

Kedudukan Fraksi di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Pasca Reformasi

Position of the Faction in the People's Representative of the Republic of Indonesia Post Reform

Fathan Ali Mubiina

Pascasarjana Magister Ilmu Hukum Kenegaraan
Universitas Indonesia

Jl. Salemba Raya IV, RW.5, Kenari, Kec. Senen, Kota Jakarta Pusat
Daerah Khusus Ibukota Jakarta 10430
E-mail: fathanalim03@gmail.com

Naskah diterima: 27-09-2019 revisi: 17-11-2019 disetujui: 24-06-2020

Abstrak

Peran Fraksi di DPR RI ialah sebagai wadah yang strategis dalam sistem politik di Indonesia guna penghubung antara proses pembentukan kebijakan pemerintah baik di eksekutif maupun di legislatif dengan warga negaranya sebagai bentuk penyalur aspirasi yang terstruktur. Sebab dalam partai politik terdapat bentuk pelembagaan wujud ekspresi ide-ide, pikiran-pikiran, pandangan, dan keyakinan bebas dalam masyarakat yang demokratis. Kemudian partai politik juga menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam sejarah perkembangan partai politik pasca reformasi ialah berfungsi sebagai pendidikan politik, menyerap, menyalurkan dan memperjuangkan kepentingan masyarakat, serta mempersiapkan anggota masyarakat untuk mengisi jabatan-jabatan politik sesuai dengan mekanisme demokrasi yang ada di Indonesia melalui demokrasi perwakilan. Pada pola hubungan antara partai politik dengan DPR RI cukup sederhana, yaitu partai politik memiliki hak untuk ikut serta dalam proses pemilihan umum anggota legislatif di DPR RI. Penelitian hukum ini bersifat preskriptif, yang dilakukan untuk memecahkan isu hukum yang dihadapi

Kata Kunci: Pemilihan Umum, Fraksi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia

Abstract

The Faction of Political Party in the Indonesian House of Representatives or Parliament is as a strategic forum in the political system in Indonesia in order to connect between the process of forming government policy both in the executive and legislative branches with its citizens as a form of structured channeling of aspirations. Because in political parties there is a form of institutionalization of the expression of ideas, thoughts, views, and free beliefs in a democratic society. Then the political parties also according to the laws and regulations in force in the history of the development of political parties after the reform is to function as political education, absorb, channel and fight for the interests of the community, and prepare community members to fill political positions in accordance with the existing democratic mechanism in Indonesia through representative democracy. The pattern of relations between political parties and the DPR RI is quite simple, namely political parties have the right to participate in the election process for legislative members in the DPR RI. This legal research is prescriptive in nature, which is carried out to solve the legal issues at hand.

Keywords: Electoral, Factions of Political Party, and Parliament of Republic of Indonesia.

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Lahirnya Budi Utomo merupakan cikal bakal organisasi modern di Indonesia, sebab kelahirannya sebagai tonggak kebangkitan nasional. Pada awal kelahiran Budi Utomo disebabkan oleh kondisi bangsa Indonesia yang masih berada dalam jajahan Belanda. Dimana rakyat berada dalam kondisi sengsara. Sebagian kecil pemuda yang menikmati pendidikan yang telah berhasil membangun kesadaran bersama atas kondisi keterpurukan bangsa Indonesia. Sehingga, atas dasar itulah para pemuda mendirikan Budi Utomo dengan harapan bidang ekonomi, pendidikan dan kebudayaan semakin berkembang.¹

Setelah Budi Utomo, kemudian diikuti dengan bermunculannya partai politik modern, antara lain *Indische Partij (IP)*, *Indische Social Democratische Vereeniging (ISDV)*, Partai Komunis Indonesia (PKI), Partai Nasional Indonesia (PNI), Partai Indonesia Raya (Perindra), Gerakan Rakyat Indonesia (Gerindra), Partai Indonesia (Pertindo), dan Partai Rakyat Indonesia (PRI). Sementara itu, *Indische partij* dikenal sebagai partai politik yang menjadi pelopor timbulnya organisasi politik modern di masa sebelum kemerdekaan.² Mengingat pada saat itu partai dinilai memiliki

¹ Slamet Muljana, *Nasionalisme Sebagai Modal Perjuangan*, Jakarta: Balai Pustaka, 1968, h. 114.

² Pk. Poerwanta, *Partai Politik Di Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta, 1994, h. 35.

pemikiran yang ekstrim oleh Belanda, hal tersebut mengakibatkan *Indische Partij* hanya mampu bertahan delapan bulan saja. Sementara itu, ketiga pemimpinya diasingkan ke Kupang, Banda, dan Bangka, dan setelah itu diasingkan jauh ke Belanda.³

Pasca beberapa tahun diasingkan di Belanda, mantan pemimpin *Indische Partij* (IP) yakni Ki Hajar Dewantara dan Setyabudi kembali lagi ke Indonesia untuk mendirikan partai politik kembali dengan nama ialah *National Indische Partij* (NIP) pada 1919. Kemudian secara langsung juga memelopori terbentuknya beberapa partai politik lain seperti Partai Nasional Indonesia, Partai Indonesia, *Indische Social Democratische Verening* (ISDV), dan Partai Indonesia Raya.⁴ Sebelum kemerdekaan, Partai-partai politik tersebut tidak semuanya mendapatkan status badan hukum dari kolonial Belanda dengan kata lain bahwa sebagian disebut sebagai partai politik ilegal. Bahkan, partai-partai yang ada baik legal maupun ilegal tidak dapat beraktivitas secara normal di zaman kolonial Belanda. Sebab partai yang menentang pemerintahan belanda akan dilarang kegiatannya dan dianggap illegal dimana pemimpinya akan dipenjarakan atau diasingkan.

Setelah kemerdekaan, terdapat jaminan mengenai kebebasan berserikat yang diberikan oleh Indonesia melalui UUD 1945. Secara tertulis Indonesia berdasarkan Pasal 28 E ayat 3 UUD 1945 yang menyatakan menyatakan yakni "Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat". Berdasarkan ketentuan tersebut, maka Pasal 28 E ayat 3 UUD 1945 memiliki substansi yang jauh lebih tegas mengenai kebebasan berserikat yang menjadi dasar bagi Partai Politik di era pasca reformasi. Meskipun dasar konstitusi sebelum amandemen ketentuan di dalam Pasal 28 UUD 1945 (asli) memiliki kandungan makna yang lebih dalam, yaitu:

"Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang."

Oleh sebab itu, hak berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat yang dirumuskan dalam Pasal 28 E UUD 1945 (Setelah amandemen) harus dijamin oleh negara dalam hal perlindungan dan penghormatan serta pengembangan dalam rangka peri kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang demokratis.

Perjalanan historis mengenai partai politik dan penjaminan hak berserikat atas pembentukan partai politik setelah kemerdekaan Indonesia ialah diatur dalam UUD 1945 dengan berbagai kandungan perlindungan jaminan tersebut, maka

³ Chotib, dsb., *Kewarganegaraan 2: Menuju Masyarakat Madani*, Jakarta: Yudhistira, 2007, h. 8.

