

HUKUM & PERKEMBANGAN MASYARAKAT

KONTRIBUSI PEMIKIRAN DOSEN
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH JAKARTA

Editor
Dr. Aby Maulana, SH. MH.

**HUKUM DAN PERKEMBANGAN
MASYARAKAT**
Kontribusi Pemikiran Dosen
Fakultas Hukum
Universitas Muhammadiyah Jakarta

PENULIS

Prof. Dr. Syaiful Bakhri, SH. MH.
Prof. Dr. Zainal Arifin Hoesein, SH. MH.
Dr. H. Rantawan Djanim, SH. MH.
Dr. Muhammad Ali Taher Parasong, SH. MH.
Dr. Dwi Putri Cahyawati, SH. MH.
Dr. Sodikin, SH. MH. MSi.
Dr. Bahria Prentha, SH. MH.
Dr. Ibnu Sina Chandranegara, SH. MH.
Dr. A Kahar Maranjaya, SH. MH.
Dr. Aby Maulana, SH. MH.
Pathorang Halim, SH. MH.
Sawitri Yuli Hartati, SH. MH.
Edi Suhaedi, SH. MH.
Roosdiana Harahap, SH. MH.
Tubagus Heru Dharma Wijaya, SH. MH.
Surohmat, SH. MH.
Dra. Budi Astuti, SH. MSi.
M. Rusdi Daud, SH. MH.
Mas Ahmad Yani, SH. MSi.

Penerbit

P3IH



FAKULTAS HUKUM
Universitas Muhammadiyah Jakarta

HUKUM DAN PERKEMBANGAN MASYARAKAT

**Kontribusi Pemikiran Dosen
Fakultas Hukum
Universitas Muhammadiyah Jakarta**

TIM REDAKSI

**Pathorang Halim, SH. MH.
Dr. Rantawan Djanim, SH. MH.
M. Rusdi Daud, SH. MH.
Dr. Ibnu Sina Chandranegara, SH. MH.
Surohmat, SH. MH.**

HUKUM DAN PERKEMBANGAN MASYARAKAT

Kontribusi Pemikiran Dosen

Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta

Editor:

Dr. ABY MAULANA, SH. MH.

Cetakan Pertama : November 2019

Diterbitkan oleh P3IH FH UMJ

ISBN: 978-979-8823-99-2

Jl. KH Ahmad Dahlan, Cirendeui, Ciputat Timur Jakarta 15419

Email. fh@umj.ac.id atau fhukumumj@gmail.com

Phone. (021) 7490385 Fax. (021) 7432590

Hak Cipta dilindungi Undang-Undang.

Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh ini
buku ini dengan cara dan bentuk apapun tanpa seizin penerbit.

KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum wr. wb.

Puji serta rasa syukur kehadirat Allah SWT, bahwa atas rahmat-Nya buku dengan judul: **HUKUM DAN PERKEMBANGAN MASYARAKAT (Kontribusi Pemikiran Dosen Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta)** dapat diselesaikan dengan baik. Buku ini, disusun dalam rangka pelaksanaan tugas penelitian dan publikasian karya ilmiah dosen, yang sekaligus menjadi motivasi bagi setiap dosen di lingkungan Fakultas Hukum agar selalu menuangkan keahlian akademiknya (*expertise*) pada naskah ilmiah.

Bersama ini, diucapkan terimakasih kepada bapak/ibu dosen yang telah bersedia menulis dalam buku ini: Prof. Dr. Syaiful Bakhri, SH. MH.; Prof. Dr. Zainal Arifin Hoesein, SH. MH.; Dr. H. Rantawan Djanim, SH.,MH.; Dr. Muhammad Ali Taher Parasong, SH. MH.; Dr. Dwi Putri Cahyawati, SH.,MH.; Dr. Sodikin, SH. MH. MSi.; Dr. Bahria Prentha, SH. MH.; Dr. Ibnu Sina Chandranegara, SH. MH.; Dr. A Kahar Maranjaya, SH. MH.; Dr. Aby Maulana, SH. MH.; Sawitri Yuli Hartati, SH. MH.; Edi Suhaedi, SH. MH.; Roosdiana Harahap, SH. MH.; Tubagus Heru Dharma Wijaya, SH. MH.; Surohmat, SH. MH.; Dra. Budi Astuti, SH. MSi.; M. Rusdi Daud, SH. MH. dan Mas Ahmad Yani, SH. MSi.

Demikian, pengantar ini disampaikan, sekaligus diucapkan terimakasih kepada seluruh pihak yang telah membantu sehingga dapat terselesaikannya tersusunnya buku ini. Besar harapan buku ini membawa manfaat bagi kita semua, khususnya dalam perkembangan ilmu hukum.

Wassalamu'alaikum, wr. wb.

Jakarta, November 2019
Dekan Fakultas Hukum
Universitas Muhammadiyah Jakarta

Pathorang Halim, SH. MH.

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	i
DAFTAR ISI	ii
PEMBAHARUAN HUKUM PIDANA FORMIL (SEMANGAT DEKOLONISASI HUKUM ACARA PIDANA BERKEBHINEKAAN) Prof. Dr. Syaiful Bakhri, SH. MH.	1
TANTANGAN PENDIDIKAN TINGGI DI INDONESIA DALAM ERA GLOBALISASI DAN DIGITAL Prof. Dr. Zainal Arifin Hoesein, SH. MH.	28
REFORMASI PERADILAN DAN PEMBERANTASAN KORUPSI DI INDONESIA Dr. H. Rantawan Djanim, SH. MH.	41
AKTUALISASI HUKUM UNTUK MENGATASI KRISIS NILAI DAN FRAGMENTASI SOSIAL Dr. Muhammad Ali Taher Parasong, SH. MH.	76
ASPEK HUKUM HUBUNGAN ANTARA RAKYAT, PARTAI POLITIK, DAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT Dr. Dwi Putri Cahyawati, SH. MH.	95
PEMENUHAN HAK ATAS LINGKUNGAN HIDUP YANG BAIK DAN SEHAT PADA ERA OTONOMI DAERAH Dr. Sodikin, SH. MH. MSi.	116
MENEGAKKAN HAK ASASI PEREMPUAN DALAM TINDAK KEKERASAN TERHADAP PEREMPUAN Dr. Bahria Prentha , SH. MH.	134
REORIENTASI PENDIDIKAN HUKUM DALAM MENGHADAPI REVOLUSI INDUSTRI 4.0 Dr. Ibnu Sina Chandranegara, SH. MH.	150

PENYALAHGUNAAN WEWENANG KEPALA DAERAH: SEBUAH IMPLIKASI PELAKSANAAN DEMOKRASI LANGSUNG	183
Dr. A Kahar Maranjaya, SH. MH.	
PENGAKUAN BERSALAH TERDAKWA DALAM KONSEP <i>PLEA BARGAINING</i> SEBAGAI PENYEMPURNA PEMBUKTIAN PIDANA DAN PEROLEHAN KEYAKINAN HAKIM (<i>BEYOND REASONABLE DOUBT</i>)	206
Dr. Aby Maulana, SH. MH.	
PELAYANAN PUBLIK DALAM PEMENUHAN HAK ASASI MANUSIA BAGI WARGA NEGARA	233
Pathorang Halim, SH. MH.	
PARADIGMA BARU HAK DAN KEWAJIBAN PEKERJA MIGRAN INDONESIA	245
Sawitri Yuli Hartati, SH. MH.	
PELAKSANAAN OUTSOURCING DALAM HUKUM KETENAGAKERJAAN DI INDONESIA	275
Edi Suhaedi, SH. MH.	
DAMPAK LAYANAN PINJAM MEMINJAM UANG BERBASIS TEKNOLOGI MENGGUNAKAN MEDIA INTERNET BERDASARKAN PERATURAN OTORITAS JASA KEUANGAN NOMOR 77/POJK.01/2016	291
Roosdiana Harahap, SH. MH.	
MEMBANGUN TUJUAN PEMIDANAAN DI INDONESIA DASAR FILOSOFIS DAN KONSEP TUJUAN PEMIDANAAN	302
Tubagus Heru Dharma Wijaya, SH. MH.	
PRESIDEN SEBAGAI PEMEGANG KEKUASAAN PEMERINTAHAN MENURUT UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945	321
Surohmat, SH. MH.	

