

**KUALITAS KETERWAKILAN RAKYAT  
MELALUI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT  
MENURUT SISTEM POLITIK DI INDONESIA  
(Suatu Kajian Terhadap Undang-Undang Dasar  
Negara Republik Indonesia Tahun 1945)**

**Mohammad Yusuf Hasmin**

Mahasiswa Pascasarjana UMI Makassar

email : *yusuf.hasmin@ymail.com*

***Abstract***

*Representation of the people through the Parliament is not yet fully qualified, due to the influence of the party's board members is more dominant than the existence as the people's representatives who are directly elected by the people. Political system adopted can not fully realize the representation of the people who correspond the expectations of society, although it has been supported by a system of democratic elections based on the sovereignty of the people.*

*Keywords: People; Parliament; Law Politic;*

**Abstrak**

Representasi rakyat melalui DPR belum sepenuhnya memenuhi syarat, karena pengaruh anggota dewan partai lebih dominan daripada keberadaannya sebagai wakil rakyat yang dipilih langsung oleh rakyat. Sistem politik yang diadopsi tidak dapat sepenuhnya mewujudkan representasi rakyat yang sesuai dengan harapan masyarakat, walaupun telah didukung oleh sistem pemilihan demokratis berdasarkan kedaulatan rakyat.

Kata kunci: Rakyat; Parlemen; Politik Hukum;

## **A. PENDAHULUAN**

Pada Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) bahwa kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilaksanakan melalui pemilihan umum sebagai salah satu unsur atau syarat yang harus dipenuhi untuk terbentuknya suatu negara adalah pemerintahan yang berdaulat atau kedaulatan. Prinsip kedaulatan rakyat sebagaimana ditandai oleh hadirnya pemilihan yang jujur untuk menentukan wakil-wakil rakyat melalui partai politik. Prinsip “mayoritas melalui pemilihan umum” secara ideal memang dapat memberikan jaminan terhadap dihormatinya prinsip rakyat berdaulat.<sup>1</sup> Sebaliknya, konsep kedaulatan rakyat diwujudkan

---

<sup>1</sup> Daniel Sparingga, 2009, “Demokrasi, Perkembangan Sejarah, Konsep Dan Prakteknya”, dalam Ramses M., Andy, Dkk, Editor, *Politik Dan Pemerintahan Indonesia*, Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia, Jakarta. hal. 18

melalui instrument-instrumen hukum dan sistem kelembagaan negara dan pemerintahan sebagai institusi hukum yang tertib.<sup>2</sup> Demokrasi perwakilan yang dijalankan melalui kelembagaan untuk mewadahnya, seperti halnya DPR, tidak akan terlepas dari tarik menarik antara aspirasi rakyat pemilih dengan mekanisme yang dibangun di tingkat politik perwakilan itu sendiri.<sup>3</sup> Hubungan wakil dan terwakil terlihat bahwa peranan fraksi mendorong para anggota parlemen, termasuk anggota DPR, menciptakan hubungan perwakilan politik yang bersifat mandat. Hubungan anggota DPR dan rakyat yang diwakilinya tidak akan terlepas dari ruang yang digariskan oleh masing-masing partai politik. Hal ini mendorong bahwa pola perwakilan politik menjadi bersifat partisan.

Secara umum, pemilu anggota legislatif yang berada dalam ruang lingkup keterlibatan partai-partai politik untuk mengusulkan para anggotanya sebagai calon sejalan dengan pola perwakilan partisan. Partai politik mempunyai peranan dan merupakan asal-muasal dari mana datangnya para wakil rakyat yang berhak duduk di parlemen. Pola perwakilan semacam ini membentuk keharusan adanya loyalitas tertentu para wakil yang dihasilkan terhadap garis kebijakan yang diambil partai induknya.<sup>4</sup>

Mengingat besarnya peranan partai, maka bagi setiap anggota parlemen akan sukar menentukan sikapnya untuk dapat terlepas dari ketentuan atau instruksi politik yang disampaikan oleh partainya. Perbedaan sikap memang dapat berkembang dalam konteks yang konstruktif, ketika pilihan yang diambil individu tetap berada dalam batas toleransi atau garis ketentuan partai. Batas toleransi yang ditetapkan menjadi wilayah yang tidak boleh dilanggar, karena merupakan hal prinsipil dalam menjaga ruang kebebasan para anggotanya.

Pola partisan perwakilan politik yang dijalankan DPR, dapat menciptakan dilema bagi anggota DPR untuk menjalankan hak-haknya. Dilema itu terkait dengan peranannya sebagai wakil rakyat di satu sisi dengan kewajiban sebagai wakil dari partai politiknya di sisi lain. Dalam konteks hegemoni ketergantungan ini, kalau terjadi pembangkangan terhadap garis kebijakan partai yang telah ditetapkan, akan mendorong lahirnya sanksi tertentu dari partai terhadap anggota bersangkutan. Dengan argumentasi melanggar Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai, memecat anggota-anggotanya yang menyimpang dari kebijakan politik partai tersebut. Status keanggotaannya mereka sebagai anggota partai juga dicabut, sebagai konsekuensi logis diberikannya hak *recall* kepada partai politik yang diatur dalam UU MD3 dan UU Parpol.