⁴ Slamet Muljana, *Op Cit.*, h. 97.

dari itu yang perlu digali lebih mendalam ialah hubungan antara partai politik dalam hal ini fraksi dengan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia sejak masa orde baru hingga masa pasca reformasi dengan berbagai perkembangannya. Berdasarkan apa yang telah dijelaskan di atas, munculah rumusan Pasal 19 Bab VII UUD 1945 (Asli) dan Setelah Amandemen, dimana sebelum amandemen UUD 1945 bahwa Pasal 19 menyangkut Susunan Dewan Perwakilan Rakyat ditetapkan oleh undang-undang. Kemudian, Pasca amandemen UUD 1945 pada Pasal 19 menjelaskan bahwa anggota DPR dipilih melalui pemilihan umum serta di ayat 2 nya bahwa susunan DPR ditetapkan oleh undang-undang. Sehingga, tulisan ini mengangkat topik hubungan partai politik bagi lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, dengan beberapa pokok permasalahan yang perlu ditelaah ialah perkembangan peran dan fungsi partai politik berdasarkan perundang-undangan yang berlaku, serta menggali sisi hubungan partai politik dengan lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia berdasarkan perundang-undangan yang berlaku.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, dapat dikemukakan rumusan masalah sebagai berikut: *pertama*, bagaimana hubungan fraksi dalam sistem kelembagaan di DPR berdasarkan rezim Undang-Undang Pemilu? *Kedua*, bagaimana perubahan unsur-unsur hubungan fraksi dalam sistem demokrasi berdasarkan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia?

PEMBAHASAN

Hubungan Fraksi dengan Lembaga DPR RI

Peranan partai politik ialah sangat penting dalam sistem demokrasi yang telah tumbuh dan berkembang secara subur di Indonesia. Dalam hal ini, partai tentu memainkan perannya dengan sangat baik yaitu sebagai alat penghubung yang strategis antara proses pembentukan kebijakan pemerintah (dalam arti luas) dengan warga negaranya. Sebetulnya partai politiklah yang menentukan jalan atau tidaknya penyelenggaraan sistem demokrasi di suatu negara.⁵ Oleh sebab itu, partai politik menjadi pilar yang sangat penting bagi kekuatan lembaga dalam sistem politik yang demokratis (*the degree of institutionalization*).⁶

⁵ Jimly Asshiddiqie, *Kemerdekaan Berserikat Pembubaran Partai Politik dan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Konstitusi Press, 2005, h. 52.

⁶ *Ibid.*

Meskipun memang dalam perkembangan praktik-praktik partai politik yang mencoreng marwah dengan melakukan tindak pidana sehingga menjadikan partai politik dipandang secara skeptis yang menyebutkan bahwa partai politik hanya kendaraan bagi elit yang hendak mencapai kekuasaan untuk pemenuhan nafsu. Sesungguhnya hal demikian tidaklah perlu terjadi, sebab apabila kelompok masyarakat hendak maju menduduki kekuasaan-kekuasaan tertentu terutama kekuasaan legislatif, maka yang bersangkutan perlu menjaga marwah dan moral pejabat publik demi terciptanya sistem politik suci yang demokratis. Negara demokrasi dalam kedudukan serta peranan lembaga negara haruslah sama-sama kuat dan bersifat saling mengendalikan dalam hubungan “*check and balances*”. Namun hal demikian jika lembaga tersebut tidak berfungsi dengan baik atau lemahnya wibawa dalam menjalankan fungsinya dengan baik, maka terjadi partai-partai politik yang rakus dalam menguasai dan mengendalikan proses penyelenggaraan fundamental fungsi pemerintahan. Partai politik juga berperan sebagai media dan wahana yang sangat signifikan. Bagaimanapun juga partai politik memiliki peran dalam hal memperjuangkan nilai dan kepentingan konstituen yang diwakilinya sebagai dasar aspirasi untuk menentukan arah kebijakan kegiatan bernegara.⁷ Bahkan Robert Micheles mengemukakan pendapatnya mengenai partai politik, yakni satu-satunya organisasi sarana ekonomi atau politik yang membentuk kemauan kolektif.⁸ Maka dari itu, berorganisasi dalam sistem demokrasi merupakan prasyarat mutlak bagi setiap perjalanan perjuangan politik. Seluruh aspek bangsa harus mengakui bahwa peranan partai politik sangat penting dalam rangka dinamika pelembagaan demokrasi. Adanya organisasi, tentulah memberikan dampak bagi kepentingan bersama menjadi kuat kedudukannya saat menghadapi pihak lawan atau saingan politik untuk mencapai suatu kekuasaan baik eksekutif maupun legislatif.

Proses pelembagaan demokrasi tersebut pada pokoknya sangatlah ditentukan pada pelembagaan partai politik sebagai bagian yang tak dapat dipisahkan dari sistem demokrasi. Karena itu, menurut Yves Meny dan Andrew Knapp bahwa *A democratic system without political parties or with a single party is impossible or at any rate hard to imagine* (Sistem demokrasi tanpa partai politik atau tiada satupun partai merupakan hal yang tidak mungkin bisa maupun pada tingkat sulit untuk dibayangkan).⁹ Sistem politik yang hanya terdapat satu partai politik sangat

⁷ Jimly Asshiddiqie, *Ibid.*, h. 54.

⁸ Robert Michels, *Political Parties, A Sociological Study of The Oligarchical Tendencies of Modern Democracy* (Terjemahan), Jakarta: Rajawali, 1984, h. 23.

⁹ Yves Meny and Andrew Knapp, *Government and Politics in Western Europe: Britain, France, Italy, German, Third Section*, Oxford: Oxford University Press, 1998, h. 86.

sulit mendapatkan aspirasi yang objektif dari masyarakat, sebab keadaan tersebut akan menjadi alat pemaksa bagi kekuasaan untuk melanggengkan jabatannya tanpa melalui sistem politik yang demokratis, apalagi tanpa partai politik sama sekali. Sehingga legitimasi kekuasaan bagi pejabat politik yang naik akan menjadi lemah, dikarenakan tidak terdapat lawan politik yang sifatnya heterogen dari partai politik lainnya.

Pelebagaan partai politik menurut Yves Meny dan Andrew Knapp bahwa dalam tingkatan pelembagaan partai terdapat tiga parameter, yaitu:¹⁰

- i. *Its age*
- ii. *The depersonalization organization,*
- iii. *Organizational differentiation.*

Organisasi yang normal akan berkembang secara alamiah tanpa direayasa sesuai dengan tahapan waktunya sendiri dan mendasarkan pada tiga parameter di atas. Sebab, apabila suatu partai politik semakin bertambah usianya, maka ide-ide maupun nilai yang dianutnya semakin terlembagakan menjadi sistem yang terus turun menurun secara tradisi dalam organisasi partai politik.

Personalisasi partai politik terlihat dalam lamanya atau mengalami kebimbangan (*deadlock*) dalam menentukan pengganti pemimpin partai politik. Menurut Monica dan Jean Charlot merupakan suatu krisis untuk menemukan suksesor dari pendirinya, atau *until a party (or any association) has surmounted the crisis of finding a successor to its founder, until it has drawn up rules of succession that are legitimate in the eyes of its members, its institutionalization will remain precarious.*¹¹ Selama suatu partai politik tidak mampu mengatasi krisis pergantian kepemimpinan dan belum mampu meletakkan dasar pengaturan yang dapat diakui dan dipercayai oleh anggotanya, maka selama itu juga pelembagaan partai politik masih dikatakan bermasalah dan tidak dapat dikatakan kuat. Sebab seringkali terjadi kesulitan untuk melakukan pergantian yang derajatnya tergantung pada pelembagaan organisasi dan tergantung pada persoalan pergantian yang dapat dilakukan sebagai sebuah solusi dengan dilakukannya *impersonal* dan *depersonalized*.

