

BAB II

**KEDUDUKAN KEANGGOTAAN DPR YANG DI RECALL OLEH
PARTAI POLITIK NYA BERDASARKAN UU NO 2 TAHUN 2011
TENTANG PERUBAHAN ATAS UU NO 2 TAHUN 2008 TENTANG
PARTAI POLITIK DAN UU NO 13 TAHUN 2019 TENTANG
PERUBAHAN KETIGA ATAS UU NO 17 TAHUN 2014 TENTANG
MPR, DPR, DPD DAN DPRD**

A. Tinjauan Demokrasi

1. Pengertian Demoktrasi

Demokrasi sebagai asas dan sistem terbaik di dalam sebuah sistem politik dan ketatanegaraan. Pernyataan ini suatu hal yang tidak bisa terbantahkan. Sebuah laporan studi yang disponsori oleh salah satu organ PBB, yakni UNESCO, pada awal 1950-an telah menyebutkan bahwa tidak ada satupun suatu tanggapan yang menolak “demokrasi” sebagai landasan dan sistem yang paling tepat dan ideal bagi semua organisasi politik dan organisasi modern (Huda, 2011)

Demokrasi berasal dari bahasa Yunani yaitu demokrartia “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 Sebelum Masehi 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 (Mangunsong, 2010a)

Menurut Moh Mahfud MD (MD,2000a) 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 (*legitimate government*) dan tidak legitimasi pemerintah (*unlegitimate 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 pada saat itu tidak menjalankan tugas untuk kepentingan rakyat melainkan untuk kepentingan penguasa dan rekanannya. 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 memberi pelayanan Pendidikan, kesejahteraan untuk rakyat. 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 (korupsi, menguntungkan hanya untuk pihak penguasa), berarti telah terbentuk pemerintahan korup dengan berbagai modus operandinya.

Berbicara proses politik dalam kerangka negara demokrasi, kita harus memahami bahwa dalam negara demokrasi kekuasaan berada di tangan rakyat. Dalam kehidupan nyata, proses politik dalam sistem demokrasi ialah sebuah kebijakan yang dapat masuk kedalam tiga Lembaga (suprastuktur politik atau triaspolitica) yaitu legislatif, eksekutif dan yudikatif dalam pembuatan kebijakan, penerapan kebijakan dan pengujian atau penghakiman kebijakan).

Negara demokrasi ialah suatu bentuk pemerintahan yang ditata dan dikelola menurut prinsip-prinsip kedaulatan, kesamaan politik, dialog dengan rakyat dan berdasarkan aturan mayoritas. Demokrasi juga dapat diartikan sebagai sistem politik nasional yang didasarkan pada partisipasi

warga negara dan pertanggungjawaban seorang pemimpin terhadap rakyat (Rohaniahah, 2017a)

Maka dari itu, sistem politik yang demokratis ialah sistem yang menunjukkan yang mana kebijakan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil rakyat yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam proses pemilihan-pemilihan secara berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan atas jaminan kebebasan politik.

Dengan demikian, tujuan tertinggi dari sistem pemerintahan demokrasi adalah memaksimalkan perkembangan diri bagi setiap individu. Adapun sistem politik disebut demokrasi jika pembuat keputusan kolektif yang paling kuat dalam sistem itu dipilih melalui pemilu yang adil, jujur dan berkala. Dan pada sistem itu para calon bebas bersaing untuk memperoleh suara dan hampir semua penduduk dewasa berhak memberikan suaranya (Rohaniahah, 2017b)

Menurut Affan Gaffar (Rohaniahah, 2017c) suatu tatanan politik bisa dikatakan menganut sistem demokrasi atau tidak bisa di amati dari beberapa hal :

a. Akuntabilitas

Dalam demokrasi, setiap pemegang jabatan publik yang dipilih rakyat harus dapat mmpertanggungjawabkan segala kebijakan yang akan dilakukan ataupun yang sudah dilakukan kepada publik. Selain itu, ia juga harus mempertanggungjawabkan segala hal yang berkaitan dengan dengan dirinya selama dirinya menjabat.

b. Rotasi kekuasaan

Dalam demokrasi, peluang terjadinya rotasi kekuasaan harus ada dan dilakukan secara teratur dan damai. Sehingga tidak hanya satu orang yang selalu memegang jabatan, sementara peluang untuk yang lain tertutup.

