

**PERKEMBANGAN KOALISI PARTAI POLITIK
DI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA
DALAM ERA REFORMASI TAHUN 1998-2012**

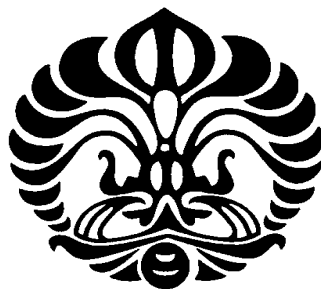
TESIS

**Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat
Untuk Memperoleh Gelar Magister Hukum (M.H.)**

OLEH:

UMI ILLIYINA

NPM. 1006737895



UNIVERSITAS INDONESIA

FAKULTAS HUKUM

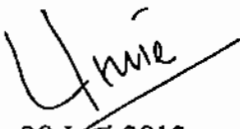
PASCASARJANA

2012

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis ini adalah karya saya sendiri, dan semua sumber yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar

Nama : UMI ILLIYINA
NPM : 1006737895

Tanda tangan : 
Tanggal : 28 Juni 2012

HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh

Nama : UMI ILLIYINA

NPM : 1006737895

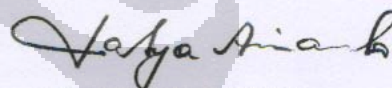
Program Studi : Magister Ilmu Hukum

Judul Tesis : PERKEMBANGAN KOALISI PARTAI POLITIK DI
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK
INDONESIA DALAM ERA REFORMASI TAHUN 1998-
2012

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Studi Magister Ilmu Hukum, Bagian Hukum Kenegaraan, Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

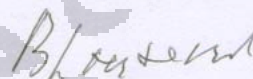
DEWAN PENGUJI

Prof. Dr. Satya Arinanto, S.H., M.H.
(Pembimbing/penguji)



.....

Prof. Dr. Bhenyamin Hoesein, S.H.
(Ketua sidang/penguji)



.....

Dr. Fatmawati, S.H., M.H.
(Penguji)



.....

Ditetapkan di : Jakarta
Tanggal : 28 Juni 2012

KATA PENGANTAR

Bismillaahirrahmaanirrahiem

Syukur Alhamdulillah penulis panjatkan ke hadirat ALLAH SWT yang tiada henti-hentinya melimpahkan kesabaran dan kemampuan “Tempat kami meminta dan tempat kami memohon pertolongan”. yang dengan perkenan-Nya akhirnya tesis ini dapat diselesaikan. Pencerahan, petunjuk dan kesabaran yang penulis dapatkan dari Allah SWT merupakan rahmat dan hidayah yang selalu mengiringi gerak penulis dalam menyelesaikan tesis ini.

Penulisan tesis yang berjudul “*Perkembangan Koalisi Partai Politik Di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Dalam Era Reformasi Tahun 1998-2012*” ini secara formal diwujudkan untuk memenuhi salah satu syarat guna memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Secara materiil penulisan tesis ini dimaksudkan untuk lebih jauh mengetahui perkembangan dinamika politik di lembaga legislatif pasca reformasi dan pengaruhnya terhadap pelaksanaan fungsi legislatif.

Dengan tanpa mengurangi sedikitpun tanggung jawab penulis atas segala kekurangan atau kesalahan dalam penulisan tesis ini, pada dasarnya keberhasilan penulisan tesis ini adalah perpaduan usaha dan bantuan dari berbagai pihak, baik langsung maupun tidak langsung melalui pengajaran, bimbingan dan petunjuk, maupun melalui serapan-serapan bacaan atau pendengaran. Atas segala bantuan dan dukungan untuk penyelesaian penulisan tesis ini, penulis mempersembahkan penghargaan dan terimakasih yang sebesar-besarnya kepada: Bapak Dekan Fakultas Hukum Universitas Indonesia (almarhum Prof. Syafri Nughara, S.H., LL.M., PhD), Ketua Program Pascasarjana Ilmu Hukum Universitas Indonesia (Prof. Dr. Rosa Agustina, S.H., M.H), Ketua Bagian Hukum Kenegaraan Program Pascasarjana Ilmu Hukum Universitas Indonesia (Prof. Dr. Bhenyamin Hoesein, S.H.) serta semua jajaran pengajar pada Program Magister Hukum Kenegaraan Universitas Indonesia. Dalam hal ini penulis juga mengucapkan terimakasih kepada Prof. Dr. Satya Arinanto, S.H., M.H. yang telah membimbing penulis.

Ucapan terimakasih penulis sampaikan kepada kedua orang tua penulis (Ayahanda Nazar Nahar Ahcmad dan Ibunda Jariati) atas segala dorongan, doa dan ketulusannya dalam membimbing serta mendidik anak-anaknya dengan penuh cinta dan kasih sayang. Tanpa tangan dingin mereka, mustahil penulis bisa menghasilkan tesis ini. Semoga ALLAH SWT senantiasa mengasihi dan membalas setiap tetesan keringat dan air mata mereka berdua. Keluarga besar penulis di Pekanbaru dan Kerinci Jambi, terimakasih atas doa dan dukungannya. Kemudian yang tak boleh terlupakan, kepada suami tercinta Yance Arizona, S.H., M.H. yang selalu membantu, mendukung, mendoakan dan tak henti-hentinya menyemangati penulis. Terimakasih untukmu, karena selalu hadir setia menemaniku hingga akhirnya tesis ini dapat diselesaikan.

Terimakasih sebesar-besarnya kepada teman-teman Program Studi Ilmu Hukum Pasca Sarjana Hukum Tata Negara Universitas Indonesia Tahun Ajaran 2010 atas kebersamaan dan semangatnya. Rekan-rekan di Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia tempat penulis dahulu beraktivitas, beserta seluruh rekan-rekan staf pengajar di Program Studi Ilmu Hukum. Kepada teman-teman Pengurus Besar Himpunan Mahasiswa Islam (PB HMI) yang selama ini telah menjadi komunitas bagi penulis.

Pada akhirnya penulis menyampaikan terimakasih penulis, semoga ALLAH SWT membalas budi baik Bapak, Ibu dan Saudara semua. Semoga tulisan ini mampu memberikan manfaat yang sebaik-baiknya bagi penulis dan semua pihak, Amin.

Wabillahi taufiq walhidayah, Wassalam.

Jakarta, 7 Juni 2012


Umi Illiyina

HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIK

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertandatangan di bawah ini:

Nama : Umi Iliyina

NPM : 1006737895

Program studi : Pascasarjana Ilmu Hukum

Judul tesis : Perkembangan Koalisi Partai Politik di Dewan Perwakilan Rakyat Republik
Indonesia Dalam Era Reformasi 1998-2012

Fakultas : Hukum

Jenis karya : Tesis

Demi pengembangan ilmu pengetahuan menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia hak bebas royalti non eksklusif (*non-exclusive royalty free rights*) atas karya ilmiah saya yang berjudul:

**Perkembangan Koalisi Partai Politik di Dewan Perwakilan Rakyat Republik
Indonesia Dalam Era Reformasi 1998-2012**

Beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan hak bebas royalti ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengelola dalam bentuk pangkalan data, merawat dan mempublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemegang hak cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya

Dibuat di Jakarta

Tanggal 21 Juli 2012-07-21


Umi Iliyina

ABSTRAK

Nama : UMI ILLIYINA
Program Studi : MAGISTER HUKUM KENEGARAAN
Judul : PERKEMBANGAN KOALISI PARTAI POLITIK DI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA DALAM ERA REFORMASI TAHUN 1998-2012

Tesis yang merupakan kajian interdisipliner antara kajian lembaga negara dengan kajian politik ini membahas perkembangan koalisi partai politik di Dewan Perwakilan Rakyat dalam era reformasi. Penelitian ini menganalisis dinamika koalisi partai politik dan pengaruhnya terhadap pelaksanaan fungsi legislatif di Indonesia. Dalam menganalisis dinamika koalisi partai politik dan pengaruhnya terhadap pelaksanaan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat di Indonesia penulis menemukan bahwa konfigurasi partai politik dan koalisi partai politik yang terbangun turut mempengaruhi pelaksanaan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Penelitian yang dilakukan dengan pendekatan pendekatan perundang-undangan (*statutory approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*) ini merekomendasikan perlunya koalisi berbasis kesamaan ideologi dan haluan (*platform*) politik diantara partai politik yang berkoalisi, menata pelebagaan koalisi yang mapan, menata ulang format pemilu dalam arti luas.

Kata kunci: *Konfigurasi Politik, Koalisi Partai Politik, Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat*

ABSTRACT

Name : UMI ILLIYINA
Program study : MAGISTER OF CONSTITUTIONAL LAW
Title : THE DEVELOPMENT OF POLITICAL PARTY COALITION IN REFORMATION ERA OF THE HOUSE OF REPRESENTATIVE OF THE REPUBLIC OF INDONESIA 1998-2012

This thesis is an interdisciplinary study between state organ studies and political studies that discusses the development of political party coalition in reformation era of the House of Representative of the Republic of Indonesia. In analyze the dynamic of political party coalition and its influence to application to the House of Representative function in Indonesia, the author find that the configuration of political party and political party coalition that was built also influences the function of the House of Representative of the Republic of Indonesia. The research conducted by statutory approach and case approach recommend that need to set up the coalition base on similarity ideology and political platform among political party in coalition, to institutionalizing of establish coalition and reformulation of general electoral design in broader sense.

Keyword: *Political configuration, political party coalition, function of the house of representative*

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	I
PERNYATAAN ORISINALITAS	ii
LEMBAR PENGESAHAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
ABSTRAK	vi
DAFTAR ISI	viii
DAFTAR TABEL	xi
DAFTAR BAGAN	xii
I. PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Pokok Permasalahan	5
1.3. Tujuan dan manfaat penelitian	5
1.3.1. Tujuan penelitian	5
1.3.2. Manfaat penelitian	5
1.4. Metodologi Penelitian	6
1.4.1. Bentuk penelitian dan pendekatan	6
1.4.2. Jenis data	7
1.4.3. Sumber data	7
1.4.4. Pengolahan dan analisa data	8
1.4.5. Bentuk hasil penelitian	8
1.5. Kerangka Teori	8
1.5.1. Demokrasi	8
1.5.2. Teori Lembaga Perwakilan	18
1.5.3. Teori Pemisahan Kekuasaan	23
1.6. Kerangka Konsep	31
1.6.1. Koalisi	31
1.6.2. Partai Politik	34
1.6.3. Fungsi Pengawasan Badan Legislatif	38
1.7. Sistematika penulisan	42

II. PARTAI POLITIK DAN PERKEMBANGAN	
KETATANEGARAAN INDONESIA	44
2.1. Partai Politik Dalam Demokrasi Perwakilan	44
2.1.1. Sejarah Partai Politik	51
2.1.2. Landasan Berdirinya Partai Politik	57
2.1.3. Tipologi dan Fungsi Partai Politik	67
2.1.4. Klasifikasi Sistem Kepartaian	78
2.2. Partai Politik Indonesia Pasca Reformasi	84
2.1.1. Koalisi Partai Politik dalam Sistem Demokrasi	86
2.1.2. Ketentuan Mengenai Partai Politik	88
III. DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA	101
3.1. Konstruksi Lembaga Perwakilan di dalam Sistem Pemerintahan	101
3.2. Sejarah Dewan Perwakilan Rakyat di Indonesia	105
3.2.1. Volksraad	105
3.2.2. Zaman Kemerdekaan	108
3.2.3. Komite Nasional Indonesia Pusat	109
3.2.4. DPR dan Senat Republik Indonesia	111
3.2.5. Dewan Perwakilan Rakyat Sementara	112
3.2.6. Dewan Perwakilan Rakyat Hasil Pemilu 1955	114
3.2.7. Dewan Perwakilan Rakyat Hasil Pemilu 1955 berdasarkan UUD 1945	114
3.2.8. Dewan Perwakilan Rakyat Tanpa Partai Komunis Indonesia	115
3.2.9. Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong	115
3.2.10. Dewan Perwakilan Rakyat Masa Orde Baru	115
3.3. Dewan Perwakilan Rakyat Pasca Reformasi	116
3.3.1. Kedudukan dan Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat	117
3.3.2. Hak DPR	122
3.3.3. Keanggotaan DPR	123
3.3.4. Fraksi	125
3.3.5. Alat Kelengkapan	126

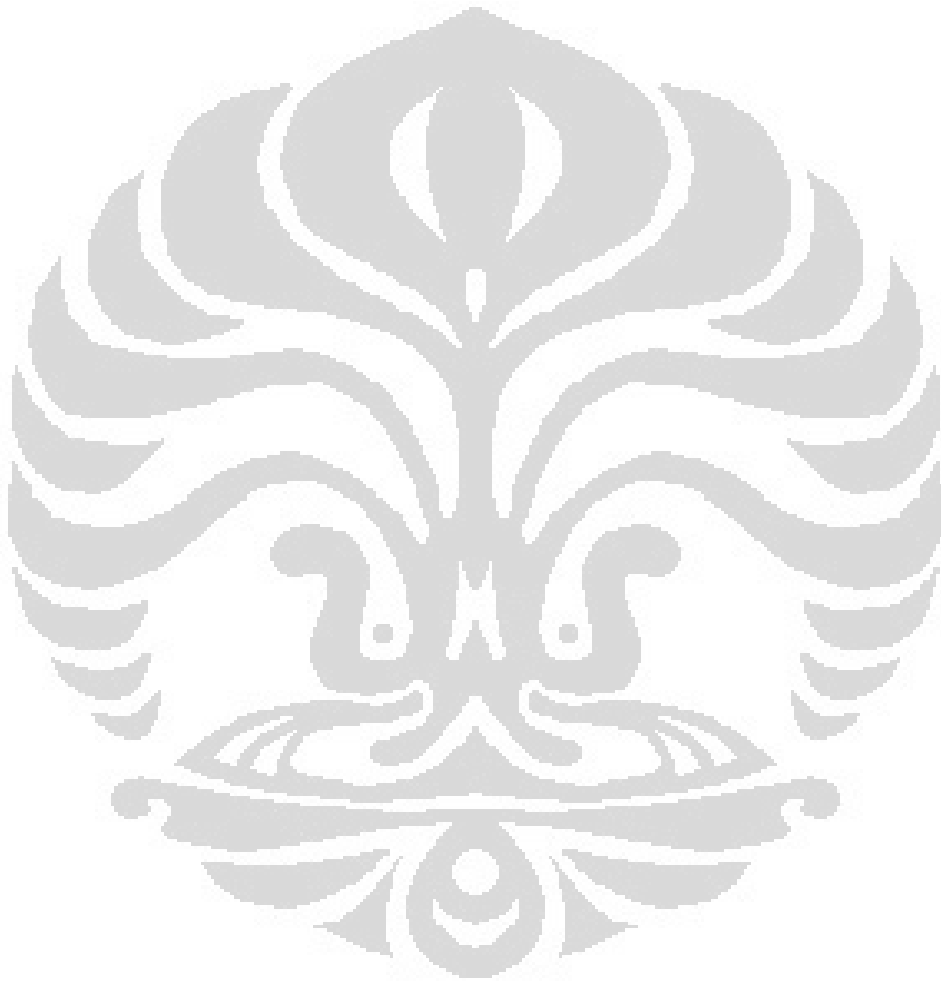
IV. KOALISI PARTAI POLITIK DI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT	141
4.1. Koalisi Partai Politik di Dewan Perwakilan Rakyat Pasca Reformasi	141
4.1.1. Dewan Perwakilan Rakyat Hasil Pemilu 1999	150
4.1.2. Dewan Perwakilan Rakyat Hasil Pemilu 2004	154
4.1.3. Dewan Perwakilan Rakyat Hasil Pemilu 2009	156
4.2. Pengaruh Konfigurasi Partai Politik terhadap Pelaksanaan Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat	158
4.2.1. Hak Angket Bank Century	162
4.2.2. Usulan Hak Angket Mafia Pajak	191
4.2.3. Perubahan APBN 2012 terkait Kenaikan Harga BBM	198
V. PENUTUP	216
5.1. Simpulan	216
5.2. Saran	218
DAFTAR PUSTAKA	221
A. Buku	221
B. Artikel	229
C. <i>Compact Disc</i>	231
D. Surat Kabar	232
E. Tesis, Disertasi dan Data/Sumber Yang Tidak Diterbitkan	232
F. Peraturan	233
G. Situs-Situs Internet	234

DAFTAR TABEL

Tabel 2.1. Perbedaan Ideologi “Kiri” dan “Kanan”	53
Tabel 2.2. Tipologi Partai Politik	71
Tabel 2.3. Fungsi Partai Politik	77
Table 3.1. Perkembangan Keanggotaan Volksraad	107
Tabel 3.2. Komposisi Fraksi DPR RI 2009-2014	126
Tabel 4.1. Perolehan Kursi Partai Politik di DPR RI & Koalisi Pemerintah pada Pemilu 1999	144
Tabel 4.2. Komposisi Fraksi di DPR RI Periode 2004-2009.....	146
Tabel 4.3. Komposisi Fraksi di DPR RI Periode 2009-2014.....	146
Tabel 4.4. Perolehan Kursi Partai Politik di DPR RI dan Koalisi Pemerintah pada Pemilu 2004.....	148
Tabel 4.5. Perolehan Suara dan Kursi Hasil Pemilu 1999	151
Tabel 4.6. Perolehan Suara dan Kursi Hasil Pemilu 2004	155
Tabel 4.7. Perolehan Suara dan Kursi Hasil Pemilu 2009.....	157
Tabel 4.8. Komposisi DPR	159
Tabel 4.9. Dasar Hukum dan Syarat-syarat Penggunaan Hak Angket	163
Tabel 4.10. Pengusul Awal dan Komposisi Panitia Angket	166
Tabel 4.11. Komposisi Anggota Century Berdasarkan Fraksi	174
Tabel 4.12. Kronologi Pembentukan Pansus Angket Bank Century	175
Tabel 4.13. Rekomendasi Pansus	186
Tabel 4.14. Hasil Voting Hak Angket Century	189
Tabel 4. 15. Kesimpulan dan Rekomendasi DPR	189
Tabel 4.16. Hasil Voting Atas Usulan Penggunaan Hak Angket Mafia Pajak	198
Tabel 4.17. Hasil Voting Keputusan DPR tentang APBNP 2012	212

DAFTAR BAGAN

Bagan 2.1. Perbedaan Konvergensi Ideologi Kiri/Kanan dalam Masyarakat..	55
Bagan 2.2. Cakupan Demokrasi	88



BAB I

PENDAHULUAN

1.1. LATAR BELAKANG

Perpaduan presidensialisme dan multipartai pragmatis di Indonesia memiliki implikasi politik terhadap konfigurasi dan pola koalisi di parlemen. Jumlah partai politik peserta pemilihan umum yang cukup banyak menghasilkan partai yang banyak pula ke parlemen. Fragmentasi kekuatan partai politik di pemilihan umum berimbas terhadap fragmentasi politik di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Dinamika koalisi sejak era reformasi memperlihatkan sebuah fenomena transisi seiring proses demokrasi yang sedang mencari bentuk idealnya. Dorongan tak terelakkan untuk menggandeng (*inclusion*) dan kerjasama (*cooperation*) partai politik yang beragam bagi stabilitas kerja, menjadikan koalisi sebagai sebuah keniscayaan, oleh sebab itu upaya membangun koalisi yang lebih solid, baik bagi kepentingan pemerintah maupun kekuatan penyeimbang di parlemen menjadi penting. Koalisi sejatinya tidak hanya menjadi domain partai penguasa, tapi juga di kalangan oposisi sehingga memiliki daya kontrol yang kuat bagi kekuasaan, dengan demikian keberadaan koalisi tidak dikesankan sebagai upaya bagi-bagi kekuasaan semata, tapi merupakan kesungguhan untuk merawat sekaligus mengimplementasikan agenda-agenda kerakyatan.

Koalisi menjadi pilihan tak terelakkan di tengah kehadiran beragam partai politik dan tidak adanya partai politik pemenang mayoritas di parlemen. Koalisi merupakan jalan sintesis yang menjembatani beragam kepentingan partai politik untuk bersama dalam membangun dan menjalankan pemerintahan. Pada tataran praksis, koalisi biasanya dijalankan dalam sistem parlementer yang pemerintahannya dibentuk melalui koalisi atau oleh pemenang mayoritas dalam pemilihan umum. Berbeda dengan sistem presidensial yang kepala pemerintahannya dipilih langsung oleh rakyat atau melalui perwakilan yang memiliki legitimasi dari proses kontestasi.

Koalisi dalam sistem presidensial menjadi penting ketika parlemen memiliki ruang “intervensi” yang eksekutif terhadap kerja pemerintahan seperti yang terjadi di Indonesia. Pemerintah merasa perlu membangun koalisi yang dapat

menstabilisasi dan memuluskan kebijakan dan kerja-kerja pemerintahan. Dalam rangka itulah, koalisi dibangun oleh pemerintah dengan pembagian kursi kekuasaan sebagai ikatan koalisi, hal itulah yang tampak dalam proses demokrasi sejak era reformasi. Walaupun dalam perjalanan koalisi mengalami beragam bentuk penekanan dalam pelaksanaan pun demikian, namun pemerintahan yang terbentuk sejak era reformasi tidak dapat dilepaskan dari koalisi partai politik.

Selama ini para pengamat memetakan koalisi dalam berbagai model yang dikaitkan dengan tujuan berkoalisi dan sistem politik yang ada. Tujuan koalisi menjadi pijakan yang akan menentukan bentuk dan cakupan koalisi. Begitu juga sistem politik (demokrasi) yang dijalankan akan mempengaruhi model koalisi yang dibentuknya. Secara garis besar koalisi dapat dipetakan dalam dua tipe. *Pertama*, koalisi yang dilatarbelakangi oleh kepentingan untuk meraih kemenangan di parlemen. Kemenangan ini menjadi penting karena politik lebih dimaknai sebagai kuantitas suara di parlemen yang akan menentukan kelangsungan pemerintahan (eksekutif). Koalisi ini sering disebut *winning coalition*. *Kedua*, koalisi yang didasarkan pada kesamaan ideologi. Walaupun kemenangan tetap menjadi target, namun koalisi ini tetap berpijak pada kesamaan ideologi yang dianutnya. Koalisi ini biasa disebut *minimum connected winning coalition*.¹

Keragaman bentuk koalisi yang berlangsung sejak era reformasi tidak dapat dilepaskan dari sistem politik dan sistem kepartaian yang ada. Sistem kepartaian seharusnya mendukung terbentuknya sistem pemerintahan yang kuat dan bersih serta meningkatkan efektifitas pemerintahan atau tingkat keterwakilan, namun kenyataannya setiap partai lebih mementingkan kepentingan masing-masing. Jika saja pengembangan institusionalisasi partai politik itu maksimal, tentu akan berimplikasi positif terhadap proses pemantapan sikap, dan perilaku partai politik yang terpola atau sistemik, sehingga terbentuk suatu budaya politik yang mendukung prinsip-prinsip dasar sistem demokrasi.

¹ Pemetaan model koalisi oleh sebagian kalangan dikaitkan dengan model demokrasi. Arend Lijphart misalnya menempatkan koalisi sebagai kemestian dalam demokrasi konsensus (*consensus model of democracy*) karena tidak adanya satu partai dominan. Arend Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, (New Haven: Yale University Press, 1984), hal. 33.

Kehidupan demokrasi melahirkan partai berada dan beroperasi dalam suatu sistem kepartaian tertentu. Setiap partai merupakan bagian dari sistem kepartaian yang diterapkan di suatu negara. Sistem kepartaian memberikan gambaran tentang interaksi antar partai dan struktur persaingan di antara sesama partai politik dalam upaya meraih kekuasaan sesuai dengan konstruksi relasi regulasi yang berlaku.

Secara teoritis sistem kepartaian Indonesia adalah sistem multipartai. Dari 38 partai politik peserta pemilihan umum tahun 2009, dewasa ini terdapat sembilan partai politik yang memperoleh kursi di parlemen nasional. Sementara itu, ditingkat lokal struktur kepartaian jauh lebih kompleks dan beragam karena persyaratan *parliamentary threshold* tidak berlaku di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) provinsi dan kabupaten/kota sehingga partai politik dengan perolehan satu kursi pun dapat duduk di parlemen setempat.²

Meskipun berlaku sistem multi partai, relatif tidak tampak perbedaan ideologis yang signifikan di antara partai politik di DPR dewasa ini. Dengan kata lain, secara formal semua partai politik mengklaim ideologi yang berbeda satu sama lain, namun dalam realitas politik hal itu tidak begitu tampak dalam perdebatan terhadap berbagai isu politik dan kebijakan. Semua partai politik termasuk Partai Keadilan Sejahtera (PKS) yang dianggap lebih ideologis dibandingkan partai politik lainnya, bisa saling bekerja sama satu sama lain tanpa hambatan ideologis sehingga fenomena kepartaian Indonesia lebih merefleksikan fragmentasi politik diantara para elite partai ketimbang suatu polarisasi ideologis antarpartai. Konsekuensi logis dari fenomena ini adalah berkembangnya politik kartel dalam sistem kepartaian, yang antara lain ditandai oleh kecenderungan faktual bahwa konflik, persaingan dan kerjasama antar partai politik lebih berpusat pada perburuan rente (*rent seeking*) ketimbang kompetisi memperjuangkan kebijakan atas dasar ideologi tertentu untuk kepentingan umum.³

Dampak multi partai di Indonesia dapat dirasakan bersama, yaitu sulitnya DPR untuk melakukan fungsi pengawasan berkaitan dengan masalah kehidupan

² *Parliamentary threshold* adalah pemilihan legislatif 3% dari jumlah kursi di DPR.

³ Selanjutnya lihat, Kuskridho Ambardi, *Mengungkap Politik Kartel :Studi Tentang Sistem Keptaraan di Indonesia Era Reformasi*, (Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia,2009).

berbangsa dan negara yang strategis meliputi berbagai aspek, antara lain aspek politik, ekonomi, dan hukum. Bila diamati secara fokus hubungan antara Eksekutif dan Legislatif, DPR mengalami resistensi karena DPR bias dengan kepentingan primordial masing-masing dalam sistem multi partai.

Kekisruhan yang terjadi dalam koalisi pendukung pemerintahan akhir-akhir ini menunjukkan bahwa pelebagaan koalisi di parlemen melalui sekretariat gabungan (Setgab) tidak berjalan dengan baik. Perbedaan sikap politik dalam menyikapi permasalahan sejak terbentuk pada Pilpres 2009 tidak dapat diselesaikan oleh fraksi-fraksi pendukung pemerintah. Perbedaan sikap politik di parlemen yang paling kentara diantaranya dalam kasus pemberian dana talangan sebesar Rp 6,7 triliun untuk Bank Century, dan berkenaan dengan hak angket mafia pajak. Partai koalisi pendukung pemerintah di DPR turut menggugat berbagai kebijakan pemerintah melalui hak interpelasi dan hak angket sehingga energi, waktu dan perhatian pemerintah dan DPR tersita untuk menyelesaikan konflik dan ketegangan politik dalam relasi eksekutif-legislatif yang menyebabkan terjadinya keretakan anggota partai koalisi dengan muncul isu pendepakan dalam koalisi dan *reshuffle* kabinet. Dilatarbelakangi hal tersebut, penelitian ini menelaah dinamika koalisi partai politik dan pengaruhnya terhadap pelaksanaan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat.

1.2. POKOK PERMASALAHAN

Untuk lebih terarahnya sasaran penulisan sesuai dengan judul yang telah penulis kemukakan di atas, penulis memberikan batasan atau identifikasi masalah agar tidak menyimpang dari apa yang menjadi pokok bahasan. Permasalahan dalam penelitian ini dirumuskan sebagai berikut;

- a. Bagaimanakah perkembangan komposisi koalisi partai politik Dewan Perwakilan Rakyat di Indonesia dalam era pasca reformasi tahun 1998-2012?
- b. Bagaimana pengaruh koalisi partai politik terhadap pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia?

1.3. TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN

1.3.1. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk menguraikan, menerangkan, dan menjawab permasalahan yaitu:

- a. Mengetahui perkembangan komposisi koalisi partai politik dalam Dewan Perwakilan Rakyat di Indonesia dalam era pasca reformasi tahun 1998-2012.
- b. Menganalisis dan mengemukakan pengaruh koalisi partai politik terhadap pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

1.3.2. Manfaat penelitian

Manfaat penelitian umumnya dipilah menjadi dua kategori, yaitu teoritis/akademis dan praktis. Kegunaan teoritis/akademis terkait dengan kontribusi tertentu dari penyelenggaraan penelitian terhadap perkembangan teori dan ilmu pengetahuan serta dunia akademis. Sedangkan kegunaan praktis berkaitan dengan kontribusi praktis yang diberikan dari penyelenggaraan penelitian terhadap obyek penelitian, baik individu, kelompok, pemerintah maupun organisasi.

- a. Manfaat teoritis, dapat memperkaya konsep atau teori yang menyokong perkembangan ilmu pengetahuan hukum, kajian konstitusi dan kajian

lembaga negara, khususnya yang terkait dengan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

- b. Manfaat praktis, dapat memberikan kontribusi bagi perkembangan Hukum Tata Negara, selain itu hasil penelitian ini bisa dijadikan sebagai penambah literatur dalam memperluas pengetahuan hukum masyarakat serta memberikan sumbangan pemikiran bagi Hukum Tata Negara, khususnya dalam pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat.

1.4. METODOLOGI PENELITIAN

Penelitian pada umumnya bertujuan untuk memenuhi kebutuhan terhadap objek penulisan atau suatu karya ilmiah guna mendapatkan informasi, pokok pikiran dan pendapat lainnya dari pakar sesuai dengan ruang lingkup yang diteliti. Dalam hal ini penulis menggunakan suatu metode yang berfungsi sebagai pedoman dalam pelaksanaan penelitian. Pengkajian pokok permasalahan dalam penelitian ini adalah mempergunakan metode penelitian hukum normatif,⁴ dan metode penelitian hukum empiris,⁵ meskipun demikian penelitian ini akan lebih menitikberatkan pada penelitian hukum normatif, sedangkan penelitian hukum empiris akan berfungsi sebagai informasi pendukung.

1.4.1. Bentuk Penelitian dan pendekatan

Penelitian ini merupakan penelitian hukum yang menganalisis hukum bukan saja sebagai teks (*law in the book*), tetapi juga sebagai praktiknya (*law in action*) karena yang dibahas dalam penelitian ini adalah dinamika atau perkembangan koalisi partai politik di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Dengan bentuk

⁴Penelitian hukum normatif merupakan penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka. Penelitian hukum normatif ini mencakup: (1) penelitian terhadap asas-asas hukum; (2) penelitian terhadap sistematika hukum; (3) penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal horisontal; (4) perbandingan hukum; dan (5) sejarah hukum. Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif : Suatu Tinjauan Singkat*, Edisi 1, Cet.V, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2001), hal. 13-14. Lihat juga Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Peranan dan Penggunaan Perpustakaan di dalam Penelitian Hukum*, Jakarta : Pusat Dokumentasi Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1979), hal.15.

⁵Penelitian hukum empiris merupakan penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti data-data primer, yaitu data yang diperoleh secara langsung dari masyarakat. Penelitian hukum empiris ini disebut juga dengan penelitian hukum sosiologis. Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian....., op.cit*, hal 12 dan 14.

penelitian tersebut, maka penelitian ini dilakukan dengan beberapa pendekatan, antara lain: Pertama, pendekatan yang bersifat yuridis normatif menggunakan kajian perundang-undangan (*statute approach*).⁶ Setiap penelitian hukum pada umumnya tidak terlepas dari pendekatan ini. Dengan pendekatan ini, maka penelitian ini akan memeriksa peraturan perundang-undangan berkaitan dengan koalisi parpol dan pengaruhnya terhadap pelaksanaan fungsi DPR.

Penelitian ini juga dilakukan dengan pendekatan kasus (*case approach*).⁷ Kasus-kasus yang dimaksud dalam penelitian ini adalah beberapa pelaksanaan fungsi pengawasan yang dilakukan oleh DPR yang dilakukan dengan pembentukan panitia khusus atau panitia kerja. Fungsi pengawasan dari DPR dilakukan dalam menjalankan hak angket, hak interpelasi dan hak menyatakan pendapat. Dalam penelitian ini kasus yang dimaksud adalah pelaksanaan fungsi hak angket dan menyatakan pendapat, misalkan dalam pelaksanaan hak angket century, usulan hak angket mafia pajak dan perubahan APBN 2012 terkait kenaikan harga BBM .

1.4.2. Jenis Data

Jenis data yang digunakan untuk penelitian ini terdiri dari data primer dan data sekunder. Data primer merupakan data yang diperoleh langsung dari sumber utama penelitian, dalam hal ini yaitu data-data yang bersumber dari pihak atau institusi yang diteliti. Data sekunder untuk penelitian ini adalah peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan partai politik dan DPR. Penelitian lain serta buku-buku yang berkaitan dengan masalah penelitian juga menjadi data sekunder untuk penelitian ini.⁸

1.4.3. Sumber Data

Sumber-sumber bahan hukum dikumpulkan melalui kegiatan pengumpulan bahan hukum dengan berbagai cara, antara lain dengan melakukan pengumpulan dokumen hukum dan literatur, observasi dan wawancara terhadap pihak-pihak yang dapat memberikan informasi berkaitan dengan masalah penelitian.

⁶ Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Hal. 299-301.

⁷ *Ibid.* Hal. 321-322.

⁸ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Hal. 12

Pengumpulan dokumen hukum dan literatur dilakukan dari instansi negara seperti komisi pemilihan umum, DPR, kemudian juga dari perpustakaan perguruan tinggi dan lembaga penelitian.

1.4.4. Pengolahan dan Analisa Data

Pengolahan dan analisa data merupakan proses pencarian dan perencanaan secara sistematis terhadap semua data, dokumen dan bahan lain yang telah dikumpulkan agar peneliti memahami apa yang akan ditemukan dan dapat menyajikannya pada orang lain dengan jelas. Untuk dapat memecahkan dan menguraikan masalah yang akan diteliti berdasarkan data yang diperoleh maka diperlukan adanya teknik analisa data.

Analisa data dilakukan dengan analisis kualitatif, yaitu dengan cara menafsirkan gejala yang terjadi, tidak dalam paparan perilaku, tetapi dalam sebuah kecenderungan. Analisa data dilakukan dengan cara mengumpulkan semua bahan hukum yang diperlukan dan kemudian menghubungkannya dengan permasalahan yang diteliti.

1.4.5. Bentuk Hasil penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian sebagai syarat untuk memperoleh gelar magister, oleh karena bentuk dari hasil penelitian adalah berbentuk tesis.

I.5. KERANGKA TEORI

1.5.1. Demokrasi

Dari perspektif historis, pengertian demokrasi merupakan konsep yang telah lama dipraktikkan. Demokrasi adalah salah satu produk pemikiran Barat yang telah melewati perjalanan sejarah panjang sejak zaman Yunani Kuno. Pertama kali, demokrasi diimplementasikan di negara kota Yunani dan Athena (450 SM dan 350 SM).⁹ Tahun 431 SM, Pericles seorang negarawan ternama dari Athena mendefenisikan demokrasi dengan mengemukakan beberapa kriteria, yakni: (1)

⁹ Demokrasi yang dipraktikkan pada masa itu berbentuk demokrasi langsung (*direct democracy*) artinya rakyat dalam menyampaikan haknya untuk membuat keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara berdasarkan prosedur mayoritas. Sifat langsung itu berjalan secara efektif karena Negara Kota (*City State*) Yunani Kuno berlangsung dalam kondisi sederhana dengan wilayah negara yang hanya terbatas pada sebuah kota kecil dengan jumlah penduduk sekitar 300.000 orang. Lihat Civic Education : *Demokrasi, HAM dan Masyarakat Madani.*, hal. 169-176.

pemerintahan oleh rakyat dengan partisipasi rakyat yang penuh dan langsung; (2) kesamaan di depan hukum; (3) pluralisme, yaitu penghargaan atas semua bakat, keinginan dan pandangan; dan (4) penghargaan terhadap suatu pemisahan dan wilayah pribadi untuk memenuhi dan mengekspresikan kepribadian individual. Dengan demikian, demokrasi dalam pemahaman Pericles merupakan sejumlah prosedur dan nilai-nilai di mana rakyat memiliki peran esensial di dalam kehidupan bernegara.¹⁰

Untuk mendapatkan takrifan yang mudah dipahami, maka sepatutnya pemaparan definisi tersebut dimulai dengan memahami demokrasi dari aspek etimologi. Kata demokrasi atau '*democracy*' dalam bahasa Inggris diadaptasi dari kata *demokratie* dalam bahasa Perancis pada abad ke-16. Secara etimologis, pengertian demokrasi berasal dari bahasa Yunani terdiri atas dua kata, yaitu '*demos*' yang berarti rakyat atau penduduk suatu tempat dan '*kratos*' atau '*kratos*' yang berarti kekuasaan atau kedaulatan rakyat, kekuasaan tertinggi berada dalam keputusan rakyat, rakyat berkuasa, pemerintahan rakyat dan kekuasaan oleh rakyat.¹¹ Merujuk pada maksud 'oleh rakyat', kedaulatan dalam memerintah tidak lagi berada pada tangan raja, seorang pemerintah tirani maupun diktator perseorangan maupun sekumpulan kecil orang (oligarki) ini karena maksud 'oleh rakyat' adalah seluruh warganegara.

Berbagai pemikir di dunia kemudian mempopulerkan istilah demokrasi di atas dan senantiasa dikaitkan dengan berbagai gagasan besar tentang hubungan antara negara dan rakyat. Pada umumnya, mereka mentakrifkan demokrasi sebagai suatu bentuk pemerintahan di mana demokrasi terkait dengan (i) sumber kuasa, (ii) tujuan aktifitas pemerintah dan (iii) prosedur pemerintahan.¹² Seperti

¹⁰ Muhammad Mihradi, *Kebebasan informasi Publik Versus Rahasia Negara*. Hal. 32.

¹¹ Ignas Kleden, "*Melacak Akar Konsep Demokrasi : Suatu Kajian Kritis*", Lihat juga Ahmad Suaedy, "*Pergulatan Pesantren dan Demokratisasi*", hal.5. Lihat Miriam Budiardjo, "*Demokrasi di Indonesia: Demokrasi Parleментар dan Demokrasi Pancasila*". Lihat Masykuri Abdillah, "*Demokrasi di Persimpangan Makna : Respon Intelektua Muslim Indonesia terhadap Konsep Demokrasi*." hal. 71. Lihat juga Dahl, "*Democracy and Its Critics*." hal. 3. Lane & Ersson, "*Democracy: a Comparative Approach*." hal. 25.

¹² Lihat Huntington, "*The Third Wave: Democratization in The Late Twentieth Century*." Hal. 6. *Pertama*, sumber kekuasaan berhubungan dengan seseorang yang menjadi pemimpin dalam sebuah pemerintahan. Apakah ia mendapatkan kekuasaan tersebut berdasarkan asal-usul kelahiran, kekerasan dan paksaan atau pilihan masyarakat? Hal yang disebutkan terakhir merupakan cara demokratik dari mana sumber kekuasaan diperoleh. *Kedua*, tujuan aktifitas pemerintah. Jika

pemikiran Niccolo Machiavelli (1469-1527), yang berdampak pada absolutisme kekuasaan. Pikiran Machiavelli lalu dikoreksi oleh Thomas Hobbes (1588-1679), John Locke (1632-1704), Montesquieu (1689-1755), dan Jean Jacques Rousseau (1712-1778), yang pada akhirnya bermuara dan bersenyawa pula dengan ide negara hukum.¹³

Tilly pula menegaskan demokrasi adalah sistem pemerintahan yang dibagikan ke dalam empat kategori, yaitu (i) pelembagaan, (ii) substansi, (iii) prosedur dan (iv) proses orientasi.¹⁴ Kelanjutan dari tipologi di atas, kemudian muncul berbagai label demokrasi yang diidentifikasi oleh Collier dan Levitsky, lebih dari 550 sub-jenis semuanya, baik yang bersifat liberal maupun terbatas (demokrasi tidak liberal).¹⁵

Sementara itu Sidney Hook memiliki pandangan demokrasi merupakan suatu bentuk pemerintahan di mana keputusan-keputusan penting pemerintah atau garis kebijaksanaan di belakang keputusan-keputusan tersebut secara langsung

pemerintah hanya melayani dan bekerja untuk sekumpulan, segolongan atau sebuah partai, maka dapat dipastikan sistem pemerintahan yang berlangsung bukanlah sistem politik yang demokratis. Ketiga, prosedur yang dijalankan oleh pemerintah, berkait serta dengan sejauh mana sistem pemilihan umum dilaksanakan secara rutin, bebas, adil, media yang tidak disekat dan lainnya. Lihat juga Lipset., "Political Man: Social Basis of Politics". hal. 32-33. Lihat Bollen., "Issues in The Comparative Measurement of Political Democracy". hal. 372.

¹³ Biar bagaimana pun, dalam negara demokrasi dipastikan terdapat unsur negara hukum, sekaligus konsep negara hukum dimaksudkan untuk melestarikan demokrasi sebagai kesepakatan yang diakui bersama dan menjadi suatu sistem untuk menopang relasi antara negara dan warganya.

¹⁴ Lihat Tilly., "Democracy". Hal. 7-9. Tilly menyatakan perlembagaan ini terkait dengan pemerintahan (yaitu perlembagaan amat menentukan apakah pemerintahan tersebut berwajah monarki konstitusional, sistem presidensial atau lainnya); kedua, substansi, menumpukan kepada apa yang dipromosikan pemerintah terhadap masyarakatnya, misalnya seperti kebebasan individu, partisipasi politik masyarakat yang nyata, keadilan, keamanan dan lainnya; ketiga, prosedural dikaitkan dengan ada atau tidaknya persaingan dalam sistem multipartai, kebebasan untuk ikut serta secara aktif dalam pemilihan umum (baik dalam konteks aktor individual maupun kelompok atau partai), institusi demokrasi dan lain-lain; dan keempat, orientasi proses yang mensyaratkan partisipasi yang efektif, kesamaan hak untuk memilih, kemampuan untuk mengawal agenda pemerintah dan beberapa lagi lainnya.

¹⁵ Lihat Collier, D. & Levitsky, S. "Democracy With Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Reserach." Hal. 431. Antara subjenis demokrasi yang disenarai oleh Collier & Levitsky ialah demokrasi elektoral, protodemokrasi neopatrimonial demokrasi, demokrasi yang didominasi tentara dan masih banyak lagi lainnya. Sebagai bahan perbandingan, rujuk kajian klasik Held. "Models of Democracy".

atau tidak langsung, hanya dapat berlangsung jika disetujui secara bebas oleh mayoritas masyarakat dewasa yang berada dalam posisi diperintah.¹⁶

Menurut Joseph A. Schmeter, demokrasi merupakan suatu perencanaan institusional untuk mencapai keputusan politik di mana individu-individu memperoleh kekuasaan untuk memutuskan dengan cara perjuangan kompetitif atas suara rakyat. Demokrasi sebagai dasar hidup bernegara mengandung pengertian bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijakan negara, karena kebijakan tersebut menentukan kehidupan rakyat.¹⁷ Dari sudut organisasi demokrasi berarti pengorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat sendiri atau atas persetujuan rakyat karena kedaulatan berada di tangan rakyat.¹⁸

Pendapat lain seperti dinyatakan oleh Hendry B. Mayo bahwa demokrasi merupakan sistem politik yang menunjukkan bahwa kebijakan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik.¹⁹

Merujuk pada pendapat Barker, Barker mendefinisikan demokrasi sebagai, “... *does not mean the well being or prosperity of the people, but a method of government of the people.*”²⁰ Schumpeter juga menegaskan demokrasi adalah, “... *institutional arrangement for arriving at political decision in which individuals acquire the power to decide by means of competitive struggle for the people’s vote*”.²¹ Demokrasi juga dimaknai oleh Bobbio sebagai, “... *a set of procedural*

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Masykuri Abdillah, “*Demokrasi di Persimpangan Makna : Respon Intelektual Muslim Indonesia Terhadap Konsep Demokrasi.*” Hal. 207.

¹⁸ Mahfud MD, “*Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*”. Hal.8. Seperti diakui oleh Mahfud, bahwa ada dua alasan dipilihnya demokrasi sebagai dasar dalam bernegara. Pertama, hampir semua negara di dunia ini telah menjadikan demokrasi sebagai asas yang fundamental; Kedua, demokrasi sebagai asas kenegaraan yang secara esensial telah memberikan arah bagi peranan masyarakat untuk menyelenggarakan negara sebagai organisasi tertingginya.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Lihat Barker., “*Reflections On Government.*” hal. 315.

²¹ Lihat Schumpeter., “*Capitalism, Socialism and Democracy.*” hal. 269.

*rules for arriving at collective decisions in a way which accommodates and facilitates the fullest possible participation of interested parties”.*²²

Mengikuti kerangka di atas, Dahl dalam bukunya *Polyarchy*, menyempurnakan konsep demokrasi dengan cara membuat kriteria ke atas sistem politik demokrasi. Menurutnya, terdapat tiga kriteria negara demokrasi: *pertama*, persamaan hak dalam menentukan keputusan kolektif yang mengikat; *kedua*, partisipasi efektif (yaitu kesempatan yang sama bagi seluruh warganegara dalam proses pembuatan keputusan secara kolektif); dan *ketiga*, wujudnya tingkat kebebasan sipil dan politik.²³ Sehubungan dengan kriteria ini, demokrasi dapat dipandang sebagai pemerintah yang dikendalikan oleh rakyat. Kendali ini sampai pada partisipasi politik rakyat. Mengingat di dalam sebuah negara demokrasi, keutamaan ataupun keperluan rakyat adalah berbeda-beda satu sama lainnya, dan bahkan bisa saling berseberangan. Keperluan dan keutamaan masyarakat yang berbeda-beda ini membuat demokrasi menjadi sebuah bentuk pemerintahan yang fleksibel; singkatnya, demokrasi bersifat inklusif dan terbuka terhadap berbagai tuntutan.²⁴

Dengan demikian, sistem politik demokrasi bergantung kepada ada atau tidaknya beberapa ciri berikut: (i) kebebasan membentuk dan bergabung ke dalam organisasi (sosio-politik), (ii) kebebasan mengeluarkan pendapat, (iii) hak untuk memilih, (iv) hak bagi pimpinan politik untuk dipilih dan memilih, (v) kebebasan mendapat informasi alternatif dan (vi) pemilihan umum yang bebas dan adil. Dengan demikian menurut definisi ini, perbedaan antara negara demokrasi dengan yang bukan ditentukan oleh berlaku atau tidaknya kompetisi (*competition*) dan kebebasan memilih (*inclusive suffrage*).²⁵ Argumen Dahl (mengenai

²² Lihat Bobbio., “*The Future of Democracy: a Defence of The Rules of The Game.*“ hal. 19.

²³ Lihat Dahl., “*Polyarchy: Participation and Opposition*”. hal. 2.

²⁴ Leo Agustino dan Mohammad Agus Yusoff., “*Demokrasi dan Demokratisasi*”. Hal. 10.

²⁵ Lihat Dahl., *op. cit.* Hal. 4. Definisi Dahl di atas sama saja dengan yang ditawarkan oleh Doorenspleet, di mana demokrasi identik dengan kompetisi dan partisipasi. Beliau menyatakan, “*Democracy is a type of political regime in which (1) there exist institutions and procedures through which citizens can express affective preference about alternative policies at the national level, and there are institutionalized constraints on the exercise of power by the executive (competition); and (2) there exists inclusive suffrage or the right of participation in selecting national leaders and policies (inclusiveness/participation)*”. Lihat Doorenspleet., “*Democratic Transition: Exploring The Structural Sources of The Fourth Wave*”. hal. 15.

kebebasan) sejalan dengan analisis Lipset yang menulis, “*the acceptance by the citizenry and political elites of principles underlying freedom of speech, assembly, religion,... and the like.*”²⁶ Paradigma Dahl mengenai demokrasi merupakan tolak ukur yang digunakan oleh para sarjana untuk menilai sejauh mana sebuah sistem politik bersifat demokrasi atau sebaliknya.²⁷

Perdebatan mengenai definisi demokrasi tidak berhenti sampai di sini, pada perkara kebebasan memilih dan persaingan yang adil saja. Faktor lain yang ikut diperdebatkan ialah mengenai akuntabilitas pemerintah. Merujuk pada definisi Schmitter & Karl, sistem demokrasi modern adalah, “... *a system of governance in which rulers are held accountable for their actions in the public realm by citizens, acting indirectly through the competition and cooperation of their elected representative.*”²⁸ Dalam arti kata lain, pemerintah yang demokrasi bukan hanya soal mendapatkan dukungan melalui Pemilu semata, tetapi lebih dari itu yaitu bagaimana aktivitasnya dilaksanakan secara bertanggungjawab atas berbagai kegiatan pemerintahannya.²⁹ Melihat ciri sistem politik demokrasi yang

²⁶ Lihat Lipset., “*The Social Requisites of Democracy Revisited.*” Hal, 3.

Bagaimanapun, kebebasan ini baru (akan) berlaku jika masyarakat bersikap toleran terhadap paham dan ideologi yang berbeda. Ini karena kebebasan dalam demokrasi mensyaratkan bahwa rakyat perlu bersikap terbuka terhadap perbedaan dan setuju untuk tidak setuju. Warga boleh membenci antara satu sama lain selama sikap itu tidak menghalangi hak orang lain. Seorang sosialis misalnya, boleh membenci seorang kapitalis, tetapi mereka hanya boleh dianggap intoleran apabila seorang sosialis itu menghalang kapitalis untuk menjalankan kehendaknya, baik menjadi usahawan, menjadi pegawai negeri, menjadi pembela atau pejuang paham kapitalisnya ataupun sebagainya. Lihat juga Sullivan, Piereson & Marcus., “*Political Tolerance and American Democracy.*” hal. 6.

²⁷ Sebagai contoh, suatu sistem politik yang menolak pelibatan masyarakat untuk memilih (dalam pemilihan umum, Pemilu) dapat dikatakan sebagai tidak demokratik. Ini misalnya pernah terjadi di Afrika Selatan apabila 70% penduduk berkulit hitam dilarang memilih di dalam Pemilu, di Switzerland (Swiss) terhadap 50% penduduknya yang wanita, atau seperti di Amerika Serikat (AS) terhadap 10% penduduknya yang berkulit hitam di bagian Selatan. Lihat Huntington., *op. cit.* hal. 7.

²⁸ Schmitter, P.C. & Karl, T.L. “*What Democracy is... And is Not?*” Hal.76.

Takrifan demokrasi yang mempunyai nada serupa dengan Schmitter & Karl dan beberapa sebelumnya, diungkap pula oleh Vanhanen sebagai berikut, “...*political system in which ideologically and socially different groups are legally entitled to compete for political power and in which institutional power holders are elected by the people and are responsible to the people*”. Lihat juga Vanhanen., “*Democratization : a Comparative Analysis of 170 Countries*”. hal.49.

²⁹ Tulisan Schmitter & Karl mengenai demokrasi, *What democracy is... and is not?* Juga memaparkan persepsi masyarakat yang salah mengenai demokrasi. *Pertama*, masyarakat acap kali memahami rezim nondemokratik lebih efisien dalam mengurus dan menggerakkan ekonomi

diuraikan Dahl di atas, ada banyak sarjana lain yang menetapkan ciri pemerintahan demokratik, diantaranya Diamond *et al*, Przeworski *et al* dan juga beberapa lembaga kajian seperti *Freedom House* (FH) di bawah arahan Raymond D. Gastil (sarjana politik asal AS).³⁰

negara dibandingkan dengan rezim lainnya, khususnya pada masa transisi yang turbelans. Pada masa transisi tersebut menurut mereka, pengelolaan dan pengendalian ekonomi lebih mudah dijalankan dibandingkan baik oleh rezim otoriter atau diktator yang nondemokratik. *Kedua*, demokrasi tidak selalu lebih efisien dalam bidang administrasi publik. Realita ini bisa dilihat ketika proses pembuatan keputusan (*decision-making proses*). Dalam rezim demokrasi, para aktor berusaha untuk menimbang berbagai masukan kebijakan dari setiap pihak (etnik, ras, kelompok agama dan lainnya). Tujuan untuk menentukan apakah formulasi kebijakan yang sedang atau akan dibuat bisa memenuhi kepentingan bersama atau sebaliknya. Sedangkan dalam rezim non-demokratik, perundingan tidak pernah dilakukan agar kebijakan mudah disahkan dan diimplementasikan. *Ketiga*, demokrasi tidak selalu terkait erat dengan terciptanya stabilitas politik, konsensus ataupun lainnya. Sebab, jika dihubungkan dengan kebebasan mengeluarkan pendapat, maka tidak ada jaminan bahwa kestabilan dan konsensus antaretnik, antaragama dan lainnya, dapat dengan mudah dilaksanakan. *Ke-empat*, demokrasi membuka kesempatan luas bagi masyarakat untuk berpolitik, tetapi tidak selalu terbuka untuk perihwal ekonomi. Pada era transisi, pemerintah sering kali melakukan kebijakan perlindungan demi menyelamatkan ekonomi rakyat, tetapi dalam jangka panjang, keterbukaan ekonomi merupakan janji demokrasi yang tidak dapat dipisahkan dari keterbukaan politik yang telah dilaksanakan.

³⁰ Diamond *et al*. Menjelaskan bahwa batasan antara rezim demokratik dan tidak demokratik (*undemocratic*) amat samar dan tidak sempurna apalagi jika dioperasionalkan ke dalam contoh kasus. Karena itulah, mereka mengkategorikan rezim tidak demokratik sebagai semidemokrasi, demokrasi dengan kualitas rendah, sistem kepartaian yang hegemonik, pseudodemokrasi dan rezim totalitarian. Untuk membedakan antara kelima rezim dengan sistem politik demokratik. Diamond *et al* menetapkan tiga ciri dasar, yakni (i) persaingan yang luas dan bermakna, (ii) partisipasi politik yang sangat inklusif dan (iii) kebebasan sipil untuk berpolitik secara adil yang dijaga oleh aturan undang-undang. Kajian Diamond menyempurnakan pengkategorian rezim yang telah dibuat diamond *et al*. Sebagai berikut: demokrasi liberal, demokrasi elektoral, demokrasi, pseudodemokrasi dan non demokrasi. Menurut Diamond, pengkategorian ini dibuat berdasarkan kriteria berikut: (i) kebebasan sipil, (ii) partisipasi dan (iii) adanya oposisi. Cara pandang yang lebih kurang sama yang disampaikan pula oleh Przeworski *et al*. Menurut mereka ada tiga tolak ukur untuk menentukan sebuah rezim dikatakan demokratik atau tidak, yaitu: (i) pemimpin lembaga eksekutif mesti dipilih, (ii) legislatif mesti dipilih dan (iii) mesti ada lebih dari satu partai (yang bersaing dalam pemilihan umum). Dalam perspektif ini, Przeworski *et al*. Memfokuskan perhatian pada pemilihan umum sebagai jati diri demokrasi. Sejalan dengan beberapa argumen di atas, *Freedom House* (FH) -- sebuah lembaga kajian politik di level internasional -- yang meneliti mengenai tahap demokrasi di banyak negara juga menetapkan ciri sebuah rezim yang terbuka (*free*) berdasar pada indeks kebebasan sipil (*civil liberties*) dan hak politik (*political rights*). Dari kedua variabel yang dikembangkan FH, mereka kemudian mengembangkan ke dalam 14 indikator operasional. Untuk keterangan lebih lanjut mengenai indeks dan beberapa indikator tersebut, lihat www.freedomhouse.org. Sedangkan, Polity Project (PP) menyifatkan rezim demokrasi dengan beberapa ciri; antaranya ialah: (i) persaingan dalam partisipasi politik, (ii) persaingan dalam merekrut pemimpin eksekutif, (iii) keterbukaan dalam rekrutmen pemimpin-pemimpin eksekutif, (iv) pembatasan (masa berkuasa) terhadap pemimpin eksekutif, (v) aturan dalam menyelenggarakan kompetisi politik, (vi) aturan dalam partisipasi politik dan lainnya. Lihat Diamond, L, Linz, J.J. & Lipset, S.M. "Introduction: What Makes for Democracy?" hal. 6-9. Lihat Przeworski, A., Alvarez, M., Cheibub, J.A. & Limongi, F. "Democracy and development: Political Institutions and well-being in The World, 1950-1990." hal. 14-36.

Lebih lanjut Dahl dalam bukunya *On Democracy*, Dahl mendiskusikan dua jenis demokrasi, yakni demokrasi prosedural dan demokrasi substansial (substantif).³¹ Demokrasi yang disebutkan pertama, menurut Dahl adalah suatu sistem politik yang menjalankan ciri demokrasi secara terbatas. Dalam arti kata lain, demokrasi prosedural tetap mengakui berlakunya kebebasan berbicara, kebebasan media, kebebasan berkumpul dan lainnya, tetapi hanya pada tingkat yang 'diizinkan' oleh pemerintah saja. Oleh sebab itu Dahl menerangkan demokrasi jenis ini walaupun (tetap) menyelenggarakan Pemilu, tetapi Dahl bukan untuk meningkatkan kualitas proses pemilihan, otonomi pemilih, transparansi pemerintah dan lainnya, sebab yang dijalankan dalam konteks ini hanyalah prosedur-prosedur demokrasi semata.³²

Manakala demokrasi substansial meletakkan kepada kualitas kebebasan sipil (*civil liberties*) dan kualitas hak politik (*political rights*). Lebih lanjut Dahl menjelaskan, kualitas demokrasi substantif setidaknya mempunyai empat ciri, yaitu: (i) kendali terhadap negara termasuk kekuatan tentara berada di bawah kekuasaan sipil, (ii) kekuasaan eksekutif dibatasi oleh konstitusi dan kekuasaan institusi pemerintah lainnya, (iii) tidak melarang kelompok minoritas untuk mengungkapkan kepentingan dan keperluan mereka dan (iv) setiap rakyat memiliki kedaulatan yang setara di hadapan lembaga pengadilan.³³

³¹ Secara umum, kajian Dahl mengenai demokrasi prosedural dan demokrasi substansial adalah sama dengan kajian Zakaria. Dalam elaborasi Zakaria, demokrasi prosedural disebutnya dengan istilah *illiberal democracy*, sedangkan demokrasi substansial disebutnya sebagai *liberal democracy*. *Illiberal democracy* dalam pandangan Zakaria adalah suatu bentuk demokrasi yang mengabaikan kebebasan. Dalam buku tersebut Zakaria mengungkapkan banyak contoh demokrasi yang menindas kebebasan, termasuk di AS sendiri. Menurutnya, sistem politik AS walaupun tidak membawa dampak buruk secara langsung, kekuasaan tidak berada di tangan rakyat, tetapi dipegang oleh partai dan lembaga negara seperti presiden, parlemen dan senat. Kendati rakyat memilih wakil-wakil mereka, namun rakyat tidak terlibat secara langsung dalam proses politik, sehingga akibat jangka panjang (yang diterima rakyat AS) adalah terbentuknya berbagai kebijakan publik yang 'disandera' oleh kelompok kepentingan. Lihat Dahl, "On Democracy". Lihat Zakaria, "Masa Depan Kebebasan: Penyimpangan Demokrasi Di Amerika Dan Negara Lain."