Dengan adanya kendali *recall* ditangan partai, maka anggota dewan yang sudah dipilih oleh rakyat sepenuhnya menjadi kendali partai, dimana mereka bertindak dan berperilaku sesuai dengan keinginan, tuntutan, serta arah kebijakan yang ditetapkan oleh partai politiknya, yang seringkali bukanlah suatu hasil konsesus bersama yang juga lahir

---

<sup>2</sup> Jimly Asshiddiqie, 2005, *Format Kelembagaan Negara Dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD NRI TAHUN 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, hal. 35.

<sup>3</sup> Makna ini ditarik pada uraian "Representatives Democracy" [http://en.wikipedia.org/wiki/Representative\\_democracy](http://en.wikipedia.org/wiki/Representative_democracy), diakses 7 Januari 2017

<sup>4</sup> Untuk masalah pengaturan kebebasan anggota dalam ketentuan Tata Tertib dan loyalitasnya pada partai. Lihat IC. Harris (Editor) and PE Fowler dan BC. Wreight, *House of Representatives Practice*, Fourth Edition, Department of The House of Representative, Canberra, 2001, hal. 132- 133.

atas pertimbangan aspirasi konstituen, melainkan hanya kepentingan praktis/opportunistik yang diputuskan secara sepihak oleh segelintir elit partai untuk kepentingan politik jangka pendek, sehingga tidak sejalan dengan apa yang sesungguhnya diharapkan oleh para konstituennya.

Di lembaga DPR, Kekuatan Partai Politik dengan hak *recall*nya sangat dominan dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut negara dan kepentingan rakyat, proses pengambilan keputusan di sidang paripurna dewan yang menyangkut kepentingan rakyat sering terjadi dilema bagi para anggota, dimana tugas dan fungsinya sebagai wakil rakyat di pasung oleh kepentingan partai, sehingga keterwakilan rakyat di DPR dinilai kurang berkualitas yang tak lain disebabkan lebih dominannya kekuatan Partai daripada kekuatan rakyat yang diwakilinya.

## B. ANALISIS DAN PEMBAHASAN

### 1. Kedudukan Wakil Rakyat dalam Demokrasi Perwakilan

Prinsip demokrasi berusaha menjamin bahwa semua orang atau semua anggota bisa berpartisipasi dan saling mempengaruhi secara sama rata di dalam mengatur urusan-urusan organisasi. Prinsip demokrasi menuntut adanya pengaturan oleh rakyat bagi rakyat (*self government*) sesuai dengan keputusan dari DPR dan menuntut adanya pemilu secara bebas yang semua pemilih samasamaberhak untuk dipilih.<sup>5</sup> Tetapi, proses penentuan aturan dalam membentuk dan mengisi lembaga perwakilan bukanlah sebuah proses yang semata-mata bersifat formal-legalistik atau yuridis, melainkan merupakan proses politik dimana kepentingan merupakan penentu utama. Harap diingat, bahwa politik selaluberhubungan dengan kepentingan (*interest*).<sup>6</sup> Dengan demikian realitas politik ini bahwa pemilu diakui sebagai hal penting dan karenanya diakui dalam peraturan perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dibentuk berdasarkan pertimbangan menciptakanderajat kompetisi yang sehat, partisipatif, dan mempunyai derajat keterwakilanyang lebih tinggi, serta memiliki mekanisme pertanggungjawaban yang jelas.<sup>7</sup> Dengan demikian demokrasi sangat menekankan terciptanya partisipasi politik warga negara secara sadar dan bertanggung jawab.

Pada Pasal 16 ayat (3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik menentukan:

“Dalam hal anggota Partai Politik yang diberhentikan adalah anggota lembaga perwakilan rakyat, pemberhentian dari keanggotaan Partai Politik diikuti dengan pemberhentian dari keanggotaan di lembaga perwakilan rakyat sesuai dengan

<sup>5</sup> Halevy, E.E., 2011. Birokrasi & Demokrasi, Sebuah Dilema Politik. Total Media, Yogyakarta.

<sup>6</sup> Gaffar, A., 2006. Politik Indonesia. Transisi Menuju Demokrasi. hal, 282

<sup>7</sup> Andi Faisal Bakti, Dkk, Editor, 2012, Literasi Politik Dan Konsolidasi Demokrasi, Churia Press, Tangerang, hal. 90.

peraturan perundang-undangan.”