PENGATURAN TRANSPORTASI <i>ONLINE</i> YANG MENJAMIN KEPASTIAN HUKUM BAGI PELAKU USAHA	361
Dra. Budi Astuti, SH. MSi.	
KONSTRUKSI HUKUM TRANSAKSI LEMBAGA PEMBIAYAAN <i>EXECUTIE</i>	381
M. Rusdi Daud, SH. MH.	
BEBERAPA SEGI TENTANG <i>BAILOUT</i> SEBAGAI CARA MENGATASI KRISIS LIKUIDITAS PERUSAHAAN/ PERBANKAN	391
Mas Ahmad Yani, SH. MSi.	
BIODATA PENULIS	

ASPEK HUKUM HUBUNGAN ANTARA RAKYAT, PARTAI POLITIK, DAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT

Dr. Dwi Putri Cahyawati, SH. MH.

A. Latar Belakang Masalah

Perdebatan mengenai hubungan hukum dan politik memiliki akar sejarah panjang dalam ilmu hukum. Kalangan penganut aliran positivisme hukum beranggapan hukum adalah tidak lain dari produk politik atau kekuasaan. Pada sisi lain, kalangan yang melihat hukum tidak dari dogmatika hukum dan undang-undang semata, berpandangan bahwa hukum itu tergantung pada penerimaan umum sesuai kenyataan-kenyataan sosial yang ada dalam masyarakat dan setiap kelompok menciptakan hukum yang hidup. Dalam mencari pola hubungan antara hukum dan politik ini, terutama berangkat dari dua perspektif yang bertolak belakang.¹ Dalam sisi hubungan antara politik dan hukum terdapat tiga asumsi yang mendasari hubungan tersebut, yaitu: (i) Hukum determinan (menentukan) atas politik, dalam arti hukum harus menjadi arah dan pengendali semua kegiatan politik. (ii) Politik determinan atas hukum, dalam arti bahwa dalam kenyataannya, baik produk normatif maupun implementasi penegakan hukum itu, sangat dipengaruhi dan menjadi *dependent variable* atas politik. (iii) Politik dan hukum terjalin dalam hubungan yang saling bergantung (*interdeterminan*), seperti penegasan adanya adagium, bahwa “politik tanpa hukum menimbulkan kesewenang-wenangan (anarkis), hukum tanpa politik akan jadi lumpuh.”² Meskipun dalam perkembangan kekinian perdebatan mengenai politik dan hukum tampak menjadi sesuatu hal yang usang, akan tetapi masih terdapat beberapa hal mendasar yang nampak seolah-olah terselesaikan, meskipun sejatinya belum sepenuhnya memuaskan.

¹ Mengenai ini Daniel S. Lev mengemukakan: “...hukum sedikit banyak selalu merupakan alat politik. Tempat hukum dalam negara, tergantung pada keseimbangan politik, defenisi kekuasaan, evolusi ideologi politik, ekonomi, sosial, dan seterusnya. Dalam prakteknya seringkali proses dan dinamika pembentukan hukum mengalami hal yang sama, yakni konsepsi dan struktur kekuasaan politiklah yang berlaku di tengah masyarakat yang sangat menentukan terbentuknya suatu produk hukum. Maka untuk memahami hubungan antara politik dan hukum di negara mana pun, perlu dipelajari latar belakang kebudayaan, ekonomi, kekuatan politik di dalam masyarakat, keadaan lembaga negara, dan struktur sosialnya, selain institusi hukumnya sendiri.” [Daniel. S. Lev, *Hukum dan Politik di Indonesia: Kesenambungan dan Perubahan*, (Jakarta: LP3ES, 2010), hlm 64]

² Mochtar Kusumaadtmadja, *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional* (Binacipta: Bandung, 1996) hlm 7-8

Studi politik hukum yang berkembang kekinian dan mencoba menganalisis hubungan keduanya seringkali diperdebatkan mengenai realitas dan validitas antara keduanya. Seringkali studi yang berkembang memberikan penekan bahwa hukum tidak mampu mendudukkan dirinya yang normatif terhadap politik yang berposisi strukturalis dalam sistemnya, Perkembangan sisi lainnya, politik diposisikan menjadi terlalu “liar” sehingga memosisikan hukum sebagai kontaminasi politik yang justru memosisikan hukum sebagai alat legitimasi politik mayoritarian ataupun justru alat deligitimasi politik minoritarian.³

Dalam penelitian ini, yang dimaksud dengan hukum adalah produk politik yang dalam kajian studi politik hukum disebut sebagai peraturan perundang-undangan. Sekurang-kurangnya terdapat tiga asumsi yang mendasari terciptanya hubungan antara politik dengan hukum di dalam studi mengenai hubungan antara politik dengan hukum, yaitu :⁴ Pertama, hukum determinan terhadap politik, dalam arti hukum harus menjadi arah dan pengendali semua kegiatan politik. Asumsi ini dipakai sebagai landasan *das sollen*; kedua, politik determinan terhadap hukum, dalam arti, bahwa dalam kenyataannya, baik produk normatif maupun implementasi penegakan hukumnya sangat dipengaruhi dan menjadi *dependent variable* atas politik. Asumsi ini dipakai sebagai landasan *das sein*; ketiga, politik dan hukum terjalin dalam hubungan *independent* atau saling tergantung yang dapat dipahami dari adagium, bahwa “politik *determinan* (menentukan) atas hukum. Jadi di dalam hubungan antara keduanya, hukum dipandang sebagai *dependent variable* (variable pengaruh), sedangkan politik diletakkan sebagai *independent variable* (variable berpengaruh). Menurut Moh. Mahfud MD, terdapat tiga macam pandangan untuk dapat melihat hubungan antara hukum dan politik. Pertama, hukum merupakan determinan politik, artinya kegiatan politik harus tunduk pada hukum. Kedua, pandangan yang melihat bahwa determinan politik atas hukum karena sesungguhnya hukum adalah produk politik yang sarat dengan kepentingan dan konfigurasi politik. Ketiga, pandangan yang melihat bahwa hukum dan politik merupakan dua elemen subsistem kemasyarakatan yang seimbang, karena walaupun hukum merupakan produk politik, ketika ada hukum yang mengatur aktifitas politik maka politikpun harus tunduk pada hukum. Ketiga bentuk ini

³ Herman Finner, *The Theory and Practice of Modern Government*, (London: Methuen & Co.Ltd. 1976), hlm 36

⁴Moch. Mahfud MD., *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta : Rajagrafindo Rajawali Press, 2002), hlm. 5.