³² Lihat Dahl, "On Democracy".

³³ Jika diilustrasikan dan disederhanakan, maka kedua model demokrasi yang di analisis oleh Dahl tersebut, pernah dan sedang berlaku di Indonesia. Demokrasi prosedural sangat tepat untuk menggambarkan bagaimana Demokrasi Pancasila (1966-1998) berperilaku, sedangkan demokrasi substansial lebih sesuai dikaitkan dengan demokrasi Orde Reformasi seperti sekarang ini. Sebab Demokrasi Pancasila selalu menyelenggarakan Pemilu secara berkala setiap lima tahun seperti yang disyaratkan undang-undang, namun malangnya, semua penyelenggaraan pemilihan tersebut tidak ditujukan untuk mengembangkan jati diri demokrasi, tetapi lebih ditujukan untuk melegitimasi rezim yang berkuasa.

Di luar itu semua, yang patut dibahas pula mengenai demokrasi ialah mesti dipahami dalam konteks negara-bangsa sebab tidak ada demokrasi tanpa negara-bangsa.³⁴ Hubungan penting antara demokrasi dan negara-bangsa terletak pada keperluan pemerintah yang memerintah untuk menegakkan hukum dan mengendalikan wilayah kekuasaannya. Negara merupakan satu-satunya institusi yang dapat melakukan pemaksaan secara sah bagi tujuan tersebut, dengan demikian tanpa negara yang berfungsi menegakkan tatanan hukum dan ketertiban, maka demokrasi menjadi tidak mungkin. Selain itu, demokrasi juga perlu disuburkan dengan sikap dan perilaku seluruh lapisan masyarakat untuk menyokong tumbuh suburnya demokrasi.

Dalam *Making democracy work*, Putnam menyebut sikap saling percaya antara sesama warga, norma hubungan timbal-balik antarwarga (*reciprocity*), dan jaringan keterlibatan dalam kehidupan sesama warga (*network of civic engagement*) merupakan modal memperkuat demokrasi. Sikap saling percaya antar sesama warga sangat penting bagi konsolidasi demokrasi karena dapat membantu mengurangi ketidakpastian dalam interaksi antara warga dan dapat berjalan stabil dan efektif jika rasa percaya antara sesama warga, khususnya di kalangan elit politik tidak ada. Argumen Putnam senada dengan kajian Warren yang menulis bahwa demokrasi memerlukan koordinasi dan aksi kolektif yang diwujudkan oleh rasa saling percaya antara masyarakat, baik di tingkat elit ataupun massa.³⁵ Demokrasi dikelola di atas bangunan masyarakat yang kompleks dan beragam. Dalam masyarakat seperti itu, kerjasama sukar dibangun semata-mata hanya berdasarkan pada pengetahuan, informasi dan pertimbangan rasional saja. Oleh karena itulah, sikap saling percaya sangat penting dalam membantu mengatasi masalah ini.³⁶

Dari pendapat para ahli di atas terdapat benang merah atau titik singgung tentang pengertian demokrasi yaitu rakyat sebagai pemegang kekuasaan, pembuat

³⁴ Linz & Stepan., "Problems of Democratic Transition And Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe."

³⁵ Lihat Putnam., "Making Democracy Work: Civic tradition in Modern Italy." Lihat juga Warren., "Introduction" hal.4. dalam Mark E. Warren (ed.). *Democracy And Trust*.1-18.

³⁶ Warren, *Ibid*. Hal.5.

dan penentu keputusan dan kebijakan tertinggi dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan serta pengontrol pelaksanaan kebijakan maupun yang dilakukan secara langsung oleh rakyat atau mewakilinya melalui lembaga perwakilan. Karena itu negara yang menganut sistem demokrasi diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat mayoritas dan juga tidak mengesampingkan kaum minoritas.³⁷ Kekuasaan pemerintahan berada di tangan rakyat menurut Moh. Mahfud MD mengandung pengertian tiga hal penting. Pertama, pemerintah dari rakyat (*government of people*); kedua, pemerintahan oleh rakyat (*government by people*); ketiga, pemerintahan untuk rakyat (*government for people*).³⁸

Merujuk pada berbagai definisi, ciri dan dialektika demokrasi di atas, maka dapat disimpulkan bahwa (paling tidak) demokrasi bisa dipahami dalam beberapa skema makna, yaitu: (i) suatu rezim politik yang menyertakan rakyat untuk terlibat aktif dalam proses pemilihan wakil rakyat (baik anggota parlemen ataupun pemimpin eksekutif) melalui sistem pemilihan umum yang adil, inklusif, transparan dan berkala; (ii) wujudnya penegakan hukum yang adil; (iii) pemerintah menghormati dan merealisasikan kesetiaan kebebasan sipil dan hak

³⁷ Definisi para sarjana di atas, menurut pendapat penulis lebih kurang sama dengan argumen yang diutarakan oleh Lipset, "Some Social Requisites of democracy: Economic Development and Political Legitimacy". Hal. 71. Menurutnya demokrasi adalah: "... a political system which supplies regular constitutional opportunities for changing which permits the largest possible part of the population to influence major decisions by choosing among contenders for political office. Beda penjabaran Lipset dengan definisi sebelumnya ialah, Lipset menyetengahkan persyaratan berlangsungnya pergantian pemerintahan secara rutin. Pergantian kekuasaan dalam sistem politik yang tidak demokratis akan selalu melalui mekanisme yang tradisional ataupun paksaan. Pergantian kekuasaan melalui cara tradisional (keturunan darah) tentu saja tidak memberikan kesempatan kepada masyarakat luas untuk menentukan pemimpin yang dikehendaki mereka. Ini karena pemilihan pemimpin (secara) tradisional hanya melalui kaedah turun-temurun. Demikian pula halnya dengan pergantian kekuasaan dengan cara paksaan. Kudeta, revolusi dan demonstrasi yang berakhir dengan kejatuhan pemerintah menunjukkan bagaimana politik dijalankan secara tidak beradab dan tidak demokratis.

³⁸ Mahfud MD, *op. cit.* Hal.5-6. Senada dengan Mahfud, Masyhur Amin dan Mohammad Najib mengatakan, bahwa demokrasi dijadikan pilihan oleh banyak orang setelah Perang Dunia II didasari oleh tiga asumsi pemikiran. Pertama, demokrasi tidak saja merupakan bentuk final dan terbaik bagi sistem pemerintahan, melainkan juga sebagai doktrin politik luhur yang akan memberikan manfaat bagi kebanyakan negara; kedua, demokrasi sebagai sistem politik dan pemerintahan dianggap mempunyai akar sejarah yang panjang yaitu sejak zaman Yunani Kuno, sehingga ia tahan bantingan zaman dan dapat menjamin terselenggaranya suatu lingkungan politik yang stabil; ketiga, demokrasi dipandang sebagai sistem yang paling alamiah dan manusiawi, sehingga semua rakyat dan negara manapun akan memilih demokrasi bila mereka diberi kebebasan untuk menentukan pilihannya. Lihat Masyhur Amin dan Mohammad Najib, "Agama, Demokrasi, dan Transformasi Sosial". Hal. vi.

politik rakyat; dan (iv) wujudnya mekanisme pertanggungjawaban dan akuntabilitas pemerintah.³⁹

1.5.2. Teori Lembaga Perwakilan

Lembaga perwakilan adalah cara yang sangat praktis untuk memungkinkan anggota masyarakat menerapkan pengaruhnya terhadap orang-orang yang menjalankan tugas kenegaraan. Teori lembaga perwakilan muncul karena asas demokrasi langsung menurut Rousseau tidak mungkin lagi dapat dijalankan, disebabkan bertambahnya penduduk, luasnya wilayah negara dan bertambah rumitnya urusan kenegaraan.⁴⁰

Adanya penyerahan kekuasaan rakyat pada caesar yang secara mutlak (*translatio empirii*) yang diletakkan dalam *lex regia* menurut orang Romawi dapat dianggap caesar itu sebagai suatu perwakilan. Pada abad menengah mulai nyata timbul lembaga perwakilan yaitu pada saat sistem *monarchie feodal* yang memungkinkan para feodal menguasai tanah dan orang di atas tanah tersebut. Feodal itu bergelar lord. Bila raja memerlukan segala sesuatu dengan rakyat yang dikuasai oleh lord maka raja cukup memanggil para lord itu, sehingga lord merupakan wakil rakyatnya.⁴¹

Raja kemudian membentuk badan yang anggotanya terdiri dari pada lord-lord dan pendeta yang berfungsi sebagai penasehat raja. Badan inilah yang kemudian disebut Curiaregis yang kemudian menjadi House of Lords. Kekuasaan House of Lords akhirnya makin besar terhadap raja, mengakibatkan terjadi sengketa, yang menang House of Lords. Akan tetapi yang menjadi korban tetap rakyat dan golongan menengah, maka rakyat menyarankan, bahwa wakil rakyat golongan menengah harus dimintai pendapat jika House of Lords merundingkan anggaran belanja negara. Golongan rakyat dan golongan menengah muncul sebagai wakil yang disebut *magnum consilium*, akhirnya menjadi apa yang dikenal House of Commons, House of Lords dan House of Commons ini disebut

³⁹ Leo Agustino., *op. cit.* hal. 16.

⁴⁰ Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*. Hal. 143.

⁴¹ *Ibid.* Hal. 144.

Parliament yang dianggap sebagai lembaga perwakilan pertama dari pengertian modern.⁴²

a. Teori Mandat

Si wakil dianggap duduk di Lembaga Perwakilan karena mendapat mandat dari rakyat sehingga disebut mandataris. Ajaran ini muncul di Prancis sebelum revolusi dan dipelopori oleh Rousseau dan diperkuat oleh Petion. Sesuai dengan perkembangan zaman, maka teori mandat inipun menyesuaikan diri dengan kebutuhan zaman. Pertama kali lahir teori mandat ini disebut sebagai:⁴³

1). Mandat Imperatif

Menurut ajaran ini si wakil bertugas dan bertindak di lembaga perwakilan sesuai dengan instruksi yang diberikan oleh yang diwakilinya. Si wakil tidak boleh bertindak diluar instruksi tersebut dan apabila ada hal-hal baru yang tidak terdapat dalam instruksi tersebut, maka si wakil harus mendapat instruksi baru yang diwakilinya baru dapat melaksanakannya. Kalau setiap kali ada masalah baru harus minta mandat baru, ini berarti menghambat tugas lembaga perwakilan tersebut maka lahirlah teori mandat baru yang disebut;

2). Mandat Bebas

Ajaran ini dipelopori antara lain oleh Abbe Sieyes di Prancis dan Black stone di Inggris. Ajaran ini berpendapat bahwa si wakil dapat bertindak tanpa tergantung dari instruksi yang diwakilinya. Menurut ajaran ini si wakil adalah orang-orang yang terpercaya dan terpilih serta memiliki kesadaran hukum masyarakat yang diwakilinya, sehingga si wakil dapat bertindak atas nama mereka yang diwakilinya atau atas nama rakyat. Teori ini kemudian berkembang lagi menjadi;

3). Mandat Representative

Disini si wakil dianggap bergabung dalam suatu lembaga perwakilan (parlemen). Rakyat memilih dan memberikan mandat pada lembaga perwakilan (parlemen), sehingga si wakil sebagai individu tidak ada hubungan

⁴² Georg Jellinek mengatakan timbulnya kontruksi lembaga Perwakilan dikarenakan adanya 3 hal yaitu: a). Sebagai pengaruh hukum perdata Romawi di abad menengah. b). Adanya sistem feodal di abad menengah. c) Situasi abad menengah itu sendiri.

⁴³ *Ibid*, Hal. 144-145.

dengan pemiliknya apalagi pertanggungjawabannya. Lembaga perwakilan (parlemen) inilah yang bertanggung jawab kepada rakyat.

b. Teori Organ

Kurang puas dengan teori mandat yang semula berkembang di Prancis, maka para sarjana mulai mencari teori baru yang membahas hubungan antara si wakil dengan yang diwakilinya. Muncul pula teori baru Von Gierke yang terkenal sebagai teori organ.⁴⁴

Von Gierke adalah orang Jerman, menurut teori ini negara merupakan suatu organisme yang mempunyai alat-alat perlengkapannya seperti eksekutif, parlemen dan mempunyai rakyat yang kesemuanya mempunyai fungsi sendiri-sendiri dan saling tergantung satu sama lain, dengan demikian setelah rakyat memilih lembaga perwakilan mereka tidak perlu lagi mencampuri lembaga tersebut dan lembaga ini bebas berfungsi sesuai dengan wewenang yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar.

Teori ini didukung oleh Paul Laband dan Georg Jellinek. Laband menyatakan tidak perlu terlalu mempersoalkan hubungan antara si wakil dan yang diwakili dari segi hukum. Rakyat dan parlemen adalah organ yang bersumber pada Undang-Undang Dasar dan masing-masing mempunyai fungsi sendiri-sendiri, jadi tidak perlu melihat hubungan antara organ perwakilan dan organ rakyat. Rakyat mempunyai hubungan yuridis dengan parlemen, yaitu memilih dan membentuk organ parlemen (perwakilan) dan setelah organ tersebut bebas bertindak sesuai fungsinya. Jellinek mengemukakan bahwa rakyat adalah organ yang primer, akan tetapi organ primer ini tidak dapat menyatakan kehendaknya maka harus melalui organ sekunder yaitu parlemen, jadi tidak perlu mempersoalkan hubungan antara si wakil dengan yang diwakili dari segi hukum.

c. Teori Sosiologi dari Rieker

Rieker menganggap bahwa lembaga perwakilan bukan merupakan bangunan politis tetapi merupakan bangunan masyarakat (sosial). Si pemilih akan memilih wakil-wakilnya yang benar-benar ahli dalam bidang kenegaraan dan yang akan benar-benar membela kepentingan si pemilih sehingga terbentuk

⁴⁴ *Ibid*, hal. 145-146.

lembaga perwakilan dari kepentingan-kepentingan yang ada dalam masyarakat dan dalam lembaga perwakilan ini tercermin lapisan-lapisan masyarakat.⁴⁵

d. Teori Hukum Obyektif dari Leon Duguit

Menurut teori ini dasar daripada hubungan antara rakyat dan parlemen adalah solidaritas. Wakil rakyat dapat melaksanakan tugas kenegaraannya hanya atas nama rakyat sedangkan rakyat tak akan dapat melaksanakan tugas-tugas kenegaraannya tanpa mendukung wakilnya dalam menentukan wewenang pemerintah jadi ada bagian kerja, rakyat pasti akan memilih wakilnya dan parlemen pasti akan menjalankan tugasnya.⁴⁶

Keinginan untuk berkelompok yang disebut solidaritas merupakan dasar daripada hukum obyektif yang timbul. Hukum obyektif inilah yang membentuk lembaga perwakilan itu menjadi satu bangunan hukum dan bukan hak-hak yang diberikan kepada mandataris yang membentuk lembaga perwakilan tersebut. Hal ini menimbulkan akibat :

- 1). Rakyat (kelompok) sebagai yang diwakili harus ikut serta dalam pembentukan badan perwakilan dan cara yang terbaik adalah melalui pemilihan umum yang menjamin terlaksananya “solidaritas sosial”, untuk memungkinkan sebanyak mungkin orang dalam kelompok tersebut turut menentukan.
- 2). Kedudukan hukum daripada pemilih dan yang dipilih adalah semata-mata berdasarkan hukum obyektif, jadi tak ada persoalan hak-hak dari masing-masing kelompok tersebut. Masing-masing harus menjalankan kewajibannya sesuai dengan hasrat mereka untuk berkelompok dalam negara atas dasar solidaritas sosial.
- 3). Dalam melaksanakan tugasnya si wakil harus menyesuaikan tindakannya dengan kehendak pemilihnya bukan karena ada hukum obyektif yang didasarkan pada solidaritas sosial yang mengikatnya. Jadi walaupun tidak ada sanksinya, tidak mungkin alat-alat perlengkapan tertinggi tidak akan melaksanakan tugasnya.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ *Ibid.*

e. Teori Gilbert Abcarian

Menurut Gilbert Abcarian ada 4 (empat) tipe mengenai hubungan antara wakil dengan yang diwakilinya yaitu :⁴⁷

1). Wakil bertindak sebagai “wali” (*trustee*)

Wakil bebas bertindak atau mengambil keputusan menurut pertimbangannya sendiri tanpa perlu konsultasi dengan yang diwakilinya.

2). Wakil bertindak sebagai “utusan” (*delegate*)

Wakil bertindak sebagai utusan atau duta dari yang diwakilinya, si wakil selalu mengikuti instruksi dan petunjuk dari yang diwakilinya, si wakil selalu mengikuti instruksi dan petunjuk dari yang diwakilinya dalam melaksanakan tugasnya.

3). Wakil bertindak sebagai “*politico*”

Wakil kadang-kadang bertindak sebagai wali (*trustee*) dan ada kalanya bertindak sebagai utusan (*delegate*). Tindakan-tindakannya tergantung dari *assue* (materi) yang dibahas.

4). Wakil bertindak sebagai “partisan”

Wakil bertindak sesuai dengan keinginan atau program dari partai (organisasi) si wakil. Setelah si wakil dipilih oleh pemilihnya (yang diwakilinya) maka lepaslah hubungannya dengan pemiliknya tersebut, dan mulailah hubungannya dengan partai (organisasi) yang mencalonkannya dalam pemilihan tersebut.

f. Teori Googerwerf

Menurut sarjana ini, hubungan antara wakil dengan yang diwakilinya ada 5 (lima) model yaitu :⁴⁸

1). Model *Delegate* (utusan).

Wakil bertindak sebagai yang diperintah seorang kuasa usaha yang harus menjalankan perintah dari yang diwakilinya.

2). Model *Trustee* (wali).

Wakil bertindak sebagai orang yang diberi kuasa, yang memperoleh kuasa penuh dari yang diwakilinya, jadi ia dapat bertindak berdasarkan pendirian sendiri.

⁴⁷ *Ibid.* Hal. 147-148.

⁴⁸ Moh Koesnardi dan Bintan R. Saragih. *Ilmu Negara*. Hal. 189.

3). Model *Politicis*

Wakil kadang-kadang bertindak sebagai delegasi dan kadang-kadang bertindak sebagai kuasa penuh.

4). Model Kesatuan

Anggota parlemen dilihat sebagai wakil seluruh rakyat.

5). Model Diversifikasi (penggolongan)

Anggota parlemen dilihat sebagai wakil dari kelompok teritorial, sosial atau politik tertentu.

Apabila seseorang duduk dalam lembaga perwakilan melalui pemilihan umum maka sifat perwakilannya disebut perwakilan politik (*political representation*). Apapun fungsinya dalam masyarakat, kalau yang bersangkutan akhirnya menjadi anggota lembaga perwakilan melalui pemilihan umum tetap disebut perwakilan politik.⁴⁹

1.5.3. Teori Pemisahan Kekuasaan

Sebelum dikenalnya pemisahan kekuasaan dalam negara, seluruh kekuasaan yang ada dalam negara dilaksanakan oleh raja. Monarki absolut tersebut terjadi di seluruh Eropa. Perang berkepanjangan menyebabkan para raja tersebut menarik pajak yang tinggi dari masyarakat dan meminta bantuan keuangan pada para bangsawan di negaranya yang merupakan cikal bakal parlemen di beberapa negara. Hal tersebut antara lain dapat dilihat pada negara

⁴⁹ Umumnya perwakilan semacam ini mempunyai kelemahan karena yang terpilih biasanya adalah orang yang populer karena reputasi politiknya, tetapi belum tentu menguasai bidang-bidang teknik pemerintahan, perekonomian dan sebagainya. Sedangkan para ahli sukar terpilih melalui perwakilan politik ini, apalagi dengan sistem pemilihan distrik. Di negara-negara maju kelemahan ini kurang terasa, karena tingkat-tingkat pengetahuan/pendidikan sudah begitu maju. Itulah sebabnya perwakilan politik merupakan pilihan dari negara-negara maju, dan pemilihan umum tetap merupakan cara yang terbaik untuk menyusun keanggotaan parlemen dan membentuk pemerintah. Lain halnya pada beberapa negara sedang berkembang, menganggap bahwa perlu mengangkat orang-orang tertentu dalam lembaga perwakilan disamping melalui pemilihan umum. Pengangkatan orang-orang tersebut di lembaga perwakilan biasanya didasarkan pada fungsi/jabatan atau keahlian orang tersebut dalam masyarakat dan perwakilannya disebut perwakilan fungsional (*functional or occupational representation*). Walaupun seorang anggota partai politik misalnya dari Partai A, tetapi dia seorang ahli atau tokoh fungsional misalnya buruh, kalau ia duduk dalam lembaga perwakilan berdasarkan pengangkatan dia tetap disebut golongan fungsional dan perwakilannya disebut perwakilan fungsional. Tidak termasuk dalam kategori suatu parlemen dari suatu negara yang dibentuk berdasarkan seluruhnya pengangkatan karena hasil dari suatu perebutan kekuasaannya, atau penguasa yang lama membubarkan parlemen hasil pemilu dan membentuk parlemen baru menurut penunjukannya.

Inggris yang memiliki parlemen pertama di dunia yang dibentuk pada tahun 1265,⁵⁰ dan juga di negara Prancis, dimana Pemerintah Prancis yang bangkrut pada tahun 1789 terpaksa memanggil kembali *States-General* yang tidak pernah bersidang lagi sejak tahun 1614.⁵¹

Pada pemerintahan yang demokratis kekuasaan tidak berada dan dijalankan oleh satu badan tapi dilaksanakan oleh beberapa badan atau lembaga. Tujuan dari dibagi-baginya penyelenggaraan kekuasaan tersebut, agar kekuasaan tidak terpusat hanya pada satu tangan yang dapat berakibat pada terjadinya pemerintahan yang dijalankan secara tiran dan terhambatnya peran serta rakyat dalam menentukan keputusan-keputusan politik.

Dengan adanya pembagian kekuasaan dalam penyelenggaraan negara sebagai salah satu ciri negara demokrasi, di dalamnya terdapat beberapa badan. Baron de Montesquieu dalam bukunya *The Spirit of Laws* (1748), pada bab XI menulis tentang Konstitusi Inggris. Montesquieu memisahkan kekuasaan negara dalam 3 (tiga) bidang, yaitu :⁵²

1. Kekuasaan Legislatif, adalah kekuasaan untuk membentuk, menetapkan dan mengubah atau menghapus ketentuan-ketentuan hukum dalam bentuk Undang-Undang yang berlaku dalam suatu negara.
2. Kekuasaan Eksekutif, adalah memiliki kekuasaan menyatakan perang atau damai, mengirimkan atau menerima duta, menjamin keamanan umum serta

⁵⁰ C.F. Strong, *Modern Political Constitution an Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*, rev. Ed., (London: Sidgwick & Jackson Limited, 1952), hal. 27.

⁵¹ *Ibid.*, hal. 35-36.

⁵² Lihat John Locke, *Two Treatises of Government (In the Former, The False Principles and Foundation of Sir Robert Filmer, and His Followers, Are Detected and Overthrown: The Latter, Is an Essay Concerning the Original. Extent, and End, of Civil Government)*, in ten volume, vol. V, (London: Printed for Thomas Tegg; W. Sharpe and Son; G. Offor; G. And J. Robinson; J. Evans and Co.; Also R. Griffin and Co. Glasgow; and J. Gumming, Dublin, 1823), hal. 153. "6. *Of the Constitution of England. In every government there are three sorts of power: the Legislative; the executive in respect to things dependent of the law of nations; and the executive in regard to matters that depend on civil law. By virtue of the first, the prince or magistrade anacts temporary or perpetual law, and amends or abrogates those that have been already anacted. By the second, he makes peace of war, sends or receive embassies, establishes public security, and provide against invasions. By the third, he punishes criminals, or determines the disputes that arise between individuals. The latter we shall call the judiciary power, and the order simply the executive power of the state.*" Lihat juga Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan, Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, cetakan kelima, Kanisius, Yogyakarta, 1998. Hal.60.

menghalau musuh yang masuk, dan untuk melaksanakan Undang-Undang atau melaksanakan ketentuan-ketentuan hukum dalam bentuk Undang-Undang yang berlaku dalam suatu negara.

3. Kekuasaan Yudikatif, adalah kekuasaan peradilan dimana kekuasaan ini menjaga agar Undang-Undang, peraturan-pertauran, atau ketentuan-ketentuan hukum lainnya benar-benar ditaati, yaitu dengan jalan menjatuhkan sanksi pidana terhadap setiap pelanggaran hukum atau memutuskan perselisihan yang timbul di antara orang perseorangan.

Menurut ajaran Montesquieu, yang lebih dikenal dengan *Teori Trias Politica*, kekuasaan negara harus dipisah-pisahkan dan masing-masing dilakukan oleh lembaga tersendiri (*separation of power*).⁵³ Pemisahan ini dimaksudkan untuk mencegah supaya kekuasaan negara tidak berada pada satu tangan/lembaga saja sehingga dikuatirkan dapat menimbulkan penyalahgunaan kekuasaan. Montesquieu menghendaki hal tersebut karena pandangannya bahwa fungsi dan lembaga itu adalah sama/identik sehingga pengertian dan penyebutan suatu fungsi adalah juga merupakan pengertian/penyebutan lembaga yang bersangkutan⁵⁴.

Doktrin ini pertama kali dikemukakan oleh John Locke kemudian disempurnakan oleh Montesquieu.⁵⁵ Filsuf Inggris John Locke mengemukakan konsep ini dalam bukunya berjudul *Two Treatises on Civil Government* (1690). Pada bab XII buku tersebut yang berjudul *the Legislative, Executive and Federative Power of the Commonwealth* yang ditulisnya sebagai kritik atas kekuasaan absolut dari Raja-raja Stuart serta membenarkan revolusi gemilang tahun 1688 (*the glorious revolution of 1688*) yang telah dimenangkan oleh Parlemen Inggris.⁵⁶

Menurut Locke kekuasaan negara dibagi dalam tiga kekuasaan yaitu : kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan federatif, yang masing-

⁵³ Dalam bab yang terkenal dari *The Spirit of Laws* (buku ke XI, bab.6, hal.69-75), Montesquieu berpendapat bahwa di bawah situasi modern kebebasan hanya dapat didasarkan pada pembentukan pembagian dan penyeimbangan kekuasaan yang cermat di dalam negara.

⁵⁴ Maria Farida, *log.Cit.*

⁵⁵ Abu Daud Busroh. *op. cit.* Hal. 83-85.

⁵⁶ John Locke, *op. cit.* hal. 167-169.

masing terpisah-pisah satu sama lain.⁵⁷ Kekuasaan legislatif ialah kekuasaan membuat peraturan dan undang-undang,⁵⁸ menurut Locke, kekuasaan legislatif merupakan lembaga yang dipilih dan disetujui oleh warga (*chosen and appointed*), berwenang membuat undang-undang dan merupakan kekuasaan tertinggi dalam sebuah negara.⁵⁹ kekuasaan eksekutif ialah kekuasaan melaksanakan undang-undang,⁶⁰ dan kekuasaan federatif ialah kekuasaan yang meliputi kekuasaan mengenai perang dan damai, membuat perserikatan dan aliansi serta segala tindakan dengan semua orang dan badan-badan di luar negeri.⁶¹ Oleh Montesquieu fungsi federatif disatukan dengan fungsi eksekutif, dan fungsi mengadili dijadikan fungsi yang berdiri sendiri. Hal tersebut dapat dimengerti bahwa tujuan dari Montesquieu memperkenalkan *Trias Politica* adalah untuk kebebasan berpolitik (melindungi hak-hak asasi manusia) yang hanya dapat dicapai dengan kekuasaan mengadili (lembaga yudikatif) yang berdiri sendiri.⁶² Namun dengan cara yang berbeda tetapi saling melengkapi, Locke dan Montesquieu berargumen bahwa harus ada batasan bagi kekuasaan politik yang secara sah menurut undang-undang.⁶³ Sedangkan perbedaan antara John Locke dan Montesquieu yang paling penting adalah sebagai berikut:⁶⁴

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ *Ibid.*, hal. 167. "141. ...*The legislative can not transfer the power of making laws to any other hands...* 143. *The legislatif power is that which has a right to direct how the force of the commonwealth shall be employed for preserving the community and the members of it.*"

⁵⁹ *Ibid.* Lihat juga Fatmawati, "Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan Sistem Multikameral; Study Perbandingan Antara Indonesia dan Berbagai Negara". Hal. 11-18.

⁶⁰ *Ibid.*, hal. 168. "144. *But because the laws that are at once, and in a short time made, have a constant and lasting force, and need a perpetual execution of the laws that are made, and remain in force. And thus the legislative and executive power come often to be separated.*"

⁶¹ *Ibid.*, "This, therefore, contains the power of war and peace, leagues and alliances, and all the transction with all persons and communities without the commonwealth, and may be call federative if one pleases... 146. *These two powers, executive and federative, though they really be distinct in themselves.*"

⁶² Abu Daud Busroh. *Log.Cit.*

⁶³ David Held, *Models of Democracy*. Hal. 72-78.

⁶⁴ Lihat Fatmawati, "Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan Sistem Multikameral; Study Perbandingan Antara Indonesia dan Berbagai Negara". Hal. 15.

- a. John Locke membagi kekuasaan dalam negara atas legislatif, eksekutif, dan federatif dan kekuasaan legislatif adalah kekuasaan tertinggi dalam sebuah negara; sedangkan Montesquieu membaginya dalam legislatif, eksekutif, dan kekuasaan yudisial, di mana kekuasaan federatif menurut Montesquieu dikategorikan sebagai bagian dari kekuasaan eksekutif.
- b. Montesquieu memisahkan secara tegas masing-masing cabang kekuasaan, eksekutif hanya mempunyai bagian dalam pembentukan undang-undang berupa hak untuk menolak (*the power of rejecting*), sedangkan Locke kekuasaan eksekutif ikut membahas dan menyetujui undang-undang.⁶⁵
- c. Montesquieu menjelaskan lebih rinci tentang parlemen baik dari fungsi, struktur organisasi, dan sistem pemilihannya.

Perkembangannya, teori pemisahan kekuasaan yang dikemukakan oleh Montesquieu dikembangkan lebih lanjut sebagaimana terlihat dalam Konstitusi Amerika Serikat, yang dikenal dengan *checks and balances*.⁶⁶ James Madison menuliskan tentang hal tersebut dalam *The Federalist* Nomor 48 sebagai berikut :

It has shown in the last paper that the political apothegm there examined does not require that the legislative, executive, and judiciary government should be wholly unconnected with each other. I shall undertake, in the next place, to show that unless these departments be so far connected and blended as to give to each a constitutional control over the others, the degree of separation which the maxim requires, as essential to a free government, can never in practice be duly maintained.

It is agreed on all sides, that the powers properly belonging to one of the departments ought not to be directly and completely administered by either of the other departments. It is equally evident, that none of them ought to possess, directly or indirectly, an overruling influence over the others, in the administration of their respective powers. It will be not denied that power is of an encroaching nature, and that is ought to be effectually restrained from passing the limits assigned to it. After

⁶⁵ John Locke, *op. cit.*, hal.170. “*The executive power placed anywhere but in a person that has also a share in the legislative visibly subordinate and accountable to supreme executive power that is exempt from subordination, but the supreme executive power vested in one, who having a share in a legislative, has no distinct superior legislative to be subordinate and accountable to, farther than he himself shall join and consent.*”

⁶⁶ Paul Christopher Manuel dan Anne Marie Cammisa, *Checks and Balances? How a Parliamentary System Could Change American Politics*, (United States of America: Westview Press, 1999), hal.58. keduanya mengemukakan bahwa penyusun Konstitusi Amerika Serikat menggunakan sistem *checks and balances* sebagai reaksi atas pengalaman Amerika Serikat sebagai daerah koloni yang menyebabkan lebih memperhatikan pemerintahan yang dibatasi (*limited government*).

*discriminating, therefore in theory, the several cases of power, as they may in their nature be legislative, executive, or judiciary, the next and most difficult task is to provide some practical security for each, against the invasion of others.*⁶⁷

Berdasarkan apa yang dikemukakan Madison tersebut, diketahui bahwa kekuasaan yang dimiliki oleh eksekutif, legislatif dan yudisial tidak diperbolehkan hanya dilaksanakan secara penuh oleh masing-masing lembaga tersebut.⁶⁸ Hal tersebut menunjukkan bahwa tetap harus ada hubungan dari masing-masing kekuasaan dalam menjalankan kekuasaannya. Menurut Madison, walaupun kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudisial tidak boleh dibatasi, akan tetapi harus ada kontrol konstitusional terhadap pelaksanaan kekuasaan tersebut.

Teori pemisahan kekuasaan yang dikemukakan oleh Montesquieu merupakan suatu hal yang tidak pernah dilaksanakan, di mana terdapat fungsi-fungsi yang berbeda dan setiap satu fungsi dilaksanakan oleh satu lembaga, hal itu berkebalikan dengan doktrin *checks and balances*, di mana setelah tugas utama diserahkan pada satu orang atau satu badan, maka partisipasi dari pihak lain atau lembaga lain haruslah ada.⁶⁹

⁶⁷ Alexander Hamilton, James Madison, dan John Jay, *The Federalist Papers*, cet.2, (United States of America: The New American Library of World Literature Inc.,1962), hal.308.

⁶⁸ Hal ini juga dikemukakan oleh Strong yang menjelaskan tentang tidak dimungkinkannya dilaksanakan pemisahan kekuasaan sepenuhnya antara eksekutif, legislatif dan yudisial. Menurut Strong, pada negara yang konstitusional, bahkan pada negara dengan sistem pemerintahan yang menyebabkan kabinet bukan bagian dari parlemen, lembaga legislatif harus mampu menjamin bahwa tindakan eksekutif dimaksudkan untuk melaksanakan kehendak legislatif secara luas. Lihat Strong, *op. cit.*, hal. 225-256.

⁶⁹ Friedrich, *Constitutional...*, *op. cit.*, hal. 184-185. “*The classical doctrine, we said, held that these powers, as distinguished, should be allocated to distinct bodies. But let us correct a false impression. It was never proposed that the exercise of all of each power be entrusted to one person or body. On the contrary, the doctrine of checks and balances requires that after the main exercise has been allocated to one person or body, care should be taken to set up a minor participation of other person or bodies. Budget and impeachment, judicial review and pardon, are example of this sort of check.*” Friedrich dalam bukunya selain menjelaskan tentang *separation of powers*, juga menjelaskan “*federalism and territorial division of powers*”. Dimana dalam hal 216 dikemukakan: “*Federalism, with its division of powers between central and local authorities, is a mainstay of a free constitutional government.*” Pembagian kekuasaan tersebut juga dapat dilihat pada pendapat Arthur Mass, yang membedakan pengertian pembagian kekuasaan (*division of power*) dalam 2 pengertian, yaitu *capital division of powers* dan *territorial division of powers*, dimana yang pertama bersifat fungsional, sedang yang kedua bersifat kewilayahan atau kedaerahan. Arthur Mass sebagaimana dikutip oleh Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II, cet.I.*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hal.18.

Berkaitan teori pemisahan kekuasaan, pada akhir abad 19 dan awal abad 20 berkembang pemikiran dari *progressive movement* yang berkaitan dengan Hukum Administratif (*Administrative Law*) di Amerika Serikat. *Progressive movement* menolak pemisahan kekuasaan menurut Montesquieu sebab memiliki permasalahan jika dilihat dari visi administrasi nasional pada permulaan abad 20.⁷⁰ *Progressive* mengemukakan bahwa kegiatan-kegiatan yang mereka kehendaki Pemerintah untuk mengaturnya terlalu luas bagi Kongres untuk mengurusnya jika berdasarkan kewenangan legislatif dalam pemisahan kekuasaan menurut Montesquieu.⁷¹ *Progressive* menginginkan agar membebaskan birokrasi dari politik.⁷² Ide untuk melindungi administrasi dari pengaruh politik dalam tingkatan tertentu di Amerika Serikat pada abad 19, terjadi karena reaksi dari digunakannya *spoils system* dalam rekrutmen birokrasi federal, dimana rekrutmen didasarkan kedekatan seseorang pada partai tertentu.⁷³ Frank J. Goodnow, yang merupakan pemikir penting *progressive* mengemukakan bahwa

⁷⁰ Lihat Frank J. Goodnow, *Politics and Administration: A Study in Government (with a new introduction by John A. Rohr)*, 4th printing, (New Brunswick, New Jersey: Transaction Publisher, 2008 [original publication 1900]), hal. 13-15. Lihat pula Ronald J. Prestritto, "The Birth of the Administrative State: Where It Came From and What It Means for Limited Government", www.heritage.org/Research/Thought/upload/fp_16.pdf, hal. 3-4, diakses 3 Juni 2009. "It is from this fundamental aim of separation of power that we can discern three important tenets of American constitutionalism, although this is by no means an exhaustive list.

- *The first is the principle of non-delegation. If the separation of powers means anything at all, it means that that one branch of government may not permits its powers to be exercise substantially by another branch.*
- *The second tenet is a corollary of the first : There may be no combination of functions or powers within a single branch...*
- *The third tenet of the separation of powers is the responsibility of administration to the republican executive. The government remains "wholly popular," in the words of federalist 14, because those who carry out the law (administrators under the traditional meaning of the term) are directly answerable to the President, who is elected..."*

Lihat juga sebagaimana yang dikutip oleh Fatmawati, "*Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan Sistem Multikameral; Study Perbandingan Antara Indonesia dan Berbagai Negara*". Hal. 16-17.

⁷¹ Ronald J. Prestritto, *ibid.*, hal. 4. "*The range of activities they wanted the government to regulate was far too broad for Congress to handle under the original vision of legislative power.*"

⁷² Frank J. Goodnow, *op. cit.* hal. 86. "*Before we can hope that administrative officers can occupy a position reasonably free from political influence, we must recognize the existence of an administrative function whose discharge must be uninfluenced by political considerations.*"

⁷³ Ronald J. Prestritto, *loc. cit.*, hal.5.

spoils system memiliki kelemahan jika dilakukan dalam administrasi pemerintahan.⁷⁴ Berbeda dengan Montesquieu, Frank J. Goodnow membagi 2 (dua) fungsi penting pemerintahan, yaitu *politics* dan *administration*.

*There are, then, in all governmental systems two primary or ultimate functions of government, viz, the expression of the will of the state and the execution of that will. There are also in all states separate organs, each of which is mainly busied with the discharge of one these functions. These functions are, respectively, Politics and Administration.*⁷⁵

Menurut Goodnow, keinginan negara dinyatakan dalam Undang-Undang Dasar dan undang-undang, dan metode menyatakan keinginan negara tidaklah sama tergantung pada bentuk pemerintahan.⁷⁶ Lebih lanjut Goodnow menjelaskan bahwa pelaksanaan fungsi *Politics* dilakukan dalam legislasi, yang dilaksanakan oleh legislator.⁷⁷

Keinginan negara yang dinyatakan oleh fungsi *politics* dalam bentuk Undang-Undang Dasar dan undang-undang, yang kemudian dilaksanakan oleh *administration*.⁷⁸ Berbeda dengan Montesquieu, Goodnow tidak meletakkan fungsi yudisial secara terpisah, akan tetapi fungsi yudisial merupakan bagian dari fungsi administrasi, dimana Goodnow membagi *Administration* dalam *administration of justice* dan *administration of government*.⁷⁹

⁷⁴ Frank J. Goodnow, *op. cit.*, hal. 112-113. "The Spoil system had, however, two great faults. In the first place, when applied to ministerial appointive officers, it seriously impaired administrative efficiency. In the second place, even where applied to elective officers, and much more so when appointive officers, where it had no theoretical justification except that to be found in the necessity of keeping up the party organization, it tended to aid in the formation of political party machines, organized not so much for facilitating the expression of the will of the state as for keeping the party in power. It thus aided in making the party an end rather than a means. The party, largely owing to the spoils system, gradually ceased to discharge, as fully as it should, the function of facilitating the expression of the will of the state, and indeed in many instances came to be a hindrance rather than aid."

⁷⁵ Frank J. Goodnow, *op. cit.*, hal.22.

⁷⁶ *Ibid.*, hal.33.

⁷⁷ *Ibid.*, hal. 46. "Again, we may say that so far as the exercise of the function of politics consists in legislation, it is discharged by the legislature."

⁷⁸ *Ibid.*, hal.17. "Again, as a result, either of provisions of the constitution or of the delegation of the delegation by the legislature, the chief executive or subordinate executive authorities may, through the issue of ordinances, express the will of the state as to details where it is inconvenient for the legislature to act."

⁷⁹ *Ibid.*, hal. 82-83.

Perkembangan dalam praktek ketatanegaraan menunjukkan bahwa fungsi negara seperti disebutkan di atas selalu berubah, dalam kenyataan sekarang penyelenggaraan kenegaraan banyak yang tidak menerapkan secara mutlak karena di dalam praktek pengertian fungsi kekuasaan negara dan lembaga negara perlu ada pembedaan. Selain itu, satu lembaga negara mungkin dapat menjalankan lebih dari satu fungsi kekuasaan negara, misalnya lembaga eksekutif dapat saja melaksanakan pula fungsi legislatif, dan sebaiknya satu fungsi adakalanya dilakukan oleh lebih dari satu lembaga negara.⁸⁰

1.6. KERANGKA KONSEP

1.6.1. Koalisi

Secara harfiah pengertian koalisi adalah penggabungan. Koalisi merupakan kelompok individu yang berintegrasi yang sengaja dibentuk secara independen dari struktur organisasi formal, terdiri dari keanggotaan yang dipersepsikan saling menguntungkan, berorientasi masalah atau isu, memfokuskan pada tujuan (pengaruh pada pihak-pihak) di luar koalisi, serta memerlukan aksi bersama para anggota.⁸¹

Secara garis besar, berdasarkan jenisnya, koalisi dapat dikelompokkan menjadi tiga macam, yaitu :⁸²

- (1). Koalisi potensial, yaitu suatu keadaan di mana terdapat kepentingan yang muncul, bisa menjadi koalisi jika tindakan kolektif diambil. Koalisi ini dibagi lagi menjadi dua, yaitu *Latent* (belum terbentuk menjadi koalisi aktif) dan *Dormant* (terbentuk sebelumnya, tapi sudah tak aktif).
- (2). Koalisi aktif (*operating*), yaitu koalisi yang sedang berjalan. Koalisi ini dibagi menjadi dua, yaitu koalisi mapan (*established*), merupakan koalisi yang aktif, relatif stabil, dan berlangsung dalam rentang waktu terbatas, dan koalisi temporer (*temporary*) adalah koalisi yang dibentuk untuk jangka pendek, fokus pada isu tunggal.

⁸⁰ Abu Daud Busroh, *Intisari Hukum Tata Negara Perbandingan : Konstitusi Sembilan Negara*, Bina Aksara, Jakarta, 1987. Hal.11.

⁸¹ Efriza, "Political Explore : Sebuah kajian Ilmu Politik", hal. 314.

⁸² *Ibid.*

(3). Koalisi berulang (*recurring*), yaitu koalisi temporer yang berlanjut karena isu belum terpecahkan.

Suatu koalisi dapat terbentuk melalui berbagai cara, yaitu:⁸³

- a. Bermula dengan satu pendiri (*founder*).
- b. Dengan menambahkan satu anggota sekali waktu.
- c. Mencapai massa kritis (*critical mass*).
- d. Mengajak yang paling lemah untuk mendukung (*weak ties can be strong*).
- e. Membentuk diam-diam dan membubarkan secepatnya.

Berdasarkan tingkat kepercayaan dan kesesuaian tujuan, terdapat lima jenis mitra dalam koalisi, yaitu:⁸⁴

- (1). *Allies* (sekutu).
- (2). *Opponents* (oposan).
- (3). *Bedfellows* (rekan sejalan).
- (4). *Fence sitters* (golongan).
- (5). *Adversaries* (penentang).

Pada penelitian ini, yang dimaksud dengan koalisi adalah koalisi dalam khazanah politik, di mana koalisi merupakan gabungan dua partai atau lebih dengan tujuan untuk membentuk secara bersama satu pemerintahan. Jika dikaitkan dengan koalisi politik maka Andrew Heywood menyatakan, “koalisi ialah penggabungan sekelompok partai politik yang berkompetisi, secara bersama-sama memiliki persepsi tentang kepentingan, atau dalam menghadapi ancaman serta dalam penggalangan energi kolektif”.⁸⁵

Koalisi merupakan suatu keniscayaan, yang tak bisa dihindari di dalam proses politik bangsa yang menganut sistem multi partai. Ada banyak alasan bagi partai politik melakukan koalisi. Alasan koalisi menurut Efriza lantas dikualifikasi menjadi dua bagian utama yakni koalisi taktis dan koalisi strategis.⁸⁶

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ *Ibid.*, hal. 314-315.

⁸⁵ Andrew Heywood, dalam Efriza, *Political Explore : Sebuah Kajian Ilmu Politik*, hal. 315.

⁸⁶ Efriza, *Political Explore : Sebuah Kajian Ilmu Politik*, hal. 315.

Koalisi taktis dibangun tidak untuk memenuhi kepentingan visi dan ideologis dari partai politik yang bergabung. Koalisi ini dibangun tidak berdasarkan pada asas keseimbangan sehingga sangat terlihat dominasi kekuasaan berada dan ditentukan oleh partai politik yang lebih besar. Motivasi berkoalisi sangat pragmatis. Menurut Syarif Makhya, “pragmatisme bisa dalam bentuk politik uang (*money politics*) dan juga politik “dagang sapi”.⁸⁷ Sementara itu, menurut Bambang Eka Wijaya, terciptanya koalisi lebih dikarenakan kentalnya keputusan oligarki elite kekuasaan tertinggi partai, cenderung menyampingkan aspirasi konstituen partai di basis massa. Jangan banyak berharap terhadap koalisi taktis ini karena koalisi model ini sangat tidak konsisten untuk berpikir dan bertindak dalam memenuhi harapan-harapan rakyat”.⁸⁸

Koalisi strategis dibangun untuk pemenuhan kepentingan visi dan ideologi partai politik. Tujuan dari koalisi strategis biasanya ada dua yakni, *pertama*, secara bersama-sama membentuk satu pemerintahan kuat dan tahan lama. *Kedua*, membagi kekuasaan yang adil dan demokratis untuk tujuan pemenuhan harapan-harapan rakyat. Koalisi strategis terbentuk bukan karena seorang calon Presiden belum dapat “perahu” tetapi terbentuk atas dasar kepentingan politik partai secara kelembagaan. Pada koalisi strategis soal pembagian kekuasaan diputuskan secara bersama-sama dengan anggota koalisi, karena koalisi ini di bangun atas dasar nilai-nilai politik yang strategis, maka terbentuknya pun melalui proses yang sangat hati-hati dan memakan waktu yang panjang. Maklum saja sebab yang digantungkan oleh koalisi ini bukan soal siapa yang menjadi Presiden dan siapa yang menjadi wakil Presiden, tetapi soal pemenuhan harapan rakyat (kesejahteraan) setelah memegang tampuk kekuasaan.

Secara garis besar koalisi dapat dipetakan dalam dua tipe. *Pertama*, koalisi yang dilatarbelakangi oleh kepentingan untuk meraih kemenangan di parlemen. Kemenangan ini menjadi penting karena politik lebih dimaknai sebagai kuantitas suara di parlemen yang akan menentukan kelangsungan pemerintahan (eksekutif). Koalisi ini disebut *minimum winning coalition*. *Kedua*, koalisi yang didasarkan kesamaan ideologi. Walaupun kemenangan tetap menjadi target, namun koalisi ini

⁸⁷ Syarif Makhya., dalam Efriza, *Political Explore : Sebuah Kajian Ilmu Politik*, hal. 315.

⁸⁸ Bambang Eka Wijaya., Efriza, *Political Explore : Sebuah Kajian Ilmu Politik*, hal. 315.

tetap berpijak pada kesamaan ideologi yang dianutnya. Koalisi ini disebut *minimum connected winning coalition*.⁸⁹

Sistem pemerintahan presidensiil, pengelolaan dukungan membutuhkan manajemen politik yang agak *sophisticated* (canggih). Barbara Hinckley menyatakan, “*Coalition and Politics*”, (koalisi dan politik) menyatakan bahwa, “*coalition activity implies*” (menyiratkan aktivitas politik).

- 1). *Applications of political power*. (Aplikasi kekuasaan politik).
- 2). *Combinations of conflict and coordination*. (Kombinasi konflik dan koordinasi).
- 3). *Collective activity, all of which result in “collective mixed-motive situation”*. (Kegiatan kolektif, semua yang menghasilkan “campuran kolektif-situasi motif”).⁹⁰

Apalagi jika sistem pemerintahan presidensiil dipadukan dengan sistem kepartaian yang multi partai, menurut Bambang Cipto, koalisi adalah suatu keharusan untuk membentuk pemerintahan yang kuat. Hakikat koalisi sendiri membentuk pemerintahan yang kuat (*strong*), mandiri (*autonomous*), dan tahan lama (*durable*). Pemerintahan yang kuat bisa diartikan pemerintah yang mampu menciptakan dan mengimplementasikan kebijakannya tanpa khawatir mendapat penolakan atau perlawanan di parlemen, bahkan ia juga menegaskan ”partai politik dituntut untuk memahami makna pemerintahan koalisi sebagai persyaratan mutlak dan tak dapat ditawar-tawar dari sistem multi partai”.⁹¹

1.6.2. Partai Politik

Dari sisi etimologis, menurut Laica Marzuki, kata partai berasal dari bahasa latin *pars*, yang berarti bagian, karena hanya satu bagian, membawa konsekuensi

⁸⁹ Pemetaan model koalisi oleh sebagian kalangan dikaitkan dengan model demokrasi. Arend Lipjhart misalnya menempatkan koalisi sebagai kemestian dalam demokrasi konsensus (*consensus model of democracies*) karena tidak adanya satu partai dominan. Lihat, A. Bakir Ihsan, Rekonstruksi dan Revitalisasi Koalisi dalam Sistem Quasi Presidensial, dalam Jurnal Penelitian Politik, *Menggugat Politik Parlemen*, Vol. 8, No. 1, 2011, Jakarta, h. 32.

⁹⁰ Nico Harjanto, carut Marut Politik Nasional: Penjelasan Institusional dan Faktor Kepemimpinan, dalam *Analisis CSIS*, Korupsi dan Patronase Politik, Vol. 40, No. 1, Maret 2011, h. 14.

⁹¹ Bambang Cipto, dalam Efriza, *Political Explore : Sebuah Kajian Ilmu Politik*, hal. 316.

pengertian adanya bagian-bagian lain. Oleh karena itu, jika hanya terdapat satu partai dalam satu negara berarti tidak sesuai dengan makna etimologis dari partai itu sendiri.⁹²

Pengertian dari sisi etimologis juga dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie. Partai berasal dari akar kata *part* yang berarti bagian atau golongan. Kata partai menunjuk pada golongan sebagai pengelompokan masyarakat berdasarkan kesamaan tertentu seperti tujuan, ideologi, agama bahkan kepentingan. Pengelompokan itu bentuknya adalah organisasi secara umum, yang dapat dibedakan menurut wilayah aktivitasnya, seperti organisasi kemasyarakatan, organisasi keagamaan, organisasi kepemudaan, serta organisasi politik. Di dalam perkembangannya, kata partai lebih banyak diasosiasikan untuk organisasi politik, yaitu organisasi masyarakat yang bergerak di bidang politik.⁹³

Miriam Budiardjo, menurutnya bahwa Partai Politik adalah suatu kelompok terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai dan cita-cita, dengan tujuan untuk memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik untuk melaksanakan kebijaksanaan-kebijaksanaan partai.⁹⁴

Partai dapat dipahami dalam arti luas dan dalam arti sempit. Dalam arti luas, partai adalah penggolongan masyarakat dalam organisasi secara umum yang tidak terbatas pada organisasi politik. Sedangkan dalam arti sempit, partai adalah partai politik, yaitu organisasi masyarakat yang bergerak di bidang politik. Penelitian ini memfokuskan pada partai politik sebagai organisasi masyarakat yang bergerak di bidang politik.

Beberapa ahli memberikan konsep tentang partai politik secara berbeda-beda, namun memiliki elemen-elemen yang hampir sama. Mac Iver memberikan perumusan partai politik sebagai perkumpulan yang diorganisasikan untuk mendukung suatu asas atau perumusan kebijaksanaan yang menurut saluran-saluran konstitusi dicoba menjadikannya sebagai dasar penentu bagi

⁹² Laica Marzuki., dalam Muchamad Ali Safa'at., "Pembubaran Partai Politik: Pengaturan dan Praktik Pembubaran Partai Politik dalam Pergulatan Republik." Hal. 30.

⁹³ Jimly Asshiddiqie., Dalam Muchamad Ali Safa'at., *op. cit.* hal. 30-31.

⁹⁴ Miriam Budiardjo, *Log.Cit.*

pemerintahan.⁹⁵ Menurut Edmun Burke partai politik merupakan “*a body of men united for promoting by their joint endavour the national interest upon some particular principle in which they are all agree*”.⁹⁶ Setelah menganalisis berbagai defenisi partai politik, Ware merumuskan defenisi partai politik sebagai berikut.⁹⁷

A political party is an institution that (a) seeks influence in a state, often by attempting to occupy positions in goovernment, and (b) usually consists of more than a single interest in the society and so to some degree attempts to”aggregate interst”.

Sigmund Neumann dalam karangannya “Modern Political Parties” memberikan pengertian tentang apa itu partai politik. Neumann menyatakan bahwa yang dimaksud partai politik.⁹⁸

“.....adalah organisasi artikulasi dalam masyarakat yaitu mereka yang memusatkan pada pengendalian kekuasaan pemerintah yang bersaing untuk mendapat dukungan rakyat dengan kelompok lain yang mempunyai pandangan yang berbeda” (A political party is the articulate organization of society’s active politicas agents, those who are concerned with the control of governmental power and who are compete for popular support with another group or groups holding divergent views).

Roger F. Soltau dalam bukunya “An Introduction to Politics” memberikan pengertian yang berbeda bahwa yang dimaksud partai politik:⁹⁹

“.....adalah sekelompok warga negara yang sedikit banyak terorganisir, yang bertindak sebagai suatu kesatuan politik dan yang – dengan

⁹⁵ Mac Iver menyatakan “*We may define a political party as an association organized in support of some principle or policy which by constitutional means it endavour to make the determinant of govenment*”. Lihat Mac Iver Dikutip dari Abu Daud Busroh, *op. cit.* Hal.155.

⁹⁶ Sabine, *op. cit.* Hal.611.

⁹⁷ Defenisis ini dirumuskan setelah mengkritisi beberapa kelemahan dari defenisi-defenisi lain seperti: (1) *parties are institutions that seek to represent more than a single narrow interest in the society*; (2) *parties are grouping of people with similiar belief, attitudes, and values*; (3) *party is a body of men united for promoting by their joint endeavours the national interst upon some particular principle in which they are agreed*; (4) *parties are institutions that bring together people for purpose of exercising power within the state*; (5) *parties seek to use legitimate means for pursuing their ends*; and (6) *When they can contest elections in the state, parties will seek to do so*. Lihat Ware, *op. cit.* hal. 2-5.

⁹⁸ Sigmund Neumann. Dalam buku karya Harry Eckstein dan David E. Apter, *Comparative Politics: A Reader*. Hal. 352.

⁹⁹ Roger F. Soltau. *An Introduction to Politics*. Hal. 199.

memanfaatkan kekuasaannya untuk memilih – bertujuan menguasai pemerintahan dan melaksanakan kebijaksanaan umum mereka” (*A group citizens more or less organized, who act as a political unit and who, by the use of their voting power, aim to control the government and carry out their general policies*).

Secara umum dapat dirumuskan bahwa partai politik adalah sekelompok anggota masyarakat yang terorganisir secara teratur berdasarkan ideologi/program dimana ada keinginan para pimpinannya untuk merebut kekuasaan negara terutama eksekutif melalui yang terbaik. Cara konstitusional dan ada seleksi kepemimpinan secara teratur dan berkala. Jadi secara teori apapun namanya suatu organisasi politik/masyarakat apabila memenuhi kriteria tersebut dapat dikategorikan sebagai partai politik.¹⁰⁰

Dalam penelitian ini konsep partai politik yang digunakan adalah yang dikemukakan oleh Sorauf, dengan unsur-unsur: (1) mengembangkan organisasi dan mencapai tujuan pemilihan umum; (2) organisasi bersifat inklusif dan mencakup berbagai kelompok masyarakat (ekstensif); (3) perhatian utama pada panggung politik untuk mencapai tujuannya; dan (4) menunjukkan stabilitas dan berkelanjutan, serta bekerja sebagai satu kesatuan dalam pembuatan keputusan dan loyalitas dari anggota-anggotanya.¹⁰¹ Namun, kriteria pertama dipakai dengan mengingat bahwa pada masa-masa tertentu pada saat belum dilaksanakan pemilihan umum kriteria ini tidak berlaku, seperti pada masa penjajahan dan awal kemerdekaan sebuah negara.

Perkembangan politik juga menunjukkan adanya tiga komponen sebagai deskripsi kata “partai”, yaitu partai dalam pemerintahan, partai sebagai organisasi (politisi profesional), dan partai sebagai kelompok pemilih.¹⁰² Penelitian ini melihat partai sebagai sebuah organisasi atau institusi.

¹⁰⁰ Abu Daud Busroh, *op. cit.* Hal.156.

¹⁰¹ “(1) the extent to which they pursue their organization through the contesting of elections; (2) the extensiveness and inclusiveness of their organization; (3) their solenconcentration on political evenues for achieving their goals; and (4) they demonstrated stability and long life, and the way they operate as one, symbols, and objects of loyalty in the decision making of large member of citizens”. Lihat Sorauf, *op. cit.*, hal.20.

¹⁰² Ware mengemukakan bahwa partai terdiri atas tiga elemen, yaitu “*party-in-electorate*”, “*the party organization*”, dan “*the party-in-government*”. Lihat Ware, *op. cit.* hal. 6; Persily & Cain, *op. cit.* hal.2.