Keterikatan seperti ini pada dasarnya menegaskan bahwa anggota DPR adalah utusan partai politik yang memenangkan kursi DPR dalam proses pemilu. Sebagai utusan partai politik, anggota DPR tidak dapat menyatakan pikiran ataupun pendapat, dan atau tindakan yang berbeda atau menyimpang dari pendirian atau kebijakan yang telah ditetapkan oleh partai politik; bahkan jika pikiran, pendapat atau tindakan anggota DPR itu sesuai atau mencerminkan aspirasi dan atau kepentingan masyarakat dari daerah pemilihan anggota DPR yang bersangkutan.

Manakala partai politik menilai anggota DPR-nya telah berbeda atau menyimpang dari garis kebijakan partai, partai dapat sewaktu-waktu menggantinya dengan “utusan” yang lain.<sup>8</sup> Penyelenggaraan kekuasaan Negara ditentukan oleh partai politik baik secara langsung maupun tidak langsung. Karena itu apabila hendak memperbaiki kualitas penyelenggaraan kekuasaan negara niscaya harus melalui partai politik. Suka atau tidak, partai politiklah yang menentukan arah, gerak dan dinamika penyelenggaraan negara. Karena perannya yang sangat sentral dalam penyelenggaraan kekuasaan negara.<sup>9</sup> Peranan partai sebagai jembatan adalah sangat penting, oleh karena di satu pihak kebijakan pemerintah perlu dijelaskan kepada semua lapisan masyarakat dan di pihak lain pemerintah harus tanggap terhadap tuntutan masyarakat.<sup>10</sup>

Dalam pemilu anggota DPR, misalnya, kontrol kuat elite partai yang dimungkinkan UU pemilu menyebabkan sistem proposional dengan daftar calon terbuka hanya berlaku dalam teori, namun berpotensi mandul dalam praktik.<sup>11</sup> Partai politik tidak berfungsi sebagai jembatan hubungan antara rakyat dan anggota partai yang menjadi anggota DPR. Sistem pemilu proporsional telah mengurangi kedekatan anggota DPR terpilih dengan konstituen yang diwakilinya. Partai politik tidak sepenuhnya berpikir tentang aspirasi dan kepentingan rakyat. Terjadi disparitas amat lebar antara agenda yang diusung partai politik dengan aspirasi rakyat (konstituennya).<sup>12</sup> Terlebih lagi, kekuatan kontrol partai kiannyata dengan dihidupkannya lagi lembaga *recall* yang memungkinkan partai mengusulkan pemberhentian anggota DPR.<sup>13</sup>

Pada saat pelaksanaan pemilihan umum, yang menentukan jadi tidaknya seseorang sebagai wakil rakyat adalah bergantung kepada pilihan rakyat. Hal ini menimbulkan hubungan hukum antara wakil rakyat dan rakyat pemilihnya (konstituen). Maka terdapat kemungkinan bahwa pilihan rakyat lebih bergantung pada partai politiknya dari pada pribadi calon wakil rakyat, tidak menghilangkan hubungan tersebut.

---

<sup>8</sup> Legowo, T.A., 1999. *The Bureaucracy and reform. Indonesia: The Challenge of Change*. hal, 106

<sup>9</sup> Ramlan, S. 1992. *Memahami ilmu politik*. Grasindo. hal 141

<sup>10</sup> Miriam Budiardjo, 1981, “Partisipasi Dan Partai Politik: Suatu Pengantar”, dalam Miriam Budiardjo, Editor, *Partisipasi Dan Partai Politik Sebuah Bunga Rampai*, Gramedia, Jakarta, hal. 15-16.

<sup>11</sup> Denny Indrayana, 2008, *Negara Antara Ada Dan Tiada: Reformasi Hukum Ketatanegaraan*, Buku Kompas, Jakarta, hal. 155.

<sup>12</sup> Ahmad, N., & Popa, I. L. (2014). *The social media usage and the transformation of political marketing and campaigning of the emerging democracy in Indonesia*. In *Social media in politics* (pp. 97-125). Springer, Cham.

<sup>13</sup> Denny Indrayana, 2008, *ibid*.

Seorang calon anggota DPR yang direkrut salah satu partai politik sebagai peserta pemilu untuk menjadi anggota DPR, setelah dipilih oleh rakyat pemilih dan mengucapkan sumpah jabatan sebagai anggota DPR, memiliki hubungan hukum, bukan hanya dengan partai politik yang merekrut dan mencalonkannya dalam pemilihan umum, tetapi pilihan rakyat pemilih yang kemudian dikukuhkan dengan pengangkatan dan pengambilan sumpah sebagai anggota DPR, telah melahirkan hubungan hukum baru di samping yang telah ada antara partai politik yang mencalonkan dan calon terpilih tadi. Hubungan hukum yang baru tersebut, timbul di antara anggota DPR, dengan rakyat pemilih dan anggota DPR dengan (lembaga) negara DPR. Hubungan hukum yang demikian melahirkan hak dan kewajiban yang dilindungi oleh konstitusi dan hukum, dalam rangka memberi jaminan bagi yang bersangkutan untuk menjalankan peran yang dipercayakan padanya, baik oleh partai maupun oleh rakyat pemilih.<sup>14</sup>