memperlihatkan sebuah fenomena sistem politik yang dianut oleh tiap-tiap pemerintahan yang tidak akan sama di setiap pemerintahan di negara manapun.⁵Pada awalnya, Mahfud MD membangun hipotesis bahwa konfigurasi politik tertentu akan melahirkan karakter produk hukum tertentu pula. Dan, dalam penelitiannya, Mahfud menguraikan variabel bebas (konfigurasi politik) dan variabel terpengaruh (karakter produk hukum) dibagi dalam dua ujung yang dikotomis. Variable konfigurasi politik dibagi atas konfigurasi yang demokratis dan konfigurasi yang otoriter, sedangkan variabel karakter produk hukum dibagi atas produk hukum yang berkarakter responsive atau otonom dan produk hukum yang berkarakter ortodoks/konservatif atau menindas. Dengan pemecahan kedua variabel tersebut ke dalam konsep-konsep yang dikotomis, hipotesis di atas dinyatakan secara lebih rinci bahwa; konfigurasi politik yang demokratis akan melahirkan produk hukum yang berkarakter responsif atau otonom, sedangkan konfigurasi politik yang otoriter akan melahirkan produk hukum yang berkarakter konservatif/ortodoks atau menindas.⁶Indikator-indikator yang telah dirumuskan tersebut, dijabarkan oleh Mahfud, MD. menjadi konseptual pengertian sebagai berikut :⁷

1. *Konfigurasi politik demokratis* adalah konfigurasi yang membuka peluang bagi berperannya potensi rakyat secara maksimal untuk turut aktif menentukan kebijakan negara. Di dalam konfigurasi yang demikian pemerintah lebih merupakan “komite” yang harus melaksanakan kehendak-kehendak masyarakatnya, yang dirumuskan secara demokratis, badan perwakilan rakyat dan partai politik berfungsi secara proposional dan lebih menentukan dalam pembuatan kebijakan negara, sedangkan dunia pers dapat melaksanakan fungsinya dengan bebas tanpa ancaman pembreidelan.
2. *Konfigurasi politik otoriter* adalah konfigurasi yang menempatkan pemerintah pada posisi yang sangat dominan dengan sifat yang intervensionis dalam penentuan dan pelaksanaan kebijakan Negara sehingga potensi dan aspirasi masyarakat tidak teragregasi dan terartikulasi secara proporsional. Bahkan dengan peran pemerintah

⁵Ibid.

⁶Moch. Mahfud MD., *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Yogyakarta : Gama Media, 1999), hlm. 6.

⁷Ibid., hlm.8.

yang sangat dominan, badan perwakilan rakyat dan parpol tidak berfungsi dengan baik dan lebih merupakan alat justifikasi (rubber stamps) atas kehendak pemerintah; sedangkan pers tidak memiliki kebebasan dan senantiasa di bawah control pemerintah dan bayang-bayang pembreidelan.

3. *Produk hukum responsif/otonom* adalah produk hukum yang karakternya mencerminkan pemenuhan atas tuntutan-tuntutan baik individu maupun kelompok social di dalam masyarakat sehingga lebih mampu mencerminkan rasa keadilan di masyarakat. Proses pembuatan hukum responsif ini mengundang secara terbuka partisipasi dan aspirasi masyarakat dan lembaga-lembaga peradilan. Hukum diberi fungsi sebagai alat pelaksana bagi kehendak masyarakat; sedangkan rumusannya biasanya cukup terperinci sehingga tidak terbuka untuk dapat diinterpretasikan berdasarkan kehendak dan visi pemerintah sendiri.
4. *Produk hukum konservatif/ortodoks* adalah produk hukum yang karakternya mencerminkan visi politik pemegang kekuasaan, sehingga pembuatannya tidak mengundang partisipasi dan aspirasi masyarakat secara sungguh-sungguh. Jika prosedur seperti itu ada, biasanya lebih formalitas. Di dalam produk yang demikian biasanya hukum diberi fungsi dengan sifat positifis instrumentalis atau menjadi alat bagi pelaksanaan ideologi pemerintah. Rumusan materi hukumnya biasanya bersifat pokok-pokok saja sehingga dapat diinterpretasi pemerintah menurut visi dan kehendaknya sendiri dengan berbagi peraturan pelaksanaan.

Dengan demikian dapat disimpulkan, bahwa konfigurasi politik yang terdapat dalam suatu negara harus dipandang sebagai satu kesatuan, untuk dapat disebut demokrasi atau otoriter. Tidak memungkinnya adanya penyebutan mutlak terhadap hal demikian akan dapat dirasakan, jika pilihan suatu negara atas suatu konfigurasi politik dikaitkan dengan tujuan atau keperluan pragmatisnya. Adakalanya otoriterisme yang dianut oleh suatu negara didasarkan pada adanya pandangan atau alasan untuk menjamin terwujudnya kesejahteraan bagi rakyatnya, sehingga kepentingan rakyat menjadi pusat perhatian yang utama. Tujuan negara otoriter semacam ini sebenarnya sama dengan tujuan negara demokratis dalam memberikan perlindungan terhadap kepentingan rakyatnya. Di negara-negara yang menganut wawasan *welfare state* misalnya, sangat jelas tujuan

utamanya adalah membangun kesejahteraan masyarakat, namun dengan pilihan strategi yang dari standar konvensional tidaklah demokratis.⁸

Untuk mengkualifikasikan apakah konfigurasi politik itu demokratis atau otoriter, Mahfud MD. menggunakan tiga indikator untuk menilai bekerjanya tiga pilar demokrasi, yaitu peranan partai politik dan perwakilan, kebebasan pers dan peranan eksekutif. Pada konfigurasi politik demokratis, partai politik dan lembaga perwakilan rakyat aktif berperan menentukan hukum negara atau politik nasional. Kehidupan pers relatif bebas, sedangkan peranan lembaga eksekutif (pemerintah) tidak dominan dan tunduk pada kemauan-kemauan rakyat yang digambarkan lewat kehendak lembaga perwakilan rakyat pada konfigurasi politik otoriter yang terjadi sebaliknya.⁹

Konfigurasi politik diartikan sebagai susunan atau konstelasi kekuatan politik yang secara dikotomis dibagi atas dua konsep yang bertentangan secara diametral, yaitu konfigurasi politik demokratis dan konfigurasi politik otoriter. Dalam kaitannya dengan hukum, politik tidak hanya berpengaruh dalam pembuatan atau pembentukan hukum, tetapi juga dalam implementasinya. Konfigurasi politik demokratis menghasilkan produk hukum yang demokratis, sedangkan konfigurasi politik yang otoriter menghasilkan produk hukum yang konservatif atau ortodoks.¹⁰ Masih menurut Mahfud MD., produk hukum yang responsif/populistik adalah produk hukum yang mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat. Dalam proses pembuatannya memberikan partisipasi penuh kelompok-kelompok sosial atau individu dalam masyarakat. Sedangkan produk hukum yang ortodoks/ konservatif /elitis adalah produk hukum yang lebih mencerminkan keinginan pemerintah, bersifat positivis instrumental, yakni menjadi alat pelaksanaan ideologi dan program negara. Hukum yang ortodoks tertutup terhadap tuntutan-tuntutan kelompok maupun individu-individu yang dalam proses pembuatannya terlihat minimnya peran serta masyarakat.¹¹ Berbeda dengan pandangan Muhammad Mahfud MD dalam pandangan Mochtar Kusumaatmaja, hubungan antara hukum dan politik bisa didasarkan pada pandangan *das sollen* (keinginan, keharusan) atau *das sein* (kenyataan). Dalam pemikiran

⁸Moh. Mahfud MD. *Op.Cit.*, hlm. 25.

