TESIS

SYARAT PENGGANTIAN CALON ANGGOTA LEGISLATIF TERPILIH DALAM PENYELENGGARAAN PEMILU BERDASARKAN PRINSIP DEMOKRASI

(Requirements for Replacement of Elected Legislative Candidates for Election Based on Democratic Principles)

Oleh:

M. IQBAL MAULANA HAEDAR

B012182017

PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2021

HALAMAN JUDUL

"SYARAT PENGGANTIAN CALON ANGGOTA LEGISLATIF TERPILIH DALAM PENYELENGGARAAN PEMILU BERDASARKAN PRINSIP DEMOKRASI"

(Requirements for Replacement of Elected Legislative Candidates for Election Based on Democratic Principles)

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Magister

Pada Program Studi Magister Ilmu Hukum / Tata Negara.

Disusun dan diajukan oleh:

M. Iqbal Maulana Haedar

B012182017

PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2021

PENGESAHAN TESIS

SYARAT PENGGANTIAN CALON ANGGOTA LEGISLATIF TERPILIH DALAM PENYELENGGARAAN PEMILU BERDASARKAN PRINSIP DEMOKRASI

Disusun dan diajukan oleh

M. IQBAL MAULANA H

B012182017

Telah dipertahankan dihadapan Panitia Ujian Tesis

Pada Hari, Senin 22 Februari 2021

dan dinyatakan telah memenuhi syarat

Menyetujui

Komisi Penasehat,

Ketua	**Sekertaris**
Dr. Zulkifli Aspan, S.H., M.H	**Dr. Muh. Hasrul, S.H., M.H**
NIP. 19680711 200312 1 004	**NIP. 19810418 200212 1 004**

Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum	**Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin**
Dr. Hasbir Paserangi, S.H., M.H	**Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum**
NIP. 19700708 199412 1 001	**NIP. 19671231 199103 2 002**

PERNYATAAN KEASLIAN

Nama : M. Iqbal Maulana Haedar

NIM : B012182017

Program Studi : Magister Ilmu Hukum / Tata Negara

Menyatakan bahwa dengan sesungguhnya bahwa penulisan tesis yang berjudul **MEKANISME PENGGANTIAN CALON ANGGOTA LEGISLATIF DALAM PENYELENGGARAAN PEMILU BERDASARKAN PRINSIP DEMOKRASI** adalah benar-benar karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilan tulisan atau pemikiran orang lain dan hal yang bukan karya saya dalam penulisan tesis ini diberi tanda *Citasi* dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan isi tesis ini hasil karya orang lain atau dikutip tanpa menyebut sumbernya, maka saya bersedia diberi sanksi atas perbuatan tersebut sesuai dengan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 dan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.

Makassar, ...

Yang membuat pernyataan,

M. Iqbal Maulana Haedar

ABSTRAK

M. Iqbal Maulana Haedar (B012182017), *Syarat Penggantian Calon Anggota Legislatif Terpilih Dalam Penyelenggaraan Pemilu Berdasarkan Prinsip Demokrasi*. Dibimbing oleh Zulkifli Aspan dan Muh. Hasrul.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis bagaimana seharusnya prinsip demokrasi dalam melakukan penggantian calon anggota legislatif terpilih serta mengetahui bagaimana implikasi hukum terhadap calon anggota legislatif terpilih yang diberhentikan oleh partainya.

Penelitian ini dilaksanakan di Kota Makassar dengan menggunakan metode penelitian normatif empiris yang melihat gejala realitas sosial yang terjadi. Metode pengumpulan data yang digunakan adalah melakukan wawancara secara langsung terhadap pihak terkait serta melakukan studi pustaka. Data yang didapatkan kemudian diuraikan ke dalam kalimat-kalimat yang tersusun secara sistematis, sehingga diperoleh gambaran yang jelas dan pada akhirnya dapat ditarik kesimpulan secara induktif sebagai jawaban singkat dari permasalahan yang diteliti.

Hasil penelitian yang diperoleh menunjukkan bahwa terdapat perbedaan penafsiran mengenai kewenangan dalam hal penggantian calon anggota legislatif terpilih. Partai politik menganggap dirinya memiliki kewenangan mutlak, sementara berdasarkan peraturan KPU yang seharusnya memiliki kewenangan tersebut. Mengenai implikasi hukum dari calon anggota legislatif terpilih yang diberhentikan oleh partainya tentu saja membuat calon terpilih yang bersangkutan batal dilantik sebagai anggota legislatif dan juga menimbulkan kepastian hukum yang bias.

Kata kunci: *calon legislatif terpilih, penggantian, KPU*

ABSTRACT

M. Iqbal Maulana Haedar (B012182017), *Requirements for Replacement of Elected Legislative Candidates for Election Based on Democratic Principles*. Supervised by Zulkifli Aspan and Muh. Hasrul.

This study aimed to determine and analyze how democratic principles should be in replacing elected legislative candidates and to find out what the legal implications are for the elected legislative candidates dismissed by their party.

This research was conducted in Makassar City using empirical normative research methods that look at the symptoms of occurring social reality. The data collection method used was conducting direct interviews with related parties and conducting literature studies. The data obtained is then decomposed into sentences that are arranged systematically, to obtain a clear picture and in the end, conclusions can be drawn inductively as a brief answer to the problem statement of the study.

The results obtained indicate that there are different interpretations of authority concerning terms of replacing elected legislative candidates. Political parties consider themselves to have absolute authority, while based on the regulation of the General Election Commission (KPU) they should have that authority. Regarding the legal implications of an elected legislative member candidate who is dismissed by his party, of course, the elected candidate in question can not be appointed as a legislative member and also creates biased legal certainty.

Keywords: elected legislative candidates, replacement, KPU

KATA PENGANTAR

Assalamu' Alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.

Alhamdulillah, segala puji dan syukur penulis panjatkan atas kehadirat Allah SWT atas segala limpahan rahmat dan hidayah-Nya, sehingga penulis dapat merampungkan penulisan dan penyusunan tesis yang berjudul, "Syarat Penggantian Calon Anggota Legislatif Terpilih Dalam Penyelenggaraan Pemilu Berdasarkan Prinsip Demokrasi".

Shalawat serta salam juga terhaturkan kepada junjungan Nabi Muhammad SAW. Rahmat bagi semesta alam.

Pertama-tama, penulis menyampaikan rasa terima kasih yang sangat besar kepada kedua Orang Tua penulis, Ibunda **Hj. Kasriati Kabira, S.Sos** dan Ayahanda **Drs. H. M. Nasir Haedar, M.Si** atas segala cinta kasih, serta doa dan dukungan tanpa henti di sepanjang hidup penulis hingga saat-saat yang membahagiakan ini. Begitu juga dengan saudara penulis, **Risna Hardianty Haedar, S.Tp** dan **Reza Asra, S.Tp., M.P** yang secara tidak langsung telah memotivasi penulis untuk terus bergerak maju dalam meraih cita-cita.

Terlepas dari semua itu penyusunan tesis ini dapat terselesaikan berkat dorongan semangat, tenaga, pikiran serta bimbingan dari berbagai pihak yang penulis hargai dan syukuri. Oleh karena itu, pada kesempatan ini penulis ingin menyampaikan rasa terima kasih serta penghargaan yang setinggi - tingginya kepada:

1. **Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, M.A.**, selaku Rektor Universitas Hasanuddin, beserta jajarannya.
2. **Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum.**, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, beserta jajarannya.
3. **Dr. Zulkifli Aspan, S.H., M.H.**, selaku Pembimbing I dan **Dr. Muh. Hasrul, S.H., M.H.**, selaku Pembimbing II. Di tengah kesibukan dan aktivitasnya apalagi dalam keadaan pandemi, beliau tak bosan-bosannya menyempatkan waktu, tenaga serta pikirannya untuk membimbing penulis dalam penyusunan dan penulisan tesis ini.
4. **Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H., M.Hum.**, selaku Penguji I, **Prof. Dr. Andi Pangerang Moenta, S.H., M.H., DFM**, selaku Penguji II, dan **Prof. Dr. Marthen Arie, S.H., M.H.**, selaku Penguji III, terima kasih atas kesediannya menjadi penguji bagi penulis, serta segala masukan dan sarannya dalam tesis ini.
5. **Dr. Hasbir Paserangi, S.H., M.H.**, selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Unhas yang senantiasa memberikan fasilitas bagi penulis, beserta jajarannya dan segenap dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
6. Bapak/Ibu Dosen Pengajar pada Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah memberikan pencerahan kepada penulis dalam dunia ilmu pengetahuan pada umumnya dan disiplin ilmu hukum pada khususnya.

7. Seluruh staf akademik dan pegawai Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah dan membantu penulis selama berada di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
8. Kepada Bapak **Asram Jaya** selaku Komisioner KPU Sulawesi Selatan, Ibu **Misriani Ilyas** selaku narasumber dari calon anggota legislative terpilih 2019. Penulis mengucapkan terimakasih atas segala kesediannya dalam memberikan informasi serta bimbingan kepada Penulis selama melakukan penelitian.
9. Terkhusus kepada **dr. Farnida Jamhal** yang merupakan perempuan tangguh, salah satu perempuan yang sangat penting bagi penulis yang selalu menemani penulis dalam keadaan sulit sekalipun, anda sangat luar biasa.
10. Terkhusus kepada **Muh. Asrul S, S.H** yang merupakan sahabat seperjuangan sedari maba yang selalu ada untuk mendukung, memotivasi serta berbagi ilmu, pengetahun, dan waktu dalam menemani penulis tanpa bosan-bosannya meladeni kegiatan dan keiingintahuan penulis dalam bertukar pikiran.
11. Terkhusus kepada Keluarga Besar **Lumba-Lumba** yang penulis anggap sebagai keluarga dan saudara sendiri, terimakasih untuk kalian yang selalu menyempatkan waktunya untuk dapat menghibur penulis.
12. Kepada para sahabat penulis, **Andhika Pranatha, S.E, Aslim Yahya, S.E., Zulfadil Adzim, S.E,. Zyamsir Rusli, S.T, Haryadi**

Kusuma, Reyhan Jawas, Indah Iriani Saputri, Gladys Masyitha Sonny, Restu Adyatma, Fachry Fathrurahman, S.T, Andhika Arganata, Muh. Faizal Jonathan, Denny Rahmat S, Asrul Jaya, Sandy Satria, Matra Surbakti, S.Si, Andi Ical, S.Si, Miftachul Islam, S.Si, penulis sangat banyak berterimakasih dan menghargai setinggi-tingginya atas waktu dan kesempatan yang telah kalian luangkan agar bisa terus bersama dengan penulis.

14. Rekan seperjuangan penulis saat menempuh kuliah, **Ahmad Ishak, SH., MH., Rahmat Nur, SH., MH., Rikman Rivaldi, SH., MH., Arief Tridhana Jaya SH.,** kalian yang terbaik, penulis sangat bangga bisa mengenal kalian.
15. Segenap keluarga besar **Prodi Magister Ilmu Hukum Angkatan 2018**, terima kasih sudah berbagi waktu, ilmu dan persaudaraannya.

Kepada semua pihak yang tak dapat penulis tuliskan namanya satu per satu. Terima kasih atas segala bantuannya dalam penulisan dan penyusunan Tesis ini. Dengan segala keterbatasan, penulis hanyalah manusia biasa dan tak dapat membalasnya dengan apa-apa kecuali memohon, semoga Allah SWT senantiasa membalas pengorbanan tulus yang telah diberikan dengan segala limpahan rahmat dan hidayah-Nya.

Tesis ini tentunya masih jauh dari kesempurnaan. Untuk itu, mungkin akan ditemui beberapa kekurangan dalam tesis ini mengingat penulis sendiri memiliki banyak kekurangan. Olehnya itu, segala masukan,

kritik dan saran konstruktif dari segenap pembaca sangat diharapkan untuk mengisi kekurangan yang dijumpai dalam tesis ini. Akhir kata, semoga tesis ini dapat bermanfaat bagi kita semua, khususnya bagi penulis sendiri. Aamiin.

Billahi Taufik Wal Hidayah Wassalamu Alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.

Makassar, 14 Februari 2021

M. IQBAL MAULANA H

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL…… **i**

PERSETUJUAN PEMBIMBING ..... **ii**

PERNYATAAN KEASLIAN ..... **iii**

ABSTRAK ..... **iv**

KATA PENGANTAR ..... **vi**

DAFTAR ISI ..... **xi**

BAB I PENDAHULUAN **1**

A. Latar Belakang Masalah 1

B. Rumusan Masalah 14

C. Tujuan Penelitian 14

D. Manfaat Penelitian 14

E. Orisinalitas Penelitian..... 15

BAB II TINJAUAN PUSTAKA **18**

A. Pemilihan Umum ……..... 18

B. Lembaga Penyelenggara Pemilu …..... 22

1. KPU ……..... 23

2. Bawaslu ……..... 25

3. DKPP ……..... 27

C. Partai Politik ……..... 29

1. Pengertian Partai Politik 29

2. Tujuan Partai Politik 34

D. Lembaga perwakilan 42

E. Landasan Teori..... 54

1. Teori Negara Hukum 54

2. Teori Demokrasi 65

3. Teori Kewenangan 69

F. Kerangka Pikir..... 74

G. Defenisi Operasional..... 75

BAB III METODE PENELITIAN..... 76

A. Tipe Penelitian 76

B. Pendekatan Penelitian 77

C. Sumber Data dan Bahan Hukum..... 77

D. Populasi dan Sampel……..... 79

E. Metode Pengumpulan Bahan Hukum 79

F. Analisis Bahan Hukum 80

BAB IV HASIL PENELITIAN 81

A. Mekanisme Penggantian Calon Anggota Legislatif Terpilih Dalam Penyelenggaraan Pemilu …..... 81

1. Syarat Penggantian Calon Terpilih …… 81

2. Kewenangan Penggantian Calon Terpilih …….. 84

B. Implikasi Hukum Bagi Calon Anggota Legislatif Terpilih yang Diberhentikan Parpol Sebelum Pelantikan …….. 94

1. Keputusan Penggantian Calon Terpilih …….. 94

2. Kepastian Hukum Terhadap Calon Terpilih …….. 102

BAB V PENUTUP ……. 111

A. Kesimpulan ……. 111

B. Saran ……. 112

DAFTAR PUSTAKA ……. 113

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pemilihan umum di Indonesia merupakan suatu sarana demokrasi dimana rakyat menggunakannya untuk memilih wakil-wakil rakyat untuk dapat duduk di MPR, DPR, DPD, dan DPRD sebagai anggota legislatif. Wakil rakyat yang nantinya akan memperjuangkan kepentingan dari rakyat dan daerahnya masing-masing. Pemilihan umum yang di singkat pemilu juga merupakan sarana kedaulatan rakyat yang penyelenggaraannya di selenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil guna menghasilkan pemerintahan Negara yang demokratis yang berdasarkan Pancasila dan Undang Undang Dasar Republik Indonesia 1945.

Sebagai salah satu bentuk dari perwujudan kedaulatan rakyat yang sesuai dengan prinsip demokrasi adalah dengan adanya sitem pemilu. Pemilihan umum sendiri merupakan salah satu proses untuk memperjuangkan kepentingan politik dalam bentuk proses seleksi terhadap lahirnya wakil rakyat dan pemimpin dalam rangka perwujudan demokrasi, karena pemilihan umum merupakan suatu rangkaian kegiatan politik untuk menampung kepentingan rakyat, yang kemudian dirumuskan dalam berbagai bentuk kebijakan. Pemilihan umum adalah sarana demokrasi untuk membentuk sistem kekuasaan negara yang

berkedaulatan rakyat dan permusyawaratan perwakilan yang digariskan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

Indonesia sendiri menganggap proses pemilu sangat penting bagi Negara karena disaat pemilu inilah rakyat dapat ikut serta secara langsung sebagai wujud kedaulatan rakyat. Mengingat proses pemilu ini adalah salah satu sarana perwujudan kedaulatan rakyat. Penggantian pemimpin juga dapat di lakukan dengan melalui proses pemilu dan yang paling penting pemilu ini dapat menjadi sarana langsung untuk masyarakat untuk ikut terlibat langsung dalam politik dalam memilih dewan perwakilannya.