Demokrasi perwakilan yang kita anut memang selalu berkembang seiring dengan kompleksitas masyarakat, sehingga tidak memungkinkan lagi setiap anggota masyarakat untuk berpartisipasi dalam setiap pengambilan keputusan.<sup>15</sup> Sistem demokrasi modern dalam perkembangannya menunjukkan keberadaan lembaga perwakilan politik, merupakan prasyarat penting dari sebuah negara demokratis. Akan tetapi, ukuran demokrasi perwakilan tidak berhenti pada “keberadaan”nya semata, namun sesungguhnya lebih jauh menekankan pada tingkat dan kualitas keterwakilan lembaga perwakilan politik tersebut. Konsep perwakilan politik didasarkan bahwa seseorang atau suatu kelompok mempunyai kemampuan atau kewajiban untuk bicara dan bertindak atas nama suatu kelompok yang lebih besar.

Kualitas keterwakilan itu akan ditentukan oleh sejauhmana lembaga perwakilan politik menjalankan fungsi-fungsi utamanya sebagai perwakilan politik rakyat (legislatif). Dalam Pasal 20 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menentukan bahwa “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.”

Selanjutnya pada Pasal 68 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD menegaskan bahwa: “DPR merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara.” Dengan demikian DPR adalah lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang merupakan lembaga perwakilan rakyat dan memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang.

Pengalaman negara pengguna Sistem Pemilu Proporsional yang sukses mengembangkan demokrasi menunjukan bahwa kewajiban politisi partai untuk memperkuat pemerintahan negara, dipenuhi dengan menghidupkan lembaga koalisi digunakan supaya tercipta kekuatan politik mayoritas, yang diperlukan oleh pemerintah manapun untuk mampu berkuasa secara efektif dan sekaligus demokratik.<sup>16</sup> Dalam sistem

---

<sup>14</sup> Asshiddiqie, J., Revisi, E., & RI, K. M. K. 2006. Partai Politik dan Pemilihan Umum Sebagai Instrumen Demokrasi. Jurnal, 26.

<sup>15</sup> Legowo, T. A., Salang, S., & Libertus, J. 2008. Panduan menjadi calon anggota DPR/DP/DPRD menghadapi pemilu. Niaga Swadaya.

<sup>16</sup> Arbi Sanit, 2009, “Sistem Pemilihan Umum Dan Perwakilan”, dalam Andy Ramses M., Dkk, Editor, Politik Dan Pemerintahan Indonesia, Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia, Jakarta, hal. 214.

ini proporsi kursi yang dimenangkan oleh sebuah partai politik dalam sebuah wilayah pemilihan akan berbanding seimbang dengan proporsi suara yang diperoleh partai tersebut dalam pemilihannya.<sup>17</sup>

Ada berbagai hak istimewa politisi partai yang harus dijamin melalui penggunaan Sistem Pemilu Proposional. Pertama, para wakil partai di parlemen menentukan peraturan pemilu melalui UU yang mereka tetapkan. Kedua, para pemimpin partai menentukan calon pemilu. Ketiga, partai memonopoli pengajuan calon ke KPU.

Keempat, melalui nomor urut calon, pengurus partai menentukan pemenang pemilu. Kelima, sebagai partai peserta pemilu, parpol berhak menghimpun dan menggunakan dana pemilu. Keenam, setelah pemilu, melalui fraksi, para penguasa partai menentukan sikap dan langkah anggota parlemen. Dan ketujuh, pemimpin partai berhak *recall* anggota parlemen yang dinilai tidak loyal melalui pergantian antar waktu (PAW).<sup>18</sup>

Keterkaitan antara kehidupan kepartaian yang sehat dan proses penyelenggaraan pemilu akan dapat menciptakan lembaga-lembaga perwakilan yang lebih berkualitas. Untuk merancang keterkaitan sistemik antara system kepartaian, sistem pemilu dengan sistem konstitusional, seperti tercermin dalam sistem pemerintahan, diperlukan adanya kehidupan kepartaian yang mampu menampung keberagaman.

Partai politik sebagai peserta pemilu mempunyai kesempatan memperjuangkan kepentingan rakyat secara luas, mengisi lembaga-lembaga negara, dan untuk membentuk pemerintahan. Oleh karena itu disini masyarakat jelas-jelas menginginkan adanya perbaikan dan perubahan yang harus dilaksanakan. Diantara hasil-hasil yang diperoleh dengan adanya orde reformasi ini adalah kebebasan untuk mengeluarkan pendapat dan pikiran dan juga mendirikan partai politik yang bertujuan menginginkan adanya keadaan yang lebih baik dari pada keadaan sebelumnya.