1.6.3. Fungsi Pengawasan Badan Legislatif

Badan Legislatif atau *Legislature* mencerminkan salah satu fungsi badan itu yaitu *legislate*, atau membuat undang-undang. Nama lain yang sering dipakai ialah Assembly yang mengutamakan unsur “berkumpul” (untuk membicarakan masalah-masalah publik). Nama lain lagi adalah *Parliament*, suatu istilah yang menekankan unsur “bicara” (*parler*) dan merundingkan. Sebutan lain mengutamakan representasi atau keterwakilan anggota-anggotanya dan dinamakan *People’s Representative Body* atau Dewan Perwakilan Rakyat. Akan tetapi apapun perbedaan dalam namanya dapat dipastikan bahwa badan ini merupakan simbol dari rakyat yang berdaulat.¹⁰³

Menurut teori yang berlaku, rakyatlah yang berdaulat; rakyat yang berdaulat ini mempunyai suatu “kehendak” (yang oleh Rousseau disebut *Volonte Generale* atau *General Will*). Keputusan-keputusan yang diambil oleh badan ini merupakan suara yang *authentic* dari *general will* itu, dengan demikian keputusan-keputusannya, baik yang bersifat kebijakan maupun undang-undang, mengikat seluruh masyarakat.¹⁰⁴

Tidak dari semula badan legislatif mempunyai wewenang untuk menentukan kebijakan umum dan membuat undang-undang. Parlemen Inggris yang merupakan badan legislatif tertua di Dunia yang dibentuk pada tahun 1265, mula-mula hanya bertugas mengumpulkan dana untuk memungkinkan raja membiayai kegiatan pemerintahan serta peperangannya.¹⁰⁵ Akan tetapi lambat laun setiap penyerahan dana (semacam pajak) oleh golongan elite disertai tuntutan agar pihak raja menyerahkan pula beberapa hak dan *privilege* sebagai imbalan. Dengan demikian secara barangsur-angsur Parlemen berhasil bertindak sebagai badan yang membatasi kekuasaan raja yang tadinya berkekuasaan absolut (*absolutisme*).¹⁰⁶ Puncak kemenangan Parlemen adalah peristiwa *The Glorious*

¹⁰³ Miriam Budiardjo, “*Dasar-Dasar Ilmu Politik : Edisi Revisi*”, hal.315.

¹⁰⁴ Lihat Rousseau., dalam Miriam Budiardjo, “*Dasar-Dasar Ilmu Politik : Edisi Revisi*”, hal. 315.

¹⁰⁵ Strong, *Modern Political Constitutions*, hal. 27.

¹⁰⁶ *Ibid*, hal.27-30. Lihat pula Douglas V. Verney, “Parliamentary Government and Presidential Government,” *Parliamentary versus Presidential Government, ed., Arend Lijphart, reprinted, (New York: Oxford University Press, 2004)*, hal. 32. Douglas V. Verney menjelaskan tiga tahapan tersebut adalah bahea pada awalnya,pemerintahan dipimpin oleh seorang raja yang bertanggung

Revolution of 1688. Hal terjadi di Inggris juga terjadi di Prancis. Pemerintah Prancis yang tidak pernah bersidang lagi semenjak tahun 1789 terpaksa memanggil kembali *Estates-General* yang tidak pernah bersidang lagi sejak tahun 1614.¹⁰⁷ Sebagaimana di Inggris, parlemen di Prancis juga melewati tahapan-tahapan sebelum akhirnya berkembang seperti saat ini.¹⁰⁸

Dengan berkembangnya gagasan bahwa kedaulatan ada ditangan rakyat, maka badan legislatif menjadi badan yang berhak menyelenggarakan kedaulatan itu dengan jalan menentukan kebijakan umum dan menuangkannya dalam undang-undang. Dalam pada itu badan eksekutif hanya merupakan penyelenggara dari kebijakan umum itu.

Rousseau yang merupakan pelopor dari gagasan kedaulatan rakyat tidak menyetujui adanya badan perwakilan, tetapi mencita-citakan suatu bentuk “demokrasi langsung” (seperti terdapat di Jenewa pada masa hidup Rousseau), di mana rakyat secara langsung merundingkan serta memutuskan soal-soal kenegaraan dan politik. Akan tetapi dewasa ini demokrasi langsung seperti yang diinginkan oleh Rousseau dianggap tidak praktis, dan hanya dipertahankan dalam bentuk khusus dan terbatas seperti referendum dan plebisit. Boleh dikatakan

jawab atas seluruh sistem politik atau sistem kenegaraan. Kemudian muncul sebuah majelis dengan anggota yang menentang hegemoni raja. Terakhir majelis mengambil alih tanggung jawab atas pemerintahan dengan bertindak sebagai parlemen maka raja kehilangan sebagian besar kekuasaan tradisionalnya.

¹⁰⁷ Strong, *Ibid*, hal. 35-36. Strong dalam bukunya menyatakan bahwa Rousseau lah yang secara langsung berada dibalik mereka yang memimpin pergerakan awal Revolusi Prancis. Dalam persidangannya, dibahas ajaran-ajaran Rousseau dan para pengikutnya sehingga hal tersebut terlaksana dalam praktek bersamaan dengan diresmikannya konstitusi politik. bahkan pada tahun 1789 Majelis Nasional (yang akhirnya menjadi badan pembentuk konstitusi) menetapkan Deklarasi Hak-hak Asasi Manusia dan Warga Negara (*Declaration of the Rights of Man and of Citizen*) yang sarat dengan ajaran tentang asal mula dengan sebuah negara yang bersifat kontrak, kedaulatan rakyat, dan hak-hak individu.

¹⁰⁸ Pada mulanya *Estates General* (istilah ini baru dikenal setelah abad ke 18, di mana istilah yang digunakan sebelumnya adalah *orders/class*) terdiri dari tiga *orders* yaitu pendeta (*clergy*), bangsawan (*nobles*), dan selain keduanya. Lihat D.W.S Lidderdale, *The Parliament of France*, (London: Hansard Society, 1951), hal. 1. Keanggotaan pendeta dan bangsawan adalah 95% dari seluruh anggota *Estates General*, yang menimbulkan ratusan petisi yang diajukan kepada raja agar jumlah golongan ketiga diperbanyak dan mekanisme pemungutan suara didasarkan pada *one man one vote*, dan penambahan jumlah anggota disetujui oleh raja akan tetapi mengenai mekanisme pemungutan suara diserahkan pada tata tertib internal *Estates General*, yang ternyata tidak memperoleh kesepakatan dan akhirnya kamar ketiga mengumumkan membentuk *National Assembly* yang sekarang dikenal sebagai Kamar Pertama pada negara Prancis. Lihat Robert Wilde, “3 The Estates General and the Revolution of 1789 History of the French Revolution”, <http://europeanhistory.about.com/od/the french revolution/a/hfr3.htm>., diakses 18 Juni 2009.

bahwa dalam negara modern dewasa ini rakyat menyelenggarakan kedaulatan yang dimilikinya melalui wakil-wakil yang dipilihnya secara berkala.¹⁰⁹

Badan legislatif di negara-negara demokrasi disusun sedemikian rupa sehingga ia mewakili mayoritas dari rakyat dan pemerintah bertanggung jawab kepadanya atau dengan perkataan lain, negara demokrasi didasari oleh sistem perwakilan demokratis yang menjamin kedaulatan rakyat. Untuk meminjam perumusan C. F. Strong yang menggabungkan tiga unsur dari suatu negara demokrasi, yaitu, representasi, partisipasi, dan tanggung jawab politik :¹¹⁰

Demokrasi adalah suatu sistem pemerintahan yang mayoritas anggota dewasa dari suatu komunitas politik berpartisipasi atas dasar sistem perwakilan yang menjamin bahwa pemerintah akhirnya mempertanggungjawabkan tindakan-tindakannya kepada mayoritas itu (*A system of government in which the majority of the grown members of a political community participate through a method of representation which secures that government is ultimately responsible for its action to that majority*).

Pada penelitian ini, yang dimaksud dengan badan legislatif adalah Dewan Perwakilan Rakyat. Jika dikaitkan dengan seksama dari pasal-pasal dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang mengatur Dewan Perwakilan Rakyat, maka Dewan Perwakilan Rakyat memiliki tugas yang penting di bidang ketatanegaraan Indonesia. Tugas sekaligus fungsi itu dapat dibagi tiga, *pertama*, fungsi legislasi, *kedua* fungsi pengawasan, dan *ketiga*, fungsi anggaran.¹¹¹ Lebih lanjut Ismail Sunny membagi pengawasan ke dalam tiga bentuk, yakni *control of executive*, *control expenditure*, *control of taxation*. Fungsi-fungsi yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar 1945, diimplementasikan ke dalam sejumlah peraturan perundang-undangan lainnya dan dalam Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia yang ketiga fungsi Dewan Perwakilan Rakyat disebut dengan tugas dan wewenang Dewan Perwakilan Rakyat.

¹⁰⁹ Lihat Miriam Budiardjo, “*Dasar-Dasar Ilmu Politik : Edisi Revisi*”, hal.316.

¹¹⁰ Strong, “*Modern Political Constitutions*”, hal. 13.

¹¹¹ Mughtar Pakpahan. “*Pelaksanaan Tugas dan Hak Dewan Perwakilan Rakyat Masa Kerja 1982-1987*”. Ringkasan Disertasi Doktor, Universitas Indonesia, 1993, hal. 8-9.

Fungsi pengawasan dijalankan DPR untuk mengawasi eksekutif dalam menjalankan atau melaksanakan undang-undang yang telah dibahas dan disahkan DPR bersama-sama Presiden. Pengawasan yang dilakukan DPR di sini adalah pengawasan politik (*political control*) dan bukan pengawasan hukum (*legal control*) yang menjadi ranah badan peradilan dan penegak hukum. Selain mengawasi pelaksanaan undang-undang oleh pemerintah, DPR juga mengawasi kebijakan pemerintah, pendapatan, penggunaan dan pengelolaan APBN, serta pengelolaan aset-aset negara. Tentu termasuk pengawasan atas penegakan hukum, yang dilakukan lembaga-lembaga penegak hukum dan badan kehakiman. Termasuk pelaksanaan fungsi pengawasan adalah pemberian persetujuan, pertimbangan atau konfirmasi politik lainnya berkaitan dengan orang atau terhadap hal-hal tertentu, selain orang seperti penetapan harga, tarif dan sebagainya. Pelaksanaan fungsi pengawasan ini, diharapkan DPR berada dalam spirit yang konstruktif.¹¹²

Fungsi pengawasan yang dilakukan DPR mencakup lingkup yang luas. Mulai dari pelaksanaan undang-undang dasar dan undang-undang yang telah disahkan dan diberlakukan, penggunaan dan pengelolaan anggaran dan keuangan negara, pengawasan terhadap kebijakan, perilaku dan tindakan pejabat publik, baik yang dipilihnya maupun pejabat yang langsung diangkat oleh Presiden. Fungsi pengawasan ini dapat dilakukan melalui rapat-rapat seperti Rapat Kerja atau Rapat Dengar Pendapat serta Rapat Dengar Pendapat Umum atau debat publik, kunjungan kerja baik kunjungan perorangan maupun komisi atau Panitia Khusus, atau Panitia Kerja, hingga menanggapi berbagai isu yang menjadi perhatian publik.

Menurut Jimly Asshiddiqie fungsi pengawasan parlemen itu berkaitan dengan (i) pengawasan mengenai sejauhmana pelbagai kebijakan yang tertuang secara mengikat dalam bentuk undang-undang itu dijabarkan sebagaimana mestinya dalam pelbagai peraturan pelaksanaannya, (ii) pengawasan mengenai sejauhmana kebijakan-kebijakan itu tercermin dalam bentuk program yang didukung anggaran dalam APBN dan APBD, (iii) pengawasan mengenai implementasi pelbagai peraturan perundang-undangan itu dalam praktik di

¹¹² Lihat "Fungsi Pengawasan Lembaga Legislatif Harus Konstruktif". *dpr.go.id*. Oktober 2009. Diambil pada Minggu 04 September 2011.

lapangan, dan (iv) pengawasan terhadap kualitas pelaksanaan program yang telah ditetapkan dalam APBN dan APBD dalam kenyataan.¹¹³

Untuk mengefektifkan fungsi pengawasan, DPR dilengkapi sejumlah instrumen legal berupa hak-hak, baik hak anggota secara individual maupun hak DPR secara kelembagaan. DPR dalam menjalankan fungsi pengawasannya mempunyai keleluasaan atau kebebasan untuk menggunakan hak-hak tersebut. Hak-hak yang dimiliki DPR secara kelembagaan adalah: hak interpelasi, hak angket untuk menyelidiki, dan hak menyatakan pendapat, serta hak mengingatkan atau memorandum. Hak yang dimiliki anggota DPR secara individual adalah hak mengajukan rancangan undang-undang, mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, memilih dan dipilih, membela diri, hak kekebalan atau imunitas untuk tidak dituntut, bertalian dengan pertanyaan dan pendapat, atau pernyataan secara lisan atau tertulis, dalam rapat dan diluar rapat ketika menjalankan fungsi dan menunaikan tugasnya, baik protokol dan keuangan serta administratif.¹¹⁴

1.7. SISTEMATIKA PENULISAN

Sesuai dengan judul dan permasalahan yang penulis bahas guna mendapatkan tujuan yang hendak dicapai, maka dibuatlah suatu sistematika dari penulisan tesis ini agar tidak menyimpang dari judul dan permasalahannya. Sistematika penulisan di uraikan sebagai berikut:

a. Bab I Pendahuluan

Pada bab ini penulis akan menggambarkan latar belakang dari permasalahan yang akan diteliti berdasarkan judul yang telah digariskan, rumusan permasalahan, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian, kerangka teori, kerangka konsep dan sistematika penulisan

b. Bab II Partai Politik dan Perkembangan Ketatanegaraan Indonesia

Dalam bab ini penulis akan menguraikan partai politik dalam demokrasi perwakilan yang meliputi sejarah partai politik, landasan berdirinya partai

¹¹³ Jimly Asshiddiqie, “*Fungsi Anggaran Dewan Perwakilan Rakyat*”. Disampaikan pada Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) Badan Anggaran DPR-RI, Jakarta, Rabu, 6 Juli, 2011.

¹¹⁴ Lihat Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MD3.

politik, tipologi dan fungsi partai politik dan klasifikasi sistem kepartaian. Kemudian dijelaskan tentang partai politik Indonesia dalam era pasca reformasi. Dalam hal ini yang dijelaskan adalah koalisi partai politik dalam sistem demokrasi dan ketentuan mengenai partai politik.

c. Bab III Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia

Dalam bab ini penulis akan menguraikan mengenai dewan perwakilan rakyat, konstruksi lembaga perwakilan di dalam sistem pemerintahan, kedudukan dan fungsi dewan perwakilan rakyat dan sejarah dewan perwakilan rakyat di Indonesia dan Dewan Perwakilan Rakyat Pasca Reformasi.

d. Bab IV Koalisi Partai Politik Di Dewan Perwakilan Rakyat

Bab ini merupakan bab pembahasan dimana permasalahan penelitian yang diajukan oleh penulis akan dijawab. Secara garis besar bab ini dibagi menjadi dua sub-bab, yaitu: Pertama, koalisi partai politik di dewan perwakilan rakyat pasca reformasi. Untuk memeriksa perkembangan tersebut maka akan dibagi ke dalam tiga periode, yaitu DPR hasil Pemilu 1999, DPR hasil Pemilu 2004, DPR hasil Pemilu 2009. Kedua, menganalisis pengaruh konfigurasi partai politik terhadap pelaksanaan fungsi dewan perwakilan rakyat. Dalam hal ini yang akan dianalisis adalah pengawasan DPR dalam kasus hak angket Bank Century, usulan hak angket mafia pajak dan perubahan APBN 2012 terkait kenaikan harga BBM.

e. Bab V Penutup

Bab ini berisi tentang kesimpulan dari keseluruhan hasil penelitian dan pembahasan yang telah penulis uraikan pada bab-bab sebelumnya, serta mengenai saran yang penulis ajukan terhadap permasalahan tersebut.

BAB II

PARTAI POLITIK DAN PERKEMBANGAN KETATANEGARAAN INDONESIA

2.1. PARTAI POLITIK DALAM DEMOKRASI PERWAKILAN

Demokrasi modern merupakan suatu sistem yang dipandang dapat merealisasikan beberapa tujuan, di antaranya adalah menciptakan stabilitas politik dan mengekspresikan status persamaan bagi semua warga negara. Demokrasi menjadi instrumen untuk menjamin kekuasaan dilaksanakan secara bertanggung jawab melalui pemilihan untuk menentukan pemegang kekuasaan, memajukan kesejahteraan warga dengan membuat kebijakan yang responsif, memungkinkan penyebaran pembuatan keputusan, dan mengefektifkan partisipasi rakyat.¹¹⁵

Demokrasi tradisional sebagai suatu pemerintahan oleh rakyat, dalam arti segala keputusan diambil oleh seluruh rakyat yang berkumpul pada waktu dan tempat yang sama, hanya mungkin terjadi pada negara yang wilayah dan jumlah warganya sangat kecil.¹¹⁶ Pada zaman modern, suatu cita-cita demokrasi yang ideal dimana rakyat terlibat secara langsung dalam pemerintahan sudah tidak mungkin dilaksanakan lagi karena jumlah warga negara yang banyak dan wilayah negara yang luas.¹¹⁷ Bahkan Robert A. Dahl berpendapat bahwa salah satu kegagalan demokrasi di zaman Romawi adalah karena rakyat tidak mendapat kesempatan untuk ikut serta dalam majelis warga di pusat pemerintahan karena itu membutuhkan biaya besar dan waktu yang lama.¹¹⁸

Jika tidak mungkin untuk dilaksanakan demokrasi langsung, maka harus diusahakan agar kepentingan dan kehendak warga negara tetap dapat menentukan

¹¹⁵ Richard H. Pildes, "The Constitutionalization of Democratic Politics", Harvard Law Review, Vol. 118:1, 2004, hal. 13-14.

¹¹⁶ Dalam demokrasi langsung, terdapat penyatuan antara kedaulatan tertinggi dengan legislatif. Sedangkan dalam demokrasi tidak langsung, kedaulatan tertinggi tetap di tangan rakyat. Lihat MacIver, "The Modern State", First Edition, (London: Oxford University Press, 1955), hal. 313.

¹¹⁷ Rousseau tidak menyetujui adanya badan perwakilan sebagai pelaksanaan demokrasi perwakilan, tetapi mencita-citakan suatu bentuk "demokrasi langsung". Lihat Miriam Budiardjo, *op. cit.*, hal. 173.

¹¹⁸ Robert A. Dahl, "On Democracy", hal. 18-19.

pembuatan keputusan melalui orang-orang yang mewakili. Terjadilah transformasi karakteristik demokrasi dari partisipasi langsung menjadi perwakilan.¹¹⁹ Di dalam gagasan demokrasi perwakilan, kekuasaan tertinggi tetap ditangan rakyat, tetapi dalam pelaksanaannya dilakukan oleh wakil-wakil rakyat yang dipilih rakyat sendiri.¹²⁰ demokrasi perwakilan adalah demokrasi yang dibuat untuk dapat dipraktikkan dalam jangka waktu yang lama dan mencakup wilayah yang luas.¹²¹ Sistem perwakilan digambarkan oleh John Stuart Mill sebagai penemuan luar biasa di zaman modern.¹²²

Demokrasi langsung, menurut Franz Magnis Suseno, tidak saja tidak dapat direalisasikan, melainkan juga tidak perlu. Yang harus dituntut adalah pemerintahan negara tetap berada di bawah kontrol efektif warga negara. Kontrol warga negara dilakukan melalui dua cara, yaitu secara langsung melalui pemilihan umum dan secara tidak langsung melalui keterbukaan pemerintahan.¹²³ Gagasan demokrasi perwakilan telah berkembang menjadi sitem *participatory democracy*. Demokrasi dimaknai sebagai “kekuasaan pemerintahan berasal dari rakyat, untuk rakyat, oleh rakyat, dan bersama rakyat”.¹²⁴

Menurut John Locke, walaupun kekuasaan telah diserahkan kepada suatu organ, yaitu negara, namun rakyat sebagai suatu kesatuan politik masih dapat menyampaikan tuntutan-tuntutan dan meminta perhatian terhadap pelanggaran yang terjadi. Untuk membentuk suatu masyarakat politik, dibuatlah undang-

¹¹⁹ Treg A. Julander, “*Democracy Without Political Parties*”, dalam Michelle N. Johnson, *America in The 21st Century : Political and Economic Issues-3* (UK: Nova Science Pub. Inc., 2002).

¹²⁰ Moh. Mahfud MD, “*Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*”, hal. 240. bandingkan dengan Talmon yang menyatakan sebagai berikut: “*Democracy, in brief, is “that public order in which equality and good morals place all the people in the same condition to exercise legislative power usefully*”. Lihat J.L. Talmon, *The Origin Of Totalitarian Democracy*, (new York: Frederick A. Praeger, Publisher, 1960), hal. 202.

¹²¹ Destutt de Tracy, *A Commentary and Review of Montesquieu’s Spirit of Laws*, (Philadelpia: William Duane, 1811), hal. 19, dikutip dalam Adriene Koch, *The Philosophy of Thomas Jefferson* (Chicago, 1964) hal. 152-153, dikutip oleh Dahl, *op. cit.*, hal. 145.

¹²² Sabine, *op. cit.*, hal. 290-291.

¹²³ Franz Magnis Suseno, “*Etika Politik: Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*”, cetakan kelima, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 1999), hal. 290-291.

¹²⁴ Jimly Asshiddiqie, “*Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*”, (Jakarta: Kerjasama Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Pusat Studi Hukum tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004), Hal. 114.

undang atau hukum. Hukum yang dibuat sebagai dasar keberadaan negara tersebut harus demokratis, yaitu sesuai dengan tuntutan masyarakat. Maka yang pertama kali perlu dibuat adalah badan pembuat undang-undang yang dipilih dan dibentuk oleh rakyat.¹²⁵

Sebagai wujud dari ide kedaulatan rakyat, dalam sistem demokrasi harus dijamin rakyatlah yang menentukan negara dengan segala kewenangannya untuk menjalankan fungsi kekuasaan negara., baik dibidang legislatif, eksekutif, maupun yudikatif. Rakyatlah yang berwenang merencanakan, mengatur, melaksanakan, dan melakukan pengawasan serta menilai pelaksanaan fungsi-fungsi kekuasaan.¹²⁶

Demokrasi perwakilan sebagai sistem demokrasi modern menurut Kranenburg terdiri dari tiga jenis, yaitu: (1) pemerintahan rakyat yang representatif dengan sistem parlementer; (2) pemerintahan rakyat yang representatif dengan pemisahan kekuasaan; (3) pemerintahan rakyat yang representatif yang dikontrol oleh rakyat secara langsung (referendum dan inisiatif). Sistem pertama dikenal dengan sistem pemerintahan parlementer yang tumbuh dan berkembang di Inggris dan digunakan pula di beberapa negara lain. Sistem demokrasi kedua dikenal dengan sistem pemerintahan presidensial dan dipraktikkan terutama di Amerika Serikat yang dipengaruhi oleh pemikiran Montesquieu. Demokrasi dengan sistem referendum dapat dilaksanakan melalui sistem parlementer maupun presidensial, namun tetap merupakan bagian dari sistem demokrasi perwakilan. Referendum dapat dilakukan baik dalam bentuk referendum obligator maupun referendum fakultatif. Contoh dari sistem referendum adalah negara Swiss.¹²⁷

¹²⁵ Deliar Noer, "*Pemikiran Politik Di Negeri Barat*", Edisi Revisi, (Bandung: Mizan, 1997), hal. 121.

¹²⁶ Jimly Asshiddiqie, "*Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*", *op. cit.*

¹²⁷ Referendum Obligator adalah mekanisme pembuatan undang-undang yang membutuhkan persetujuan rakyat. Setelah suatu undang-undang dibuat, harus dimintakan persetujuan rakyat dengan suara terbanyak agar dapat dilakukan. Hal ini biasanya terkait dengan masalah-masalah konstitusional (*Schewizerische Eidgenossenschaft*). Sedangkan referendum fakultatif adalah mekanis jika suatu undang-undang sudah diberlakukan, tetapi kemudian ada keberatan atau pendapat lain dari sejumlah rakyat. Jadi undang-undang dapat ditetapkan terlebih dahulu dan berlaku. referendum ini biasanya terkait dengan peraturan-peraturan biasa yang tidak menyangkut materi konstitusi. Kranenburg dan Sabaroedin, *Ilmu Negara Umum*, Cetakan Kesebelas, (Jakarta:Pradnya Paramita, 1989), hal. 100-114.

Salah satu permasalahan utama dalam sistem demokrasi modern adalah bagaimana menjembatani rakyat dengan wakil-wakilnya baik di parlemen maupun yang duduk sebagai pejabat publik. Bagaimanakah mewujudkan “pemerintahan oleh rakyat” dalam sistem perwakilan? Bagaimanakah partisipasi rakyat dalam pemerintahan dapat terwujud?¹²⁸

Suatu pemerintahan perwakilan membutuhkan mekanisme dan institusi bagi ekspresi kehendak rakyat yang diwakili. Jika mekanisme dan institusi tersebut tidak ada, maka prinsip perwakilan dapat berubah menjadi manipulasi dan paksaan (*coercion*) oleh pemegang kekuasaan.¹²⁹ Pildes menyatakan sebagai berikut.¹³⁰

All theories of representative democracy require, as minimum, that those who exercise power be regularly accountable through election to those they represent; accountability is a necessary, even if not sufficient condition of democracy.

Locke menyatakan bahwa peran rakyat diwujudkan dengan cara membentuk badan pembuat undang-undang yang dipilih oleh rakyat. Menurut Dahl, lembaga politik untuk menjamin terlaksananya demokrasi di antaranya adalah para pejabat yang dipilih dan adanya pemilihan umum yang bebas, adil dan merata.¹³¹ Sedangkan Suseno menyatakan, selain melalui pembuatan undang-undang oleh

¹²⁸ Tanpa adanya jaminan mekanisme partisipasi rakyat dalam negara sebagai bentuk pelaksanaan kedaulatan rakyat, konsep kedaulatan dapat dikebiri dan terjebak dalam pengertian kedaulatan rakyat yang totaliter seperti Soekarno dan Soepomo yang pernah mengidealkan konsep negara integralistik. Meskipun masalah konsep negara terselesaikan dan tidak mengacu pada usulan Soekarno dan Soepomo, namun pernah dimunculkan kembali pada masa Orde Baru yang melegitimasi kecenderungan otoritarian negara. Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, *op. cit.* hal. 115-116.

¹²⁹ Ricardo and Schwarzmantel (eds.), *op. cit.*, hal. 157. Kaitan antara rakyat dan negara dalam sistem demokrasi disebut sebagai “*political linkage*” yang jika dihubungkan dengan peran partai politik meliputi masalah-masalah *party identification, the social and ideological representativeness of party members, party position and voter orientations, party identification and interest intermediation, dan organisational linkages in the form of unions and new social movements*. Alistair Clark, “parties And Political Linkage: Towards a Comprehensive Framework for Analysis”. Paper for PSA Annual Conference, University of Leicester, 15th-17th April 2003, hal. 3-4.

¹³⁰ Pildes, *op. cit.*, hal. 14.

¹³¹ Dahl, *op. cit.*, hal.118.

wakil-wakilnya, rakyat dapat mengontrol pemerintahan melalui keterbukaan pemerintahan.¹³²

Pada demokrasi perwakilan, rakyat memerintah melalui pemilihan umum, baik untuk memilih pembuat undang-undang maupun untuk memilih pejabat publik lainnya. Selain itu, juga dilakukan dengan cara mengajukan tuntutan-tuntutan serta kontrol baik dalam pembuatan maupun dalam pelaksanaan undang-undang. Permasalahan berikutnya adalah siapakah yang menentukan calon-calon wakil rakyat dan calon-calon pejabat publik lain yang akan dipilih rakyat? Dari sisi pembuatan undang-undang, bagaimana dapat ditangkap apa yang menjadi tuntutan rakyat jika tidak dikemukakan dengan baik dan sistematis? Bagaimana dapat menentukan apakah suatu tuntutan adalah tuntutan publik dan bukan hanya tuntutan individu? Bagaimana pula mengompromikan berbagai tuntutan yang mungkin saja saling bertentangan?

Untuk menjembatani antara pemerintah dan rakyat diperlukan adanya partai politik. Pembuatan keputusan secara teratur hanya mungkin dilakukan dengan adanya pengelompokan-pengelompokan besar berdasarkan tujuan-tujuan kenegaraan. Tugas partai politik adalah untuk menata aspirasi rakyat yang sering kali samar-samar dan berbeda-beda, dijadikan “pendapat umum” yang lebih mendasar sehingga dapat menjadi bahan pembuatan keputusan yang teratur.¹³³ Jumlah pemilih di negara modern sangat besar dan kepentingannya sangat bervariasi sehingga perlu dikelola untuk menjadi suatu keputusan. Partai politiklah yang memilih prinsip-prinsip aspirasi para pemilih yang akan diterjemahkan dalam proses legislasi,¹³⁴ dengan demikian, partai politik berperan penting dalam proses seleksi baik pejabat maupun substansi kebijakan.¹³⁵

¹³² Franz Magnis Suseno, *op. cit.*

¹³³ Kranenburg dan Sabaroedin, *op. cit.*, hal. 115. Lihat pula Julander, *op. cit.*, hal. 8.

¹³⁴ Harold J. Laski, *An Introduction to Politics*, New Edition, (London: George Allen & Unwin, Ltd, 1960), hal. 65. Disebutkan juga bahwa partai politik merupakan moderator antara kepentingan pemilih dan institusi pembuat keputusan. Partai adalah *channel* interaksi antara *civil society* dengan *state*. Lihat, Hans-Jurgen Puhle, Still the Age of Catch-allism? Volkpartei and Parteistaat in Crisis and Re-equilibration, dalam Richard Gunther, Jose Ramon Montero, and Juan J. Linz (eds), *Political Parties, Old Concepts and New Challenges*, (New York; Oxford University Press, 2002), hal. 194.

¹³⁵ MacIver, *op. cit.*, hal. 194.

Berdasarkan aspirasi pemilih, partai politik membuat program yang akan dilaksanakan jika memerintah dan akan menjadi instrumen kontrol jika tidak menguasai pemerintahan. Program tersebut bermanfaat untuk menajamkan kebijakan publik yang akan dibuat sehingga tidak ada kesenjangan antara aspirasi rakyat dan kebijakan pemerintah karena senantiasa didiskusikan dalam keseharian antara rakyat dan pemerintah.¹³⁶ Program tersebut sekaligus menjadi pertimbangan rakyat untuk memilih partai politik dalam pemilihan umum.¹³⁷ Pilihan itu merupakan bentuk persetujuan rakyat terhadap program partai politik. Oleh karena itu, pemerintahan demokrasi modern juga disebut dengan *government by consent*.¹³⁸ Jika suatu partai memenangkan pemilu, maka partai inilah yang membentuk pemerintahan, atau merupakan koalisi dari beberapa partai,¹³⁹ sedangkan partai lain yang tidak berkuasa, menjadi oposisi.¹⁴⁰ Oleh karena itu, program yang dijalankan oleh suatu pemerintahan adalah pelaksanaan kehendak mayoritas rakyat.

Suatu mayoritas adalah hasil integrasi individu-individu. Proses integrasi itu dijalankan oleh partai politik, jika tidak diintegrasikan, individu-individu tersebut hanya memiliki sedikit pengaruh terhadap jalannya pemerintahan baik legislatif maupun eksekutif. Agar pengaruhnya besar, individu-individu tersebut berasosiasi dengan individu-individu lain. Muncullah partai politik yang merupakan kendaraan pembentukan kehendak publik.¹⁴¹

Partai politik memiliki peran untuk mengaitkan (*linkage*) antara rakyat dan pemerintahan. Paling tidak terdapat enam model keterkaitan yang diperankan oleh partai politik. pertama, *participatory linkage*, yaitu ketikapartai berperan sebagai

¹³⁶ Woll, *op. cit.*, hal. 100.

¹³⁷ Laski, *A Grammar of Politics*, *op. cit.*, hal. 312. Bandingkan dengan Moh. Kusnadi dan Bintan R. Saragih, *op. cit.*, hal.266.

¹³⁸ G. Lowell Field, *Government in Modern Society*, (New York-Toronto-London: McGraw-Hill Book Company, Inc, 1951), hal. 291.

¹³⁹ Menurut MacIver, kehendak rakyat sebagai "*ultimate sovereign*" adalah kehendak dari elemen pemenang dalam pertarungan politik. MacIver, *op. cit.*, hal. 200.

¹⁴⁰ Barendt, hal. 149. Tidak seperti kelompok penekan lainnya, partai aktif baik dalam masyarakat maupun pemerintahan. Clark. *op. cit.* hal.9.

¹⁴¹ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Translated by: Anders Wedberg, (New York: Russell & Russell, 1961), hal. 294.

agen di mana warga dapat berpartisipasi dalam politik. kedua, *electoral linkage*, di mana pemimpin partai mengontrol berbagai elemen dalam proses pemilihan. Ketiga, *responsive linkage*, yaitu ketika partai bertindak sebagai agen untuk meyakinkan bahwa pejabat pemerintah bertindak responsif terhadap pemilih. Keempat, *clientelistic linkage*, pada saat partai bertindak sebagai sarana memperoleh suara. Kelima, *directive linkage*, yaitu pada saat partai berkuasa mengontrol tindakan warga. Keenam, *organizational linkage*, yaitu pada saat terjadi hubungan antara elit partai dan elit organisasi dapat memobilisasi atau “menggembosi” dukungan suatu partai politik.¹⁴²

Partai politik merupakan sesuatu yang esensial bagi realisasi pemerintahan demokrasi. Pendapat ini didasari oleh asumsi bahwa partai politik dapat memberikan batasan yang diperlukan, koherensi dan keutuhan proses formulasi dan implementasi kebijakan berdasarkan pilihan mayoritas dengan cara yang demokratis. Tanpa keberadaan partai politik proses seleksi calon anggota legislatif menjadi tidak teratur dan tidak terencana. Seseorang kandidat dapat saja terpilih tanpa dukungan partai politik, namun tidak akan memiliki kekuatan untuk melaksanakan janjinya pada pemilih saat berhadapan dengan jejaring pemerintahan yang kompleks.¹⁴³

Perluasan kesadaran politik yang menjadi dasar dan tujuan demokrasi dapat berujung pada instabilitas politik berupa gerakan massal (*mob*) seperti revolusi jika aspirasi dan kekuatan politik tidak terorganisasi dengan baik. Untuk mencegahnya, diperlukan lembaga politik modern, yaitu partai politik dan pemilihan umum demi modernisasi dan pembangunan politik secara damai. Dengan keberadaan partai politik dan pemilihan berkala, demokrasi menjadi bekerja sebagai suatu mekanisme, yaitu suatu institusi untuk membuat keputusan politik melalui perjuangan kompetitif untuk mendapat pilihan rakyat.¹⁴⁴ Pemilihan umum tanpa keberadaan partai politik yang bebas dari negara, hanya akan menjadi alat legitimasi kekuasaan pihak-pihak yang sedang berkuasa seperti

¹⁴² Clark, *op. cit.* hal. 10.

¹⁴³ Woll, *op. cit.*, hal. 102. Lihat pula Julander, *op. cit.* hal.9.

¹⁴⁴ Ricardo and Schwarzmantel (eds.) *op. cit.* hal.9.

terjadi pada negara-negara tradisional.¹⁴⁵ Dua prinsip utama sistem kepartaian yang harus dikembangkan adalah bahwa partai politik harus bebas dari kontrol negara (*staatsfreiheit*) dan memiliki kesempatan yang sama (*chancengleichheit*).¹⁴⁶

2.1.1. Sejarah Partai Politik

Partai politik pertama-tama lahir di negara-negara Eropa Barat. Dengan meluasnya gagasan bahwa rakyat merupakan faktor yang perlu diperhitungkan serta diikuti sertakan dalam proses politik, maka partai politik telah lahir secara spontan dan berkembang menjadi penghubung antara rakyat di satu pihak dan pemerintah di pihak lain.

Pada awal perkembangannya, pada akhir dekade 18-an di negara-negara Barat seperti Inggris dan Prancis, kegiatan politik dipusatkan pada kelompok-kelompok politik dalam parlemen. Kegiatan ini mula-mula bersifat elitis dan aristokratis, mempertahankan kepentingan kaum bangsawan terhadap tuntutan-tuntutan raja.

Semakin meluasnya hak pilih, kegiatan politik juga berkembang di luar parlemen dengan terbentuknya panitia-panitia pemilihan yang mengatur pengumpulan suara para pendukungnya menjelang masa pemilihan umum (kadang-kadang dinamakan *caucus party*). Oleh karena dirasa perlu memperoleh dukungan dari berbagai golongan masyarakat, kelompok-kelompok politik di parlemen lambat laun juga berusaha mengembangkan organisasi massa. Maka pada akhir abad ke-19 lahirlah partai politik, yang pada masa selanjutnya berkembang menjadi penghubung (*link*) antara rakyat di satu pihak dan pemerintah di pihak lain.

Partai semacam ini dalam realitanya hanya mengutamakan kemenangan dalam pemilihan umum, sedangkan pada masa antara dua pemilihan umum biasanya kurang aktif. Lagi pula partai sering tidak memiliki disiplin partai yang

¹⁴⁵ Huntington, *op. cit.* hal. 477 dan 483.

¹⁴⁶ Barendt, *op. cit.* hal. 155. Kesen juga menyatakan “*It is essential for democracy only that the formation of new parties should not be excluded, and that no party should be given a priveleged position or a monopoly*”. Lihat Kelsen, *General Theory of Law and State*, *op. cit.*, hal.295.

ketat, dan pemungutan iuran tidak terlalu dipentingkan. Partai ini dinamakan *patronage party* (partai lindungan yang dapat dilihat dalam rangka *patron-client relationship*), yang juga bertindak sebagai semacam *broker*. Partai mengutamakan kekuatan berdasarkan keunggulan jumlah anggota; maka dari itu ia sering dinamakan partai massa. Oleh karena itu ia biasanya terdiri atas pendukung dari berbagai aliran politik dalam masyarakat, yang sepakat untuk bernaung di bawahnya untuk memperjuangkan suatu program tertentu. Program ini biasanya luas dan agak kabur karena harus memperjuangkan terlalu banyak kepentingan yang berbeda-beda. Contoh: partai Republik dan Partai Demokrat di Amerika Serikat.

Perkembangan selanjutnya di dunia Barat timbul pula partai yang lahir di luar parlemen.¹⁴⁷ Partai-partai ini kebanyakan bersandar pada suatu asas atau ideologi atau *Weltanschauung* tertentu seperti Sosialisme, Fasisme, Komunisme, Kristen Demokrat, dan sebagainya. Dalam partai semacam ini disiplin partai lebih ketat.

Pimpinan partai yang biasanya sangat sentralitas menjaga kemurnian doktrin politik yang dianut dengan jalan mengadakan saringan terhadap calon anggotanya dan memecat anggota yang menyimpang dari garis partai yang telah ditetapkan. Maka dari itu partai semacam itu sering dinamakan Partai kader, partai Ideologi, atau Partai Asas (Sosialisme, Fasisme, Komunisme, Sosial Demokrat). Ia mempunyai pandangan hidup yang digariskan di dalam kebijakan pimpinan dan berpedoman pada disiplin partai yang ketat dan mengikat.

Pendidikan kader sangat diutamakan dalam partai jenis ini. Terhadap calon anggota diadakan saringan, sedangkan untuk menjadi anggota pimpinan disyaratkan lulus melalui beberapa tahap seleksi. Untuk memperkuat ikatan batin dan kemurnian ideologi, maka dipungut iuran secara teratur dan disebarkan organ-organ partai yang memuat ajaran-ajaran serta keputusan-keputusan yang telah dicapai oleh pimpinan. Partai kader biasanya lebih kecil dari partai massa.

¹⁴⁷ Pembagian dalam partai yang mempunyai *parliamentary origin* dan yang mempunyai *extra-parliamentary origin* diambil dari Maurice Duverger, *Political Parties* (London: Methuen and Co. 1954), hal. xxxvii.

Pembagian tersebut di atas sering dianggap kurang memuaskan karena dalam setiap partai ada unsur lindungan (*patronage*) serta perantara (*brokerage*) di samping pandangan ideologi/asas/pandangan hidup, sekalipun dalam takaran yang berbeda.

Pada masa menjelang Perang Dunia I telah timbul klasifikasi partai berdasarkan ideologi dan ekonomi yaitu partai “Kiri” dan partai “Kanan”. Konsep “Kiri” versus “Kanan” telah mengundang banyak perumusan maupun tafsiran yang berbeda-beda. Akan tetapi konsep ini sudah begitu diterima oleh masyarakat sehingga tidak dapat diabaikan dalam analisis politik.

Pembagian “Kiri” versus “Kanan” berasal dari Revolusi Prancis waktu parlemen mengadakan sidang pada tahun 1879. Parapendukung raja dan struktur tradisional duduk di sebelah kanan panggung ketua, sedangkan mereka yang ingin perubahan dan reformasi duduk di sebelah kiri.¹⁴⁸ Jika dewasa ini pengertian “Kiri” atau “Kanan” digambar dalam suatu spektrum linier, maka terdapat di satu ujung sikap “extrem Kiri” (yaitu campuran tangan negara dalam kehidupan sosial dan ekonomi secara total), dan di ujung yang lain sikap “extrem Kanan” (pasar bebas secara total). Di antara dua ekstrem ini terdapat banyak nuansa.

Tabel 2.1. di bawah ini memperlihatkan dengan sangat sederhana perbedaan antara ideologi “Kiri” dan “Kanan”.

Tabel 2.1. Perbedaan Ideologi “Kiri” dan “Kanan”

“Kiri”	“Kanan”
Perubahan, Kemajuan	Status <i>quo</i> , konservatif.
Kesetaraan (<i>equality</i>) untuk lapisan bawah.	<i>Privilege</i> (untuk lapisan atas)
Campur tangan negara (dalam kehidupan sosial/ekonomi).	Pasar Bebas
Hak	Kewajiban

Sumber : Miriam Budiardjo, *dasar-dasar Ilmu Politik*, hal. 400.

¹⁴⁸ Lihat juga Vernon Bogdanor, eds, *The Blackwell Encyclopedia of Political Science* (Oxford: Blackwell Publishers, 1991) hal.324. David Robertson, *The Routledge Dictionary of Politics*, ed. Ke-3 (London: Routledge, 2004) hal. 277-429.

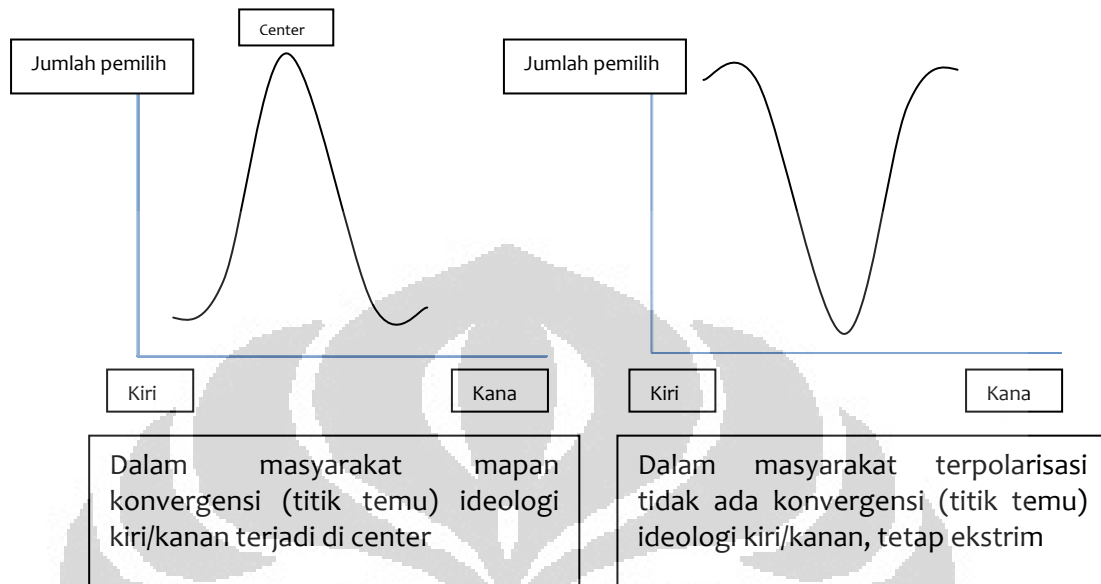
Akhir-akhir ini ada perkembangan baru dalam konstelasi kepartaian. Menjelang Perang Dunia II, terutama se usai perang dunia tersebut, ada kecenderungan pada partai-partai politik di dunia Barat untuk meninggalkan tradisi membedakan antara berbagai jenis partai, (seperti *patronage* vs ideologi/*Weltanschauung*, massa vs kader, dan “Kiri” vs “Kanan”). Hal itu disebabkan ada keinginan pada partai-partai kecil untuk menjadi partai besar dan menang dalam pemilihan umum. Partai-partai itu menyadari bahwa untuk mencapai tujuan itu mereka perlu memperluas dukungan dari pemilih (*electoral base*). Dengan merangkul pemilih tengah (*median voter* atau *floating vote*) antara lain dengan *patronage* dan *brokerage*. Ternyata mereka berhasil memenangkan pemilihan umum, membentuk pemerintah baru, dan melaksanakan program partainya. Hal itu dimungkinkan dengan mengendorkan sikap doktriner, kaku, dan eksklusif yang tadinya mereka pegang teguh menjadi fleksibel dan inklusif.

Jadi, di negara Barat yang sudah mapan ada kecenderungan ideologi ekstrem “Kiri” bergeser secara sentripetal ke sisi tengah (*trend to the center*), dan tidak lagi terlalu bersifat “Kiri” (yang ingin perombakan). Begitu pula hak ekstrem “Kanan” mengalami kecenderungan *centripetal* ke tengah, dan dengan demikian tidak terlalu menekankan sifat “Kanannya” (konservatif). Dengan demikian, mulai tahun 60-an terjadi semacam konvergensi antara “Kiri” dan “Kanan”. Hal ini oleh Otto Kirchheimer dinamakan “*de-ideologisasi*” partai-partai.¹⁴⁹

Konvergensi ini terutama terjadi pada partai-partai Sosial Demokrat di Jerman (*Social Democate Party* atau S.D.P), Partai Sosial Demokrat di Skandinavia, dan (*New*) *Labour Party* di Inggris, sedangkan *Christian Democratic Union* (C.D.U) menjadi *Center Right*. Selain itu seorang tokoh ilmu politik Athony Downs dalam bukunya yang sangat terkenal *An Economic Theory of Democracy* (1957) menguraikan bahwa konvergensi dari “Kiri” dan “Kanan” mempunyai dampak pada jumlah pemilih, yaitu lebih banyak konvergensi mengakibatkan penurunan pemilih sebagaimana diperlihatkan dalam bagan berikut ini.

¹⁴⁹ Lihat Barrie Axford et al., *Politics: An Introductions*, ed. Ke-2 (New York, NY: Routledge, 2002. Hal.361.

Bagan 2.1. Perbedaan Konvergensi Ideologi Kiri/Kanan dalam Masyarakat



Sumber: Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy* (New York: Harper, 1957), dikutip oleh Hague, *Comparative Government and Politics*, hal. 138.

Perkembangan ini melahirkan sejenis partai modern yang oleh Otto Kirchheimer disebut *catch-all party*, yaitu partai yang ingin menghimpun semaksimal mungkin dukungan dari bermacam-macam kelompok masyarakat dan dengan sendirinya menjadi lebih inklusif.¹⁵⁰ Timbulnya partai *catch-all* mencerminkan perubahan dalam keadaan politik dan sosial, terutama dengan kemajuan teknologi dan dampak dari televisi. Ciri khas dari partai semacam ini ialah terorganisasi secara profesional dengan staf yang bekerja penuh waktu, dan memperjuangkan kepentingan umum daripada kepentingan satu kelompok saja. Contoh dari partai jenis ini adalah *New Labour Party* di Inggris dan Partai Republik serta Partai Demokrat di Amerika. Begitu pula Partai Golkar dan Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) di Indonesia dapat disebut *catch-all party*.

Kembali ke istilah de-ideologisasi yang telah disebut di atas, menarik untuk disimak bahwa dunia Barat pada saat yang sama telah timbul suatu debat yang

¹⁵⁰ Lihat Axford, *Ibid.*

dinamakan *The End of Ideology Debate*. Debat itu dipicu oleh jatuhnya fasisme sesudah Perang Dunia II, disusul dengan mundurnya komunisme. Dua sarjana Amerika yang perlu disebut dalam hubungan ini ialah Daniel Bell dan Francis Fukuyama.

Daniel Bell (1960) dalam bukunya *The End of Ideology: On the Exhaustion of Political Ideas in the Fifties*, menguraikan bahwa:

Di Barat, ada konsensus di antara para intelektual tentang masalah politik, yaitu: diterimanya negara kesejahteraan (*Welfare State*); diidamkannya desentralisasi kekuasaan; sebuah sistem ekonomi campuran (*mixed economy*) dan pluralisme politik (*political pluralism*). Dengan demikian masa ideologi telah berakhir (*In the Western world, therefore, there is a rough consensus among intellectuals on political issues: the acceptance of Welfare State; the desirability of decentralized power; a system of mixed economy and of political pluralism. In that sense, too, the ideological age has ended*).¹⁵¹

Konsensus ini menurut Bell, telah mengakhiri debat mengenai ideologi secara tuntas. Konsensus yang dimaksud menyangkut konsep para sosial demokrat mengenai perlunya melaksanakan Welfare Economics melalui konsep Welfare State, di mana sumber daya negara didistribusikan dengan lebih adil sehingga mengurangi kesenjangan antara yang miskin dan yang kaya. Di Inggris kadang-kadang konsep ini dinamakan *Keynesian Welfare Consensus* karena merupakan campuran dari pemikiran para tokoh sosial-demokrat dan pemikiran Lord Maynard Keynes yang menekankan perlunya memperluas lapangan kerja. Menurut Bell konsensus ini telah mengakhiri debat besar yang selama lebih dari sepuluh tahun memecah belah masyarakat dunia Barat. Oleh Bell situasi ini dinamakan *The End of Ideology*, sebab tidak ada lagi pemikiran skala besar (*big ideas*) yang perlu dipertentangkan.

Kira-kira tiga puluh tahun kemudian, Francis Fukuyama (1989), meneruskan pemikiran ini dan memaparkan ide-idenya dalam tulisannya *The End of History*. Fukuyama melangkah lebih jauh lagi dengan mengatakan bahwa globalisasi yang sedang melanda seluruh dunia akan mendorong tersebarnya

¹⁵¹ Daniel Bell, *The End of Ideology: On the Exhaustion of Political Ideas in the Fifties* (New York: Free Press, 1960), hal.373.

demokrasi ala Barat di dunia luas, dan bahwa majunya ekonomi pasar akan diikuti dengan diterimanya prinsip-prinsip demokrasi liberal secara universal.¹⁵²

Teori Fukuyama mengundang banyak kritik dari berbagai pihak karena dianggap terlalu meremehkan segi-segi negatif dari globalisasi, karena itu, Fukuyama merasa perlu untuk menulis suatu penjelasan dalam *The End of History and the Last Man* (1992). Samuel Huntington merupakan salah seorang yang membantah teori Fukuyama dan mengatakan bahwa perkembangan di negara-negara Barat tidak merupakan gejala universal, yang pasti akan diikuti oleh seluruh dunia.

2.1.2. Landasan Berdirinya Partai Politik

Institusi partai politik adalah suatu keharusan dalam kehidupan politik modern yang demokratis. Tidak ada negara-negara yang dianggap demokratis tanpa kehadiran partai politik. Dengan kata lain, politik modern itu adalah merupakan politik kepartaian. Bila berbicara tentang partai politik maka tentu akan berhubungan dengan persoalan negara, kebijakan negara (publik), lembaga-lembaga negara (legislatif, eksekutif dan yudikatif), demokrasi, kepentingan rakyat dan kekuasaan.¹⁵³ Partai politik yang dimaksud bukan organisasi politik yang mempunyai hubungan teratas atau kadang-kadang saja dengan pendukungnya di daerah, namun suatu organisasi yang mempunyai program berkesinambungan, yang masa hidupnya tak tergantung pada masa jabatan atau masa hidup para pemimpinnya, yang berakar dalam masyarakat lokal, melakukan kegiatan secara terus-menerus, berusaha memperoleh dan mempertahankan kekuasaan dalam pemerintahan serta ikut serta dalam pemilihan umum.¹⁵⁴

¹⁵² Mengenai “*The End of Ideology*” dan “*The End of History*” lihat Robert Cecleshall et al. *Political Ideologies: An Introduction*, ed. Ke-3 (New York: Routledge, 2003), hal. 219-226. Lihat juga Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man* (New York, NY: Avon Books, Inc, 1992) dan Bell, *The End of Ideology*.

¹⁵³ Ada berbagai macam defenisi partai politik. Arti partai politik secara umum adalah “suatu organisasi yang dibentuk untuk mempengaruhi bentuk dan karakter kebijakan publik dalam kerangkaprinsip-prinsip dan kepentingan ideologis tertentu melalui praktek kekuasaan secara langsung atau partisipasi rakyat dalam pemilihan”. Lihat mark N Hagopian., “*Regime, Movement and Ideologis*”. Bandingkan juga dengan pendapat Carl Friedrich, Soltau, dalam Fried I Greenstein, “*Personality and Politics*”.

¹⁵⁴ Viva Yoga Mauladi., “*PAN Revitalisasi Menuju Partai Modern*”. Hal. 1-8. Menurut Viva, bagi partai politik yang tidak dapat mengikuti pemilu berikutnya karena tidak memenuhi electoral

Pemilu adalah merupakan sarana demokrasi dalam rangka melaksanakan sirkulasi kekuasaan. Sirkulasi kekuasaan dalam sistem pemerintahan demokrasi akan melibatkan partai politik sebagai aktor utama. Selain berfungsi sebagai sosialisasi politik, partisipasi, pemenuh kepentingan, komunikasi politik, pengendalian konflik dan kontrol politik, partai politik juga berfungsi sebagai media rekrutmen kepemimpinan nasional untuk mengisi proses sirkulasi kekuasaan.¹⁵⁵

Kekuasaan (*power*) akan selalu hadir dalam setiap proses politik. Politik tanpa kekuasaan bagaikan agama tanpa moral. Kekuasaan dalam praktiknya akan berkaitan dengan masalah pengaruh (*influence*), persuasi (*persuasion*), manipulasi, paksaan (*coersion*), kekuatan (*force*) dan kewenangan (*authority*). Proses perebutan kekuasaan, baik ekonomi maupun politik dalam sistem pemerintahan demokrasi dilakukan dalam proses pemilihan umum, sedangkan peserta pemilu adalah partai politik. Keberadaan partai politik adalah merupakan syarat dari pemerintahan demokrasi. Tanpa kehadiran partai politik dalam suatu negara, maka negara tersebut tidaklah dapat dikatakan sebagai negara yang menganut sistem pemerintahan demokrasi. Di beberapa negara yang digolongkan menganut sistem pemerintahan sentralistik juga ada partai politiknya. Sebuah pemerintahan otoriter pun tetap akan menggunakan institusi partai politik sebagai alat justifikasi bahwa mereka telah melaksanakan proses-proses demokrasi.¹⁵⁶

Di Eropa Barat, partai-partai politik yang terorganisir timbul pada akhir abad ke-18 dan abad ke-19, sebagai buah dari usaha kelompok-kelompok diluar lingkungan kekuasaan politik untuk bersaing memperebutkan jabatan pemerintahan dan mengendalikan kebijaksanaan pemerintahan. Ketika gerakan-gerakan kelas menengah dan kelas buruh ini mulai mendesak kelas-kelas atas dan aristokrat demi partisipasi dalam pembuatan keputusan, kelompok-kelompok yang menjalankan pemerintahan terpaksa mencari dukungan publik dalam rangka mempertahankan pengaruh dominan mereka. Dengan demikian partai-partai

threshold disebabkan karena partai politik tersebut tidak dapat memerankan dirinya sebagai organisasi politik dengan kualifikasi di atas.

¹⁵⁵ *Ibid.*

¹⁵⁶ *Ibid.*

politik itu merupakan penghubung antara rakyat dengan pemerintah, dan di dunia modern, sifat-sifat dari sistem kepartaian suatu negara menentukan sifat dari hubungan ini.¹⁵⁷

Menurut Heinz Eula, ada tiga teori untuk menjelaskan asal-usul partai politik, yaitu teori kelembagaan, teori situasi historik dan teori modernisasi.¹⁵⁸ Menurut teori kelembagaan, partai politik dibentuk oleh kalangan legislatif (dan eksekutif) karena ada kebutuhan dari anggota parlemen (karena pengangkatan) untuk berkomunikasi dan berupaya membina masyarakat. Setelah partai politik (tertentu) terbentuk dan menjalankan fungsinya maka kemudian muncul partai politik lain yang dibentuk oleh kelompok masyarakat lain karena partai politik lama tidak mampu menampung dan memperjuangkan kepentingan mereka. Munculnya partai politik baru tidak hanya ada pada suatu bangsa yang tengah dijajah dalam rangka memobilisasi massa untuk memperjuangkan kemerdekaan saja namun juga dapat ditemui dalam masyarakat negara maju yang kepentingannya kurang terwakili dalam sistem kepartaian yang ada.

Teori situasi historik, maksudnya partai politik dibentuk atau didirikan manakala suatu sistem politik mengalami masa transisi karena perubahan masyarakat, misalnya dari bentuk tradisional yang berstruktur sederhana menjadi masyarakat modern yang berstruktur kompleks, perubahan jumlah penduduk karena fasilitas kesehatan dan pendidikan semakin baik, perubahan pola pertanian dan industri, partisipasi media, urbanisasi, ekonomi berorientasi pasar, peningkatan partisipasi rakyat dan munculnya gerakan populis.¹⁵⁹

Partai politik lahir dari beragamnya kepentingan yang saling bertentangan, yaitu kepentingan-kepentingan yang baru muncul melawan kepentingan-kepentingan yang mulai terancam oleh kekuatan perubahan. Adanya berbagai perbedaan diantara partai-partai politik dapat dilacak kembali asal-usulnya dari adanya pertentangan sosial yang dominan di masa pembentukan partai politik tersebut.

¹⁵⁷ Mochtar Mas'oeed dan Colin Mac Andrews., "Perbandingan Sistem Politik", hal. 61.

¹⁵⁸ Heinz Eula., "Politics, Self and Society: A Theme and Variations". Dalam Ramlan Surbakti, "Memahami Ilmu Politik".