Satu-satunya hak politik yang dianggap masih dimiliki rakyat adalah hak memberikan suara pada saat pemilihan umum (selanjutnya disingkat pemilu) berlangsung. Untuk mengembalikan kedaulatan ke tangan rakyat, sistem pemilu telah diubah dengan sistem yang memberi peluang kepada rakyat untuk dapat menggunakan hak pilihnya secara langsung.

Melalui amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 dengan tambahan Pasal 6A dan Pasal 22E, sistem pemilu yang sebelumnya dipilih oleh dewan perwakilan kini diubah menjadi pemilu secara langsung, baik untuk pemilu legislatif maupun untuk pemilu presiden dan wakil presiden. Dengan demikian maka sudah jelas Negara Indonesia menganut prinsip demokrasi.

Makna demokrasi sendiri sebagai dasar hidup bermasyarakat dan bernegara mengandung pengertian bahwa rakyatlah yang memberikan

ketentuan dalam masalah-masalah mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijakan Negara, karena kebijakan Negara tersebut akan menentukan kehidupan rakyat. Dengan demikian Negara yang menganut sistem demokrasi adalah Negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat. Dari sudut organisasi, demokrasi berarti pengorganisasian Negara yang dilakukan oleh rakyat sendiri atau atas persetujuan rakyat karena kedaulatan ditangan rakyat.[1]

Kekuasaan yang lahir melalui pemilihan umum adalah kekuasaan yang lahir dari bawah menurut kehendak rakyat dan dipergunakan sesuai dengan keinginan rakyat begitu juga dengan pemilihan kepala Negara dan legislatif. Oleh karena itu, pelaksanaan kedaulatan rakyat tidak dapat dilepaskan dari pemilihan umum karena pemilihan umum merupakan konsekuensi logis yang dianut prinsip kedaulatan rakyat (Demokrasi) dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Sejatinya prinsip dasar kehidupan kenegaraan yang demokratis adalah setiap warga negara berhak ikut aktif dalam proses politik.

Sejalan dengan keberhasilan konsep demokrasi dan sistem pemilihan umum (pemilu) tidak lepas dari lembaga Negara yang sengaja di bentuk sebagai penyelenggara proses pemilu ini. Dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang pemilihan umum mengatakan:[2]

[1] Inu Kencana Syafiie, Sistem Pemerintahan Indonesia (Edisi Revisi), Rineka Cipta, Jakarta, 2002, hlm. 2.
[2] Undang-Undang Republik Indonesia nomor 7 tahun 2017 tentang pemilihan umum.

Pasal 1 ayat 7

> “Penyelenggara Pemilu adalah lembaga yang menyelenggarakan Pemilu yang terdiri atas Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilu, dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu sebagai satu kesatuan fungsi Penyelenggaraan Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah secara langsung oleh rakyat.”

Pasal 1 ayat 8

> “Komisi Pemilihan Umum yang selanjutnya disingkat KPU adalah lembaga Penyelenggara Pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri dalam melaksanakan Pemilu.”

Dengan melihat aturan tersebut maka terdapat 3 lembaga yang menyelenggarakan proses pemilu yang terdiri dari Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP).

KPU dalam kerjanya sebagai penyelenggara proses pemilihan umum, kinerjanya bersifat mandiri dan independen tanpa intervensi dari lembaga manapun. Selain menjamin agar terselenggaranya proses pemilihan yang sesuai dengan norma yang ada maka di bentuklah suatu badan pengawas pemilu yang memiliki tugas sebagai lembaga yang mengawasi proses pemilihan umum di seluruh wilayah Negara kesatuan Republik Indonesia. Dengan kehadiran KPU dan Bawaslu maka di bentuk suatu lembaga bernama DKPP yang memiliki wewenang untuk mengimbangi dan mengawasi kinerja dari KPU dan Bawaslu serta jajarannya.

Lembaga-lembaga negara tersebut bekerja sesuai fungsi dan kewenangan yang diberikan UUD NRI 1945 maupun peraturan perundang-undangan lainnya dalam sistem pembagian kekuasaan *(separation of power)* dan prinsip *check and balances*. Berbagi kekuasaan tapi tidak saling mengintervensi fungsi dan kewenangan masing-masing.[3]

Kehadiran dari lembaga-lembaga yang menyelenggarakan proses pemilu tidak lain untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Hadirnya pemilihan umum sebagai sarana perwujudan kedaulatan rakyat adalah semata-mata untuk menghasilkan wakil rakyat yang aspiratif, berkualitas, dan bertanggung jawab berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.[4]

Terkait dengan proses pemilu, Negara kita Indonesia baru saja melakukan pesta rakyat yang besar yaitu pemilu pada tahun 2019. Rakyat pada saat itu dianggap telah memberikan kontribusi yang besar bagi Negara dengan mengikuti proses pemilihan Presiden serta Legislatif. Umumnya pada saat memasuki masa pemilihan umum (pemilu) mata masyarakat hanya terfokus pada pemilihan Presiden yang dianggap penting, namun yang harus kita garis bawahi adalah selain pada proses pemilu Presiden tersebut kita sebagai masyarakat Indonesia secara

[3] Zulkifli Aspan, Lembaga-Lembaga Negara Pasca Amandemen Konstitusi Dalam Hubungan Fungsional, Pelaporan, dan Pengawasan, Jurnal Ilmu Hukum Amanna Gappa, Volume 20, Nomor 4, Desember 2012, hlm. 411.

[4] Tim Peneliti Perludem, Efektivitas Panwas: Evaluasi Pengawasan Pemilu 2004, Jakarta: Perludem, 2006, hlm. 65.

bersamaan mengikuti pemilihan legislatif. Sebagai masyarakat sudah seharusnya kita tidak berpatokan bahwa pemilihan Presiden lebih penting dari pemilihan legislatif. Pemilihan legislatif merupakan salah satu kegiatan yang penting yang harus diikuti oleh rakyat karena ini menyangkut tentang penunjukan para Dewan Perwakilannya kelak. Dengan demikian rakyat Indonesia diharapkan dapat berkontribusi dengan memberikan hak suaranya sesuai dengan nurani dan memilih bakal calon yang berkompeten.

Untuk ketentuan mengenai bakal calon legislatif yang terpilih berdasarkan pasal 422 Undang-Undang nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum mengatakan bahwa Penetapan calon terpilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dari Partai Politik Peserta Pemilu didasarkan pada perolehan kursi partai politik peserta pemilu di suatu daerah pemilihan yang mana pada penetapannya berdasarkan suara terbanyak yang diperoleh masing-masing calon anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota di satu daerah pemilihan yang tercantum pada surat suara.

Namun didalam praktiknya semua kembali kepada partai politik lagi. Karena partai politik dalam haknya memiliki wewenang untuk memberhentikan calon legislatifnya yang memiliki suara terbanyak. Bukan tidak mungkin bahwa ada tujuan yang ingin dicapai oleh partai politik dengan menunjuk calon yang mereka kehendaki untuk duduk di kursi DPR atau DPRD.

Partai politik memiliki kegiatan utama yaitu, memilih calon, melakukan kampanye dalam pemilu dan mengelola pemerintahan, mengadakan kegiatan sosial, mendirikan organisasi pemuda guna mengerahkan pemilih baru dan merekrut pekerja dan pemimpin.[5] Berdasarkan pendapat tersebut, maka partai politik sangat berperan dalam melahirkan para anggota legislatif. Sebab para kader yang terpilih oleh partai politik merupakan calon anggota legislatif yang telah mengikuti kaderisasi oleh partai politik sebelum ditetapkan sebagai kader sebuah partai politik. Anggota legislatif yang terpilih seharusnya memiliki kualitas dan kompetensi sebagai anggota dewan yang terhormat, sekaligus mampu menyuarakan konstituen yang diwakilinya. Sebab para kader yang telah terpilih oleh partai politik melalui kaderisasi merupakan kader yang berkualitas dan kompeten.

Partai politik memiliki aturan tersendiri mengenai penunjukan bakal calon yang akan ditunjuk sebagai kader anggotanya dalam pemilihan pencalonan legislatif. Dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik menyebutkan[6] :

Pasal 29

1. Partai politik melakukan rekrutmen terhadap warga Negara Indonesia untuk menjadi :
   a. Anggota partai politik;
   b. Bakal calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
   c. Bakal calon Presiden dan Wakil Presiden; dan
   d. Bakal calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

[5] M. Rusli Karim, Pemilu demokratis kompetitif, Yogyakarta: Tiara Wacana, 1991, hlm. 8.
[6] Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik

2. Rekrutmen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan secara demokratis dan terbuka sesuai dengan AD dan ART serta peraturan perundang-undangan.
3. Penetapan atas rekrutmen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan (2) dilakukan dengan keputusan pengurus Partai Politik sesuai dengan AD dan ART.

Maka dengan aturan tersebut kita ketahui bahwa proses perekrutan bakal calon anggota legislatif yang akan diusung tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

Selain dengan perekrutan anggota, partai politik juga mempunyai hak untuk memberhentikan anggotanya sebagaimana yang telah diatur didalam undang-undang nomor 2 tahun 2008 tentang Partai Politik yang menyebutkan tentang hak dan kewajiban partai politik yaitu, partai politik dapat mengusulkan penggantian antar waktu anggotanya yang duduk di kursi legislatif, serta mengusulkan pemberhentian anggotanya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Seiring berjalan waktu kenyataan sering kali tidak sejalan dengan apa yang di citakan. Ada beberapa masalah yang menjadi topik menarik di balik penyelenggaraan proses pemilu legislatif pada tahun 2019. Topik utama dalam penelitian ini terletak pada proses penetapan bakal calon terpilih anggota legislatif. Dalam prosesnya, terjadi beberapa masalah yang dapat menciderai demokrasi dan pelanggaran hak konstitusional terhadap sesama bakal calon legislatif yang akan terpilih.

Salah satu contoh kasusnya adalah seperti yang dirangkum dari data Perludem yang merupakan sebuah orgnanisasi perkumpulan yang membahas tentang pemilu dan demokrasi yang menyebutkan bahwa pada

pemilihan caleg pada tahun 2019 terdapat beberapa kasus dalam pemilihan legislatif 2019 yang diduga melanggar ketentuan konstitusi. Hal ini disebabkan karena adanya partai politik yang melakukan penggantian caleg terpilih dengan calon yang di kehendaki tanpa alasan yang jelas.[7]

Mengenai mekanisme penggantian calon terpilih, sebenarnya sudah diatur didalam Pasal 426 Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang mengatakan:

> Penggantian calon terpilih anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dilakukan apabila calon terpilih yang bersangkutan:
> a. meninggal dunia;
> b. mengundurkan diri;
> c. tidak lagi memenuhi syarat menjadi anggota DPR, DPD DPRD provinsi, atau DPRD kabupaten/kota; atau
> d. terbukti melakukan tindak pidana Pemilu berupa politik uang atau pemalsuan dokumen berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Namun pada pasal tersebut terdapat celah bagi partai politik agar dapat menunjuk kader yang dikehendakinya untuk duduk di kursi legislatif. Contohnya, dengan memecat kader maka kader tersebut secara otomatis sudah tidak memenuhi syarat lagi untuk menjadi anggota legislatif. Karena adanya mekanisme penggantian calon terpilih maka pada kasus pileg di tahun 2019 kemarin terjadi banyak pelanggaran hak bagi calon yang terpilih melalui pemilu namun digantikan karena calon tersebut telah di pecat oleh partainya. Kita ketahui bahwa pemecatan kader oleh partai

[7] Perludem, Diakses pada tanggal 5 Agustus 2020 pada pukul 14.00 WITA, https://perludem.org/2019/10/31/perludem-nilai-parpol-langgar-konstitusi-karena-asal-ganti-caleg-terpilih/

politik terjadi karena adanya pelanggaran kode etik maupun tindakan amoral lainnya yang bertentangan dengan perundang-undangan. Pemecatan juga tidak serta merta dilakukan melainkan ada proses dan mekanisme yang harus dilakukan sesuai dengan AD/ART partai politik bersangkutan agar kesempatan bagi kader yang di pecat sepihak dapat melakukan klarifikasi untuk pembelaan diri.

Terlihat pada kasus pemilu legislatif 2019, dimana pemecatan terhadap calon terpilih bermunculan. Adapun pemecatan yang terjadi disalah satu kubu partai politik karena adanya keputusan dari Pengadilan Negeri Jakarta Selatan bernomor 520/Pdt.Sus.Parpol/2019/PN.Jkt.Sel. Dimana dalam putusan tersebut mengatakan bahwa partai berhak menetapkan penggugat sebagai anggota legislatif untuk dapilnya masing-masing.[8] Jika kita teliti lebih jauh hasil dari keputusannya maka Pengadilan Negeri Jakarta Selatan telah melampaui wewenangnya dimana dari hasil putusan pengadilan negeri tersebut dianggap dapat menunjuk dan menetapkan siapa yang berhak untuk duduk di kursi legislatif bukan melalui pemilu. Tidak hanya itu, perkara yang terjadi antara kader maupun partai politknya seharusnya diselesaikan lewat Mahkamah Partai. Hal ini sudah dijamin didalam Pasal 32 ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik yang mengatakan:

[8] Kompas, Diakses pada tanggal 9 Agustus 2020 pada pukul 11.00 WITA, https://nasional.kompas.com/read/2019/11/01/08182631/seputar-gugatan-caleg-gerindra-yang-dipecat-lewat-surat-fotokopi-sehari?page=all

> “Penyelesaian perselisihan internal Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh suatu mahkamah Partai Politik atau sebutan lain yang dibentuk oleh Partai Politik.”

Masalah pada proses pemecatan tersebut tidak berhenti sampai disitu saja. Beberapa dari calon terpilih tersebut tidak diberikan kesempatan untuk membela diri maupun klarifikasi sebelum pemecatannya maupun penggantiannya dan bahkan adapun caleg terpilih tersebut mengaku tidak tahu menahu tentang duduk perkara mengapa dirinya dipecat.[9] Masalah serupa khususnya pada daerah pemilihan Provinsi Sulawesi Selatan, seorang kader dari salah satu partai yang sangat dominan telah diberhentikan oleh partainya sendiri. Kader tersebut mengaku bahwa dirinya dipecat tanpa adanya alasan yang jelas.[10]

Melihat kondisi tersebut bahwa sudah jelas tindakan yang dilakukan partai politik ini tidak sejalan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 di mana disebutkan pada Pasal 28D ayat 3

> “Setiap warga Negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.”

Dan juga terkait Pasal 19 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang mengatakan dewan perwakilan rakyat dipilih melalui pemilu yang artinya penetapan calon terpilih bukan ditetapkan melalui keputusan pengadilan maupun keputusan partai politik. Dengan adanya sikap pemecatan yang seenaknya dilakukan oleh partai politik, bukan tidak

[9] Tribun News, Diakses pada tanggal 5 Agustus 2020 pada pukul 15.00 WITA, https://www.tribunnews.com/nasional/2019/10/28/temuan-perludem-ada-sejumlah-caleg-terpilih-dipecat-tanpa-alasan?page=all

[10] Tribun News, Diakses pada tanggal 5 Agustus 2020 pada pukul 15.30 WITA, https://makassar.tribunnews.com/2019/11/27/sambil-menangis-misriani-ilyas-ceritakan-pemecatannya-di-partai-gerindra

mungkin bahwa kedepannya akan banyak terjadi kasus serupa dimana hak pilih rakyat dan kemurnian suara rakyat bahkan tidak dihormati. Dengan melihat tindakan partai politik yang bebas memecat kadernya tanpa adanya alasan jelas serta tidak adanya klarifikasi untuk membela diri maka sudah pasti menciderai hak serta keadilan dan demokrasi bagi para calon legislatif yang terpilih melalui penyelenggaraan pemilu tersebut.