## 2. Politik Kekuasaan Dalam Lembaga Perwakilan

Secara garis besar, politik berkenaan dengan kekuasaan, pengaruh, kewenangan pengaturan, serta ketaatan dan ketertiban. Politik adalah bentuk kegiatan dari sebuah kekuasaan untuk membuat kebijakan umum yang mengikat masyarakat. Kekuasaan politik adalah kemampuan negara membuat pihak-pihak lain berbuat sesuai dengan keputusan negara, dan juga kemampuan pihak-pihak lain mempengaruhi proses pembuatan dan pelaksanaan keputusan kenegaraan, termasuk kemampuan untuk melawan negara.<sup>19</sup> Dengan demikian kekuasaan politik tidak hanya mencakup kekuasaan untuk memperoleh ketaatan dari warga masyarakat, tetapi juga menyangkut pengendalian orang lain dengan tujuan untuk mempengaruhi tindakan dan aktivitas negara.

Negara merupakan integrasi dari kekuasaan politik. Negara adalah *agency*/alat dari masyarakat yang mempunyai kekuasaan untuk mengatur hubungan-hubungan manusia

---

<sup>17</sup> Sigit Pamungkas, 2009, *Perihal Pemilu*, Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan Dan Jurusan Ilmu Pemerintahan Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, hal. 30

<sup>18</sup> Arbi Sanit, *Op.Cit.*, hal. 215.

<sup>19</sup> Panjaitan, M., & Demokrasi, L. 2013. *Menyongsong pemilihan Umum 2014*. Jakarta: Permata Aksara. hal, 117

dalam masyarakat dan menertibkan gejala-gejala kekuasaan dalam masyarakat. Negara adalah organisasi yang dalam sesuatu wilayah dapat memaksakannya secara sah terhadap semua golongan kekuasaan lainnya dan yang dapat menetapkan tujuan dari kehidupan bersama.<sup>20</sup> Sistem dan proses politik penyelenggaraan negara ini dikonstruksikan secara yuridis sebagai ukuran konstitusionalitas kehidupan politik yang sehat.<sup>21</sup>

Lembaga legislatif adalah simbol demokrasi, tempat berkumpulnya wakil-wakil rakyat untuk menyalurkan kepentingan suara rakyat, untuk itu lembaga ini harus membuat kebijakan-kebijakan untuk kepentingan rakyat.<sup>22</sup>

Salah satu kekuasaan politik atau partai politik di lembaga perwakilan rakyat adalah dengan melakukan pemberhentian anggota dewan melalui mekanisme *recall* oleh partai politiknya, merupakan hal yang akan menusuk rasa keadilan dan melanggar kedaulatan rakyat dalam artinya yang substantif, karena tidak ada rasa dan logika yang dapat membenarkan bahwa keadilan dan kehendak rakyat sebagai pemegang kedaulatan rakyat dapat dilanggar dengan cara *recall*, karena kemenangan seseorang calon untuk terpilih tidak lagi digantungkan kepada partai politik peserta Pemilu, tetapi sampai sejauhmana besarnya dukungan suara rakyat yang diberikan kepada calon tersebut.

Partai politik seharusnya tidak berwenang untuk memberhentikan anggotanya yang berada di DPR, hal ini mengingat anggota DPR terpilih adalah representasi dari suara mayoritas rakyat yang memilihnya. Besarnya suara pilihan rakyat menunjukkan tingginya legitimasi<sup>23</sup> politik yang diperoleh oleh para calon anggota legislatif, sebaliknya rendahnya perolehan suara juga menunjukkan rendahnya legitimasi politik calon anggota legislatif.<sup>24</sup> Dalam sistem demokrasi modern, legalitas dan legitimasi pemerintahan merupakan faktor yang sangat penting.<sup>25</sup>

Dikaitkan dengan hak *recall* partai politik, hal ini tergambar bahwa partai politik menjadikan *recall* sebagai alat untuk menguasai anggota dewan agar anggota dewan tersebut tunduk terhadap kebijakan yang dibuat partai politik. Sehingga secara tidak langsung, anggota dewan yang ada di parlemen tersebut memperjuangkan kepentingan partai politik yang menaunginya dan hal ini yang menimbulkan bahwa anggota DPR bukan lagi menjadi representatif rakyat, namun representatif sekelompok orang dalam tubuh Partai Politik.

---

<sup>20</sup> Kabul Budiyono, 2012, *Teori Dan Filsafat Ilmu Politik*, Alfabeta, Bandung, hal.27.

