaga Perwakilan

### C.1. Sejarah Lembaga Perwakilan

Lembaga perwakilan adalah cara yang sangat praktis untuk memungkinkan anggota masyarakat menerapkan pengaruhnya terhadap orang-orang yang menjalankan tugas kenegaraan. Teori Lembaga Perwakilan muncul karena asas demokrasi langsung, walaupun Rousseau menginginkan tetap berlangsung demokrasi langsung seperti pada zaman Yunani Kuno, tetapi menurut Rousseau tidak mungkin lagi dapat dijalankan, disebabkan bertambahnya penduduk, luasnya wilayah negara dan bertambah rumitnya urusan kenegaraan.<sup>55</sup> Maka muncullah sebagai gantinya demokrasi tidak langsung melalui lembaga-lembaga perwakilan yang sebutan dan jenisnya tidak sama di semua negara. Tetapi sering disebut parlemen atau kadang-kadang disebut Dewan Perwakilan Rakyat. Tetapi parlemen ini lahir bukan karena ide demokrasi itu sendiri tetapi sebagai suatu kelicikan dari system feodal. Hal tersebut dikemukakan oleh A.F Pollard dalam bukunya yang berjudul “The Evaluation of Parliament” yang menyatakan: “Representation was not the off spring of democratic theory, but an incident of the feodal system.” Bangunan dapat kita kontruksikan pada Parlemen Inggris sebagai Parlemen yang tertua di dunia. Pada abad pertengahan yang berkuasa di Inggris adalah *monarchi feodal*. Sistem *monarchi feodal* ini memberikan kekuasaan kepada pada feodal-feodal yang bergelar *lord*.

---

<sup>54</sup> M. Rifqinizamy Karsayuda, *Pembentukan Partai Politik Lokal Di Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Universitas Brawijaya Press, Malang, 2013, hlm. 413.

<sup>55</sup> H. Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 1993, hlm. 143.

Kalau raja menginginkan tambahan pajak dan tentara, biasanya wakil-wakil raja mengunjungi para *lord* dan menjelaskan keinginan raja tersebut. Tetapi kemudian raja menganggap lebih baik bila *lord-lord* ini yang dipanggil kepusat kerajaan kalau raja menginginkan sesuatu, dan lambat laun raja membentuk suatu badan yang terdiri dari *lord-lord* ditambah dengan pendeta-pendeta, dan menjadi tempat raja meminta nasehat terutama dalam memungut pajak. Tugas lembaga ini bertambah secara evolusi dan kemudian menjadi suatu badan permanen yang disebut *Curiaregis* dan kemudian menjadi *House of Lords*. Tetapi kemudian melihat kekuasaan lembaga ini yang makin besar, raja ingin mengurangi hak-hak mereka, maka timbullah sengketa antara raja dengan kaum ningrat. Karena kaum ningrat dibantu oleh rakyat dan kaum menengah (*bourgeois*) akhirnya raja mengalah dan mulailah dibatasi hak-hak raja. Oleh *House of Lords* muncullah kaum ningrat sebagai pemegang berdasarkan dukungan kaum menengah dan rakyat berakibat pula pada kedudukan mereka yang bertambah kuat dan harus diperhitungkan. Karena merekalah yang selalu jadi korban dari beban pajak maka golongan menengah dan rakyat ini meminta kepada *House of Lords*, agar wakil mereka diminta pendapat/nasehat apabila *House of Lords* ini membicarakan masalah pajak atau anggaran belanja. Akhirnya muncul pula lembaga dari golongan menengah dan rakyat disebut *Magnum Consilium* dan karena mereka adalah orang kebanyakan maka lembaga ini disebut *House of Commons*. Kemudian kedua lembaga tersebut yaitu *House of Lords* dan *House of Commons* disebut *Parliamentum* atau *Parliament* yang kemudian dianggap sebagai lembaga perwakilan pertama dalam pengertian moderen.<sup>56</sup>

---

<sup>56</sup> Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara, op.cit.*, hlm. 251.