c. Rekrutmen politik yang terbuka

Untuk memungkinkan terjadinya rotasi kekuasaan maka perlu adanya suatu sistem rekrutmen yang terbuka. Artinya, setiap orang yang memenuhi syarat untuk mengisi jabatan politik yang dipilih oleh rakyat memiliki kesempatan yang sama. Dalam hal ini, anggota legislatif diusung oleh partai politik.

d. Pemilihan Umum

Di dalam suatu negara yang demokratis, pemilu dilaksanakan secara teratur dan tentunya harus memenuhi asas jujur dan adil tanpa adanya suatu rekayasa. Setiap warga negara yang telah memenuhi syarat tentu mempunyai hak untuk memilih dan di pilih dan bebas menggunakan hanya sesuai dengan kehendak nuraninya sesuai dengan prinsip hak untuk menyatakan pendapat, hak untuk berkumpul, dan hak untuk menikmati pers yang bebas.

Masyarakat atau negara demokrasi adalah sebuah komunitas yang penggunaan kekuasaan di dalamnya secara intitusional memperoleh

legitimasi dari persetujuan rakyat sebagai suatu keseluruhan. Demokrasi perwakilan yang sejatinya hanya dapat terwujud dalam Negara Hukum. (Mangunsong, 2010)

2. Asas Demokrasi

Pada masa permulaan pertumbuhan demokrasi, konsep demokrasi telah mencakup beberapa asas dan nilai yang diwariskan kepadanya dari masa yang lampau, yaitu salah satunya melalui gagasan mengenai demokrasi dari kebudayaan Yunani Kuno dan gagasan mengenai kebebasan beragama yang dihasilkan oleh aliran reformasi serta perang-perang agama yang menyusulnya. (Astomo, 2014a)

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 (Astomo, 2014b) dalam halaman 50 yakni :

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.

3. Sejarah 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 dari masa kemerdekaan sampai saat ini, selama berpuluh-puluh 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 terkait dengan persoalan pada hubungan antar negara atau pemerintah dengan rakyat, atau sebaliknya hubungan rakyat dengan negara atau pemerintah dalam posisi keseimbangan (*equilibrium position*) dan saling melakukan pengawasan (*check and balance*) (MD, 2000)

Perkembangan demokrasi di Indonesia dilihat dari segi waktu dibagi dalam empat periode, yaitu : (MD, 2000)

a. 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 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 (MD, 2000)

b. 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. 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. (MD, 2000)

c. 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. 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. (MD, 2000)

B. Tinjauan Partai Politik, Sistem Politik dan Struktur Politik

1. Pengertian 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 jalan kompromi bagi pendapat yang saling bersaing, serta menyediakan secara maksimal kepemimpinan politik secara sah dan damai. (Fadjar, 2013)

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*”. (Asshidiqie, n.d.)

Menurut Robert Huckshom, Partai politik adalah sekelompok orang yang berdiri sendiri yang individu individunya ingin mencalonkan diri dalam pemilihan umum dengan harapan memperoleh kekuasaan atas pemerintah dengan menguasai lembaga-lembaga pemerintah dan jabatan-jabatan publik.

Partai politik (PARPOL) menurut Sigmund Neumann adalah organisasi dengan kegiatan politik yang bertujuan untuk menguasai kekuasaan pemerintah dalam upaya merebut dukungan rakyat melalui persaingan dengan golongan / kelompok lain yang berpandangan berlawanan. Partai politik, seperti yang didefinisikan oleh Joseph Schlesinger (1991), adalah organisasi yang dibentuk dengan tujuan memenangkan pemilihan jabatan publik (Pemilihan umum) atas nama kelompok tersebut.

Menurut John Aldrich (1995), Salah satu cara untuk mendefinisikan partai politik ialah sebagai kelompok elit yang bekerja sama untuk memenangkan kekuasaan. Namun, partai politik adalah koalisi yang dilembagakan yang telah mengadopsi aturan, norma, dan prosedur. Itulah mengapa sebuah Partai politik lebih dari sekedar koalisi.(Katz, 2014)

2. 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, kelab-kelab tempat berkumpul anggota dewan revolusi, komite-komite yang mempersiapkan pemilihan umum dalam monarki konstitusional, dan organisasi-organisasi sosial yang membentuk opini publik dalam negara-negara demokrasi modern. (Fatkhurohman, 2010a)

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 (Fatkhurohman, 2010b)

Sekurang-kurangnya terdapat 5 jenis partai politik yang dapat diklasifikasikan berdasarkan tingkat komitmen terhadap ideologi dan kepentingan, yakni : (Fatkhurohman, 2010c)

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 parlemen (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.