⁹*Ibid.*

¹⁰*Ibid*

¹¹*Ibid.*

realistiknya, Mochtar Kusumaatmaja, menegaskan, bahwa politik dan hukum dinyatakan *interdeterminan*. Menurutnya politik tanpa hukum itu zolim, dan hukum tanpa politik adalah lumpuh. Mochtar Kusumaatmaja lebih melihat hukum dengan mata terbuka, bukan dengan mata tertutup seperti simbol dewi keadilan. Selain memiliki ketergantungan, hukum dan politik juga menjadi dua ilmu yang saling mendasari. Analogi ini mengandung 2 interpretasi, yaitu untuk memahami hukum, maka harus memahami politik, dan politik menjadi jalan utama menuju hukum. Hubungan hukum dan politik sejatinya bersumber pada kekakuan dan keluwesan teori-teori tentang hukum dan politik, misalkan kaum positivisfik hukum menginginkan hubungan hukum dan politik seharusnya didasari pada hubungan pemisahan yang tegas agar tercapai prinsip *check and balances*, sedangkan kaum non positivisfik menginginkan hubungan hukum dan politik menjadi satu kesatuan yang utuh agar tercapai masyarakat adil dan sejahtera.¹²Pandangan Mochtar Kusumaatmaja terkait politik dan hukum yang menurutnya merupakan sesuatu yang interdeterminan, bila kaitan politik perundang-undangan di Indonesia, terutama dalam hubungannya dengan pengaturan mengenai lembaga perwakilan rakyat (DPR), terlihat adanya hubungan yang interdeterminan. Pada satu sisi DPR memiliki kewenangan untuk melahirkan adanya produk-produk hukum yang di dalamnya sangat dipengaruhi oleh pola pikir para anggota DPR dalam menuangkan gagasan-gagasan terkait adanya substansi hukum yang hendak dihasilkan, namun pada sisi lain para anggota DPR tersebut juga harus tunduk pada produk hukum yang dibentuknya sendiri.

Dengan demikian, antara konfigurasi politik dan undang-undang yang dibentuk, saling menunjukkan adanya keterkaitan antara satu dengan yang lain, sehingga antara DPR dan produk hukum yang dihasilkan saling menunjukkan adanya pengaruh. Tidak ada yang lebih unggul di antara pembentuk kebijakan dengan para pelaksana kebijakan tersebut. Dalam pandangan Bintang Saragih, konfigurasi politik adalah kekuatan-kekuatan politik yang riil (nyata) dan eksis dalam suatu sistem politik. Konfigurasi politik ini biasanya tergambarkan dalam wujud partai-partai politik. Bila partai-partai politik ini berperan secara nyata dalam sistem politik yang berlaku dalam mengambal kebijakan (keputusan), seperti pembentukan hukum atau kebijakan lainnya, maka disebutkan, bahwa konfigurasi politik

¹²Mochtar Kusumaatmaja, dalam Fais Yunas Bo'a, Sekilas Hubungan Hukum dan Politik, Google Play, Diakses pada tanggal 2 Agustus 2019.

itu adalah konfigurasi politik yang demokratis, sedangkan bila partai-partai politik yang ada itu tidak berperan dalam pengambilan keputusan atau mengambil kebijakan dalam sistem politik itu dikatakan, maka dikatakan bahwa konfigurasi politik yang ada itu adalah konfigurasi politik yang non demokratis.¹³

Lebih lanjut, Bintan R, Saragih, menyatakan, bahwa konfigurasi politik yang demokratis terdapat pada sistem politik yang demokratis, dan konfigurasi politik yang non demokratis terdapat pada sistem politik yang non demokratis. Oleh karena itu, pada umumnya politik hukum dalam konfigurasi politik yang demokratis adalah untuk menciptakan hukum yang mendekatkan tata hukum dengan realita sosial, sedang pada konfigurasi politik hukum yang non demokratis, umumnya menciptakan hukum untuk mempertahankan kekuasaan dari rezim penguasa sehingga menjauhkan tata hukum dengan realita sosial. Tetapi, ada kalanya pada konfigurasi poliik yang non demokratis dapat juga tercipta hukum yang mendekatkan tata hukum itu dengan realta sosial. Sebaliknya, dalam konfigurasi politik yang demokratis, dapat saja tercipta hukum yang menjauhkan tata hukum dengan kenyataan sosial.¹⁴

Terkait dengan konfigurasi politik yang demokratis di Indonesia, salah satu produk hukum yang dihasilkan dari keterlibatan partai-partai politik di dalam kelembagaan DPR, adalah dihasilkannya undang-undang yang berkaitan dengan keberadaan DPR itu sendiri, yang dalam pembentukannya melibatkan peran partai-partai politik secara nyata. Namun dalam pembahasannya, lebih mengedepankan kepentingan-kepentingan politik partai politik. Adapun undang-undang yang dimaksudkan di sini adalah undang-undang tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, atau yang dikenal dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Secara filosofi, kehadiran Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD ini didasarkan pada tujuan negara Indonesia, yaitu melindungi segenap bangsa dan tumpah darah Indoensia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan

¹³Bintan Regen Saragih, *Politik Hukum*, (Bandung : CV. Utomo, 2018), hlm. 33.

¹⁴Ibid.

ikut serta melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial, dengan didasari oleh kelima sila dalam Pancasila, yang kesemuanya terangkum dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan juga harus diformalkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang harus diwujudkan oleh DPR selaku lembaga perwakilan rakyat yang memiliki kewenangan untuk membentuk undang-undang dimaksud¹⁵. Landasan filosofis tersebut menjadi acuan perumusan dan pembuatan materi muatan peraturan perundang-undangan untuk mewujudkan tujuan negara dimaksud¹⁶. Pertimbangan filosofis berbicara mengenai bagaimana seharusnya (*das sollen*) yang bersumber dari amanat konstitusi.

Secara sosiologis, kehadiran suatu undang-undang haruslah didasari oleh adanya kebutuhan yang timbul dalam masyarakat. Kehadiran lembaga-lembaga permusyawaratan rakyat, lembaga perwakilan rakyat, lembaga perwakilan daerah, dan lembaga perwakilan rakyat daerah, yang memiliki kemampuan dalam memainkan peran secara maksimal dalam tata pengelolaan negara dan pemerintahan merupakan suatu kebutuhan¹⁷. Dalam realitas sosial diisyaratkan, bahwa berbagai persoalan dan kebutuhan publik senantiasa mengandalkan akan pentingnya kehadiran lembaga-lembaga permusyawaratan dan perwakilan politik dalam penanganannya. Secara sosiologis, adanya ketidakadilan justru sering terjadi dalam sistem sosial yang dikelola tanpa adanya perwakilan politik. Oleh karena itu, dibutuhkan adanya sebuah penataan terhadap lembaga permusyawaratan rakyat, lembaga perwakilan rakyat, lembaga perwakilan daerah, dan lembaga perwakilan rakyat daerah, sehingga dapat menjalankan fungsi dan kewenangannya secara efisien, efektif, transparan, optimal, dan aspiratif. Dengan dilaksanakannya tugas dan kewenangan secara efisien, efektif, transparan, optimal, dan aspiratif diharapkan dapat menjawab seluruh persoalan masyarakat yang terjadi saat ini¹⁸. Pertimbangan sosiologis menyangkut fakta empiris (*das sein*) yang merupakan abstrak dari kajian teoritis, kepustakaan, dan konstataring fakta¹⁹.

¹⁵Naskah Akademik, Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Kedua undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. (Jakarta : DPR RI, 2016).

¹⁶*Ibid.*

¹⁷*Ibid.*

¹⁸*Ibid.*

¹⁹*Ibid.*

Sementara itu secara yuridis konstitusional, pengaturan mengenai keempat lembaga perwakilan di Indonesia didasarkan pada abstrak dan kajian pada analisa dan evaluasi peraturan perundang-undangan terkait. Sehubungan dengan hal tersebut, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 hanya mengatur hal-hal yang pokok saja, serta menyerahkan pengaturan lebih lanjutnya dalam bentuk undang-undang²⁰. Dengan demikian dapat dikatakan, bahwa kehadiran Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD merupakan produk hukum yang dihasilkan oleh konfigurasi politik yang demokratis, namun menciptakan hukum yang menjauhkan tata hukum dengan kenyataan sosial. Hal ini disebabkan, oleh karena adanya dualisme konfigurasi politik DPR yang merupakan perwakilan rakyat dan perwakilan partai politik dalam bentuk fraksi.