Di dalam gagasan demokrasi perwakilan ini kekuasaan yang tertinggi (kedaulatan) terletak ditangan rakyat, tetapi dalam pelaksanaannya kekuasaan rakyat itu dilakukan oleh wakil-wakil rakyat yang dipilih oleh rakyat sendiri. Dapat dikatakan bahwa semua negara demokrasi moderen menggunakan system perwakilan karena jumlah rakyat yang sangat besar tidak memungkinkan rakyat melakukan sendiri kekuasaannya secara langsung, bahkan di Swiss menggunakan system pemerintahan referendum masih memiliki parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat.<sup>57</sup>

Seperti yang dikatakan Moh. Kusnardi, SH dan Prof. Dr. Bintan R. Saragih, MA dalam bukunya “Ilmu Negara” yaitu:<sup>58</sup> Teori mandat dimana si wakil dianggap duduk di Lembaga Perwakilan karena mendapat mandat dari rakyat sehingga disebut mandataris. Ajaran ini muncul di Prancis sebelum revolusi dan dipelopori oleh Rousseau dan diperkuat oleh Petion. Sesuai dengan perkembangan zaman, maka teori mandat inipun menyesuaikan diri dengan kebutuhan zaman. Pertama kali lahir teori mandat ini disebut sebagai:

a. Mandat Imperatif

Menurut ajaran ini si wakil bertugas dan bertindak di Lembaga Perwakilan sesuai dengan intruksi yang diberikan oleh yang diwakilinya. Si wakil tidak boleh bertindak diluar intruksi tersebut dan apabila ada hal-hal baru yang tidak terdapat dalam intruksi baru dan diwakilinya baru dapat melaksanakannya. Kalau setiap kali ada masalah baru harusn meminta mandat baru, ini berarti menghambat tugas

---

<sup>57</sup> Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, 1999, hlm. 240.

<sup>58</sup> Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara, op.cit.*, hlm. 254.

Lembaga perwakilan tersebut, maka lahir lah teori mandat baru yang disebut:

b. Mandat Bebas

Ajaran ini dipelopori antara lain oleh Abbe Sieyes di Prancis dan Black Stone di Inggris. Ajaran ini berpendapat bahwa di wakil dapat bertindak tanpa tergantung dari intruksi yang diwakilinya. Menurut ajaran ini si wakil adalah orang-orang yang terpercaya dan terpilih serta memiliki kesadaran hukum masyarakat yang diwakilinya sehingga si wakil dapat bertindak atas nama mereka yang diwakilinya atau atas nama rakyat.

Teori ini kemudian berkembang lagi menjadi:

c. Mandat Representative

Disini si wakil dianggap bergabung dalam suatu Lembaga Perwakilan (Parlemen). Rakyat memilih dan memberikan mandat pada Lembaga Perwakilan (parlemen), sehingga si wakil sebagai individu tidak ada hubungan dengan pemilihannya apalagi pertanggungjawabannya. Lembaga Perwakilan (parlemen) inilah yang bertanggungjawab kepada rakyat.

Teori Organ merupakan ketidak puasan dari teori mandat yang semula berkembang di Prancis, maka muncul teori baru dari Von Gierke yang dikenal teori organ. Menurut teori ini negara merupakan suatu organisme yang mempunyai alat-alat perlengkapan seperti eksekutif, parlemen dan mempunyai rakyat, yang semuanya mempunyai fungsi sendiri-sendiri dan saling tergantung sama lain. Setelah rakyat memilih Lembaga Perwakilan mereka tidak perlu lagi mencampuri Lembaga tersebut

dan Lembaga ini bebas berfungsi sesuai dengan wewenang yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar. Teori ini didukung oleh Paul Laband dan G. Jellinek. Laband menyatakan tidak perlu terlalu mempersoalkan hubungan antara yang si wakil dan yang diwakili dari segi hukum. Rakyat dan parlemen adalah organ yang bersumber pada Undang-Undang Dasar dan masing-masing mempunyai fungsi sendiri-sendiri, jadi tidak perlu melihat hubungan antara organ perwakilan dan organ rakyat. Rakyat mempunyai hubungan yuridis dengan parlemen, yaitu memilih dan membentuk organ Parlemen (Perwakilan) dan setelah organ tersebut terbentuk maka rakyat tidak perlu turut campur lagi dan organ tersebut bebas bertindak sesuai fungsinya. Jellinek mengemukakan rakyat adalah organ yang primer. Tetapi organ primer ini tidak dapat menyatakan kehendak maka harus melalui organ sekunder yaitu Parlemen, jadi tidak perlu mempersoalkan antara si wakil dengan yang diwakili dari segi hukum.