Sejatinya terjadinya penggantian karena diakibatkan oleh calon terpilih tersebut telah meninggal dunia ataupun calon terpilih tersebut terjerat kasus sehingga diharuskan bagi calon tersebut terkena kurungan badan, penulis merasa bahwa hal tersebut memang sangatlah relevan jika terjadi penggantian, namun dalam kasus kader yang dilakukan pemecatan sepihak oleh parpolnya sebenarnya sudah menciderai prinsip demokrasi dan menciderai hak konstitusi bagi para calon yang memang murni terpilih oleh suara rakyat. Tindakan yang sewenang-wenang memberhentikan caleg yang terpilih merupakan perbuatan yang di anggap dapat menciderai rasa keadilan dan sangat bertentangan dengan konstitusi kita di Indonesia.

Proses dalam perekrutan kader didalam partai politik sesuai dengan undang-undang tentang partai politik telah mengatakan dengan jelas bahwa dalam perekrutan kader oleh partai politik haruslah berdasarkan prinsip demokrasi serta bersifat terbuka. Melihat perihal tersebut maka seharusnya partai politik sudah siap dan menerima siapapun kadernya yang nantinya duduk di kursi legislatif.

Melihat kondisi sekarang ini baik dari pihak partai politik maupun pihak KPU yang menjadi penyelenggara seharusnya menjadikan suara rakyat menjadi prioritas yang sejalan dengan prinsip demokrasi. Sudah sewajarnya calon terpilih yang memiliki suara terbanyak yang berhak untuk dilantik, bukan bagi mereka yang hanya dekat dengan segelintir elit didalam partai tersebut. Hal ini sejalan dengan putusan Mahkamah Konstitus Nomor 22-24/PUU-VI/2008 yang menyatakan bahwa yang berhak untuk duduk dikursi legislatif adalah mereka yang terpilih berdasarkan suara terbanyak.

Sejatinya dalam sebuah Negara yang menganut sistem Negara hukum dan demokrasi seharusnya kedaulatan tersebut masih berada di tangan rakyat dan rakyat sudah menghendaki siapa yang mereka inginkan duduk di kursi legislatif. Karena itu sudah seharusnya dalam hal pemilihan dan penetapan calon terpilih haruslah berdasarkan dengan perolehan suara terbanyak dari rakyat. Maksudnya adalah dengan mengembalikan kedaulatan tetap berada pada rakyat serta menjaga kemurnian suara dari pemilih dalam hal ini rakyat.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan dari latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka adapun rumusaan masalah yang diangkat oleh penulis adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana mekanisme penggantian calon anggota legislatif terpilih dalam penyelenggaraan pemilihan umum ?
2. Bagaimana implikasi hukum bagi calon anggota legislatif terpilih yang diberhentikan parpol sebelum pelantikan ?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian dari rumusan masalah diatas adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis bagaimana seharusnya prinsip demokrasi dalam melakukan penggantian calon anggota legislatif terpilih.
2. Untuk mengetahui bagaimana implikasi hukum terhadap calon legislatif terpilih namun diberhentikan oleh parpol sebelum pelantikan.

D. Mafaat Penelitian

Manfaat hasil penelitian ini berguna pada aspek pengembangan keilmuan hukum pada umumnya, dan khusunya pada hukum tata negara dan hukum administrasi negara menyangkut studi Syarat Penggantian Calon Terpilih Dalam Penyelenggaraan Pemilu. Selain itu, dari penelitian

ini juga diharapkan bermanfaat dari segi praktiknya, yang dapat diperinci sebagai berikut:

1. Untuk kemanfaatan teoritis, diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan dan pengembangan ilmu hukum, maka hasil penelitian ini akan memberikan pemahaman terkait Mekanisme Penggantian Bakal Calon Legislatif yang Terpilih dalam Penyelenggaraan Pemilu.
2. Untuk kegunaan praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi rujukan atau petunjuk bagi revisi Perundang-Undangan, terkait Mekanisme Penggantian Bakal Calon Legislatif yang Terpilih Dalam Penyelenggaraan Pemilu.

E. Orisinilitas Penelitian

Berdasarkan pengamatan yang berkaitan tentang keaslian judul serta substansi penelitian, serta untuk menghindari terjadinya kesamaan terhadap penelitian yang telah ada sebelumnya. Penulis perlu untuk mencantumkan beberapa tesis sebagai bahan perbandingan keaslian substansi serta kajian penelitian. Adapun perbandingannya sebagai berikut:

1. Harri Supriyadi. Fakultas Hukum Universitas Diponegoro 2008. *Tesis*: "Penyelesaian Sengketa Pergantian Antar Waktu (PAW) Anggota DPRD Pontianak".

   Fokus penelitian: (1) Dasar hukum pergantian antar waktu anggota DPRD. (2) Faktor-faktor yang melatarbelakangi terjadinya sengketa.

(3) Upaya penyelesaian sengketa pergantian antar waktu anggota DPRD melalui Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). (4) Bagaimana pergantian antar waktu dalam struktur Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang ideal dalam sistem perwakilan.

Adapun perbedaan dari objek penelitiannya dimana Harri Supriyadi melakukan penelitian tentang sengketa pergantian antar waktu (PAW) sedangkan, dalam tulisan ini penulis berfokus pada penelitian tentang penggantian bakal calon legislatif yang terpilih dalam pemilu.

2. Rida Farida. *Jurnal*: "Mekanisme Penggantian Antar Waktu (Paw) Anggota DPR dan Implikasinya Dalam Konsep Perwakilan Rakyat".

   Fokus Penelitian: (1) mekanisme penggantian antar waktu. (2) Landasan Hukum Pergantian antar waktu.

   Perbedaannya terdapat pada fokus penelitian yang dimana Rida Farida membahas persoalan pergantian antar waktu sedangkan, dalam penelitian ini mengkaji tentang penggantian calon anggota legislatif terpilih dalam pemilu.

3. Yustina Sari. Skripsi "Analisis Pemberhentian dan Pergantian Antar Waktu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat RI Melalui Usulan Partai Politik: Studi Kasus Proses Pergantian Antarwaktu Lily Wahid oleh Partai Kebangkitan Bangsa".

   Fokus penelitian: (1) Kewenangan partai politik dalam melakukan pergantian. (2). Mekanisme pemberhentian antar waktu anggota DPR.

(3) Analisis kesesuaian pelaksana pemberhentian antar waktu berdasarkan perundang-undangan yang berlaku.

Mengenai perbedaan terdapat pada fokus penelitian yaitu, Yustina Sari mengkaji tentang pergantian antar waktu sedangkan nantinya pada penelitian ini membahas tentang penggantian calon anggota legislatif terpilih dalam pemilu.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pemilihan Umum

Pemilu merupakan salah satu ciri yang harus ada pada negara demokrasi. Dengan demikian pemilu merupakan sarana yang penting untuk rakyat dalam kehidupan bernegara, yaitu dengan jalan memilih wakil-wakilnya yang pada gilirannya akan mengendalikan roda pemerintahan. Hasil pemilihan umum yang diselenggarakan dalam suasana keterbukaan dengan kebebasan berpendapat dan kebebasan berserikat, dianggap mencerminkan dengan cukup akurat yaitu, mencerminkan aspirasi dan partisipasi masyarakat.[11]

Pengisian lembaga perwakilan dalam praktek ketatanegaraan lazimnya dilaksanakan melalui Pemilihan Umum.Pasca perubahan amandemen UUD 1945, semua anggota lembaga perwakilan dan bahkan presiden serta Kepala Daerah dipilih dengan mekanisme Pemilihan Umum.Pemilihan umum menjadi agenda yang diselenggarakan secara berkala di Indonesia.

Pengertian Pemilihan Umum dalam studi politik, pemilihan umum dapat dikatakan sebagai sebuah aktivitas politik dimana pemilihan umum merupakan lembaga sekaligus juga praktis politik yang memungkinkan terbentuknya sebuah pemerintahan perwakilan, Seperti yang telah dituliskan di atas bahwa di dalam negara demokrasi, maka pemilihan

[11] Miriam Budiardjo, Dasar-Dasar Ilmu Politik, Jakarta : PT.Gramedia Pustaka Utama, 2008, hlm. 461.

umum merupakan salah satu unsur yang sangat vital, karena salah satu parameter mengukur demokratis tidaknya suatu negara adalah dari bagaimana perjalanan pemilihan umum yang dilaksanakan oleh negara tersebut. Demokrasi adalah suatu bentuk pemerintahan oleh rakyat.[12]

Demokrasi mempercayai bahwa pemilu memainkan peranan yang vital untuk menentukan masa depan bangsa. Sebagaimana transisi demokrasi, pemilu dalam proses konsolidasi demokrasi membutuhkan pra kondisi yang spesifik.[13]

Menurut Harris G.Warren, pemilu adalah kesempatan bagi para warga negara untuk memilih pejabat-pejabat pemerintah dan memutuskan apakah yang mereka inginkan untuk dikerjakan oleh pemerintah. Dan dalam membuat keputusannya itu para warga negara menentukan apakah sebenarnya yang mereka inginkan untuk dimiliki. Sedangkan menurut A.Sudiharto, pemilu adalah sarana demokrasi yang penting dan merupakan perwujudan yang nyata untuk keikut sertaan rakyat dalam kehidupan kenegaraan.[14]

Di banyak negara modern, pengisian jabatan keanggotaan dalam lembaga perwakilan biasanya dilakukan melalui mekanisme Pemilu yang diikuti oleh partai-partai politik yang menghimpun dan mengorgasisasikan aspirasi, pendapat dan suara rakyat yang berdaulat. Oleh karena itu,

[12] C.S.T. Kansil, Dasar-dasar Ilmu Politik, Yogyakarta: UNY Press, 1986. hlm 47.
[13] Joko J. Prihatmoko, Pemilu 2004 dan Konsolidasi Demokrasi, Semarang: LP31 2003, hlm. 18.
[14] Ramlan Surbakti, Memahami Ilmu Politik .Jakarta: PT.Grasindo, 1992, hlm. 15.

sistem demokrasi atau paham kedaulatan rakyat di zaman modern ini tidak dapat dilepaskan dari soal Pemilu dan Partai Politik.[15]

Umumnya negara-negara modern (modern dale) yang menganut demokrasi konstitusional (negara hukum yang demokratis) dalam konstitusinya mengatur tentang pemilihan umum. Kalau negara tersebut menganut sistem pemerintahan parlementer, maka pemilihan umum yang, diatur dalam konstitusi tersebut adalah untuk memilih wakil-wakil rakyat di lembaga perwakilan, sedangkan apabila negara itu menganut sistem presidensial yang murni, umumnyapemilihan umum tersebut diselenggarakan untuk memilih Presiden (Kepala eksekutif) dan wakil-wakil rakyat pada lembaga perwakilan.[16]

Menurut Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim pemilihan umum tidak lain adalah suatu cara untuk memilih wakil-wakil rakyat. Dan karenanya bagi suatu negara yang menyebut dirinya sebagai negara demokrasi, pemilihan umum itu harus dilaksanakan dalam waktu-waktu tertentu. Ataupun seperti yang diungkapkan oleh Bagir Manan bahwa pemilihan umum yang diadakan dalam siklus lima tahun sekali (5 tahun sekali) merupakan saat atau momentum memperlihatkan secara nyata dan langsung pemerintahan oleh rakyat. Pada saat pemilihan umum itulah

[15] Jimly Asshiddiqie, Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia, Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994, hlm. 70.
[16] Mashudi, Pengertian-Pengerlian Mendasar Kedudukan Hukum Pemilihan umum di Indonesia Menurut Undang-Undang Dasar 1945, Bandung: Mandar Maju, 1993, hlm 1.

semua calon yang ingin duduk sebagai penyelenggara negara dan pemerintahan bergantung sepenuhnya pada kehendak rakyat.[17]

Berdasarkan pendapat tersebut maka dapat dikatakan bahwa pemilu merupakan suatu cara menentukan wakil-wakil yang akan menjalankan roda pemerintahan dimana pelaksanaan pemilu harusdisertai dengan kebebasan dalam arti tidak mendapat pengaruh maupuntekanan dari pihak manapun juga. Semakin tinggi tingkat kebebasan dalam pelaksanaan pemilu maka semakin baik pula penyelenggaraan pemilu. Demikian juga sebaliknya, semakin rendah tingkat kebebasan maka semakin buruk pula penyelenggaraan pemilu. Hal ini menimbulkan anggapan yang menyatakan bahwa semakin banyak rakyat yang ikut pemilu maka dapat dikatakan pula semakin tinggi kadar demokrasi yang terdapat dalam menyelenggarakan pemilu.[18]

Apabila telah terpilih menjadi anggota legislatif maka yang memegang amanah itulah yang akan memperjuangkan hak – hak serta kepentingan rakyat. Pada lain pihak implementasinya pemilu juga merupakan:[19]

a. Elemen sentral dalam proses rekruitmen sistem partai politik modern;

[17] Ibid, Hlm 2.
[18] Syahrial Syarbaini,dkk, Sosiologi dan Politik, Jakarta: Ghalia Indonesia, 2002, hlm. 80.
[19] Dedi Mulyadi, Perbandingan tindak pidana pemilu legislatif dalam perspektif hukum di Indonesia, Bandung: PT. Refika Aditama, 2013, hlm. 57.

b. Titik penyeimbang antara kebutuhan akan sirkulasi elit di satu sisi, dengan keperluan adanya jaminan kontinyuitas sistem disisi yang lain;
c. Salah satu ukuran terpenting bagi derajat partisipasi politik di sebuah negara modern;
d. Indikator mulai bekerjanya energi reformasi di negara yang sedang mengalami transisi dari otoritarianisme seperti Indonesia.

Ibnu Tricahyo dalam bukunya yang berjudul *Reformasi Pemilu,* mendefinisikan pemilihan umum yang secara universal merupakan instrument untuk mewujudkan kedaulatan rakyat dengan maksud membentuk pemerintahan yang absah serta sarana mengartikulasikan aspirasi dan kepentingan rakyat.[20]

B. Lembaga Penyelenggara Pemilu

Dalam Undang-Undang nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, disebutkan bahwa yang dimaksud dengan Penyelenggara pemilu adalah lembaga yang menyelenggarakan Pemilu yang terdiri atas Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilu, dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu sebagai satu kesatuan fungsi Penyelenggaraan Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah secara langsung oleh rakyat.

[20] Ibnu Tricahyo, Reformasi Pemilu: Menuju Pemisahan Pemilu Nasional dan Lokal, Malang: InTrans Publishing, 2009, hlm. 6.

1. KPU

Dalam UU nomor 7 tahun 2017 dikatakan bahwa Komisi Pemilihan Umum yang selanjutnya disingkat KPU adalah lembaga Penyelenggara Pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri dalam melaksanakan Pemilu. KPU merupakan salah satu lembaga negara yang bersifat independen. Lembaga independen adalah lembaga negara di Indonesia yang dibentuk oleh pemerintah pusat, namun bekerja secara independen. KPU pun merupakan suatu komisi Negara yang berposisi sebagai penunjang atas lembaga utama.

KPU merupakan sebuah nama lembaga penyelenggara Pemilu yang diberikan oleh undang-undang, hal ini diatur dalam undang-undang tentang Pemilu. Dalam Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945, nama lembaga penyelenggara Pemilu tersebut tidak diharuskan diberi nama KPU, karena dalam rumusan Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945, bacaan KPU ditulis dengan huruf kecil. Maka dari itu, undang-undang dapat saja memberi nama lain selain nama KPU kepada lembaga penyelenggara Pemilu, misalnya, dengan nama/sebutan Badan Pemilihan Umum (BPU) atau Komisi Pemilihan Pusat dan Komisi Pemilihan Daerah (KPP & KPD), dan sebagainya. Namun, karena alasan sebelum perubahan UUD 1945, lembaga penyelenggara Pemilu itu sendiri sudah dikenal dengan nama/sebutan KPU, maka, dengan dasar latar belakang tentang nama lembaga penyelenggara tersebut, undang-undang tentang Pemilu tetap mengatur dan mempertahankan dengan nama/sebutan KPU. Oleh karena

itulah, lembaga penyelenggara Pemilu yang ada sekarang diberikan nama/sebutan KPU sebagai komisi yang mempunyai sifat nasional, tetap, dan mandiri.[21]

KPU sebagai penyelenggara Pemilu, meskipun nama lembaganya tidak disebutkan secara jelas oleh UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak berpengaruh pada berjalannya sistem Pemilu. Karena KPU merupakan lembaga bantu negara yang independen untuk menyelenggarakan Pemilu, Independensi tidak sekedar bermakna "merdeka, bebas, imparsial, atau tidak memihak" dengan individu, kelompok atau organisasi kepentingan apapun, atau tidak tergantung atau dipengaruhi. Independensi bermakna pula sebagai kekuatan/power, paradigm, etika, dan spirit untuk menjamin suatu proses dan hasil dari Pemilu merefleksikan kepentingan rakyat, bangsa dan negara, sekarang dan akan datang.[22]

Independensi yang harus dipelihara dan dipertahankan oleh lembaga yang diberi independen meliputi tiga hal, yaitu: independensi institusional, independensi fungsional, dan independensi personal. Independensi institusional atau struktural adalah bahwa KPU bukan bagian dari institusi negara yang ada, tidak menjadi subordinat atau tergantung pada lembaga negara atau lembaga apapun.