B. Hubungan Keanggotaan Partai Politik dan Lembaga DPR Dalam Konteks Peraturan Perundang-undangan

Demokrasi yang lebih dikenal dengan istilah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat merupakan model penyelenggaraan negara yang paling berkualitas. Keberadaan Indonesia sebagai negara demokratis dijamin dalam ketentuan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang merumuskan, bahwa “kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Hal ini berarti, rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam negara tunduk pada mekanisme Undang-Undang Dasar, yang mengamankan kedaulatannya kepada lembaga perwakilan rakyat.

Terkait implementasi kedaulatan rakyat, untuk dapat terwujudnya kedaulatan rakyat dengan perwakilan,²¹DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat ternyata merupakan representasi dari anggota partai politik. Hal ini tergambar dalam ketentuan Pasal 22 EUndang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang mensyaratkan, bahwa peserta pemilihan umum untuk memilih anggota DPR adalah partai politik,

²⁰ *Ibid.*

²¹ Kedaulatan rakyat yang tepat diterapkan di Indonesia adalah kedaulatan dengan perwakilan, hal ini didasarkan pada pemikiran, bahwa kedaulatan yang murni tidak akan mungkin dapat dilaksanakan. Mekanisme yang dapat ditempuh oleh rakyat sebagai pemegang penuh kedaulatan rakyat adalah melalui pelaksanaan pemilihan umum, yang ditujukan untuk suksesi kepemimpinan dalam rangka pengisian keanggotaan DPR atau yang sejajar dengan itu.

sehingga dapat ditafsirkan, bahwa hanya anggota partai politiklah yang dapat menjadi anggota DPR. Atas dasar inilah kemudian lahir ketentuan dalam Pasal 240 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum, yang kemudian menentukan adanya persyaratan untuk menjadi bakal calon anggota DPR, yakni :

- a. Telah berusia 21 (duapuluh satu) tahun atau lebih;
- b. Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- c. Bertempat tinggal di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- d. Dapat berbicara, membaca, dan/ menulis dalam bahasa Indonesia;
- e. Berpendidikan paling rendah tamat Sekolah Menengah Atas, Sekolah Menengah Kejuruan, Madrasah Aliyah Kejuruan, atau sekolah lain yang sederajat;
- f. Setia kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- g. Tidak pernah dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih, kecuali secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada public bahwa yang bersangkutan mantan terpidana;
- h. Sehat jasmani, rohani, dan bebas dari penyalahgunaan narkotika;
- i. Terdaftar sebagai pemilih;
- j. Bersedia bekerja penuh waktu;
- k. Mengundurkan diri sebagai Kepala Daerah, aparatur sipil negara, anggota Tentara Nasional Indonesia, anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, Direksi, Komisaris, Dewan Pengawas, dan karyawan pada Badan Usaha Milik Negara dan/atau Badan Usaha Milik Daerah, atau badan lain yang anggarannya bersumber dari keuangan Negara yang dinyatakan dengan surat pengunduran diri yang tidak dapat ditarik kembali;
- l. Bersedia untuk tidak berpraktik sebagai akuntan publik, advokad, notaris, pejabat pembuat akta tanah, atau tidak melakukan pekerjaan penyedia barang dan jasa yang berhubungan dengan keuangan Negara serta pekerjaan lain yang dapat menimbulkan konflik kepentingan dengan tugas, wewenang, dan hak sebagai anggota DPR, DPRD Propinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;

- m. Bersedia untuk tidak merangkap jabatan sebagai pejabat negara lainnya, Direksi, Komisaris, Dewan Pengawas, dan karyawan pada Badan Usaha Milik Negara dan/atau Badan Usaha Milik Daerah, atau badan lain yang anggarannya bersumber dari keuangan Negara
- n. Menjadi anggota partai politik peserta pemilu;
- o. Dicalonkan hanya di 1 (satu) lembaga perwakilan; dan
- p. Dicalonkan hanya di 1 (satu) daerah pemilihan.

Adanya persyaratan keanggotaan partai politik ternyata tidak hanya berlaku bagi bakal calon legislatif (DPR). Setelah terpilih menjadi anggota DPR ternyata para anggota tersebut tetap harus menjadi anggota partai politik yang mengusungnya. Hal ini terekam jelas dalam Pasal 67 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, yang menegaskan, bahwa DPR terdiri dari anggota partai politik peserta pemilihan umum. Rumusan-rumusan tersebut membawa konsekwensi terjadinya rangkap keanggotaan di tubuh DPR. Di satu sisi anggota DPR yang terpilih dalam pemilihan umum disebut sebagai wakil rakyat yang diharapkan dapat mewakili rakyat dalam mengimplementasikan kedaulatannya. Namun pada sisi lain, anggota DPR tersebut adalah wakil dari partai politik yang mengusungnya. Kondisi ini tentu saja akan sangat berpengaruh pada kinerja anggota DPR.

Pada dasarnya, Partai politik memiliki kekuatan di lembaga legislatif, karena bisa saja partai politik memaksakan aspirasinya melalui wakil-wakilnya di DPR. Akibatnya, anggota partai politik yang juga merupakan anggota DPR memiliki keterbatasan dalam menyampaikan berbagai aspirasi yang timbul baik aspirasi pribadinya maupun aspirasi rakyat. Dalam konteks sistem perwakilan rakyat yang demikian, partai politik yang ada dalam tubuh lembaga DPR dikelompokkan menjadi beberapa fraksi. Keberadaan fraksi-fraksi inilah yang kemudian diharapkan dapat menjadi perpanjangan tangan partai politik dengan DPR. Melalui fraks-fraksii inilah partai politik dapat mengawasi kinerja para anggotanya di DPR. Hal ini dapat berakibat pada kurangnya perhatian para anggota DPR terhadap konstituennya, karena anggota DPR lebih mementingkan aspirasi atau kepentingan partai politiknya daripada aspirasi atau kepentingan konstituen yang telah memandatkan amanat kedaulatan rakyat kepadanya. Keberadaan fraksi dirumuskan dengan tegas dalam Pasal 82 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-

Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD yang merumuskan, bahwa:

- (1) Fraksi merupakan pengelompokan anggota berdasarkan konfigurasi anggota partai politik hasil pemilihan umum;
- (2) Setiap anggota DPR harus menjadi anggota fraksi;
- (3) Fraksi dibentuk oleh partai politik yang memenuhi ambang batas perolehan suara dalam penentuan perolehan kursi DPR;
- (4) Fraksi dibentuk untuk mengoptimalkan pelaksanaan fungsi, wewenang, tugas DPR, serta hak dan kewajiban anggota DPR;
- (5) Fraksi didukung oleh sekretariat dan tenaga ahli;
- (6) Sekretariat jenderal DPR menyediakan sarana, anggaran, dan tenaga ahli guna kelancaran pelaksanaan tugas fraksi;
- (7) Ketentuan lebih lanjut mengenai sarana dan tenaga ahli fraksi sebagaimana dimaksud pada ayat (6) diatur dalam Peraturan DPR.