Teori Sosiologi Rieker, Rieker menganggap bahwa Lembaga Perwakilan bukan merupakan bangunan politis tetapi merupakan bangunan masyarakat (social). Si pemilih akan memilih wakil-wakilnya yang benar-benar ahli dalam bidang kenegaraan dan yang akan benar-benar membela kepentingan si pemilih sehingga terbentuk Lembaga Perwakilan dari kepentingan-kepentingan yang ada dalam masyarakat.

Teori Hukum Objektif dari Duguit, menurut teori ini dasar hubungan antara rakyat dan Parlemen adalah solidaritas. Wakil rakyat dapat melaksanakan tugas kenegaraannya hanya atas nama rakyat sedangkan rakyat tak akan dapat melaksanakan tugas-tugas kenegaraannya tanpa mendukung wakilnya menentukan

wewenang pemerintah, jadi ada pembagian kerja, rakyat pasti akan memilih wakil-wakilnya dan Parlemen pasti akan menjalankan tugasnya. Keinginan berkelompok yang disebut solidaritas merupakan dasar dari pada hukum objektif yang timbul. Hukum objektif inilah yang membentuk Lembaga Perwakilan menjadi satu bangunan hukum dan bukan hak-hak yang diberikan kepada mandataris yang membentuk Lembaga Perwakilan tersebut akibatnya:

- a. Rakyat (kelompok) sebagai yang diwakili harus ikut serta dalam pembentukan badan perwakilan dan cara yang terbaik adalah melalui pemilihan umum yang menjamin terlaksananya “solidaritas sosial” untuk memungkinkan sebanyak mungkin orang dalam kelompok tersebut turut menentukan.
- b. Kedudukan hukum daripada pemilih dan yang dipilih adalah semata-mata berdasarkan hukum objektif jadi tak ada persoalan hak-hak dari masing-masing kelompok tersebut. Masing-masing harus menjalankan kewajibannya sesuai dengan hasrat mereka untuk berkelompok dalam negara dasar solidaritas sosial.
- c. Dalam melaksanakan tugasnya si wakil harus menyesuaikan tindakannya dengan kehendak pemilihnya bukan karena ada hubungan mandat, tetapi karena ada hukum objektif yang didasarkan dari solidaritas sosial yang mengikatnya. Jadi walaupun tidak ada sanksinya, tidak mungkin alat-alat perlengkapan tertinggi tidak akan melaksanakan tugasnya.

Teori Gilbert Abcarian, menurut Gilbert Abcarian ada 4 (empat) tipe mengenai hubungan antara si wakil dengan yang diwakilinya yaitu:

- a. Si wakil bertindak sebagai wali (*trustee*). Disini si wakil bebas bertindak atau mengambil keputusan menurut pertimbangannya sendiri tanpa perlu berkonsultasi dengan yang diwakilinya.
- b. Si wakil bertindak sebagai utusan (*delegate*). Disini si wakil bertindak sebagai utusan atau duta dari yang diwakilinya, si wakil selalu mengikuti intruksi dan petunjuk dari yang diwakilinya dalam melaksanakan tugasnya.
- c. Si wakil bertindak sebagai *politico*. Disini si wakil bertindak sesuai dengan keinginan atau program dari partai (organisasi) si wakil. Setelah si wakil dipilih oleh pemilihnya (yang diwakilinya) maka lepaslah hubungannya dengan pemilihnya tersebut, dan mulailah hubungannya dengan partai (organisasi) yang mencalonkannya dalam pemilihan tersebut.

Teori Prof. DR. A. Hoogerwef, hubungan antar si wakil dengan yang diwakilinya ada 5 (lima) model yaitu:

- a. Model *delegate* (utusan). Disini si wakil bertindak sebagai yang diperintah seorang kuasa usaha yang harus menjalankan perintah dari yang diwakilinya.