Mengawali pembahasan hubungan fraksi dengan lembaga DPR RI tentulah melihat dahulu dari sisi historis mengenai demokrasi langsung. Demokrasi

¹⁰ Yves Meny And Andrew Knapp, *Ibid.*, h. 7.

¹¹ Jimly Asshiddiqie, *Kemerdekaan Berserikat Pembubaran Partai Politik Dan Mahkamah Konstitusi*, *Op. Cit.*, hlm. 57. Lihat Juga Monica And Jean Charlot, *Les Groupes Politiques Dans Leur Environnement In J.Leca And M. Grawitz (Eds.), Traite De Science Politique*, lii, (Paris: Puf, 1985), h. 437. Yves Meny And Andrew Knapp, *Ibid.*, h. 89.

langsung sebagaimana pelaksanaannya di zaman Yunani Kuno sangatlah rumit dan sulit untuk dapat dipertahankan, hal ini sesuai dengan keinginan J.J. Rousseau dengan tetap melanjutkan demokrasi langsung (*direct democracy*) dalam sistem kenegaraan di seluruh dunia. Namun, sebagaimana yang terjadi di Indonesia dengan wilayah negara yang luas, kemudian total populasi masyarakat Indonesia 260 (dua ratus enam puluh) juta penduduk telah timbul kesulitan dan kerumitan dalam hal persoalan penanganan sengketa politik di tingkat nasional. Kemudian, dalam sistem politik pada negara seperti Indonesia saat ini sesungguhnya rakyat menyelenggarakan kedaulatan yang dimilikinya melalui wakil-wakil yang dipilihnya secara berkala.¹² Setelah itu, untuk menjawab tantangan zaman, maka timbullah perkembangan gagasan tentang demokrasi langsungnya J.J. Rousseau yang mengalami sedikit perubahan, yaitu lahirnya lembaga perwakilan atau terkenal dengan istilah parlemen sebagai bentuk pengejawantahan ide tentang demokrasi perwakilan (*representative democracy*).¹³ Perwakilan atau *representation* yang dikenal sejak awal ialah perwakilan yang bersifat politik (*political representation*) yang mana perwakilan rakyat di parlemen melalui partai politik memiliki kemampuan untuk berbicara dan bertindak atas nama rakyat atau konsituen yang memilih partai tersebut.

Kemudian, bahwa terdapat pandangan yang sekiranya menjadi acuan keberlangsungan hubungan antara partai politik dengan DPR RI sebagaimana mengacu pada pandangan Padmo Wahjono yang mengungkapkan bahwa timbulnya konstruksi perwakilan disebabkan oleh tiga hal sesuai dengan ide Jellinek sebagai berikut:

1. Pengaruh berkembangnya hukum perdata Romawi di abad pertengahan yang menyebabkan timbulnya sistem perwakilan.
2. Adanya sifat dualistis pada abad menengah yaitu adanya hak raja dan hak rakyat. Hal ini mengakibatkan timbulnya perwakilan untuk mencerminkan hak rakyat.
3. Pada abad menengah sekalipun tuan-tuan tanah merupakan pusat kekuasaan. Permasalahannya ialah kekuasaan pada masa Romawi tersebut diperebutkan antar tuan tanah, yang sesungguhnya rakyat tidak pernah mendapatkan andil dalam perebutan kekuasaan.¹⁴

¹² Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia, 1991, h. 174.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Padmo Wahjono, *Kuliah-Kuliah Ilmu Negara*, Jakarta: Ind-Hill. Co., 1996, h. 186.

Setelah itu, untuk mendukung pemahaman mengenai perwakilan, masih terdapat lagi teori mengenai hubungan antara si wakil rakyat dengan rakyat sebagai pemberi mandat, teori ini disebut teori mandat. Teori mandat ini dalam ilmu pengetahuan tentang kenegaraan dikenal dengan beberapa istilah, yaitu:

1. Teori Mandat Imperatif, si wakil sudah mendapat instruksi dari yang diwakili, kewenangan si wakil amat sangat terbatas, yaitu pada apa yang ditentukan atau diinstruksikan oleh yang diwakili.
2. Teori Mandat Bebas, si wakil memiliki kebebasan dalam menentukan apa yang akan dilakukan di lembaga perwakilan (DPR RI). Sehingga, tidak tergantung pada instruksi yang diwakilkan.
3. Teori Mandat Representatif, rakyat sebagai pemegang kedaulatan dan sudah memiliki kesadaran bernegara. Selanjutnya rakyat memberikan mandatnya pada badan perwakilan secara keseluruhan untuk melaksanakan kedaulatan rakyat tersebut. Si wakil tidak memiliki hubungan langsung dan tidak bertanggung jawab pada yang diwakili.¹⁵

Kemudian setelah itu, bahwa dalam penerapan teori mandat yang berhubungan dengan perkembangan sistem politik di Indonesia. Perkembangan sistem politik yang perlu disoroti ialah pada konstruksi sistem politik Orde Baru yang mana beralaskan pada upaya untuk melakukan pemulihan situasi keamanan dan penciptaan stabilitas politik di tahun 1965 hingga 1998. Presiden Soeharto pada saat itu menjaga stabilitas sistem politik dengan menekan perbedaan ideologi yang ada di masyarakat, sehingga partai-partai yang ada pada era Orde Lama dikelompokkan dalam kemiripan ideologi seperti ideologi Agamis dengan ideologi nasionalis. Sebelum dilaksanakannya pemilu tahun 1971, pemerintah Orde Baru saat itu melakukan upaya untuk mengontrol lembaga DPR. Misalnya, dari 460 orang anggota DPR, 100 orang diantaranya ialah tidak dipilih dalam proses pemilu, melainkan diangkat dari unsur angkatan bersenjata atau ABRI. Kesepakatan politik saat itu melahirkan komposisi DPR seperti itu, kesepakatan politik dilakukan antara pemerintah dengan partai-partai politik, yaitu Partai PDI, Partai PPP, dan Golongan Karya.¹⁶

Pada saat itu memang pemerintah mengajukan sistem yang digunakan dalam pemilu adalah sistem distrik, yang mana acuan menggunakan sistem distrik

¹⁵ Makmur Amir dan Reni Dwi Purnomowati, *Lembaga Perwakilan Rakyat*, Jakarta: Pusat Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005, h. 12.