Ketentuan mengenai fraksi juga dirumuskan dalam Pasal 20 dan Pasal 21 Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib, yang merumuskan, bahwa:

Pasal 20

- (1) Fraksi dibentuk untuk mengoptimalkan pelaksanaan fungsi, wewenang, dan tugas DPR, serta hak dan kewajiban Anggota.
- (2) Fraksi dibentuk oleh partai politik yang memenuhi ambang batas perolehan suara dalam penentuan perolehan kursi DPR.
- (3) Fraksi dapat juga dibentuk oleh gabungan dari 2 (dua) atau lebih partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat (2).
- (4) Setiap Anggota harus menjadi anggota salah satu Fraksi.
- (5) Fraksi bertugas mengoordinasikan kegiatan anggotanya dalam melaksanakan wewenang dan tugas DPR serta meningkatkan kemampuan, disiplin, keefektifan, dan efisiensi kerja anggotanya dalam melaksanakan tugas yang tercermin dalam setiap kegiatan DPR.
- (6) Fraksi melakukan evaluasi terhadap kinerja anggotanya dan melaporkan kepada publik paling sedikit 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun sidang.
- (7) Pimpinan Fraksi ditetapkan oleh Fraksinya masing-masing.

- (8) Fraksi membentuk aturan tata kerja internal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 21

- (1) Fraksi didukung oleh sekretariat dan tenaga ahli.
- (2) Sekretariat Fraksi ditetapkan oleh Sekretaris Jenderal DPR dengan persetujuan pimpinan Fraksi.
- (3) Tenaga ahli pada setiap Fraksi paling sedikit sejumlah alat kelengkapan DPR dan mendapat tambahan secara proporsional berdasarkan jumlah anggota setiap Fraksi.
- (4) Rekrutmen tenaga ahli Fraksi dilakukan oleh pimpinan Fraksi dan hasil rekrutmen disampaikan kepada Sekretaris Jenderal DPR untuk ditetapkan dengan Keputusan Sekretaris Jenderal DPR.
- (5) Rekrutmen tenaga ahli Fraksi sebagaimana dimaksud pada ayat (4) didasarkan pada kompetensi keahlian yang ditentukan oleh pimpinan Fraksi.
- (6) Fraksi mengajukan anggaran serta kebutuhan sekretariat dan tenaga ahli Fraksi kepada Badan Urusan Rumah Tangga.
- (7) Badan Urusan Rumah Tangga meneruskan usulan Fraksi sebagaimana dimaksud pada ayat (6) kepada Sekretaris Jenderal DPR untuk ditindaklanjuti.

Sesuai dengan peran dan fungsinya sebagai penyalur aspirasi masyarakat, partai politik memiliki beberapa fungsi yang dapat menunjang terlaksananya kedaulatan rakyat. Fungsi partai politik yang paling utama adalah sebagai sarana rekrutmen politik. Dalam hal ini, partai politik berperan untuk merekrut calon anggota DPR yang akan diusulkannya dalam pemilihan umum. Dari sinilah kemudian tercipta adanya suatu hubungan antara partai politik, rakyat, dan lembaga DPR. Mekanismenya dimulai dari usulan partai politik terhadap calon anggota DPR, yang selanjutnya dipilih secara langsung oleh rakyat sebagai pemegang kedaulatan rakyat. Calon anggota DPR yang telah memenuhi syarat dan telah terpilih menjadi anggota DPR inilah yang kemudian mewakili rakyat dalam proses penyelenggaraan negara. Fungsi lain dari partai politik adalah sebagai sarana komunikasi politik, yaitu menyalurkan beraneka ragam pendapat dan aspirasi masyarakat serta mengaturnya sedemikian rupa, sehingga mampu terakumulasi guna mendapatkan sebuah kesimpulan

sebagai pertimbangan di dalam pemerintah. Selain itu juga memiliki fungsi sebagai sarana pengatur konflik, yang diartikan sebagai pengelola konflik yang terjadi dalam masyarakat.²²Selain memiliki fungsi, partai politik juga mempunyai kewajiban, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 13 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011, yang rumusannya sebagai berikut :

- a. Mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan peraturan perundang-undangan;
- b. Memelihara dan mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- c. Berpartisipasi dalam pembangunan nasional;
- d. Menjunjung tinggi supremasi hukum, demokrasi, dan hak asasi manusia;
- e. Melakukan pendidikan politik dan menyalurkan aspirasi politik anggotanya;
- f. Menyukseskan penyelenggaraan pemilihan umum;
- g. Melakukan pendaftaran dan memelihara ketertiban data anggota;
- h. Membuat pembukuan, memelihara daftar penyumbang dan jumlah sumbangan yang diterima, serta terbuka kepada masyarakat;
- i. Menyampaikan laporan pertanggungjawaban penerimaan dan pengeluaran keuangan yang bersumber dari dana bantuan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah secara berkala 1 (satu) tahun sekali kepada pemerintah setelah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan;
- j. Memiliki rekening khusus dana kampanye pemilihan umum;
- k. Mensosialisasikan program partai politik kepada masyarakat.

Dalam rangka menunjang setiap fungsi yang dimiliki oleh setiap partai politik, maka dibuatlah suatu format agar partai politik dapat memiliki wakil di DPR. Keberadaan wakilnya inilah yang nantinya akan menjadi perpanjangan tangan antara partai politik dan DPR. Oleh karena wakil yang terpilih inilah yang nantinya akan menyuarakan berbagai aspirasi dari partai politik yang mengusungnya. Proses inilah yang kemudian disebut sebagai suatu keterwakilan politik. Alfred De Grazie mendefinisikan perwakilan (representasi) sebagai hubungan antara dua

²² Miriam Budiardjo, *Op.Cit.*, hlm. 164

orang wakil dengan pihak yang diwakilinya (konstituen). Dalam hal ini wakil memegang otoritas untuk melaksanakan beberapa aksi yang mendapat persetujuan dari konstituennya. Sejalan dengan pendapat tersebut, Hanna Penicle Pitkin mendefinisikan perwakilan sebagai proses mewakili, di mana wakil bertindak dalam rangka bereaksi kepada kepentingan pihak yang diwakili. Wakil bertindak sedemikian, sehingga antara wakil dan yang diwakili tidak terjadi konflik, dan jika itu terjadi, maka harus diselesaikan melalui penjelasan. Perwakilan adalah konsep bahwa seseorang atau sekelompok orang mempunyai kemampuan atau kewajiban untuk bicara dan bertindak atas nama suatu kelompok yang lebih besar.²³

Dalam rangka mengemban tugas yang dibebankan terwakil, setiap wakil hendaklah memenuhi klasifikasi tertentu yang akan menjamin terlaksananya fungsi perwakilan. Di samping itu untuk mendapatkan status sebagai wakil, calon wakil tentulah menempuh sejumlah prosedur yang akan menjamin keabsahannya sebagai wakil. Setiap wakil tentulah dituntut mempunyai kemampuan atau keahlian yang diperkirakan atau diharapkan dapat dimanfaatkan untuk melayani tugas perwakilan. Oleh karena pemupukan kelebihan kemampuan itu berkaitan dengan sumber daya yang dipunyai atau dapat dimanfaatkan, maka seringkali orang-orang yang mempunyai sumber daya dilihat sebagai wakil yang tepat. Secara prinsipal setiap wakil tentulah melihat dirinya sebagai mewakili warga negara yang berada di dalam batas lingkup perwakilannya secara keseluruhan. Oleh karena itu para wakil disebut sebagai wakil rakyat. Namun demikian dalam pelaksanaannya amatlah sulit melaksanakan keseluruhan kepentingan dan kebutuhan terwakil.²⁴Perhatian wakil terhadap terwakil dapat dilakukan dengan tiga cara, yaitu: memberikan perhatian kelompok, memperhatikan partai dan memperhatikan wilayah atau daerah yang diwakili. Pemusatan perhatian terhadap kelompok dan partai disebut juga oleh Heinz Eulau sebagai perwakilan berfokus regional.²⁵

Fokus perwakilan terhadap kelompok pada dasarnya merupakan pilihan yang tersedia berhubungan dengan sifat masyarakat pluralistis. Masyarakat terkelompok atas tradisi, kedaerahan, ras, bahasa, agama, mata

²³*Ibid.*, hlm. 175.