- b. Model *trustee* (wali). Disini si wakil bertindak sebagai orang yang diberi kuasa, yang memperoleh kuasa penuh dari yang diwakilinya, jika ia dapat bertindak berdasarkan pendirian sendiri.
- c. Model *politicos*. Disini si wakil kadang-kadang bertindak sebagai delegasi dan kadang-kadang bertindak sebagai kuasa penuh.
- d. Model kesatuan. Disini anggota parlemen dilihat sebagai seluruh wakil rakyat
- e. Model diverisifikasi (penggolongan). Anggota parlemen dilihat sebagai wakil dari kelompok territorial, sosial atau politik tertentu.

## **C.2. Sifat Perwakilan**

Apabila seseorang duduk dalam Lembaga Perwakilan melalui pemilihan umum maka sifat perwakilannya disebut perwakilan politik (*political representation*). Apapun fungsinya dalam masyarakat, kalau yang bersangkutan menjadi anggota Lembaga Perwakilan melalui pemilihan umum tetap disebut perwakilan politik. Umumnya perwakilan semacam ini mempunyai kelemahan karena yang terpilih biasanya adalah orang yang populer karena reputasi politiknya, tetapi belum tentu menguasai bidang-bidang teknik pemerintahan, perekonomian dan sebagainya. Sedang para ahli sukar terpilih melalui perwakilan politik ini, apalagi dengan pemilihan distrik. Di negar-negara maju kelemahan ini kurang terasa, karena tingkat-tingkat pengetahuan atau pendidikan sudah begitu maju. Itulah sebabnya perwakilan politik merupakan pilihan dari negar-negara maju, dan pemilihan umum merupakan cara yang terbaik untuk menyusun keanggotaan parlemen dan membentuk pemerintah. Lain halnya pada beberapa negara sedang berkembang,

menganggap bahwa perlu mengangkat orang-orang tertentu dalam Lembaga Perwakilan disamping melalui pemilihan umum. Pengangkatan orang-orang tersebut di Lembaga Perwakilan biasanya didasarkan pada fungsi atau jabatan keahlian seseorang tersebut dalam masyarakat dan perwakilannya disebut perwakilan fungsional (*functional or occupational representation*).

Walaupun dari anggota Partai Politik misalnya dari Partai A. tetapi dia seorang ahli atau tokoh fungsional misalnya buruh, kalau ia duduk dalam Lembaga Perwakilan berdasarkan pengangkatan dia tetap disebut golongan fungsional. Tidak termasuk dalam kategori ini suatu Parlemen dari suatu negara yang dibentuk berdasarkan seluruh pengangkatan karena hasil dari suatu perbuatan kekuasaan atau penguasa yang lama membubarkan Parlemen hasil pemilu dan membentuk Parlemen baru menurut penunjukannya. Sering para ahli menyebutkan bahwa kadar demokrasi yang dianut suatu negara banyak ditentukan oleh pembentukan Parlemennya, apakah suatu pemilihan umum atau pengangkatan atau gabungan pemilihan atau pengangkatan makin dominan perwakilan berdasarkan hasil pemilu makin tinggi kadar demokrasinya dan sebaliknya makin dominan pengangkatan. Makin rendah kadar demokrasi yang dianut oleh negara tersebut. Tetapi tentang asas demokrasi itu, susah mencari dan menilai demokrasi yang sama pada negara di dunia ini.<sup>59</sup>

### **C.3. Macam-Macam Lembaga Perwakilan**

Kebanyakan dari Parlemen-parlemen yang dapat kita ketahui sekarang ini terdiri dari dua kamar (majelis). Penamaan dan pembentukannya tergantung dari bentuk dan bangunan negaranya. Kalau bentuk negara itu kerajaan maka umumnya

---

<sup>59</sup> H. Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 1993, hlm. 150.