3. Pembentukan Partai Politik

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

Pasal 2

- Ayat 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.
- Ayat 2 : Pendirian dan pembentukan Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menyertakan 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan.

- Ayat 3 : Akta notaris sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1a) harus memuat AD dan ART serta kepengurusan Partai Politik tingkat pusat.
- Ayat 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.
- Ayat 5 : Kepengurusan Partai Politik tingkat pusat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dengan menyertakan paling sedikit 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan. (Republik

Indonesia, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik, Pasal 2)

Pasal 3

- Ayat 1 : Partai Politik harus didaftarkan ke Kementerian untuk menjadi badan hukum.
- Ayat 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;
 - d. Kantor tetap pada tingkat pusat, provinsi, dan kabupaten/kota sampai tahapan terakhir pemilihan umum; dan
 - e. Rekening atas nama Partai Politik. (Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik, Pasal 3)

Pasal 4

- Ayat 1 : Kementerian menerima pendaftaran dan melakukan penelitian dan/atau verifikasi kelengkapan dan kebenaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 3 ayat (2)
- Ayat 2 : Penelitian dan/atau verifikasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan paling lama 45 (empat puluh lima) hari sejak diterimanya dokumen persyaratan secara lengkap.
- Ayat 3 : Pengesahan Partai Politik menjadi badan hukum dilakukan dengan Keputusan Menteri paling lama 15 (lima belas) hari sejak berakhirnya proses penelitian dan/atau verifikasi.
- Ayat 4 : Keputusan Menteri mengenai pengesahan Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diumumkan dalam Berita Negara Republik Indonesia. (Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik, Pasal 4)

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 disahkan melalui akta notaris, dan tahapan kedua adalah verifikasi yang dilakukan oleh Pemerintah c.q Kementerian Hukum dan HAM. (Rifqinizamy, 2013)

4. Sistem Politik

Sistem berasal dari bahasa Yunani, yaitu *systema* yang berarti, pertama yaitu suatu keseluruhan yang tersusun dari sekian banyak bagian,

kedua yaitu hubungan yang berlangsung di antara satuan-satuan atau komponen-komponen secara teratur. Dengan demikian *systema* yaitu sehimpunan bagian atau komponen yang saling berhubungan secara teratur, integral, dan merupakan suatu keseluruhan.

Sistem politik sebagai subsistem dari sistem sosial. Karena itu pendekatan sistem melihat dari keseluruhan interaksi yang ada dalam suatu sistem. Sistem politik ialah semua tindakan yang berkaitan dengan pembuatan dan pelaksanaan keputusan yang sah atau yang mengikat masyarakat. (Rohaniahah, 2017d)

Lingkungan sistem politik menurut Almond dan Powell terbagi menjadi dua;

- a. Lingkungan domestik
- b. Lingkungan internasional

Easton juga berpendapat bahwa sistem politik ialah sebagai interaksi yang diabstraksikan dari seluruh tingkah laku sosial, yang mana nilai-nilai dialokasikan secara otoritatif kepada masyarakat. Easton juga menjelaskan bahwa sistem politik merupakan peraturan perundang-undangan yang memiliki kewenangan untuk ditaati dan diikuti, kemudian bersifat mengikat masyarakat sebagai sebuah produk dari sistem politik. (Rohaniahah, 2017e)

5. Struktur Politik

Struktur politik dalam aliran model sistem Struktur politik berasal dari dua kata yaitu struktur dan politik. Struktur berarti badan dan politik berarti urusan negara. Jadi, struktur politik ialah badan atau organisasi yang

berkenaan dengan alokasi nilai-nilai yang bersifat otoritatif, yaitu dipengaruhi oleh distribusi serta penggunaan kekuasaan.