[21] Jazim Hamidi, dkk, Konstitualisme Konstitusi, Malang: in-trans publishing, 2010, hlm. 234.
[22] Mustafa Lutfi, Hukum Sengketa Pemilukada di Indonesia Gagasan Perluasan Kewenangan Konstitusional Mahkamah Konstitusi, Yogyakarta, UII Press, Cetakan Pertama, 2010, hlm. 144.

Independensi fungsional dimaksudkan bahwa KPU tidak boleh dicampuri atau diperintah dan ditekan oleh pihak manapun dalam melaksanakan Pemilu, dan independensi fungsional adalah bahwa seseorang yang menjadi anggota KPU adalah personal yang imparsial, jujur, memiliki kapasitas dan kapabilitas.[23]

Sementara independensi personal tersurat jelas dalam syarat-syarat menjadi anggota KPU yang diatur dalam Pasal 18, antra lain misalnya: mempunyai integritas pribadi yang kuat, jujur, dan adil. Mempunyai komitmen dan dedikasi terhadap suksesnya Pemilu, tegaknya demokrasi dan keadilan; tidak menjadi anggota atau pengurus partai politik; dan tidak sedang menduduki jabatan politik, jabatan struktural dan jabatan fungsional dalam jabatan negeri.[24]

Maka dari itu, sangat penting kemandirian KPU dalam menyelengarakan Pemilu maupun pilkada, karena hal itu menjadi sebuah kekuatan dalam menyelengarakan Pemilu maupun Pilkada, serta menjadikan KPU sebuah lembaga Pemilu yang diakui karena telah menjalankan kewenangan dan tugasnya sebagai penyelenggara Pemilu yang tidak tergntung kepada lembaga lain.

2. Bawaslu

Badan Pengawas Pemilu yang selanjutnya disingkat Bawaslu merupakan lembaga Penyelenggara Pemilu yang mengawasi

[23] R. Nazriyah, Kemandirian Penyelenggara Pemilihan Umum (Kajian terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi No. 81/PUU-IX/2011), Jurnal Hukum No. Edisi Khusus VOL. 18 Oktober 2011, h. 119

[24] Ibid, hlm 119

Penyelenggaraan Pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Memiliki tugas untuk mengawasi penyelenggaraan Pemilu dalam rangka pencegahan dan penindakan pelanggaran untuk terwujudnya Pemilu yang demokratis.

Pembentukan Peraturan Bawaslu Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Tata Cara Pengawasan Pemilu mempunyai landasan tertentu yang termaktub dalam bagian menimbang (konsiderans). Bagian menimbang huruf a peraturan ini menyatakan: bahwa pengawasan pemilihan umum dilakukan dalam rangka mewujudkan terselenggaranya pemilihan umum secara demokratis, langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil, dan berkualitas, serta dilaksanakannya peraturan perundang-undangan mengenai pemilihan umum secara menyeluruh; Selanjutnya bagian menimbang huruf b menyatakan: bahwa untuk menegakkan integritas penyelenggara, transparansi penyelenggaraan dan akuntabilitas hasil pemilihan umum perlu dilakukan pengawasan pemilihan umum. Mengacu pada dua konsiderans dimaksud, pelaksanaan pengawasan pemilu dalam rangka menjamin pemilu diselenggarakan berdasarkan prinsip-prinsip dasar pemilu, menjamin kedaulatan rakyat, menjamin kepastian hukum serta menjamin moral yang baik penyelenggara pemilu.

Kekuasaan Pengawas Pemilu berada dan tersebar dalam lembaga pengawas pemilu. Secara kelembagaan, pengawas pemilu terdiri atas Badan Pengawas Pemilu Republik Indonesia (Bawaslu), Badan PengawasfPemiluvProvinsi (Bawaslu Provinsi), PanitianvPengawas

Pemilu Kabupaten/Kota (Panwaslu Kab/Kota) Panitia Pengawas PemiluvKecamatan (PPK), Panitian PengawasvPemilu Lapangan (PPL) dan PanitiasPengawas PemilubLuar Negerig(PPLN).[25]

3. DKPP

Dalam rangka mewujudkan visi pembangunan bangsa melalui peningkatan kualitas demokrasi maka diperlukan institusi-institusi negara untuk mengawal proses penyelenggaraan Pemilihan Umum (Pemilu) dan Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilu Kada) di seluruh Indonesia. Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum Republik Indonesia atau disingkat DKPP RI merupakan lembaga yang dibentuk dalam praktek demokrasi modern di Indonesia. DKPP merupakan produk wacana perbaikan kualitas demokrasi khususnya penyelenggaraan Pemilu.

Apabila seluruh penyelenggara Pemilu di semua tingkatan pada proses Pemilu berpegang dengan asas penyelenggaraan Pemilu, maka DKPP tidak perlu hadir. Kehadiran DKPP bukan sebuah kebanggaan, tetapi sebuah keprihatinan atas praktik dan perilaku penyelenggara Pemilu yang tidak bermartabat. Pemilu seakanakan menjadi beban sejarah politik tersendiri bagi perubahan, bahkan begitu berharganya Pemilu dibutuhkan lembaga khusus yang permanen untuk melakukan penegakan kode etik guna menghasilkan Pemilu yang tidak saja luber jurdil tapi mewujudkan proses dan hasil pemimpin yang betul-betul bermartabat.

[25] Lihat Pasal 89 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum

DKPP bisa disebut sebagai lembaga/organ negara karena DKPP menjalankan fungsinya yang menciptakan hukum (law-creating function) atau fungsi yang menerapkan hukum (law-applying function) dalam konteks kenegaraan, yaitu menangani pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu dan satu kesatuan fungsi dalam penyelenggaraan Pemilu. Selain itu anggota DKPP dipilih, diangkat dan menjalankan tugas sebagai pejabat negara berdasarkan undang-undang. Ini sesuai dengan konsep organ negara (the Concept of the State Organ) yang diungkapkan oleh Hans Kelsen.[26]

Selanjutnya mengenai keberadaan DKPP ini juga dijelaskan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 81/PUU-IX/2011[27] tentang perkara Pengujian Undang- Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum terhadap Undang-Undang Dasar; yang menyatakan bahwa "Mahkamah berpendapat bahwa dewan kehormatan yang menangani perilaku penyelenggara pemilu merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilu. "Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu, selanjutnya disingkat DKPP, adalah lembaga yang bertugas menangani pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu dan merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu." Sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilihan umum, maka menurut Mahkamah sifat

[26] Raisul Muttaqien, Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara, Cetakan I, Bandung: Nusa Media, 2006, hlm. 276

[27] http://www.mahkamahkonstitusi.go.id "Putusan Mahkamah Konstitusi 81/PUU-IX/2011

mandiri yang dinyatakan dalam Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 harus juga mendasari pembentukan dewan kehormatan".

Sehubungan dengan itu maka kita dapat berpendapat bahwa kedudukan DKPP dalam sistem ketatanegaraan indonesia dapat dikategorikan sebagai lembaga negara pembantu atau lembaga negara penujang yang bersifat independent. DKPP adalah lembaga penegak kode etik penyelenggara Pemilu yang dibentuk sebagai penyeimbang dan pengawas bagi KPU dan Bawaslu. Hubungan antara DKPP dengan KPU dan Bawaslu secara struktural adalah sederajat saling terkait dan masing-masing bersifat independen (check and balances) dalam penyelenggaraan Pemilu, namun secara fungsional peran DKPP bersifat penujang dalam penyelenggaraan Pemilu.

C. Partai Politik

1. Pengertian Partai Politik

Partai politik memiliki peran yang sangat penting dalam suatu negara demokrasi. Negara dijalankan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat. Organisasi negara pada hakikatnya dilaksanakan oleh rakyat sendiri atau setidaknya atas persetujuan rakyat karena kekuasaan tertinggi atau kedaulatan berada di tangan rakyat. Oleh karena itu, syarat utama pelaksanaan demokrasi adalah adanya lembaga perwakilan yang dibentuk melalui pemilihan berkala dan menghendaki adanya kebebasan politik agar pemilihan tersebut benar-benar bermakna.

Partai politik mempunyai posisi serta peranan yang penting dalam setiap demokrasi. Dimana partai memainkan sebuah peran penghubung yang strategis antara proses pemerintahan dengan warga Negara. Bahkan banyak yang berpendapat bahwa partai politik yang sebetulnya menentukan demokrasi, seperti yang dikatakan oleh Schattscheider (1942), dalam *political parties created democracy.*[28]

Beberapa definisi mengenai partai politik telah diungkapkan oleh para ahli. Dari J. Friedrich menyebutkan partai politik adalah

> "is a group of human beings, stably organized with the objective of giving to members of the party, through such control ideal and material benefits and advantages."[29]

Adapun definisi lain yang berasal dari R. H. Soltau yang mengatakan partai politik adalah

> "a group of citizens more or less organized, who act as a political unit and who, by the use of their voting power, aim to control the government and carry out their general policies."[30]

Partai politik merupakan salah satu bentuk perwujudan kebebasan berserikat sebagai salah satu prasyarat berjalannya demokrasi. Kebebasan berserikat lahir dari kecenderungan dasar manusia untuk hidup bermasyarakat dan berorganisasi baik secara formal maupun informal. Kecenderungan demikian itu merupakan suatu keniscayaan. Kecenderungan bermasyarakat yang pada perinsipnya adalah kehidupan berorganisasi timbul untuk memenuhi kebutuhan dan kepentingan-

[28] Jimly Asshiddiqie, Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik dan Mahkamah Konstitusi, Jakarta: Sekretarian Jendral dan Kepaniteraan MKRI, 2006, hlm. 52.
[29] Carl. J. Friedrich, Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America, Waltham Mass: Blaisdell Publishing Company, 1967, hlm. 419.
[30] Roger H. Soltau, An Introduction to Politics, London: Longmans, Green & co, 1961, hlm. 199.

kepentingan yang sama dari individu-individu serta untuk mencapai tujuan bersama berdasarkan persamaan pikiran dan hati nurani.[31]

Partai politik adalah salah satu bentuk pengelompokan warga negara berdasarkan kesamaan pikiran dan kepentingan politik. Partai politik sebagai organisasi yang terstruktur baru muncul pada 1830an sebagai wujud perkembangan demokrasi modern, yaitu demokrasi perwakilan. Perkembangan demokrasi telah meningkatkan partisipasi politik masyarakat dalam kehidupan bernegara. Sarana kelembagaan terpenting yang dimiliki untuk mengorganisasi perluasan peran serta politik tersebut adalah partai politik.[32]

Miriam Budiardjo mengatakan bahwa partai politik adalah salah satu kelompok yang terorganisir yang anggotanya mempunyai orientasi dan cita-cita yang sama. Tujuan kelompok ini adalah memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik dengan cara konstitusional untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan mereka.[33]

Partai politik seharusnya merupakan sarana politik yang menjembatani elit-elit politik dalam upaya mencapai kekuasaan politik dalam suatu negara yang bercirikan mandiri dalam hal finansial, memiliki platform atau haluan politik tersendiri, mengusung kepentingan-

[31] Ali Safa'at Muchamad, PEMBUBARAN PARTAI POLITIK Pengaturan dan praktik Pembubaran Partai Politik dalam pergulatan Republik, Jakarta: Rajawali Pers, 2011, hlm. 4.
[32] Huntington Samuel P, Tertib Politik di Tengah Pergeseran Kepentingan Massa, Jakarta: Raja Grafindo persada, 2003, hlm. 472.
[33] Miriam Budiardjo, *Op Cit*, hlm. 160.

kepentingan kelompok dalam urusan politik, dan turut menyumbang political development sebagai suprastruktur politik.[34]

Bahkan, Thomas Mayer dengan tegas menyatakan, parpol menempati posisi sentral dibandingkan dengan organisasi-organisasi politik lainnya, ada dua alasannya yaitu :[35]

1. Hanya parpol yang dapat menjalankan tugas untuk menciptakan program melalui kompromi yang berlaku untuk seluruh masyarakat. Kompromi tersebut dicapai setelah mempertimbangkan tindakantindakan masyarakat sipil dan asosiasi-asosiasi yang di dalam masyarakat. Di satu pihak, dalam penyusunan programnya parpol mempertimbangkan kesejahteraan umum untuk mendapatkan dukungan pemberi suara. Di pihak lain, banyak kelompok dan organisasi dalam masyarakat yang mengidentifikasikan dirinya dengan politik tertentu karena merasa kepentingannya diperjuangkan oleh partai tersebut . situasi-siituasi hubungan parpol dengan rakyat ini mewujudkan gagasan demokrasi tentang integrasi.
2. Parpol juga mempunyai tugas untuk melakukan perundingan untuk mempertemukan kepentingan-kepentingan masyarakat dengan tindakan Negara. Parpol bisa menjalankan tugas ini karena hanya parpol yang berakar dalam kehidupan politik masyarakat sipil dan pada saat yang sama menanamkan

[34] https://id.wikipedia.org/wiki/Partai_politik
[35] Efriza, Political Explore, Bandung: Alfabeta, 2012, hlm. 213.

> pengaruh di lembaga-lembaga Negara, parlemen dan pemerintah di mana program-program politik dan hukum mendapatkan keabsahannya. Hanya parpol yang melaksakan tuntutan politik masyarakat sesuai dengan statusnya apakah sebagai bagian dari pemerintah atau kekuatan oposisi.

Dengan begitu, menurut catatan dari Netherlands Institute for Multiparty Democracy (NIMD), mengungkapkan paling tidak tiga alasan mengapa parpol perlu agar demokrasi berfungsi. Pertama, parpol adalah kendaraan utama bagi perwakilan politik; kedua, parpol adalah mekanisme utama bagi penyelenggaraaan pemerintahan; dan ketiga, parpol adalah saluran utama untuk memelihara akuntabilitas demokrasi.

Giovanni Sartori mengemukakan Parpol adalah suatu kelompok yang mengikuti pemilu dan melalui pemilu itu, mampu menempatkan calon-calon untuk menduduki jabatan-jabatan publik.[36] Dimana jika kita menarik kesimpulan yang berarti bahwa parpol sangat erat kaitannya dengan pengisian jabatan-jabatan yang ada di publik mengingat jasa dan peran sertanya memang sangat memiliki dampak bagi Negara.

Selanjutnya Joseph Schumpeter juga mengemukakan parpol adalah kelompok yang anggotanya bertindak terutama dalam hal perjuangan mencapai kekuasaan partai dan para politisinya merupakan contoh sederhana bagi tanggapan atas ketidakmampuan massa pemilih untuk bertindak selain dari ketidakrapian organisasinya, dan mereka

[36] Peter Schroder, Strategi Politik, Indonesia: Friedrich Naumann Stiftung, 2003, Hlm. 300.

secara nyata berusaha mengatur kompetisi politik layaknya praktik yang sama dilakukan oleh asosiasi perdagangan.[37]

Senada dengan Mac Iver, Parpol adalah suatu kumpulan terorganisasi untuk menyokong suatu prinsip atau kebijaksanaan (policy) yang oleh perkumpulan itu diusahakan dengan cara-cara sesuai dengan konstitusi atau UU agar menjadi penentu cara melakukan pemerintahan.[38]

Defenisi partai juga sangat dipengaruhi oleh pengertian masyarakat dalam masyarakat pluralism, terutama dalam konstitusi berorientasikan parlemen, keragaman kepentingan ini menjadi dasar pembentukan partai. Partai sebagai organisasi politik, dimana didalamnya berbagai kelas bergabung untuk dapat mewujudkan kepentingan tertentu yang dimiliki oleh kelompoknya.