majelis terdiri dari Majelis Tinggi dan Majelis Rendah. Keanggotaan Majelis Tinggi biasanya turun-temurun atau penunjukan dan Majelis Rendah keanggotaannya berdasarkan pemilihan umum. Contoh seperti negara Inggris, majelis tinggi disebut *House of Lords* dan majelis rendah disebut *House of Commons*. Kalau bentuk negaranya dan bangunan negaranya *Federal* majelis terdiri dari Senat dan bangunan negaranya *Federal* majelisnya terdiri dari Senat dan DPR. Parlemen Amerika (kongres) terdiri dari Senat dan DPR yang pembentukan kedua majelis tersebut melalui pemilihan umum. Senat mewakili negara-negara bagian tanpa melihat negara-negara bagiannya, jadi mewakili rakyat seluruhnya. Disamping Parlemen yang terdiri dari 2 (dua) kamar ada beberapa negara (terbatas sekali) yang mempunyai Parlemen yang terdiri dari 1 (satu) kamar saja yaitu, Parlemen Indonesia yang disebut DPR dan Parlemen Denmark, Selandia baru, Finlandia, Israel, dan Spanyol.<sup>60</sup>

#### **C.4. Fungsi Lembaga Perwakilan**

Lembaga Perwakilan yang disebut Parlemen umumnya mempunyai 3 (tiga) fungsi yaitu:<sup>61</sup>

- Fungsi pembentukan perundang-undangan yang berfungsi untuk membentuk Undang-undang biasa seperti Undang-Undang Pemilu, Undang-Undang Pajak, Undang-Undang tentang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, Ratifikasi terhadap perjanjian-perjanjian dengan luar negeri.

---

<sup>60</sup> Moh. Kusnardi dan Bintang R. Saragih, *Ilmu Negara, op.cit.*, hlm. 260.

<sup>61</sup> *Ibid.*, hlm. 261.

- Fungsi pengawasan yang berfungsi untuk mengawasi eksekutif, agar berfungsi menurut Undang-Undang yang dibentuk oleh Parlemen, yang dalam melaksanakan fungsi ini Parlemen diberikan hak bertanya, *interpelasi* (minta keterangan), angket (mengadakan penyelidikan), mosi, amandemen (mengadakan perubahan).
- Dan yang terakhir adalah sarana pendidikan politik yaitu, melalui pembahasan-pembahasan kebijaksanaan pemerintah di DPR, dan dimuat dan ditulis oleh media masa. Rakyat mengikuti persoalan yang menyangkut kepentingan umum dan menilai menurut kemampuan masing-masing dan secara tak langsung mereka di didik ke arah warga negara yang sadar akan hak dan kewajibannya.

### **C.5. Lembaga Perwakilan di Indonesia**

Di Indonesia ada Lembaga Perwakilan ada 3 macam yaitu:

#### **1. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)**

Dalam UUD 1945 setelah perubahan keempat, organ MPR tidak dapat lagi dipahami sebagai lembaga yang lebih tinggi kedudukannya dari pada lembaga negara yang lain atau yang biasa dikenal dengan sebutan lembaga tertinggi negara. MPR sebagai lembaga negara sederajat levelnya dengan lembaga-lembaga negara yang lain seperti DPR, DPD, Presiden atau Wakil Presiden.<sup>62</sup> Sejak 2009 dalam Undang-Undang

---

<sup>62</sup> Jimly Asshiddiqie, *Lembaga Perwakilan Dan Permusyawaratan Rakyat Tingkat Pusat*, terdapat dalam alamat URL [www.jimly.com](http://www.jimly.com)>Trikameralisme DPD.diakses pada tanggal 29 Desember 2016

Nomor 27 Tahun 2009, pada pasal 4 diatur mengenai tugas dan wewenang MPR yaitu:<sup>63</sup>

- a. Mengubah dan menetapkan UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945
- b. Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden hasil pemilihan umum.
- c. Memutuskan usul DPR untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya, setelah Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.
- d. Melantik Wakil Presiden menjadi Presiden apabila Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya.
- e. Memilih Wakil Presiden dari 2 (dua) calon yang diusulkan oleh Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden dalam masa jabatannya; dan
- f. Memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, dari 2 (dua) pasangan

---

<sup>63</sup> Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, Pasal 4.

calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik yang pasanagan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai terakhir masa jabatannya.