<sup>21</sup> Nurtjahjo, H. 2005. Ilmu negara: pengembangan teori bernegara dan suplemen. Rajagrafindo Persada (Rajawali Pers). hal, 108

<sup>22</sup> Pahmi Sy, 2010, *Politik Pencitraan*, Gaung Persada Press, Jakarta, hal. 87

<sup>23</sup> Berdasarkan pengertian legitimasi dapat dibedakan pengertian kekuasaan, kewenangan, dan legitimasi. Apabila kekuasaan diartikan sebagai kemampuan untuk menggunakan sumber-sumber yang mempengaruhi proses politik, sedangkan kewenangan merupakan hak moral untuk menggunakan sumber-sumber yang membuat dan melaksanakan keputusan politik. Adapun Legitimasi merupakan penerimaan dan pengakuan masyarakat terhadap hak moral tersebut. Dikutip dari Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, (Jakarta: PT Grasindo, 2000), hlm.118

<sup>24</sup> Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi No.22-24/PUU-VI/2008 tentang pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum terhadap UUD 1945

<sup>25</sup> Jimly Assiddiqie, *Partai Politik dan Pemilihan Umum sebagai Instrumen Demokrasi*, dalam *Jurnal Konstitusi* Volume 3 Nomor 4 Desember 2006, (Jakarta: Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm.13

Penggunaan hak *recall* oleh partai politik terhadap anggota-anggotanya di parlemen, cenderung menjadikan partai politik yang bersangkutan dominan terhadap anggota-anggota partainya itu, sehingga anggota-anggota dewan lebih mementingkan kepentingan partainya ketimbang membawakan aspirasi rakyat banyak (konstituent). Denny Indrayana mengemukakan bahwa jika yang melakukan *recall* adalah partai, maka dibangun loyalitas kepada partai dan bukan kepada rakyat. Arbi Sanit juga mengungkapkan bahwa dilihat dari perspektif ilmu politik dan pemerintahan menunjukkan irrelevansi hak *recall* dengan proses demokrasi yang dilangsungkan secara reformatif.<sup>26</sup>

Pelaksanaan *recall* oleh partai politik akan menggeser sistem kedaulatan rakyat menjadi kedaulatan partai politik. Terlihat bahwa rakyat hanya dilibatkan dalam pengambilan suara ketika Pemilu berlangsung, namun setelah calon anggota dewan tersebut terpilih, yang berhak *me-recall* nya adalah partai politik.

### 3. Sistem Perwakilan Di Indonesia Menurut UUD NRI Tahun 1945

Dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menentukan bahwa: “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.” Dengan demikian, UUD NRI Tahun 1945 menjadi dasar hukum tertinggi pelaksanaan kedaulatan rakyat. Hal ini berarti kedaulatan rakyat dilakukan oleh seluruh organ konstitusional dengan masing-masing fungsi dan kewenangannya berdasarkan UUD NRI Tahun 1945. Kedaulatan berada di tangan rakyat, berarti semua kekuasaan negara berasal dari rakyat dan penyelenggaraan negara berada dalam kendali rakyat, dengan tujuan melayani rakyat sesuai dengan kehendak rakyat. Dengan demikian kedaulatan tetap berada di tangan rakyat dan pelaksanaannya langsung didistribusikan secara fungsional kepada organ-organ konstitusional.

Lembaga perwakilan rakyat atau parlemen pada mulanya dipandang sebagai representasi mutlak warga negara dalam rangka ikut serta menentukan jalannya pemerintahan. Apayang diputuskan oleh parlemen, itulah yang dianggap sebagai keputusan rakyat yang berdaulat.<sup>27</sup> Hal ini mengakibatkan sistem perwakilan yang dianut setelah perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945 tidak dapat dikatakan sebagai sistem bikameral sebagaimana yang digagaskan, melainkan sistem perwakilan dengan tiga lembaga negara sekaligus, yakni MPR, DPR dan DPD.<sup>28</sup>

Keberadaan MPR, DPR, dan DPD sebagai lembaga negara menimbulkan ambiguitas pemikiran perihal sistem lembaga perwakilan Indonesia yang beradadi dalam kerangka bikameral atau trikameral.<sup>29</sup> MPR pasca perubahan UUD NRI Tahun 1945 tidak bisa

<sup>26</sup> Sebastian Salang, Parlemen: Antara Kepentingan Politik vs Aspirasi Rakyat, dalam Jurnal Konstitusi Volume 3 Nomor 4 Desember 2006, (Jakarta: Mahkamah Konstitusi RI, 2006). hlm.100

<sup>27</sup> Jimly Asshiddiqie, 2008, Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia, Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, hal. 153

<sup>28</sup> Yuhana, A. 2013. Sistem Ketatanegaraan Indonesia. Fokus Media, Bandung.