Oleh karena itu dalam suatu masyarakat yang modern, pimpinan politik dan pembentukan tujuan politik biasanya tidak akan mungkin dilakukan tanpa adanya partai. Partai-partai ini mengambil alih pengalihan (transmisi) proses pengambilan keputusan antara masyarakat dan pemerintah.

2. Tujuan Partai Politik

Setiap organisasi yang dibentuk oleh manusia tentunya memiliki tujuan-tujuan tertentu. Demikian pula organisasi yang disebut Parpol. Tujuan pembentukan suatu parpol, disamping yang utama adalah

[37] Sintong Siahaan dan Sti Nur Solechah, Peran Politik DPR-RI Pada Era Reformasi, Pusat Pengkajian dan Pelayan Informasi Sekretariat Jenderal DPR RI, Jakarta, 2001, hlm. 4.
[38] Roy C. Macridis dan Bernard E. Brown, Perrbandingan Politik, Jakarta: Erlangga, 1986, hlm. 287.

merebut, mempertahankan ataupun menguasai kekuasaan dalam pemerintahan suatu mempertahankan ataupun menguasai kekuasaan dalam pemerintahan suatu Negara-juga dapat diperlihatkan dari aktivitas yang dilakukannya. Rusadi Kantaprawira mengemukakan, aktivitas yang dilakukan parpol pada umumnya mengandung tujuan:[39]

1. Berpartisipasi dalam sektor pemerintahan, dalam arti mendudukkan orang-orangnya menjadi pejabat pemerintah sehingga dapat turut serta mengambil atau menentukan keputusan politik atau output pada umumnya.
2. Berusaha melakukan pengawasan, bahkan oposisi bila perlu tehradap kelakuan, tidakan, kebijksanaan para pemegang otoritas (terutama dalam keaaan mayoritas pemerintahan tidak berada dalam tangan parpol yang bersangkutan).
3. Berperan untuk dapat memadu (streamlining) tuntutuan-tuntutan yang masih mentah (raw opinion), sehingga parpol bertindak sebagai penafsir kepentingan dengan merancangkan isu-isu politik (political issue) yang dapat dicerna dan diterima masyarakat secara luas.
4. Dengan melihat aktivitas dari parpol tersebut di atas, maka rakyat sebagai subyek dalam system ketatanegaraan dapat melakukan pilihan-pilihan alternative, yakni parpol mana yang akan diikuti atau menjadi saluran politik mereka.

[39] Rusadi Kantaprawira, Sistem Politik Indonesia Suatu Model Pengantar, Bandung: Sinar Baru, 1988, hlm. 62.

Sementara itu, James Rosnau mengamati parpol dari segi fungsinya, James lebih menekankan kepada fungsi parpol sebagai sarana penghubung antara berbagai macam kepentingan dalam suatu sistem politik. Dalam hal ini menurutnya ada dua peranan penting parpol dalam linkage politik, yaitu :[40]

a. Sebagai institusi yang berfungsi pentratif (penetrative linkage/ hubungan erat), dalam arti sebagai lembaga yang ikut memainkan peranan dalam proses pembentukan kebijakan Negara.
b. Sebagai "reactive linkage (hubungan interaksi)," yaitu lembaga yang melakukan reaksi atas kebijakan yang dikeluarkan oleh Negara.

Sigmund Neuman juga mengemukakan tujuan dari parpol terbagi menjadi empat meliputi:[41]

1. Tugas utama parpol adalah mengatur kehendak umum yang kacau. Partai-partai adalah perantara ide-ide dan selalu menjelaskan, mensistematisasikan dan menerangkan ajaran partai. Partai adalah wakil dari kelompok-kelompok kepentingan sosial, menjembatani jarak yang terdapat antara orang-seorang dan masyarakat luas.
2. Partai-partai mendorong para pemilih untuk memilih sekurangkurangnya yang paling kurang buruknya dari dua hal

[40] Elfriza, *Op.Cit*, hlm. 227.
[41] Sigmund Neuman, Modern Political Parties, London, The Free Press of Glencoe, 1963, hlm. 21 .

yang buruk, dan dengan demikian memaksakan perbedaan-perbedaan politik disalurkan dalam saluran utama saja atau dikenal dengan pengertian mendidik warga Negara untuk bertanggung jawab secara politik.

3. Menjadi penghubung antara pemimpin dan pengikut, merupakan suatu keharusan dalam komunikasi dua arah yang ada dalam system demokrasi itu. Merupakan tugas dari partai untuk menjaga agar saluran komunikasi ini tetap terbuka dan jelas. Tugas seperti itu menjadikan partai, kalau tidak sebagai penguasa, sekurangkurangnya sebaai pengendali pemerintah dalam suatu Negara demokrasi perwakilan.
4. Memilih para pemimpin. Di sini sebagaimanan juga di tempattempat lain dalam Negara demokrasi, pola bersainglah, yaitu memilih antara sekurang-kurangnya dua oligarki, yang menjamin mutu dari kepemimpinan. Pemilihan pemimpin seperti itu tentu saja mengasumsikan adanya suatu public yang mempunyai pikiran terbuka, public yang memnuhi syarat untuk membuat pilihan yang benar, dan adanya suasana inelektual yang cocok untuk berfungsinya partai-partai yang demokratis. Kalau berbagai persyaratan seperti itu sudah tidak ada lagi, maka timbullah krisis demokrasi.

Sedangkan berdasarkan Miriam Budiarjo, tujuan parpol dipilah menjadi enam bagian, yaitu:

1. Sarana Komunikasi politik, arus informasi dalam suatu Negara bersifat dua arah artinya berjalan dari atas ke bawah dan dari bawah ke atas dan disinilah kedudukan parpol dalam arus ini sebagai jembatan antara "mereka yang memerintah" (the rulers) dengan "mereka yang diperintah" (the Ruled).
2. Artikulasi kepentingan, di dalam suatu masyarakat modern, apa lagi yang luas wilayahnya, pendapatan dan aspirasi seseorang atau suatu kelompok akan hilang tak berbekas apabila tidak ditampung dan disalurkan, pendapat dan sikap yang bermacammacam itu perlu diolah dan dirumuskan, proses merumuskan kepentingan-kepentingan ini dinamakan artikulasi kepentingan.
3. Agregasi kepentingan, sikap-sikap dan tuntutan-tuntutan dari berbagai-bagai kelompok yang sedikit-banyak menyangkut hal yang sama digabung menajdi satu, proses penggabungan ini dinamakan agregasi kepentigan. Artikulasi kepentingan dan agregasi kepentingan dalam sugatu system politik merupakan input yang disampaikan kepada instansi yang berwenang membuat keputusan yang mengikat, dalam hal ini dewan perwakilan rakyat, pemerinta dsb, untuk diolah atau atau di-"konversi" menjadi output dalam bentuk UU, kebijakan umum, dll, hal ini dikenal dengan program partai.

4. Sosialisasi politik, proses dimana seseorang memperoleh pandangan,orientasi, dan nilai-nilai dari masyarakat di mana ia berada, proses itu uga mencakup proses dimana masyarakat mewariskan norma-norma dan nilai-nilai dari satu generasi ke generasi berikutnya.
5. Rekrutmen politik, proses melalui mana partai mencari anggota baru dan mengajak orang yang berbakat ntuk berpartisipasi dalam proses politik.
6. Pengatur konflik. Dalam Negara demokratis yang masyarakatnya bersifat terbuka danya perbedaan dan persaingan pendapat sudah merupakan hal yang wajar. Tetapi dalam masyarakat yang sangat heterogen sifatnya maka perbedaan pendapat ini, apakah ia berdasarkan perbedaaan etnis, status, social ekonomi atau agama, mudah sekali mengundang konflik. Pertikaian-pertikaian semacam ini dapat diatasi dengan bantuan parpol; sekurang-kurangnya dapat diatur sedemekian rupa, sehingga akibat-akibat negatifnya seminal mungkin.

Berdasarkan pembahasan fungsi parpol di atas nyatanya juga telah tercermin dalam UU Partai Politik saat ini yang telah diatur telah diatur dalam lima fungsi partai politik yakni:[42]

1. Pendidikan politik bagi anggota dan masyarakat luas agar menjadi warga negara Indonesia yang sadar akan hak dan kewajibannya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;

[42] Lihat Pasal 10 UU Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

2. Penciptaan iklim yang kondusif bagi persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia untuk kesejahteraan masyarakat; 3. Penyerap, penghimpun, dan penyalur aspirasi politik masyarakat dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan negara;
4. Partisipasi politik warga negara Indonesia; dan
5. Rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender.

Dengan begitu melihat fungsi-fungsi partai politik yang telah dijabarkan diatas maka bisa dikatakan bahwa partai politik memiliki peran dalam suatu perkembangan maupun kemajuan pembangunan konstitusi di Indonesia karena telah diatur sendiri didalam konstitusi mengenai fungsi dari partai politik dimana mempertimbangkan kesetaraan, keadilan, serta peranan perempuan dalam keterwakilan politik.

Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik pasal 1 ayat (1) mengatakan:[43]

> "Partai Politik adalah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota partai politik, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan Negara".

Undang-Undang Partai Politik, ketika pemilihan langsung dilaksanakan di negeri ini selalu mengalami perubahan. Pemilu di tahun 2004 Partai Politik bersandar pada Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002. Pemilu ditahun 2009 Partai Politik Bersandar Pada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008, hingga pemilu terakhir untuk tahun 2019 kemarin,

[43] Lihat Pasal 1 Undang-Undang nomor 2 Tahun 2011.

UU Partai Politik mengalami lagi perubahan dengan penambahan dan pengurangan beberapa pasal melalui UU Nomor 2 Tahun 2011.

Peranan Partai Politik dalam fungsi rekrutmen berpiijak pada salah satu fungsi pemilu yang menentukan agar ada representasi politik yang dipilih melalui mekanisme yang demokratis. Representasi politik yang dimaksud di sini adalah calon anggota DPR, dan calon anggota DPRD mesti diajukan oleh Partai Politik. Karena berdasarkan wewenang yang telah diberikan oleh Undang-Undang, parpol juga wajib melakukan kaderisasi terhadap calon anggota kadernya yang hendak diusung.

Partai Politik memiliki beberapa hak dan kewajiban dalam menjalankan fungsinya. Dengan salah satunya terdapat di dalam pasal 12 huruf (g) dimana parpol memiliki hak untuk mengusulkan pergantian antar waktu bagi anggotanya yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan, dan masih pada undang-undang yang sama dengan pasal yang sama dalam huruf (h) paprol memiliki hak untuk mengusulkan pemberhentian anggotanya.

Dengan demikian berdasarkan peraturan yang ada, parpol memiliki hak atas anggotanya yang duduk di kursi legislatif dan tak luput pula bagi calon yang akan duduk di kursi legislatif. Partai politik tentunya berupaya merumuskan tujuannya sedemikian rupa agar betul-betul aspiratif, mungkin dapat dicapai dan berorientasi ke massa depan yang lebih memberi harapan, mempunyai daya tarik yang kuat untuk membangun

citra partai dan menggalang dukungan yang kuat.[44] Hal tersebut sehubungan dengan tujuan dari partai politik dimana pada dasarnya parpol dibentuk untuk menjadi wadah bagi sekelompok orang demi mewujudkan suatu keadaan dan keinginan bersama yang dikehendaki agar senantiasa dapat diwujudkan dimasa yang akan datang.

D. Lembaga Perwakilan

Perwakilan (*representation*) adalah konsep seseorang atau suatu kelompok yang mempunyai kemampuan atau kewajiban untuk berbicara dan bertindak atas nama suatu kelompok yang lebih besar.[45]

Teori lembaga perwakilan muncul karena asas demokrasi langsung menurut Rousseau tidak mungkin lagi dapat dijalankan, disebabkan bertambahnya penduduk, luasnya wilayah negara dan bertambah rumitnya urusan kenegaraan. Lembaga perwakilan adalah cara yang sangat praktis untuk memungkinkan anggota masyarakat menerapkan pengaruhnya terhadap orang-orang yang menjalankan tugas kenegaraan.[46]

George Jellinek menyatakan timbulnya konstruksi lembaga perwakilan dikarenakan adanya 3 hal yaitu:[47]

a. Sebagai pengaruh hukum perdata Romawi diabad menengah.

[44] Sastroatmodjo Sudijone, Perilaku Politik, Semarang: IKIP Semarang Press , 1995, hlm. 34.
[45] Yuruska, "Kedudukan dan Fungsi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", Jurnal Hukum, Volume 2, Nomor 2, Agustus 2010, hlm. 51.
[46] Sidharta, Moralitas Profesi Hukum: Suatu Tawaran Kerangka Berpikir, Bandung: Refika Aditama, 2006, hlm. 143.
[47] *Ibid*, hlm 144.

b. Adanya sistem feodal diabad menengah.

c. Situasi abad menengah itu sendiri.

Dalam teorinya ada beberapa macam dari lembaga perwakilan, yaitu:[48]

1. Mandat

Berdasarkan dengan mandat wakil dianggap duduk di Lembaga Perwakilan karena mendapat mandat dari rakyat sehingga disebut mandataris. Ajaran ini muncul di Perancis sebelum revolusi dan dipelopori oleh Rousseau dan diperkuat oleh Petion. Sesuai dengan perkembangan zaman, maka teori mandat ini pun menyesuaikan diri dengan kebutuhan zaman. Pertama kali lahir teori mandat ini disebut sebagai:

a. Mandat Imperatif

Menurut ajaran bahwa wakil akan bertugas dan bertindak di Lembaga Perwakilan sesuai dengan instruksi yang diberikan oleh lembaga yang diwakilinya. Kalau setiap kali ada masalah baru harus minta mandat baru, ini berarti menghambat tugas lembaga perwakilan tersebut maka lahirlah teori mandat baru yang disebut:

b. Mandat Bebas

Ajaran ini dipelopori antara lain oleh Abbe Sieyes di Perancis dan Black Stone di Inggris. Ajaran ini berpendapat bahwa si

[48] *Ibid*, hlm 144.

wakil dapat bertindak tanpa tergantung dari instruksi 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

Dalam mandate representative para wakil dianggap bergabung dalam suatu Lembaga Perwakilan (Parlemen). Rakyat memilih dengan memberikan suara dan memberikan mandat pada parlemen, sehingga wakil dalam hal ini sebagai individu tidak ada hubungan dengan pemiliknya apalagi pertanggung jawabannya.

2. Organ

Teori ini dibangun oleh Von Gierke yang berkebangsaan Jerman. Menurut teori ini negara merupakan suatu organisme yang mempunyai alat-alat perlengkapannya seperti Eksekutif, Parlemen dan mempunyai rakyat yang kesemuanya mempunyai fungsi sendiri-sendiri dan saling tergantung satu sama lain. Maka sesudah 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 juga didukung oleh George Jellinek yang

menyatakan bahwa rakyat adalah organ yang primer, tetapi tidak dapat menyatakan kehendaknya maka harus ada organ sekunder yaitu, Parlemen, jadi tidak perlu mempersoalkan hubungan antara si wakil dengan yang diwakili dari segi hukum.

Lembaga Perwakilan sebagai salah satu unsur yang terpenting dalam penyelenggaraan Negara juga diperlukan pengawasan terhadap semua kegiatan dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya. Hal ini dimaksudkan agar segala sesuatu yang dilakukan benar-benar merupakan apa yang menjadi amanah rakyat. Dengan adanya sebuah pengawasan maka dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya haruslah sejalan dengan peraturan perundang-undangan.