¹⁶ T.A. Legowo (ed), *Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia: Studi Analisis Sebelum dan Setelah Perubahan UUD 1945 (Kritik, Masalah, dan Solusi)*, Jakarta: FORMAPI, 2005, h. 28.

tersebut dimaksudkan untuk menyederhanakan partai secara alamiah dan hanya akan memunculkan dua partai besar. Namun, dari pihak partai politik lebih menghendaki untuk penggunaan sistem proporsional dalam sistem pemilihan.¹⁷ Seperti halnya tabel berikut ini, yang menggambarkan kondisi pemilihan umum pada masa Orde Baru sebagai berikut:

Tabel 1. Jumlah Suara Yang Sah dan Tidak Sah Dibandingkan dengan Jumlah Pemilih

Tahun	Pemilih Terdaftar	Suara Sah	%	Suara Tidak Sah	%
1977	70,378,750	63,998,344	90,94	6,380,406	9,06
1982	81,629,250	75,126,306	92,04	6,502,944	7,96
1987	93,965,953	85,809,818	91,33	8,156,137	8,67
1992	107,565,697	97,789,534	90,92	9,776,163	9,08
1997	124,740,987	112,991,160	90,58	12,519,032	9,42

Sumber: Pemilihan Umum 1997, Perkiraan Harapan dan Evaluasi

Tabel 2. Jumlah Peroleh Suara Partai Politik dalam Pemilu 1971-1987

Partai Politik/Peserta Pemilu	1971	1977	1982	1987
Golkar	62,8	62,1	64,3	73,2
PPP	27,1	29,3	27,2	16
PDI	10,1	8,6	7,9	10,9
Total	100	100	100	100

Sumber: R William Liddle, *Pemilu-Pemilu Orde Baru*

Tingkat partisipasi masyarakat 100 semua, namun yang sangat disayangkan hal tersebut diakibatkan perilaku pemerintah atas keberpihakannya kepada Golkar.¹⁸ Hal tersebut menjadikan rakyat tidak berdaulat disebabkan banyaknya anggota parlemen yang diangkat, kontrol rezim Orde Baru terhadap partai politik, dan kebijakan depolitisasi rakyat, yaitu menjauhkan mereka dengan partai politik dan wakil rakyat di parlemen. Pada era Orde Baru, Undang-Undang Pemilu dan Undang-Undang Kepartaian melarang partai membentuk cabang-cabang di bawah tingkat provinsi. Hal ini tentu merugikan bagi partai politik dalam hal berhubungan dengan rakyat sebagai media aspirasi rakyat di parlemen. Keterwakilan rakyat

¹⁷ Sistem Distrik terinspirasi dari *Duverger's Law*. Kecil kemungkinan peluang untuk mendapatkan kursi di DPR, maka akan memaksa partai-partai kecil untuk bergabung. Miriam Budiardjo, *Sistem Pemilu yang Bagaimana* dalam Abdul Bari Azed (ed), *Sistem-sistem Pemilihan Umum: Suatu Himpunan Pemikiran*, Jakarta: BPFH UI, 2000, h. 33-34.

¹⁸ R. William Liddle, *Pemilihan Umum 1971: Pandangan dari Desa*, (Ohio: Tanpa tahun), h. 14. Lihat juga di T.A. Legowo (ed.), *Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia: Studi Analisis Sebelum dan Setelah Perubahan UUD 1945 (Kritik, Masalah, dan Solusi)*, Op. Cit., h. 30.

dengan menggunakan sistem pemilu perwakilan berimbang dengan *stelsel* daftar telah memberikan kemungkinan bagi perwakilan organisasi dalam masyarakat untuk memiliki wakil dalam lembaga DPR RI.

Kemudian, dalam hal membicarakan hubungan partai politik dengan DPR RI, berarti membicarakan mengenai partisipasi rakyat di lembaga perwakilan rakyat. Sesungguhnya dalam negara demokrasi perwujudan partisipasi rakyat salah satunya ialah mengikuti pemilihan umum untuk memilih calon anggota DPR RI dari partai politik yang telah lolos verifikasi sebagai peserta pemilu. Setelah itu, hubungan rakyat dengan DPR RI dalam pola ketatanegaraannya ialah hubungan antara wakil rakyat dengan masyarakat yang diwakilinya. Maka, dari situlah peran partai politik sebagai penghubung antara aspirasi rakyat dengan lembaga DPR RI, yang mana di dalam lembaga DPR RI terdapat fraksi-fraksi partai politik yang berfungsi sebagai wadah aspirasi masyarakat yang nyata. Oleh sebab perjalanan historis perkembangan hubungan tersebut cukup panjang, maka dalam hal pembahasan mengenai hubungan partai politik dengan DPR RI dibatasi hanya pada pembedahan hubungan partai politik dengan DPR pada masa pasca reformasi. Selanjutnya, berikut ini pembagian masa pasca reformasi berdasarkan Undang-Undang Pemilu, Undang-Undang MD3, dan Undang-Undang Partai Politik.

1. DPR RI Periode 1999-2004

Pemilu 1999 ialah sebagai bagian yang penting dalam proses penyelesaian reformasi di tahun 1998, perubahan terhadap Undang-Undang Pemilu menjadi awal dari proses pembaharuan sistem politik di Indonesia. Pada saat itu harapan dari masyarakat yaitu menjadikan Pemilu 1999 lebih memiliki kualitas dalam menghasilkan wakil-wakil rakyat dengan prinsip langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Jaminan tersebut terwujud dalam hal perubahan mendasar pada pengaruh pengangkatan ABRI secara politis dibandingkan dengan masa sebelumnya. Beberapa perubahan yang terjadi relatif membuka kesempatan kepada anggota dewan untuk lebih terbuka dan transparan. Mekanisme pembuatan keputusan di DPR RI dengan mekanisme voting suara terbanyak telah menjadi solusi yang lazim untuk digunakan, sebab keputusan yang dibuat sudah semestinya memiliki legitimasi yang kuat pula.

Kemudian, yang cukup menarik pada DPR RI masa 1999 hingga 2004 ini menghilangkan hak *recall* yang dilakukan oleh partai politik.¹⁹ Hal tersebut

¹⁹ Indonesia, Undang-Undang No. 4 Tahun 1999 tentang Susunan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD, Pasal 14. Dalam rezim undang-undang ini tidak lagi mencantumkan proses penggantian antar waktu yang disebabkan oleh usulan dari partai politik pengusung anggota dewan di DPR

bertujuan untuk menghindari oligarki-sentralistik pada elit partai.²⁰ Adanya perubahan mendasar pada hubungan partai politik mengenai *recall* menjadikan kedudukan anggota DPR RI itu sendiri lebih dapat berdaulat dan bersifat independen, tanpa adanya intervensi yang dilakukan pemerintah maupun partai politiknya sendiri.²¹ Namun, sayangnya perubahan sistem politik pada tahun 1999 tidak membawa perubahan yang berarti terkait kualitas lembaga DPR RI. Kinerja anggota dewan yang mengecewakan membuktikan adanya kelemahan dalam sistem perwakilan politik di Indonesia.

Pengalaman sejarah dalam hal memperlihatkan representasi politik rakyat amat ditentukan oleh struktur dan mekanisme pengaturannya. Kemudian, pengalaman Indonesia menerapkan lembaga parlemen dapat dideskripsikan secara sederhana bahwa model perwakilan Indonesia pada masa 1999 hingga 2004 tidak terlampau jauh berbeda dengan periode sebelumnya. Masih terjadinya negosiasi antar kekuatan politik demi melanggengkan perjuangan agenda kepentingan masing-masing. Berikut ini tabel yang membuktikan kecilnya tanggung jawab terhadap rakyat pada masa 1999-2004.