<sup>29</sup> Lihat dalam Denny Indrayana, 2007, “Refleksi Lima Tahun Amandemen UUD NRI TAHUN 1945 (Menyempurnakan Konstitusi, Memberantas Korupsi)”, dalam *Jurnal Legislasi Indonesia Vol.4No. 3 – September 2007*. Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan HAM RI, Jakarta, hal.82. Dijelaskan bahwa argumentasi trikameral sistem lembaga perwakilan Indonesia dikarenakan adanya

dikatakan sama dengan sistem bikameral seperti Kongres di Amerika Serikat yang merupakan hasil *joint session*, dimana MPR dalam hal ini disusun oleh anggota DPR dan DPD bukan lembaga.<sup>30</sup> Secara teoritik penentuan jumlah kamar tidak hanya ditentukan secara kuantitas, melainkan juga kualitas dalam arti bagaimana kewenangan konstitusionalnya. MPR pasca perubahan UUD NRI Tahun 1945 meskipun merupakan salah satu bentuk lembaga perwakilan, namun tidak mempunyai kewenangan konstitusional yang dimaksudkan untuk mengimbangi kewenangan kamar lainnya, seperti dalam hal pembentukan undang-undang yang prosesnya tidak melewati kamar MPR. Berdasarkan hal tersebut, lembaga perwakilan Indonesia dapat dikatakan hanya menganut dua kamar, yaitu DPR dan DPD, apabila melihat hubungan fungsi legislatif yang dimiliki. Adapun karakter bikameral yang dianut oleh sistem lembaga perwakilan Indonesia, apabila menggunakan landasan teori dari Arend Lijphart, maka dalam hal ini dapat dikatakan Indonesia menganut sistem *medium-strength bicameral* dengan karakter asimetris-inkongruen.

Karakter asimetris timbul dari ketidakseimbangan kewenangan legislatif yang dimiliki antara DPR dan DPD. Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945 memperlihatkan bagaimana kewenangan legislasi DPD yang diatur secara limitatif dalam konstitusi mengakibatkan adanya ketidakseimbangan fungsi antar kamar. Sementara dalam hal model pemilihannya, baik DPR dan DPD memiliki legitimasi demokrasi yang kuat, sehingga seharusnya memenuhi karakter simetris karena dipilih secara langsung. Pemilihan anggota DPR tercantum dalam Pasal 19 “Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui pemilihan umum, dan pemilihan anggota DPD tercantum dalam Pasal 22C ayat (1) “Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum.” DPD menyebabkan tipe bikameral Indonesia menjadi tak lazim dikarenakan sebagai gabungan dengan kamar atau lembaga dengan kewenangan yang amat terbatas, namun dengan legitimasi yang tinggi (*represent the odd combination of limited and high legitimacy*).<sup>31</sup> Meskipun anggota DPD dipilih secara langsung, namun karena ketidakseimbangan kewenangan formal yang dimiliki, ciri asimetris lebih menonjol tampak dalam karakter DPD.

Selanjutnya perihal karakter inkongruen yang ditunjukkan oleh bikameral Indonesia, desain keberadaan DPD dimaksudkan untuk mewakili daerah tempat pemilihannya untuk membawa aspirasi dari daerahnya tersebut, agar dapat terakomodir pula dalam isu-isu pembahasan di pusat dengan jumlah anggota yang lebih kecil dari DPR. (sepertiga jumlah anggota DPR Pasal 22C ayat (2) UUD NRI Tahun 1945).

DPR menjalankan fungsi legislasi (membentuk UU), begitu pula DPD, meskipun mempunyai fungsi legislasi yang terbatas, maka dapat dikatakan dari segi fungsi legislasi itu negara Indonesia menganut sistem perwakilan “*bicameralism*”, tetapi karena fungsi legislasi dari DPD terbatas itu, hanya mengajukan usul inisiatif Rancangan UU (tertentu) terutama di bidang otonomi daerah, sehingga sistem *bicameralism* Indonesia dinamakan

---

kewenangan yang masih dimiliki oleh MPR disamping kewenangan konstitusional yang dimiliki DPR dan DPD. Lembaga perwakilan Indonesia dikatakan sebagai trikameral dengan dominasi kekuatan DPR.

<sup>30</sup> Dahlan Thaib *et.al*, 2011, Teori dan Hukum Konstitusi, Rajawali Pers, Jakarta, hal.165- 169.

<sup>31</sup> Saldi Isra, *op.cit.* hal. 257

“*softbicameralism*” (bikameralisme lunak) lawannya “*strong bicameralism*”.<sup>32</sup>

### C. PENUTUP

Keterwakilan rakyat melalui Dewan Perwakilan Rakyat belum sepenuhnya berkualitas, disebabkan karena pengaruh partai dari anggota dewan lebih dominan dibandingkan dengan keberadaannya sebagai wakil rakyat yang secara langsung dipilih oleh rakyat. Sistem perpolitikan yang dianut belum sepenuhnya dapat mewujudkan keterwakilan rakyat yang sesuai harapan masyarakat, walaupun telah didukung oleh sistem pemilihan umum yang demokratis berdasarkan kedaulatan rakyat.