¹⁵⁹ *Ibid.*

Lipset dan Rokkan mengemukakan teori yang menjelaskan bagaimanakah konflik-konflik kemasyarakatan (yang dominan) lantas diubah menjadi sistem kepartaian. Menurut Lipset bukan hanya sekedar pelaku manajemen konflik, partai politik juga dapat berfungsi sebagai alat persatuan. Konflik atau pertentangan itu meliputi persoalan antara pusat-pinggiran, negara-agama (institusi), pertanian-industri, majikan-buruh dan materialis-pascamaterialis.¹⁶⁰

Perubahan akan menimbulkan krisis, baik krisis legitimasi, integrasi maupun krisis partisipasi. Artinya perubahan-perubahan mengakibatkan masyarakat mempertanyakan prinsip-prinsip yang mendasari legitimasi kewenangan pihak yang memerintah, menimbulkan masalah dalam identitas yang menyatukan masyarakat sebagai suatu bangsa dan mengakibatkan timbulnya tuntutan yang semakin besar untuk ikut serta dalam proses politik. Untuk mengatasi krisis inilah partai politik dibentuk. Dengan partai politik yang berakar kuat di masyarakat diharapkan akan dapat mengendalikan pemerintahan sehingga terbentuk semacam pola hubungan kewenangan yang berlegitimasi antara pemerintah dan masyarakat.

Partai politik yang bersifat terbuka (plural) yang beranggotakan berbagai etnis, agama, suku dan pelapisan sosial ekonomi diharapkan dapat berperan sebagai integrator bangsa. Selanjutnya partai politik yang ikut serta dalam pemilu sebagai sarana konstitusional untuk mendapatkan dan mempertahankan kekuasaan diharapkan dapat pula berperan sebagai saluran partisipasi politik masyarakat.

Kemudian menurut teori modernisasi, maksudnya modernisasi sosial ekonomi seperti teknologi informasi yang semakin canggih, industrialisasi, urbanisasi, perluasan kekuasaan negara dalam bentuk birokratisasi, pembentukan organisasi sosial atau profesional dan semakin cerdasnya otak manusia sehingga mempengaruhi lingkungan, tentu melahirkan suatu kebutuhan organisasi politik yang mampu memadukan dan memperjuangkan berbagai aspirasi tersebut. Jadi, partai politik adalah merupakan produk logis dari modernisasi sosial ekonomi.¹⁶¹

¹⁶⁰ Seymour Martin Lipset dan Stein Rokkan, "Cleavage Structure, Party System and Voter Alignments: An Introduction".

¹⁶¹ Heinz Eula., "Politics, Self and Society: A Theme and Variations". Dalam Ramlan Surbakti, "Memahami Ilmu Politik".

Partai politik dengan demikian adalah merupakan penghubung penting antara rakyat dan pemerintah. Oleh sebab itu tidak salah bila ada sebagian pendapat yang menyatakan bahwa partai politik dianggap sebagai perwujudan atau lambang negara modern.

Keberadaan partai politik dapat dilihat dari perspektif hak asasi manusia serta keberadaannya sebagai suatu badan hukum. Manusia adalah makhluk individu sekaligus makhluk sosial. Franz Magnis Suseno menyatakan bahwa dari sisi etika politik manusia adalah individu, yang secara hakiki bersifat sosial.¹⁶² Individualitasnya dihayati dalam tindakan manusia yang sadar dan disengaja. Individualitas tersebut memberi manusia kebebasan bertindak, baik menyesuaikan diri maupun melawan masyarakat. Kebebasan tersebut menghasilkan pertanggungjawaban atas tindakan yang dipilih. Namun, kemampuan itu hanya dimiliki karena seorang manusia merupakan anggota masyarakat, terdapat kebutuhan yang hanya dapat dipenuhi dalam kebersamaan dengan orang lain atau yang pemenuhannya dipermudah apabila dilakukan bersama-sama. Manusia hanya mempunyai eksistensi karena orang lain, serta hanya dapat hidup dan berkembang karena keberadaan orang lain. Hubungan sosial manusia terjadi secara berstruktur sebagai suatu organisasi.¹⁶³ Organisasi sebagai bentuk hubungan sosial manusia berkembang sejalan dengan perkembangan peradaban manusia mulai dari keluarga hingga organisasi yang bersifat internasional.

Kebebasan berserikat lahir dari kecenderungan dasar manusia untuk hidup berorganisasi. Pandangan Locke dan Rousseau, kecenderungan berorganisasi timbul untuk memenuhi kebutuhan dan kepentingan-kepentingan yang samadari individu-individu untuk mencapai tujuan bersama berdasarkan persamaan pikiran dan hati nurani.¹⁶⁴ Oleh karena itu, dalam perkembangannya kebebasan berserikat menjadi salah satu kebebasan dasar manusia yang diakui secara universal sebagai bagian dari hak asasi manusia dengan istilah kemerdekaan berserikat (*freedom of*

¹⁶² Franz Magnis Suseno, *op. cit.* hal. 15-19.

¹⁶³ Proses ini merupakan transformasi kebebasan dasar menjadi kebebasan politik. Kelsen menyatakan *Natural Freedom becomes political liberty, this metamorphosis of idea of freedom is of the greatest importance for all our political thinking.* Lihat Kelsen, *op. cit.*, hal. 285.

¹⁶⁴ Sabine, *op. cit.*, hal. 517-541, 575-596; bandingkan dengan Elza Peldi Taher (ed.) *op. cit.*, hal. 123-144.

association). Menurut Richard H. Pildes, tanpa adanya kemerdekaan berserikat, harkat kemanusiaan dapat berkurang karena dengan sendirinya seseorang tidak dapat mengekspresikan pendapat menurut keyakinan dan hati nuraninya.¹⁶⁵

Partai politik adalah salah satu bentuk pengelompokan warga negara berdasarkan kesamaan pikiran dan kepentingan politik. hal itu telah terjadi sejak keberadaan lembaga perwakilan dalam struktur kekuasaan negara. Namun, partai politik sebagai organisasi politik yang terstruktur baru muncul pada 1830-an sebagai wujud perkembangan demokrasi modern, yaitu demokrasi perwakilan. Perkembangan demokrasi telah meningkatkan partisipasi politik masyarakat dalam kehidupan bernegara. Sarana kelembagaan terpenting yang harus dimiliki untuk mengorganisasi perluasan peran serta politik tersebut adalah partai politik.¹⁶⁶

Demokrasi dalam arti harfiah adalah pemerintahan oleh rakyat.pada awalnya, hal itu berarti rakyatlah yang benar-benar memerintah, yaitu mengambil keputusan bersama dalam suatu majelis yang diikuti oleh seluruh rakyat. Namun menurut MacIver, praktik demokrasi tersebut hanya mungkin dijalankan pada negara yang jumlah wilayah dan jumlah warganya sangat kecil. Dalam perkembangannya, demokrasi melibatkan rakyat secara langsung dalam pemerintahan ttidak mungkin dilaksanakan.¹⁶⁷

Oleh karena itu, berkembangnya sistem demokrasi tidaklangsung yang tetap dapat menjamin kepentingan dan kehendak warga negara, tetap menjadi penentu. Demokrasi melalui partisipasi langsung bergeser menjadi demokrasi

¹⁶⁵ Pildes, *op. cit.* hal. 18-19.

¹⁶⁶ Samuel P. Huntington, “*Tertib Politik Di Tengah Pergeseran Kepentingan Massa*”, Judul asli : *Political in Changing Societies*, Penerjemah: Sahat Simamora dan Suryatim, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2003), hal. 472; Alan Ware menyebutkan saat ini hanya terdapat dua macam negara tanpa kehadiran partai politik, pertama adalah sejumlah kecil negara-negara pada masyarakat tradisional khususnya di padang pasir Persia yang masih diatur oleh keluarga-keluarga, dan negara-negara rezim yang melarang keberadaan partai politik seperti pemerintahan militer dan negara otoriter dengan dukungan militer. Lihat Alan Ware, *Political Parties And Party System*, (Oxford; Oxford University Press, 1996), hal.1.

¹⁶⁷ Pada demokrasi langsung ini, terdapat penyatuan antara kedaulatan tertinggi dengan kedaulatan legislatif. Sedangkan dalam demokrasi tidak langsung, kedaulatan tertinggi tetap ditangan rakyat sehingga legislatif tidak memegang kedaulatan tertinggi. Lihat RM. MacIver, *The Modern state*, First Edition, (london: Oxford University Press, 1955), hal. 313.

perwakilan.¹⁶⁸ Rakyat tetap memegang kekuasaan tertinggi, namun pelaksanaannya dilakukan oleh wakil-wakil yang dipilih rakyat.¹⁶⁹

Keterwakilan dalam negara demokrasi terkait erat dengan sistem kepartaian dan pemilihan umum.¹⁷⁰ Lembaga perwakilan, partai politik, dan pemilihan umum merupakan kesatuan sistem yang sulit dipisahkan. Aktivitas partai politik adalah memperjuangkan program dan menyampaikan aspirasi rakyat yang diwakili melalui lembaga perwakilan. Sebaliknya, anggota lembaga perwakilan pada umumnya adalah orang-orang dari partai politik yang diperoleh melalui mekanisme pemilihan umum.¹⁷¹ Pemilu tanpa disertai partai politik hanya akan mempertahankan *status quo*. Pemilu sekedar perangkat konservatif yang memberikan keabsahan umum pada struktur dan kepemimpinan lama.¹⁷²

Partai politik menjalankan fungsi, antara lain sebagai (1) sarana komunikasi politik; (2) sarana sosialisasi politik; (3) sarana rekrutmen politik; dan (4) pengatur konflik.¹⁷³ Fungsi partai politik sebagai sarana komunikasi dan sosialisasi politik merupakan satu kesatuan. Partai politik menyerap aspirasi masyarakat, menampung berbagai masalah dan menyeleksi, serta mengajukan solusi dalam bentuk program yang ditawarkan kepada pemilih (*broker of ideas*).¹⁷⁴ Tugas partai politik adalah menata aspirasi yang berbeda dan samar-

¹⁶⁸ Treg A. Julander, "Democracy Without Political Parties" dalam Michelle N. Johnson, *America in The 21st Century: Political and Economic Issues-3* (UK: Nova Science Pub.Inc, 2002).

¹⁶⁹ Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Edisi Revisi, (jakarta; Rineka Cipta, 2001), hal. 240.

¹⁷⁰ Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen Dalam Sejarah: Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, (Jakarta: UI Press, 1996), hal. 25-26; Lihat pula MacIver, *op. cit.*, hal. 396-397.

¹⁷¹ Bintan R. Saragih dan Moh. Kusnadi, *Ilmu Negara*, Edisi Revisi, Cetakan Keempat, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2000), hal. 266.

¹⁷² Huntington, *op. cit.* hal. 477.

¹⁷³ Bintan R. Saragih dan Moh. Kusnadi, *op. cit.* hal. 269; Miriam Budiardjo, *op. cit.* hal. 163-164; Bandingkan dengan Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell Jr., *Comparative Politics; A Developmental Approach*, (Boston: Little, Brown and Company Inc., 1966), hal. 114-127; Carl J. Friedrich, *Constitutional Government And Democracy: Theory and Practice in Europe and America*, Fourth Edition, (massachusetts-Toronto-London; Blaisdell Publishing Company, 1967), hal. 442.

¹⁷⁴ Laski. *op. cit.* hal. 312.; bandingkan dengan Barendt yang menyatakan "*Parties are essential to translate the view of individuals and pressure groups into political programme, which in their turn constitute the policy of the executive government and provide the basis of legislation*", Barendt, *op.*

samar dijadikan “pendapat umum” yang lebih jelas sehingga dapat dibuat keputusan yang teratur.¹⁷⁵ Pembuatan keputusan hanya mungkin jika telah ada kelompok-kelompok menurut tujuan kenegaraan.¹⁷⁶ Oleh karena itu, partai politik juga menjalankan fungsi integrasi.¹⁷⁷ Fungsi komunikasi dan sosialisasi politik biasanya dijalankan melalui media partai (*the party-press*) yang menurut MacIver merupakan media informasi dan publisitas sehari-hari.¹⁷⁸

Pemerintahan modern yang demokratis adalah pemerintahan yang dibentuk melalui pemilihan umum yang diikuti oleh partai politik. Partai politik memainkan peran dalam pemilihan organ legislatif dan eksekutif dengan menentukan calon-calon yang akan dipilih.¹⁷⁹ Mekanisme penentuan calon tersebut biasanya menjadi masalah internal partai politik.¹⁸⁰ Inilah yang disebut fungsi rekrutmen partai politik. dengan demikian, dapat dikatakan bahwa pemerintahan demokrasi modern dibentuk dari satu partai atau koalisi beberapa partai.¹⁸¹

Penyampaian aspirasi melalui partai politik dan lembaga perwakilan serta pergantian kekuasaan melalui kompetisi dalam pemilihan umum merupakan sarana untuk mengatur konflik secara lebih kreatif tanpa kekerasan. Tanpa adanya sistem kepartaian, perubahan pemerintahan akan terjadi dengan cara kudeta (*coup d'etat*)

cit. hal. 149. Woll menyatakan “*Political parties acting as the primary force shaping public policy, bridge the gap between the government and the people by providing the electorate with alternatives at election time. Parties become, in modern sense, modern-day instruments of enlightenment ideals of rationality and progress. Party government is at its best “government by discussion”*”. Lihat Barendt, *op. cit.* hal. 100.

¹⁷⁵ Kelsen menyatakan “*integration of individuals in the function of political parties*”. Lihat Kelsen, *op. cit.*, hal.294.

¹⁷⁶ R. Kranenburg dan Tk. B. Sabaroedin, *Ilmu Negara Umum*, Cetakan Kesebelas, (Jakarta:Pradnya Paramita, 1989), hal. 115.

¹⁷⁷ Satya Arinanto, *Parpol Serpihan Vs Kebebasan Berserikat*, Kompas, Selasa 12 Juni 2007.

¹⁷⁸ MacIver, *The Modern State*, First Edition, (London: Oxford University Press, 1955), hal. 195 dan 405.

¹⁷⁹ Kelsen, *op. cit.* hal. 295.

¹⁸⁰ John Alder and Peter English, *Constitutional and Administrative Law*, (London: MacMillan Education LTD, 1989),hal. 148.

¹⁸¹ Barendt, *op. cit.* hal. 149.

atau revolusi.¹⁸² Oleh karena itu, partai politik merupakan sarana untuk perubahan politik secara damai.¹⁸³

Walaupun demikian, karena partai politik adalah fenomena abad ke-19, banyak negara didunia yang tidak mengatur keberadaan partai politik, atau hanya mengatur secara singkat dalam konstitusinya.¹⁸⁴ Di Inggris, menurut Field, organisasi partai politik hingga saat ini lebih cenderung bersifat privat dan tidak resmi, sedangkan di Amerika Serikat telah berkembang ketentuan hukum tentang partai politik.¹⁸⁵

Kelsen berpendapat bahwa konstitusi dapat mengatur pembentukan dan aktivitas partai politik. dalam negara demokrasi, pembentukan partai politik harus tidak dikekang dan tidak ada partai politik yang boleh diberi keistimewaan. Dengan demikian, partai politik dapat diatur oleh negara, termasuk masalah pembubarannya. Kelsen menyatakan.¹⁸⁶

In view the decisive role that political parties play in the election of legislative and executive organs, it would even be justifiable to make them into organs of the State by regulating their constitutions. It is essential for a democracy only that the formation of new parties should not be excluded, and that no party should be given a privileged position or monopoly.

Namun demikian, dalam perkembangannya banyak konstitusi negara yang disusun pasca Perang Dunia kedua mengakui peran dan mengatur keberadaan partai politik. Barendt menyatakan bahwa salah satu ketentuan yang komprehensif

¹⁸² MacIver, *op. cit.*, hal. 399.

¹⁸³ Woll, *op. cit.*, hal. 124.

¹⁸⁴ Barendt, *op. cit.* hal. 149. Misalnya dalam konstitusi Amerika sama sekali tidak menyebut masalah partai politik sama halnya dengan UUD 1945 sebelum perubahan. Sedangkan Konstitusi Prancis 1958 hanya menyebut hak membentuk partai politik pada article 4.

¹⁸⁵ G. Lowell Field, *Government in Modern Society*, (New York-Toronto-London: McGraw-Hill Book Company, Inc., 1951), hal. 295. Bandingkan dengan Philip Parvin dan Declan McHugh yang menyatakan bahwa di Inggris, partai politik telah berkembang menjadi *professional electoral machines* dengan sedikit anggota dan lebih sedikit lagi anggota yang aktif, serta keberadaanya terutama untuk tujuan mendorong karier politik menuju kursi lembaga legislatif, baik daerah maupun nasional. Philip Parvin and Declan McHugh, *Defending Representative Democracy: Parties and the Future of Political Engagement in Britain. Parliamentary Affairs*. Vol. 58 No. 3. 2005. Hal. 640.

¹⁸⁶ Kelsen, *op. cit.*

tentang partai politik adalah dalam Article 21 Konstitusi Jerman yang pada paragraf pertama menyatakan.¹⁸⁷

The political parties shall participate in the forming of the political will of the people. They may be freely established. Their internal organization must conform to democratic principles. They must publicly account for the sources and spending of their funds as their financial resources.

Peter Mair menyatakan bahwa perkembangan dalam dua dekade terakhir menunjukkan semakin pentingnya keterkaitan antara partai politik dengan negara. Berkembangnya model partai politik yang bersifat *top down*, yaitu model partai *catch-all* dengan karakteristik organisasi *electoral-professional* membawa implikasi berkurangnya hubungan antara partai politik dengan masyarakat sipil. Di sisi lain, hal itu memperkuat hubungan antara partai politik dengan negara. Partai politik telah mengalami perubahan kecenderungan dari bentuk perwakilan kepentingan rakyat berhadapan dengan negara, ke arah *independent broker* antara rakyat dan negara. Dalam posisi ini, partai politik menjadi lebih dekat dengan negara. Partai politik di satu sisi, mendapatkan banyak keuntungan dan *resources* dari negara. Di sisi lain, keberadaan partai politik dan aktivitasnya semakin banyak yang diatur oleh negara.¹⁸⁸ Scott Bennett menyatakan bahwa banyak negara demokrasi barat yang mengadopsi pengaturan partai politik. Negara-negara tersebut berpandangan.¹⁸⁹

- *Have seen parties as public organizations which have not only a responsibility to their members for their action, but also to the wider community,*
- *Have placed close-checking requirements on parties if they received public funding,*

¹⁸⁷ Barendt, *op. cit.* hal. 151. Adanya pengaturan terhadap partai politik juga dipandang penting di negara-negara yang sedang mengalami transisi demokrasi. Prof. Makau Mutua dari State University of New York-Buffalo yang juga pernah menjabat sebagai Ketua Komisi HAM Kenya menyatakan bahwa dengan mengingat peran penting partai politik dalam proses transisi, setiap negara memerlukan hukum yang progresif untuk memberikan kriteria yang tegas dan adil pada partai politik. Friedrich Ebert Stiftung and Kituo Cha Katiba, *The Role of Political Parties in a Transition. The East African Regional Workshop on the Role of Political Parties in a Transition.* Kampala, 12-13 may 2004.

¹⁸⁸ Peter Mair, *Party Organizations : From Civil Society to the State*, dalam Richard S. Katz and Peter Mair (eds.), *How Parties Organize: Change and Adaption in Party Organizations in Western Democracies*, (london: SAGE Publications Ltd, 1994), hal. 7-10.

¹⁸⁹ Scott Bennett, *Australia's Political Parties : More Regulation?* Research Paper no. 21 2001-2002. <http://www.aph.gov.au/library/pubs/rp/2001-02/02rp21.htm>, 14/03/2007, hal. 2.

- *Believe parties have a role to preserve the democratic nature of the state within which they operate, and*
- *See parties as having a responsibility to implement democratic practice within their own internal operations.*

2.1.3. Tipologi dan Fungsi Partai Politik

Inti demokrasi adalah pelibatan rakyat dalam pengambilan kebijakan. Pada zaman Yunani kuno pelibatan itu bisa dilakukan secara langsung karena semua penduduk laki-laki dewasa dapat berkumpul, berdebat dan mengambil keputusan atas sesuatu hal yang memang diperlukan. Namun di negara dengan jumlah penduduk besar yang tinggal di wilayah luas, demokrasi langsung sulit dipraktekkan. Demokrasi perwakilan pun menjadi pilihan masyarakat modern. Disinilah partai politik mempunyai peran strategis karena mereka mendapat mandat konstitusional untuk mengajukan calon-calon anggota legislatif maupun calon-calon pejabat eksekutif.¹⁹⁰ Jika perubahan masyarakat ini tidak diikuti oleh partai politik, maka partai politik akan ditinggalkan masyarakat. Oleh karena itu agar partai politik bisa bertahan di masyarakat, mereka harus menerima pluralisme, bersikap inklusif, nonsektarian dan nondiskriminatif.¹⁹¹

Partai politik berkembang sejalan dengan dengan perkembangan demokrasi dan pemerintahan. Menurut Puhle, faktor-faktor penting yang mempengaruhi evolusi partai politik adalah: (1) *the electoral dimension*; (2) *the interest of the party constituency*; (3) *party organization*; (4) *the party sistem*; (5) *policy formulation* (program dan ideologi); (6) *policy implementation*.¹⁹² Partai politik berkembang, baik dari sisi keanggotaan, peraturan internal, maupun ideologi atau programnya.

Perkembangan partai politik dapat dibagi menjadi beberapa klasifikasi. Berdasarkan jumlah dan fungsi anggotanya, dapat dibedakan antara partai massa

¹⁹⁰ Di dalam teori mandat, wakil dalam hal ini adalah sebagai pelaksana mandat yang diberikan oleh rakyat. Apa yang dikerjakan oleh wakil rakyat tersebut, seluruhnya adalah atas keinginan serta denyut kehidupan yang dialami rakyat. Rakyat kemudian mengangkat mereka yang terpilih atau dipilih itu sebagai wakilnya.

¹⁹¹ Riswandha Imawan, *Partai Politik di Indonesia: Pergulatan Setengah Hati Mencari Jati Diri*, Pidato Pengukuhan jabatan Guru Besar dalam Ilmu Politik pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gajah Mada, 2004.

¹⁹² Hans-Jurgen Puhle, Still the Age of Catch-allism? Volkparteien and Parteistaat in Crisis and Re-equilibration, dalam Gunther, Montero, and Linz (eds.), *op. cit.* hal. 61.

dan partai kader. Partai massa adalah partai yang mengutamakan jumlah anggota dengan ikatan yang loggar. Partai kader adalah partai yang menekankan loyalitas dan disiplin anggota yang tidak perlu berjumlah banyak. Berdasarkan orientasinya dapat dibedakan antara partai lindungan (*patronage party*) dan partai asas atau ideologi (*weltanschauungs partie* atau *programmatic party*). Partai lindungan umumnya memiliki organisasi nasional yang kendor, disiplin yang lemah, dan tujuan utamanya adalah memenangkan pemilihan umum sehingga aktivitas partai cenderung hanya dilakukan menjelang pamilihan umum, sedangkan partai asas atau partai ideologi biasanya mempunyai pandangan hidup yang digariskan dalam kebijakan dan memiliki disiplin partai yang kuat. Anggota dan pimpinan diseleksi menurut ideologi atau asas yang dianut partai politik tersebut.¹⁹³

Partai kader biasanya juga merupakan partai asas atau ideologi. Jenis partai ini sudah jarang dijumpai di negara-negara demokrasi modern. Karakteristik partai kader menurut Wolinetz adalah:¹⁹⁴

1. *Professional leadership groups with high degree of accomodation the lower strata in the party;*
2. *A lower member;*
3. *A strong and broad-ranging orientation toward voters;*
4. *Maintenance the structure to guarantee a certain degree of internal democracy;*
5. *The reliance for financial resources on combination of both public subsidies and the fees and donations of member.*

Partai-partai politik memiliki kecenderungan bergerak dari model partai kader menuju ke partai massa. Perkembangan itu melahirkan bentuk-bentuk

¹⁹³ Moh. Kusnadi dan Bintan R.Saragih, *op. cit.* hal. 268. Miriam Mudiardjo mengemukakan contoh partai lindungan adalah Partai Demokrat dan partai Republik di Amerika Serikat. sedangkan contoh partai asas atau partai ideologi adalah partai-partai sosialis, komunis, fasis, dan kristen demokrat. Namun, contoh ini menurut penulis tidak lagi bersifat kaku lkarena partai lindungan seperti Partai Demokrat dan Partai Republik juga memiliki asas tertentu seperti dalam hal ekonomi di mana Partai Republik lebih menekankan pada mekanisme pasar sedangkan Demokrat masih mempercayai intervensi negara. Demikian pula halnya dengan partai asas seperti partai-partai sosialis demokrat di Eropa yang kebijakannya sudah cukup sulit dibedakan dengan partai-partai liberal, demi memperoleh dukungan yang luas. Miriam Budiardjo, *op. cit.* hal. 166-167.

¹⁹⁴ Steven B. Wolinetz, *Beyond the Catch-All Party: Approaches to the Study of Parties and Party Organization in Contemporary Democracy*, dalam Gunther, Montero, and Linz (eds.), *op. cit.* hal. 140-142.

organisasi yang dapat dibedakan menjadi partai elit (*the elite party*), partai massa (*the mass party*), dan partai *catch-all* (*the catch-all party*). Dalam partai elit kekuatan lebih banyak dipegang oleh anggota parlemen, sedangkan pengurus pusat partai politik lebih lemah.¹⁹⁵

Partai massa muncul bersamaan dengan terjadinya ekspansi peran pemerintah dalam konsep negara kesejahteraan (*welfare state*). Selain itu, juga dipengaruhi oleh perluasan hak pilih, dan keharusan komunikasi juga dipengaruhi oleh perluasan hak pilih, dan keharusan komunikasi antarfaksi-faksi dalam partai politik. Partai *catch-all* adalah partai yang berusaha mendapatkan suara dari seluruh lapisan masyarakat dengan cara menyesuaikan diri terhadap perubahan struktur masyarakat.¹⁹⁶ Tipe partai ini memiliki kelebihan memaksimalkan sifat inklusif guna memenangi kompetisi untuk memegang pemerintahan.¹⁹⁷

Berdasarkan kemungkinan memenangi pemilihan, partai politik dapat dibedakan menjadi *major party* dan *minor party*. *Major party* adalah partai yang secara rasional memiliki prospek untuk memenangi pemilihan umum. Partai yang menjadi *major party* biasanya memiliki karakter yang menggabungkan antara sisi realistis dan idealistik, antara program dan dukungan massa.¹⁹⁸ *Minor party* adalah partai yang tidak memiliki potensi untuk memperoleh suara signifikan. Partai politik yang banyak mendapat perhatian adalah *major party*. Klasifikasi ini dapat digabungkan dengan klasifikasi berdasarkan ada tidaknya disiplin dalam partai sehingga menghasilkan *major party with discipline* dan *major party without discipline*.¹⁹⁹

¹⁹⁵ Richard S. Katz and Peter Mair, *The Ascendancy of the Party in Public Office: Party Organizational Change in Twentieth-Century Democracy*, dalam *Ibid.* Hal. 114-122.

¹⁹⁶ *Ibid.*

¹⁹⁷ David Easton, *A System Analysis of Political Life*, (Chicago: John Wiley & Sons, 1967), hal. 257.

¹⁹⁸ Holcombe, *op. cit.* hal.67.

¹⁹⁹ Field, *op. cit.*, hal. 293-307. Klasifikasi *major party* dan *minor party* inilah yang menjadi dasar klasifikasi sistemkepartaian, yaitu berdasarkan jumlah partai yang memiliki kekuatan untuk memenangi pemilihan dan membentuk pemerintahan.

Partai Liberal,²⁰⁰ Partai Konservatif, dan partai Buruh di Inggris adalah tipe *major party with discipline*. Tipe ini juga ada di negara-negara persemakmuran Inggris. Politisi-politisi di Inggris menunjukkan kesetiiaannya dengan bertindak sebagai suatu tim untuk semua masalah penting sesuai kebijakan partai. Hampir semua suara dalam parlemen mengikuti garis partai yang tegas. Ukuran utamanya adalah pada saat debat di parlemen.²⁰¹ Kadang-kadang memang terdapat anggota parlemen mayoritas yang abstain dalam suatu pemungutan suara. Namun, hal itu hanya dilakukan jika tidak mengakibatkan kekalahan partai di parlemen. Kepemimpinan partai politik dapat menegakkan disiplin karena memiliki kekuasaan menghalangi nominasi ulang seorang anggota yang tidak patuh. Memenangkan dan menjaga kursi, serta membantu pemimpin partai dengan tetap menjaga kedekatan dengan aspirasi konstituen adalah tugas sewajarnya seorang anggota parlemen Inggris.²⁰²

Partai Republik dan Partai Demokrat di Amerika Serikat adalah tipe *major party without discipline*. Partai-partai tersebut didominasi oleh faksi-faksi yang tidak harus memiliki hubungan satu sama lain dan juga tidak harus memiliki kebijakan yang sama. Secara nasional, suatu partai politik dikelola sebagai federasi yang longgar dari berbagai macam organisasi lokal. Di samping itu, nominasi calon pejabat yang akan dipilih dilakukan melalui tahap *primary* yang memungkinkan setiap orang yang memiliki kesempatan dan kekuatan untuk mencalonkan diri. Bahkan di New York dan California seseorang dapat menominasikan diri dalam pemilihan *primary* lebih dari satu partai. Partai politik yang memiliki disiplin sulit dibentuk karena nominasi dalam suatu partai politik ditentukan secara resmi dan formal oleh proses lokal. Hal itu mengakibatkan

²⁰⁰ Menjadi *minor party* setelah abad ke-19. *Ibid.*

²⁰¹ Parlemen dalam hal ini khususnya House of Common dipilih melalui pemilihan umum. Sedangkan House of Lord diangkat oleh ratu, walaupun sedikit-banyak juga terpengaruh oleh garis kepertaian.

²⁰² Seseorang tetap dapat menjadi calon anggota parlemen dengan mengumpulkan sejumlah tanda tangan dan menyeter sejumlah uang jaminan tanpa ada dukungan partai politik karena sistem pemilihan umum di Inggris pencalonannya bersifat individual. Namun demikian, sangat jarang calon independen dapat terpilih menjadi anggota *House of Common*. Bahkan pada pemilihan tahun 1983, 1987, dan 1992 tidak ada calon independen yang terpilih menjadi anggota *House of Common*. Lihat Field, *op. cit.* Bandingkan dengan Colin Turpin, *British Government and the Constitution; Text, cases and Materials, Third Edition*, (London, Dublin, Edinburgh; Butterworths, 1995), hal. 458.

pemimpin nasional partai politik sulit mempengaruhi proses nominasi. Selain itu, karena terpilihnya kembali seorang anggota kongres adalah bergantung pada dukungan lokal, maka pemimpin nasional partai politik relatif tidak memiliki kekuasaan mengontrol anggota kongres.²⁰³

Perkembangan partai politik juga menunjukkan adanya partai yang tidak hanya semata-mata bertujuan memenangi pemilihan umum. Terdapat pula partai politik yang tujuan utamanya adalah memperjuangkan kebijakan tertentu atau mendudukkan kadernya dalam jabatan tertentu. Klasifikasi tersebut dikemukakan oleh Wolinetz, yaitu meliputi : (1) *policy-seeking party*; (2) *vote-seeking party*; dan (3) *office-seeking party*.²⁰⁴

Untuk mengetahui dan memudahkan maka tabel di bawah ini mengklasifikasikan berdasarkan kriteria tertentu seperti asas (prinsip dasar), komposisi dan fungsi anggota, basis sosial dan tujuan serta sistem kepartaian.

Tabel 2.2. Tipologi Partai Politik

Klasifikasi	Kriteria	Ciri
	1. Partai politik pragmatis	<ul style="list-style-type: none"> a. Partai tidak terlibat program yang kaku pada suatu ideologi tertentu. b. Ideologi tidak digunakan sebagai identitas kepartaian. c. Adanya perubahan waktu, situasi, dan kepemimpinan akan mengubah program, kebijakan partai tersebut. d. Manajemen organisasinya longgar sekali. e. Penampilan partai cenderung cerminan dari program yang disusun oleh ketua umum dan ikut gaya kepemimpinannya. f. Muncul dalam sistem dua partai yang stabil, misalnya di AS (Partai Demokrat dan Republik).
		<ul style="list-style-type: none"> a. Memiliki program dan kegiatan konkrit sebagai penjabaran ideologi partai.

²⁰³ *Ibid.* Hal. 301-307. Woll menyatakan “*Whether or not congressmen support the president or the national congressional party organization will finally depend not on party label, but rather on the independent judgment of individual legislator regarding whether or not such support will benefit his or her reelection.*” Hal ini juga dipengaruhi oleh perilaku pemilih yang kurang memerhatikan label partai, tetapi lebih kepada seberapa baik seorang kandidat mewakili kepentingannya. Bandingkan dengan Woll, *op. cit.* hal. 106.

²⁰⁴ Steven B. Wolinetz, *beyond the Catch-All Party: Approaches to the Study of Parties and Party Organization in Contemporary Democracy*, dalam Gunther, Montero, and Linz, *op. cit.* hal. 149-153.

Asas (Prinsip Dasar)	2. Partai politik doktriner	b. Pergantian kepemimpinan partai mengubah gaya kepemimpinan namun tidak mengubah prinsip dan program dasar partai. c. Tumbuh di negara komunis.
	3. Partai politik kepentingan	a. Dibentuk atas dasar kepentingan tertentu, seperti petani, buruh etnis, agama atau lingkungan. b. Biasanya tumbuh dalam sistem multipartai.
Komposisi dan Fungsi Anggota- Nya	1. Partai massa (<i>patronage</i>)	a. Mengandalkan kekuatan pada keunggulan jumlah anggota dengan cara mobilisasi. b. Mengembangkan diri sebagai pelindung dari berbagai kelompok masyarakat untuk memenangkan pemilu. c. Kesatuan nasional terpelihara dan rakyat dapat dimobilisasi untuk mendukung kebijakan partai. d. Gabungan dari aliran politik yang sepakat dalam satu partai guna memperjuangkan kelancaran program partai (seperti partai barisan Nasional di Malaysia yang merupakan koalisi antara kelompok Melayu, Cina dan India). e. Cenderung konflik terutama dalam pembagian kekuasaan antar kelompok.
	2. Partai kader	a. Sumber kekuatan partai mengandalkan kualitas anggota, keketatan organisasi dan disiplin anggota. b. Seleksi anggota ketat, biasanya melalui kaderisasi yang berjenjang dan intensif. c. Penegakan disiplin partai konsisten. d. Struktur organisasi sangat hirarkis sehingga jalur perintah dan tanggung jawab jelas. e. Partai yang elitis. f. Contohnya partai Komunis dimanapun.
	1. Anggotanya dari pelapisan sosial dalam masyarakat, seperti kelas atas, menengah dan bawah	a. Dalam kenyataannya partai politik tidak hanya mempunyai basis sosial atau basis konstituen dari kalangan tertentu tapi terjadi interseksi antarkelompok.
	2. Anggotanya dari kelompok kepentingan tertentu: petani, buruh, pengusaha	
	3. Anggotanya dari pemeluk agama: Islam, Katolik,	

Basis Konstituen	Protestan, Hindu	b. Misalnya Partai Demokrat (AS): berasal dari kalangan menengah dan bawah, berkulit hitam, Katolik. Namun berarti hal ini tidak berarti pendukung Partai Demokrat ini tidak ada yang berasal dari kalangan atas, kulit putih dan protestan.
	4. Anggotanya dari kelompok budaya tertentu: suku, bangsa, bahasa, daerah	
Tujuan	1. Partai Perwakilan Kelompok	Partai yang menghimpun berbagai kelompok masyarakat untuk memenangkan pemilu. Misalnya Barisan Nasional Malaysia.
	2. Partai Nasional	Partai yang bertujuan menciptakan kesatuan nasional dan berusaha mengeliminasi kepentingan sempit.
	3. Partai Mobilisasi	<ul style="list-style-type: none"> a. Partai yang memobilisasi rakyat untuk tujuan yang ditetapkan partai b. Partisipasi dan perwakilan kelompok cenderung diabaikan c. Partai yang bersifat monopolistik karena hanya ada satu d. Partai Komunis merupakan Partai mobilisasi
	1. Bentuk partai tunggal	<ul style="list-style-type: none"> a. Sengaja tidak menggunakan istilah sistem karena istilah sistem partai tunggal adalah <i>contradictio in terminis</i> sebab sistem itu mengandung banyak variabel, tidak satu. b. Perlu dibedakan antara partai tunggal yang totaliter (komunis atau fasis) dengan yang otoriter (negara berkembang) c. Partai tunggal totaliter merupakan partai doktriner dan diterapkan dinegara komunis atau fasis d. Ada partai tunggal dominan tapi demokratis. Maksudnya ada banyak partai namun partai tersebut tetap dominan.
	2. Sistem Dwipartai	<ul style="list-style-type: none"> a. Ada pembagian tugas, partai yang menang pemilu akan memerintah sedangkan yang kalah akan menjadi kekuatan oposisi b. Sistem ini bisa berjalan dengan syarat: (i) struktur masyarakatnya homogen, (ii) ada konsesus nilai, (iii) adanya mekanisme pengaturan dan penyelesaian konflik yang telah melembaga c. Kedua partai memiliki ideologi yang sama. Yang membedakan hanya fokus penyelesaian masalah dalam berbagai aspek (keadilan, kebebasan, pelayanan publik, dan sebagainya) d. Sistem ini menghambat partai-partai kecil berkembang. Misal di AS (partai republik dan demokrat) atau di Australia (partai buruh dan

Sistem Kepartaian		liberal).
	3. Sistem multipartai	<p>a. Sistem ini merupakan produk dari struktur masyarakat majemuk, baik secara kultural maupun ekonomi sosial.</p> <p>b. Pemerintahannya berbentuk koalisi sehingga ada <i>take and give</i> dalam posisi kabinet.</p>

Diolah oleh berbagai sumber oleh penulis (2012)

Pada umumnya, para ilmuwan politik biasa menggambarkan adanya 4 (empat) fungsi partai politik. Keempat fungsi partai politik itu menurut Miriam Budiardjo, meliputi sarana: (i) sarana komunikasi politik, (ii) sosialisasi politik (*political socialization*), (iii) sarana rekrutmen politik (*political recruitment*), dan (iv) pengatur konflik (*conflict management*).²⁰⁵ Dalam istilah Yves Meny dan Andrew Knapp, fungsi partai politik itu mencakup fungsi (i) mobilisasi dan integrasi, (ii) sarana pembentukan pengaruh terhadap perilaku memilih (*voting patterns*); (iii) sarana rekrutmen politik; dan (iv) sarana elaborasi pilihan-pilihan kebijakan.²⁰⁶

Keempat fungsi tersebut sama-sama terkait satu dengan yang lainnya. Sebagai sarana komunikasi politik, partai berperan sangat penting dalam upaya mengartikulasikan kepentingan (*interests articulation*) atau “*political interests*” yang terdapat atau kadang-kadang yang tersembunyi dalam masyarakat. Berbagai kepentingan itu diserap sebaik-baiknya oleh partai politik menjadi ide-ide, visi dan kebijakan-kebijakan partai politik yang bersangkutan. Setelah itu, ide-ide dan kebijakan atau aspirasi kebijakan itu diadvokasikan sehingga dapat diharapkan mempengaruhi atau bahkan menjadi materi kebijakan kenegaraan yang resmi. Dalam proses ini partai politik memiliki dua peran, di satu sisi partai politik diharapkan dapat menyampaikan informasi dari pemerintah kepada masyarakat, isi informasi ini harus ditata sedemikian rupa agar dapat dengan mudah dipahami oleh masyarakat, dan di sisi lain partai politik juga memiliki peran sebagai media masyarakat dalam menyampaikan aspirasinya kepada pemerintah.

²⁰⁵ Miriam Budiardjo, *Pengantar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 2000, hal. 163-164. Bandingkan dengan Moh. Kusnadi dan Bintan R. Saragih, *op. cit.* hal. 269.

²⁰⁶ Yves Meny and Andrew Knapp, *Government and Politics in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany, third edition*, Oxford University Press, 1998.

Terkait dengan komunikasi politik itu, partai politik juga berperan penting dalam melakukan sosialisasi politik (*political socialization*). Ide, visi dan kebijakan strategis yang menjadi pilihan partai politik dimasyarakatkan kepada konstituen untuk mendapatkan *'feedback'* berupa dukungan dari masyarakat luas. Pelaksanaan dari fungsi ini merupakan proses dialogik antara pemberi dan penerima pesan, melalui proses ini masyarakat akan mengenal serta mempelajari nilai-nilai, aturan-aturan dan simbol-simbol politik negaranya. Terkait dengan sosialisasi politik ini, partai juga berperan sangat penting dalam rangka pendidikan politik. Partai lah yang menjadi struktur-antara atau *'intermediate structure'* yang harus memainkan peran dalam membumikan cita-cita kenegaraan dalam kesadaran kolektif masyarakat warga negara.

Misalnya, dalam rangka keperluan memasyarakatkan kesadaran negara berkonstitusi, partai dapat memainkan peran yang penting. Tentu, pentingnya peran partai politik dalam hal ini, tidak boleh diartikan bahwa hanya partai politik saja yang mempunyai tanggungjawab eksklusif untuk memasyarakatkan Undang-Undang Dasar. Semua kalangan, dan bahkan para pemimpin politik yang duduk di dalam jabatan-jabatan publik, khususnya pimpinan pemerintahan eksekutif mempunyai tanggungjawab yang sama untuk itu. Yang hendak ditekankan disini adalah bahwa peranan partai politik dalam rangka pendidikan politik dan sosialisasi politik itu sangat lah besar.

Fungsi ketiga partai politik adalah sarana rekrutmen politik (*political recruitment*). Partai politik juga mempunyai fungsi dalam mengajak orang-orang yang mempunyai bakat atau kemampuan untuk turut terlibat dalam kegiatan politik yang akan dijadikan sebagai anggota partai. Terutama dalam mengajak dan mendidik kaum muda yang nantinya akan menjadi pemimpin di masa yang akan datang. Partai dibentuk memang dimaksudkan untuk menjadi kendaraan yang sah untuk menyeleksi kader-kader pemimpin negara pada jenjang-jenjang dan posisi-posisi tertentu. Kader-kader itu ada yang dipilih secara langsung oleh rakyat, ada pula yang dipilih melalui cara yang tidak langsung, seperti oleh Dewan Perwakilan Rakyat, ataupun melalui cara-cara yang tidak langsung lainnya.

Tidak semua jabatan yang dapat diisi oleh peranan partai politik sebagai sarana rekrutmen politik. Jabatan-jabatan profesional di bidang-bidang

kepegawai-negerian, dan lain-lain yang tidak bersifat politik (*poticial appointment*), tidak boleh melibatkan peran partai politik. Partai hanya boleh terlibat dalam pengisian jabatan-jabatan yang bersifat politik dan karena itu memerlukan pengangkatan pejabatnya melalui prosedur politik pula (*political appointment*).²⁰⁷

Fungsi keempat adalah pengatur dan pengelola konflik yang terjadi dalam masyarakat (*conflict management*). Seperti sudah disebut di atas, nilai-nilai (*values*) dan kepentingan-kepentingan (*interests*) yang tumbuh dalam kehidupan masyarakat sangat beraneka ragam, rumit, dan cenderung saling bersaing dan bertabrakan satu sama lain. Jika partai politiknya banyak, berbagai kepentingan yang beraneka ragam itu dapat disalurkan melalui polarisasi partai-partai politik yang menawarkan ideologi, program, dan alternatif kebijakan yang berbeda-beda satu sama lain.

Dengan perkataan lain, sebagai pengatur atau pengelola konflik (*conflict management*) partai berperan sebagai sarana agregasi kepentingan (*aggregation of interests*) yang menyalurkan ragam kepentingan yang berbeda-beda itu melalui saluran kelembagaan politik partai, dengan demikian, dalam kategori Yves Meny dan Andrew Knapp, fungsi pengelola konflik dapat dikaitkan dengan fungsi integrasi partai politik. Partai mengagregasikan dan mengintegrasikan beragam

²⁰⁷ Menurut Jimly Asshiddiqie untuk menghindarkan terjadinya percampuradukan, perlu dimengerti benar perbedaan antara jabatan-jabatan yang bersifat politik dengan jabatan-jabatan yang bersifat teknis-administratif dan profesional. Di lingkungan kementerian, hanya ada 1 jabatan saja yang bersifat politik, yaitu Menteri. Sedangkan para pembantu Menteri di lingkungan instansi yang dipimpinnya adalah pegawai negeri sipil yang tunduk kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku di bidang kepegawaian. Jabatan dibedakan antara jabatan negara dan jabatan pegawai negeri. Yang menduduki jabatan negara disebut sebagai pejabat negara. Seharusnya, supaya sederhana, yang menduduki jabatan pegawai negeri disebut pejabat negeri. Dalam jabatan negeri atau jabatan pegawai negeri, khususnya pegawai negeri sipil, dikenal adanya dua jenis jabatan, yaitu jabatan struktural dan jabatan fungsional. Jenjang jabatan itu masing-masing telah ditentukan dengan sangat jelas hirarkinya dalam rangka penjenjangan karir. Misalnya, jenjang jabatan struktural tersusun dalam mulai dari eselon 5, 4, 3, 2, sampai ke eselon 1. Untuk jabatan fungsional, jenjang jabatannya ditentukan berdasarkan sifat pekerjaan di masing-masing unit kerja. Misalnya, untuk dosen di perguruan tinggi yang paling tinggi adalah guru besar. Jenjang di bawahnya adalah guru besar madya, lektor kepala, lektor kepala madya, lektor, lektor madya, lektor muda, dan asisten ahli, asisten ahli madya, asisten. Di bidang-bidang lain, baik jenjang maupun nomenklatur yang dipakai berbeda-beda tergantung bidang pekerjaannya. Untuk pengisian jabatan atau rekrutmen pejabat negara/kenegaraan, baik langsung ataupun tidak langsung, partai politik dapat berperan. Dalam hal ini lah, fungsi partai politik dalam rangka rekrutmen politik (*political recruitment*) dianggap penting. Sedangkan untuk pengisian jabatan negeri seperti tersebut di atas, partai sudah seharusnya dilarang untuk terlibat dan melibatkan diri.

kepentingan itu dengan cara menyalurkannya dengan sebaik-baiknya untuk mempengaruhi kebijakan-kebijakan politik kenegaraan.

Hampir sama dengan fungsi-fungsi tersebut di atas, Almond dan Powell mengemukakan tiga fungsi partai politik, yaitu rekrutmen politik (*political recruitment*), sosialisasi politik (*political socialization*), dan artikulasi dan agregasi kepentingan (*interest articulation and aggregation*),²⁰⁸ sedangkan Friedrich mengemukakan fungsi partai politik sebagai berikut.²⁰⁹

(1) *Selecting future leader,*

(2) *Maintaining contact between the government, including the opposition,*

(3) *Representing the various groupings in the community, and*

(4) *Integrating as many of the groups as possible.*

Secara umum dapat digambarkan fungsi partai politik sebagai berikut:

Tabel 2.3. Fungsi Partai Politik

Fungsi	Keterangan
Sosialisasi politik	<p>a. Ialah proses pembentukan sikap dan orientasi politik para anggota masyarakat agar paham tentang politik secara umum.</p> <p>b. Berlangsung seumur hidup yang diperoleh dari pendidikan (formal/non formal), pengalaman dan sebagainya</p> <p>c. Metode penyampaian pesan dalam sosialisasi dapat melalui pendidikan politik dan indoktrinasi.</p>
Rekrutmen Politik	<p>a. Ialah seleksi, pemilihan atau pengangkatan seseorang untuk melakukan sejumlah peranan dalam sistem politik dan pemerintahan</p> <p>b. Fungsi rekrutmen merupakan kelanjutan dari fungsi mencari dan memertahankan kekuasaan. Fungsi ini penting bagi kelangsungan sistem politik. Sebab tanpa elit yang mampu melaksanakan peranannya, kelangsungan hidup sistem politik akan terancam.</p>
Partisipasi Politik	<p>a. Ialah kegiatan warga negara dalam memengaruhi proses pembuatan dan pelaksanaan kebijakan dan ikut menentukan pemimpin pemerintahan</p> <p>b. Kegiatan itu diantaranya demonstrasi, mengeluarkan pendapat, membayar pajak, memilih wakil rakyat/presiden dalam pemilu</p> <p>c. Partai membukakesempatan, mendorong, mengajak masyarakat untuk menggunakan partai sebagai saluran kegiatan untuk memengaruhi proses politik.</p>

²⁰⁸ Almond and Powell, *op. cit.* hal. 114-127. Bandingkan dengan Clark, *op. cit.*, hal. 9.

²⁰⁹ Friedrich, *op. cit.* hal. 442.

Pemandu Kepentingan	<ul style="list-style-type: none"> a. Ialah memandu dan menampung berbagai kepentingan masyarakat yang berbeda bahkan bertentangan satu sama lain untuk mejadi alternattif kebijakan umum b. Kebijakan itu diperjuangkan dalam proses pembuatan dan pelaksanaan keputusan politik c. Fungsi ini menonjol dalam sistem politik demokrasi
Komunikasi Politik	<ul style="list-style-type: none"> a. Ialah proses penyampaian informasi mengenai politik (dari pemerintah ke masyarakat dan sebaliknya).partai menjadi komunikator politik b. Partai menyampaikan kebijakan ke masyarakat dan memperjuangkan aspirasi dan kepentingan masyarakat c. Partai politik merumuskan kepentingan rakyat kepada pemerintah agar pemerintah merespon, partai politik juga merumuskan kebijakan pemerintah agar rakyat memahami dengan mudah.
Pengendalian Konflik	<ul style="list-style-type: none"> a. Ialah proses pengendalian konflik di masyarakat (perbedaan pendapat sampai fisik) melalui lembaga demokrasi untuk mendapatkan penyelesaian dalam bentuk keputusan politik b. Partai politik berdialog dengan partai lain di parlemen melalui kompromi. Bila tidak maka partai menjadi sumber konflik dalam masyarakat.
Kontrol Politik	<ul style="list-style-type: none"> a. Ialah kegiatan untuk menunjukkan kesalahan, keemahan dan penyimpangan isi atau pelaksanaan kebijakan yang dibuat pemerintah berkuasa b. Kontrol politik oleh partai harus berpijak pada prinsip-prinsip demokrasi c. Fungsi kontrol ini merupakan salah satu mekanisme politik dalam sistem politik demokrasi untuk memperbaiki dan memperbarui dirinya secara terus-menerus.

Diolah dari berbagai sumber oleh penulis (2012)

Dari tabel diatas menjelaskan bahwa suatu partai politik mesti mejalankan fungsi-fungsi diatas bila ingin menjadi partai politik yang *bonafide*, sesuai dengan kriteria sebagai lembaga demokrasi. Untuk menjalankan fungsi seperti itu tentu tidak mudah bagi partai politik. Meskipun tidak mudah tetapi harus dilakukan secara serius.

2.1.4. Klasifikasi Sistem Kepartaian

Sistem kepartaian (*party systems*) pertama kali dibentangkan oleh Maurice Duverger dalam bukunya *Political Parties*. Duverger mengadakan klasifikasi menurut tiga kategori, yaitu sistem partai-tunggal, sistem dwi-partai, dan sistem multi-partai.

a. Sistem Partai Tunggal

Ada sementara pengamat yang berpendapat bahwa istilah sistem partai-tunggal merupakan istilah yang menyangkal diri sendiri (*contradictio in terminis*) sebab suatu sistem selalu mengandung lebih dari satu bagian (*pars*). Namun demikian, istilah ini telah tersebar luas dikalangan masyarakat dan dipakai baik untuk partai yang benar-benar merupakan satu-satunya partai dalam suatu negara maupun untuk partai yang mempunyai kedudukan dominan di antara beberapa partai lain. Kategori terakhir terdapat banyak variasi.

Pola partai tunggal terdapat di beberapa negara: Afrika, China, dan Kuba, sedangkan dalam masa jayanya Uni Soviet dan beberapa negara Eropa Timur termasuk dalam kategori ini. Suasana kepartaian dinamakan non-kompetitif karena semua partai harus menerima pimpinan dari partai yang dominan, dan tidak dibenarkan bersaing dengannya.²¹⁰

Terutama di negara-negara yang baru lepas dari kolonialisme ada kecenderungan untuk memakai pola sistem partai tunggal karena pimpinan (sering seorang pemimpin yang kharismatik) dihadapkan dengan masalah bagaimana mengintegrasikan berbagai golongan, daerah, serta suku bangsa yang berbeda corak sosial serta pandangan hidupnya. Dikhawatirkan bahwa bila keanekaragaman sosial dan budaya ini tidak diatur dengan baik akan terjadi gejolak-gejolak sosial politik yang menghambat usaha pembangunan.²¹¹

Negara yang paling berhasil dalam menyingkirkan partai-partai lain ialah Uni Soviet pada masa jayanya. Partai Komunis Uni Soviet bekerja dalam suasana yang non-kompetitif; tidak ada partai lain yang diperbolehkan bersaing; oposisi dianggap sebagai pengkhianatan. Partai tunggal serta organisasi yang bernaung di bawahnya berfungsi sebagai pembimbing dan penggerak masyarakat dan menekankan perpaduan dari kepentingan partai dengan kepentingan rakyat secara menyeluruh.

²¹⁰ Miriam Budiardjo., "*Dasar-Dasar Ilmu Politik: Edisi Revisi*". Hal. 415.

²¹¹ Menurut Miriam Budiardjo dalam hal ini fungsi partai adalah meyakinkan atau memaksa masyarakat untuk menerima persepsi pimpinan partai mengenai kebutuhan utama dari masyarakat seluruhnya sehubungan dengan pembangunan yang harus memfokuskan diri pada suatu program ekonomi yang *future-oriented*. Lihat Miriam Budiardjo., "*Dasar-Dasar Ilmu Politik: Edisi Revisi*". Hal. 415-420.

Di Indonesia pada tahun 1945 ada usaha mendirikan partai tunggal sesuai dengan pemikiran yang ada saat itu banyak dianut di negara-negara yang baru melepaskan diri dari rezim kolonial. Diharapkan partai itu akan menjadi “motor perjuangan”. Akan tetapi sesudah beberapa bulan usaha itu dihentikan sebelum terbentuk secara konkret. Penolakan ini antara lain disebabkan karena dianggap berbau fasis.

b. Sistem Dwi Partai

Dalam kepustakaan ilmu politik pengertian sistem dwi partai biasanya diartikan bahwa ada dua partai di antara beberapa partai, yang berhasil memenangkan dua teratas dalam pemilihan umum secara bergiliran, dan dengan demikian mempunyai kedudukan dominan. Dewasa ini hanya beberapa negara yang memiliki ciri-ciri sistem dwi partai, yaitu Inggris, Amerika Serikat, Filipina, Kanada, dan Selandia Baru. Oleh Maurice Duverger malahan dikatakan bahwa sistem ini adalah khas Anglo Saxon.

Pada sistem ini partai-partai dengan jelas dibagi dalam partai yang berkuasa (karena menang dalam pemilihan umum) dan partai oposisi (karena kalah dalam pemilihan umum). Dengan demikian jelaslah di mana letak tanggung jawab mengenai pelaksanaan kebijakan umum. Sistem ini partai yang kalah berperan sebagai pengecam utama tapi yang setia (*loyal opposition*) terhadap kebijakan partai yang duduk dalam pemerintahan, dengan pengertian bahwa peran ini sewaktu-waktu dapat bertukar tangan. Dalam persaingan memenangkan pemilihan umum kedua partai berusaha untuk merebut dukungan orang-orang yang ada di tengah dua partai dan yang sering dinamakan pemilih terapung (*floating vote*) atau pemilih di tengah (*median vote*).

Sistem dwi partai pernah disebut *a convenient system for contented people* dan memang kenyataannya ialah bahwa sistem dwi partai dapat berjalan baik apabila terpenuhi tiga syarat, yaitu komposisi masyarakat bersifat homogen (*social homogeneity*), adanya konsensus kuat dalam masyarakat mengenai asas dan tujuan sosial dan politik (*political consensus*), dan adanya kontinuitas sejarah (*historical continuity*).²¹²

²¹² Peter G.J. Pulzer, *Political Representation and Elections in Britain* (London: George Allen and Unwin Ltd., 1967), hal. 41.

Inggris biasanya digambarkan sebagai contoh yang paling ideal dalam menjalankan sistem dwi partai ini. Partai Buruh dan Partai Konservatif boleh dikatakan tidak mempunyai pandangan yang banyak berbeda mengenai asas dan tujuan politik, dan perubahan pimpinan umumnya tidak terlalu mengganggu kontinuitas kenijakan pemerintah. Perbedaan yang pokok antara kedua partai hanya berkisar pada cara serta kecepatan melaksanakan berbagai program pembaharuan yang menyangkut masalah sosial, perdagangan dan industri. Partai Buruh lebih condong agar pemerintah melaksanakan pengendalian dan pengawasan terutama di bidang ekonomi, sedangkan Partai Konservatif cenderung memilih cara-cara kebebasan berusaha.

Selain kedua partai ini, ada beberapa partai kecil lainnya, diantaranya Partai Liberal Demokrat. Pengaruh partai ini biasanya terbatas, tetapi kedudukannya berubah menjadi sangat krusial pada saat perbedaan dalam perolehan suara dari kedua partai besar dalam pemilihan umum sangat kecil. Dalam situasi seperti ini partai pemenang biasanya terpaksa membentuk koalisi dengan Partai Liberal Demokrat atau partai kecil lainnya.

Sistem dwi partai dianggap lebih kondusif untuk terpeliharanya stabilitas karena ada perbedaan yang jelas antara partai pemerintah dan partai oposisi. Akan tetapi perlu juga diperhatikan peringatan sarjana ilmu politik Robert Dahl bahwa dalam masyarakat yang terpolarisasi sistem dwi partai malahan dapat mempertajam perbedaan pandangan antara kedua belah pihak, karena tidak ada kelompok di tengah-tengah yang dapat meredakan suasana konflik.²¹³

Sistem dwi partai umumnya diperkuat dengan digunakannya sistem pemilihan *single-member constituency* (Sistem Distrik) di mana dalam setiap daerah pemilihan hanya dapat dipilih satu wakil saja. Sistem pemilihan ini cenderung menghambat pertumbuhan partai kecil, sehingga dengan demikian memperkokoh sistem dwi partai.²¹⁴

Di Indonesia pada tahun 1968 ada usaha untuk mengganti sistem multipartai yang telah berjalan lama dengan sistem dwipartai, agar sistem ini dapat

²¹³ Robert A. Dahl, *Political Oppositions in Western Democracy* (New Haven, Connecticut: Yale University Press 1966) hal. 394.