Tabel 3. Kategorisasi atas Pembabakan Sejarah Perwakilan di Indonesia²²

Periode	Dasar Perwakilan	Sistem Pemilihan	Tanggung Jawab Terhadap Partai	Tanggung Jawab Terhadap Rakyat
1965-1998	Pemilihan DPR dari Unsur Parpol dan Golongan Karya + Pengangkatan ABRI	Proporsional Tertutup	Besar	Kecil
1999-2004	Pemilihan DPR dari Unsur Parpol + Pengangkatan ABRI	Proporsional Tertutup	Kecil	Kecil

Sumber: FORMAPPI

RI. Namun, klasul pasal tentang hak *recall* partai politik yang sebelumnya ada di Pasal 14 Undang-Undang No. 16 Tahun 1969 jo Undang-Undang No. 5 Tahun 1995 tentang Susduk MPR, DPR, dan DPRD dirubah menjadi ketentuan Pasal 14 dan Pasal 42 Undang-Undang No. 4 Tahun 1999 dengan pelanggaran yang dilakukan oleh anggota DPR RI yang kedapatan melakukan usaha atau kegiatan yang menguntungkan pribadinya dengan uang yang berasal dari APBN.

²⁰ T.A. Legowo (ed), *Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia: Studi Analisis Sebelum dan Setelah Perubahan UUD 1945 (Kritik, Masalah, dan Solusi)* Op. Cit., h. 34.

²¹ Sejak tahun 1999 hingga sebelum bergantinya Undang-Undang Pemilu dengan Undang-Undang No. 12 Tahun 2003, hak *recall* tidak dimiliki oleh partai politik. Sehingga, partai politik tidak dapat memberhentikan anggota dewan yang berasal dari partainya pada masa ini.

²² T.A. Legowo (ed), *Op. Cit.*, h. 35.

Kemudian menyangkut hubungan antara partai politik dengan DPR RI pada periode 1999-2004 berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagai berikut:

Tabel 4. Kategorisasi Hubungan Partai Politik dengan DPR RI Periode 1999-2004²³

Perundang-undangan	Hubungan DPR RI dengan Partai Politik
UU No. 4 Tahun 1999 tentang Susduk MPR, DPR, dan DPRD	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kuota DPR RI sebanyak 462 kursi untuk Partai Politik (Pemilihan Umum), sisanya sebanyak 38 ABRI yang diangkat. 2. Partai Politik tidak memiliki Hak <i>recall</i>. 3. Fraksi yang memiliki urutan besarnya anggota terbanyak di DPR RI memiliki kesempatan untuk dipilih menjadi pimpinan DPR, yang terdiri dari seorang ketua, dan sebanyak-banyaknya 4 (empat) wakil pimpinan DPR RI.
UU No. 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik	<ol style="list-style-type: none"> 1. Partai Politik memiliki hak untuk mengikuti pemilihan umum calon anggota DPR RI.
UU No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum	<ol style="list-style-type: none"> 1. Partai Politik dapat menjadi peserta Pemilihan Umum apabila memenuhi syarat-syarat sebagai berikut : <ol style="list-style-type: none"> a. diakui keberadaannya sesuai dengan undang-undang tentang Partai Politik; b. memiliki pengurus di lebih dari ½ (setengah) jumlah propinsi di Indonesia; c. memiliki pengurus di lebih dari ½ (setengah) jumlah kabupaten kotamadya di propinsi sebagaimana dimaksud pada huruf b; d. mengajukan nama dan tanda gambar partai politik. 2. Partai Politik harus memiliki sebanyak 2% (dua per seratus) dari jumlah kursi DPR atau memiliki sekurang-kurangnya 3% (tiga per seratus) jumlah kursi DPRD I atau DPRD II yang tersebar sekurang-kurangnya di ½ (setengah) jumlah propinsi dan di ½ (setengah) jumlah kabupaten/kotamadya seluruh Indonesia berdasarkan hasil Pemilihan Umum untuk bisa mengikuti pemilu berikutnya.

²³ Tabel 4 ini disusun berdasarkan rumusan unsur ada atau tidak adanya hubungan antara partai politik dengan DPR RI yang termuat dalam Undang-Undang No. 4 Tahun 1999 tentang Susduk MPR, DPR, dan DPRD, Undang-Undang No. 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik, dan Undang-Undang No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilu. Hal yang mendasar dalam periode 1999 hingga 2004 ini, partai politik tidak memiliki hak *recall*.

Dalam perubahan sistem politik pada periode ini, hasilnya tidak memperbesar pertanggungjawaban anggota dewan dan lembaga perwakilan terhadap rakyat yang memberikan mandat kepadanya. Dalam DPR RI periode ini, sesungguhnya rakyat tidak memiliki instrumen yang efektif untuk mengevaluasi anggota dewan selain dari proses penyelenggaraan pemilu. Sehingga, ciri dan sifat utama sistem perwakilan politik di Indonesia pada periode ini tetap kurang menunjukkan kemajuan yang berarti dalam hal penguatan hubungan antara rakyat, partai politik, dan wakil-wakilnya di parlemen.

2. DPR RI Periode 2004-2014

Pelaksanaan pemilu pada tahun 2004 di Indonesia berdasarkan pada Pasal 22 E ayat 2 UUD 1945 Amandemen Ketiga, yang menyatakan bahwa pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. sistem pemilihan umum anggota parlemen menurut Pasal 6 Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 yang pada intinya menjelaskan pemilu tersebut dilaksanakan dengan sistem proporsional dengan calon daftar terbuka.²⁴ Menurut Abdul Bari Azed, sistem daftar perwakilan proporsional merupakan jenis sistem yang paling lazim dalam sistem perwakilan proporsional. Justru sebagian besar bentuk sistem perwakilan proporsional dilaksanakan di distrik yang luas dengan perwakilan legislatif anggota dalam parlemen yang memaksimalkan proporsionalitas dalam sistem pemilihan umum.²⁵

Sedangkan yang cukup menarik sistem proporsional di Eropa Kontinental, Amerika Latin, dan Amerika Bagian Selatan menggunakan sistem daftar yang mensyaratkan setiap partai untuk menunjukkan daftar kandidatnya kepada para calon konstituen yang hendak memilih.²⁶ Para pemilih tersebut memilih partainya, dan bukan memilih kandidatnya. Kemudian partai memperoleh suara secara nasional dalam proporsi andil. Kandidat yang menang diambil dari daftar secara berurutan.²⁷ Sistem distrik berwakil ini adalah sistem yang

²⁴ Indonesia, Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, Pasal 6 Ayat 1, bahwa Pemilihan Umum memilih anggota DPR, DPRD Propinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota dilaksanakan dengan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka.

²⁵ Abdul Bari Azed dan Makmur Amir, *Pemilu dan Partai Politik di Indonesia*, Jakarta: Pusat Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2006, h. 70.

²⁶ Peter Harris dan Ben Reilly, *Demokrasi dan Konflik yang Mengakar Sejumlah Pilihan untuk Negosiator*, Jakarta: Aamepro, 2000, h. 195-198.

²⁷ Abdul Bari Azed dan Makmur Amir, *Op. Cit.*, h. 70.

memungkinkan para pemilih dapat mengetahui calon kandidat yang hendak dipilih berdasarkan urutan partai yang ikut serta dalam pemilihan umum.