²⁴Surohmat, Fungsi Pengawasan DPR Sebagai Kontrol Masyarakat Terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan (Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta, *Jurnal Hukum*, Vol.1. No.1. Maret 2000), hlm. 50-51.

²⁵Arbi Sanit, dalam Surohmat, *Ibid.*

pencapaian atau ekonomi dan sebagainya. Disini wakil itu sebagai patokan bagi keputusan yang akan didukung atau diambilnya. Artinya dalam menentukan sikap terhadap masalah yang dihadapi, wakil dapat memusatkan perhatian kepada opini, aspirasi, kepentingan ataupun tuntutan satu atau beberapa kelompok yang dianggapnya tepat dan sesuai dengan keadaan atau situasi yang ada. Fokus perhatian terhadap partai tentulah dipilih oleh wakil untuk memudahkan pengorganisasian tugasnya, sebab melalui fokus ini wakil sekaligus berbuat untuk dua pihak, yaitu partai sebagai organisasi politik yang berjasa mendukungnya menjadi wakil dan masyarakat yang bersimpati, mendukung ataupun menjadi anggota partai yang bersangkutan. Untuk semuanya itu wakil hanya perlu memberikan perhatian kepada partai yang mencalonkan dan memperjuangkan untuk menduduki jabatan sebagai wakil rakyat. Fokus terhadap wilayah amat rapat hubungannya dengan gambaran perwilayahan yang diberlakukan. Dalam hal ini wakil melihat unit terwakil berdasarkan wilayah sehingga perhatiannya dapat diberikan kepada bangsa, Negara bagian, propinsi, kabupaten dan seterusnya.²⁶

Lembaga perwakilan dalam sebuah negara demokratis harus benar-benar disusun sedemikian rupa sehingga mampu memberikan representasi kepada rakyat secara optimal dan bertanggungjawab. Dalam pandangan CF. Strong, sebagaimana dikutip Miriam Budiardjo, dikemukakan bahwa demokrasi adalah sistem pemerintahan di mana mayoritas anggota dewasa masyarakat politik ikut serta atas dasar sistem perwakilan yang menjamin, bahwa pemerintah akhirnya mempertanggungjawabkan tindakan-tindakannya kepada mayoritas itu.²⁷ Dalam pandangan Arbi Sanit, lembaga perwakilan memiliki fungsi perwakilan politik, di mana lembaga legislatif atau lembaga perwakilan membuat kebijakan atas nama anggota masyarakat yang secara keseluruhan terwakili dalam lembaga tersebut. Dalam hal ini lembaga legislatif atau lembaga perwakilan rakyat bertindak sebagai pelindung berbagai kepentingan dan penyalur aspirasi masyarakat yang diwakilinya.²⁸ Berdasarkan kajian teori terhadap analisis dan pandangan-pandangan para pemikir politik, terdapat beberapa konsep dasar perwakilan yang umumnya terjadi. Beberapa konsep penting tersebut, yaitu *delegated representation*, di mana seorang wakil diartikan sebagai juru

²⁶Surohmat, *Ibid.*

²⁷CF. Strong, dalam Miriam Budiardjo, *Partisipasi dan Partai Politik*, (Jakarta : Gramedia, 1982), hlm. 171.

²⁸Arbi Sanit, *Perwakilan Politik di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali, 1985), hlm. 253.

bicara atas nama kelompok yang diwakilinya. Dengan demikian, seorang wakil tidak boleh bertindak di luar kuasa yang memberi mandat. Sedangkan *party representation*, individu-individu dalam lembaga perwakilan merupakan wakil dari partai politik yang diwakilinya. Semakin meningkatnya organisasi dan disiplin partai mendorong lahirnya *party bosses* dan *party caucuses*. Para wakil dalam lembaga perwakilan menjadi wakil dari organisasi/partai politik yang bersangkutan.²⁹ Guna menjaga hubungan baik antara wakil dan yang mewakili, maka perlu dijalin komunikasi politik.

Dalam suatu proses politik, semua fungsi-fungsi dalam sistem politik, baik sosialisasi dan rekrutmen politik, artikulasi kepentingan, agregasi kepentingan, pembuatan aturan, penerapan aturan, dan penghakiman aturan, semuanya ditunjukkan melalui sarana komunikasi.³⁰ Fungsi partai politik sebagai sarana komunikasi politik mengharuskan partai politik menyalurkan aneka ragam pendapat yang ada dalam masyarakat. Hal tersebut menunjukkan besarnya tanggung jawab yang dimiliki oleh partai politik. Namun, disamping tanggung jawab yang besar tersebut partai politik juga memiliki wewenang yang juga besar.

Partai politik telah diberikan hak untuk membuat kebijaksanaan-kebijaksanaan yang menyangkut hajat hidup orang banyak, yaitu melalui kebijakan atau keputusan yang mengikat kepada seluruh warga negara, sehingga perlu sebuah keseimbangan antara hak dan kewajiban yang telah dimiliki oleh partai politik. keseimbangan antara hak dan kewajiban dapat dilakukan secara ideal dengan terbentuknya sebuah sistem yang baik di dalam internal partai politik. Sistem tersebut tentunya meliputi komunikasi yang harus terbangun antar partai politik dengan anggota dewannya di dalam parlemen yang membuat kebijakan-kebijaksanaan atas nama rakyat.

Fungsi komunikasi politik menuntut agar partai-partai politik semaksimal mungkin dapat menjangkau aspirasi rakyat dengan jalan mereka masing-masing yang dianggap paling tepat. Tanpa sebuah sistem yang tepat dalam menampung aspirasi rakyat, maka partai politik dapat dinilai telah gagal dalam menjalankan amanat yang telah diberikan oleh konstitusi. Besarnya wewenang yang dimiliki partai politik juga dapat terlihat dalam

²⁹ Efriza, *Mengenal Teori-Teori Politik dan Sistem Politik Sampai Korupsi*, (Bandung: Alumni, 2006), hlm. 108-109.

³⁰ Gabriel A. Almond, dalam Zamzani A. Karim, *Komunikasi Politik, Konsep, Model, dan Pendekatan*, (Tanjung Pinang, Sekolah Tinggi Ilmu Politik, 2007), hlm. 9.

proses pemberhentian antar waktu (PAW) seorang anggota dewan. Pasal 239 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, menegaskan, bahwa :

- (1) Anggota DPR berhenti antar waktu karena :
 - a. Meninggal dunia;
 - b. Mengundurkan diri; atau
 - c. Diberhentikan.
- (2) Anggota DPR diberhentikan antar waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c apabila :
 - a. Tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai anggota DPR selama 3 (tiga) bulan berturut-turut tanpa keterangan apapun;
 - b. Melanggar sumpah/janji jabatan dan kode etik DPR;
 - c. Dinyatakan bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
 - d. Diusulkan oleh partai politiknya sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan;
 - e. Tidak lagi memenuhi syarat sebagai calon anggota DPR sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD;
 - f. Melanggar ketentuan larangan sebagaimana diatur dalam undang-undang ini;
 - g. Diberhentikan sebagai anggota partai politik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, atau menjadi anggota partai politik.