Paul Christopher Manuel dan Anne Maria Camissa menjelaskan tentang definisi lembaga perwakilan rakyat (representative assembly) bahwa fungsi utama dari sebuah lembaga perwakilan rakyat adalah fungsi membuat undang-undang *(UU)*. Dalam menjalankan fungsi legislasi tersebut, anggota lembaga perwakilan rakyat melakukan serangkaian kegiatan hingga undang- undang tersebut disahkan. Adapun fungsi lembaga perwakilan adalah sebagai berikut :[49]

1. Fungsi Pengaturan *(Legislasi)*

   Fungsi utama dalam lembaga perwakilan ini ialah fungsi pengaturan atau legislatif. Lembaga perwakilan ini sering pula disebut sebagai kekuasaan legislatif. Kekuasaan legislatif itu ialah cabang

[49] Fatmawati, Hukum Tata Negara, Tangerang Selatan, Universitas Terbuka, 2014, hlm.7.

kekuasaan yang pertama-tama mencerminkan kedaulatan rakyat. Oleh sebab itu, kewenangan untuk menetapkan peraturan itu pertama-tama harus diberikan kepada lembaga perwakilan rakyat atau parlemen atau lembaga legislatif.

Ada tiga hal penting yang harus diatur oleh para wakil rakyat melalui parlemen, yaitu:

a. pengaturan yang dapat mengurangi hak dan kebebasan warga negara;
b. pengaturan yang dapat membebani harta kekayaan warga negara;
c. pengaturan mengenai pengeluaran- pengeluaran oleh penyelenggara negara.

Pengaturan mengenai ketiga hal tersebut hanya dapat dilakukan atas persetujuan dari warga negara itu sendiri, yaitu melalui perantaraan wakil-wakil mereka di parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat.[50]

Fungsi pengaturan (*regelende functie)* ini berkenaan dengan kewenangan untuk menentukan peraturan yang mengikat warga negara dengan norma-norma hukum yang mengikat dan membatasi. Dengan demikian, kewenangan ini utamanya hanya dapat dilakukan sepanjang rakyat sendiri menyetujui untuk diikat dengan norma hukum dimaksud, sebab cabang kekuasaan yang dianggap berhak mengatur

[50] Jimly Asshiddiqie, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Jakarta: Rajawali Press, 2010, hlm. 299.

pada dasarnya adalah lembaga perwakilan. Maka, peraturan yang paling tinggi dibawah undang-undang haruslah dibuat dan ditetapkan oleh parlemen dengan persetujuan bersama dengan eksekutif.

Sementara itu Jimly Asshiddiqie dalam buku "Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara" menyatakan, bahwa fungsi legislasi menyangkut empat bentuk kegiatan yaitu pertama, prakarsa pembuatan undang-undang (legislatif initiation); kedua, pembahasan undang-undang (law making process); ketiga, persetujuan atas pengesahan rancangan undang-undang atau yang dikenal dengan sebutan rancangan undang-undang (law enactment approval); keempat, pemberian persetujuan pengikatan atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen- dokumen hukum yang mengikat lainnya (binding decision making on international agreement and treaties or orther legal binding documents).[51]

2. Fungsi Pengawasan (Control)

Seperti yang dikemukakan di atas, bahwa terdapat tiga hal penting yang harus diatur oleh wakil rakyat. Kemudian bagaimana jika ketiga hal tersebut tidak dikontrol sendiri oleh rakyat melalui wakil-wakilnya di parlemen. Tentunya kekuasaan di tangan pemerintahan dapat terjerumus ke dalam kecenderungan alamiahnya sendiri untuk menjadi sewenang- wenang dan timbulah kekuasaan yang sewenang-wenang *(abuse of power)*. Oleh karena itu, peranan lembaga perwakilan diberi

[51] *Ibid,* hlm. 300.

salah satu fungsinya yakni fungsi pengawasan yang menjadi kewajiban bagi lembaga perwakilan agar jalannya roda pemerintahan tetap pada porosnya dan mengutamakan kesejahteraan rakyat tanpa melanggar khasanah hukum di dalamnya. Lembaga perwakilan rakyat diberikan kewenangan untuk melakukan kontrol dalam tiga hal, yaitu : (i) kontrol atas pemerintahan *(control of executive)*; (ii) kontrol atas pengeluaran *(control of expenditure)*; (iii) kontrol atas pemungutan pajak *(control of taxation)*.[52]

3. Fungsi Perwakilan *(Representasi)*

Fungsi pokok dari lembaga perwakilan sesungguhnya ialah fungsi perwakilan itu sendiri. Bagaimana mungkin suatu lembaga yang dikatakan sebagai representasi dari rakyat akan tetapi tidak memiliki fungsi perwakilan di dalamnya. Dalam rangka pelembagaan fungsi representasi itu, dikenal adanya tiga sistem perwakilan dipraktikkan di berbagai negara demokrasi. Ketiga fungsi itu antara lain:

a. Sistem perwakilan politik (political representation);
b. Sistem perwakilan teritorial (teritorial atau regional representation);
c. Sistem perwakilan fungsional (functional representation).[53]

[52] Ibid. Hlm. 302
[53] Ibid, Hlm 305.

4. Fungsi Deliberatif dan Resolusi Konflik

Lembaga perwakilan dalam menjalankan fungsi pengaturan, pengawasan, maupun perwakilan, di dalam parlemen atau lembaga legislatif selalu terjadi perdebatan antar anggota yang mewakili kelompok dan kepentingan yang masing-masing memiliki pertimbangan yang berbeda-beda dalam memahami dan menyikapi suatu permasalahan. Adapun fungsi deliberatif dan resoulusi konflik dalam lembaga perwakilan yaitu :

a. Perdebatan publik dalam rangka rule and policy making.

b. Perdebatan dalam rangka menjalankan pengawasan.

c. Menyalurkan aspirasi dan kepentingan yang beraneka ragam.

d. Memberikan solusi saluran damai terhadap konflik sosial. [54]

Dalam sebuah negara yang menganut prinsip-prinsip kedaulatan rakyat, adanya lembaga perwakilan rakyat merupakan suatu keharusan. Lembaga perwakilan merupakan cara yang sangat praktis untuk memungkinkan anggota masyarakat menerapkan pengaruhnya terhadap orang-orang yang menjalankan tugas kenegaraannya. Maka lembaga perwakilan merupakan unsur yang paling penting di dalam sistem pemerintahan yang demokrasi.[55] Di dalam sistem demokrasi, warga negara diberi ruang untuk terlibat langsung dalam hal tertentu di bidang

[54] *Ibid*, hlm 308.
[55] Dahlan Thaib, DPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, Yogyakarta: Liberty, 2004, hlm.1.

pembuatan keputusan-keputusan politik, baik secara langsung maupun melalui wakil-wakil yang dipilih di lembaga perwakilan.

Dalam UUD 1945 setelah perubahan keberadaan lembaga perwakilan tersebut dirumuskan dalam Pasal 2 ayat (1) di mana MPR terdiri dari DPR dan DPD. DPR sebagai salah satu lembaga perwakilan serta lembaga legislatif memiliki fungsi sebagai mana di atur dalam UUD 1945 setelah perubahan, sebagai berikut:[56]

> Pasal 20A ayat 1
>
> "Dewan Perwakilan Rakyat memiliki Fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan ".
>
> Pasal 20A ayat 2
>
> "Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang Undang Dasar ini, Dewan perwakilan rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat".
>
> Pasal 20A ayat 3
>
> "Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang Undang Dasar ini, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyatakan usul dan pendapat serta hak imunitas".
>
> Pasal 20A ayat 4
>
> "Ketentuan lebih lanjut tentang hak Dewan Perwakilan Rakyat dan hak anggota perwakilan rakyat di atur dalam Undang-Undang".

Sedangkan dibagian lain dalam peraturan Tata Tertib DPR NO. 16/ DPR RI/1/1999-2000 dalam Pasal 4, disebutkan Dewan

[56] Lihat UUD 1945 Pasca Amandemen

Perwakilan Rakyat mempunyai tugas dan wewenang untuk melaksanakan pengawasan terhadap:[57]

1. Pelaksanaan Undang-Undang.
2. Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.
3. Kebijakan pemerintah sesuai dengan jiwa UUD 1945 dan ketetapan MPR.

Kemudian untuk melaksanakan tugas dan wewenang tersebut sebagai mana di maksud dalam pasal 4 ayat (1), DPR dalam pasal 10 Tata Tertib DPR mempunyai beberapa hak, yaitu:

1) Meminta keterangan kepada presiden;
2) Mengadakan penyelidikan;
3) Mengadakan perubahan terhadap rancangan Undang-Undang;
4) Mengajukan pernyataan pendapat;
5) Mengajukan rancangan Undang-Undang;
6) Menganjukan seseorang untuk jabatan tertentu jika ditentukan oleh suatu peraturan Perundang-undangan;
7) Menentukan anggaran DPR;
8) Memanggil seseorang.

Selain dari Tata Tertib DPR NO. 16/DPR RI/I/ 1999-2000 yang lebih lanjut mengatur tugas dan wewenang DPR, serta hak-hak yang dimiliki oleh DPR, hal serupa juga terdapat dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dapat dilihat pada Pasal 71, yakni DPR memiliki wewenang sebagai berikut:[58]

[57] Lihat Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia 1999 - 2000
[58] Lihat Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

1. membentuk undang-undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama;
2. memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap peraturan pemerintah pengganti undang-undang yang diajukan oleh Presiden untuk menjadi undang-undang;
3. membahas rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden atau DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, dengan mengikutsertakan DPD sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden;
4. memperhatikan pertimbangan DPD atas rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
5. membahas bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD dan memberikan persetujuan atas rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden;
6. membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang disampaikan oleh DPD atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama;
7. memberikan persetujuan kepada Presiden untuk menyatakan perang dan membuat perdamaian dengan negara lain;
8. memberikan persetujuan atas perjanjian internasional tertentu yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang;
9. memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam pemberian amnesti dan abolisi;
10. memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam hal mengangkat duta besar dan menerima penempatan duta besar negara lain;
11. memilih anggota BPK dengan memperhatikan pertimbangan DPD;
12. memberikan persetujuan kepada Presiden atas pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi Yudisial;
13. memberikan persetujuan calon hakim agung yang diusulkan Komisi Yudisial untuk ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden; dan
14. memilih 3 (tiga) orang hakim konstitusi dan mengajukannya kepada Presiden untuk diresmikan dengan keputusan Presiden.

Kemudian masih didalam Undang-Undang yang sama menyebutkan, bahwa untuk melaksanakan wewenang dan tugasnya sebagimana di maksud DPR mempunyai beberapa hak yaitu:

1. Berhak memanggil pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat secara tertulis untuk hadir dalam rapat DPR.
2. Berhak memberikan rekomendasi kepada pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, warga negara, atau penduduk melalui mekanisme rapat kerja, rapat dengar pendapat, rapat dengar pendapat umum, rapat panitia khusus, rapat panitia kerja, rapat tim pengawas, atau rapat tim lain yang dibentuk oleh DPR demi kepentingan bangsa dan negara.
3. DPR memiliki kemandirian dalam menyusun anggaran yang dituangkan ke dalam program dan kegiatan disampaikan kepada Presiden untuk dibahas bersama DPR sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan.

Dengan fungsi, tugas dan wewenang serta hak yang dimiliki oleh DPR sebagaimana diatur dalam Pasal 20A UUD 1945, Pasal 4 dan 10 Peraturan Tata Tertib DPR N0.16/DPR RI/I/1999-2000 dan Undang-Undang No.17 Tahun 2014, maka sebagai bentuk tanggung jawab sebagai wakil rakyat, DPR yang merupakan lembaga legislatif senantiasa dapat melakukan ataupun dapat selalu mengawasi penyelenggaraan pemeritah. Hal inilah yang membuat bahwa pembagian kekuasaan di Negara Indonesia penting dilakukan. Adanya kemandirian ditiap-tiap kekuasaan sangat penting agar tidak ada intervensi dari pihak lain yang diluar wewenangnya. Namun kemandirian ini tetaplah harus saling mengawasi satu sama lain.

E. Landasan Teori

Penelitian hukum perlu didukung dengan pijakan yang kuat. Pijakannya yaitu landasan teori.[59] Tentu landasan teori yang digunakan adalah yang relevan dengan "permasalahan hukum" yang akan diteliti. Adapun penelitian ini menggunakan dua landasan teori yang terdiri atas teori negara hukum dan teori demokrasi. Teori negara hukum penting digunakan dalam penelitian ini sebagai bentuk legitimasi terhadap rakyat dengan melalui pemerintahan rakyat agar terwujudnya keadilan dan kepastian hukum. Teori demokrasi digunakan sebagai bingkai pengisian jabatan dalam ranah legislatif.

Dengan begitu, maka pengisian kursi di tingkat legislatif haruslah merujuk kepada demokrasi yaitu, pemerintahan yang dari, oleh, dan untuk rakyat, maka kehendak rakyat haruslah menjadi acuan dalam hal pengisian jabatan ditingkat legistlatif dengan berdasarkan instrumen Negara hukum agar legitimasi terhadap rakyat dapat terjamin dengan baik.

1. Teori Negara Hukum

Istilah rechtstaat atau yang dikenal sebagai Negara hukum merupakan istilah yang muncul sekitar abad ke-19. Dalam dunia hukum ketatanegaraan istilah tersebut masih tergolong baru jika dibandingkan

[59] Sugiyono, Penelitian Kualitatif, Bandung: Alfabeta, 2005, hlm. 41.

dengan kata yang sudah familiar seperti demokrasi, kedaulatan, konstitusi, dan lain sebagainya.

Istilah rechtstaat pertama digunakan oleh Rudolf Von Gneist (1816-1895), seorang guru besar berlin, jerman, dimana dalam bukunya “das Englische Verweltunngerechte” (1857), ia mempergunakan istilah “rechtstaat” untuk pemerintahan Negara inggris.[60]

Namun konsepsi negera hukum, sudah dicetuskan sejak abad ke-17 di Negara-negara eropa barat, bersama-sama dengan timbulnya perjuangan kekuasaan yang tidak terbatas dari penguasa, yaitu para raja yang berkekuatan absolut. Cita-cita itu, pada mulanya sangat dipengaruhi oleh aliran individualisme dan mendapat dorongan yang kuat dari Renaissance serta reformasi.[61]

Konsepsi atau ide negara hukum yang berhadapan secara kontroversial dengan negara-negara kekuasaan (negara dengan pemerintahan absolut), pada hakikatnya, merupakan hasil dari perdebatan yang terus-menerus selama berabad-abad dari para sarjana dan ahli filsafat tentang negara dan hukum, yaitu mengenai persoalan hakikat, asal mula, tujuan negara, dan sebagainya. Khususnya masalah yang inti, yaitu: dari manakah negara mendapatkan kekuasaannya untuk mengadakan tindakan-tindakannya dan ditaati tindakan-tindakan itu oleh rakyat.[62]

[60] A. Mukthie Fadjar, Tipe Negara Hukum. Malang: Bayumedia Publishing, 2004, hlm. 10.
[61] Ibid, hlm. 10.
[62] Ibid, hlm. 11.

Konsep Negara hukum di Indonesia sendiri menurut Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ialah Negara hukum pancasila, yaitu konsep Negara hukum di mana satu pihak harus memenuhi kriteria dari konsep Negara hukum pada umumnya (yaitu ditopang oleh tiga pilar: pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia, peradilan yang bebas dan tidak memihak, dan asas legalitas dalam arti formal maupun materiil), dan di lain pihak, diwarnai oleh aspirasi-aspirasi yang merupakan ciri Indonesia yaitu, lima nilai fundamental dari pancasila.