### D. DAFTAR PUSTAKA

- Daniel Sparingga, 2009, “Demokrasi, Perkembangan Sejarah, Konsep Dan Prakteknya”, dalam Ramses M., Andy, Dkk, Editor, Politik Dan Pemerintahan Indonesia, Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia, Jakarta.
- Jimly Asshiddiqie, 2005, Format Kelembagaan Negara Dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD NRI TAHUN 1945, FH UII Press, Yogyakarta,
- “Representatives Democracy” [http://en.wikipedia.org/wiki/ Representative\\_democracy](http://en.wikipedia.org/wiki/Representative_democracy), (diakses 7 Januari 2017)
- IC. Harris (Editor) and PE Fowler dan BC. Wreight, House of Representatives Practice, Fourth Edition, Department of The House of Representative, Canberra, 2001
- Halevy, E.E., 2011. Birokrasi & Demokrasi, Sebuah Dilema Politik. Total Media, Yogyakarta.
- Gaffar, A., 2006. Politik Indonesia. Transisi Menuju Demokrasi
- Andi Faisal Bakti, Dkk, Editor, 2012, Literasi Politik Dan Konsolidasi Demokrasi, Churia Press, Tangerang, hal. 90.
- Legowo, T.A., 1999. The Bureaucracy and reform. Indonesia: The Challenge of Change
- Ramlan, S. 1992. Memahami ilmu politik. Grasindo
- Miriam Budiardjo, 1981, “Partisipasi Dan Partai Politik: Suatu Pengantar”, Gramedia, Jakarta,
- Denny Indrayana, 2008, Negara Antara Ada Dan Tiada: Reformasi Hukum Ketatanegaraan, Buku Kompas, Jakarta,
- Ahmad, N., & Popa, I. L. (2014). The social media usage and the transformation of political marketing and campaigning of the emerging democracy in Indonesia. In Social media in politics (pp. 97-125). Springer, Cham.
- Asshiddiqie, J., Revisi, E., & RI, K. M. K. 2006. Partai Politik dan Pemilihan Umum Sebagai

---

<sup>32</sup> I Dewa Gede Atmadja, 2012, Ilmu Negara: Sejarah, Konsep Dan Kajian Kenegaraan, Setara Press, Malang, hal. 113.

- Instrumen Demokrasi. Jurnal,
- Legowo, T. A., Salang, S., & Libertus, J. 2008. Panduan menjadi calon anggota DPR/DP/DPRD menghadapi pemilu. Niaga Swadaya.
- Arbi Sanit, 2009, "Sistem Pemilihan Umum Dan Perwakilan", dalam Andy Ramses M., Dkk, Editor, Politik Dan Pemerintahan Indonesia, Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia, Jakarta.
- Sigit Pamungkas, 2009, Perihal Pemilu, Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan Dan Jurusan Ilmu Pemerintahan Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta
- Panjaitan, M., & Demokrasi, L. 2013. Menyongsong pemilihan Umum 2014. Jakarta: Permata Aksara
- Kabul Budiyo, 2012, Teori Dan Filsafat Ilmu Politik, Alfabeta, Bandung
- Nurtjahjo, H. 2005. Ilmu negara: pengembangan teori bernegara dan suplemen. Rajagrafindo Persada (Rajawali Pers)
- Pahmi Sy, 2010, Politik Pencitraan, Gaung Persada Press, Jakarta
- Ramlan Surbakti, Memahami Ilmu Politik, (Jakarta: PT Grasindo, 2000)
- Putusan Mahkamah Konstitusi No.22-24/PUU-VI/2008 tentang pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum terhadap UUD 1945
- Jimly Assiddiqie, Partai Politik dan Pemilihan Umum sebagai Instrumen Demokrasi, dalam Jurnal Konstitusi Volume 3 Nomor 4 Desember 2006, (Jakarta: Mahkamah Konstitusi RI, 2006)
- Sebastian Salang, Parlemen: Antara Kepentingan Politik vs Aspirasi Rakyat, dalam Jurnal Konstitusi Volume 3 Nomor 4 Desember 2006, (Jakarta: Mahkamah Konstitusi RI, 2006).
- Jimly Asshiddiqie, 2008, Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia, Bhuana Ilmu Populer, Jakarta.
- Yuhana, A. 2013. Sistem Ketatanegaraan Indonesia. Fokus Media, Bandung.
- Denny Indrayana, 2007, "Refleksi Lima Tahun Amandemen UUD NRI TAHUN 1945 (Menyempurnakan Konstitusi, Memberantas Korupsi)", dalam Jurnal Legislasi Indonesia Vol.4No. 3 – September 2007.Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan HAM RI, Jakarta,
- Dahlan Thaib et.al, 2011, Teori dan Hukum Konstitusi, Rajawali Pers, Jakarta.
- I Dewa Gede Atmadja, 2012, Ilmu Negara: Sejarah, Konsep Dan Kajian Kenegaraan, Setara Press, Malang.