²¹⁴ Duverger, *Political Parties*. Hal. 217.

membatasi pengaruh partai-partai yang telah lama mendominasi kehidupan politik. beberapa akses dirasakan menghalangi badan eksekutif untuk menyelenggarakan pemerintahan yang baik. Akan tetapi eksperimen dwipartai ini, sesudah diperkenalkan di beberapa wilayah, ternyata mendapat tantangan dari partai-partai yang merasa terancam eksistensinya. Akhirnya gerakan ini dihentikan pada tahun 1969.

c. Sistem Multipartai

Umumnya dianggap bahwa keanekaragaman budaya politik suatu masyarakat mendorong pilihan ke arah sistem multipartai. perbedaan tajam antara ras, agama, atau suku bangsa mendorong golongan-golongan masyarakat lebih cenderung menyalurkan ikatan-ikatan terbatasnya (*primordial*) dalam satu wadah yang sempit saja. Dianggap bahwa pola multipartai lebih sesuai dengan pluralitas budaya dan politik daripada pola dwipartai. Sistem multipartai ditemukan antara lain di Indonesia, Malaysia, Belanda, Australia, Prancis, Swedia, dan Federasi Rusia. Prancis mempunyai jumlah partai yang berkisar antara 17 dan 28, sedangkan di Federal Rusia sesudah jatuhnya Partai Komunis jumlah partai mencapai 43.

Sistem multipartai, apalagi jika dihubungkan dengan sistem pemerintahan parlementer, mempunyai kecenderungan untuk menitikberatkan kekuasaan pada badan legislatif, sehingga peran badan eksekutif sering lemah dan ragu-ragu. Hal ini sering disebabkan karena tidak ada satu partai yang cukup kuat untuk membentuk suatu pemerintahan sendiri, sehingga terpaksa membentuk koalisi dengan partai-partai lain. Dalam keadaan semacam ini partai yang berkoalisi harus selalu mengadakan musyawarah dan kompromi dengan mitranya dan menghadapi kemungkinan bahwa sewaktu-waktu dukungan dari partai yang duduk dalam koalisi akan ditarik kembali, sehingga mayoritasnya dalam parlemen hilang.

Di lain pihak, partai-partai oposisi pun kurang memainkan peran yang jelas karena sewaktu-waktu masing-masing partai dapat diajak untuk duduk dalam pemerintahan koalisi baru. Hal semacam ini menyebabkan sering terjadinya siasat yang berubah-ubah menurut kepentingan situasi yang dihadapi partai masing-masing. Lagi pula, sering kali partai-partai oposisi kurang mampu menyusun

suatu program alternatif bagi pemerintah. Dalam sistem semacam ini masalah letak tanggung jawab menjadikurang jelas.

Pada situasi di mana terdapat satu partai yang dominan, stabilitas politik dapat lebih dijamin. India di masa lampau sering dikemukakan sebagai negara yang didominasi satu partai (*one-party dominance*), tetapi karena suasana kompetitif, pola dominasi setiap waktu dapat berubah. Hal ini dapat dilihat pada pasang surutnya kedudukan Partai Kongres. Partai ini mulai dari zaman kemerdekaan menguasai kehidupan politik India. Jumlah wakilnya dalam dewan perwakilan rakyat pada saat itu melebihi jumlah total wakil partai-partai lainnya, dan karena itu sering disebut sistem satu setengah partai (*one and a half party system*). Sekalipun Partai Kongres mengalami kemunduran sesudah pemilihan umum 1967, namun ia berhasil memerintah India sampai tahun 1977. Pada tahun 1978 sampai 1980 Partai Kongres mengadakan koalisi dengan *Bharatya Janata Party*. Akan tetapi hal ini tidak berarti bahwa pemerintahan koalisi selalu lemah. Belanda, Norwegia, dan Swedia merupakan contoh dari pemerintah yang dapat mempertahankan stabilitas dan kontinuitas dalam kebijakan publiknya.

Pola multipartai umumnya diperkuat oleh sistem pemilihan Perwakilan Berimbang (*Proportional Representation*) yang memberi kesempatan luas bagi pertumbuhan partai-partai dan golongan-golongan baru.²¹⁵ Melalui sistem Perwakilan Berimbang partai-partai kecil dapat menarik keuntungan dari ketentuan bahwa kelebihan suara yang diperolehnya di suatu daerah pemilihan dapat ditarik ke daerah pemilihan lain untuk menggenapkan jumlah suara yang diperlukan guna memenangkan satu kursi.

Indonesia mempunyai sejarah panjang dengan berbagai jenis sistem multipartai. Sistem ini telah melalui beberapa tahap dengan bobot kompetitif yang berbeda-beda. Mulai 1989 Indonesia berupaya untuk mendirikan suatu sistem multipartai yang mengambil unsur-unsur positif dari pengalaman masa lalu, sambil menghindari unsur negatifnya.

²¹⁵ Ibid., hal. 245. Lihat juga P.J. Oud, *Het Constitutioneel Recht van het Koninkrijk der Nederlanden* (Zwolle: Tjeenk Willink, 1947), Mid I, hal.248.

2.2. PARTAI POLITIK INDONESIA PASCA REFORMASI

Kehidupan ketatanegaraan Indonesia mengalami dinamika dan perubahan cepat sejak bergulirnya reformasi setelah kekuasaan Orde Baru berakhir. Salah satu dinamika yang terjadi adalah demokratisasi politik yang ditandai oleh lahir dan menguatnya peran partai politik dalam kehidupan bernegara.

Sebagai negara demokrasi, peran partai politik saat ini dan dimasa mendatang akan semakin penting dalam kehidupan bangsa Indonesia. Hal itu karena negara demokrasi memang dibangun di atas sistem kepartaian.²¹⁶ Partai politik adalah salah satu perwujudan hak atas kemerdekaan berserikat yang terkait serta dengan kebebasan mengeluarkan pendapat serta kebebasan berpikir dan berkeyakinan. Hak-hak tersebut merupakan sarana bagi warga negara untuk berpartisipasi dalam pemerintahan sehingga jaminan hak-hak tersebut merupakan prasyarat demokrasi.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik, hak membentuk partai politik diakui setelah dikekang selama Orde Baru. Muncul 141 partai politik yang mendaftarkan diri ke Departemen Kehakiman dan HAM.²¹⁷ Dari jumlah tersebut, 48 partai politik yang memenuhi kualifikasi dan mengikuti pemilu yang diselenggarakan pada 7 Juni 1999.²¹⁸ Pada pemilu 2004, partai politik diatur dengan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang partai politik. pemilu 2004 diikuti oleh 24 partai politik. disamping itu, terdapat 26 partai politik yang tidak lolos verifikasi Komisi Pemilihan Umum (KPU), 58 partai politik yang tidak memenuhi syarat sebagai badan hukum partai, dan 153 partai politik yang dibatalkan status hukumnya.²¹⁹

²¹⁶ Harold. J. Laski, *A Grammar of Politic*, Eleventh Impression, (London: George Allen & Unwin Ltd, 1951), hal. 312.

²¹⁷ Profil Partai Politik Peserta Pemilu 1999. http://www.kpu.go.id/ProPartai/1999/partai_1999.shtml, 4 September 2006.

²¹⁸ Aisyah Aminy, *Pasang Surut Peran DPR-MPR 1945-2004*, (Jakarta: Yayasan Pancur Siwah, 2004), hal.347.

²¹⁹ Tim Litbang Kompas, *Partai-Partai Politik Indonesia; Ideologi dan Program 2004-2009*, (Jakarta: Kompas, 2004), hal.457-497. Walaupun demikian, banyaknya partai politik tersebut menurut Maswadi Rauf merupakan perkembangan tanpa kendali yang dipaksakan oleh tokoh-tokoh politik untuk memenuhi tuntutan sebagai partai nasional. Padahal, banyak diantara partai-partai yang muncul pada awal reformasi sesungguhnya tidak layak disebut sebagai partai politik. lihat, Maswadi Rauf, "Perkembangan Undang-Undang Bidang Politik Pasca Amandemen UUD

Setelah pemilu 2004, hingga awal 2008 terdapat 107 partai politik yang telah mengajukan pendaftaran pendirian kepada Departemen Hukum dan HAM dan terdapat 24 partai politik yang dinyatakan lolos verifikasi badan hukum.²²⁰ Selain itu, berdasarkan Pasal 316 Huruf d Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, partai-partai yang memperoleh kursi di DPR dapat mengikuti pemilu 2009. Jumlah partai yang memperoleh kursi di DPR saat ini adalah 16 partai politik.²²¹

Namun, ketentuan tersebut atas permohonan beberapa partai politik dinyatakan oleh Mahkamah Konstitusi bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat.²²² Pada awalnya keseluruhan jumlah partai politik peserta pemilu 2009 yang diumumkan oleh KPU pada 7 Juli 2008 adalah sebanyak 34 partai politik dan ditambah enam partai politik lokal di Aceh sehingga keseluruhan adalah 40 partai politik. Berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi, empat partai politik mengajukan gugatan terhadap keputusan KPU ke PTUN Jakarta untuk dapat mengikuti pemilihan umum.²²³ Gugatan tersebut dikabulkan dan dilaksanakan oleh KPU sehingga peserta pemilihan umum bertambah 4 menjadi 44 partai politik. Setelah mengabulkan gugatan ke-4 partai politik tersebut, PTUN Jakarta juga mengabulkan gugatan Partai Republikku.

1945". Maklah disampaikan pada Seminar dan Lokakarya Pembangunan Hukum Nasional VIII yang diselenggarakan oleh BPHN. Denpasar, 14-18 Juli 2003, hal.9.

²²⁰ Data dari Sub Direktorat Hukum Tata Negara, Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum, Departemen Hukum dan HAM, http://www.kpu.go.id/Anggota_DPR/Anggota_DPR.htm, 4/3/2008.

²²¹ Penetapan Perolehan Jumlah Kursi Partai Politik dan Calon Terpilih Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dalam Pemilihan Umum Tahun 2004, http://www.kpu.go.id/Anggota_DPR/Anggota_DPR.htm, 4/3/2008.

²²² Republik Indonesia, Undang-Undang tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 51, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4836. Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 12/PUU-VI/2008, yang dibacakan pada 10 Juli 2008, ketentuan Pasal 316 Huruf d Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat.

²²³ Keempat partai politik tersebut adalah Partai Syarikat Islam (PSI), Partai Buruh, Partai Persatuan Nahdlatul Ummah Indonesia (PPNUI), dan Partai Merdeka. KN/OL-06, "Gugatan Empat Parpol: KPU Terima Salinan Putusan PTUN". Media Indonesia, 15 Agustus 2008.

Namun demikian, terhadap putusan tersebut KPU mengajukan banding ke PT TUN Jakarta karena Partai Republikku tidak lolos verifikasi.²²⁴

2.2.1. Koalisi Partai Politik dalam Sistem Demokrasi

Dalam khazanah politik, koalisi merupakan gabungan dua partai atau lebih dengan tujuan untuk membentuk secara bersama satu pemerintahan. Sementara, Andrew Heywood menyatakan, “koalisi ialah penggabungan sekelompok partai politik yang berkompetisi, secara bersama-sama memiliki persepsi tentang kepentingan, atau dalam menghadapi ancaman serta dalam penggalangan energi kolektif”.²²⁵

Koalisi merupakan suatu keniscayaan, yang tak bisa dihindari di dalam proses politik bangsa yang menganut sistem multipartai. Ada banyak alasan bagi partai politik melakukan koalisi. Apalagi jika sistem pemerintahan presidensiil dipadukan sistem kepartaian yang multi partai.

Menurut Bambang Cipto, koalisi adalah suatu keharusan untuk membentuk pemerintahan yang kuat. Hakikat koalisi sendiri membentuk pemerintahan yang kuat (*strong*), mandiri (*autonomuos*), dan tahan lama (*durable*). Pemerintahan yang kuat bisa diartikan pemerintah yang mampu menciptakan dan mengimplementasikan kebijakannya tanpa khawatir mendapat penolakan atau perlawanan di parlemen. Bahkan ia juga menegaskan” partai politik dituntut untuk memahami makna pemerintahan koalisi sebagai persyaratan mutlak dan tak dapat ditawar-tawar dari sitem multi partai”.²²⁶

Secara garis besar koalisi dapat dipetakan dalam dua tipe. Pertama, koalisi yang dilatar belakangi oleh kepentingan untuk meraih kemenangan di parlemen. Kemenangan ini menjadi penting karena politik lebih dimaknai sebagai kuantitas suara di parlemen yang akan menentukan kelangsungan pemerintahan (eksekutif). Koalisi ini disebut *minimum winning coalition*. Kedua, koalisi yang didasarkan pada kesamaan ideologi. Walaupun kemenangan tetap menjadi target, namun

²²⁴ Faw/KN*/P-1, “Peserta Pemilu 2009 Membengkak Jadi 44”, Media Indonesia, 18 Agustus 2008.

²²⁵ Andrew Heywood, dalam Efriza, *Political Explore : Sebuah Kajian Ilmu Politik*, hal. 315.

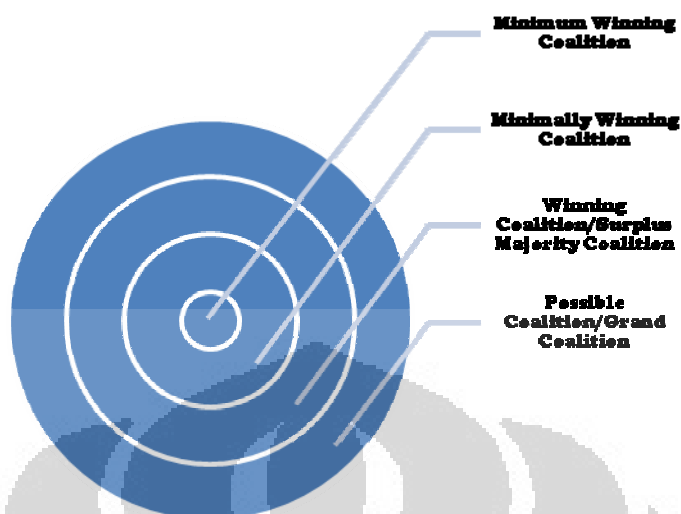
²²⁶ Bambang Cipto, dalam Efriza, *Political Explore : Sebuah Kajian Ilmu Politik*, hal. 316.

koalisi ini tetap berpijak pada kesamaan ideologi yang dianutnya. Koalisi ini disebut *minimum connected winning coalition*.²²⁷

Dari dua tipe koalisi tersebut terdapat varian-varian yang merupakan penjabaran lebih jauh dari substansi yang melatarbelakangi terjadinya koalisi. Diantara varian-varian tersebut adalah *minimum winning coalition*, yaitu sebuah koalisi pemenang minimal yang terdiri atas sejumlah partai pemenang minimal yang terdiri atas sejumlah partai peraih kursi terkecil dari semua koalisi pemenang minimal. Ada juga *minimally winning coalitions*, yaitu koalisi apapun yang berubah dari mayoritas ke koalisi minoritas karena pembelotan salah satu anggota dan koalisi ini bisa bubar bila salah satu anggotanya mengundurkan diri. Selain itu ada *winning coalitions*, yaitu koalisi yang bisa memperjuangkan inisiatif mitra koalisinya dan bisa memblokir atau memveto inisiatif saingannya. Ada juga *possible coalition*, yaitu koalisi besar oleh beberapa partai (koalisi) pemenang. Setiap tipe tersebut dibedakan berdasarkan konteks area keterlibatan jumlah partai dalam koalisi dan pengaruhnya terhadap koalisi yang lain. Secara gamblang Terrence E. Cook mengilustrasikan kisaran wilayah keempat tipe koalisi tersebut sebagai berikut.

²²⁷ Pemetaan model koalisi oleh sebagian kalangan dikaitkan dengan model demokrasi. Arend Lipjhart misalnya menempatkan koalisi sebagai kemestian dalam demokrasi konsensus (*consensus model of democracies*) karena tidak adanya suatu partai dominan. Lihat, A. Bakir Ihsan, Rekonstruksi dan Revitalisasi Koalisi dalam Sistem Quasi Presidensial, dalam Jurnal Penelitian Politik, *Menggugat Politik Parlemen*, Vol 8, No. 1, 2011, Jakarta, h.32.

Bagan 2.2. Cakupan Demokrasi



(Sumber: *Jurnal Penelitian Politik, Menggugat Politik Parlemen*, Vol. 8, No. 1, 2011, Jakarta, h. 32)

2.2.2. Ketentuan Mengenai Partai Politik

Pada subbab ini akan dideskripsikan ketentuan-ketentuan materi dari peraturan perundang-undangan yang mengatur partai politik pada masa reformasi.

a. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999

Ketentuan peraturan perundang-undangan yang pertama kali secara khusus mengatur partai politik pada masa reformasi adalah Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik. berdasarkan undang-undang tersebut, partai politik diakui sebagai sarana yang sangat penting arti, fungsi, dan perannya. Partai politik merupakan wujud kemerdekaan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pikiran dalam mengembangkan kehidupan demokrasi yang menjunjung tinggi kedaulatan rakyat.²²⁸

Melalui partai politik, rakyat dapat mewujudkan haknya untuk menyatakan pendapat tentang arah kehidupan berbangsa dan bernegara. Keragaman masyarakat Indonesia dengan sendirinya akan melahirkan berbagai macam partai politik,²²⁹ oleh karena itu, ditegaskan bahwa negara tidak membatasi jumlah partai

²²⁸ Lihat konsideran “Menimbang” Huruf c, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999.

²²⁹ Hal itu terkait dengan pengertian partai politik yang ditentukan dalam Pasal 1 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 adalah “setiap organisasi yang dibentuk oleh warga negara Republik

politik.²³⁰ Bahkan, setiap partai politik dapat mempunyai ciri, aspirasi, dan program sendiri yang tidak bertentangan dengan Pancasila.²³¹ Setiap partai politik mempunyai kedudukan, fungsi, hak dan kewajiban yang sama dan sederajat, serta bersifat mandiri.²³²

Materi muatan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 mengatur tentang syarat-syarat pembentuka; tujuan; fungsi, hak dan kewajiban; keanggotaan dan kepengurusan; keuangan; serta pengawasan dan sanksi. Partai politik didirikan sekurang-kurangnya oleh 50 orang warga negara Indonesia yang berusia 21 tahun.²³³ Partai politik yang terbentuk tersebut harus memenuhi syarat : (a) mencantumkan Pancasila sebagai dasar negara Indonesia dalam anggaran dasar partai; (b) asas atau ciri, aspirasi dan program partai politik tidak bertentangan dengan Pancasila; (c) keanggotaan partai politik bersifat terbuka untuk setiap warga negara Indonesia yang telah mempunyai hak pilih; dan (d) partai politik tidak boleh menggunakan nama atau lambang yang sama dengan lambang negara asing, bendera Negara Indonesia Sang Merah Putih, bendera kebangsaan negara asing, gambar perorangan dan nama serta lambang partai lain yang telah ada.²³⁴ Selain itu, pembentukan partai politik tidak boleh membahayakan persatuan dan kesatuan nasional.²³⁵

Pendirian partai politik dilakukan dengan akta notaris dan didaftarkan pada Departemen Hukum dan HAM. Partai politik yang telah didaftarkan, disahkan pendiriannya menjadi badan hukum yang diumumkan dalam Berita Negara

Indonesia secara sukarela atas dasar persamaan kehendak untuk memperjuangkan baik kepentingan anggota maupun bangsa dan negara melalui pemilihan umum”.

²³⁰ Lihat paragraf pertama Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999.

²³¹ Lihat paragraf keempat Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999.

²³² Pasal 1 Ayat (3) dan (4) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999.

²³³ Hal ini sesuai dengan pendapat Kelsen yang menyatakan bahwa beberapa orang dikatakan membentuk suatu organisasi atau korporasi jika tindakan mereka diatur oleh suatu tatanan sistem norma, yaitu Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga partai politik yang menjadi *partial legal order*, Lihat, Kelsen, *op. cit.*, hal.96-100.

²³⁴ Pasal 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999.

²³⁵ Pasal 3 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999.

Republik Indonesia oleh Menteri Hukum dan HAM.²³⁶ Pendaftaran tersebut merupakan syarat formal untuk memperoleh status sebagai badan hukum.²³⁷

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 juga mengatur tujuan partai politik, yang terdiri atas tujuan umum dan tujuan khusus. Tujuan umum partai politik adalah mewujudkan cita-cita nasional Bangsa Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pembukaan UUD 1945 dan mengembangkan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila dengan menjunjung tinggi kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Tujuan khusus partai politik adalah memperjuangkan cita-cita para anggotanya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Tujuan umum dan tujuan khusus wajib dicantumkan dalam anggaran dasar setiap partai politik.²³⁸

Setiap partai politik yang terbentuk dan disahkan sebagai badan hukum memiliki hak untuk ikut serta dalam pemilihan umum sesuai dengan persyaratan dalam undang-undang tentang pemilihan umum, serta berhak memperoleh perlakuan yang sama, sederajat dan adil bagi negara.²³⁹ Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum menentukan bahwa untuk dapat menjadi peserta pemilihan umum, partai politik harus memiliki pengurus di lebih dari ½ jumlah provinsi, memiliki pengurus di lebih dari ½ jumlah kabupaten/kota pada tiap provinsi tersebut, serta mengajukan nama dan tanda gambar partai politik.²⁴⁰ sedangkan partai politik yang dapat mengikuti pemilihan umum selanjutnya adalah partai politik yang memperoleh sedikitnya 2% dari jumlah kursi DPR atau sedikitnya 3% dari jumlah kursi DPRD I atau DPRD II yang tersebar sekurang-kurangnya di ½ jumlah provinsi dan ½ jumlah kabupaten/kota di seluruh Indonesia.²⁴¹

²³⁶ Pasal 4 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999.

²³⁷ Jimly Asshiddiqie, *Kemerdekaan Berserikat*, *op. cit.*, hal. 74-75.

²³⁸ Pasal 5 dan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999.

²³⁹ Pasal 8 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999.

²⁴⁰ Pasal 39 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999.

²⁴¹ Pasal 39 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999.

Disamping menentukan hak partai politik, juga ditentukan kewajiban partai politik yang meliputi: (a) memegang teguh serta mengamalkan Pancasila dan UUD; (b) mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia; (c) memelihara persatuan dan kesatuan bangsa; (d) menyukseskan pembangunan nasional; dan (e) menyukseskan penyelenggaraan pemilihan umum secara demokratis, jujur, dan adil dengan mengadakan pemberian dan pemungutan suara secara langsung, umum, bebas dan rahasia.²⁴²

Anggota partai politik adalah warga negara Indonesia yang telah berusia 17 tahun atau sudah/pernah kawin, dapat membaca dan menulis, dan memenuhi ketentuan yang ditetapkan oleh partai politik.²⁴³ Partai politik dapat membentuk kepengurusan di ibukota negara Republik Indonesia untuk Pengurus Tingkat Pusat, di ibukota provinsi untuk Pengurus Daerah Tingkat I, di ibukota kabupaten/kotamadya untuk Pengurus Daerah Tingkat II, di kecamatan untuk Pengurus Tingkat Kecamatan, dan di desa/kelurahan untuk Pengurus Tingkat Desa/Kelurahan.²⁴⁴

Keuangan partai politik diperoleh dari iuran anggota, sumbangan, dan usaha lain yang sah. Selain itu, partai politik menerima bantuan tahunan dari anggaran negara yang ditetapkan berdasarkan perolehan suara dalam pemilihan umum sebelumnya.²⁴⁵ Partai politik tidak boleh menerima sumbangan dan bantuan dari pihak asing. Partai politik ditentukan sebagai organisasi nirlaba. Oleh karena itu, partai politik dilarang mendirikan badan usaha dan/atau memiliki saham suatu badan usaha.²⁴⁶

Jumlah sumbangan dari satu orang dapat diterima oleh partai politik sebanyak-banyaknya Rp 15.000.000,00 dalam waktu satu tahun. Sedangkan sumbangan dari perusahaan sebanyak-banyaknya Rp 150.000.000,00. Partai

²⁴² Pasal 9 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999.

²⁴³ Pasal 10 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999.

²⁴⁴ Pasal 11 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999.

²⁴⁵ Yang dimaksud dengan anggaran negara adalah anggaran yang diperoleh dari APBN dan APBD yang disesuaikan dengan kondisi keuangan negara. Lihat Penjelasan Pasal 12 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999.

²⁴⁶ Pasal 12 dan Pasal 13 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999.

politik harus membuat daftar penyumbang dan jumlah sumbangannya, serta terbuka untuk diaudit oleh akuntan publik. Daftar tersebut wajib dilaporkan setiap akhir tahun dan setiap 15 hari sebelum serta 30 hari sesudah pemilihan umum kepada Mahkamah Agung.²⁴⁷

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 juga mengatur larangan bagi partai politik. hal-hal yang tidak boleh dilakukan oleh partai politik meliputi beberapa hal, sebagaimana diatur dalam Pasal 16 sebagai berikut:

- (a) Menganut, mengembangkan, menyebarkan ajaran atau paham Komunisme/Marxisme-Leninisme dan ajaran lain yang bertentangan dengan Pancasila;
- (b) Menerima sumbangan dan/atau bantuan dalam bentuk apapun dari pihak asing, baik langsung maupun tidak langsung;
- (c) Memberi sumbangan dan/atau bantuan dalam bentuk apapun kepada pihak asing, baik langsung maupun tidak langsung, yang dapat merugikan kepentingan bangsa dan negara; dan
- (d) Melakukan kegiatan yang bertentangan dengan kebijakan Pemerintah Republik Indonesia dalam memelihara persahabatan dengan negara lain.

Berdasarkan ketentuan tersebut, larangan terhadap partai politik meliputi asas atau ideologi, kegiatan, dan pendanaan. Terkait dengan asas atau ideologi yang dilarang adalah asas atau ideologi Komunisme/Marxisme-Leninisme dan ajaran lain yang bertentangan dengan Pancasila, serta kegiatan yang bertentangan dengan kebijakan pemerintah, khusus kebijakan untuk memelihara persahabatan dengan negara lain. Dengan demikian, kegiatan yang bertentangan dengan kebijakan pemerintah diluar yang terkait dengan memelihara persahabatan dengan negara lain tidak dilarang. Larangan terkait dengan pendanaan adalah larangan menerima sumbangan atau dana kepada pihak asing yang dapat memengaruhi kepentingan bangsa dan negara.

Pengawasan atas ketentuan-ketentuan yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 dilakukan oleh Mahkamah Agung. Mahkamah Agung dapat membekukan dan membubarkan suatu partai politik. Selain itu, Mahkamah Agung Republik Indonesia dapat menjatuhkan sanksi administratif

²⁴⁷ Pasal 14 dan Pasal 15 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999.

berupa penghentian bantuan dari anggaran negara, serta dapat mencabut hak suatu partai politik untuk ikut pemilihan umum.²⁴⁸

b. Perubahan UUD 1945 : Konstitusionalisasi Partai Politik

Pada waktu proses perubahan UUD 1945, juga dibahas ketentuan-ketentuan yang terkait dengan partai politik. Pembahasan ketentuan yang menyangkut partai politik antara lain terjadi dalam pembahasan ketentuan tentang tata cara pemilihan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden. Pada saat itu, masih terdapat dua alternatif, yaitu pemilihan dilakukan oleh MPR, dan pemilihan secara langsung oleh rakyat dimana pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik.²⁴⁹ Namun, perubahan itu baru dapat disetujui dalam perubahan ketiga pada 2001 menjadi Pasal 6A Ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi “Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum”.

Pembahasan lain terkait dengan keberadaan partai politik adalah pada saat pembahasan ketentuan tentang pemilihan umum. Dalam rapat lobi dan tim perumus Panitia Ad Hoc I BP MPR 6 Juni 2000, sempat mengemuka perlunya memasukkan partai politik dalam konstitusi. Masalahnya adalah apakah menjadi *heading* tersendiri atau *subheading* dari ketentuan tentang pemilihan umum.²⁵⁰ Hal itu terkait dengan materi yang akan diatur dalam bab tentang pemilihan umum.

Adanya pendapat yang menghendaki pengaturan partai politik tersebut sesuai dengan pendapat Kelsen yang menyatakan bahwa konstitusi dapat mengatur pembentukan dan aktivitas partai politik.²⁵¹ Namun, dalam rapat

²⁴⁸ Pasal 17 dan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999.

²⁴⁹ Lihat Risalah Rapat Tim Perumus Panitia Ad Hoc I BP MPR tanggal 26 Mei 2000, hal. 1-17; Risalah Rapat Sinkronisasi Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR tanggal 9 Oktober 2000, hal. 6 dan 11; dan Risalah Rapat Lobi Sinkronisasi Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR, tanggal 12 September 2001.

²⁵⁰ Lihat pernyataan Pimpinan Rapat, Jacob Tobing, dalam Risalah Rapat Lobi dan Tim Perumus Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR, tanggal 06 Juni 2000, hal. 3-6.

²⁵¹ Kelsen, *op. cit.*, hal. 295.

tersebut tercapai kesepakatan bahwa partai politik terkait dengan ketentuan dalam bab pemilihan umum adalah sebatas partai politik sebagai peserta pemilihan umum. Masalah partai politiknya sendiri tidak diatur secara khusus. Sedangkan eksistensi partai politik secara umum, rujukannya adalah pada ketentuan yang mengatur tentang kebebasan berserikat pada bagian hak asasi manusia.²⁵²

Pembahasan tersebut menghasilkan ketentuan Pasal 22E Ayat (3) UUD 1945 sebagai bagian dari perubahan ketiga, yang berbunyi “Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partaipolitik”. Sedangkan ketentuan tentang eksistensi dan tanggung jawab partai politik tidak diatur secara khusus dalam ketentuan pasal tersendiri. Menurut mantan anggota PAH I BP MPR yang terlibat dalam perumusan perubahan UUD 1945, Hamdan Zoelva, usulan adanya ketentuan khusus mengenai partai politik tersebut tidak ada kelanjutannya karena usulan itu tidak termasuk dalam rumusan rancangan yang telah disetujui. Selain itu, pada saat usulan itu disampaikan tidak ada anggota yang memiliki rumusan pasal yang mengatur partai politik tersebut.²⁵³

Pembicaraan lain terkait dengan partai politik adalah pada saat pembahasan mengenai Mahkamah Konstitusi. Salah satu wewenang Mahkamah Konstitusi yang dikemukakan adalah memutus pembubaran partai politik.²⁵⁴ wewenang tersebut diusulkan oleh Tim Ahli Panitia Ad Hoc I BP MPR pada Rapat Pleno Ke-19 Panitia Ad Hoc BP MPR pada 29 Mei 2001.²⁵⁵ Hal itu selanjutnya selalu menjadi bagian pembicaraan dalam pembahasan tentang Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman.²⁵⁶ Pembahasan tersebut

²⁵² Risalah Rapat Lobi dan Tim Perumus Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR, *op. cit.*, hal. 12-14.

²⁵³ Hamdan Zoelva juga menambahkan bahwa mekanisme pembahasan pada saat itu adalah terhadap rancangan yang telah disepakati. jika ada usulan baru, harus disetujui semua anggota terlebih dahulu untuk dapat dibahas, demikian Hamdan Zoelva menjawab pertanyaan penulis pada suatu forum di Apartemen Allson Jakarta, 26 Oktober 2007.

²⁵⁴ Lihat pendapat anggota I Dewa Gede Palguna pada rapat lobi Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR. Risalah Rapat Lobi Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR, tanggal 8 Juni 2000, hal.40. Lihat pula pernyataan pimpinan rapat, Jacob Tobing pada Rapat Sinkronisasi Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR tanggal 13 Juli 2000.

²⁵⁵ Risalah Rapat Pleno Ke-19 Panitia Ad Hoc I badan Pekerja MPR, tanggal 29 Mei 2001.

²⁵⁶ Lihat Risalah Rapat Pleno Ke-20 Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR, tanggal 5 Juli 2001; Risalah Rapat Pleno Ke-35 Panitia Ad Hoc Badan Pekerja MPR tanggal 25 September

menghasilkan ketentuan Pasal 24C Ayat (1) UUD 1945 yang menentukan bahwa salah satu wewenang Mahkamah Konstitusi adalah memutus pembubaran partai politik.

c. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002

Untuk melaksanakan pemilihan umum 2004 dan menyesuaikan ketentuan tentang partai politik dengan hasil perubahan UUD 1945, dibuatlah Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik. secara umum, materi muatan undang-undang itu dapat dilihat sebagai penyempurnaan dari undang-undang sebelumnya. Selain aturan-aturan yang sebelumnya sudah terdapat dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999, terdapat ketentuan bab baru, yaitu peradilan perkara partai politik, larangan, serta pembubaran dan penggabungan.

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 kembali menegaskan bahwa kemerdekaan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat adalah bagian dari hak asasi manusia sebagaimana diakui dan dijamin dalam UUD 1945. Usaha untuk memperkuat kemerdekaan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat dipandang merupakan bagian dari upaya untuk mewujudkan kehidupan kebangsaan yang kuat dalam Negara Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat, demokratis, dan berdasarkan hukum. Partai politik diakui sebagai salah satu wujud partisipasi masyarakat yang penting dalam mengembangkan kehidupan demokrasi yang menjunjung tinggi kebebasan, kesetaraan, kebersamaan dan kejujuran.²⁵⁷

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 secara tegas telah menunjukkan arah kebijakan menuju sistem multipartai sederhana. Hal itu tertuang dalam penjelasan umum yang menyatakan bahwa untuk mewujudkan tujuan kemasyarakatan dan kenegaraan yang berwawasan kebangsaan, diperlukan adanya kehidupan dan

2001; Risalah Rapat Pleno Ke-36 Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR tanggal 26 September 2001; Risalah Rapat Lobi Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR tanggal 27 September 2001; Risalah Rapat Lobi Perumusan Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR tanggal 27 September 2001; Risalah Rapat Pleno Ke-38 Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR tanggal 10 Oktober 2001; Risalah Rapat Tim Perumus Komis A Masa Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2001 tanggal 6 November 2001; dan Risalah Rapat Komisi A Ke-3 Masa Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2001 tanggal 6 November 2001.

²⁵⁷ Konsideran “Menimbang” Huruf (a), (b), dan (d) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002.

sistem kepartaian yang sehat dan dewasa, yaitu sistem multipartai sederhana. Upaya membentuk sistem multipartai sederhana dilakukan dengan menetapkan persyaratan kualitatif dan kuantitatif dalam pembentukan partai politik.²⁵⁸

Pengaturan persyaratan pembentukan partai politik hampir sama dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 2 tahun 1999. Namun, dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 syarat jumlah kepengurusan yang semula “syarat mengikuti pemilihan umum” berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 berubah menjadi “sah satu syarat pendaftaran partai politik pada Departemen Hukum dan HAM.” Partai politik harus mempunyai kepengurusan sekurang-kurangnya 50% dari jumlah provinsi, 50% dari jumlah kabupaten/kota pada setiap provinsi bersangkutan, dan 25% dari jumlah kecamatan pada setiap kabupaten/kota yang bersangkutan.²⁵⁹ Partai politik juga harus mendaftar kembali jika terjadi perubahan anggaran dasar dan anggaran rumah tangga, nama, lambang, dan tanda gambar partai politik.²⁶⁰

Undang-Undang Nomor 31 tahun 2002 mencantumkan kembali tujuan partai politik yang meliputi tujuan umum dan tujuan khusus seperti yang telah ada pada Undang-Undang Nomor 2 tahun 1999. selain itu, juga ditambahkan satu lagi tujuan umum, yaitu mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia.²⁶¹ Namun demikian, tidak ditentukan bahwa tujuan tersebut harus ada dalam AD/ART partai seperti yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 tahun 1999. Hanya ditentukan bahwa tujuan tersebut diwujudkan secara konstitusional.²⁶²

Hak partai politik yang pada awalnya dalam Undang-Undang Nomor 2 tahun 1999 hanya meliputi hak mengikuti pemilihan umum dan memperoleh perlakuan yang sama dan sederajat, dalam Undang-Undang Nomor 31 tahun 2002 disebutkan secara lebih terperinci baik terkait dengan eksistensinya sebagai organisasi maupun keikutsertaannya dalam pemilihan umum. Hak-hak partai

²⁵⁸ Penjelasan Umum Undang-undang Nomor 31 Tahun 2002.

²⁵⁹ Pasal 2 Ayat (3) Huruf b Undang-Undang Nomor 31 tahun 2002.

²⁶⁰ Pasal 4 Undang-Undang Nomor 31 tahun 2002.

²⁶¹ Pasal 6 Ayat (1) Huruf c Undang-Undang Nomor 31 tahun 2002.

²⁶² Pasal 6 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 31 tahun 2002.

politik tersebut meliputi: (a) memperoleh perlakuan yang sama, sederajat, dan adil dari negara; (b) mengatur dan mengurus rumah tangga organisasi secara mandiri; (c) memperoleh hak cipta atas nama, lambang, dan tanda gambar partainya dari Departemen Hukum dan HAM sesuai dengan peraturan perundang-undangan; (d) ikut serta dalam pemilihan umum sesuai dengan ketentuan undang-undang tentang Pemilihan Umum; (e) mengajukan calon untuk mengisi keanggotaan di lembaga perwakilan rakyat; (f) mengusulkan penggantian antarwaktu anggotanya di lembaga perwakilan rakyat sesuai dengan peraturan perundang-undangan; (g) mengusulkan pemberhentian anggotanya di lembaga perwakilan rakyat sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan (h) mengusulkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden sesuai dengan peraturan perundang-undangan.²⁶³

Salah satu bab baru dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 adalah bab tentang Peradilan Perkara Partai Politik. Perkara partai politik, selain pembubaran partai politik, diajukan kepada Pengadilan Negeri yang putusannya merupakan putusan pertama dan terakhir dan hanya dapat diajukan kasasi ke Mahkamah Agung. Perkara tersebut diselesaikan oleh pengadilan negeri paling lama 60 hari dan oleh Mahkamah Agung paling lama 30 hari.²⁶⁴ Adanya batas waktu penyelesaian tersebut dengan tujuan tidak mengganggu konsolidasi partai yang juga dapat mengganggu situasi politik dan pelaksanaan pemilihan umum.²⁶⁵

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 mengatur secara khusus masalah pembubaran dan penggabungan partai politik. Suatu partai politik bubar apabila membubarkan diri atas keputusan sendiri, menggabungkan diri dengan partai politik lain, atau dibubarkan oleh Mahkamah Konstitusi. Pembubaran dan penggabungan partai politik diumumkan dalam Berita Negara oleh Departemen Hukum dan HAM.²⁶⁶

²⁶³ Pasal 8 Undang-Undang Nomor 31 tahun 2002.

²⁶⁴ Pasal 16 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002

²⁶⁵ A.A. Oka Mahendra dan Soekedy, *op. cit*, hal. 117-118.

²⁶⁶ Pasal 20 dan Pasal 22 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002

Wewenang pengawasan partai politik yang semula berada di tangan Mahkamah Agung, dialihkan ketiga instansi, yaitu Departemen Hukum dan HAM, Departemen Dalam Negeri, dan Komisi Pemilihan Umum dengan pembagian lingkup pengawasan masing-masing. Hal itu terjadi karena dalam penyusunan undang-undang tersebut, Mahkamah Agung menyatakan kewenangan pengawasan tersebut kurang sesuai dengan identitasnya sebagai lembaga peradilan. Mahkamah Agung juga memiliki tunggakan perkara kasasi yang amat banyak.²⁶⁷ Selain itu, terkait dengan pembubaran partai politik, pada saat itu telah terdapat ketentuan Pasal 24C Ayat (1) UUD 1945 yang memberikan wewenang memutus pembubaran partai politik kepada Mahkamah Konstitusi.

d. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik

Beberapa materi muatan baru yang ada dalam Undang-undang Nomor 2 tahun 2008 jika dibandingkan dengan Undang-Undang Nomor 31 tahun 2002 adalah adanya ketentuan tentang Pengambilan Keputusan, Rekrutmen Politik, Peraturan dan Keputusan Partai Politik, dan Pendidikan Politik. Selain adanya ketentuan dalam bab-bab baru tersebut, juga terdapat perubahan ketentuan-ketentuan tertentu jika dibandingkan dengan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002.

Perubahan tersebut di antaranya adalah mengenai pembentukan partai politik. di samping harus didirikan oleh sedikitnya 50 orang, juga terdapat ketentuan menyertakan 30% keterwakilan perempuan.²⁶⁸ Persyaratan yang diperlukan untuk pendaftaran sebagai badan hukum di Departemen Hukum dan HAM terkait dengan jumlah kepengurusan juga semakin berat. Partai politik harus memiliki kepengurusan paling sedikit 60% dari jumlah provinsi, 50% dari jumlah

²⁶⁷ A.A. Oka Mahendra dan Soekedy, *op. cit.*, hal. 112-113.

²⁶⁸ Pasal 2 Ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik. bandingkan dengan persyaratan pendirian partai politik di Eritrea yang mensyaratkan komposisi pendiri harus terdapat 1/3-nya yang beragama berbeda (Islam atau Kristen) untuk menjamin keragaman masyarakat. Lihat Article 6 Act on the Formation of Political Parties and Organization, Eritrea.

kabupaten/kota pada setiap provinsi yang bersangkutan, dan 25% dari jumlah kecamatan pada setiap kabupaten/kota pada daerah yang bersangkutan.²⁶⁹

Bab baru lainnya dalam Undang-undang Nomor 2 tahun 2008 adalah Bab Rekrutmen Politik, Bab Pendidikan Politik, serta Bab Peraturan dan Keputusan Partai Politik.

e. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

Beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik diubah dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011. Perubahan tersebut diantaranya adalah mengenai pembentukan partai politik, perubahan anggaran dasar dan anggaran rumah tangga partai politik, penyelesaian perselisihan partai politiki, keuangan dan ketentuan peralihan.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 di dalamnya mengatur mengenai partai politik didirikan dan dibentuk oleh paling sedikit 50 (lima puluh) orang, kemudian dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 diubah menjadi partai politik didirikan dan dibentuk oleh paling sedikit 30 (tiga puluh) orang.²⁷⁰ Juga terdapat perubahan mengenai ketentuan menyertakan paling rendah 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan.²⁷¹

Persyaratan yang diperlukan untuk pendaftaran sebagai badan hukum didaftarkan ke Kementerian yang membidangi urusan hukum dan hak asasi manusia terkait jumlah kepengurusan juga semakin berat. Kepengurusan pada setiap provinsi dan paling sedikit 75% (tujuh puluh lima perseratus) dari jumlah kabupaten/kota pada provinsi yang bersangkutan dan paling sedikit 50% (lima puluh perseratus) dari jumlah kecamatan pada kabupaten/kota yang bersangkutan.²⁷²

²⁶⁹ Pasal 3 Ayat (2) Huruf d, Undang-Undang Nomor 2 tahun 2008 tentang Partai Politik.

²⁷⁰ Pasal 2 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

²⁷¹ Pasal 2 Ayat (5) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

²⁷² Pasal 3 Ayat (2) Huruf c Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011.

Perubahan selanjutnya adalah ketentuan tentang perubahan anggaran dasar dan anggaran rumah tangga partai politik, di mana dalam Undang-Undang Nomor 2 tahun 2011 ini mengenai ketentuan AD dan ART dapat diubah sesuai dengan dinamika dan kebutuhan Partai Politik. Perubahan AD dan ART sebagaimana dimaksud dilakukan berdasarkan hasil forum tertinggi pengambilan keputusan Partai Politik dan harus didaftarkan ke Kementerian paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak terjadinya perubahan tersebut.²⁷³



²⁷³ Pasal 5 Ayat (1), (2), dan (3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011.

BAB III

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA

3.1. KONSTRUKSI LEMBAGA PERWAKILAN DI DALAM SISTEM PEMERINTAHAN

Aristoteles, pujangga besar Yunani jauh sebelum masehi sudah memberikan penggarisan yang akan abadi sepanjang masa, bahwa manusia itu adalah makhluk sosial (*zoon politicon*). Di dalam kerangka hidup berkelompok inilah, yang kemudian ketika memenuhi syarat-syarat tertentu yang sifatnya formalistis, berkelompok dalam satu komunitas bernama bangsa. Bangsa yang mendiami wilayah tertentu dan bernaung di bawah organisasi modern bernama negara.²⁷⁴ Bangsa dalam hal ini lebih dimaknai sebagai sekelompok manusia yang mempunyai kedaulatan dengan segala aspeknya.

Pada prinsipnya seluruh mekanisme kelompok yang kemudian disebut sebagai negara memberikan hak-hak dan juga sejumlah kewajiban yang sama kepada seluruh warga negara yang berdiam di dalamnya. Oleh karena, anggota kelompok yang bergabung di dalam negara tersebut masing-masing mempunyai tujuan maka adalah hal yang wajar, jika di dalam mencapai tujuannya ini memunculkan berbagai benturan yang kompleks. Hal itu disebabkan kepentingan anggota yang satu dengan yang lainnya yang tidak sama.

Bagaimanapun benturan yang berwujud friksi bahkan konflik sebagai refleksi dari terjadinya interaksi itu harus diatasi. Pada tatanan sederhana, negara sebagai satu organisasi yang diwujudkan dalam kinerja organ-organ negara mempunyai kewajiban untuk itu. Keberadaan organ atau lembaga negara adalah dalam rangka mengatasi berbagai friksi dan konflik yang muncul ditengah rakyatnya, untuk mencapai tujuan bersama yaitu ketentraman, kedamaian dan kesejahteraan yang menjadi dambaan seluruh rakyat.

²⁷⁴ Secara sederhana Bangsa diartikan sebagai suatu kesatuan dari orang yang sama atau bersamaan asal keturunan, bahasa, adat dan sejarahnya. Lihat; WJS Poerwadarminta. 1976. *Kamus Umum Bahasa Indonesia*. Jakarta: PN. Balai Pustaka. Hal. 86. Negara., menurut pengertian umum dalam kamus ini adalah persekutuan bangsa dalam suatu daerah tertentu batas-batasnya, yang diperintah dan diurus oleh Badan Pemerintahan yang teratur (Hal. 673).

Guna keperluan tersebut, dalam tataran sederhana diperlukan kepemimpinan dari sekelompok kecil manusia atau warga negara ke seluruh warga negara tersebut, guna bertindak untuk dan atas nama seluruh rakyat. Bertindak dan berkedudukan sebagai wakil dari seluruh warga negara. Secara formal merupakan representasi yang menjadi wakil seluruh rakyat, dalam rangka memenuhi kepentingan warga yang diwakili, demi mencapai tujuan yaitu mewujudkan ketentraman bersama dan kualitas kehidupan yang lebih baik.

Wakil yang bertindak untuk dan atas nama seluruh warga negara tersebut normatifnya mempunyai fungsi serta tanggung jawab yang pada prinsipnya mewakili seluruh kepentingan daripada warga negara yang diwakilinya. Hubungan antara yang diwakili dengan wakil tentu dimaknai sebagai hubungan diantara dua pihak, ialah antara wakil dengan terwakil. Wakil memegang mandat yang substansinya berperan atau memegang kewenangan untuk melakukan berbagai tindakan yang berkenaan dengan kesepakatan yang dibuatnya dengan yang diwakili atau terwakil. Hubungan tersebut harus senantiasa dalam bingkai kebersamaan. Artinya, yang dilakukan oleh wakil senantiasa mencerminkan kehendak atau aspirasi terwakil.²⁷⁵

Adalah merupakan hal yang wajar, jika seluruh warga negara yang nantinya akan diwakili itu mempunyai hak untuk duduk di dalam lembaga perwakilan. Jika memang memenuhi syarat yang telah disepakati berhak mewakili anggota-anggota yang lain. Namun hal yang realistis pula jika kemudian yang mempunyai kesempatan untuk duduk sebagai wakil itu adalah orang-orang pilihan, yang telah memenuhi syarat sebagaimana disepakati. Wakil itu adalah orang-orang yang paham atau menguasai masalah berkenaan dengan seluk beluk perwakilan. Wakil dianggap sebagai orang yang mampu bertindak mewakili anggota masyarakat yang diwakili dengan kompleksitas permasalahannya.

Demikianlah secara konseptual lembaga perwakilan ini di dalam perkembangan ketatanegaraan di dunia dianggap sebagai suatu struktur yang tak dapat ditinggalkan lagi, serta merupakan kebutuhan yang sifatnya esensial di dalam negara. Dari perjalanan sejarah bangsa-bangsa di dunia dewasa ini telah

²⁷⁵ Arbi Sanit. 1985. *Perwakilan Politik di Indonesia*, Jakarta: Rajawali. Hal. 1.

meletakkan organisasi ketatanegaraan di dalam praktiknya dengan meletakkan lembaga perwakilan sebagai suatu lembaga yang sangat penting. Bahkan, dapat dinyatakan bahwa tidak ada suatu Negara pun di dunia pada abad sekarang ini yang tidak mempunyai lembaga perwakilan. Sebuah lembaga yang menjadi representasi rakyat dan berfungsi sebagai penyalur kehendak rakyat.

Pada dimensi lain, lembaga perwakilan rakyat pada hakikatnya adalah lembaga politik, tepatnya adalah lembaga yang menjadi representasi kehidupan partai politik. Ibarat aliran air yang mengalir, partai politik berada di hulunya, lembaga perwakilan sebagai aliran berikutnya. Oleh karena itu, sebagai konsekuensinya pula bahwa pembahasan mengenai DPR juga tidak dapat dilepaskan keterkaitannya dengan pembahasan tentang kehidupan kepartaian, khususnya di Indonesia yang menjadi hulu dari lembaga DPR. Secara langsung, keberadaan partai politik menjadi bagian penting dari keberadaan DPR sebagai lembaga perwakilan.

Konstruksi sederhana adanya organisasi negara pada prinsipnya adalah untuk mencapai tujuan negara sebagaimana digariskan oleh para *founding fathers* (pembentuk negara). Penggarisan tujuan negara diabadikan dalam konstitusi yang dirancang oleh para pembentuk negara. Untuk mencapai tujuan ini, maka perlu adanya pemerintahan yang merupakan suatu badan, mempunyai legitimasi guna bertindak di dalam rangka mencapai tujuan negara. Tujuan untuk mencapainya dilaksanakan oleh pemerintah, harus sesuai dengan kehendak rakyat yang pada prinsipnya adalah sebagai pemilik negara. Tujuan negara itu sesuatu yang maya atau semu, artinya tidak ada ukuran konkret kapan tujuan negara bisa dicapai. Normatifnya, tujuan negara tidak bisa dicapai, karena ibarat sebuah perjalanan begitu sampai tujuan maka negara akan bubar.

Mencapai tujuan negara ini, agar lebih terarah serta sesuai dengan apa yang dimaksudkan oleh pembentuk negara perlu pengelolaan manajemen negara yang baik. Konkretnya, organisasi pemerintahan disusun sedemikian rupa, sehingga secara praktis dapat lebih mudah mencapai tujuan tersebut. Susunan ini, tentunya merupakan suatu sistem, masing-masing bagian yang berada di dalam sistem ini mempunyai fungsi masing-masing pula. Saling mempunyai keterkaitan satu sama

lain dan ketergantungan, sehingga tanpa adanya satu bagian, mekanisme keseluruhan pemerintahan menjadi tidak berfungsi sebagaimana mestinya.

Secara keseluruhan, pemerintahan yang tidak tersistem akan terganggu. Tidak akan dapat berkinerja dengan baik, dan akan memunculkan serangkaian masalah yang justru menghambat keberadaan Negara, bahkan lebih jauh tujuan negara yang diidealkan oleh para pembentuk negara tidak akan dapat dicapai. Justru yang akan muncul adalah kekacauan yang akan menjadi kebalikan dari tujuan dibentuknya negara.

Adapun yang dimaksudkan dengan sistem pemerintahan, adalah merupakan suatu kebulatan yang terdiri dari komponen-komponen tertentu, baik berupa lembaga maupun perangkat peraturan yang menjadi dasar kinerja. Masing-masing lembaga dan aturan tersebut mempunyai fungsinya sendiri-sendiri. Kesemuanya ini adalah di dalam rangka mencapai tujuan pemerintahan negara yang lazimnya dirumuskan di dalam Undang-Undang Dasar atau dokumen-dokumen lainnya yang bersifat mendasar.

Untuk ini pemerintah adalah satu-satunya lembaga yang mempunyai legitimasi di dalam mencapai tujuan tersebut. Praktiknya, organisasi bernama pemerintah tersebut secara kelembagaan akan terdiri dari bagian-bagian tertentu, pada umumnya dibagi pada tiga pilar kekuasaan, yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif. Lembaga-lembaga ini adalah merupakan komponen pemerintahan yang dirancang untuk mencapai tujuan negara.

Berdasarkan uraian di atas, maka pada prinsipnya keberadaan negara itu adalah untuk menciptakan kesejahteraan rakyatnya, melalui pemerintahan yang diciptakan guna mencapai tujuan negara. Sistem pemerintahannya terdiri dari komponen-komponen, saling mengisi serta mempunyai ketergantungan serta keterkaitan antara yang satu dengan yang lainnya. Tentang jenis dan jumlahnya, masing-masing negara tidak akan sama meskipun secara garis besarnya terdiri dari tiga pilar kekuasaan yaitu legislatif, eksekutif dan yudikatif.

3.2. SEJARAH DEWAN PERWAKILAN RAKYAT INDONESIA

Sejarah parlemen di Indonesia bermula dari dewan rakyat (*volksraad*) yang dibuat oleh Pemerintah Kolonial Belanda. Sejak saat itu, parlemen mulai dikenal dalam kehidupan bernegara yang juga dilanjutkan dengan *Tjuo Sangi-in* sebagai badan perwakilan yang dibentuk oleh Pemerintahan Jepang. Setelah merdeka, Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) mengambil peran sebagai lembaga parlemen yang kemudian bermutasi menjadi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang dikenal hari ini. Bagian ini sekilas menjelaskan sejarah parlemen di Indonesia yang dilakukan dengan fokus untuk memahami struktur, fungsi dan pengisiannya.

3.2.1. *Volksraad* (1918-1942)

Pada masa penjajahan Belanda, terdapat lembaga semacam parlemen bentukan Pemerintah Kolonial Belanda yang dinamakan *Volksraad*. Dibentuknya lembaga ini sebagai dampak dari gerakan nasional serta perubahan yang mendasar di seluruh dunia dengan selesainya perang dunia I (1914-1918). Landasan hukum pembentukan *Volksraad* muncul berdasarkan Pasal 53 sampai dengan Pasal 80 Bagian Kedua *Indische Staatsregeling, wet op de Staatsinrichting van Nederlandsh-Indie (Indische Staatsrgeling)* yang ditetapkan pada tanggal 16 Desember 1916, serta diumumkan dalam *Staatsblad Hindia* Nomor 114 Tahun 1916 dan berlaku pada tanggal 1 Agustus 1917 memuat hal-hal yang berkenaan dengan kekuasaan legislatif, yaitu *Volksraad* (Dewan Rakyat).²⁷⁶ Berdasarkan konstitusi *Indische Staatsrgeling* buatan Belanda itulah, pada tanggal 18 Mei 1918 Gubernur Jenderal Graaf van Limburg Stirum atas nama pemerintah penjajah Belanda membentuk dan melantik *Volksraad*.²⁷⁷

Kaum Nasionalis moderat antara lain Hohammad Husni Thamrin, dll. menggunakan *Volksraad* sebagai jalan untuk mencapai cita-cita Indonesia Merdeka melalui jalan Parlemen. *Volksraad* sebagai sebuah lembaga di situasi Indonesia sebagai wilayah jajahan pada saat itu memang hanya merupakan basa basi politik pemerintahan kolonial. Lewat pemilihan yang bertingkat-tingkat dan

²⁷⁶ Markus Gunawan, *Buku Pintar Calon Anggota & Anggota Legislatif (DPR, DPRD, & DPD)*, Hal. 68.

²⁷⁷ *Ibid.*

berbelit. Karena merupakan lembaga bentukan pemerintah kolonial, *Volksraad* tidak begitu menarik banyak simpati kelompok gerakan pada saat itu.

Pemilihan orang untuk mengisi jabatan *Volksraad* diawali dengan pembentukan berbagai “Dewan Kabupaten” dan “Haminte Kota”, dimana setiap 500 orang Indonesia berhak memilih “Wali Pemilih” (Keesman). Kemudian “wali pemilih” inilah yang berhak memilih sebagian anggota “Dewan Kabupaten”. Kemudian setiap propinsi mempunyai “Dewan Propinsi”, yang sebagian anggotanya dipilih oleh “Dewan Kabupaten” dan “Haminte Kota” di wilayah propinsi tersebut. Sebagian besar anggota “Dewan Propinsi” yang umumnya dari bangsa Belanda, diangkat oleh Gubernur Jenderal.

Susunan dan komposisi *Volksraad* yang pertama (1918) beranggotakan 39 orang (termasuk ketua), dengan perimbangan berikut:²⁷⁸

- a. Dari jumlah 39 anggota *Volksraad*, orang Indonesia Asli melalui “Wali Pemilih” dari “Dewan Propinsi” berjumlah 15 anggota (10 orang dipilih oleh “Wali Pemilih” dan 5 orang diangkat oleh Gubernur Jenderal)
- b. Jumlah terbesar, atau 23 orang, anggota *Volksraad* mewakili golongan Eropa dan golongan Timur Asing, melalui pemilihan dan pengangkatan oleh Gubernur Jenderal (9 orang dipilih dan 14 orang diangkat)
- c. Adapun orang yang menjabat sebagai ketua *Volksraad* bukan dipilih oleh dari dan dari anggota *Volksraad* sendiri, melainkan diangkat oleh mahkota Nederland.

Gerakan untuk menjadikan *Volksraad* sebagai jalan untuk menuju Indonesia Merdeka sudah dimulai pada masa itu. Misalkan Usul-usul anggota seperti Petisi Sutardjo tahun 1935 yang berisi "permohonan kepada Pemerintah Belanda agar diadakan pembicaraan bersama antara Indonesia dan Belanda dalam suatu perundingan mengenai nasib Indonesia di masa yang akan datang", atau Gerakan Indonesia Berparlemen dari Gabungan Politik Indonesia yang berisi keinginan adanya parlemen yang sesungguhnya sebagai suatu tahap untuk menuju Indonesia Merdeka. Semua gagasan untuk mendorong kemerdekaan Indonesia melalui *Volksraad* ditolak oleh Pemerintah Kolonial Belanda.²⁷⁹

²⁷⁸ *Ibid.*

²⁷⁹ *Ibid.* Hal. 69.

Meskipun pada dasarnya *Volksraad* dibentuk sebagai lembaga perwakilan rakyat, dalam praktiknya, *Volksraad* lebih mengutamakan memberi nasihat kepada Gubernur Jenderal daripada “menyuarakan” kehendak masyarakat. Oleh sebab itu, *Volksraad* tidak memberikan banyak manfaat bagi rakyat Hindia Belanda pada masa itu. *Volksraad* juga tidak mempunyai hak angket dan hak menentukan anggaran belanja negara sehingga tidak mempunyai kekuasaan seperti Dewan Perwakilan Rakyat atau Parlemen pada umumnya.