Berdasarkan apa yang telah diuraikan di atas, dengan demikian menghasilkan sistem proses rekrutmen yang sudah termuat dalam Pasal 67 Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu 2004, bahwa proses demokrasi dilakukan secara demokratis sesuai dengan ketentuan internal partai politik. Sebab, partai politik memang sudah seharusnya sebagai salah satu organisasi demokrasi yang mengelola proses politik internalnya secara demokratis pula. Dalam periode ini terdapat pula beberapa undang-undang yang berlaku sebagai penunjang sistem politik yang telah diperbaharui berdasarkan Pasal 22 E ayat 2 UUD 1945. Sehingga, konstalasi perpolitikan dalam hubungannya antara partai politik dengan lembaga DPR RI semakin progresif. Hal demikian dibuktikan dengan diaktifkannya kembali hak *recall* bagi partai politik yang memiliki anggota dewan di DPR RI. Apabila terdapat hal-hal yang tidak sejalan dengan visi dan misi partai politik, maka tidak segan partai politik mengajukan penggantian antar waktu (*recall*) terhadap anggota DPR RI yang bersangkutan. Secara normatif, hal demikian dibentuk untuk menjaga hubungan rakyat dengan wakil rakyat melalui keberadaan fraksi-fraksi di DPR RI, sehingga bilamana anggota dewan keluar dari jalur aspirasi rakyat, maka fraksi dapat mengevaluasi. Namun di sisi lain, justru praktik yang ada ialah oligarki sentralistis terjadi lagi, yaitu partai politik terlalu mengintervensi kadernya yang berada di DPR RI. Sehingga kedaulatan dan sifat independensi anggota DPR RI ternodai oleh kepentingan fraksi-fraksi di DPR. Selain itu, penting sekali untuk menganggarkan keuangan untuk partai politik.²⁸

Berkaitan dengan hubungan antara partai politik dengan lembaga DPR RI untuk lebih jelasnya digambarkan melalui tabel, guna membandingkan segala perkembangan perubahan undang-undang penunjang sistem politik pada periode 2004 hingga 2014 di Indonesia. Berikut ini tabel menyangkut hubungan antara partai politik dengan DPR RI pada periode 2004-2014 berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagai berikut.

²⁸ Teguh Imansyah. "Regulasi Partai Politik dalam Mewujudkan Penguatan Peran dan Fungsi Kelembagaan Partai Politik", *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, Volume 1, Nomor 3, Desember 2012, h. 385.

Tabel 5. Kategorisasi Hubungan Partai Politik dengan DPR RI Periode 2004-2009²⁹

Perundang-undangan	Hubungan DPR RI dengan Partai Politik
UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susduk MPR, DPR, DPD, dan DPRD	<ol style="list-style-type: none"> 1. DPR terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih berdasarkan hasil pemilihan umum. Dengan kuota sebanyak 550 orang. 2. Partai Politik memiliki hak <i>recall</i> atas anggota DPR RI, dengan langsung mengusulkan kepada pimpinan DPR RI dengan diresmikan oleh Presiden. 3. Anggota DPR RI terhimpun dalam fraksi-fraksi Partai Politik yang mendapatkan kursi di DPR RI.
UU No. 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik	<ol style="list-style-type: none"> 1. Partai politik berhak mengikuti pemilihan umum untuk mengisi kekosongan anggota di lembaga perwakilan. 2. Partai politik berhak mengusulkan penggantian antarwaktu (PAW) anggotanya di lembaga perwakilan rakyat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. 3. Partai politik berhak mengusulkan pemberhentian anggotanya di lembaga perwakilan rakyat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD	<ol style="list-style-type: none"> 1. Partai Politik dapat menjadi peserta Pemilu apabila memenuhi syarat: <ol style="list-style-type: none"> a. diakui keberadaannya sesuai dengan Undang-undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik. b. memiliki pengurus lengkap sekurang-kurangnya di 2/3 (dua pertiga) dari seluruh jumlah provinsi. c. memiliki pengurus lengkap sekurang-kurangnya di 2/3 (dua pertiga) dari jumlah kabupaten/kota di provinsi. d. memiliki anggota sekurang-kurangnya 1.000 (seribu) orang atau sekurang-kurangnya 1/1000 (seperseribu) dari jumlah penduduk pada setiap kepengurusan partai politik dibuktikan dengan kartu tanda anggota partai politik. e. pengurus harus mempunyai kantor tetap. f. mengajukan nama dan tanda gambar partai politik kepada KPU. 2. Untuk dapat mengikuti Pemilu berikutnya, Partai Politik Peserta Pemilu harus memperoleh sekurang-kurangnya 3% (tiga persen) jumlah kursi DPR.

²⁹ Tabel 5 ini disusun berdasarkan rumusan unsur ada atau tidak adanya hubungan antara partai politik dengan DPR RI yang termuat dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 2003 tentang Susduk MPR, DPR, dan DPRD, Undang-Undang No. 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik, dan Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Hal yang mendasar dalam periode 2004 hingga 2009 ini, partai politik memiliki kembali hak *recall*. Terjadinya agregasi kepentingan antara kepentingan rakyat dengan kepentingan fraksi.

Tabel 6. Kategorisasi Hubungan Partai Politik dengan DPR RI Periode 2009-2014³⁰

Perundang-undangan	Hubungan DPR RI dengan Partai Politik
UU No. 23 Tahun 2009 tentang MD3	<ol style="list-style-type: none"> 1. DPR terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum. Anggota DPR berjumlah 560 (lima ratus enam puluh) orang. 2. Partai politik memiliki hak <i>recall</i> terhadap anggotanya di parlemen. 3. Setiap anggota DPR harus menjadi anggota salah satu fraksi. 4. Fraksi dapat dibentuk oleh partai politik yang memenuhi ambang batas perolehan suara dalam penentuan perolehan kursi DPR.
UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik	<ol style="list-style-type: none"> 1. Partai politik berhak mengikuti pemilihan umum untuk mengisi kekosongan anggota di lembaga perwakilan. 2. Partai politik berhak mengusulkan penggantian antarwaktu (PAW) anggotanya di lembaga perwakilan rakyat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. 3. Partai politik berhak membentuk fraksi di DPR yang lolos ambang batas.
UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD jo UU No. 17 Tahun 2009 tentang Penetapan Perpu No. 1 Tahun 2009 menjadi undang-undang.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Partai politik dapat menjadi Peserta Pemilu setelah memenuhi persyaratan: <ol style="list-style-type: none"> a. berstatus badan hukum sesuai dengan Undang-Undang tentang Partai Politik. b. memiliki kepengurusan di 2/3 (dua pertiga) jumlah provinsi. c. memiliki kepengurusan di 2/3 (dua pertiga) jumlah kabupaten/kota di provinsi yang bersangkutan. d. menyertakan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan pada kepengurusan partai politik tingkat pusat. e. memiliki anggota sekurang-kurangnya 1.000 (seribu) orang atau 1/1.000 (satu

³⁰ Tabel 6 ini disusun berdasarkan rumusan unsur ada atau tidak adanya hubungan antara partai politik dengan DPR RI yang termuat dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, dan DPRD, Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, dan Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Hal yang mendasar dalam periode 2009 hingga 2014 ini, partai politik memiliki kembali hak *recall*. Fraksi dibentuk oleh partai politik dan berhak mengusulkan paket calon pimpinan DPR.