Politik menurut Beddy Iriawan Maksudi (Rohaniahah, 2017f) terbagi menjadi dua yaitu :

- a. Suprastruktur politik : Lembaga yang ada di dalam pemerintahan melaksanakan cabang cabang kekuasaan negara. (Eksekutif, Legislatif, Yudikatif)
- b. Infrastruktur politik : Lembaga yang berada didalam masyarakat. (Partai Politik, LSM/NGO, Tokoh Masyarakat, Pers)

C. Tinjauan 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 menjalankan 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 (Busroh, 1993)

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. (MD, 1999)

Seperti yang dikatakan Moh. Kusnardi, SH dan Prof. Dr. Bintan R. Saragih, MA dalam bukunya “Ilmu Negara” (Kusnardi & Saragih, 2007b) Teori mandat dimana sang 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:

1. Mandat Imperatif

Menurut ajaran ini si wakil bertugas dan bertindak di Lembaga Perwakilan sesuai dengan intruksi yang diberikan oleh yang diwakilinya. Sang 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 harus meminta mandat baru, ini berarti menghambat tugas Lembaga perwakilan tersebut, maka lahir lah teori mandat baru yang disebut:

2. 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:

3. Mandat *Representative*

Disisni 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 bertanggung jawab 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.

D. Tinjauan Sistem Pemilihan Umum

Dalam sistem politik demokrasi, kehadiran pemilu yang bebas dan adil (*free and fair*) adalah suatu keniscayaan. Bahkan sistem politik apapun yang diterapkan oleh suatu negara seringkali menggunakan pemilu sebagai klaim

demokrasi atas sistem politik yang dibangunnya. Sistem demokrasi liberal, sistem komunis, sistem otoriter atau semi otoriter sebagaimana banyak diterapkan diberbagai negara ketiga hampir semuanya telah melakukan pemilu secara periodik. Pemilu telah menjadi bagian universal dari kehidupan masyarakat politik internasional (Ramlan Surbakti, Didik Supriyanto, dan Hasyim Asy'ari. Merancang Sistem Politik Demokratis, Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, 2011. Hlm,22).

Pemilu paling tidak memiliki 4 (empat) tujuan, yakni: (1) untuk memungkinkan terjadinya peralihan kepemimpinan pemerintahan secara tertib dan damai; (2) untuk memungkinkan terjadinya pergantian pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat di lembaga perwakilan; (3) untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat; dan (4) untuk melaksanakan prinsip hak asasi warga negara (Asshidiqie, 2006b)

Pemilu adalah instrumen atau sarana yang bisa direayasa untuk mencapai tujuan- tujuan yang baik tetapi juga sekaligus dimanipulasi untuk maksud-maksud yang bertentangan dengan tujuan-tujuan yang baik. Karena itu sebagai hasil rekayasa, pemilu tidak bebas nilai (*value free*). Di negara-negara non-demokratis, misalnya pemilu dirancang dan dilaksanakan semata-mata untuk melanggengkan rezim atau kelompok penguasa. Perwakilan yang terbentuk dari pemilu demikian merupakan perwakilan “semu”. (Jackson, 1997) (Legowo, 2007)

Salah satu sistem dalam pemilihan umum ialah disebut sistem proporsional. Sistem proporsional merupakan sebuah sistem di mana satu

daerah pemilihan memilih beberapa wakil. Dalam sistem proporsional, memungkinkan penggabungan partai atau koalisi untuk memperoleh kursi. Sistem proporsional disebut juga sistem perwakilan berimbang atau multi member *constituency*. Terdapat dua jenis sistem di dalam sistem proporsional yaitu :

1. sistem proporsional terbuka : Sistem proporsional terbuka adalah sistem pemilu di mana pemilih memilih langsung wakil-wakil legislatifnya. (Penetapan keterpilihan berdasarkan suara terbanyak)
2. sistem proporsional tertutup : Pemilih hanya memilih partai politiknya saja. (Penetapan keterpilihan berdasarkan Nomer urut yang sudah ditentukan partai dan suara partai menentukan berapa kursi yang diperoleh dari partai tersebut pada daerah pemilihan tersebut. (Komisi Pemilihan Umum)

E. Tinjauan 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 No 13 Tahun 2019 Tentang Perubahan Ketiga Atas 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;
- 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 2011 tentang perubahan atas Undang-undang No 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.

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 ditandatangani dalam koalisi. Perlu di pahami bahwa dengan sistem multi partai dan sistem presidensil 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. (Rumokoy, 2016)