Konsep Negara hukum berdasarkan pancasila dan Undang-undang Dasar 1945 dapat dirumuskan baik secara materiil maupun yuridis formal. Rumusan secara materiil Negara hukum pancasila didasarkan cara pandang (paradigm) bangsa Indonesia dalam bernegara yang bersifat integralistik khas Indonesia, yaitu asas kekeluargaan yang maknanya ialah bahwa yang diumumkan adalah rakyat banyak, namun harkat dan martabat manusia tetap dihargai, dan paradigma tentang hukum yang berfungsi pengayoman yaitu menegakkan demokrasi termaksuk mendemokrasikan hukum, berkeadilan social, dan berperikemanusiaan.[63]

Genus begrip negara hukum dalam berbagai literatur tidak bermakna tunggal, tetapi dimaknai berbeda dalam tempus dan locus yang berbeda, sangat tergantung pada idiologi dan sistem politik suatu

[63] Padmo Wahjono, Pembangunan hukum di Indonesia, Jakarta: ind-hill co, 1989, hlm. 153.

negara.[64] Karena itu Tahir Azhary, mengemukakan bahwa istilah negara hukum adalah suatu species begrip yang terdiri dari dari lima konsep, yaitu:[65]

1. Negara hukum menurut konsep Eropa Continental yang disebut rechtsstaat. Model negara hukum ini diterapkan misalnya di Belanda, Jerman, dan Perancis;
2. Konsep rule of law yang diterapkan di negara-negara Anglo Saxon antara lain: Inggris dan Amerika Serikat;
3. Suatu konsep yang disebut socialist legality yang diterapkan di Uni Soviet sebagai negara komunis;
4. Negara hukum menurut Al Qur'an dan Sunnah atau lebih dikenal dengan nomokrasi Islam,
5. Konsep negara hukum Pancasila.

Tujuan dikutipnya, species begrip negara hukum diatas, yaitu: untuk menemukan relevansinya dengan pengisian jabatan pemerintahan sebagai embrionya yang tidak dapat dipisahkan dari teori negara hukum. Maka jelas pentingnya menelaah masing-masing unsur species begrip negara hukum dari berbagai pelopornya.

Pertama, konsep negara hukum dalam artian "rechtsstaat" yang oleh Friedrich Julius Stahl mengemukakan bahwa ada 4 elemen penting sebuah negara hukum rechtsstaat:[66]

1. Pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia;
2. Negara didasarkan pada teori trias politica;

[64] Hamdan Zoelva, Negara Hukum Dalam Perspektif Pancasila, diakses pada 26 Januari 2020 https://hamdanzoelva.wordpress.com/2009/05/30/negara-hukum-dalam-perspektif-pancasila/
[65] Muh. Tahir Azhary, Negara Hukum, Jakarta: Kencana, 2003, hlm. 84.
[66] La Ode Husen, Negara Hukum, Demokrasi, dan Pemisahan Kekuasaan, Makassar: UMI Toha, 2009, hlm. 15

3. Pemerintahan diselenggarakan berdasarkan Undang-Undang;
4. Ada peradilan administrasi negara yang berfungsi menangani kasus perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah (onrechtsmatige overheidsdaad)

Gagasan negara hukum yang berasal dari Stahl ini dinamakan negara hukum formil, karena lebih menekankan pada suatu pemerintahan yang berdasarkan Undang-Undang (wetmatigheid). Namun, pemerintahan yang berdasarkan Undang-Undang dianggap lamban. Lalu diganti dengan pemerintahan yang berdasarkan atas hukum (rechmatig bestuur), kemudian melahirkan konsep yang merupakan varian dari rechsstaat seperti welfarestaat dan verzorgingstaat sebagai negara kemakmuran. Ciri dari pada negara hukum formil adalah didasarkan pada filsafat liberal yang individualistik. Ini merupakan corak pemikiran yang dominan menonjol pada pemikiran negara hukum konsep Eropa Kontinental.[67]

Demikian pula Scheltema mengemukakan bahwa ada 4 unsur-unsur rechtsstaat, yaitu:[68]

1. Kepastian hukum;
2. Persamaan;
3. Demokrasi;
4. Pemerintahan yang melayani kepentingan umum.

Dengan terdapatnya unsur negara hukum berupa demokrasi, berarti telah terdapat pengakuan bahwa pemerintahan harus berdasarkan

[67] Damang, Rechstaat (Negara Hukum). Diakses pada 1 Juli 2020 pukul 23:25 WITA https://www.negarahukum.com/hukum/rechstaat-negara-hukum.html
[68] Mhd. Shiddiq Tgk. Armia, Perkembangan Pemikiran Dalam Ilmu Hukum, Jakarta: Pradnya Paramita, 2003, hlm. 34.

kehendak rakyat, baik dari cara pengisiannya maupun dari berjalannya pemerintahan tersebut.

Kedua, corak negara hukum yang berasal dari negara anglo-saxon, yang dikenal dengan istilah rule of law. Konsep negara hukum “rule of law” yang dikemukakan oleh AV. Dicey. Pada hakikatnya A.V. Dicey membagi karakteristik negara hukum “rule of law” sebagai berikut:[69]

1. Adanya supremasi hukum (supremacy of law) untuk menentang pengaruh dari arbitrary power dan meniadakan kesewenangwenangan yang luas dari pemerintah;
2. Adanya persamaan di depan hukum (equality before the law) atau penundukan yang sama dari semua golongan kepada ordinary law of the land;
3. Adanya prinsip-prinsip hukum privat melalui tindakan peradilan dan parlemen.

Dari uraian diatas, kita dapat mengetahui bahwa kedua konsepsi tersebut memiliki arah yang sama yakni untuk memberikan perlindungan terhadap adanya tindakan atau perbuatan yang sewenang-wenang oleh pemerintah atau penguasa. Maka selanjutnya yang harus diuraikan adalah apakah yang menjadi sifat pembeda antara konsep negara hukum “rechtsstaat” dan konsep negara hukum “rule of law”?

Bagi sebagian orang memahami kedua konsep bernegara hukum tersebut, tidak ada perbedaan substansial sehingga penggunaan atau pemakaian kedua konsepsi tersebut adalah sama saja. Namun, jika dicermati melalui pembacaan literatur terkait kedua konsep tersebut maka

[69] Yopi Gunawan dan Kristian, Perkembangan Konsep Negara Hukum dan Negara Hukum Pancasila, Bandung: Refika Aditama, 2015, hlm. 58.

terdapat perbedaan yang nyata. Baik dari sejarah yang meletarbelakangi lahirnya kedua konsepsi tersebut maupun sistem hukum yang menopang kedua konsepsi tersebut.[70]

Negara hukum *"rechsstaat"* memiliki krakteristik perihal pentingnya peradilan administrasi,[71] sedangkan pada negara hukum *"rule of law"* tidak disebutkan sama sekali "harus ada peradilan adminitasi". Akan tetapi keunggulan yang terdapat dalam konsep negara hukum *"rule of law"*, yaitu: pengutamaan atas persamaan di depan hukum.[72] Atau dengan kata lan *"rule of law"* sangat mengutamakan prinsip kesamaan *(equity)*.

Berdasarkan masing-masing keunggulan yang dimiliki dari dua konsep negara hukum tersebut di atas. Dapat kemudian ditelusuri cikal bakal lahirnya negara hukum *"rechtsstaat"*. Dengan pertanyaan: kenapa begitu penting dalam negara hukum *"rechtsstaat"* untuk dibentuk sebuah peradilan adminitrasi? Prospektif negara hukum rechtsstaat bermula di Romawi. Pada zaman Romawi, kekuasaan yang menonjol dari raja ialah membuat peraturan melalui dekrit. Kekuasaan itu kemudian didelegasikan kepada pejabat-pejabat administratif yang membuat pengarahan-pengarahan tertulis bagi hakim tentang bagaimana memutus suatu sengketa. Begitu besarnya peranan adminitrasi sehingga tidaklah mengherankan kalau dalam sistem kontinentallah mulai pertama muncul

[70] Aminuddin Ilmar, Membangun Negara Hukum Indonesia. Makassar: Phinatama Media, 2014, hlm. 2.
[71] Philipus M. Hadjon, Kedaulatan Rakyat, Hak Asasi manusia, dan Negara Hukum. (Editor: Bagir Manan). Jakarta: Gaya media Pratama, 1996, hlm. 76.
[72] Mhd. Shiddiq Tgk, *Op cit*, 2003, hlm. 35.

cabang hukum baru yang disebut *"droit adminitratief"*, dan inti dari *droit adminitratief* adalah hubungan antara administrasi dengan rakyatnya.[73]

Seolah memiliki sejarah yang sama, antara Romawi dan Perancis. Ternyata di Perancis juga menjadi generasi pelanjut dari pada konsep negara hukum "rechtsstaat" itu. Adalah seorang raja Perancis, Louis XVII dan XVIII mengidentikan dirinya sebagai negara. L'eta c'moi" (negara itulah saya). Ungkapan raja Louis ini menunjukan dirinya dalam memegang tampuk pemerintahan cenderung absolutis. Dirinya memerintah tidak terikat oleh Undang-Undang dan hukum negara. Bahkan ia menguasai administrasi serta alat negara, khususnya militer dan polisi.

Dalam keadaan demikian, baik di Romawi maupun di Perancis, nyatalah gerakan yang mendasari, sehingga muncul negara hukum "rechtsstaat." Kenyataan itu ditunjukan dengan perlawanan terhadap kekuasaan yang sewenang-wenang dalam pemerintahannya.

Jadi pada intinya negara hukum "rechtsstaat" itu diwarnai oleh gerakan revolusioner. Sementara negara hukum "rule of law" ditandai dengan perubahan secara perlahan (evolusioner).

Ketiga, Social legality. Konsep negara hukum ini merupakan antitesa dari rule of law yang diterapkan di negara anglo saxon. Sulit dikatakan konsep negara hukum ini bersifat universal karena hanya diterapkan pada negara komunis yang memberlakukan hak-hak individu

[73] Philiphus M. hadjon, Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia, Surabaya: Bina Ilmu. 1987, hlm. 73.

harus melebur dalam tujuan sosialisme.[74] Singkatnya tipe social legality ini mengutamakan kepentingan kolektif diatas kepentingan individu.

Penjaminan hak asasi terkait hak pilih dalam social legality dapat dicermati dalam UUD Uni Soviet pasal 48 yang menegaskan:[75]

> "Warga negara USSR mempunyai hak untuk turut serta di dalam pengelolaan kegiatan negara dan masyarakat dan di dalam pembahasan, penegakan Undang-Undang serta keputusan yang menyangkut kepentingan negara dari setempat. Hak ini dijamin dengan kemungkinan untuk memilih dan dipilih menjadi anggota soviet-soviet perwakilan rakyat."

Akan tetapi UUD Soviet ini hanya indah dalam teks, sebab dengan pijakannya yang mengutamakan socialist property ternyata hak rakyat untuk memilih dan dipilih hanya memberikan kesempatan kepada rakyat untuk setuju terhadap daftar calon yang telah disusun oleh partai komunis. Dalam hubungannya itu, sehingga Witman mengemukakan: kekuasaan yang nyata berada dalam kelompok yang dipilih oleh komite sentral partai, yakni presidium partai. Dia merupakan badan kecil yang mempunyai otoritas memerintah yang sebenarnya di Rusia, keduanya adalah partai dan negara.

Keempat, Nomokrasi. Konsep negara hukum yang berkembang di negara islam yang berpijak pada Al-Qur'an dan As-sunnah sebagai sumber hukumnya. Nomokrasi di dasarkan pada asas-asas dan kaidah

[74] La ode Husen, Op Cit, hlm. 20.
[75] Muh. Tahir Azhary, Negara Hukum Indonesia, Jakarta: UII Press, 1996, hlm. 61.

hukum islam sehingga menjadi rule of islamic law, dengan unsur-unsur pokok, yaitu:[76]

1. Kekuasaan sebagai amanah;
2. Musyawarah;
3. Keadilan;
4. Persamaan;
5. Pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia;
6. Peradilan bebas;
7. Ketaatan rakyat pada hukum sebagai sumber tertingginya pada Al-Qur'an.

Pada masing-masing unsur negara hukum nomokrasi tersebut diatas, satu hal yang menjadi perbedaan mencolok dengan species begrip negara hukum sebelumnya, yaitu sumber aslinya berasal dari firman Tuhan (Qur'an), Sunnah, dan Ra'yu. Sementara pada species begrip rechtsstaat dan rule of law bersumber dari rasio manusia. Dengan demikian kalaupun terdapa hukum tertulis dalam nomokrasi, maka landasan tetap berpatokan pada Al-Qur'an dan Sunnah, sedangkan rechtsstaat dan rule of law dalam hukum tertulis dan hukum tidak tertulis bersumber dari rasio yang sifatnya antroposentrik.

Dalam kaitannya dengan badan negara, species begrip nomokrasi adalah mengutamakan prinsip musyawarah dalam hal teknis pemerintahan (bukan perkara syara) yang dijalankan oleh majelis ummat.

Kelima, negara hukum pancasila. konsep nomokrasi Islam dan konsep negara hukum Pancasila menempatkan nilai-nilai yang sudah terumuskan sebagai nilai standar atau ukuran nilai. Konsep nomokrasi

[76] Muh. Tahir Azhary, *Op. Cit,* hlm. 105.

Islam mendasarkan pada nilai-nilai yang terkandung pada Al Qur'an dan Sunnah sedangkan negara hukum Pancasila menjadikan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila sebagai standar atau ukuran nilai. Species begrip yang terakhir ini merupakan konsep yang sifatnya "mix" karena mengeliminir beberapa keburukan konsep sebelumnya dengan mengambil sisi-sisi baiknya. Bernard Arief Sidharta mengemukakan unsur-unsur negara hukum pancasila, yakni:

1. Adanya supremasi hukum;
2. Adanya pemerintahan berdasarkan hukum;
3. Demokrasi;
4. Kekuasaan kehakiman yang bebas;
5. Adanya sarana kontrol hukum bagi tindakan-tindakan pemerintah;
6. Hukum bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan dan keadilan sosial warga masyarakat;
7. Pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia;
8. Berdasarkan asas Ketuhanan Yang Maha Esa.

Dengan dimasukkannya asas demokrasi sebagai unsur negara hukum oleh Bernard Arief Sidharta, maka pemerintahan yang harusnya beracuan kepada kehendak rakyat.

Sebagai Negara hukum yang berdaulat sudah sewajarnya bahwa Indonesia menjadikan asas demokrasi sebagai unsur dalam Negara hukum. Baik didalam UUD sebelum amandemen maupun setelah amandemen telah ditegaskan dengan pengakuan atas kedaulatan yang berada pada rakyat didalam masing-masing ketentuannya.

2. Teori Demokrasi

Demokrasi menurut Hans Kelsen berarti bahwa “kehendak” yang dinyatakan dalam tatanan hukum Negara dimana identik dengan kehendak dari para subyek hukum.[77] Sebenarnya berdasarkan dari istilah demokrasi berasal dari bahasa Yunani “demos-cratein”, yang berarti pemerintahan oleh rakyat, yaitu dengan perantaraan wakil-wakilnya yang mereka pilih secara bebas.[78] Perihal pengertian demokrasi, Pericles mengemukakan, bahwa:[79]

> “Pengertian demokrasi yang sejati tersirat dari keterangannya tentang maksud dan tujuan demokrasi, yaitu: bahwa maksud dan tujuan demokrasi adalah realisasi kemerdekaan dan martabat yang prinsipil dari warga negara. Tidak seorangpun boleh dianggap lebih rendah dari yang lain karena keturunannya, martabatnya, fungsinya, dan orang akan dihargai sesuai kecakapannya atau kegiatannya mengurus soal-soal kepentingan umum. Dengan tiada rasa benci atau pandangan picik, kita beri kesempatan setiap orang melakukan hidupnya menurut kehendaknya sendiri, tetapi patuh pada hukum, kepada kebiasaan Undang-Undang.”

Kelestarian demokrasi memerlukan rakyat yang bersepakat mengenai makna demokrasi, yang paham akan bekerjanya demokrasi dan kegunaannya bagi kehidupan mereka. Demokrasi yang kuat bersumber pada kehendak rakyat dan bertujuan untuk mencapai kebaikan atau kemaslahatan bersama. Oleh karena itu demokrasi mesti berkaitan dengan persoalan perwakilan kehendak rakyat itu.[80]

---

[77] Hans Kelsen, Teori Umum Tentang Hukum dan Negara, Bandung: Nusa Media, 2006, hlm. 402
[78] G. S Diponolo, Ilmu Negara, Jakarta: Balai Pustaka, 1975, hlm. 111.
[79] Solly Lubis, Ilmu Negara, Bandung: Alumni, 1981, Hlm, 72.
[80] Mochtar Mas’oed, Negara, Kapital dan Demokrasi, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1999, hlm. 6.