## 2. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)

Indonesia menganut system perwakilan *unicameral* walaupun Indonesia terlihat menganut *bicameral* dengan adanya DPR dan DPD namun sangat disayangkan disini fungsi DPD terbilang minim dengan hanya diikutsertakan dalam perumusan kebijakan dan hanya memberi pertimbangan atas penetapan tersebut. Terkait dengan fungsi legislasi antara lain memiliki tugas dan wewenang berupa penyusunan, menyusun, membahas, menetapkan dan menyetujui undang-undang. Terkait dengan fungsi anggaran DPR antara lain memberikan persetujuan atas RUU tentang APBN (yang diajukan Presiden) memperhatikan pertimbangan DPD, menindak lanjuti hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang disampaikan oleh BPK. Terkait pengawasan, antara lain DPR melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan UU, APBN, kebijakan pemerintah.

## 3. Dewan Perwakilan Daerah (DPD)

Sesuai dengan format konstitusi, format representasi DPD-RI dibagi menjadi fungsi legislasi, pertimbangan dan pengawasan pada bidang-bidang terkait sebagaimana tugas dan wewenang mengajukan rancangan undang-undang (RUU) kepada DPR serta ikut membahas

RUU dalam bidang terkait otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumberdaya alam serta sumberdaya ekonomi lainnya.<sup>64</sup>

#### **D. Tinjauan Umum Hak *Recall***

Istilah *recall* dalam ketatanegaraan di Indonesia, juga dikenal sebagai pergantian antara waktu. Pemerintah Indonesia sudah menerbitkan produk hukum yang mengatur mengenai hak *recall* atau pemberhentian antar waktu yaitu Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dalam pasal 87 ayat (1) menjelaskan bahwa pimpinan DPR berhenti dari jabatannya apabila a) meninggal dunia, b) mengundurkan diri, atau c) diberhentikan. Ayat (2) Pimpinan DPR diberhentikan sebagaimana dimaksud dalam ayat 1 huruf c apabila:

- a. Tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai anggota DPR selama 3 (tiga) bulan berturut-turut tanpa keterangan apapun;
- b. Melanggar sumpah/janji jabatan dan kode etik DPR berdasarkan keputusan rapat paripurna setelah dilakukan pemeriksaan oleh Mahkamah Kehormatan DPR;

---

<sup>64</sup> [http://www.academia.edu/12898462/Sistem\\_perwakilan\\_di\\_Indonesia\\_DPR\\_DPD\\_dan\\_MPR](http://www.academia.edu/12898462/Sistem_perwakilan_di_Indonesia_DPR_DPD_dan_MPR) , 2 Januari 2017, Yogyakarta.

- c. Dinyatakan bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
- d. Diusulkan oleh partai politiknya sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- e. Ditarik keanggotaannya sebagai anggota DPR oleh partai politiknya;
- f. Melanggar ketentuan larangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini, atau;
- g. Diberhentikan sebagai anggota partai politik berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik. Pada pasal 16 menjelaskan bahwa anggota partai politik dapat diberhentikan keanggotaannya apabila meninggal dunia, mengundurkan diri secara tertulis, menjadi anggota partai politik lain, atau melanggar AD dan ART. Tata cara pemberhentian keanggotaan Partai Politik sebagaimana yang dimaksud pada ayat 1 diatur dalam peraturan Partai Politik. Dalam hal anggota Partai Politik yang diberhentikan adalah anggota lembaga perwakilan rakyat, pemberhentian dari keanggotaan Partai Politik diikuti dengan pemberhentian dari keanggotaan di lembaga perwakilan rakyat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Namun seiring perkembangan zaman Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik dirasa sudah tidak maksimal, maka pemerintah Indonesia



menerbitkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008.

Pasal 16 menjelaskan bahwa anggota partai politik dapat diberhentikan keanggotaannya dari Partai Politik apabila meninggal dunia, mengundurkan diri secara tertulis, menjadi anggota Partai politik lain, atau melanggar AD dan ART.

Letak perbedaan antara Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 yaitu tentang dasar hukum pemberhentian keanggotaan Partai Politik. Jika dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik pemberhentian anggota partai politik diatur dalam Peraturan Partai Politik, maka dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 hal tersebut di atur di dalam AD dan ART.