Perundang-undangan	Hubungan DPR RI dengan Partai Politik
	<p>perseribu) dari jumlah Penduduk pada setiap kepengurusan partai politik yang dibuktikan dengan kepemilikan kartu tanda anggota.</p> <ul style="list-style-type: none">f. mempunyai kantor tetap untuk kepengurusan.g. mengajukan nama dan tanda gambar partai politik kepada KPU. <p>2. Partai Politik Peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 2,5% (dua koma lima perseratus) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi DPR.</p>

Oleh karena itu, pada DPR RI periode 2009-2004 terdapat Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Kemudian hal tersebut memperoleh tanggapan masyarakat melalui banyaknya *judicial review* di Mahkamah Konstitusi. Salah satu materi yang mendapat perhatian publik adalah *judicial review* terhadap Pasal 214 UU No. 10 Tahun 2008. Dalam permohonan uji materiil Perkara No. 22/PUU-VI/2008 dinyatakan bahwa Pasal 214 huruf a, b, c, d, dan e UU No. 10 Tahun 2008 semangatnya telah keluar dari pemilihan umum yang jujur dan adil, karena apabila Pemohon dipilih oleh rakyat ternyata hak Pemohon dipasung oleh pasal tersebut, sehingga suara Pemohon apabila tidak mencapai 30% (tiga puluh per seratus) dari Bilangan Pembagi Pemilih (BPP) menjadi suara yang sia-sia.

Selanjutnya pada perkara No. 24/PUU-VI/2008 menyatakan bahwa pada dasarnya setiap pemenang pemilu adalah berdasarkan suara terbanyak, demikian juga seseorang yang terpilih tentu dipilih dan mewakili daerah pemilihannya. Apabila pemenang pemilu tidak didasarkan pada suara terbanyak serta yang terpilih tidak mewakili pemilih maupun daerah pemilihannya tentu hal ini akan merugikan hak konstitusional warga negara yang menjadi peserta pemilu maupun merugikan hak konstitusional para pemilih apabila orang yang dipilihnya tidak mewakili daerahnya.³¹

³¹ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 22-24/PUUVI/2008.

3. DPR RI Periode 2014-2019

Pada demokrasi perwakilan yang terjadi pada proses penyelenggaraan sistem politik periode 2014-2019 terdapat pemahaman yang lebih matang mengenai konsep aspirasi rakyat melalui partai politik dalam lembaga DPR RI. Kemudian, demi menunjang representasi rakyat dan aspirasi rakyat yaitu disusunnya Pasal 69 ayat (2) UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD dan Pasal 210 Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib yang pada intinya menyatakan bahwa pelaksanaan fungsi-fungsi DPR dijalankan dalam kerangka representasi rakyat. Untuk mengimplementasikan tugas yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan di atas, maka DPR membentuk Tim Mekanisme Penyampaian Hak Mengusulkan dan Memperjuangkan Program Pembangunan Daerah Pemilihan. DPR RI pada masa pasca reformasi di periode 2014-2019 tetap berkomitmen meningkatkan kecepatan dalam memberikan tanggapan atas surat pengaduan dan aspirasi masyarakat yang telah disampaikan melalui fraksi-fraksi yang ada di parlemen. Sesungguhnya aspirasi rakyat merupakan keinginan kuat dari masyarakat yang disampaikan kepada DPR dalam bentuk pernyataan sikap, pendapat, harapan, kritik, masukan dan saran terkait dengan tugas, fungsi, dan kewenangan DPR.³²

DPR RI berdasarkan Pasal 72 huruf g dan Pasal 81 huruf j Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD serta Pasal 7 huruf g yang pada intinya menyatakan perlunya meningkatkan kinerja sesuai tugas dan wewenangnya agar dapat bersikap lebih proaktif dan sungguh-sungguh dalam menyerap dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan yang disampaikan oleh masyarakat. Sehingga turunan dari perundang-undangan tersebut terdapat Pasal 12 huruf j Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib sebagaimana telah diubah dengan Peraturan DPR RI Nomor 3 Tahun 2015 di mana fungsi pengawasan DPR salah satunya dilaksanakan dengan cara menyerap, menghimpun, menampung, dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat. Selain itu, Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik menjadikan upaya mendekati DPR

³² Indonesia, *Langkah DPR Menuju Parlemen Modern dalam Demokrasi Indonesia: Laporan Kinerja DPR (1 Oktober 2014—13 Agustus 2015) Ringkasan*, Jakarta: Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Agustus 2015, h. 45.

RI dengan rakyat merupakan suatu keharusan. Sehingga, hal demikian tidak lagi hanya mengandalkan keberadaan fraksi sebagai wadah aspirasi rakyat yang terlembaga di DPR RI, namun juga adanya keterbukaan informasi publik guna memenuhi kebutuhan masyarakat atas informasi dari lembaga DPR RI. Maka dari itu, keberadaan partai politik sebagai penghubung langsung ke wakil rakyat perlu dioptimalkan dengan baik dan meminimalisir agregasi kepentingan dari oligarkis sentralis partai politik terhadap anggotanya. Untuk melihat bentuk hubungan yang terjadi di DPR periode 2014-2019 berdasarkan perundang-undangan, maka dapat dilihat dalam tabel berikut ini.

Tabel 7. Kategorisasi Hubungan Partai Politik dengan DPR RI Periode 2014-2019³³

Perundang-undangan	Hubungan DPR RI dengan Partai Politik
UU No. 17 Tahun 2014 jo. UU No. 42 Tahun 2014 tentang MD3	<ol style="list-style-type: none">1. DPR terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum. Anggota DPR berjumlah 560 (lima ratus enam puluh) orang.2. Keanggotaan Badan Musyawarah, Badan Anggaran, dan Badan Legislasi, serta komisi diusulkan dan dapat dilakukan penggantian oleh fraksi yang bersangkutan pada setiap masa sidang.3. Bakal calon pimpinan DPR berasal dari fraksi atau kumpulan fraksi berupa paket dan disampaikan dalam rapat paripurna DPR.4. Partai politik memiliki hak <i>recall</i> terhadap anggota legislatif di DPR RI.
UU No. 2 Tahun 2011 tentang Perubahan UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik	<ol style="list-style-type: none">1. Perubahan terjadi pada verifikasi partai politik, yang harus selesai 2,5 tahun sebelum pemilihan umum di tahun 2014.

³³ Tabel 7 ini disusun berdasarkan rumusan unsur ada atau tidak adanya hubungan antara partai politik dengan DPR RI yang termuat dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, dan DPRD, Undang-Undang No. 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik, dan Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Hal yang mendasar dalam periode 2014 hingga 2019 ini, partai politik memiliki kembali hak *recall*. Terjadinya agregasi kepentingan antara kepentingan rakyat dengan kepentingan fraksi. Dan fraksi memiliki wewenang lebih jauh lagi dalam hal mengusulkan dan mengganti nama-nama anggotanya secara kolektif kolegial dan proporsional di Badan Musyawarah, Badan Legislasi, dan Badan Anggaran, serta komisi-komisi di DPR RI.