Pemerintahan yang bersifat demokrasi itu langsung mengenai persoalan rakyat sebagai penduduk dan warga negara dalam melaksanakan hak dan kewajiban. Negara sejatinya adalah suatu organisasi kekuasaan yang di ciptakan oleh manusia ataupun beberapa kelompok manusia yang kemudian disebut bangsa, dengan memiliki tujuan untuk menyelenggarakan kepentingan mereka secara bersama.

Mengutip teori Jean Jaques Rousseau, demokrasi adalah sebuah tahapan atau sebuah proses yang harus dilalui oleh sebuah negara untuk mendapatkan kesejahteraan. Pernyataan Rousseau ini seakan mengatakan, bahwa demokrasi bagi sebuah negara adalah sebuah pembelajaran menuju kearah perkembangan ketatanegaraan yang sempurna. Padahal disadari oleh Rousseau, bahwa kesempurnaan bukanlah milik manusia. Oleh karenanya, yang menjadi ukuran ada tidaknya sebuah demokrasi dalam sebuah negara bukan ditentukan oleh tujuan akhir, melainkan lebih melihat pada fakta tahapan yang ada.

Demokrasi merupakan suatu sistem yang sangat umum dijumpai di di berbagai belahan dunia. Demokrasi akan berjalan sesuai dengan perkembangan zaman dan akan sangat dipengaruhi oleh faktor budaya sebuah negara. Dengan begitu Rousseau seolah ingin mengatakan bahwa jika menempatkan demokrasi secara kaku dan ideal, tidak akan

pernah ada demokrasi yang nyata dan tidak akan pernah ada demokrasi.[81]

Hal inilah yang juga disadari oleh Hans Kelsen. uraiannya tentang demokrasi menjadi lebih tertata dan terstruktur. Ini untuk membuktikan, bahwa demokrasi adalah sebuah proses yang berkelanjutan menuju kesempurnaan. Awal dari datangnya ide demokrasi menurut Hans Kelsen adalah adanya ide kebebasan yang berada dalam benak manusia. Pertama kali, kosa kata "kebebasan" dinilai sebagai sesuatu yang negatif. Pengertian "kebebasan" semula dianggap bebas dari ikatan-ikatan atau ketiadaan terhadap segala ikatan, ketiadaan terhadap segala kewajiban. Namun, hal inilah yang ditolak oleh Hans Kelsen. Pasalnya, ketika manusia berada dalam konstruksi kemasyarakatan, maka ide "kebebasan" tidak bisa lagi dinilai secara sederhana, tidak lagi semata-mata bebas dari ikatan, namun ide "kebebasan" dianalogikan menjadi prinsip penentuan kehendak sendiri. Inilah yang kemudian menjadi dasar pemikiran Hans Kelsen mengenai demokrasi.[82]

Pendapat Hans Kelsen mengenai ide "kebebasan" dalam konteks kehidupan bermasyarakat ini sejalan dengan pemikiran cendekiawan muslim, Abu Nashar bin Mohammad bin Mohammad bin Tharkam bin Unzalagh, atau yang lebih dikenal dengan sebutan Farabi. Bagi Farabi, kehidupan manusia tidak bisa lepas dari masyarakat karena pada

[81] Jean Jacques Rousseau, Du Contract Social (Perjanjian Sosial), Jakarta: Visimedia, 2007, hlm. 113.
[82] Hans Kelsen, Op Cit, hlm. 404.

hakekatnya manusia adalah makhluk sosial. Hakekat ini merupakan sebuah kecenderungan yang alami.

Adapun kecenderungan untuk hidup bermasyarakat tidak semata-mata untuk memenuhi kebutuhan pokok, akan tetapi juga menghasilkan kelengkapan hidup yang akan memberikan kepada manusia kebahagiaan, tidak saja secara material, namun juga spiritual. Salah satu kelengkapan hidup adalah timbulnya bermacam pemikiran atau ide. Ini bisa diartikan bahwa ide kebebasan dalam versi Farabi merupakan sebuah kecenderungan alami, dengan tujuan kebahagiaan hidup.[83]

Perlakuan demokrasi di setiap negara tidak selalu sama, oleh karena demokrasi pada kenyataannya, memang tumbuh bukan diciptakan. Maka setidaknya, sebuah negara dapat dikatakan demokratis jika memenuhi syarat sebagaimana dikemukan oleh Bagir Manan:

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

Dalam negara demokrasi yang berdasarkan hukum (negara hukum demokratis) terkandung pengertian bahwa kekuasaan dibatasi oleh hukum

[83] Munawir Sjadzali, Islam dan Tata Negara; Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran, Jakarta: UII Pres, 1993, hlm. 51.

dan sekaligus pula menyatakan bahwa hukum adalah supreme dibanding semua alat kekuasaan yang ada.[84] Seperti halnya penerapan prinsip *Good governance* dalam Negara demokrasi modern, yaitu bagaimana penyelenggaraan pemerintahan tersebut mengedepankan prinsip partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas, serta membuka ruang bagi keterlibatan warga masyarakat.[85] Dengan demikian maka mekanisme kehidupan perorangan, masyarakat, dan negara diatur oleh hukum (tertulis maupun tidak tertulis). Artinya baik anggota masyarakat maupun pemerintah wajib mematuhi hukum tersebut.[86]

3. Teori Kewenangan

Fokus kajian teori kewenangan tentu saja berkaitan dengan sumber kewenangan pemerintah dalam melakukan perbuatan hukum, baik dalam kaitannya dengan hukum publik ataupun dalam kaitannya dengan hukum privat.[87] Kewenangan tidak hanya diartikan sebagai hak untuk melakukan praktik kekuasaan. Namun kewenangan juga diartikan yaitu: Untuk menerapkan dan menegakkan hukum; Ketaatan yang pasti; Perintah; Memutuskan; Pengawasan; Yurisdiksi; atau kekuasaan. Pada umumnya, kewenangan diartikan sebagai kekuasaan, kekuasaan merupakan "kemampuan dari orang atau golongan untuk menguasai orang lain atau

[84] Bagir Manan, Pengujian Yustisial Peraturan Perundang-undangan dan Perbuatan Administrasi Negara di Indonesia, Makalah Kuliah Umum Fakultas Hukum Universitas Atmajaya, 1994, hal. 8.
[85] Kasman Abdullah, Penyelenggaraan Pemerintahan Dalam Konsep Good Governance, Jurnal Meritokrasi Vol. 1 No. 1, Makassar: Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, 2002, hlm. 65.
[86] Baharudin Lopa, Permasalahan Pembinaan Dan Penegakan Hukum Di Indonesia, (Jakarta: Bulan Bintang, 1987), hal. 101.
[87] Muh.Hasrul dan Syafa'at Anugrah Pradana, Urgensi Staf Ahli Kepala Daerah, Litera, Yogyakarta, 2017, hlm. 23.

golongan lain berdasarkan kewibawaan, kewenangan kharisma atau kekuatan fisik.[88]

Selanjutnya, Istilah wewenang atau kewenangan secara konseptual sering disejajarkan dengan istilah Belanda “bevoegdheid” (wewenang atau berkuasa). Wewenang merupakan bagian yang sangat penting dalam Hukum Tata Pemerintahan (Hukum Administrasi), karena pemerintahan baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya. Keabsahan tindakan pemerintahan diukur berdasarkan wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Perihal kewenangan dapat dilihat dari Konstitusi Negara yang memberikan legitimasi kepada Badan Publik dan Lembaga Negara dalam menjalankan fungsinya. Wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan dan perbuatan hukum.[89]

Prajudi Atmosudirdjo berpendapat tentang pengertian wewenang dalam kaitannya dengan kewenangan bahwasannya kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari Kekuasaan Legislatif (diberi oleh Undang-Undang) atau dari Kekuasaan Eksekutif atau Administratif. Kewenangan adalah kekuasaan terhadap segolongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap sesuatu

[88] Salim H.S dan Erlies Septiana Nurbani, Penerapan Teori HUkum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi, Rajawali Pers, Jakarta,2013, hlm. 185.
[89] SF. Marbun, Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia, Liberty, Yogyakarta, 1997, hlm. 154.

bidang pemerintahan (atau bidang urusan) tertentu yang bulat, sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu onderdil tertentu saja. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang. Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindak hukum publik.[90]

Indroharto mengemukakan, bahwa wewenang diperoleh secara atribusi, delegasi, dan mandat, yang masing-masing dijelaskan sebagai berikut : Wewenang yang diperoleh secara *"atribusi"*, yaitu pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Jadi, disini dilahirkan atau diciptakan suatu wewenang pemerintah yang baru. Pada delegasi terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh Badan atau Jabatan TUN yang telah memperoleh suatu wewenang pemerintahan secara atributif kepada Badan atau Jabatan TUN lainnya. Jadi, delegasi selalu didahului oleh adanya suatu wewenang atribusi. Pada mandat, disitu tidak terjadi suatu pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dari Badan atau Jabatan TUN yang satu kepada yang lain.[91] Hal tersebut sejalan dengan pendapat beberapa sarjana lainnya yang mengemukakan atribusi itu sebagai penciptaan kewenangan (baru) oleh pembentuk *wet (wetgever)* yang diberikan kepada suatu organ negara, baik yang sudah ada maupun yang dibentuk baru untuk itu.

[90] Prajudi Atmosudirdjo, Hukum Administrasi Negara, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981, hlm. 29.
[91] Indroharto, Usaha memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Pustaka Harapan, 1993, Jakarta , hlm. 90.

Ada perbedaan mendasar antara kewenangan atribusi dan delegasi. Pada atribusi, kewenangan yang ada siap dilimpahkan, tetapi tidak demikian pada delegasi. Berkaitan dengan asas legalitas, kewenangan tidak dapat didelegasikan secara besar-besaran, tetapi hanya mungkin dibawah kondisi bahwa peraturan hukum menentukan menganai kemungkinan delegasi tersebut. Diantaranya delegasi harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:[92]

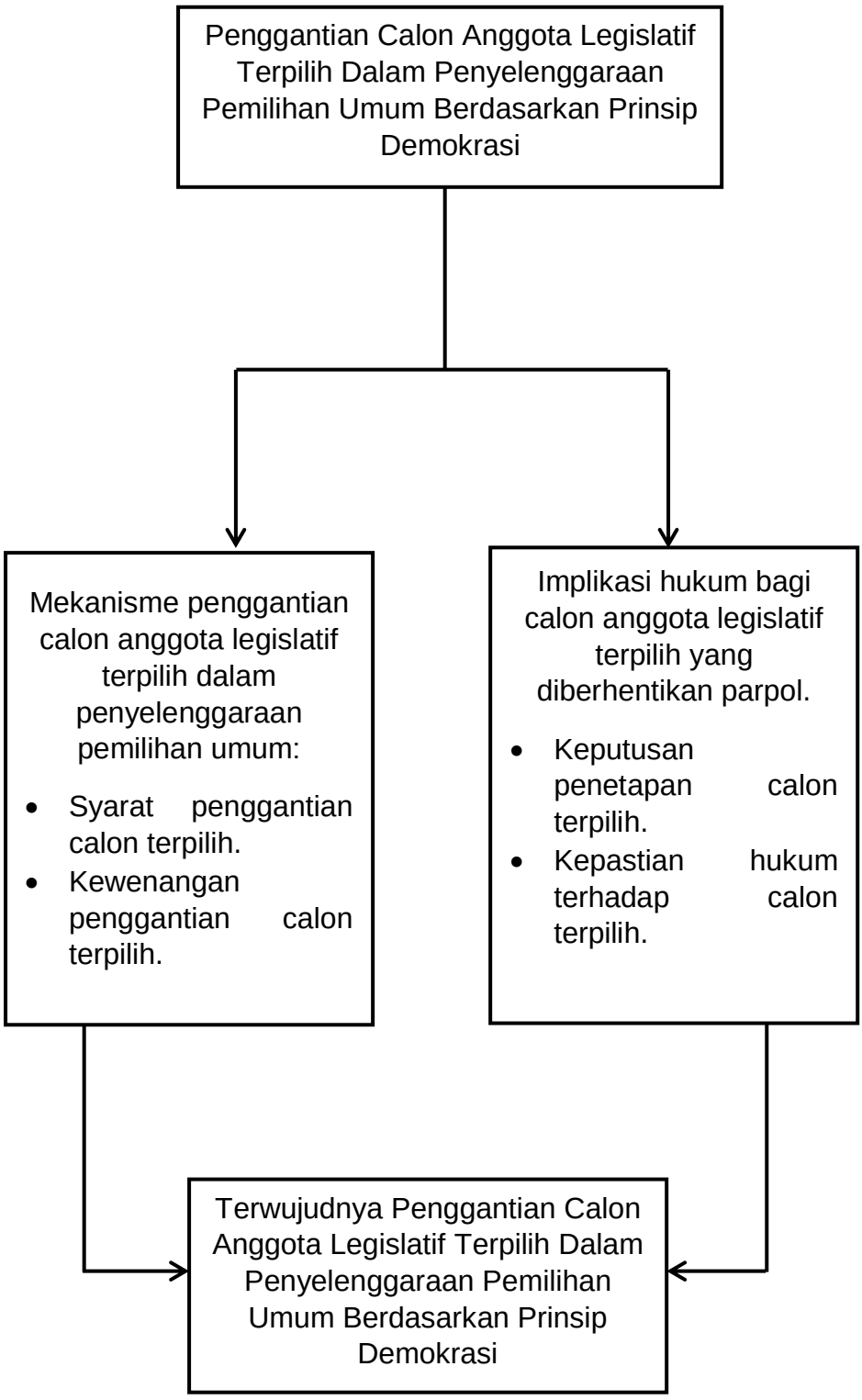
a. delegasi harus definitif, artinya delegasn tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;
b. delegasi harus berdasarkan ketentuan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan jika ada ketentuan yang memungkinkan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan;
c. delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hierarki kepagawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;

Untuk dapat mengetahui batas-batas sebuah kewenangan, di dalam Negara Hukum dikenal asas legalitas yang menjadi pilar utama dan merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan di setiap negara hukum terutama bagi negara-negara hukum dan sistem kontinental.[93] Philipus M Hadjon mengemukakan bahwa kewenangan diperoleh melalui tiga sumber yaitu atribus, delegasi, mandate. Kewenangan atribus lazimnya digariskan

[92] Philipus M. Hadjon, dkk, Hukum Administrasi Negara, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 5.
[93] Tubagus Ronny Rahman Nitibaskara, Paradoksal Konflik dan Otonomi Daerah, Sketsa Bayang-Bayang Konflik dalam Prospek Masa Depan Otonomi Daerah, Sinar Mulia, Jakarta, 2002, hlm.65.

melalui pembagian kekuasaan negara oleh Undang-Undang Dasar, kewenangan delegasi dan mandate adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan. Setiap kewenangan dibatasi oleh isi atau materi wilayah dan waktu. Cacat dalam aspek-aspek tersebut dapat menimbulkan cacat kewenangan.

F. Kerangka Pikir



G. Definisi Operasional

1. Syarat penggantian adalah sebuah unsur yang harus dipenuhi dalam melakukan penggantian.
2. Anggota legislatif adalah seorang yang berasal dari partai politik yang telah resmi ditetapkan terpilih oleh KPU melalui pemilu dan telah dilantik, sehingga sah menduduki jabatan legislatif.
3. Calon anggota legislatif adalah seseorang yang berasal dari kader partai politik namun belum melewati tahap pemilihan.
4. Calon terpilih adalah seseorang yang berasal dari kader partai politik yang ditetapkan terpilih dalam proses penyelenggaraan pemilu oleh KPU namun, belum melewati tahap pelantikan.
5. Partai politik adalah sebuah wadah ataupun kelompok bagi berbagai golongan di masyarakat yang memiliki tujuan tertentu untuk diwujudkan biasa disingkat dengan sebutan parpol.
6. Pemilihan umum adalah mekanisme dari pengisian jabatan dikursi legislatif yang dilakukan secara langsung.
7. Penyelenggaraan pemilihan umum adalah sebuah proses yang dilakukan untuk melaksanakan pemilihan umum agar dapat terwujud.