Pergantian antar waktu yang diusulkan oleh partai politik terhadap anggotanya di DPR tersebut menunjukkan, bahwa kedudukan dan peran partai politik lebih dominan dibandingkan dengan rakyat yang memilihnya. Hal inilah yang kemudian seringkali mengganggu kinerja DPR dalam memperjuangkan berbagai aspirasi rakyat, karena untuk hal demikian anggota DPR harus mendapat restu dari partai politik yang mengusungnya. Pola pergantian antar waktu yang memberi ruang bagi partai politik untuk memberhentikan anggotanya sebagai anggota partai yang berdampak pada status keanggotaannya di DPR menunjukkan, bahwa partai politik secara

internal telah gagal dalam menunjukkan dirinya sebagai partai yang demokratis. Kewenangan besar yang dimiliki oleh partai politik akan sangat berpengaruh pada setiap tindakan para anggota DPR yang cenderung memaksakan kehendak para petinggi partai politik terhadap para anggotanya. Sedikitpun mereka tidak sependapat dengan pendapat partai politik yang mengusungnya, maka terancamlah karirnya di dunia politik. Hal inilah yang kemudian melahirkan adanya konsep kekuasaan oligarki. Dikatakan sebagai oligarki, karena monopoli kekuasaan ada pada tangan pemimpinnya. Peran anggota DPR dalam setiap pengambilan keputusan politik sangat besar. Namun, sebelum keputusan tersebut diambil, anggota DPR harus mengikuti segala hal yang telah diputuskan di dalam internal partai politik.

Sikap politik yang telah ditetapkan oleh masing-masing partai politik inilah yang kemudian harus dilaksanakan oleh para anggota DPR. Kenyataan tersebut menunjukkan, tentang adanya proses demokratisasi yang tidak sehat dalam sistem perpolitikan di Indonesia, khususnya dalam sistem perwakilan. Fenomena bahwa seorang anggota DPR tidak dapat leluasa dalam menentukan sikap sesuai dengan aspirasi konstituen tersebut menjadi bukti bahwa seorang anggota DPR yang diberikan tanggungjawab untuk menyuarakan berbagai aspirasi rakyat tidak lagi memiliki posisi yang kuat dalam menjalankan tugas tersebut.

C. Kesimpulan

Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga perwakilan rakyat membutuhkan rakyat untuk pengisian keanggotaannya melalui pemilihan umum. Mekanisme yang berlaku dalam pengisian keanggotaan tersebut mengacu pada Pasal 22 E Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang mensyaratkan, bahwa peserta pemilihan umum untuk memilih anggota DPR adalah partai politik. Dengan demikian dapat ditafsirkan, bahwa hanya anggota partai politiklah yang dapat menjadi anggota DPR. Pasal 240 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum yang menentukan adanya keharusan untuk menjadi anggota partai politik peserta pemilihan umum., yang kemudian diperkuat dengan ketentuan Pasal 67 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014, membawa konsekuensi terjadinya rangkap keanggotaan di tubuh DPR. Di satu sisi anggota DPR yang terpilih dalam pemilihan umum disebut

sebagai wakil rakyat yang diharapkan dapat mewakili rakyat dalam mengimplementasikan kedaulatannya. Namun pada sisi lain, anggota DPR tersebut adalah wakil dari partai politik yang mengusungnya. Kondisi ini tentu saja akan sangat berpengaruh pada kinerja anggota DPR.

Pada dasarnya, Partai politik memiliki kekuatan di lembaga legislatif, karena bisa saja partai politik memaksakan aspirasinya melalui wakil-wakilnya di DPR. Akibatnya, anggota partai politik yang juga merupakan anggota DPR memiliki keterbatasan dalam menyampaikan berbagai aspirasi yang timbul baik aspirasi pribadinya maupun aspirasi rakyat. Terlebih lagi, eksistensi partai politik lebih diperkuat dengan keberadaan fraksi di DPR yang notabene adalah kelompok-kelompok partai politik.

Hubungan antara rakyat, DPR, dan Partai politik idealnya merupakan hubungan keterwakilan, yang dapat digambarkan dari pencalonan rakyat untuk menjadi anggota DPR oleh partai politik melalui mekanisme pemilihan umum. Dengan demikian, sesuai fungsinya sebagai sarana rekrutmen politik, hendaknya partai politik hanya berperan dalam pola perekrutannya saja dan tidak terintegrasi dengan keanggotaan DPR guna menghindari ketidakjelasan hubungan antara rakyat dengan DPR sebagai pelaksana kedaulatan rakyat.

DAFTAR PUSTAKA

- Arbi Sanit, *Perwakilan Politik di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali, 1985)
- Bintan Regen Saragih, *Politik Hukum*, (Bandung : CV. Utomo, 2018)
- CF. Strong, dalam Miriam Budiardjo, *Partisipasi dan Partai Politik*, (Jakarta : Gramedia, 1982).
- Daniel. S. Lev, *Hukum dan Politik di Indonesia: Kesenambungan dan Perubahan*, (Jakarta: LP3ES, 2010).
- Efriza, *Mengenal Teori-Teori Politik dan Sistem Politik Sampai Korupsi*, (Bandung: Alumni, 2006)..
- Gabriel A. Almond, dalam Zamzani A. Karim, *Komunikasi Politik, Konsep, Model, dan Pendekatan*, (Tanjung Pinang, Sekolah Tinggi Ilmu Politik, 2007).
- Herman Finner, *The Theory and Praticce of Modern Government*, (London: Methuen & Co.Ltd. 1976).

Mochtar Kusumaadtmadja, *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional* (Binacipta: Bandung, 1996).

Muchtar Kusumaatmaja, dalam Fais Yunas Bo'a, *Sekilas Hubungan Hukum dan Politik*, Google Play, Diakses pada tanggal 2 Agustus 2019.

Moch. Mahfud MD., *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Yogyakarta : Gama Media, 1999).

Moch. Mahfud MD., *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta : Rajagrafindo Rajawali Press, 2002).

Naskah Akademik, Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Kedua undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. (Jakarta : DPR RI, 2016).

Surohmat, Fungsi Pengawasan DPR Sebagai Kontrol Masyarakat Terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan (Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta, *Jurnal Hukum*, Vol.1. No.1. Maret 2000).

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. (Jakarta : DPR RI, 2016)



Perkembangan hukum dan perkembangan masyarakat merupakan dua sisi dalam satu mata uang, dan seringkali menjadi mata rantai yang tak terputus. Perkembangan hukum itu sendiri seringkali ditandai dengan perkembangan komponen atau perangkat hukum, lahirnya berbagai macam produk hukum yang berupa peraturan perundang-undangan yang baru maupun perubahan peraturan. Meskipun perkembangan pemikiran *up to date* dewasa ini telah menghendaki terobosan paradigma bahwa bekerjanya hukum tidak boleh dibelenggu oleh pikiran positivistic dan *legal analytical*, namun hingga saat ini dapat dihindari. Masyarakat masih menjadi belenggu yang tak menganut pola pikir yang sama, yakni kemanfaatan, keadilan dan kepastian hukum itu bergantung pada peraturan perundangan yang berlaku. Karenanya tidak terlalu mengherankan jika lahirnya produk perundang-undangan seringkali menimbulkan resistensi masyarakat karena dianggap tidak menciptakan kemanfaatan, keadilan atau kepastian hukum.

Beberapa tulisan karya para dosen fakultas hukum UMJ ini menyajikan pandangan kritis dan telaah atas hukum yang sedang berkembang dewasa ini. Semoga karya ini dapat bermanfaat untuk perkembangan hukum di tanah air ini dan menambah khasanah keilmuan bagi pembacanya.

Dekan,
Pathorang Halim, SH. MH.



Fakultas Hukum
Universitas Muhammadiyah Jakarta

Jl. KH Ahmad Dahlan, Cirendeui,
Ciputat Timur, Jakarta 15419
Phone: (021) 7490385
Fax: (021) 7432590
Email: fh@umj.ac.id or fhukumumj@gmail.com

ISBN 978-602-0798-49-3



P3IH
FH-UMJ