Salah satu dari konsekuensi seseorang diberhentikan dari keanggotaan partai politik tersebut adalah kehilangan jabatan yang diemban yaitu jabatan sebagai anggota partai politik. Mekanisme untuk pemberhentian seseorang dari kelembagaan dalam anggota DPR menurut Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dijeaskan dalam pasal 87 ayat (3) sampai ayat (6) yaitu:

- Dalam hal salah seorang pimpinan DPR berhenti dari jabatannya, anggota pimpinan lainnya menetapkan salah

seorang di antara pimpinan untuk melaksanakan tugas pimpinan yang berhenti sampai dengan ditetapkannya pimpinan yang definitive.

- Dalam hal salah seorang pimpinan DPR berhenti dari jabatannya, penggantinya berasal dari partai politik yang sama.
- Pimpinan DPR diberhentikan sementara dari jabatannya apabila dinyatakan sebagai terdakwa karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana 5 (lima) tahun atau lebih.
- Dalam hal pimpinan DPR sebagaimana yang dimaksud pada ayat (5) dinyatakan tidak terbukti melakukan tindak pidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, pimpinan DPR yang bersangkutan melakukan kembali tugasnya sebagai pimpinan DPR.

Recall memang tidak bisa dilepaskan dengan sistem kepartaian yang ada di Indonesia dan koalisi yang dipraktekan. Semangat yang dibangun dengan memunculkan recall sebenarnya memuat tujuan yang positif, yaitu sebagai mekanisme kontrol terhadap anggotanya. Akan tetapi kemudian yang menjadi persoalan adalah terkait sistem partai dan model koalisinya, dengan melihat sistem multi partai dan pola koalisi yang dianut oleh negara ini, maka kemudian menjadi ambigu ketika recall tetap dipertahankan. Setidaknya ada beberapa argumentasi yang bisa dijadikan dasar atas sistem multi partai dan model koalisi di Indonesia.

Pertama, nilai positif dari *recall* tetap dipertahankan dengan sistem multi partai dan koalisi yang dibangun adalah sebagai upaya preventif untuk

mengantisipasi gejolak politik yang akan ditimbulkan, yang hal itu bisa saja akan menimbulkan instabilitas politik. Hal ini dikarenakan apabila tidak ada mekanisme *recall* dikhawatirkan anggota parpol yang duduk di DPR bisa membuat blunder terhadap kesepakatan-kesepakatan yang telah ditanda tangani dalam koalisi. Perlu di pahami bahwa dengan sistem multi partai dan sistem presidensial sekarang ini, jelas memberikan gambaran bahwa eksekutif (Presiden) dalam menjalankan program-programnya membutuhkan dukungan mayoritas di parlemen. Apabila model koalisi yang sudah dibangun guna memantapkan dan memperlancar jalannya program yang telah di matriks-kan oleh presiden dengan baik tidak mendapat respon positif dari anggota DPR, yang hal tersebut diakibatkan oleh ‘ulah-nakal’ anggota DPR yang tergabung dalam koalisi, maka secara otomatis akan mengalami *deadlock*. Sehingga dalam konteks inilah maksud dan tujuan *recall* harus di pertahankan.

Kedua, salah satu upaya dalam memberdayakan Parpol adalah dengan memberikan hak atau kewenangan untuk menjatuhkan tindakan dalam menegakkan disiplin terhadap anggotanya, agar anggota bersikap dan berbuat tidak menyimpang. Apalagi bertentangan dengan AD/ART. Artinya anggotanya yang menyimpang dari AD/ART atau kebijaksanaan Parpol maka anggota parpol bebas berbuat semena-mena. Oleh karenanya *recall* dijadikan sebagai mekanisme pengawasan. Dalam tataran ini memang hakekatnya *recall* berfungsi dalam rangka menegakkan otoritas

dan integritas partai politik. Sehingga, jaminan atas otoritas dan integritas parpol dapat terakomodir dengan memberikan hak recall kepadanya<sup>65</sup>.



---

<sup>65</sup> Nike K. Rumokoy, “Kajian Yuridis Tentang Hak Recall Partai Politik Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”, terdapat dalam Repo.unsrat.ac.id, Vol.XX/No.I/Januari-Maret/2012, diakses pada tanggal 8 Oktober 2016, Yogyakarta.