Seiring dengan perkembangan politik kolonial, terjadi berbagai perubahan politik yang berdampak terhadap *Volksraad*. Perubahan yang signifikan terjadi pada saat aturan pokok kolonial Belanda di Indonesia, yaitu RR (*Regeling Reglement*, 1854) menjadi IS (*Indische Staatsregeling*). Perubahan ini membawa pengaruh pada komposisi dan tugas-tugas *Volksraad*. Salah satu perubahan tersebut adalah perubahan dalam sistem pemilihan anggota yang terjadi sejak 1931. Sebelumnya, semua anggota *Volksraad* yang dipilih melalui satu badan pemilihan bulat kemudian dipecah menjadi tiga badan pemilihan menurut golongan penduduk yang harus dipilih, serta diadakan sistem pembagian dalam 12 daerah pemilihan bagi pemilihan anggota warga negara (*kawula*) Indonesia Asli.

Table 3.1. Perkembangan Keanggotaan *Volksraad*

1927	1930	1936
Ketua : 1 orang (diangkat oleh Raja) Anggota:55 orang (Anggota <i>Volksraad</i> dari golongan Bumi Putra hanya berjumlah 25 orang)	Ketua : 1 orang (diangkat oleh Raja) Anggota:60 orang (Anggota <i>Volksraad</i> dari golongan Bumi Putra hanya berjumlah 30 orang)	- 8 orang mewakili I.E.V. (<i>Indo Europeesch Verbond</i>); - 5 orang mewakili P.P.B.B; 4 orang mewakili P.E.B. (<i>Politiek Economische Bond</i>); - 4 orang V.C. (<i>Vederlandisch Club</i>) - 3 orang mewakili Parindra - 2 orang mewakili C.S.P (<i>Christelijk Staatkundige Partj</i>) - 2 orang mewakili Chung Hwa Hui (Kelompok Cina) - 2 orang mewakili IKP (<i>Indisch Katholieke Partj</i>) - 4 orang mewakili golongan Pasundan, VAIB (<i>vereeniging Ambtenaren Inl. Bestuur</i>), partai Tionghoa Indonesia - 5 orang mewakili berbagai organisasi yang setiap organisasi mendapat satu kursi yaitu organisasi sebagai berikut: 1 (Persatuan Minahasa); 1 (Persatuan Perhimpunan katoliek di Jawa), 1 (persatuan kaum Kristen), 1 (Perhimpunan Belanda); 1 (Organisasi Wanita I.E.V)

Sumber: Diolah oleh berbagai sumber oleh penulis.

Pada awal Perang Dunia II, anggota-anggota *Volksraad* mengusulkan dibentuknya milisi pribumi untuk membantu pemerintah menghadapi musuh dari luar. Namun usul ini juga ditolak. Pada tanggal 8 Desember 1941, Jepang melancarkan serangan ke Asia.²⁸⁰

Pada tanggal 11 Januari 1942, tentara Jepang pertama kali menginjak bumi Indonesia, yaitu mendarat di Tarakan, Kalimantan Timur. Hindia Belanda tidak mampu melawan dan menyerah kepada Jepang pada tanggal 8 Maret 1942 dan sejak saat itu, Indonesia mulai dijajah oleh Jepang.²⁸¹ Pergantian penjajahan dari Belanda kepada Jepang mengakibatkan keberadaan *Volksraad* secara otomatis tidak diakui lagi dan kemudian dinganti dengan lembaga bentukan Jepang.²⁸²

3.4.2. Zaman Kemerdekaan

Rakyat Indonesia pada awalnya gembira menyambut tentara Dai Nippon (Jepang), yang dianggap sebagai saudara tua yang akan membebaskan Indonesia dari belenggu penjajahan. Kedatangan Jepang disambut meriah dengan pengibaran bendera Merah Putih disamping bendera Jepang, dan dinyanyikan lagu Indonesia Raya.²⁸³ Namun, pemerintah militer Jepang tidak berbeda dengan pemerintahan Hindia Belanda. Kekejaman Jepang tidak hanya terbatas pada siksaan fisik, tetapi juga dengan berbagai larangan, yaitu dalam Undang-Undang Nomor 3 dan Nomor 4 (diumumkan 20 Maret 1942).²⁸⁴

²⁸⁰ *Ibid.*

²⁸¹ Pada 9 Maret 1942 Geneeral Ter Poorten sebagai panglima tertinggi angkatan darat Sekutu di Jawa menyerah tanpa syarat kepada Jepang. A.G. Pringgodigdo, "*Tatanegara di Djawa pada waktu pendudukan di Djepang dari bulan Maret sampai bulan Desember 1942*", ceramah yang diucapkan pada waktu peresmian Tjabang Bagian Hukum di Surabaya dari Fakultas Hukum, Sosial dan Politik Universitas Negeri Gadjah Mada, 19 Juli 1952, hal. 5-6.

²⁸² Markus Gunawan, *Buku Pintar... log.cit.*

²⁸³ Kedatangan Jepang disambut gembira, selain disebabkan karena propaganda bahwa kedatangan Jepang merupakan pelaksanaan ramalan Joyoboyo, juga karena sikap tentara Jepang yang ramah, dan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 1 (dikeluarkan 7 Maret 1942) yang menyatakan tentara Jepang bertujuan memperbaiki nasib rakyat Indonesia yang sebangsa dan seketurunan dengan bangsa Jepang. Lihat A.G. Pringgodigdo, *Sedjarah Singkat Berdirinja Negara Republik Indonesia*, cet, I, Surabaya: N.V. Pustaka Indonesia, 1958), hal. 8-9.

²⁸⁴ Lihat *Ibid.*, hal. 9-10. Undang-Undang Nomor 3 melarang semua pembicaraan pergerakan dan anjuran atau propaganda perihal peraturan dan susunan negara, sedangkan undang-undang Nomor 4 melarang secara tidak langsung pengibaran bendera Merah Putih (diatur bahwa hanya bendera Jepang yang boleh dipasang pada hari besar).

Pemimpin-pemimpin yang bersedia bekerja sama, berusaha menggunakan gerakan rakyat bentukan Jepang, seperti Tiga A (Nippon Cahaya Asia, Pelindung Asia, dan Pemimpin Asia) atau PUTERA (Pusat Tenaga Rakyat) untuk membangunkan rakyat dan menanamkan cita-cita kemerdekaan di balik punggung pemerintah militer Jepang.²⁸⁵ Di masa pendudukan Jepang, pada tahun 1943, dibentuklah *Tjuo Sangi-in*, sebuah badan perwakilan yang bertugas menjawab pertanyaan Saiko Sikikan (penguasa militer tertinggi) mengenai hal-hal yang menyangkut usaha memenangkan perang Asia Timur Raya. Jelas bahwa *Tjuo Sangi-in* bukan badan perwakilan apalagi parlemen yang mewakili bangsa Indonesia.²⁸⁶

Pada Tanggal 14 Agustus 1945 Jepang dibom atom oleh Sekutu dan Uni Soviat menyatakan perang terhadap Jepang. Dengan demikian, Jepang akan kalah dalam waktu singkat, sehingga proklamasi harus segera dilaksanakan. Pada tanggal 16 Agustus 1945, tokoh-tokoh pemuda bersepakat menjauhkan Soekarno-Hatta ke luar kota (Rengasdengklok, Karawang) dengan tujuan menjauhkan dari pengaruh Jepang yang berkedok menjanjikan kemerdekaan, dan mendesak Soekarno-Hatta agar segera memproklamasikan kemerdekaan Indonesia. Setelah berunding selama satu malam di rumah Laksamana Maeda, pada tanggal 17 Agustus 1945 Soekarno-Hatta atas nama bangsa Indonesia membacakan proklamasi kemerdekaan di halaman rumahnya, Jalan Pegangsaan Timur 56, Jakarta.²⁸⁷

3.4.3. Komite Nasional Indonesia Pusat (1945-1949)

Setelah proklamasi kemerdekaan dibacakan oleh Soekarno-Hatta pada 17 Agustus 1945, sejarah ketatanegaraan Indonesia mulai berkembang. Pertama kali dilakukan adalah dengan mengesahkan konstitusi pada tanggal 18 Agustus 1945 dari naskah yang sudah dipersiapkan oleh Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia

²⁸⁵ Lihat Markus Gunawan, *Buku Pintar...op.cit.* Hal. 70.

²⁸⁶ *Ibid.*

²⁸⁷ *Ibid.*

(PPKI). Maka, mulai saat itu penyelenggara negara didasarkan pada ketentuan-ketentuan menurut Undang-Undang dasar 1945.²⁸⁸

Lembaga-lembaga yang diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar 1945 belum bisa dibentuk sepenuhnya dalam waktu yang singkat. Oleh karena itu, untuk melaksanakan fungsi parlementarian di dalam aturan peralihan UUD 1945 dibentuklah Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP). Komite ini merupakan cikal bakal badan legislatif di Indonesia dan tanggal pembentukan KNIP, yaitu tanggal 29 Agustus 1945 diresmikan sebagai hari jadi DPR. Anggota KNIP tersebut berjumlah 60 orang tetapi sumber yang lain menyatakan terdapat 103 anggota KNIP. Pimpinan KNIP sebagai berikut:²⁸⁹

1. Ketua : Mr. Kasman Singodimedjo
2. Wakil Ketua I : M. Sutardjo Kartohadikusumo
3. Wakil Ketua II : Mr. J. Latuharhary
4. Wakil Ketua III : Adam Malik

KNIP sebagai Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sempat bersidang sebanyak 6 kali, dalam melakukan kerja DPR dibentuk Badan Pekerja Komite Nasional Pusat (BP KNIP).²⁹⁰ Badan Pekerja tersebut berhasil menyetujui 133 rancangan undang-undang disamping pengajuan mosi, resolusi, usul dan lain-lain.

Dalam praktiknya, UUD 1945 berkali-kali disimpangi. Bila tidak hendak disebut sebagai sebuah penyimpangan, maka dapat dikatakan bahwa UUD 1945 diterjemahkan untuk menjawab situasi politik yang membutuhkan tindakan segera. Misalkan dengan Maklumat Wakil Presiden Nomor X yang pada intinya berisi pemberian kewenangan legislatif kepada Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) sebelum MPR dan DPR terbentuk. Maklumat oleh Wakil Presiden dianggap sebagai sesuatu yang janggal ditengah sistem pemerintahan Presidensial. Kemudian Maklumat Pemerintah yang dikeluarkan Presiden Soekarno pada

²⁸⁸ A. B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945 (Memuat Salinan Dokumen Otentik Badan Oentoek Menyelidiki Oesaha2 Persiapan Kemerdekaan)*, hal. 469. Lihat pula Saafroedin Bahar, Ananda B. Kusuma, Nannie Hudawati eds., op.cit. hal. 413.

²⁸⁹ Lihat Markus Gunawan, op.cit. Hal. 71.

²⁹⁰ Menurut A. G. Pringgodigdo, KNPI sebagai pengganti MPR, sedangkan Presiden bersama BP KNIP menjalankan kekuasaan legislatif biasa. Lihat A.G. Pringgodigdo. *Perubahan Kabinet Presidensiil Mendjadi Kabinet Parlemen*. Hal. 35. Lihat pula Bintang R. Saragih, *Lembaga Perwakilan Rakyat dan Pemilihan Umum di Indonesia*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 1987). Hal. 90.

tanggal 14 November 1945 yang menyetujui usulan BP-KNIP agar kabinet bertanggungjawab kepada lembaga perwakilan rakyat. Melalui maklumat itu, kabinet presidensial diganti menjadi kabinet parlementer. Kabinet parlementer pertama di Indonesia adalah Kabinet Syahrir I (14 November 1945 - 12 Maret 1946).

3.4.4. DPR dan Senat Republik Indonesia Serikat (1949-1950)

Sebagai konsekuensi diterimanya hasil KMB, maka diadakan perubahan bentuk negara kesatuan RI menjadi Negara Serikat, sebagaimana dituangkan dalam Konstitusi RIS.²⁹¹ Berdasarkan Konstitusi RIS, badan legislatif RIS dibagi menjadi 2 kamar, yaitu Senat dan Dewan Perwakilan Rakyat.²⁹² Selanjutnya dalam Bab III Konstitusi RIS, diatur bahwa alat-alat perlengkapan Republik Indonesia Serikat terdiri dari :²⁹³

- a. Presiden
- b. Menteri-menteri;
- c. Senat;
- d. Dewan Perwakilan Rakyat;
- e. Mahkamah Agung Indonesia;
- f. Dewan Pengawas Keuangan.

Jumlah anggota DPR terdiri dari 146 orang yang mewakili negara/daerah bagian dengan perincian sebagai berikut:

- a. Republik Indonesia 49 orang
- b. Indonesia Timur 17 orang
- c. Jawa Timur 15 orang

²⁹¹ Konstitusi RIS merupakan konstitusi yang disusun oleh bangsa Indonesia (RI dan *Bijeenkomst voor Federale Overleg*). Lihat United Nations Security Council, Official Records, Lake Success-New York, 1946 Report of Nov. 15, 1948. 3rd year, Supplement for Dec. 1948, pp. I ff. (UN S/1085) sebagaimana dikutip A. Arthur Schiller, *The Formation of Federal Indonesia 1945-1949*, (Bandung: The Hague, 1955), hal.24. Hal tersebut juga dibahas P.J. Drooglever, yang menjelaskan bahwa Konstitusi RIS adalah murni buatan bangsa Indonesia. P.J. Drooglever, "The Genesis of the Indonesian Constitution of 1949", Institute of Netherlands History. P.J. Drooglever adalah doktor lulusan Utrecht yang mengusahakan penerbitan sumber *Officiële Bescheiden Betreffende de Nederlands-Indonesische Betrekkingen 1945-1950* (Dokumen Resmi tentang Hubungan Belanda-Indonesia 1945-1950). Lihat pula A.B. Lopian dan P.J. Drooglever ed., *Menelusuri Jalur Linggarjati*, (Jakarta: Grafitipers, 1992). Hal. 309.

²⁹² Lihat Fatmawati, *Struktur dan Fungsi... op.cit*, hal. 62-63.

²⁹³ Lihat Republik Indonesia Serikat, *Keputusan Presiden tentang Mengumumkan Piagam Penandatanganan Konstitusi Republik Indonesia Serikat dan Konstitusi Republik Indonesia Serikat*, Keppres No. 48, LN No. 3, LN ahun 1950, bab III.

- d. Madura 5 orang
- e. Pasundan 21 orang
- f. Sumatera Utara 4 orang
- g. Sumatera Selatan 4 orang
- h. Jawa Tengah 12 orang
- i. Bangka 2 orang
- j. Belitung 2 orang
- k. Riau 2 orang
- l. Kalimantan Barat 4 orang
- m. Dayak Besar 2 orang
- n. Banjar 3 orang
- o. Kalimantan Tenggara 2 orang
- p. Kalimantan Timur 2 orang

DPR-RIS dan Senat bersama-sama dengan pemerintah melaksanakan pembuatan perundang-undangan. DPR-RIS juga berwenang mengontrol pemerintah, dengan catatan presiden tidak dapat diganggu gugat, tetapi para menteri bertanggung jawab kepada DPR atas seluruh kebijaksanaan pemerintah, baik bersama-sama untuk seluruhnya, maupun masing-masing untuk bagiannya sendiri. DPR-RIS juga memiliki hak bertanya dan menyelidik. Dalam masa kerjanya selama 6 bulan, DPR-RIS berhasil mensahkan 7 buah Undang-undang. Keanggotaan Senat RIS berjumlah 32 orang, yaitu masing-masing 2 anggota dari tiap negara/negara bagian. Secara keseluruhan, cara kerja Senat RIS diatur dalam Tata Tertib Senat RIS.

3.4.5. Dewan Perwakilan Rakyat Sementara (1950-1956)

Pada tanggal 14 Agustus 1945, DPR dan Senat RIS menyetujui Rancangan Undang-Undang Dasar Sementara NKRI (UU No. 7/1850, LN No. 56/1950). Pada tanggal 15 Agustus 1950, DPR dan Senat RIS mengadakan rapat dimana dibacakan piagam pernyataan terbentuknya NKRI yang bertujuan: (1) Pembubaran secara resmi negara RIS yang berbentuk federasi; dan (2)

Pembentukan NKRI yang meliputi seluruh daerah Indonesia dengan UUDS yang mulai berlaku pada tanggal 17 Agustus 1950.

Sesuai isi Pasal 77 UUDS, ditetapkan jumlah anggota DPRS adalah 236 orang, yaitu 148 anggota dari DPR-RIS, 29 anggota dari Senat RIS, 46 anggota dari Badan Pekerja Komite Nasional Pusat, dan 13 anggota dari DPA RI Yogya. Fraksi di DPRS (menurut catatan tahun 1954):

1. Masjumi 43 orang
2. PNI 42 orang
3. PIR-Hazairin 19 orang 22 orang
4. PIR-Wongso 3 orang
5. PKI 17 orang
6. PSI 15 orang
7. PRN 13 orang
8. Persatuan Progresif 10 orang
9. Demokrat 9 orang
10. Partai Katolik 9 orang
11. NU 8 orang
12. Parindra 7 orang
13. Partai Buruh 6 orang
14. Parkindo 5 orang
15. Partai Murba 4 orang
16. PSII 4 orang
17. SKI 4 orang
18. SOBSI 2 orang
19. BTI 1 orang
20. GPI 1 orang
21. Perti 1 orang
22. Tidak berpartai 11 orang
23. 5 orang

Dalam pasal 113-116 UUDS ditetapkan bahwa DPR mempunyai hak menetapkan anggaran negara. Seterusnya dalam pasal 83 ayat 2 UUDS ditetapkan bahwa para menteri bertanggung jawab atas seluruh kebijaksanaan pemerintah, baik bersama-sama untuk seluruhnya maupun masing-masing untuk bagiannya sendiri. Ini berarti bahwa DPR berhak dan berkewajiban senantiasa mengawasi segala perbuatan pemerintah.

Menurut UUDS, DPR dapat menjatuhkan kabinet dan presiden berhak membubarkan DPR. Dalam praktiknya DPR dalam periode ini telah banyak melakukan fungsinya sebagai lembaga parlemen, antara lain: telah menyelesaikan 167 uu dari 237 buah RUU, 11 kali pembicaraan tentang keterangan pemerintah, 82 buah mosi/resolusi, 24 usul interpelasi, hak budget.

3.4.6. Dewan Perwakilan Rakyat Hasil Pemilu (20 Maret 1956-22 Juli 1959)

DPR ini adalah hasil pemilu 1955 yang jumlah anggota yang dipilih sebanyak 272 orang. Pemilu 1955 juga memilih 542 orang anggota konstituante. Tugas dan wewenang DPR hasil pemilu 1955 sama dengan posisi DPRS secara keseluruhan, karena landasan hukum yang berlaku adalah UUDS. Banyaknya jumlah fraksi di DPR serta tidak adanya satu dua partai yang kuat, telah memberi bayangan bahwa pemerintah merupakan hasil koalisi. Dalam masa ini terdapat 3 kabinet yaitu kabinet Burhanuddin Harahap, kabinet Ali Sastroamidjojo, dan kabinet Djuanda.

3.4.7. Dewan Perwakilan Rakyat Hasil Pemilu 1955 berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 (1959-1965)

Jumlah anggota sebanyak 262 orang kembali aktif setelah mengangkat sumpah. Dalam DPR terdapat 19 fraksi, didominasi PNI, Masjumi, NU, dan PKI. Penpres No. 3 tahun 1960, Presiden membubarkan DPR karena DPR hanya menyetujui 36 milyar rupiah APBN dari 44 milyar yang diajukan. Sehubungan dengan hal tersebut, presiden mengeluarkan Penpres No. 4 tahun 1960 yang mengatur Susunan DPR-GR.

DPR-GR beranggotakan 283 orang yang semuanya diangkat oleh Presiden dengan Keppres No. 156 tahun 1960. Adapun salah satu kewajiban pimpinan

DPR-GR adalah memberikan laporan kepada Presiden pada waktu-waktu tertentu, yang mana menyimpang dari pasal 5, 20, 21 UUD 1945. Selama 1960-1965, DPR-GR menghasilkan 117 UU dan 26 usul pernyataan pendapat.

3.4.8. Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong Tanpa Partai Komunis Indonesia (1965-1966)

Setelah peristiwa G.30.S/PKI, DPR-GR membekukan sementara 62 orang anggota DPR-GR eks PKI dan ormas-ormasnya. DPR-GR tanpa PKI dalam masa kerjanya 1 tahun, telah mengalami 4 kali perubahan komposisi pimpinan, yaitu:

- a. Periode 15 November 1965-26 Februari 1966.
- b. Periode 26 Februari 1966-2 Mei 1966.
- c. Periode 2 Mei 1966-16 Mei 1966.
- d. Periode 17 Mei 1966-19 November 1966.

Secara hukum, kedudukan pimpinan DPR-GR masih berstatus sebagai pembantu Presiden sepanjang Peraturan Presiden No. 32 tahun 1964 belum dicabut.

3.4.9. Dewan Perwakilan Rakyat –Gotong Royong dan Masa Transisi dari Orde Lama ke Orde Baru

Dalam rangka menanggapi situasi masa transisi, DPR-GR memutuskan untuk membentuk 2 buah panitia, yaitu: (a) Panitia politik, berfungsi mengikuti perkembangan dalam berbagai masalah bidang politik; dan (b) Panitia ekonomi, keuangan dan pembangunan, bertugas memonitor situasi ekonomi dan keuangan serta membuat konsepsi tentang pokok-pokok pemikiran ke arah pemecahannya.

3.4.10. DPR-GR Masa Orde Baru 1966-1971

Berdasarkan Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966, yang kemudian dikukuhkan dalam UU No. 10/1966, maka DPR-GR Masa Orde Baru memulai kerjanya dengan menyesuaikan diri dari Orde Lama ke Orde Baru. Kedudukan, tugas dan wewenang DPR-GR 1966-1971 yang bertanggung jawab dan berwenang untuk menjalankan tugas-tugas utama sebagai berikut:

1. Bersama-sama dengan pemerintah menetapkan APBN sesuai dengan pasal 23 ayat 1 UUD 1945 beserta penjelasannya.
2. Bersama-sama dengan pemerintah membentuk UU sesuai dengan pasal 5 ayat 1, pasal 20, pasal 21 ayat 1 dan pasal 22 UUD 1945 beserta penjelasannya.
3. Melakukan pengawasan atas tindakan-tindakan pemerintah sesuai dengan UUD 1945 dan penjelasannya, khususnya penjelasan Bab 7.

3.3. DEWAN PERWAKILAN RAKYAT PASCA REFORMASI

Orde Baru berakhir dengan disampaikannya Pernyataan Berhenti oleh Presiden Soeharto pada tanggal 21 Mei 1998 di Istana Negara.²⁹⁴ Pada saat itu juga diadakan pengambilan sumpah B.J. Habibie menjadi Presiden R.I. Presiden Habibie mengemukakan akan mempercepat pemilihan umum dan memangkas masa jabatannya dari tahun 2002 menjadi 1999.²⁹⁵

Proses transisi politik dari masa Orde Baru menuju reformasi juga ditandai dengan pembenahan institusi kelembagaan negara. Selanjutnya pelaksanaan pemilihan umum pada tahun 1999 juga merupakan amanat dari MPR berdasarkan Ketetapan MPR RI Nomor X/MPR/1998 tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan Dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara.²⁹⁶

Perubahan bertahap terhadap UUD 1945 dimulai sejak Oktober 1999, yaitu Perubahan Pertama yang ditetapkan oleh Sidang Umum MPR RI pada tahun 1999, Perubahan Kedua yang ditetapkan oleh Sidang Umum MPR RI pada tahun

²⁹⁴ A. Malik Haramain dan M.F. Nurhuda., *Mengawal Transisi Refleksi Atas Pemantauan Pemilu '99*, (Jakarta: Jaringan Masyarakat Pemantau Pemilu Indonesia Pengurus Besar Pergerakan Mahasiswa Islam Indonesia (JAMPPPI-PB PMII) dengan United Nation Development Programme (UNDP), 2000), hal. 8. Pada tanggal 20 Mei 1998, Pimpinan DPR menyatakan akan mengadakan Sidang Istimewa MPR jika Presiden tidak segera mengundurkan diri.

²⁹⁵ Aisyah Aminy, *Pasang Surut Peran DPR-MPR 1945-2004*. Hal. 334. Keseriusan pemerintahan Habibie untuk mempercepat pemilihan umum diwujudkan dengan disampaikannya kepada DPR, paket RUU bidang politik tanggal 16 September 1998, yang diselesaikan DPR 28 Januari 1999.

²⁹⁶ Republik Indonesia, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Republik Indonesia tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan Dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional Sebagai Haluan Negara, Ketetapan MPR RI Nomor X/MPR/1998, bab IV sub B No. 1. B. "Melaksanakan pemilihan umum yang jujur, adil, bebas, langsung, dan rahasia pada bulan Mei atau selambat-lambatnya bulan Juni 1999..."

2000, Perubahan Ketiga yang ditetapkan oleh Sidang Umum MPR RI pada tahun 2001, dan Perubahan Keempat yang ditetapkan oleh Sidang Umum MPR RI pada tahun 2002.²⁹⁷

DPR juga banyak mengalami perubahan dalam proses reformasi. DPR dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya berhak meminta pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan tentang suatu hal yang perlu ditangani demi kepentingan bangsa dan negara. Setiap pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat wajib memenuhi permintaan DPR tersebut. Setiap pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat yang melanggar ketentuan tersebut dikenakan panggilan paksa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Menyangkut panggilan paksa tidak dipenuhi tanpa alasan yang sah, yang bersangkutan dapat disandera paling lama 15 (lima belas) hari sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pejabat yang disandera habis masa jabatannya atau berhenti dari jabatannya, yang bersangkutan dilepas dari penyanderaan demi hukum.

3.3.1. Kedudukan dan Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat

Pada prinsipnya, fungsi parlemen di zaman modern sekarang ini berkaitan dengan (i) fungsi perwakilan, yaitu pertama-tama untuk mewakili kepentingan rakyat yang berdaulat dengan cara duduk di lembaga perwakilan rakyat; (ii) fungsi permusyawaratan bersama dan deliberasi untuk pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan dan untuk mencapai tujuan bersama dalam masyarakat. Kedua fungsi pokok tersebut dijabarkan dalam tiga kegiatan pokok yang selama ini lebih dikenal dan biasa disebut sebagai fungsi parlemen, yaitu (a) fungsi legislasi, (b) fungsi pengawasan, dan (c) fungsi anggaran.²⁹⁸

Fungsi legislasi biasa dikaitkan dengan pengertian pembentukan undang-undang. Sebenarnya, fungsi legislasi itu berkaitan dengan kegiatan pembentukan

²⁹⁷ Masing diundangkan dalam Lembaran Negara Nomor 11, 12, 13, dan 14 Tahun 2006.

²⁹⁸ Lihat Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 tentang *Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, Pasal 69 Ayat (1) mengenai fungsi DPR.

kebijakan publik yang disepakati bersama oleh para wakil rakyat atas nama seluruh rakyat yang diwakili. Hanya saja, agar kebijakan-kebijakan itu bersifat mengikat, maka dituangkan dalam bentuk hukum tertentu sebagai '*legislative acts*', yaitu dalam bentuk undang-undang, karena itu, fungsi legislasi itu disebut sebagai fungsi pembentukan undang-undang.²⁹⁹ Bahkan karena esensialnya fungsi legislasi ini, lembaga parlemen itu sendiripun dalam bahasa Inggris disebut '*legislature*'.

Untuk melaksanakan kebijakan yang dituangkan dalam bentuk undang-undang yang mengikat itu, diperlukan langkah-langkah lanjutan, yaitu (i) dalam bentuk peraturan pelaksanaan (*executive acts*), dan (ii) dalam bentuk program aksi (*executive actions*). Setiap undang-undang pertama-tama harus dijabarkan dalam bentuk peraturan-peraturan pelaksanaannya, seperti Peraturan Pemerintah (PP), Peraturan Presiden (Perpres), dan peraturan-peraturan lembaga-lembaga pelaksana undang-undang lainnya. Selain itu, semua kebijakan yang tertuang dalam undang-undang itu harus pula tercermin dalam program aksi yang terwujud dalam bentuk dukungan anggaran dalam APBN dan APBD.³⁰⁰

Yang terakhir adalah fungsi pengawasan. Fungsi pengawasan parlemen itu berkaitan dengan (i) pengawasan mengenai sejauhmana pelbagai kebijakan yang tertuang secara mengikat dalam bentuk undang-undang itu dijabarkan sebagaimana mestinya dalam pelbagai peraturan pelaksanaannya, (ii) pengawasan mengenai sejauhmana kebijakan-kebijakan itu tercermin dalam bentuk program yang didukung anggaran dalam APBN dan APBD, (iii) pengawasan mengenai implementasi pelbagai peraturan perundang-undangan itu dalam praktik di lapangan, dan (iv) pengawasan terhadap kualitas pelaksanaan program yang telah ditetapkan dalam APBN dan APBD dalam kenyataan.³⁰¹

DPR terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum. DPR merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara. Dalam menjalankan fungsinya,

²⁹⁹ *Ibid.* Pasal 70 Ayat (1).

³⁰⁰ *Ibid.* Pasal 70 Ayat (2).

³⁰¹ *Ibid.* Pasal 70 Ayat (3).

berdasarkan Pasal 71 Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD mengatur tentang tugas dan wewenang DPR, yaitu:

- a. membentuk undang-undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama;
- b. memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap peraturan pemerintah pengganti undang-undang yang diajukan oleh Presiden untuk menjadi undang-undang;
- c. menerima rancangan undang-undang yang diajukan oleh DPD berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;
- d. membahas rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud dalam huruf c bersama Presiden dan DPD sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden;
- e. membahas rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden atau DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, dengan mengikutsertakan DPD sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden;
- f. memperhatikan pertimbangan DPD atas rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
- g. membahas bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD dan memberikan persetujuan atas rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden;
- h. melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang dan APBN;
- i. membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang disampaikan oleh DPD terhadap pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama;
- j. memberikan persetujuan kepada Presiden untuk menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain, serta membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang;
- k. memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam pemberian amnesti dan abolisi;
- l. memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam hal mengangkat duta besar dan menerima penempatan duta besar negara lain;
- m. memilih anggota BPK dengan memperhatikan pertimbangan DPD;

- n. membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang disampaikan oleh BPK;
- o. memberikan persetujuan kepada Presiden atas pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi Yudisial;
- p. memberikan persetujuan calon hakim agung yang diusulkan Komisi Yudisial untuk ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden;
- q. memilih 3 (tiga) orang hakim konstitusi dan mengajukannya kepada Presiden untuk diresmikan dengan keputusan Presiden;
- r. memberikan persetujuan terhadap pemindahtanganan aset negara yang menjadi kewenangannya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan terhadap perjanjian yang berakibat luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara;
- s. menyerap, menghimpun, menampung, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat; dan
- t. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam undang-undang.

Dari uraian di atas dapat dikatakan bahwa fungsi anggaran DPR terkait erat dengan fungsi legislasi dan fungsi pengawasan. Fungsi legislasi menetapkan kebijakan yang harus dijadikan pegangan dalam penyusunan program dan anggaran. Sedangkan fungsi pengawasan bertindak mengawasi kualitas pelaksanaan APBN dan APBD di lapangan. Dalam praktik, tentu diperlukan pembedaan yang jelas mengenai pengawasan terhadap pelaksanaan APBN dan APBD itu di lapangan, sampai sejauhmana kegiatan pengawasan dimaksud merupakan bagian dari fungsi pengawasan atau merupakan bagian dari fungsi anggaran. Panitia Anggaran DPR tentu saja perlu mempertimbangkan pelbagai informasi mengenai pelaksanaan anggaran di lapangan, tetapi harus dimengerti bahwa informasi semacam itu diperlukan oleh Panitia Anggaran dalam rangka penyusunan anggaran berikutnya. Artinya, pengawasan terhadap pelaksanaan APBN dan APBD itu di lapangan memang bukan merupakan bagian dari fungsi anggaran, melainkan merupakan bagian yang penting dari fungsi pengawasan.

Yang terkait dengan fungsi anggaran DPR adalah hal-hal yang berkenaan dengan pelaksanaan kebijakan dalam bentuk program-program kerja pemerintahan dan pembangunan untuk mencapai tujuan bernegara sebagaimana ditentukan dalam UUD 1945. Pelaksanaan fungsi anggaran DPR haruslah dimulai dengan penjabaran pelbagai kebijakan-kebijakan yang tertuang dalam bentuk hukum yang berlaku berupa program-program kerja pemerintahan dan pembangunan. Penyusunan program-program pemerintahan dan pembangunan itu

dapat pula dirumuskan dengan mengacu kepada kebutuhan empiris yang ditemukan dari lapangan yang untuk selanjutnya dirumuskan menjadi program kerja yang dikukuhkan dalam bentuk hukum yang berlaku mengikat untuk umum. Dengan demikian, program pemerintahan dan pembangunan disusun dengan mendasarkan diri pada peraturan perundang-undangan dan berlaku atau yang disusun berdasarkan kebutuhan empiris yang dikukuhkan menjadi produk hukum yang mengikat.

Setiap program pembangunan nasional tahunan selalu dituangkan dalam bentuk Undang-Undang APBN, sedangkan program pembangunan daerah dituangkan dalam bentuk Peraturan Daerah tentang APBD. Penyusunan materi APBN dan APBD itu haruslah dimulai dengan menjabarkan materi kebijakan hukum yang berlaku dalam bentuk program-program kerja operasional di bidang-bidang pemerintahan dan pembangunan, di samping mendasarkan diri pada analisis kebutuhan akan program dan proyek yang direkomendasikan dari pengalaman empiris di lapangan. Dengan demikian, setiap program dan proyek yang dirumuskan haruslah mengikuti urutan logikanya benar. Jimly Asshiddiqie menyebutkan bahwa urutan logika yang benar dalam penyusunan program dan proyek pemerintah sebagai berikut.³⁰²

- (i) Program atau kegiatan apa saja yang harus dikembangkan dalam rangka pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- (ii) Program apa saja yang mesti dikerjakan dalam rangka program-program pembangunan yang dibutuhkan dalam masyarakat;
- (iii) Berapa anggaran yang diperlukan dan bagaimana distribusi dan alokasinya untuk pelaksanaan program dan proyek-proyek pembangunan tersebut;
- (iv) Berapa dan bagaimana pendapatan negara dapat memenuhi kebutuhan akan anggaran belanja negara tersebut;
- (v) Apa saja yang mesti dilakukan sehingga program-program kerja yang telah disepakati dengan dukungan anggaran yang tersedia dapat dilaksanakan

³⁰² Jimly Asshiddiqie, 2011. *Fungsi Anggaran Dewan Perwakilan Rakyat*, Makalah yang disampaikan pada Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) Badan Anggaran DPR-RI, Jakarta, Rabu, 6 Juli, 2011.

dengan sebaik-baiknya secara efektif dan efisien dengan kualitas pengeluaran (*quality of spending*) yang dapat dipertanggungjawabkan.

Pelaksanaan fungsi anggaran DPR itu tidak hanya berkaitan dengan persoalan angka-angka anggaran pendapatan dan belanja negara/daerah serta bagaimana distribusi dan alokasinya untuk pelaksanaan program-program pemerintahan dan proyek-proyek pembangunan, bahkan penyusunan anggaran pendapatan dan belanja tahunan itu harus pula mengacu kepada perencanaan pembangunan jangka panjang dan menengah yang juga dituangkan dalam bentuk undang-undang tersebut. Di masa Orde Baru, perencanaan jangka panjang itu dirumuskan dalam bentuk Garis-Garis Besar Haluan Negara yang dikuatkan dengan baju hukum Ketetapan MPR-RI.

Setelah reformasi di mana MPR tidak lagi memiliki kewenangan untuk menetapkan Ketetapan MPR yang bersifat '*regeling*', perencanaan jangka panjang itu dapat terus dituangkan dalam bentuk atau dengan baju hukum Undang-Undang, yaitu undang-undang tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) yang kemudian dijabarkan setiap tahunnya dengan undang-undang tentang APBN.

3.3.2. Hak DPR

DPR dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, mempunyai beberapa hak, yaitu; hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.³⁰³ Hak interpelasi adalah hak DPR untuk meminta keterangan kepada Pemerintah mengenai kebijakan Pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.³⁰⁴ Hak angket adalah hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah yang berkaitan dengan hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.³⁰⁵ Hak menyatakan pendapat adalah hak DPR untuk menyatakan pendapat atas: (a)

³⁰³ Lihat Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009, *op.cit.*, Pasal 77 Ayat (1).

³⁰⁴ *Ibid.* Pasal 77 Ayat (2).

³⁰⁵ *Ibid.* Pasal 77 Ayat (3).

Kebijakan Pemerintah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di tanah air atau di dunia internasional; (b) Tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket; dan (c) Dugaan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum baik berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, maupun perbuatan tercela, dan/atau Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.³⁰⁶

3.3.3. Keanggotaan DPR

Anggota DPR adalah wakil rakyat yang telah bersumpah atau berjanji sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan dalam melaksanakan tugasnya sungguh memperhatikan kepentingan rakyat. Anggota DPR terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih berdasarkan hasil pemilihan umum dengan masa keanggotaan selama 5 (lima) tahun dan berakhir bersamaan pada saat anggota DPR yang baru mengucapkan sumpah/janji.³⁰⁷

Anggota DPR mempunyai hak sebagai berikut:³⁰⁸

- Mengajukan usul rancangan undang-undang.
- Mengajukan pertanyaan. Setiap anggota secara perseorangan atau bersama-sama dapat mengajukan pertanyaan.
- Menyampaikan usul dan pendapat. Setiap anggota secara perseorangan atau bersama-sama dapat menyampaikan usul dan pendapat mengenai suatu hal, baik yang sedang dibicarakan maupun yang tidak dibicarakan dalam rapat.
- Memilih dan dipilih. Anggota mempunyai hak untuk memilih dan dipilih, untuk menduduki jabatan tertentu pada alat kelengkapan DPR sesuai dengan mekanisme yang berlaku.
- Membela diri. Dalam hal anggota diduga melakukan pelanggaran kode etik, diberikan kesempatan untuk melakukan pembelaan dan/atau memberikan keterangan kepada badan kehormatan.

³⁰⁶ *Ibid.* Pasal 77 Ayat (4).

³⁰⁷ *Ibid.* Lihat Pasal 67.

³⁰⁸ *Ibid.* Pasal 78.

- Imunitas. Anggota tidak dapat dituntut dihadapan pengadilan karena pernyataan, pertanyaan dan/atau pendapat yang dikemukakan secara lisan maupun tertulis dalam rapat-rapat DPR, sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan tata tertib dan kode etik.
- Protokoler. Kedudukan protokoler pimpinan DPR dan anggota diatur oleh DPR bersama-sama dengan pemerintah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- Keuangan dan administratif. Pengelolaan keuangan DPR dilaksanakan oleh masing-masing alat kelengkapan oleh pimpinan DPR sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pengelolaan administrasi dan teknis keuangan DPR diserahkan kepada sekretaris jenderal. Anggota DPR diberikan fasilitas perumahan dan kendaraan sebagaimana layaknya pejabat negara. Fasilitas tersebut ditujukan dalam rangka mendukung kelancaran tugas-tugas kedewanan.

Kewajiban anggota DPR adalah sebagai berikut:³⁰⁹

- Mengamalkan Pancasila.
- Melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menaati peraturan perundang-undangan.
- Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- Mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan.
- Memperjuangkan dan memerhatikan upaya peningkatan kesejahteraan rakyat.
- Menaati prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan negara.
- Menaati tata tertib dan kode etik DPR.
- Menjaga etika dan norma dalam hubungan kerja dengan lembaga lain.
- Menyerap dan menghimpun aspirasi konstituen melalui kunjungan kerja secara berkala.
- Menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat.
- Memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada konstituen di daerah pemilihannya.

³⁰⁹ *Ibid.* Lihat Pasal 79.

Anggota DPR tidak boleh merangkap jabatan sebagai pejabat negara lainnya, hakim pada badan peradilan, pegawai negeri sipil, anggota TNI/Polri, pegawai pada BUMN/BUMD atau badan lain yang anggarannya bersumber dari APBN/APBD. Anggota DPR juga tidak boleh melakukan pekerjaan sebagai pejabat struktural pada lembaga pendidikan swasta, akuntan publik, konsultan, advokat/pengacara, notaris, dokter praktek dan pekerjaan lain yang ada hubungannya dengan tugas, wewenang, dan hak sebagai anggota DPR.³¹⁰

Jika anggota DPR diduga melakukan perbuatan pidana, pemanggilan, permintaan keterangan, dan penyidikannya harus mendapat persetujuan tertulis dari Presiden. Ketentuan ini tidak berlaku apabila anggota DPR melakukan tindak pidana korupsi dan terorisme serta tertangkap tangan.

3.3.4. Fraksi

Untuk mengoptimalkan pelaksanaan fungsi, tugas dan wewenang DPR, serta hak dan kewajiban anggota DPR, dibentuk fraksi sebagai wadah berhimpun anggota DPR.³¹¹ Fraksi merupakan pengelompokan berdasarkan konfigurasi partai politik hasil pemilihan umum. Dalam mengoptimalkan pelaksanaan fungsi, tugas dan wewenang DPR, serta hak dan kewajiban anggota DPR, fraksi melakukan evaluasi terhadap kinerja anggota fraksinya dan melaporkan kepada publik.³¹² Setiap anggota DPR harus menjadi anggota salah satu fraksi dan pimpinan fraksi ditetapkan oleh fraksinya masing-masing.³¹³

Fraksi dapat dibentuk oleh partai politik yang memenuhi ambang batas perolehan suara dalam penentuan perolehan kursi DPR. Fraksi mempunyai sekretariat. Sekretariat Jenderal DPR menyediakan sarana, anggaran, dan tenaga ahli guna kelancaran pelaksanaan tugas fraksi.³¹⁴

³¹⁰ Markus Gunawan, *Buku Pintar... op.cit.* Hal. 83.

³¹¹ Lihat Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009, *op.cit.*, Pasal 80 Ayat (1).

³¹² *Ibid.* Pasal 80 Ayat (2).

³¹³ *Ibid.* Lihat Pasal 80 Ayat (3).

³¹⁴ *Ibid.* Lihat Pasal 80 Ayat (4), (5) dan (6).

Tabel 3.2. Komposisi Fraksi DPR RI 2009-2014

Nama Fraksi	Jumlah anggota	Ketua
Fraksi Partai Demokrat (F-PD)	148 orang	M. Jafar Hafisah
Fraksi Partai Golongan Karya (F-PG)	107 orang	Setya Novanto
Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (F-PDIP)	94 orang	Tjahjo Kumolo
Fraksi Partai Keadilan Sejahtera (F-PKS)	57 orang	Mustafa Kamal
Fraksi Partai Amanat Nasional (F-PAN)	46 orang	Asman Abnur
Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (F-PPP)	37 orang	Hasrul Azwar
Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa (F-PKB)	28 orang	Marwan Ja'far
Fraksi Partai Gerakan Indonesia Raya (F-Gerindra)	26 orang	Mujiyono Haryanto
Fraksi Partai Hati Nurani Rakyat (F-Hanura)	17 orang	Ahmad Fauzi

Sumber: diolah oleh penulis dari berbagai sumber.

3.3.5. Alat kelengkapan

Alat kelengkapan DPR terdiri atas: Pimpinan, Badan Musyawarah, Komisi, Badan Legislasi, Badan Anggaran, Badan Akuntabilitas Keuangan Negara, Badan Kehormatan, Badan Kerjasama Antar-Parlemen, Badan Urusan Rumah Tangga, Panitia Khusus dan alat kelengkapan lain yang diperlukan dan dibentuk oleh rapat paripurna.³¹⁵ Dalam menjalankan tugasnya, alat kelengkapan dibantu oleh unit pendukung yang tugasnya diatur dalam peraturan DPR tentang tata tertib.³¹⁶

3.3.5.1. Pimpinan DPR

Pimpinan DPR terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan 4 (empat) orang wakil ketua yang berasal dari partai politik berdasarkan urutan perolehan kursi terbanyak di DPR. Ketua DPR ialah anggota DPR yang berasal dari partai politik yang memperoleh kursi terbanyak pertama di DPR. Wakil Ketua DPR ialah anggota DPR yang berasal dari partai politik yang memperoleh kursi terbanyak kedua, ketiga, keempat, dan kelima. Jika terdapat lebih dari 1 (satu) partai politik yang memperoleh kursi terbanyak sama, ketua dan wakil ketua ditentukan berdasarkan urutan hasil perolehan suara terbanyak dalam pemilihan umum,

³¹⁵ *Ibid.* Lihat Pasal 81 Ayat (1).

³¹⁶ *Ibid.* Lihat Pasal 81 Ayat (2).

dalam hal terdapat lebih dari 1 (satu) partai politik yang memperoleh suara sama, ketua dan wakil ketua ditentukan berdasarkan persebaran perolehan suara.³¹⁷

Perihal Pimpinan DPR belum terbentuk, DPR dipimpin oleh pimpinan sementara DPR. Pimpinan sementara DPR terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan 1 (satu) orang wakil ketua yang berasal dari 2 (dua) partai politik yang memperoleh kursi terbanyak pertama dan kedua di DPR. Dalam hal terdapat lebih dari 1 (satu) partai politik yang memperoleh kursi terbanyak sama, ketua dan wakil ketua sementara DPR ditentukan secara musyawarah oleh wakil partai politik bersangkutan yang ada di DPR. Ketua dan wakil ketua DPR diresmikan dengan keputusan DPR. Pimpinan DPR sebelum memangku jabatannya mengucapkan sumpah/janji yang teksnya dipandu oleh Ketua Mahkamah Agung.³¹⁸

Pimpinan DPR bertugas: memimpin sidang DPR dan menyimpulkan hasil sidang untuk diambil keputusan; menyusun rencana kerja pimpinan; melakukan koordinasi dalam upaya menyinergikan pelaksanaan agenda dan materi kegiatan dari alat kelengkapan DPR; menjadi juru bicara DPR; melaksanakan dan memasyarakatkan keputusan DPR; mewakili DPR dalam berhubungan dengan lembaga negara lainnya; mengadakan konsultasi dengan Presiden dan pimpinan lembaga negara lainnya sesuai dengan keputusan DPR; mewakili DPR di pengadilan; melaksanakan keputusan DPR berkenaan dengan penetapan sanksi atau rehabilitasi anggota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; menyusun rencana anggaran DPR bersama Badan Urusan Rumah Tangga yang pengesahannya dilakukan dalam rapat paripurna; menyampaikan laporan kinerja dalam rapat paripurna DPR yang khusus diadakan untuk itu.³¹⁹

Perihal salah seorang pimpinan DPR berhenti dari jabatannya, anggota pimpinan lainnya menetapkan salah seorang di antara pimpinan untuk melaksanakan tugas pimpinan yang berhenti sampai dengan ditetapkannya pimpinan yang definitif. Jika salah seorang pimpinan DPR berhenti, maka penggantinya berasal dari partai politik yang sama. Pimpinan DPR diberhentikan sementara dari jabatannya apabila dinyatakan sebagai terdakwa karena melakukan

³¹⁷ *Ibid.* Lihat Pasal 82 Ayat (1), (2), (3), (4), dan (5).

³¹⁸ *Ibid.* Lihat Pasal 83 Ayat (1), (2), (3), (4), dan (5).

³¹⁹ *Ibid.* Lihat Pasal 84 Ayat (1).

tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih. Jika pimpinan DPR dinyatakan tidak terbukti melakukan tindak pidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, pimpinan DPR yang bersangkutan melaksanakan kembali tugasnya sebagai pimpinan DPR.³²⁰

3.3.5.2. Badan Musyawarah

Badan Musyawarah (disingkat Bamus) dibentuk oleh DPR dan merupakan alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap.³²¹ DPR menetapkan susunan dan keanggotaan Badan Musyawarah pada permulaan masa keanggotaan DPR dan permulaan tahun sidang. Anggota Badan Musyawarah berjumlah paling banyak 1/10 (satu persepuluh) dari jumlah anggota DPR berdasarkan perimbangan jumlah anggota tiap-tiap fraksi yang ditetapkan oleh rapat paripurna.³²² Pimpinan DPR karena jabatannya juga sebagai pimpinan Badan Musyawarah.³²³

Pasal 90 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diatur mengenai tugas Badan Musyawarah sebagai berikut:

- a. Menetapkan agenda DPR untuk 1 (satu) tahun sidang, 1 (satu) masa persidangan, atau sebagian dari suatu masa sidang, perkiraan waktu penyelesaian suatu masalah, dan jangka waktu penyelesaian rancangan undang-undang, dengan tidak mengurangi kewenangan rapat paripurna untuk mengubahnya;
- b. Memberikan pendapat kepada pimpinan DPR dalam menentukan garis kebijakan yang menyangkut pelaksanaan tugas dan wewenang DPR;
- c. Meminta dan/atau memberikan kesempatan kepada alat kelengkapan DPR yang lain untuk memberikan keterangan/penjelasan mengenai pelaksanaan tugas masing-masing;
- d. Mengatur lebih lanjut penanganan suatu masalah dalam hal undang-undang mengharuskan Pemerintah atau pihak lainnya melakukan konsultasi dan koordinasi dengan DPR;
- e. Menentukan penanganan suatu rancangan undang-undang atau pelaksanaan tugas DPR lainnya oleh alat kelengkapan DPR;

³²⁰ *Ibid.* Pasal 85 Ayat (1), (2), (3), (4), (5) dan (6).

³²¹ *Ibid.* Pasal 87.

³²² *Ibid.* Pasal 88 Ayat (1) dan (2).

³²³ *Ibid.* Pasal 89.

- f. Mengusulkan kepada rapat paripurna mengenai jumlah komisi, ruang lingkup tugas komisi, dan mitra kerja komisi yang telah dibahas dalam konsultasi pada awal masa keanggotaan DPR;
- g. Melaksanakan tugas lain yang diserahkan oleh rapat paripurna kepada Badan Musyawarah

3.3.5.3. Komisi

Komisi dibentuk oleh DPR dan merupakan alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap.³²⁴ DPR menetapkan jumlah komisi pada permulaan masa keanggotaan DPR dan permulaan tahun sidang. Jumlah anggota komisi ditetapkan dalam rapat paripurna menurut perimbangan dan pemerataan jumlah anggota tiap-tiap fraksi pada permulaan masa keanggotaan DPR dan pada permulaan tahun sidang.³²⁵

Pimpinan komisi merupakan satu kesatuan pimpinan yang bersifat kolektif dan kolegial. Pimpinan komisi terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan paling banyak 3 (tiga) orang wakil ketua, yang dipilih dari dan oleh anggota komisi berdasarkan prinsip musyawarah untuk mufakat dan proporsional dengan memperhatikan keterwakilan perempuan menurut perimbangan jumlah anggota tiap-tiap fraksi. Pemilihan pimpinan komisi dalam rapat komisi yang dipimpin oleh pimpinan DPR setelah penetapan susunan dan keanggotaan komisi.³²⁶

Tugas komisi dalam pembentukan undang-undang adalah mengadakan persiapan, penyusunan, pembahasan, dan penyempurnaan rancangan undang-undang.³²⁷ Tugas komisi di bidang anggaran adalah: (a) mengadakan pembicaraan pendahuluan mengenai penyusunan rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang termasuk dalam ruang lingkup tugasnya bersama-sama dengan Pemerintah; (b) mengadakan pembahasan dan mengajukan usul penyempurnaan rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang termasuk dalam ruang lingkup tugasnya bersama-sama dengan Pemerintah; (c) membahas dan menetapkan alokasi anggaran untuk fungsi, program, dan kegiatan

³²⁴ *Ibid.* Pasal 93.

³²⁵ *Ibid.* Pasal 94 Ayat (1) dan (2).

³²⁶ *Ibid.* Pasal 95 Ayat (1), (2) dan (3).

³²⁷ *Ibid.* Pasal 96 Ayat (1).

kementerian/lembaga yang menjadi mitra kerja komisi; (d) mengadakan pembahasan laporan keuangan negara dan pelaksanaan APBN termasuk hasil pemeriksaan BPK yang berkaitan dengan ruang lingkup tugasnya; (e) menyampaikan hasil pembicaraan pendahuluan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, dan hasil pembahasan, kepada Badan Anggaran untuk sinkronisasi; (f) menyempurnakan hasil sinkronisasi Badan Anggaran berdasarkan penyampaian usul komisi; dan (g) menyerahkan kembali kepada Badan Anggaran hasil pembahasan komisi, untuk bahan akhir penetapan APBN.³²⁸

Tugas komisi di bidang pengawasan adalah: (a) melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, termasuk APBN, serta peraturan pelaksanaannya yang termasuk dalam ruang lingkup tugasnya; (b) membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan BPK yang berkaitan dengan ruang lingkup tugasnya; (c) melakukan pengawasan terhadap kebijakan Pemerintah; dan (d) membahas dan menindaklanjuti usulan Dewan Perwakilan Daerah (DPD).³²⁹

Komisi dalam melaksanakan, dapat mengadakan rapat kerja dengan Pemerintah yang diwakili oleh menteri/pimpinan lembaga, konsultasi dengan DPD, rapat dengar pendapat dengan pejabat Pemerintah yang mewakili instansinya, rapat dengar pendapat umum, baik atas permintaan komisi maupun atas permintaan pihak lain, rapat kerja dengan menteri atau rapat dengar pendapat dengan pejabat Pemerintah yang mewakili instansinya yang tidak termasuk dalam ruang lingkup tugasnya apabila diperlukan dan/atau melakukan kunjungan kerja.³³⁰

Komisi menentukan tindak lanjut hasil pelaksanaan tugas komisi. Keputusan dan/atau kesimpulan hasil rapat kerja komisi atau rapat kerja gabungan komisi bersifat mengikat antara DPR dan Pemerintah. Komisi membuat laporan kinerja pada akhir masa keanggotaan DPR, baik yang sudah maupun yang belum terselesaikan untuk dapat digunakan sebagai bahan oleh komisi pada masa keanggotaan berikutnya. Komisi menyusun rancangan anggaran untuk

³²⁸ *Ibid.* Pasal 96 Ayat (2).

³²⁹ *Ibid.* Pasal 96 Ayat (3).

³³⁰ *Ibid.* Pasal 96 Ayat (4).

pelaksanaan tugasnya sesuai dengan kebutuhan yang selanjutnya disampaikan kepada Badan Urusan Rumah Tangga.³³¹

Komisi adalah unit kerja utama di dalam DPR. Hampir seluruh aktivitas yang berkaitan dengan fungsi-fungsi DPR, substansinya dikerjakan di dalam komisi. Setiap anggota DPR (kecuali pimpinan) harus menjadi anggota salah satu komisi. Pada umumnya, pengisian keanggotaan komisi terkait erat dengan latar belakang keilmuan atau penguasaan anggota terhadap masalah dan substansi pokok yang digeluti oleh komisi.

Pada periode 2009-2014, DPR mempunyai 11 komisi dengan ruang lingkup tugas, yaitu :

- Komisi I, membidangi pertahanan, luar negeri, dan informasi.
- Komisi II, membidangi pemerintahan dalam negeri, otonomi daerah, aparatur negara, dan agraria.
- Komisi III, membidangi hukum dan perundang-undangan, hak asasi manusia, dan keamanan.
- Komisi IV, membidangi pertanian, perkebunan, kehutanan, kelautan, perikanan, dan pangan.
- Komisi V, membidangi perhubungan, telekomunikasi, pekerjaan umum, perumahan rakyat, pembangunan pedesaan dan kawasan tertinggal.
- Komisi VI, membidangi perdagangan, perindustrian, investasi, koperasi, usaha kecil dan menengah), dan badan usaha milik negara.
- Komisi VII, membidangi energi, sumber daya mineral, riset dan teknologi, dan lingkungan.
- Komisi VIII, membidangi agama, sosial dan pemberdayaan perempuan.
- Komisi IX, membidangi kependudukan, kesehatan, tenaga kerja dan transmigrasi.
- Komisi X, membidangi pendidikan, pemuda, olahraga, pariwisata, kesenian, dan kebudayaan.
- Komisi XI, membidangi keuangan, perencanaan pembangunan nasional, perbankan, dan lembaga keuangan bukan bank.

³³¹ *Ibid.* Pasal 96 Ayat (5), (6), (7) dan (8).

3.3.5.4. Badan Legislasi

Badan Legislasi dibentuk oleh DPR dan merupakan alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap, berkedudukan sebagai pusat pembentukan undang-undang atau hukum nasional.³³² DPR menetapkan susunan dan keanggotaan Badan Legislasi pada permulaan masa keanggotaan DPR dan permulaan tahun sidang. Jumlah anggota Badan Legislasi ditetapkan dalam rapat paripurna menurut perimbangan dan pemerataan jumlah anggota tiap-tiap fraksi pada permulaan masa keanggotaan DPR dan pada permulaan tahun sidang.³³³

Pimpinan Badan Legislasi merupakan satu kesatuan pimpinan yang bersifat kolektif dan kolegial. Pimpinan Badan Legislasi terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan paling banyak 3 (tiga) orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota Badan Legislasi berdasarkan prinsip musyawarah untuk mufakat dan proporsional dengan memperhatikan keterwakilan perempuan menurut perimbangan jumlah anggota tiap-tiap fraksi. Pemilihan pimpinan Badan Legislasi dilakukan dalam rapat Badan Legislasi yang dipimpin oleh pimpinan DPR setelah penetapan susunan dan keanggotaan Badan Legislasi.³³⁴

Selanjutnya dalam Pasal 102 Ayat (1) Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 juga mengatur mengenai tugas Badan Legislasi yaitu sebagai berikut:

- a. Menyusun rancangan program legislasi nasional yang memuat daftar urutan dan prioritas rancangan undang-undang beserta alasannya untuk 1 (satu) masa keanggotaan dan untuk setiap tahun anggaran di lingkungan DPR dengan mempertimbangkan masukan dari DPD;
- b. Mengoordinasi penyusunan program legislasi nasional antara DPR dan Pemerintah;
- c. Menyiapkan rancangan undang-undang usul DPR berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan;
- d. Melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi rancangan undang-undang yang diajukan anggota, komisi, gabungan komisi, atau DPD sebelum rancangan undang-undang tersebut disampaikan kepada pimpinan DPR;
- e. Memberikan pertimbangan terhadap rancangan undang-undang yang diajukan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, atau DPD di luar prioritas rancangan undang-undang tahun berjalan atau di luar

³³² *Ibid.* Pasal 99.

³³³ *Ibid.* Pasal 100.