Perundang-undangan	Hubungan DPR RI dengan Partai Politik
<p>UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Anggota DPR, DPD, dan DPRD</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Partai Politik Peserta Pemilu pada Pemilu terakhir yang memenuhi ambang batas perolehan suara dari jumlah suara sah secara nasional ditetapkan sebagai Partai Politik Peserta Pemilu pada Pemilu berikutnya. 2. Partai politik yang tidak memenuhi ambang batas perolehan suara pada Pemilu sebelumnya atau partai politik baru dapat menjadi Peserta Pemilu setelah memenuhi persyaratan: <ol style="list-style-type: none"> a. berstatus badan hukum sesuai dengan Undang-Undang tentang Partai Politik. b. memiliki kepengurusan di seluruh provinsi. c. memiliki kepengurusan di 75% (tujuh puluh lima persen) jumlah kabupaten/kota di provinsi yang bersangkutan. d. memiliki kepengurusan di 50% (lima puluh persen) jumlah kecamatan di kabupaten/kota yang bersangkutan. e. menyertakan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan pada kepengurusan partai politik tingkat pusat. 3. Partai Politik Peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 3,5% (tiga koma lima persen) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi anggota DPR

Kemudian setelah DPR RI Periode 2014-2019, berikutnya masih ada lagi kategorisasi hubungan DPR dengan partai politik di periode 2019, yaitu berdasarkan Undang-Undang No. 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bahwa keterlibatan fraksi hampir sama dengan rezim undang-undang sebelumnya, namun yang menjadi menarik ialah adanya perubahan pengaturan mengenai susunan pimpinan DPR yang dari suara terbanyak ke satu, dua, tiga, empat, dan lima. Setelah itu menyangkut

ambang batas diatur dalam Pasal 414 Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, menyangkut ambang batas perolehan suara dalam pemilu serentak ialah 4% demi menyederhanakan partai politik yang hendak masuk di parlemen.

KESIMPULAN

Peranan partai politik ialah sebagai wadah yang strategis dalam sistem politik di Indonesia guna penghubung antara proses pembentukan kebijakan pemerintah baik di eksekutif maupun di legislatif dengan warga negaranya. Sesungguhnya justru partai politiklah yang menentukan terselenggara atau tidaknya sistem demokrasi di Indonesia. Sebab dalam partai politik terdapat bentuk pelembagaan wujud ekspresi ide-ide, pikiran-pikiran, pandangan, dan keyakinan bebas dalam masyarakat yang demokratis. Selain itu, peranan partai politik sebagai media dan wahana sangat signifikan. Kemudian partai politik juga menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam sejarah perkembangan partai politik pasca reformasi ialah berfungsi sebagai pendidikan politik, menyerap, menyalurkan dan memperjuangkan kepentingan masyarakat, serta mempersiapkan anggota masyarakat untuk mengisi jabatan-jabatan politik sesuai dengan mekanisme demokrasi yang ada di Indonesia melalui demokrasi perwakilan.

Pada pola hubungan antara partai politik dengan DPR RI cukup sederhana, yaitu partai politik memiliki hak untuk ikut serta dalam proses pemilihan umum anggota legislatif di DPR RI, kemudian di dalam lembaga DPR yaitu terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum, partai politik memiliki hak *recall* terhadap anggotanya di parlemen, setiap anggota DPR harus menjadi anggota salah satu fraksi, dan partai politik berhak membentuk fraksi di DPR RI guna menjaga keberlangsungan pelaksanaan visi-misi partai serta aspirasi rakyat di DPR RI. Fungsi fraksi sudah seharusnya dibuat lebih membumi lagi atas prinsip mandat dari rakyat dan perlu adanya mekanisme yang mengatur fungsi partai politik dalam hal pendidikan partai politik yang lebih realistis. Hubungan fraksi dengan DPR RI tidak serta merta menihilkan permasalahan. Permasalahan yang terjadi ialah keberadaan fraksi yang terlalu mengintervensi kedaulatan dan independensi anggota dewan di DPR RI. Sehingga, perlu adanya mekanisme yang jelas dan terukur terkait recall yang dilakukan partai politik melalui fraksi atas keterkaitan agregasi aspirasi rakyat di dalamnya.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Asshiddiqie, Jimly, 2005, *Kemerdekaan Berserikat Pembubaran Partai Politik dan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Konstitusi Press.
- _____, 2005, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi: Serpihan Pemikiran Hukum, Media, dan HAM*, Jakarta: Konstitusi Press.
- Azed, Abdul Bari (ed), 2000, *Sistem-sistem Pemilihan Umum: Suatu Himpunan Pemikiran*, Jakarta: BPFH UI.
- _____, dan Makmur Amir, 2006, *Pemilu dan Partai Politik di Indonesia*, Jakarta: Pusat Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Budiardjo, Miriam, 1991, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia.
- Chotib, dsb, 2007, *Kewarganegaraan 2: Menuju Masyarakat Madani*. Jakarta: Yudhistira.
- Harris, Peter dan Ben Reilly, 2000, *Demokrasi dan Konflik yang Mengakar Sejumlah Pilihan untuk Negosiator*, Jakarta: Aamepro.
- Legowo, T.A. (ed)., 2005, *Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia: Studi Analisis Sebelum dan Setelah Perubahan UUD 1945 (Kritik, Masalah, dan Solusi)*, Jakarta: FORMAPI.
- Makmur dan Reni Dwi Purnomowati, 2005, *Lembaga Perwakilan Rakyat*, Jakarta: Pusat Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Meny, Yves Meny and Andrew Knapp, 1998, *Government and Politics in Western Europe: Britain, France, Italy, German*, Third Section, Oxford: Oxford University Press.
- Michels, Robert, 1984, *Political Parties, A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy* (terjemahan), Jakarta: Rajawali.
- Muljana, Slamet, 1968, *Nasionalisme Sebagai Modal Perjuangan*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Monica and Jean Carlot, 1985, 'Les Groupes Politiques dans leur Environnement in J.Leca and M. Grawitz (eds.). *Traite de Science Politique*, iii. Paris: PUF.
- Poerwanta, PK, 1994, *Partai Politik di Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta.

Jurnal :

Imansyah, Teguh, "Regulasi Partai Politik dalam Mewujudkan Penguatan Peran dan Fungsi Kelembagaan Partai Politik", *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, Volume 1, Nomor 3, December 2012, h. 375-395.

Peraturan Perundang-Undangan dan Putusan :

Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945 (Asli).

Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945 (Setelah Amandemen).

Indonesia, Undang-Undang No. 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 22.

Indonesia, Undang-Undang No. 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 138.

Indonesia, Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 2.

Indonesia, Undang-Undang No. 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 8.

Indonesia, Undang-Undang No. 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 24.

Indonesia, Undang-Undang No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 92.

Indonesia, Undang-Undang No. 23 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, dan DPRD, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 123.

Indonesia, Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, dan DPRD, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 383.

Indonesia, Undang-Undang No. 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 29.

Indonesia, Undang-Undang No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 23.

Indonesia, Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 37.

Indonesia, Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 51.

Indonesia, Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 117.

Indonesia, Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 182.

Indonesia, Putusan Mahkamah Konstitusi No. 22-24/PUU-VI/2008.