³³⁴ *Ibid.* Pasal 101 Ayat (1), (2) dan (3).

- rancangan undang-undang yang terdaftar dalam program legislasi nasional;
- f. Melakukan pembahasan, pengubahan, dan/atau penyempurnaan rancangan undang-undang yang secara khusus ditugaskan oleh Badan Musyawarah;
 - g. Mengikuti perkembangan dan melakukan evaluasi terhadap pembahasan materi muatan rancangan undang-undang melalui koordinasi dengan komisi dan/atau panitia khusus;
 - h. Memberikan masukan kepada pimpinan DPR atas rancangan undang-undang usul DPD yang ditugaskan oleh Badan Musyawarah; dan
 - i. Membuat laporan kinerja dan inventarisasi masalah di bidang perundang-undangan pada akhir masa keanggotaan DPR untuk dapat digunakan oleh Badan Legislasi pada masa keanggotaan berikutnya.

Pada Pasal 102 Ayat (2) selanjutnya mengatur bahwa Badan Legislasi menyusun rancangan anggaran untuk pelaksanaan tugasnya sesuai dengan kebutuhan yang selanjutnya disampaikan kepada Badan Urusan Rumah Tangga.

3.3.5.5. Badan Anggaran

Badan Anggaran dibentuk oleh DPR dan merupakan alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap.³³⁵ DPR menetapkan susunan dan keanggotaan Badan Anggaran menurut perimbangan dan pemerataan jumlah anggota tiap-tiap fraksi pada permulaan masa keanggotaan DPR dan pada permulaan tahun sidang. Susunan dan keanggotaan Badan Anggaran terdiri atas anggota dari tiap-tiap komisi yang dipilih oleh komisi dengan memperhatikan perimbangan jumlah anggota dan usulan fraksi.³³⁶

Pimpinan Badan Anggaran merupakan satu kesatuan pimpinan yang bersifat kolektif dan kolegial. Pimpinan Badan Anggaran terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan paling banyak 3 (tiga) orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota Badan Anggaran berdasarkan prinsip musyawarah untuk mufakat dan proporsional dengan mempertimbangkan keterwakilan perempuan menurut perimbangan jumlah anggota tiap-tiap fraksi. Pemilihan pimpinan Badan

³³⁵ *Ibid.* Pasal 104.

³³⁶ *Ibid.* Pasal 105 Ayat (1) dan (2).

Anggaran dilakukan dalam rapat Badan Anggaran yang dipimpin oleh pimpinan DPR setelah penetapan susunan dan keanggotaan Badan Anggaran.³³⁷

Selanjutnya dalam Pasal 107 Ayat (1) Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 juga mengatur mengenai tugas Badan Anggaran yaitu sebagai berikut:

- a. Membahas bersama Pemerintah yang diwakili oleh menteri untuk menentukan pokok-pokok kebijakan fiskal secara umum dan prioritas anggaran untuk dijadikan acuan bagi setiap kementerian/lembaga dalam menyusun usulan anggaran;
- b. Menetapkan pendapatan negara bersama Pemerintah dengan mengacu pada usulan komisi terkait;
- c. Membahas rancangan undang-undang tentang APBN bersama Presiden yang dapat diwakili oleh menteri dengan mengacu pada keputusan rapat kerja komisi dan Pemerintah mengenai alokasi anggaran untuk fungsi, program, dan kegiatan kementerian/lembaga;
- d. Melakukan sinkronisasi terhadap hasil pembahasan di komisi mengenai rencana kerja dan anggaran kementerian/lembaga;
- e. Membahas laporan realisasi dan prognosis yang berkaitan dengan APBN; dan
- f. Membahas pokok-pokok penjelasan atas rancangan undang-undang tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBN.

Badan Anggaran hanya membahas alokasi anggaran yang sudah diputuskan oleh komisi. Anggota komisi dalam Badan Anggaran harus mengupayakan alokasi anggaran yang diputuskan komisi dan menyampaikan hasil pelaksanaan tugas.³³⁸

3.3.5.6. Badan Akuntabilitas Keuangan Negara

Badan Akuntabilitas Keuangan Negara (disingkat BAKN), dibentuk oleh DPR dan merupakan alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap.³³⁹ DPR menetapkan susunan dan keanggotaan BAKN pada permulaan masa keanggotaan DPR dan permulaan tahun sidang. Anggota BAKN berjumlah paling sedikit 7 (tujuh) orang dan paling banyak 9 (sembilan) orang atas usul fraksi DPR yang

³³⁷ *Ibid.* Pasal 106 Ayat (1), (2) dan (3).

³³⁸ *Ibid.* Pasal 107 Ayat (2) dan (3).

³³⁹ *Ibid.* Pasal 110.

ditetapkan dalam rapat paripurna pada permulaan masa keanggotaan DPR dan permulaan tahun sidang.³⁴⁰

Pimpinan BAKN merupakan satu kesatuan pimpinan yang bersifat kolektif dan kolegial. Pimpinan BAKN terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan 1 (satu) orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota BAKN berdasarkan prinsip musyawarah untuk mufakat dengan memperhatikan keterwakilan perempuan menurut perimbangan jumlah anggota tiap-tiap fraksi. Pemilihan pimpinan BAKN dilakukan dalam rapat BAKN yang dipimpin oleh pimpinan DPR setelah penetapan susunan dan keanggotaan BAKN.³⁴¹ Selanjutnya dalam Pasal 113 Ayat (1) Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 juga mengatur mengenai tugas BAKN yaitu sebagai berikut:

- a. Melakukan penelaahan terhadap temuan hasil pemeriksaan BPK yang disampaikan kepada DPR;
- b. Menyampaikan hasil penelaahan kepada komisi;
- c. Menindaklanjuti hasil pembahasan komisi terhadap temuan hasil pemeriksaan BPK atas permintaan komisi; dan
- d. Memberikan masukan kepada BPK dalam hal rencana kerja pemeriksaan tahunan, hambatan pemeriksaan, serta penyajian dan kualitas laporan.

BAKN dalam melaksanakan tugas dapat meminta penjelasan dari BPK, Pemerintah, pemerintah daerah, lembaga negara lainnya, Bank Indonesia, badan usaha milik negara, badan layanan umum, badan usaha milik daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara. BAKN dapat mengusulkan kepada komisi agar BPK melakukan pemeriksaan lanjutan. Hasil kerja disampaikan kepada pimpinan DPR dalam rapat paripurna secara berkala.³⁴² Dalam melaksanakan tugas, BAKN dapat dibantu oleh akuntan, ahli, analis keuangan, dan/atau peneliti.³⁴³

³⁴⁰ *Ibid.* Pasal 111 Ayat (1) dan (2).

³⁴¹ *Ibid.* Pasal 112 Ayat (1), (2) dan (3).

³⁴² *Ibid.* Pasal 113 Ayat (2), (3) dan (4).

³⁴³ *Ibid.* Pasal 114.

3.3.5.7. Badan Kehormatan

Badan Kehormatan dibentuk oleh DPR dan merupakan alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap.³⁴⁴ DPR menetapkan susunan dan keanggotaan Badan Kehormatan dengan memperhatikan perimbangan dan pemerataan jumlah anggota tiap-tiap fraksi pada permulaan masa keanggotaan DPR dan permulaan tahun sidang. Anggota Badan Kehormatan berjumlah 11 (sebelas) orang dan ditetapkan dalam rapat paripurna pada permulaan masa keanggotaan DPR dan pada permulaan tahun sidang.³⁴⁵

Pimpinan Badan Kehormatan merupakan satu kesatuan pimpinan yang bersifat kolektif dan kolegial. Pimpinan Badan Kehormatan terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan 2 (dua) orang wakil ketua, yang dipilih dari dan oleh anggota Badan Kehormatan berdasarkan prinsip musyawarah untuk mufakat dan proporsional dengan memperhatikan keterwakilan perempuan menurut perimbangan jumlah anggota tiap-tiap fraksi. Pemilihan pimpinan Badan Kehormatan dilakukan dalam rapat Badan Kehormatan yang dipimpin oleh pimpinan DPR setelah penetapan susunan dan keanggotaan Badan Kehormatan.³⁴⁶

Badan Kehormatan bertugas melakukan penyelidikan dan verifikasi atas pengaduan terhadap anggota karena.³⁴⁷

- a. Tidak melaksanakan kewajiban;
- b. Tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai anggota DPR selama 3 (tiga) bulan berturut-turut tanpa keterangan apa pun;
- c. Tidak menghadiri rapat paripurna dan/atau rapat alat kelengkapan DPR yang menjadi tugas dan kewajibannya sebanyak 6 (enam) kali berturut-turut tanpa alasan yang sah;
- d. Tidak lagi memenuhi syarat sebagai calon anggota DPR sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD; dan/atau
- e. Melanggar ketentuan larangan.

Selain tugas tersebut, Badan Kehormatan melakukan evaluasi dan penyempurnaan peraturan DPR tentang kode etik DPR. Badan Kehormatan berwenang memanggil

³⁴⁴ *Ibid.* Pasal 123.

³⁴⁵ *Ibid.* Pasal 124 Ayat (1) dan (2).

³⁴⁶ *Ibid.* Pasal 125 Ayat (1), (2) dan (3).

³⁴⁷ *Ibid.* Pasal 127 Ayat (1).

pihak terkait dan melakukan kerja sama dengan lembaga lain. Badan Kehormatan membuat laporan kinerja pada akhir masa keanggotaan.³⁴⁸

3.3.5.8. Badan Kerja Sama Antar-Parlemen

Badan Kerja Sama Antar-Parlemen, yang selanjutnya disingkat BKSAP, dibentuk oleh DPR dan merupakan alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap.³⁴⁹ DPR menetapkan susunan dan keanggotaan BKSAP pada permulaan masa keanggotaan DPR dan permulaan tahun sidang. Jumlah anggota BKSAP ditetapkan dalam rapat paripurna menurut perimbangan dan pemerataan jumlah anggota tiap-tiap fraksi pada permulaan masa keanggotaan DPR dan pada permulaan tahun sidang.³⁵⁰

Pimpinan BKSAP merupakan satu kesatuan pimpinan yang bersifat kolektif dan kolegal. Pimpinan BKSAP terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan paling banyak 3 (tiga) orang wakil ketua, yang dipilih dari dan oleh anggota BKSAP berdasarkan prinsip musyawarah untuk mufakat dan proporsional dengan memperhatikan keterwakilan perempuan menurut perimbangan jumlah anggota tiap-tiap fraksi. Pemilihan pimpinan BKSAP dilakukan dalam rapat BKSAP yang dipimpin oleh pimpinan DPR setelah penetapan susunan dan keanggotaan BKSAP.³⁵¹ Selanjutnya dalam Pasal 120 Ayat (1) Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 juga mengatur mengenai tugas BKSAP yaitu sebagai berikut:

- a. Membina, mengembangkan, dan meningkatkan hubungan persahabatan dan kerja sama antara DPR dan parlemen negara lain, baik secara bilateral maupun multilateral, termasuk organisasi internasional yang menghimpun parlemen dan/atau anggota parlemen negara lain;
- b. Menerima kunjungan delegasi parlemen negara lain yang menjadi tamu DPR;
- c. Mengoordinasikan kunjungan kerja alat kelengkapan DPR ke luar negeri; dan
- d. Memberikan saran atau usul kepada pimpinan DPR tentang masalah kerja sama antarparlemen.

³⁴⁸ *Ibid.* Pasal 127 Ayat (2), (3) dan (4).

³⁴⁹ *Ibid.* Pasal 117.

³⁵⁰ *Ibid.* Pasal 118 Ayat (1), dan (2).

³⁵¹ *Ibid.* Pasal 119 Ayat (1), (2) dan (3).

Pada Pasal 120 Ayat (2) undang-undang tersebut juga menjelaskan bahwa BKSAP membuat laporan kinerja pada akhir masa keanggotaan baik yang sudah maupun yang belum terselesaikan untuk dapat digunakan sebagai bahan oleh BKSAP pada masa keanggotaan berikutnya.

3.3.5.9. Badan Urusan Rumah Tangga

Badan Urusan Rumah Tangga (disingkat BURT), dibentuk oleh DPR dan merupakan alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap.³⁵² DPR menetapkan susunan dan keanggotaan BURT pada permulaan masa keanggotaan DPR dan permulaan tahun sidang. Jumlah anggota BURT ditetapkan dalam rapat paripurna menurut perimbangan dan pemerataan jumlah anggota tiap-tiap fraksi pada permulaan masa keanggotaan DPR dan pada permulaan tahun sidang.³⁵³

Pimpinan BURT merupakan satu kesatuan pimpinan yang bersifat kolektif dan kolegial. Pimpinan BURT terdiri atas 1 (satu) orang ketua yang dijabat oleh Ketua DPR dan paling banyak 3 (tiga) orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota BURT berdasarkan prinsip musyawarah untuk mufakat dan proporsional dengan memperhatikan keterwakilan perempuan menurut perimbangan jumlah anggota tiap-tiap fraksi. Pemilihan pimpinan BURT sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dalam rapat BURT yang dipimpin oleh pimpinan DPR setelah penetapan susunan dan keanggotaan BURT.³⁵⁴ Pasal 133 Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009 mengatur mengenai tugas BURT sebagai berikut:

- a. Menetapkan kebijakan kerumahtanggaan DPR;
- b. Melakukan pengawasan terhadap Sekretariat Jenderal DPR dalam pelaksanaan kebijakan kerumahtanggaan DPR sebagaimana dimaksud dalam huruf a, termasuk pelaksanaan dan pengelolaan anggaran DPR;
- c. Melakukan koordinasi dengan alat kelengkapan DPD dan alat kelengkapan MPR yang berhubungan dengan masalah kerumahtanggaan DPR, DPD, dan MPR yang ditugaskan oleh pimpinan DPR berdasarkan hasil rapat Badan Musyawarah;

³⁵² *Ibid.* Pasal 130.

³⁵³ *Ibid.* Pasal 131 Ayat (1) dan (2).

³⁵⁴ *Ibid.* Pasal 132 Ayat (1), (2) dan (3).

- d. Menyampaikan hasil keputusan dan kebijakan BURT kepada setiap anggota DPR; dan
- e. Menyampaikan laporan kinerja dalam rapat paripurna DPR yang khusus diadakan untuk itu.

3.3.5.10. Panitia Khusus

Panitia khusus dibentuk oleh DPR dan merupakan alat kelengkapan DPR yang bersifat sementara.³⁵⁵ DPR menetapkan susunan dan keanggotaan panitia khusus berdasarkan pertimbangan dan pemerataan jumlah anggota tiap-tiap fraksi. Jumlah anggota panitia khusus ditetapkan oleh rapat paripurna paling banyak 30 (tiga puluh) orang.³⁵⁶

Pimpinan panitia khusus merupakan satu kesatuan pimpinan yang bersifat kolektif dan kolegial. Pimpinan panitia khusus terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan paling banyak 3 (tiga) orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota panitia khusus berdasarkan prinsip musyawarah untuk mufakat dan proporsional dengan memperhatikan jumlah panitia khusus yang ada serta keterwakilan perempuan menurut pertimbangan jumlah anggota tiap-tiap fraksi. Pemilihan pimpinan panitia khusus sebagaimana dilakukan dalam rapat panitia khusus yang dipimpin oleh pimpinan DPR setelah penetapan susunan dan keanggotaan panitia khusus.³⁵⁷

Panitia khusus bertugas melaksanakan tugas tertentu dalam jangka waktu tertentu yang ditetapkan oleh rapat paripurna. Panitia khusus bertanggung jawab kepada DPR. Panitia khusus dibubarkan oleh DPR setelah jangka waktu penugasannya berakhir atau karena tugasnya dinyatakan selesai. Rapat paripurna menetapkan tindak lanjut hasil kerja panitia khusus.³⁵⁸

3.3.5.11. Sekretariat Jenderal

Sekretariat Jenderal DPR-RI merupakan unsur penunjang DPR, yang berkedudukan sebagai Kesekretariatan Lembaga Negara yang dipimpin oleh

³⁵⁵ *Ibid.* Pasal 136.

³⁵⁶ *Ibid.* Pasal 137 Ayat (1) dan (2).

³⁵⁷ *Ibid.* Pasal 138 Ayat (1), (2) dan (3).

³⁵⁸ *Ibid.* Pasal 139 Ayat (1), (2), (3) dan (4).

seorang Sekretaris Jenderal dan dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab kepada Pimpinan DPR. Sekretaris Jenderal diangkat dan diberhentikan dengan Keputusan Presiden atas usul Pimpinan DPR. Sekretariat Jenderal DPR RI personelnnya terdiri atas Pegawai Negeri Sipil. Susunan organisasi dan tata kerja Sekretaris Jenderal ditetapkan dengan keputusan Presiden.

Sekretaris Jenderal dibantu oleh seorang Wakil Sekretaris Jenderal dan beberapa Deputy Sekretaris Jenderal yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul Pimpinan DPR. DPR dapat mengangkat sejumlah pakar/ahli sesuai dengan kebutuhan, dan dalam melaksanakan tugasnya Sekretariat Jenderal dapat membentuk Tim Asistensi.



BAB IV

KOALISI PARTAI POLITIK DI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT

4.1. KONFIGURASI PARTAI POLITIK DI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT PASCA REFORMASI

Perpaduan presidensialisme dan multipartai pragmatis di Indonesia memiliki implikasi politik terhadap konfigurasi dan pola koalisi di parlemen. Jumlah partai politik peserta pemilihan umum yang cukup banyak menghasilkan partai yang banyak pula ke parlemen. Fragmentasi kekuatan partai politik di pemilu berimbas terhadap fragmentasi politik di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Sejak pemilihan umum pertama dilangsungkan di era reformasi, koalisi partai politik sebagai bentuk *power sharing* sudah terbentuk dengan segala dinamika kepentingannya.³⁵⁹ Pada Pemilu 1999 terbentuk koalisi Poros Tengah yang mengusung dan berhasil menempatkan Abdurrahman Wahid sebagai Presiden dan Amien Rais sebagai Ketua Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI). Koalisi “Poros Tengah” yang terdiri atas partai politik Islam ini menunjukkan ikatan berdasarkan kesamaan identitas.³⁶⁰ Koalisi Poros Tengah terdiri atas partai politik Islam, yaitu Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), Partai Amanat Nasional (PAN), Partai Keadilan (PK), Partai Bulan Bintang (PBB) dan Partai Daulah Ummat yang merupakan gabungan dari partai-partai dengan kursi terkecil di DPR RI. Kemenangan Abdurrahman Wahid merupakan hasil dari soliditas koalisi dan

³⁵⁹ Koalisi sejatinya bukan sekedar *power sharing*. Namun bentuk paling formal dari koalisi adalah *power sharing*, yaitu pembagian kekuasaan, baik secara maksimal (plus) maupun minimal (minus) dalam satu bangunan kekuasaan. Baca; Sid Noel (Ed.), *From Power Sharing to Democracy*, (Canada: McGill-Queen’s University Press, 2005), hal.86.

³⁶⁰ Poros tengah merupakan terminologi yang menggambarkan posisi partai-partai Islam yang berusaha memecah kebekuan politik yang terjadi antar PDIP yang mencalonkan Megawati Soekarnoputri sebagai calon presiden dan Partai Golkar yang ingin mempertahankan BJ Habibie sebagai Presiden. PDIP dan Partai Golkar merupakan dua partai yang menempati urutan I dan 2 dalam perolehan suara dalam pemilu 1999. Poros tengah muncul sebagai alternatif dari tarik menarik kedua kekuatan tersebut. Partai yang bergabung dalam poros tengah ini tidak hanya partai politik yang berasaskan Islam, tapi juga partai politik yang berbasis Islam, tapi berasaskan Pancasila, seperti PAN dan PKB. Baca: Chris Manning & Peter Van Diermen, *Indonesia di Tengah Transisi, Aspek-Aspek Sosial dari Reformasi dan Krisis*, (Yogyakarta: LKiS, 2000), hal. 401.

ditambah oleh dukungan Partai Golkar, setelah kehilangan calon presiden yang diusungnya. Koalisi plus ini sejatinya menjadi kekuatan di parlemen untuk mendorong terciptanya pemerintahan yang stabil. Apalagi dengan terpilihnya Megawati Soekarnoputri sebagai wakil presiden, keanggotaan koalisi semakin meluas, bahkan nyaris tak tersisa sekaligus mengaburkan identitas politik. Hal ini terlihat dalam susunan kabinet pemerintahan Abdurrahman Wahid-Megawati Soekarnoputri yang melibatkan semua partai pendukung. Begitupun pada masa Megawati Soekarnoputri menjadi presiden, keterlibatan banyak partai menjadi simbol koalisi besar (*grand coalition*) bagi pemerintahan.

Perkembangan koalisi besar yang ada pada pemerintahan Abdurrahman Wahid maupun Megawati Soekarnoputri tidak menunjukkan ikatan yang kuat sebagaimana layaknya koalisi. Koalisi hanya lebih terformat dalam bentuk distribusi kursi kekuasaan tanpa loyalitas pada visi dan misi bersama untuk membangun pemerintahan yang kuat dan solid. Hal ini terbukti dengan adanya beberapa gejolak politik yang digerakkan oleh partai politik pendukung pemerintah.

Pada masa Abdurrahman Wahid misalnya, terjadi penggunaan hak interpelasi yang berujung pada pelengserannya dari kursi kepresidenan. Ironisnya, pelengseran terhadap Abdurrahman Wahid didukung oleh partai dan tokoh yang mendukungnya sebagai Presiden. Pelengseran itu sendiri dikukuhkan oleh sidang MPR RI yang dipimpin oleh Ketua MPR RI, Amien Rais, yang notabene sebagai salah satu penyokong utama terpilihnya Abdurrahman Wahid sebagai presiden. Bahkan Wakil Ketua MPR RI dari PKB, Matori Abdul Djali yang juga Ketua Umum PKB juga ikut menghadiri sidang pelantikan Megawati Soekarnoputri sebagai presiden yang secara tidak langsung mendukung terhadap pelengseran Abdurrahman Wahid.

Begitu juga pada periode Megawati Soekarnoputri, keterlibatan partai-partai besar dalam pemerintahan Megawati Soekarnoputri-Hamzah Haz tidak serta merta menjadi jalan aman bagi Megawati. Partai politik bersatu menikmati kue kekuasaan dengan daya tawar yang bermacam-macam. Kekuatan daya tawar tersebut bisa dilihat dari komposisi kabinet gotong royong yang dibentuk Megawati yang tidak berkorelasi dengan perolehan kursi di parlemen. PAN yang

perolehan kursinya berada di urutan kelima mendapatkan porsi jabatan di kabinet sama dengan PDIP. Kalau memakai teori balas jasa (*logrolling theory*), bisa jadi pemberian kursi kabinet tersebut jasa Amien Rais sebagai Ketua MPR RI yang memuluskan pergantian Abdurrahman Wahid kepada Megawati Soekarnoputri. Namun demikian koalisi yang tercermin dari distribusi kekuasaan sebagai bagian dari *power sharing* tidak mencerminkan substansi koalisi.

Penggunaan hak interpelasi terkait kasus lepasnya Sipadan dan Ligitan menjadi cermin tidak berfungsinya komunikasi di antara partai-partai penyokong pemerintah. Penggunaan hak interpelasi, apalagi hak angket, oleh DPR selalu ditenggarai sebagai upaya penggulingan kekuasaan, paling tidak menjadi batu sandungan bagi eksistensi kekuasaan. Karena itu penggunaan hak-hak DPR tidak jarang menjadi pemicu kerenggangan sekaligus ketegangan di dalam koalisi.

Perolehan kursi partai politik di DPR RI dan peta koalisi pemerintah pada Pemilu 1999 dapat dilihat secara rinci pada tabel di bawah ini sebagai berikut:



**Tabel 4.1. Perolehan Kursi Partai Politik di DPR RI & Koalisi Pemerintah
Pada Pemilu 1999**

No	Nama Partai	Kursi 1999	462+38 %	Abdurrahman Wahid		Megawati Soekarnoputri
				I (33)	II(31)	(31)
1	PDIP	154	33,3	5	4	6
2	Golkar	120	26	5	4	4
3	PPP	59	11,6	2	1	3
4	PKB	51	10,2	5	6	1
5	PAN	35	6,8	5	4	6
6	PBB	13	2,6	1	1	1
7	PK/PKS	6	1,3	1	1	
8	PKP/PKPI	6	1,3			
9	PNU	3	0,6			
10	PDKB	3	0,6			
11	PBTI	3	0,6			
12	PDI/PPDI	2	0,4			
13	Partai Politik lain*	7	1,4			
14	TNI			5	4	4
15	Profesional			4	6	6

Sumber : Diolah dari data KPU, Center for Electoral Reform (Cetro), dan Kuskridho Ambardi, *Mengungkap Politik Kartel*, (Jakarta: KPG-LSI, 2009).

*Partai politik lain adalah partai politik yang hanya mendapatkan 1 kursi di DPR RI, yaitu Partai Persatuan, partai Daulat Rakyat (PDR), Partai Syarikat Islam Indonesia (PSII), PNI Front Marhaenis, PNI Massa Marhaen, Partai Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia (IPKI), Partai Kebangkitan Ummat (PKU).

Selanjutnya pada Pemilu 2004 berhasil mengantarkan 16 partai politik yang mendapatkan kursi di DPR. Meskipun dari 24 partai politik peserta pemilihan umum (Pemilu) 2004 tidak semuanya memperoleh kursi di DPR, namun lebih dari separuhnya berada di DPR.

Pemilu (legislatif dan presiden) 2004 telah menghasilkan konfigurasi politik yang dilematis bagi efektifitas presidensialisme. DPR diisi kekuatan politik yang terfragmentasi. Dari 16 partai politik yang berbagi 550 kursi DPR, tujuh partai terbesar menguasai 91 persen kursi dengan sebaran yang terfragmentasi, tanpa ada satupun kekuatan mayoritas. Ketujuh partai itu adalah Partai Golkar (23 % kursi DPR), PDIP (19,8 % kursi DPR), PPP (10,6 % kursi DPR), Partai Demokrat (10,4 % kursi DPR), PKB (9,5 % kursi DPR), PAN (9,5 % kursi DPR), dan PKS (8,2 % kursi DPR).

Pemilihan langsung presiden dan wakil presiden dimenangkan pasangan Susilo Bambang Yudhoyono dan Muhammad Jusuf Kalla. Pasangan ini meraih 61 persen. Saingan mereka, pasangan Megawati Soekarnoputri dan Hasyim Muzadi, hanya meraih 39 persen suara dalam putaran kedua pemilihan presiden. Sebenarnya pasangan Susilo Bambang Yudhoyono dan Muhammad Jusuf Kalla pada mulanya hanya didukung oleh empat partai kecil dan menengah (Partai Demokrat, PBB, PKBI, dan PKS) dengan kursi minoritas di DPR (113 kursi atau 20,5 persen dari keseluruhan kursi) yang terdiri atas Partai Demokrat 56 kursi, PBB 11 kursi, PKPI 1 kursi, dan PKS 45 kursi.

Hal ini menggambarkan realitas politik Indonesia bahwa fragmentasi konfigurasi kekuatan politik di DPR terbagi dalam 16 kekuatan politik, konfigurasi kekuatan yang sangat besar. Meskipun 16 partai politik di DPR mengelompok diri dalam 10 fraksi politik di DPR, tetap saja kekuatan politik di DPR terfragmentasi. Kesepuluh fraksi itu merupakan partai politik yang memiliki suara signifikan di Pemilu 2004. Fraksi Golkar, Fraksi PDIP, Fraksi PPP, Fraksi Partai Demokrat, Fraksi PAN, Fraksi PKB, Fraksi PKS, Fraksi PBR, Fraksi PDS, dan Fraksi Bintang Pelopor Demokrasi.³⁶¹

Konfigurasi politik di parlemen menunjukkan bahwa tidak ada satupun kekuatan politik di DPR mampu mencapai angka mayoritas tanpa melakukan koalisi. Angka maksimal yang dicapai Fraksi Partai Golkar sebagai fraksi terbesar di DPR hanya mencapai 129 kursi (23 persen dari seluruh anggota DPR). Angka ini tidak mencapai seperempat dari seluruh kekuatan di DPR. Kondisi ini akan berimplikasi pada sulitnya bagi partai politik atau fraksi untuk mencapai suara mayoritas dalam proses pengambilan keputusan di DPR, tanpa adanya koalisi. Kekuatan partai politik yang terfragmentasi di DPR ini mendorong terjadinya koalisi partai politik. Koalisi bahkan sulit dihindari dalam situasi fragmentasi.

³⁶¹ Fraksi Bintang Pelopor Demokrasi terdiri atas PBB, PPD, Partai Pelopor, PPDI, dan PNI.

Tabel 4.2. Komposisi Fraksi di DPR RI Periode 2004-2009

No	Kelompok Fraksi	%	Kursi
1	Fraksi Partai Golongan Karya (F-PG)	23	129
2	Fraksi PDI Perjuangan (F-PDIP)	20	109
3	Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (F-PPP)	10	58
4	Fraksi Partai Demokrat (F-PD)	10	57
5	Fraksi Partai Amanat Nasional (F-PAN)	10	53
6	Fraksi Kebangkitan Bangsa (F-KB)	9	52
7	Fraksi Partai Keadilan Sejahtera (F-PKS)	8	45
8	Fraksi Bintang Pelopr Demokrasi (Fraksi Gabungan)	4	20
9	Fraksi Partai Bintang Reformasi (F-PBR)	2	14
10	Fraksi Partai Damai Sejahtera (F-PDS)	2	13

Sumber : <http://www.dpr.go.id>

Tabel 4.3. Komposisi Fraksi di DPR RI Periode 2009-2014

Fraksi	Jumlah Anggota
Fraksi Partai Demokrat (F-PD)	148
Fraksi Partai Golongan Karya (F-PG)	107
Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (F-PDIP)	94
Fraksi Partai Keadilan Sejahtera (F-PKS)	57
Fraksi Partai Amanat Nasional (F-PAN)	46
Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (F-PPP)	37
Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa (F-PKB)	28
Fraksi Partai Grakan Indonesia Raya (F-Gerindra)	26
Fraksi Partai Hati Nurani Rakyat (F-Hanura)	17

Sumber : Samsul Wahidin, *Konseptualisasi dan Perjalanan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*.

Koalisi di DPR merupakan pilihan politik yang sulit dihindari dalam realitas konfigurasi politik Indonesia saat ini. Koalisi menjadi hal rasional dalam logika struktur multipartai yang terfragmentasi seperti Indonesia, karena tanpa koalisi akan sulit mencapai kekuatan mayoritas dan akan sulit pula proses pengambilan keputusan politik di DPR. Keberadaan koalisi antarpolitis di DPR sekaligus akan memperkuat fungsi *checks and balances* antara parlemen dan pemerintah. Namun, pola koalisi yang terbangun dalam struktur multipartai pragmatis seperti Indonesia cenderung melahirkan bangunan koalisi yang cair dan rapuh.³⁶²

Perjalanan koalisi partai politik Indonesia akan sangat cair dan peta koalisi akan mengalami pergeseran. Perubahan peta koalisi di DPR di era pemerintahan

³⁶² Multipartai pragmatis memiliki karakteristik rendahnya tingkat pelembagaan, kekuatan politik di parlemen terfragmentasi, dan kemunculan koalisi rapuh dan cair di parlemen.

Yudhoyono-Kalla tidak hanya dalam *voting* pengambilan keputusan di DPR, seperti rapat paripurna yang membahas interpelasi atau angket, tetapi sudah sejak proses pencalonan paket pasangan presiden dan wakil presiden. Tidak jauh beda dengan model koalisi pada periode sebelumnya, pada masa kepemimpinan Susilo Bambang Yudhoyono-Jusuf Kalla ini koalisi juga masih menjelma sebagai gerombolan partai politik yang berbagi (berebut) kue kekuasaan tanpa visi dan misi yang jelas sebagai sebuah koalisi. Mereka hanya bersatu secara temporal dalam merespons kasus-kasus tertentu yang dinilai bisa mengganggu terhadap jalannya pemerintahan. Dan itulah yang terjadi pada masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono-Jusuf Kalla. DPR pada periode ini juga menggunakan hak-haknya. Bahkan dalam kasus kenaikan BBM, DPR menggunakan hak angket yang belum pernah digunakan sebelumnya. Walaupun penggunaan hak angket ini gagal mengungkap substansi persoalan, namun hal tersebut menunjukkan sebuah problem koalisi. Koalisi baik bagi pemerintah maupun partai (parlemen) hanya menjadi alat tawar (transaksi politik) yang jauh dari substansi koalisi itu sendiri. Koalisi yang terbangun berbasis isu pragmatisme politik. Setiap isu cenderung akan melahirkan konfigurasi koalisi yang berbeda-beda.

**Tabel 4.4. Perolehan Kursi Partai Politik di DPR RI dan Koalisi Pemerintah
Pada Pemilu 2004.**

No	Nama Partai	Kursi 2004	550 %	Susilo Bambang Yudhoyono- Jusuf Kalla		
				I (36)	II ^{2**}	III ^{3***}
1	Golkar	128	23,27	2	3	4
2	PDIP	109	19,82			
3	PPP	58	10,55	2	2	2
4	Demokrat	55	10,00	2	2	2
5	PAN	53	9,64	2	2	2
6	PKB	52	9,45	2	2	2
7	PK/PKS	45	8,18	3	3	3
8	PBR	14	2,55			
9	PDS	13	2,36			
10	PBB	11	2,00	3	3	1
11	PPDK	4	0,73			
12	Partai Pelopor	3	0,55			
13	PKPB	2	0,36			
14	Partai Politik Lain *	3	0,54	2	2	2

Sumber: Diolah dari data KPU, Center For Electoral Reform (Cetro), dan Kuskridho Ambardi, Mengungkap Politik Kartel, (Jakarta: KPG-LSI, 2009).

Bermodalkan kemenangan satu putaran dalam pemilihan presiden 2009 dan didukung oleh kemenangan Partai Demokrat yang cukup signifikan di parlemen, Susilo Bambang Yudhoyono berusaha membangun koalisi melalui mekanisme yang lebih jelas dan mengikat secara prosedural. Paling tidak pembentukan Sekretariat Gabungan (Setgab) sebagai wadah konsolidasi bagi partai koalisi menjadi bentuk yang lebih konkret akan adanya koalisi dari pada periode sebelumnya. Pembentukan wadah koalisi yang diikat dalam kontrak politik ini merupakan fenomena baru dalam konteks politik Indonesia. Terkait cakupan materi, ada 11 (sebelas) butir kesepakatan yang ditandatangani oleh pimpinan partai politik anggota koalisi pada pertengahan Oktober 2009 yang lalu, yakni sebagai berikut:³⁶³

1. Bersepakat memelihara keutuhan Negara Kesatuan RI;
2. Bersepakat melaksanakan sistem pemerintahan presidensial;

³⁶³ Dikutip dalam “Cepat Selesaikan Koalisi” dalam Kompas, 4 Maret 2011, hal.3.

3. Presiden akan mengikutsertakan kader parpol sebagai menteri di Kabinet Indonesia Bersatu II;
4. Presiden menetapkan sejumlah nama yang diusulkan menjadi menteri dan, dalam hal lain, parpol tidak akan menolak putusan Presiden;
5. Para menteri wajib melaksanakan tugas sesuai kontrak kerja dan berperilaku sesuai dengan pakta integritas yang ditandatangani;
6. Presiden dapat memberhentikan menteri yang tidak memenuhi kontrak kerja dan pakta integritas. Presiden memberitahu pimpinan parpol untuk dicarikan penggantinya;
7. Presiden, baik langsung maupun melalui wakil presiden dan para menteri, dapat berkonsultasi ke pimpinan parpol, mengenai kebijakan khusus dan strategis. Parpol anggota koalisi harus mendukung kebijakan yang telah diputuskan presiden, baik melalui fraksi di DPR maupun saluran lain;
8. Dalam menyikapi keputusan dan pelaksanaan tugas di DPR, fraksi partai koalisi selalu berkomunikasi dengan sesama fraksi anggota koalisi;
9. Tanpa harus kehilangan daya kritis dan fungsi pengawasan, fraksi partai koalisi wajib mendukung kebijakan pemerintah sebagaimana disebut pada poin 7 dan 8;
10. Pimpinan parpol anggota koalisi tidak dapat secara sepihak menarik menternya yang memiliki masalah internal dengan partainya. Pimpinan parpol harus berkonsultasi dahulu dengan presiden untuk mencari solusi;
11. Jika pimpinan parpol secara resmi dan terbuka menyatakan menarik dukungan terhadap pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, koalisi atau keberadaan para menteri di kabinet Susilo Bambang Yudhoyono-Boediono akan batal/berakhir.

Koalisi besar ini hanya menyisakan tiga partai politik (PDIP, Partai Gerindra, dan Partai Hanura) di parlemen yang tidak terlibat dalam koalisi. Suara mayoritas di parlemen menjadi modal penting bagi stabilitas kerja pemerintahan. Namun, seperti koalisi sebelumnya, koalisi dengan modal yang sangat besar tersebut tidak terkonsolidasi secara efektif sehingga menjadi ganjalan tersendiri bagi pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono-Boediono. Pelaksanaan Hak Angket Century yang dimotori, diantaranya oleh partai koalisi menjadi bukti

longgarnya bangunan koalisi yang sangat besar tersebut. Koalisi yang kemudian “diinstitusionalisasi” menjadi Setgab gagal berfungsi layaknya sebuah koalisi yang memberi jalan lapang bagi kerja pemerintahan. Kepentingan politik partai anggota koalisi masih lebih mengemuka daripada komitmen untuk menjaga soliditas koalisi dan mendukung terhadap jalannya pemerintahan sebagaimana tertuang dalam kontrak politik yang ditandatangani oleh semua partai politik anggota koalisi. Bahkan politik menjelma menjadi ruang sandera untuk membuka peluang bagi transaksi politik yang melibatkan kepentingan partai politik.

Dinamika koalisi sejak era reformasi memperlihatkan sebuah fenomena transisi seiring proses demokrasi yang sedang mencari bentuk idealnya. Peta koalisi terus mengalami perubahan dan pergeseran disebabkan faktor lemahnya ikatan koalisi yang terbangun.

Pelacakan karakteristik perpaduan presidensialisme dan multipartai pragmatis (presidensialisme kompromis) di Indonesia dapat melalui dua faktor utama. *Pertama*, pergeseran peta koalisi partai. *Kedua*, konfigurasi perbandingan kekuatan koalisi pendukung pemerintah dan oposisi di DPR. Hal ini menyebabkan dorongan tak terelakkan untuk menggandeng (*inclusion*) dan kerjasama (*cooperation*) partai politik yang beragam bagi stabilitas kerja pemerintahan, menjadikan koalisi sebagai sebuah keniscayaan. Upaya membangun koalisi yang lebih solid, baik bagi kepentingan pemerintah maupun kekuatan penyeimbang di parlemen menjadi sangat penting.

4.1.1. Dewan Perwakilan Rakyat Hasil Pemilihan Umum Tahun 1999

Periode reformasi bermula ketika Presiden Soeharto turun dari kekuasaan 21 Mei 1998. Sejak itu hari demi hari ada tekanan atau desakan agar diadakan pembaharuan kehidupan politik ke arah yang lebih demokratis. Diharapkan bahwa dalam usaha ini kita dapat memanfaatkan pengalaman kolektif selama tiga periode 1945 sampai 1998. Dalam konteks kepartaian ada tuntutan agar masyarakat mendapat kesempatan untuk mendirikan partai. Atas dasar itu pemerintah yang dipimpin oleh B.J. Habibie dan parlemen mengeluarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik. perubahan yang didambakan ialah mendirikan suatu sistem di mana partai-partai politik tidak mendominasi

kehidupan politik secara berlebihan, akan tetapi yang juga tidak memberi peluang kepada eksekutif untuk menjadi terlalu kuat (*executive heavy*). Sebaliknya, kekuatan eksekutif dan legislatif diharapkan menjadi setara atau *nevengeschikt* sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar 1945.

Pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat pada tahun 1999 ini merupakan pemilihan umum yang dipercepat. Pemilihan umum ini diselenggarakan menandai pelaksanaan pemilihan umum pertama pada masa atau setelah reformasi.³⁶⁴ Reformasi membuka peluang seluas-luasnya kepada rakyat untuk mendirikan partai politik. Hal ini dibahasakan oleh para pakar sosial dan politik dengan “*euforia demokrasi*” di Indonesia, setelah sedemikian lama terkungkung dan terkekang. Dari kebebasan tersebut, melahirkan partai politik yang mendaftarkan diri ke Departemen Kehakiman berjumlah 141.³⁶⁵ Tetapi setelah diseleksi tidak semuanya dapat mengikuti pemilihan umum 1999. Partai politik yang memenuhi syarat untuk menjadi peserta pemilihan umum hanya 48 saja.

Tabel 4.5. Perolehan Suara dan Kursi Hasil Pemilu 1999

No	Nama Partai	Suara	Kursi Tanpa SA *)	Kursi Dengan SA*)
1	PDIP	35.689.073	153	154
2	Golkar	23.741.749	120	120
3	PPP	11.329.905	58	59
4	PKB	13.336.982	51	51
5	PAN	7.528.956	34	35
6	PBB	2.049.708	13	13

³⁶⁴ Reformasi menjadi kata kunci yang sakti pada waktu itu. Tidak jelas ukurannya tetapi dijadikan sebagai kata kunci dan semangat untuk merobah dan mengapresiasi tatanan politik sekitar tahun 1998. Menurut Rukmana Amanwinata. 1985. *Kamus Istilah Politik*. Jakarta; Pusat Pengembangan dan Pembinaan Bahasa Depdikbud. Hal.228., Reformasi (*reformation*) mengandung dua arti. *Pertama*, gerakan yang terjadi di Eropa sebelum abad pertengahan berakhir (1500-1650), gerakan ini berusaha melepaskan diri dari penguasaan gereja, baik dibidang spiritual dalam bentuk dogma, maupun dalam bentuk sosial dan politik. hasil pengumpulan ini ialah timbulnya gagasan mengenai perlunya kebebasan beragama serta adanya garis pemisah yang tegas antara soal-soal keduniawian khususnya dibidang pemerintahan. Gerakan ini dinamakan “*pemisahan antara gereja dan negara*”. Gerakan reformasi mendapat banyak pengikut di Eropa Utara seperti Jerman dan Swiss. *Kedua*, reformasi berarti perbaikan terhadap suatu kesalahan, ketidaksempurnaan, ketidakefisienan, atau sesuatu yang tidak diinginkan secara perlahan-lahan, untuk menciptakan moral, kebiasaan atau metode yang lebih baik. Pada awal tahun 1968 *Czechoslovakia* berusaha mengadakan reformasi sistem komunis untuk memulihkan demokrasi.

³⁶⁵ Miriam Budiardjo, “*Dasar-Dasar Ilmu Politik : Edisi Revisi*”. Hal 450.

7	Partai Keadilan	1.436.565	7	6
8	PKP	1.065.686	4	6
9	PNU	679,179	5	3
10	PDKB	550,846	5	3
11	PBI	364,291	1	3
12	PDI	345,72	2	2
13	PP	655,052	1	1
14	PDR	427,854	1	1
15	PSII	375,92	1	1
16	PNI Front Marhaenis	365,176	1	1
17	PNI Massa Marhaen	345,629	1	1
18	IPKI	328,654	1	1
19	PKU	300,064	1	1
20	Masyumi	456,718	1	
21	PKD	216,675	1	
22	PNI Supeni	377,137		
23	Krisna	369,719		
24	Partai KAMI	289,489		
25	PUI	269,309		
26	PAY	213,979		
27	Partai Republik	328,564		
28	Partai MKGR	204,204		
29	PIB	192,712		
30	Partai SUNI	180,167		
31	PCD	168,087		
32	PSII 1905	152,82		
33	Masyumi Baru	152,589		
34	PNBI	149,136		
35	PUDI	140,98		
36	PBN	140,98		
37	PKM	104,385		
38	PND	96,984		
39	PADI	85,838		
40	PRD	78,73		
41	PPI	63,934		
42	PID	62,901		
43	Murba	62,006		
44	SPSI	61,105		
45	PUMI	49,839		
46	PSP	49,807		
47	PARI	54,79		
48	PILAR	40,517		
JUMLAH		105.786.661	462	462

Sumber: Komisi Pemilihan Umum

*) SA: *Stembus Accord*, yaitu penghitungan kursi dengan memperhitungkan penggabungan sisa suara.

Jumlah anggota DPR tersebut ditambah dengan anggota yang diangkat dari TNI/Polri dan membentuk fraksi sendiri berjumlah 38 orang sehingga jumlah seluruhnya adalah 500 orang. Hasil pemilihan umum 1999 (lihat Tabel di atas) menunjukkan bahwa tidak ada partai yang secara tunggal mendominasi pemerintahan dan tidak ada partai yang memegang posisi mayoritas mutlak yang dapat mengendalikan pemerintahan. PDIP yang memperoleh suara dan kursi paling banyak (35.689.073 suara dan 153 kursi) ternyata tidak dapat menjadikan Megawati Soekarnoputri (ketua umum) Presiden RI yang ke-4. Dengan adanya koalisi partai-partai Islam dan beberapa partai baru menjadi kubu tersendiri di DPR, yang dikenal dengan Poros Tengah, posisi PDIP menjadi kalah kuat. Sebagai akibatnya yang dipilih oleh MPR menjadi presiden adalah pendiri PKB, partai yang di DPR hanya memperoleh 51 kursi, yaitu KH Abdurrahman Wahid.

Pemilihan umum yang dilaksanakan Tahun 1999 untuk memilih anggota DPR, dilaksanakan serentak pada tanggal 7 Juni 1999. Pemilihan umum Tahun 1999 ini memunculkan hasil yang polanyanya mirip dengan pemilihan umum 1955, yaitu hanya ada sejumlah kecil partai politik yang memperoleh dukungan besar. Hanya 5 partai yang memperoleh dukungan seperti itu, yaitu Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP), Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), Partai Golkar, Partai Persatuan Pembangunan (PPP), dan Partai Amanat Nasional (PAN). Ada beberapa partai yang cukup berpengaruh tetapi tidak cukup besar perolehan suara atau kursinya, seperti Partai Keadilan (PK) dan Partai Bulan Bintang (PBB). Sedangkan sebagian yang lain hanya memperoleh jumlah kursi yang tidak signifikan untuk memengaruhi proses pengambilan keputusan di DPR. Dengan syarat-syarat untuk menjadi peserta ditambah dengan ketentuan *electoral threshold* jumlah partai yang duduk dalam DPR dapat dikurangi secara alamiah.³⁶⁶

³⁶⁶ Standar *electoral threshold* ditentukan di dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilu, yang menyebutkan bahwa partai yang tidak bisa mencapai jumlah kursi minimal untuk pemilihan legislatif 3% dari jumlah kursi di DPR dan untuk pemilihan Presiden dan Wakil Presiden 3% dari jumlah kursi di DPR atau 5% dari perolehan suara sah secara nasional tidak diperkenankan mengikuti pemilihan umum berikutnya.

4.1.2. Dewan Perwakilan Rakyat Hasil Pemilihan Umum Tahun 2004

Menjelang pemilihan umum 2004 partai-partai yang perolehan suaranya dalam pemilihan umum 1999 tidak memadai dan yang karena itu tidak dapat mengikuti pemilihan umum, berbenah lagi untuk dapat ikut. Ada yang bergabung, ada pula yang bermetamorfose menjadi partai baru. Pendek kata, mereka harus menyesuaikan diri dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD. Keenam partai yang disebutkan di atas (Tabel 10) dengan sendirinya dapat mengikuti pemilihan umum 2004, tanpa diverifikasi lagi.

Selain itu partai yang sudah ada sejak pemilihan umum 1999, menjelang pemilihan umum 2004 juga bermunculan lagi partai-partai baru. Pada awal 2003, akibatnya jumlah partai politik bertambah lagi; sampai 237 partai yang terdaftar di Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia. Kemudahan mendirikan partai seperti yang terjadi menjelang pemilihan umum 1999 masih berlangsung hingga saat ini.

Dalam usaha untuk mengurangi jumlah partai, ditentukan juga persyaratan yang dinamakan *Electoral Threshold*. *Electoral Threshold* ini adalah keadaan yang harus dipenuhi oleh partai politik atau gabungan partai politik yang boleh mengajukan calon presiden dan wakil presiden. *Electoral Threshold* untuk pemilihan legislatif 3% dari jumlah kursi di DPR dan untuk pemilihan presiden dan wakil presiden 3% dari jumlah kursi di DPR atau 5% dari perolehan suara sah suara nasional.

Akan tetapi pada pemilihan umum 2004 ada dua tahap seleksi yang harus mereka lalui untuk dapat menjadi peserta pemilihan umum 2004. Pertama, seleksi yang dilakukan oleh Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia. Kedua, seleksi yang dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum. Mereka yang tidak lolos pada seleksi pertama tidak diperbolehkan mengikuti seleksi tahap kedua. Dari jumlah tersebut yang dapat mengikuti seleksi di KPU hanya 50 partai, sedangkan yang lolos seleksi tahap kedua sehingga dapat mengikuti pemilihan umum 2004 hanya 24 partai. Dengan demikian pada akhirnya jumlah partai yang

mengikuti pemilihan umum 2004 adalah separo dari peserta pemilihan umum 1999.

Pemilu 2004 untuk memilih anggota DPR yang dilaksanakan pada tanggal 5 April 2004 dan diikuti 24 partai politik peserta Pemilu, ternyata hanya menghasilkan 16 partai politik yang memperoleh kursi di DPR. Adapun perolehan suara dan kursi tiap partai politik sebagai berikut:

Tabel 4.6. Perolehan Suara dan Kursi Hasil Pemilu 2004

No	Nama Partai	Jumlah Suara	%suara	Kursi
1	Partai Nasional Indonesia Marhaenisme	906,739	0,80	1
2	Partai Buruh Sosial Demokrat	634,515	0,56	0
3	Partai Bulan Bintang	2.965.040	2,62	11
4	Partai Merdeka	839,705	0,74	0
5	Partai Persatuan Pembangunan	9.226.444	8,16	58
6	Partai Persatuan Demokrasi Kebangsaan	1.310.207	1,16	4
7	Partai Perhimpunan Indonesia Baru	669,835	0,59	0
8	Partai Nasional Banteng Kemerdekaan	1.228.497	1,09	0
9	Partai Demokrat	8.437.868	7,46	55
10	Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia	1.420.085	1,26	1
11	Partai Penegak Demokrasi Indonesia	844,48	0,75	1
12	Partai Persatuan Nahdlatul Ummah Indonesia	890,98	0,79	0
13	Partai Amanat Nasional	7.255.331	6,41	53
14	Partai Karya Peduli Bangsa	2.394.651	2,12	2
15	Partai Kebangkitan Bangsa	12.002.885	10,61	52
16	Partai Keadilan Sejahtera	8.149.457	7,20	45
17	Partai Bintang Reformasi	2.944.529	2,60	14
18	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	20.710.006	18,31	109
19	Partai Damai Sejahtera	2.424.319	2,14	13
20	Partai Golongan Karya	24.461.104	21,62	128
21	Partai Patriot Pancasila	1.178.738	1,04	0
22	Partai Sarikat Indonesia	677,259	0,60	0
23	Partai Persatuan Daerah	656,473	0,58	0
24	Partai Pelopor	896,603	0,79	3
TOTAL		113.125.750	100,00	550

Sumber : Komisi Pemilihan Umum

Seperti pemilihan umum 1999, hasil pemilihan umum 2004 juga mengeliminasi sejumlah partai dan memunculkan beberapa partai besar. Ada 7

(tujuh) partai yang sama sekali tidak memperoleh kursi, 7 (tujuh) partai yang memenuhi *electoral threshold*, dan 10 (sepuluh) partai lainnya memperoleh kursi tetapi tidak memenuhi *electoral threshold*. Tujuh partai yang tidak memperoleh kursi dan 10 (sepuluh) partai lain yang memperoleh kursi tetapi tidak memenuhi *electoral threshold* tersebut jelas tidak dapat mengikuti pemilihan umum 2009 kecuali harus memenuhi ketentuan-ketentuan yang ditetapkan undang-undang. Dengan demikian pemilihan umum telah menjadi sarana pengurangan jumlah partai secara alamiah. Pada pemilihan umum 2004 jumlah kursi DPR yang diperebutkan adalah 550, jumlah pemilih terdaftar 148.000.369, jumlah suara sah 113.487.617. ketujuh partai yang mencapai *electoral threshold* pada pemilihan umum 2004 itu adalah seperti tertera dalam (Tabel 4.6).

4.1.3. Dewan Perwakilan Rakyat Hasil Pemilihan Umum Tahun 2009

Pemilu untuk memilih anggota DPR yang Tahun 2009 dilaksanakan pada tanggal 9 April 2009, diikuti oleh 38 Partai Nasional dan 6 partai politik lokal di Aceh. Hasil perolehan suara dan kursi DPR secara nasional adalah sebagai berikut:

Tabel 4.7. Perolehan Suara dan Kursi Hasil Pemilu 2009

No	Nama Partai	Suara	Persentase	Kursi
1	Partai Hati Nurani Rakyat	3.925.620	3,77	17
2	Partai Karya Peduli Bangsa	1.461.375	1,40	0
3	Partai Pengusaha Dan Pekerja Indonesia	745.965	0,72	0
4	Partai Peduli Rakyat Nasional	1.260.950	1,21	0
5	Partai Gerakan Indonesia Raya	4.642.795	4,46	26
6	Partai Barisan Nasional	760.712	0,73	0
7	Partai Keadilan Dan Persatuan Indonesia	936.133	0,90	0
8	Partai Keadilan Sejahtera	8.204.946	7,89	57
9	Partai Amanat Nasional	6.273.462	6,03	46
10	Partai Perjuangan Indonesia Baru	198.803	0,19	0
11	Partai Kedaulatan	438.030	0,42	0
12	Partai Persatuan Daerah	553.299	0,53	0
13	Partai Kebangkitan Bangsa	5.146.302	4,95	28
14	Partai Pemuda Indonesia	415.563	0,40	0
15	Partai Nasional Indonesia Marhaenisme	317.433	0,31	0
16	Partai Demokrasi Pembaruan	896.959	0,86	0
17	Partai Karya Perjuangan	351.571	0,34	0
18	Partai Matahari Bangsa	415.294	0,40	0
19	Partai Penegak Demokrasi Indonesia	139.988	0,13	0
20	Partai Demokrasi Kebangsaan	671.356	0,65	0
21	Partai Republika Nusantara	631.814	0,61	0
22	Partai Pelopor	345.092	0,33	0
23	Partai Golongan Karya	15.031.497	14,45	106
24	Partai Persatuan Pembangunan	5.544.332	5,33	38
25	Partai Damai Sejahtera	1.522.032	1,46	0
26	Partai Nasional Benteng Kerakyatan Indonesia	468.856	0,45	0
27	Partai Bulan Bintang	1.864.642	1,79	0
28	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	14.576.388	14,01	94
29	Partai Bintang Reformasi	1.264.150	1,21	0
30	Partai Patriot	547.798	0,53	0
31	Partai Demokrat	21.655.295	20,81	148
32	Partai Kasih Demokrasi Indonesia	325.771	0,31	0
33	Partai Indonesia Sejahtera	321.019	0,31	0
34	Partai Kebangkitan Nasional Ulama	1.527.509	1,47	0
35	Partai Merdeka	111.609	0,11	0
36	Partai Nahdlatul Ummah Indonesia	146.831	0,14	0
37	Partai Sarikat Indonesia	141.558	0,14	0
38	Partai Buruh	265.369	0,26	0
TOTAL SUARA		104.048.118	100,00	560

Sumber : Komisi Pemilihan Umum

Pada pemilihan umum 2009 ini, ada peserta yang tidak mendapat kursi karena perolehan suara yang tidak mencapai kuota yang ditetapkan. Partai

dimaksud adalah : PBSB, Partai PIB, Partai Merdeka, PPNUI, Partai Patriot Pancasila, PSI, PPD. Oleh karena itu, partai ini secara materiel tidak dapat berperan serta dalam lembaga perwakilan karena tidak mendapatkan kursi di lembaga perwakilan yang mengharuskan batasan minimal perolehan suara.

Hal fenomenal terjadi secara dalam pemilihan umum legislatif 2009 yaitu hancurnya semua mitos tentang “partai besar” seperti Golkar dan Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan.³⁶⁷ Seluruh konsep tentang “partai besar” dan “partai kecil” runtuh berkeping-keping. Semuanya cair, bahkan menguap. Apa yang dikatakan Plato bahwa “*alle Grosse steht im Sturm*”, semua yang besar terguncang-guncang, bolehlah dipakai untuk gejala partai-partai ini.³⁶⁸ Nyaris tidak ada lagi defenisi partai besar dan kecil; yang besar dan kecil menjadi nisbih.³⁶⁹

4.2. PENGARUH KONFIGURASI PARTAI POLITIK TERHADAP PELAKSANAAN FUNGSI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT

Konfigurasi partai politik berpengaruh terhadap desain kelembagaan dan pelaksanaan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat. Pengaruh konfigurasi partai politik terhadap desain kelembagaan parlemen di Indonesia bisa dilihat dalam beberapa aspek antara lain. *Pertama*, pembentukan fraksi-fraksi di DPR. *Kedua*, penggantian antar waktu (PAW) atau *recall* anggota DPR. *Ketiga*, pengisian kepemimpinan DPR.

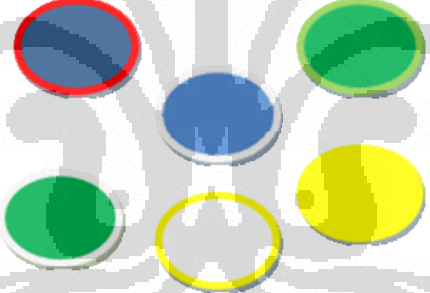
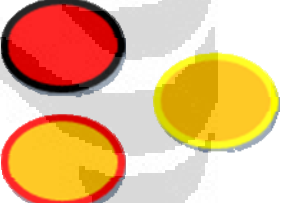
³⁶⁷ Dibandingkan dengan kemenangan sebesar tujuh puluh lima persen pada masa Orde Baru, perolehan 14 persen suara Partai Golkar dalam pemilihan umum 2009 adalah lonceng bencana bagi partai ini. Bila dilihat dengan lebih teliti penurunan dalam jangka sepuluh tahun setelah Orde Baru, lebih meyakinkan lagi adanya kecenderungan jangka panjang yang akan menjadi bayang-bayang penuh siksaan. Hal serupa terjadi dengan Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, meski dengan nuansa lain. Melonjaknya perolehan suara pada Pemilu 1999, dari sekitar lima belas persen selama masa Orde Baru, sebenarnya tidak lain dari adanya *votes of compassion* bagi penderitaan yang dialami selama Orde Baru, baik partai maupun ketua umumnya Megawati. Ketika berkuasa, partai ini lupa pada *compassion votes* yang diberikan para pemilihnya dan semua dianggap prestasi partai.

³⁶⁸ Lihat Daniel Dhakidae, “*Partai Politik di Persimpangan Jalan*”, hal. 89.

³⁶⁹ Kemenangan 300 persen Partai Demokrat mengejutkan semua orang, kendati tidak mengejutkan para pengamat. Lihat, M Qodari, “*Dari Massa Mengambang ke Partai Mengambang*”, dalam Kompas, 11 April 2009.

Pengaruh konfigurasi partai politik terhadap pembentukan fraksi berkaitan dengan ketentuan tentang ambang batas perolehan suara dalam pemilu. Hal ini diatur dalam Pasal 80 Ayat (4) Undang-Undang MD3 yang menyebutkan bahwa: Fraksi dapat dibentuk oleh partai politik yang memenuhi ambang batas perolehan suara dalam penentuan perolehan kursi DPR. Ketentuan tersebut dikaitkan dengan hasil pemilu maka memperlihatkan komposisi DPR kita sekarang sebagai berikut:

Tabel 4.8. Komposisi DPR

Klasifikasi	Pro-Pemerintah	Oposisi
Persentase suara pemilu	75,53 %	24,47 %
Parpol dan kursi	Partai Demokrat 148 kursi, Golkar 107 kursi, PKS 57 kursi, PAN 46 kursi, PPP 37 kursi, dan PKB 28 kursi	PDIP 94 kursi, Gerindra 26 kursi, dan Hanura 17 kursi
Warna Parpol		

Dalam kaitannya dengan *recall* atau penggantian antar waktu, Anggota DPR dapat direcall /PAW karena alasan: (a) Diusulkan oleh partai politiknya sesuai dengan peraturan perundang-undangan; (b) Diberhentikan sebagai anggota partai politik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; atau (c) Menjadi anggota partai politik lain. Sebenarnya *recall* oleh partai politik terhadap anggotanya ini banyak dipersoalkan. Hal ini tidak lain karena yang menentukan anggota DPR adalah suara terbanyak di dalam pemilihan umum. Sehingga *recall* oleh partai politik dianggap bertentangan dengan kedaulatan rakyat, sebab anggota DPR dipilih berdasarkan suara terbanyak.

Pengaruh konfigurasi partai politik terhadap pengisian kepemimpinan DPR juga menjadi suatu persoalan tersendiri. Hal ini terkait dengan posisi otomatis Ketua DPR dari partai politik pemenang pemilu sebagaimana diatur dalam Pasal 82 Ayat (1) Undang-Undang MD3: Pimpinan DPR terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan 4 (empat) orang wakil ketua yang berasal dari partai politik berdasarkan urutan perolehan kursi terbanyak di DPR. Artinya, Ketua dan jajaran pimpinan DPR lainnya dipilih/ditunjuk oleh partai politik, bukan oleh anggota DPR. Ketentuan ini terkesan tidak demokratis, apalagi bila kemudian Ketua DPR banyak melakukan manuver politik yang merugikan DPR secara kelembagaan seperti sekarang ini.

Selain pengaruhnya terhadap desain kelembagaan DPR, konfigurasi partai politik juga mempengaruhi pelaksanaan fungsi DPR.³⁷⁰ Berdasarkan UUD 1945, DPR memiliki tiga fungsi yaitu pembuatan undang-undang, anggaran dan pengawasan.³⁷¹ Dalam pembentukan undang-undang, DPR melakukan pembahasan bersama dengan pemerintah.³⁷² Anggota DPR dapat mengajukan rancangan undang-undang untuk dibahas dalam persidangan-persidangan di DPR.³⁷³ Fungsi anggaran adalah fungsi dari DPR untuk menyusun APBN bersama-sama dengan pemerintah.³⁷⁴ Sedangkan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat adalah fungsi yang dilakukan oleh DPR dalam mengawasi eksekutif terhadap pelaksanaan undang-undang, Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN), dan kebijakan pemerintah.³⁷⁵ Fungsi pengawasan DPR merupakan bentuk hubungan dalam konsep *checks and balances*, sebagai sebuah konsep pengawasan antarlembaga negara. Fungsi pengawasan ini dilakukan dengan mengadakan rapat kerja (raker) Komisi dengan pasangan kerja masing-

³⁷⁰ Fungsi Legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Lihat Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Pasal 69 Ayat (1) mengenai fungsi DPR.

³⁷¹ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 20A Ayat (1).

³⁷² Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 20 Ayat (1) dan Ayat (2).

³⁷³ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 21.

³⁷⁴ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 Pasal 70 Ayat (2).

³⁷⁵ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 Pasal 70 Ayat (3).

masing atau rapat gabungan komisi, kunjungan kerja, dan membentuk kepanitiaan seperti Pansus dan Panja untuk menanggapi permasalahan yang berkembang dimasyarakat.

Fungsi pengawasan DPR pada dasarnya dilekatkan pada hak yang dimiliki oleh anggota DPR yang diatur dalam Pasal 20A Ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945. Pertama, hak interpelasi yaitu hak DPR untuk meminta keterangan kepada pemerintah yang penting dan strategis dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Kedua, hak angket adalah hak DPR untuk mengadakan penyelidikan terhadap pelaksanaan undang-undang dan/atau kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Ketiga, hak menyatakan pendapat atas:

- a) Kebijakan pemerintah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi ditanah air atau di dunia internasional;
- b) Tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi
- c) Hasil hak angket
- d) Dugaan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum, baik berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, maupun perbuatan tercela dan/atau Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Untuk memahami bagaimana konfigurasi partai politik mempengaruhi pelaksanaan fungsi DPR digambarkan dengan memeriksa beberapa pelaksanaan fungsi DPR di bawah ini sebagai sebagai contoh kasus. Pada awalnya digambarkan bagaimana dinamika perkembangan konfigurasi partai politik terhadap pelaksanaan fungsi pengawasan DPR dengan menganalisis pelaksanaan hak angket untuk kasus Bank Century. Kemudian pelaksanaan fungsi DPR dalam inisiasi hak angket untuk pembentukan Panitia Khusus Mafia Pajak yang di dalam rapat paripurna DPR tidak disepakati. Pada bagian berikutnya dianalisis pelaksanaan fungsi DPR dalam pembentukan UU APBN, yaitu perubahan APBN tahun 2012 berkaitan dengan kebijakan kenaikan harga BBM.

4.2.1. Angket Bank Century

Masalah Bank Century (BC) mulai hangat diperbincangkan ketika pemerintah melalui Kejaksaan menyatakan bahwa kasus Bank Century tidak melanggar hukum;³⁷⁶ padahal Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) belum menyelesaikan tugasnya, terutama mengenai selisih dana yang boleh dikucurkan dan dialirkan ke Bank Century. Dewan Perwakilan Rakyat hanya menyetujui suntikan dana kepada Bank Century sebesar Rp 1,3 triliun, tetapi fakta yang dikucurkan adalah Rp 6,7 triliun. Pernyataan pemerintah tersebut mendapat reaksi keras dari Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) yang justru menilai bahwa terdapat indikasi pidana dalam pengambilan kebijakan dana talangan (*bailout*) Bank Century dan berencana mengajukan hak angket. Untuk rencana tersebut PDIP membentuk tim kecil beranggotakan lima sampai enam orang.³⁷⁷ Sementara itu Fraksi Partai Golkar (F-PG) menilai pernyataan itu sebagai prematur dan melukai rasa keadilan masyarakat.³⁷⁸ Selain itu pernyataan pemerintah tersebut dianggap sebagai upaya sistematis untuk menghentikan pengungkapan kasus Bank Century, baik dari sisi politik maupun sisi hukum. Oleh karena itu Pimpinan Pusat Partai Amanat Nasional (PAN) menandakan bahwa DPR perlu didorong untuk menggunakan hak angket atau penyelidikan untuk memberikan dukungan psikologis dan politis serta menjaga agar anggota BPK tidak dikriminalisasikan karena menelusuri aliran dana tersebut.³⁷⁹

Bagaikan gayung bersambut, DPR pun mengagendakan rapat gabungan antara Komisi III dan XI untuk mengungkap kasus aliran dana ke Bank Century.

³⁷⁶ Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Khusus (Jampidsus) Marwan Effendy mengatakan bahwa tidak terdapat perbuatan melawan hukum dalam pengucuran dana talangan (*bailout*) untuk BC karena pemerintah memiliki dasar hukum dalam pengucuran dana itu, yaitu Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) No.4 Tahun 2008 tentang Jaringan Pengaman Sistem Keuangan (JPSK). Lihat, *Suara Pembaruan*, 24 Oktober 2009.

³⁷⁷ Disampaikan oleh Anggota F-PDIP Eva Kusuma Sundari (*Suara Pembaruan*, 24 Oktober 2009). Pembentukan Tim Khusus oleh F-PDIP ini juga dikemukakan oleh Ketua F-PDIP Tjahjo Kumolo (*Kompas*, 26 Oktober 2009).

³⁷⁸ Penilaian tersebut dikemukakan anggota Komisi III DPR dari Fraksi Golkar, Bambang Soesatyo (*Kompas*, 26 Oktober 2009).

³⁷⁹ Diungkapkan oleh Ketua Dewan Pimpinan Pusat Partai Amanat Nasional (DPP PAN), Dradjad Wibowo, sebagaimana dikutip harian *Kompas*, 27 Oktober 2009.

Peluang untuk membongkar kasus ini pun semakin besar ketika F-PG, Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (F-PPP), dan Fraksi Partai Keadilan Sejahtera (F- PKS) menyatakan dukungan penggunaan hak angket DPR sembari menunggu hasil audit investigasi BPK.³⁸⁰ Dari sinilah kemudian mulai digagas pembentukan Panitia Khusus (Pansus) DPR untuk menggunakan hak angket.

Tabel 4.9. Dasar Hukum dan Syarat-syarat Penggunaan Hak Angket

HAK ANGKET DPR
Hak DPR untuk melakukan penyeldikan terhadap pelaksanaan undang-undang dan kebijakan Pemerintah yang berkaitan dengan hal penting, strategis, dan berdampak luas terhadap kehidupan bermasyarakat yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.(Pasal 77 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MD3.
Alur Pengajuan Usul dan Pembahasan Hak Angket DPR (Pasal 177 s/d 183 Undang-Undang MD3 dan Pasal 166 s/d 170Tatib DPR)
<ol style="list-style-type: none"> 1. Pengusulan hak angket, minimal 25 orang anggota DPR dan lebih darisatu fraksi. 2. Usul hak angket disampaikan kepada Pimpinan DPR dan Pimpinan DPR mengumumkannya dalam rapat paripurna. 3. Badan Musyawarah (Bamus)membahas dan menjadwalkan rapat paripurna atas usul hak angket. 4. Apabila rapat paripurna menyetujui, DPR membentuk Pansus. 5. Pansus hak angket mempunyai kewenangan meminta keterangan pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat, termasukpanggilan paksa apabila tidak diindahkan. 6. Setelah menyelesaikan pekerjaan, pansus menyampaikan laporannya dalam rapat paripurna. 7. Pengambilan keputusan tentang laporan pansus hak angket didahului dengan laporan hasil kerja dan pendapat akhir fraksi, untuk kemudian keputusan tersebut disampaikan kepada presiden.

Namun usaha untuk menggunakan hak angket pun harus menghadapi berbagai, rintangan, mulai dari tuduhan pelanggaran loyalitas terhadap koalisi,³⁸¹ hingga upaya lokalisasi pengawasan kasus Bank Century di DPR yang hanya

³⁸⁰ Dukungan dari fraksi-fraksi DPR tersebut dikemukakan oleh Ade Komaruddin dan Bambang Soesatyo (F-PG), Aria Bima (F-PDIP), Hasrul Aswar (F-PPP), dan Mustafa Kamal (F-PKS); bahkan Ketua Umum DPP Partai Golkar juga menyatakan bahwa kejelasan status kasus itu diperlukan untuk menjaga wibawa pemerintah yang turut didukung Partai Golkar (*Kompas*, 28 Oktober 2009).

³⁸¹ Pendapat dari anggota F-PD, Ruhut Sitompul, sebagaimana dikutip harian *Kompas*, 28 Oktober 2009.

boleh dilakukan oleh Komisi XI yang membidangi masalah keuangan tanpa mengikutsertakan Komisi III yang menangani masalah hukum.³⁸²

Mengenai hal ini terjadi sebuah problematik terpenting yang cukup kontadiktif, mengingat hal ikhwal dibalik sebelas butir kesepakatan koalisi adalah tidak jelasnya koridor bagi partai politik anggota koalisi, apa saja cakupan kebijakan khusus dan strategis yang harus didukung oleh partai politik di DPR seperti dinyatakan dalam butir 7 (tujuh) kesepakatan tersebut.³⁸³ Terlepas dari kemungkinan adanya agenda lain, apakah membongkar pelanggaran hukum dari skandal Century tidak bisa dianggap sebagai bagian dari komitmen partai koalisi pendukung pemerintah untuk mendukung penegakan hukum dan pembentukan pemerintahan yang bersih?

Tanpa menghiraukan rintangan tersebut, 69 anggota DPR dari enam fraksi (F-PG, F-PDIP, F-PKB, F-Hanura, F-PKS, dan F-PPP) menandatangani usulan penggunaan hak Dewan untuk mengusut skandal Bank Century.³⁸⁴ Jumlah tersebut terus bertambah, baik anggota DPR maupun fraksi, menjadi 78 anggota DPR yang berasal dari delapan fraksi memberikan dukungan berupa tanda tangan. Tetapi, tidak satupun anggota DPR dari Fraksi Partai Demokrat (F-PD) ikut serta mendukung inisiatif penggunaan hak angket. Sebagian besar, yaitu 62 orang, berasal dari F-PDIP (F-PDIP merupakan motor gerakan ini).³⁸⁵ Dengan jumlah tanda tangan tersebut usulan angket telah memenuhi persyaratan.³⁸⁶ Anggota DPR pendukung usul angket antara lain Gayus Lumbuun (PDIP), Chairuman Harahap (Partai Golkar), K.H. Buchori (PKS), Chandra Tirta Wijaya (PAN), Ahmad Kurdi

³⁸² *Kompas*, 29 Oktober 2009.

³⁸³ Bunyi poin 7 (tujuh) dari 11 (sebelas) butir kesepakatan yang ditandatangani oleh pimpinan parpol anggota koalisi pada pertengahan Oktober 2009 yang lalu, yakni “Presiden, baik langsung maupun melalui wakil presiden dan para menteri, dapat berkonsultasi ke pimpinan parpol, mengenai kebijakan khusus dan strategis. Parpol anggota koalisi harus mendukung kebijakan yang telah diputuskan presiden, baik melalui fraksi di DPR maupun saluran lain.”

³⁸⁴ Diungkapkan oleh anggota Komisi III DPR Gayus Lumbuun (*Suara Pembaruan*, 10 November 2009).

³⁸⁵ Disampaikan oleh Gayus Lumbuun dan Eva Kusuma Sundari dari F-PDIP (*Kompas*, 12 November 2009).

³⁸⁶ Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1999 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD dalam Pasal 177 ayat (1) menyatakan, “hak angket harus diusulkan paling sedikit 25 anggota DPR lebih dari 1 fraksi.”

Moekri (PPP), Effendy Choirie (PKB), Martin Hutabarat (Partai Gerindra), dan Syarifuddin Sudding (Partai Hanura). Usulan ini kemudian disampaikan kepada Pimpinan DPR untuk dibahas dalam Badan Musyawarahh (Bamus) dan diagendakan dalam Rapat Paripurna DPR.

Sementara itu F-PD, yang bersikukuh mengambil sikap setelah audit investigasi BPK selesai, terus mendapat tekanan, baik dari eksternal maupun internal partai. Tekanan dari eksternal partai misalnya datang dari seorang penggagas hak angket yang bersal dari PKB Effendy Choirie yang menegaskan bahwa anggota DPR dipilih rakyat dalam pemilu untuk mewakili suara rakyat. Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) dalam kampanyenya juga menjanjikan akan memberantas korupsi tanpa pandang bulu. Mendukung hak angket BC berarti turut menyukseskan pemerintahan SBY-Boediono. Semestinya kader Partai Demokrat juga mendukung. Adapun dari internal partai, Ketua Umum Angkatan Muda Demokrat Indonesia (AMDI) Victor Manurung mengatakan, kalau hak angket itu memang sudah sesuai mekanisme dan konstitusi, semua anggota DPR (termasuk dari F-PD) seharusnya mendukungnya. Penyelesaian kasus Bank Century penting agar rakyat dapat mengetahui dengan jelas masalah sebenarnya.³⁸⁷ Selain itu, hak angket merupakan instrumen DPR yang diberikan oleh Konstitusi. Partai Demokrat dan Koalisi Pemerintah tidak perlu khawatir dengan itu. Manuver yang terkesan tidak setuju atau menghambat penggunaan hak angket Bank Century dari Partai Demokrat mudah sekali menyulut rumor negatif yang meluas, padahal rumor itu belum tentu benar.³⁸⁸

Berdasarkan hasil audit investigasinya, BPK menilai bahwa ada rekayasa pengucuran dana talangan (*bailout*) ke Bank Century senilai Rp 6,7 triliun. *Pertama*, Rp 2,8 triliun dari seluruh dana talangan tidak mempunyai dasar hukum karena dikucurkan setelah 18 Desember 2008 atau setelah DPR menolak Perppu

³⁸⁷ Pernyataan senada juga disampaikan penandatanganan hak angket BC dari Partai Golkar Bambang Soesatyo yang menyatakan respon positif dari Wakil Presiden Boediono mestinya bisa menumbuhkan dukungan bulat dari semua fraksi DPR, termasuk F-PD (*Kompas*, 16 November 2009). Forum petisi 28 yang dideklarasikan 30 organisasi kemasyarakatan juga mengingatkan bahwa duduk menjadi anggota DPR (termasuk dari F-PD) adalah sebagai wakil rakyat dan bukan wakil pemerintah. Kepada kaum muda yang saat ini menjadi anggota DPR diserukan agar bersama-sama melawan ketidakadilan (*Kompas*, 17 November 2009).

³⁸⁸ Seperti dikatakan Direktur Eksekutif LSI-Network Denny JA (*Suara Pembaruan*, 20 November 2009).

Nomor 8 Tahun 2008 tentang Jaringan Pengaman Sistem keuangan (JPSK), padahal Komite Stabilitas Sistem Keuangan (KSSK) yang terdiri dari Menteri Keuangan dan Gubernur BI mendasarkan pengucuran dana talangan Bank Century pada Perppu tersebut. *Kedua*, terjadi praktik tidak sehat oleh pemilik dan beberapa pemegang saham Bank Century yang diduga melakukan pelanggaran dalam mengeluarkan uang sejumlah Rp 5,6 triliun dari dana talangan Bank Century, padahal dalam situasi khusus bank berstatus tertentu tidak boleh mengeluarkan uang dalam jumlah tertentu kepada pihak tertentu. *Ketiga*, dalam proses *merger* Bank Century, Bank Indonesia tidak bersikap tegas terhadap aturannya sendiri. Bank Indonesia juga tidak mengenakan sanksi pidana terhadap pelanggaran Batas Maksimal Pemberian Kredit (BMPK).³⁸⁹

Tabel 4.10. Pengusul Awal dan Komposisi Panitia Angket

Fraksi	Jumlah Anggota DPR	Pengusul Awal	*Komposisi Panitia Angket
Partai Demokrat	148	0	8
Partai Golkar	106	24	6
PDIPerjuangan	94	80	5
PKS	57	8	3
PAN	46	3	2
PPP	38	1	2
PKB	28	1	2
Partai Gerindra	26	8	1
Partai Hanura	17	14	1
Total	560	139	30

*Keterangan: * Anggota DPR yang menandatangani usul hak angket ketika diajukan ke Pimpinan DPR.*

Dari hasil audit investigasi BPK dan tekanan dari berbagai pihak, akhirnya F-PD mendukung usul penggunaan hak angket DPR. Keputusan F-PD diambil setelah mengetahui hasil audit BPK yang ternyata menemukan banyak

³⁸⁹ Penjelasan ini disampaikan oleh Ketua BPK Hadi Purnomo sesuai menyerahkan hasil audit investigasi BPK atas skandal BC kepada Ketua DPR Marzuki Alie di Jakarta (*Suara Pembaruan*, 23 November 2009).

kekurangan, kelemahan, dan kesalahan penerapan aturan penanganan bank bermasalah.³⁹⁰ Sebelumnya, F-PD selalu menyatakan bahwa sikapnya akan ditentukan setelah melihat hasil audit investigasi BPK. Dengan demikian, lengkaplah seluruh fraksi di DPR menyatakan dukungan terhadap usul penggunaan angket DPR terkait skandal Bank Century sehingga usul itu dipastikan akan lolos. Seperti diketahui, usulan hak angket pertama kali melalui surat secara resmi diusulkan oleh 139 anggota DPR yang berasal dari delapan fraksi, yakni F-PG, F-PDIP, F-PKS, F-PAN, F-PPP, F-PKB, F-Gerindra, dan F-Hanura kepada Pimpinan DPR. Hingga 20 November 2009, dukungan terhadap penggunaan hak angket bertambah menjadi 243 orang dari delapan fraksi.³⁹¹

Adapun dasar pengajuan hak angket skandal Bank Century sebagai berikut:³⁹²

- (1). Pengawasan khusus Bank Century oleh Bank Indonesia. Menurut Badan Pemeriksa Keuangan, Bank Indonesia seharusnya menempatkan Bank Century dalam pengawasan khusus sejak 31 Oktober 2005. Pada kenyataannya Bank Century baru masuk pengawasan khusus pada 6 November 2008.
- (2). Fasilitas Pendanaan Jangka Pendek (FPJP). Karena kesulitan likuiditas, bank Century mengajukan permohonan FPJP kepada Bank Indonesia pada 30 Oktober 2008 dan 3 November 2008 sebesar Rp triliun. Saat itu posisi *Capital Adequacy Ratio* (CAR) Bank Century 2,35 %, padahal syarat bank memperoleh FPJP memiliki CAR minimal 8 %.
- (3). Perubahan peraturan soal Fasilitas Pendanaan Jangka Pendek. Bank Indonesia mengubah aturan syarat pemberian FPJP dari semula CAR minimal 8 % menjadi CAR positif pada 14 November 2008, sehingga Bank Century dengan CAR 2,35 % layak menerima FPJP. Berdasarkan penelitian, CAR Bank Century pada 31 Oktober 2008 sudah negatif 3,53 % sehingga seharusnya tidak layak memperoleh FPJP.

³⁹⁰ Ditegaskan oleh Ketua Fraksi Partai Demokrat Anas Urbaningrum sebagaimana dikutip oleh *Suara Pembaruan*, 24 November 2009.

³⁹¹ *Suara Pembaruan*, 21 November 2009.

³⁹² *Suara Pembaruan*, 13 November 2009.

- (4). Penetapan bank Century sebagai bank gagal. Rapat Dewan Gubernur Bank Indonesia pada 20 November 2008 menetapkan Bank Century sebagai bank gagal karena CAR per 31 Oktober 2008 sudah negatif 3,53 % dan bila tidak ditingkatkan menjadi 8 %, bank dinilai tidak sehat.
- (5). Posisi Bank Century tidak termasuk penting dalam industri perbankan, sebab dana pihak ketiga (DPK) hanya 0,8 % dari total DPK perbankan. Kredit juga hanya 0,42 % dari total kredit perbankan. Asetnya hanya 0,72 % dari total aset perbankan nasional, namun Bank Century menghadapi persoalan karena ada transaksi antarbank yang mencapai 24,2 % dari total aset Bank Century.
- (6). Komite Stabilitas Sistem Keuangan (KSSK) menetapkan Bank Century sebagai bank gagal berdasarkan analisis dampak sistemik dan menyerahkan penanganannya kepada LPS pada 21 November 2008. Dalam rapat itu diketahui, selain Bank Indonesia, peserta rapat mempertanyakan analisis Bank Century bisa berdampak sistemik. Bank Indonesia menyatakan sulit mengukur resiko sistemik.
- (7). Badan Pemeriksa Keuangan menemukan adanya indikasi praktik perbankan yang tidak sehat di Bank Century yang berpotensi merugikan bank dan keuangan negara, antara lain:
 - a. Penggelapan hasil surat berharga senilai US\$ 7 juta
 - b. Hasil penjualan surat-surat berharga Rp 30,28 miliar dijadikan jaminan pengambilan kredit oleh pihak terkait
 - c. Pemberian kredit berupa L/C fiktif senilai Rp 397,97 miliar pada pihak terkait dan pemberian L/C fiktif sebesar US\$ 75,5 juta
 - d. Surat-surat berharga tidak diterima oleh Bank Century karena dikuasai oleh salah satu pemegang saham
 - e. Manajemen diduga melakukan pengeluaran biaya-biaya fiktif senilai Rp 209,8 miliar dan US\$ 4,72 juta sejak 2004-2008.

Terdapat lima fokus penyelidikan dalam pelaksanaan hak angket skandal Bank Century. *Pertama*, mengetahui sejauh mana pemerintah melaksanakan peraturan perundang-undangan yang berlaku terkait keputusan mencairkan dana talangan Rp 6,76 triliun untuk Bank Century, serta indikasi pelanggaran, baik yang bersifat pidana maupun perdata. *Kedua*, mengurai secara transparan

komplikasi yang menyertai pencairan dana talangan Bank Century , seperti perubahan peraturan Bank Indonesia secara mendadak, keterlibatan Kepala Badan Reserse Kriminal (Kabareskrim) Mabes Polri Komjen Pol Susno Duadji dalam pencairan nasabah Bank Century sebesar Rp 2 triliun, dan kemungkinan terjadi konspirasi di antara para pemegang saham utama, serta otoritas perbankan dan keuangan pemerintah. *Ketiga*, menyelidiki aliran dana talangan Bank Century mengingat sebagian dana talangan oleh direksi Bank Century ditanamkan dalam bentuk Surat Utang Negara dan dicairkan bagi nasabah besar Budi Sampoerna, sementara kepentingan nasabah kecil justru terabaikan. *Keempat*, menyelidiki terjadinya pembengkakan dana talangan menjadi Rp 6,76 triliun tanpa persetujuan DPR. *Kelima*, mengetahui seberapa besar kerugian negara yang ditimbulkan oleh kasus Bank Century dan kemungkinan penyelamatan uang negara.³⁹³

4.1.1.1. Pembentukan Pansus Bank Century

Pembentukan Panitia Khusus (Pansus) hak angket Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) merupakan implementasi dari hak konstitusional DPR dalam menjalankan fungsi pengawasan. Hal tersebut jelas tercantum pada Pasal 20A Ayat (1) dan (2) Undang-Undang Dasar Tahun 1945, pelaksanaannya diatur dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (MD3).

Pansus Angket Bank Century merupakan pansus pertama DPR Periode 2009-2014 yang mendapat perhatian luas dari masyarakat oleh karena beberapa faktor. *Pertama*, terkait dana *bailout* yang sangat besar (Rp 6,7 triliun). *Kedua*, diduga dana *bailout* itu mengalir ke salah satu partai dan pasangan calon presiden (capres) atau calon wakil presiden (cawapres) peserta pemilu. *Ketiga*, proses penyelidikan oleh Pansus dilakukan secara transparan dan disiarkan langsung oleh sejumlah stasiun televisi.

Penggunaan hak angket Bank Century digagas oleh sembilan anggota DPR yang berasal dari delapan fraksi. Kesembilan anggota Dewan itu adalah Maruarar Sirait (F-PDIP), Ahmad Muzani (F-Gerindra), Akbar Faisal (F-Hanura), Andi Rahmat dan Mukhamad Misbakhun (F-PKS), Bambang Soesatyo (F-PG), Candra Tirtawijaya (F-PAN), Lily Wahid (F-PKB), dan Ahmad Kurdi Mukri (F-PPP).

³⁹³ *Kompas*, 13 November 2009.

Mereka menandatangani sebuah pakta integritas untuk mengusut tuntas kucuran dana talangan Bank Century.³⁹⁴

Usul penggunaan hak angket tersebut disampaikan kepada Pimpinan DPR pada 12 November 2009. Dalam penjelasannya kepada Pimpinan DPR, juru bicara pengusul hak angket Bank Century, Maruarar Sirait, menyatakan hal-hal sebagai berikut.

1. Ikhtisar laporan Komisi XI atas progress report audit investigasi Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) atas Bank Century mengungkapkan banyak kelemahan dan kejanggalan serius dibalik penyelamatan Bank Century yang menelan dana hingga Rp 6,7 triliun.
2. Menurut temuan BPK, Bank Indonesia (BI) seharusnya bertindak tegas terhadap Bank Century, terutama mengenai penerapan ketentuan Penyediaan Pencadangan Aktiva Produktif. Bank Century seharusnya ditetapkan dalam pengawasan khusus sejak 31 Oktober 2005, tetapi pada kenyataannya baru masuk pengawasan khusus pada 6 November 2008.
3. Fasilitas Pendanaan Jangka Pendek (FPJP) yang diajukan Bank Century ke BI pada 30 Oktober 2008 sebesar Rp 1 triliun, yang kemudian diulang pada 3 November 2008, sebenarnya tidak memenuhi syarat untuk mendapatkan kucuran dana karena pada saat mengajukan permohonan FPJP, posisi *Capital Adequacy Ratio* (CAR) menurut analisi BI sebesar 2,35 persen; sedangkan persyaratan untuk memperoleh FPJP sesuai dengan Peraturan Bank Indonesia (PBI) Nomor 10/26/PBI/2008 tentang FPJP adalah bank yang memiliki CAR minimal 8 %.
4. Selain sebagai bank gagal, Bank Century juga tidak termasuk penting dalam industri perbankan.
5. Terdapat pelanggaran yang dilakukan Bank Century. BPK menemukan adanya indikasi praktik operasi perbankan di Bank Century yang tidak sehat dan merugikan bank serta berpotensi merugikan negara. Bank Century telah melakukan penggelapan surat berharga senilai US\$ 7 juta, hasil penjualan surat-surat berharga Rp 30,28 miliar dijadikan jaminan pengambilan kredit

³⁹⁴ Acara penandatanganan pakta integritas tersebut berlangsung di Restoran Pulau Dua, Kompleks Senayan, Jakarta. Lihat, <http://www.metrobalikpapan.co.id/index.php?mib=berita.detail.id=26787>.

pihak terkait, pemberian kredit *Letter of Credit* (L/C) fiktif Rp 397,97 miliar pada pihak terkait dan pemberian LC fiktif sebesar US\$ 75,5 juta. Surat-surat berharga milik Bank Century tidak diterima oleh Bank Century karena masih dikuasai oleh salah satu pemegang saham dan manajemen Bank Century diduga melakukan pengeluaran biaya-biaya fiktif senilai Rp 209,8 miliar dan US\$ 4,72 juta sejak 2004-2008.³⁹⁵

Maruarar menambahkan bahwa usulan hak angket sebagai wujud pertanggungjawaban publik dan melakukan fungsi pengawasan DPR. Upaya sejumlah anggota DPR yang mengusulkan penggunaan hak angket untuk menyelidiki kejanggalan pengucuran dana talangan kepada Bank Century tersebut mulai menghadapi ganjalan. Dalam Sidang Paripurna DPR, Wakil Ketua DPR Priyo Budi Santoso (F-PG) tidak mengagendakan pembacaan surat pengajuan hak angket Bank Century dengan alasan ada surat Ketua DPR Marzuki Alie (F-PD) yang menyarankan usulan hak angket dibahas dahulu dalam rapat pimpinan DPR sebelum dibacakan dalam Sidang Paripurna DPR. Tentu saja hal itu memancing interupsi dari anggota DPR dan mengakibatkan terjadinya perdebatan sebelum akhirnya Sidang Paripurna diskors. Setelah melakukan pembicaraan dengan ketua setiap fraksi, surat usulan hak angket itupun dibacakan dalam Sidang Paripurna.³⁹⁶ Memang tidak ada ketentuan dalam tata Tertib DPR yang mengatur bahwa surat masuk harus dibahas dalam rapat pimpinan terlebih dahulu sebelum dibacakan di rapat paripurna.³⁹⁷

Selain itu para inisiator hak angket Century mengkhawatirkan terjadi pengembosan terhadap Pansus, misalnya terdapat tengara bahwa panitia ngket dibajak dan kemudian hendak dibelokkan sehingga tujuan penyelidikan kasus yang merugikan uang negara Rp 6,7 triliun ini tidak mengenai sasaran. Terdapat agenda tersembunyi untuk menumpulkan angket, seperti mengalihkan dari sanksi

³⁹⁵ <http://www.dpr.go.id/id/berita/lain-lain/2009/nov/13/923/pengusul-hak-angket-beberkan-kasus-century>.

³⁹⁶ Adanya ganjalan itu dikemukakan oleh anggota DPR dari Fraksi Partai Golkar Bambang Soesatyo, sebagaimana dikutip harian *Kompas*, 18 November 2009.

³⁹⁷ Lihat pendapat anggota DPR dari Fraksi Partai Keadilan Sejahtera, Mukhamad Misbakhun, dan Wakil Ketua DPR dari Fraksi Partai Golkar Priyo Budi Santoso, serta Ketua Fraksi Partai Demokrat Anas Urbaningrum (*Suara Pembaruan*, 18 November 2009).

pidana ke sanksi administrasi. Demikian pula perlu hati-hati dalam memilih pimpinan, sebaiknya pimpinan berasal dari para pengusul angket karena dari situlah tercermin keseriusan hak angket. Masyarakat juga agar terus mengawal pembentukan pansus agar tidak “masuk angin” dan dapat bekerja pada jalurnya.³⁹⁸ Reaksi ini muncul akibat ambisi Fraksi Partai Demokrat sebagai fraksi terbesar untuk memimpin Pansus. Namun fraksi-fraksi lain menolak keinginan Fraksi Partai Demokrat karena dianggap tidak etis. Idealnya atau berdasarkan azas kepatutan, yang semestinya memimpin pansus berasal dari fraksi pengusul angket.³⁹⁹

Pasal 137 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD menyebutkan bahwa panitia angket ditetapkan dalam rapat paripurna paling banyak 30 anggota. Komposisi keanggotaan ditentukan berdasarkan musyawarah mufakat antara pimpinan DPR dan pimpinan fraksi-fraksi. Apabila mengacu pada proporsi perolehan kursi di DPR, maka susunannya adalah Partai Demokrat delapan orang, Partai Golkar enam orang, Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan lima orang, Partai Keadilan Sejahtera tiga orang, Partai Amanat Nasional dua orang, Partai Persatuan Pembangunan dua orang, Partai Kebangkitan Bangsa dua orang, Partai Gerakan Indonesia Raya satu orang, dan Partai Hati Nurani Rakyat satu orang.

Setelah melalui tarik ulur, akhirnya atas dukungan 503 anggota DPR dari sembilan Fraksi, usul tersebut disetujui menjadi Hak Angket DPR-RI pada Rapat Paripurna 1 Desember 2009. Atas dasar itu maka kemudian disusunlah Panitia Khusus Angket Bank Century (Pansus Angket Century) beranggotakan 30 orang.

Maksud dan tujuan penggunaan hak angket, menurut salah seorang pengusul penggunaan hak angket skandal Bank Century, Maruarar Sirait, antara lain sebagai berikut.

1. Mengetahui sejauh mana pemerintah melaksanakan peraturan perundang-undangan terkait keputusan mencairkan dana talangan Rp 6,76 triliun untuk

³⁹⁸ Disampaikan oleh beberapa anggota DPR seperti Bambang Soesatyo (F-PG), Chandra Tirta Wijaya (F-PAN), dan Lili Chodidjah Wahid (F-PKB) sebagaimana diberitakan Kompas, 26 November 2009.

³⁹⁹ Pendapat ini antara lain dikemukakan oleh Anggota F-PDIP Gayus Lumbuun dan Anggota F-Hanura Akbar Faisal (*Suara Pembaruan*, 26 November 2009).

Bank Century. Diselidiki pula keterlibatan Kabareskrim (Kepala Badan Reserse dan Kriminal) Mabes (Markas Besar) Polri (Kepolisian Republik Indonesia) yang berhenti sementara, Komjen (Komisaris Jenderal) (Pol) Susno Duadji dalam pencairan dana nasabah Bank Century sebesar Rp 2 triliun karena sebagian dana talangan itu oleh dirreksi Bank Century justru dimasukkan dalam bentuk Surat Utang Negara (SUN) dan dicairkan bagi nasabah besar.

2. Mengetahui kerugian negara akibat kasus Bank Century.
3. Dalam pemberian dana talangan Bank Century telah terjadi pelanggaran undang-undang. Perppu Nomor 4 Tahun 2008 tentang Jaringan Pengaman Sistem Keuangan (JPSK) pada bulan Desember 2008 telah ditolak, tetapi ternyata masih ada uang yang dikucurkan pada bulan Januari 2009.
4. Uang yang bisa diselamatkan harus bisa digunakan untuk kepentingan rakyat. Sementara itu pengusul hak angket yang lainnya, Gayus Lumbuun, mengatakan bahwa lembaga hukum, seperti Polri dan Kejaksaan, tidak bisa diharapkan lagi menyelesaikan kasus Bank Century. Proses kasus ini tidak selesai karena antarinstitusi hukum—Polri, Kejaksaan, BPK, dan Pusat Pelaporan Analisis dan Transaksi Keuangan (PPATK)—saling menunggu.⁴⁰⁰

⁴⁰⁰ <http://www.infoanda.com/linksfollow.php?lh=VgUGBARgNc>. Hal lain yang juga menarik untuk dicatat adalah bahwa dalam Rapat Dengar Pandapat Umum antara Komisi III DPR dengan perwakilan Nasabah Bank Century pada 24 November 2009 terungkap bahwa Nasabah Bank Century banyak yang stres dan bunuh diri. Kecuali itu, di antara nasabah korban Bank Century banyak mengalami *stress* dan bahkan ada yang bunuh diri. Kematian Sayuti Michael dengan cara bunuh diri merupakan salah satu contoh puncak *stress* yang dialami korban reksa dana Antaboga yang dibeli melalui Bank Century. Gejala *stress* yang dialami korban reksa dana di bank Century juga mulai aneh-aneh. Beberapa korban yang kehilangan duitnya di reksa dana juga mulai banyak mengeluarkan ancaman. Jika tidak bisa diredam, dikhawatirkan ancaman nasabah akan merugikan jiwa nasabah dan pihak-pihak terkait dengan Bank Century. Tekanan batin yang dialami korban reksa dana di Bank Century akan meledak jika penyelesaian pengembalian dana nasabah terus terkatung-katung. (<http://www.detiknews.com/read/2009/11/24/160005/1247938/10/nasabah-bank-century-banyak-yang-stres-dan-bunuh-diri>). Korban Sayuti Michael (47 tahun) beralamat di jalan Halim Perdanakusuma No 2 RT 01 Kelurahan Sungai Asam Pasar Jambi diketahui bunuh diri dengan cara terjun dari Hotel Abadi Jambi. Sebelum melompat korban sempat menenggak racun. Sayuti yang mengalami stress berat nekat melakukan bunuh diri pada Jumat malam (13/2/2009) setelah Jumat siangya gagal mencairkan reksa dananya sebesar Rp 125 juta. Lihat, <http://www.detikfinance.com/read/2009/02/14/164734/1084929/5/stress-seperti-sayuti-juga-dialami-banyak-korban-bank-century>. Diperkirakan total nilai kerugian nasabah reksa dana di Bank Century mencapai Rp 1,1 triliun. Rata-rata korban yang berinvestasi menanamkan duitnya ratusan juta rupiah.

Ke-30 anggota pansus Angket Bank Century disahkan pada Rapat Paripurna DPR pada tanggal 4 Desember 2009 setelah melalui proses panjang sekitar delapan jam. Pimpinan Pansus sebanyak empat orang terpilih melalui *voting*, terdiri atas Ketua yaitu Idrus Marham dari Partai Golkar, dan tiga orang Wakil Ketua, yaitu Yahya Sacawiria dari Partai Demokrat, Gayus Lumbuun dari PDIP, dan Mahfudz Siddiq dari PKS. Pansus diberi waktu menyelesaikan tugas selama 60 hari kerja. Dalam *voting* Idrus Marham memperoleh 19 suara, Gayus Lumbuun 7 suara, Mahfudz Siddiq 3 suara, dan Yahya Sacawiria 1 suara.⁴⁰¹ Dengan terbentuknya Panitia Khusus ini maka dimulailah pertarungan yang sebenarnya antara kelompok pro dan kontra atas kebijakan *bailout* Bank Century.

Susunan Panitia Khusus Angket Bank Century selengkapnya adalah sebagai berikut.

Ketua : Idrus Marham (Partai Golkar)
 Wakil Ketua : Gayus Lumbuun (PDIPerjuangan)
 Wakil Ketua : Mahfudz Siddiq (PKS)
 Wakil Ketua : Yahya Sacawiria (Partai Demokrat)

Tabel 4.11. Komposisi Anggota Pansus Century Berdasarkan Fraksi

No	Fraksi	Wakil di Pansus
1	Partai Demokrat	8 orang : (1) Ruhut P Sitompul, (2) Yahya Sacawiria, (3) Anas Urbaningrum, (4) Agus Hermanto, (5) Benny K Harman, (6) Achsanul Qosasi, (7) Radityo Gambiro, (8) I Wayan Gunastra.
2	Partai Golkar	6 orang: (1) Idrus Marham, (2) Ade Komaruddin, (3) Ibnu Munzir, (4) Bambang Soesatyo, (5) Melchias Markus Mekeng, (6) Agun Ginanjar.
3	PDIP	5 orang: (1) Gayus Lumbuun, (2) Hendrawan Supratiko, (3) Maruarar Sirait, (4) Ganjar Pranowo, (5) Eva Kusuma Sundari.
4	PKS	3 orang: (1) Andi Rahmat, (2) Mahfudz Siddiq, dan (3) Fahri Hamzah.
5	PAN	2 orang: Tjatur Sapto Edi dan (2) Asman Abnur.
6	PPP	2 orang: (1) Romahurmuzzy dan (2) Ahmad Yani.
7	PKB	2 orang: (1) Marwan Djafar dan (2) Muawanah (keduanya kemudian digantikan Agus Sulistiono dan Mohammad Thoha).
8	Gerindra	1 orang: Ahmad Muzani.
9	Hanura	1 orang: Akbar Faisal.

Sumber: I Made Leo Wiratma, dkk., "DPR Skandal Century Menguap".

⁴⁰¹ *Kompas*, 5 Desember 2009.

Agenda kerja Pansus mencakup tahap-tahap (1) pemanggilan dan penggalan informasi dari saksi dan ahli; (2) penelusuran aliran dana Bank Century di beberapa daerah (Sumatera Utara/Medan, Jawa Timur/Surabaya, Sulawesi Selatan/Makassar, dan Bali/Denpasar, serta Jakarta); (3) penyusunan pendapat akhir fraksi-fraksi dan penyampaian dalam rapat paripurna Pansus; (4) penyusunan rancangan kesimpulan Pansus atas dasar pandangan akhir fraksi-fraksi (muncul dua macam kesimpulan dan dua rekomendasi); (5) pengambilan keputusan oleh Rapat Paripurna DPR, dilakukan dalam dua tahap: pertama, penyampaian pandangan akhir fraksi-fraksi untuk memilih salah satu dari dua opsi yang disimpulkan oleh Paripurna Pansus; dan kedua, pemungutan suara terbuka per fraksi untuk menentukan berapa anggota DPR yang memilih opsi pertama dan berapa orang yang memilih opsi kedua. Dua opsi tersebut dikenal dengan Opsi A dan Opsi C.⁴⁰²

Tabel 4.12. Kronologi Pembentukan Pansus Angket Bank Century

Waktu	Proses Angket
27 Oktober 2009	Usulan penggunaan hak angket bergulir di DPR. Fraksi PDIP dan Fraksi Partai Golkar mendukung hak angket.
12 November 2009	Sebanyak 139 anggota DPR dari delapan fraksi (minus Fraksi Partai Demokrat) mengusulkan penggunaan hak angket kepada pimpinan DPR.
19 November 2009	Rapat Badan Musyawarah DPR menyepakati menjadwalkan pengambilan keputusan usulan penggunaan hak angket pada Rapat Paripurna 1 Desember 2009. Pendukung hak angket mencapai 224 anggota DPR.
23 November 2009	BPK menyampaikan hasil audit investigasi kasus Bank Century kepada Presiden dan DPR.
28 November - 1 Desember 2009	Inisiator hak angket atau Tim Sembilan menemui sejumlah tokoh, antara lain Abdurrahman Wahid, Amien Rais, Syafii Maarif, dan Din Syamsuddin.
29 November 2009	Tim Sembilan melakukan ikrar bersama untuk menyelesaikan kasus Bank Century secara tuntas.
30 November 2009	Pendukung hak angket mencapai 357 anggota DPR ditambah 144 anggota DPR dari Fraksi Partai Demokrat.
1 Desember 2009	Sidang paripurna DPR menyetujui secara aklamasi penggunaan hak angket.
4 Desember 2009	Idrus Marham dari Partai Golkar terpilih sebagai Ketua Panitia Pansus Angket Bank Century.

⁴⁰²http://www.mediaindonesia.com/read/2010/03/03/126610/3/1/Pansus_Century_Berikan_Dua_Kesimpulan_dan_Rekomendasi. Lengkapnya lihat bagian dalam bab ini mengenai Rekomendasi Pansus dan Kesimpulan dan Rekomendasi DPR.

4.2.1.2. Sikap Fraksi-Fraksi dan Keputusan Pansus Bank Century

Pada bagian ini diuraikan secara detail mengenai (i) sikap dan pandangan awal fraksi terhadap akuisisi/*merger* tiga bank (Bank Pico, CIC, dan Danpac menjadi Bank Century), Bank Indonesia, *bailout* (Fasilitas Pendanaan Jangka Pendek dan Penyertaan Modal Sementara) Bank Century; (ii) sikap dan pandangan awal fraksi terhadap aliran dana Bank Century; (iii) pandangan akhir fraksi-fraksi; (iv) konsistensi sikap fraksi-fraksi.

a. Sikap dan pandangan awal fraksi terhadap akuisisi/*merger* tiga bank (Bank Pico, CIC, dan Danpac menjadi Bank Century), Bank Indonesia, *bailout* (Fasilitas Pendanaan Jangka Pendek dan Penyertaan Modal Sementara), serta Sri Mulyani (Komite Stabilitas Sistem Keuangan) dan Boediono (Bank Indonesia).

Dalam proses penyelidikan, Pansus menggelar sejumlah rapat konsultasi dengan saksi-saksi atau pihak terkait dengan proses akuisisi/*merger* tiga bank, Fasilitas Pendanaan Jangka Pendek (FPJP) dan Penyertaan Modal Sementara (PMS) *bailout* Bank Century, bank Indonesia serta Sri Mulyani Komite Stabilitas Sistem Keuangan (KSSK) dan Boediono Bank Indonesia (BI).

Pandangan fraksi-fraksi terhadap proses akuisisi/*merger* tiga bank, BI, *Bailout* (FPJP dan PMS), serta Sri Mulyani (KSSK) dan Boediono (BI).⁴⁰³

1) Terhadap *Merger* bank:

Semua fraksi berpandangan dan sepakat bahwa *merger* Bank Pico, Bank Danpac, dan Bank CIC menjadi Bank Century dinilai tidak layak karena Bank Indonesia sebenarnya telah mengetahui bahwa ketiga bank tersebut merupakan bank gagal.

2) Terhadap Bank Indonesia:

Semua fraksi menilai Bank Indonesia melakukan kelalaian dalam melakukan pengawasan terhadap Bank Century

3) Terhadap *Bailout* (FPJP dan PMS) Bank Century:

⁴⁰³ Data yang tersaji terutama merupakan hasil pantauan Forum Masyarakat Peduli Parlemen Indonesia (FORMAPPI) sejak 16 Desember 2009 hingga Rapat Paripurna DPR Tanggal 2 s/d 3 maret 2010 dan sumber lainnya. Merupakan proyeksi yang diumumkan pada 2 Februari 2010.

Pandangan fraksi-fraksi terhadap *bailout* Bank Century terbelah, terjadi pro dan kontra atas kebijakan tersebut. Berikut komposisi fraksi-fraksi yang pro dan kontra atas kebijakan *bailout* (FPJP dan PMS) :

- Empat fraksi (Partai Demokrat, Partai Persatuan Pembangunan, Partai Kebangkitan Bangsa), berjumlah 14 orang anggota Pansus, menyatakan kebijakan *bailout* sudah tepat untuk mencegah dampak sistemik akibat krisis.
- Lima fraksi (Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, Golkar, Partai Keadilan Sejahtera, Gerakan Indonesia Raya, dan Hati Nurani Rakyat), berjumlah 16 orang anggota Pansus, menyatakan tidak setuju dengan kebijakan *bailout* karena Bank Century sebagai bank gagal tidak mempunyai alasan kuat untuk dikatakan berdampak sistemik. Selain itu terdapat pelanggaran hukum dalam proses *bailout*. Karena itu, kebijakan *bailout* adalah kebijakan yang salah dan melanggar peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan komposisi jumlah anggota Pansus maka rekomendasi Pansus terhadap kebijakan *bailout* harus mengatakan bahwa kebijakan tersebut merupakan kebijakan yang salah dan melanggar peraturan perundang-undangan, dan dana *bailout* merupakan uang negara yang harus dipertanggungjawabkan.

Dari proyeksi pandangan fraksi-fraksi terhadap proses akuisisi/*merger* dan *bailout* serta isu-isu terkait, yakni Sri Mulyani (KSSK) dan Boediono (BI), diharapkan sikap fraksi-fraksi tersebut konsisten. Konsistensi sikap fraksi sangat penting untuk mengetahui bahwa fraksi-fraksi mempunyai kesungguhan dalam menuntaskan mega skandal Bank Century serta tidak terpengaruh oleh tekanan-tekanan, baik dari internal maupun eksternal fraksi.

Proyeksi FORMAPPI mengenai sikap fraksi-fraksi terhadap proses akuisisi/*merger* tiga bank, dan *bailout*, serta Sri Mulyani (KSSK) dan Boediono (BI) ternyata tidak terlalu jauh berbeda dengan pandangan awal fraksi yang diumumkan pada 8 Februari 2010; bahkan dalam pandangan awal tersebut beberapa fraksi menyebutkan nama-nama pejabat yang dinilai bertanggung jawab sesuai dengan kewenangan dan kapasitas masing-masing.

Berikut kesimpulan pandangan awal fraksi-fraksi terhadap proses akuisisi/*merger* 3 bank, dan *bailout*, serta isu terkait.

1) Merger Bank

Semua fraksi berpandangan bahwa merger Bank Pico, Bank Danpac, dan Bank CIC dinilai tidak layak karena Bank Indonesia sebenarnya telah mengetahui bahwa ketiga bank tersebut merupakan bank gagal dan karena itu pejabat bank Indonesia saat itu harus bertanggung jawab.

2) Bank Indonesia (BI)

Semua fraksi menilai BI melakukan kelalaian dalam mengawasi Bank Century.

3) *Bailout* (FPJP dan PMS)

Sikap fraksi-fraksi terhadap kebijakan *bailout* diperkirakan terbelah dan berikut komposisi fraksi-fraksi yang pro dan kontra terhadap kebijakan tersebut.

- Tujuh fraksi (Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, Golkar, Partai Keadilan Sejahtera, Gerakan Indonesia Raya, Partai Amanat Nasional, Partai Persatuan Pembangunan dan Hati Nurani Rakyat), berjumlah 20 anggota Pansus, menilai *bailout* berupa pemberian FPJP dan PMS merupakan pelanggaran Undang-Undang Perbankan.
- Fraksi Partai Demokrat dan Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa, berjumlah 10 anggota Pansus, menilai *bailout* berupa pemberian FPJP dan PMS sudah tepat dan dilakukan dalam rangka penyelamatan perbankan nasional dan perekonomian Indonesia.

Merujuk pada komposisi jumlah anggota pansus, kesimpulan terhadap kebijakan *bailout* adalah kebijakan yang salah dan melanggar peraturan perundang-undangan, dan dana *bailout* merupakan uang negara yang harus dipertanggung jawabkan.

4) KSSK dan BI, dalam hal ini Sri Mulyani dan Boediono.

Sikap fraksi-fraksi terhadap KSSK (Sri Mulyani) dan BI (Boediono) pun terbelah. Berdasarkan pantauan FORMAPPI dapat disimpulkan komposisi jumlah fraksi dan anggota pansus yang pro dan kontra terhadap dua lembaga dan nama penanggung jawab atas kasus Bank Century sebagai berikut.

- Tujuh fraksi (Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, Golkar, Partai Keadilan Sejahtera, Partai Persatuan Pembangunan, Partai Amanat Nasional, Gerakan Indonesia Raya, dan Hati Nurani Rakyat), berjumlah 20 anggota Pansus, menilai bahwa keputusan pemberisn FPJP oleh KSSK dan BI melanggar aturan BI dan merugikan keuangan negara.
- Fraksi Partai Demokrat dan Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa, berjumlah 10 anggota Pansus, menilai bahwa keputusan pemberian FPJP oleh KSSK dan BI tidak melanggar aturan BI dan tidak merugikan keuangan negara karena dana LPS tidak dalam pengertian uang.

Terkait pandangan awal fraksi-fraksi terhadap proses akuisisi/*merger* tiga bank dan *bailout*, dapat dilihat adanya perubahan sikap dua fraksi, yakni Fraksi Partai Amanat Nasional (F-PAN) dan Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (F-PPP). Terhadap seluruh proses penyelidikan Pansus terhadap proses akuisisi/*merger* tiga bank dan *bailout*, FORMAPPI menarik kesimpulan sebagai berikut.

- 1) Telah terjadi perubahan peta kekuatan politik di Pansus Angket Century, mayoritas tujuh fraksi menolak dan dua fraksi mendukung kebijakan *bailout*.
- 2) Perubahan sikap dua fraksi (PAN dan PPP) sangat dipengaruhi faktor politik diluar Pansus.
- 3) Sikap fraksi-fraksi di Pansus belum bersifat final, konsistensinya masih perlu diuji karena kemungkinan berubah masih tetap ada.
- 4) Jika sikap fraksi-fraksi konsisten, maka Boediono, Sri Mulyani, dan pejabat BI lainnya, serta KSSK akan diproses secara hukum, baik pidana korupsi maupun pidana perbankan.
- 5) Pertanggungjawaban politik Boediono dan Sri Mulyani tidak dapat dihindarkan, apakah dengan mengundurkan diri atau dimundurkan, karena terbukti baik secara pidana maupun karena proses politik di DPR.

b. Sikap dan pandangan sementara fraksi-fraksi terhadap aliran dana Bank Century

Setelah melakukan penyelidikan terhadap proses akuisisi/*merger* tiga bank dan *bailout*, Pansus melanjutkan penyelidikan terhadap aliran dana *bailout* bank

Century. Proses penyelidikan dilakukan melalui beberapa rapat konsultasi dengan beberapa pihak terkait dan penelusuran langsung oleh Pansus di beberapa daerah, yakni Jakarta, Surabaya, Bali, Makassar, dan Medan. Penyelidikan juga dilakukan terhadap sejumlah rekening nasabah yang mencurigakan.

Berikut beberapa kesimpulan terhadap hasil penyelidikan Pansus terhadap aliran dana *bailout* Bank Century yang diumumkan 16 Februari 2010.

- 1) Semua fraksi menilai bahwa aliran dan *bailout* bermasalah. Bukti adanya penyimpangan aliran dana *bailout* diantaranya berupa rekening dan nasabah fiktif serta pencucian uang.
- 2) Semua fraksi menilai manajemen Bank Century yang kemudian menjadi bank Mutiara bermasalah dan diduga melakukan pelanggaran perundang-undangan, pelanggaran pidana perbankan, dan tindak pidana korupsi dengan berbagai modus.
- 3) Fraksi partai Demokrat secara khusus menyayangkan pihak-pihak tertentu yang menduga adanya aliran dana yang mengalir ke Partai Demokrat.
- 4) Sementara itu Fraksi Hati Nurani Rakyat menduga adanya aliran dana *bailout* Century yang mengalir ke partai politik dan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden tertentu pada Pemilu 2009.

Pandangan fraksi-fraksi juga menyertakan rekomendasi penyelesaian kasus aliran dana *bailout* antara lain sebagai berikut.

- 1) Meminta Bank Century yang kemudian menjadi Bank Mutiara agar melakukan perombakan manajemen secara total dan memangkas habis pejabat-pejabat Bank Century lama di dalam tubuh manajemen bank Mutiara.
- 2) Merekomendasikan penyelesaian penyimpangan aliran dana *bailout* secara hukum oleh aparat penegak hukum, dalam hal ini Komisi Pemberantasan Korupsi, Kejaksaan, dan Kepolisian.
- 3) Secara khusus dua fraksi, yakni Fraksi Partai Keadilan Sejahtera (F-PKS) dan Fraksi Hati Nurani Rakyat (F-Hanura), meminta kepada Pansus untuk menelusuri lebih lanjut penyimpangan aliran dana; sementara Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa (F-PKB) meminta Pusat Pelaporan Analisis dan Transaksi Keuangan (PPATK) melanjutkan investigasi aliran dana *bailout* Bank Century.

Berdasar pandangan awal fraksi-fraksi dan kesimpulan pandangan awal fraksi-fraksi, semua fraksi dan Pansus seharusnya menyatakan bahwa aliran dana *bailout* Bank Century bermasalah karena diduga sarat dengan pelanggaran perundang-undangan, pelanggaran pidana perbankan, dan tindak pidana korupsi. Atas pelanggaran-pelanggaran tersebut maka proses penyelesaiannya harus dilakukan secara hukum dan secara politik DPR RI harus melanjutkan proses penyelidikan terhadap aliran dana *bailout* Bank Century.

Pandangan awal fraksi-fraksi ini bukan tidak mungkin mengalami perubahan pada pandangan akhir fraksi, mengingat eksekusi penentuan pandangan akhir ada ditangan fraksi yang sangat bergantung pada kebijakan partai dan pimpinan partai.

c. Pandangan akhir fraksi

Pandangan akhir fraksi merupakan pandangan fraksi terhadap seluruh hasil penyelidikan Pansus atau proses akuisisi/*merger* tiga bank, *bailout* (FPJP dan PMS), dan aliran dana. Pandangan akhir fraksi yang diumumkan pada 23 Februari 2010 merupakan proyeksi kesimpulan Pansus terhadap kasus Bank Century yang dilaporkan ke Rapat Paripurna pada 2 Maret 2010.

Secara umum pandangan akhir fraksi-fraksi dapat disimpulkan sebagai berikut.

1) Terhadap *merger* bank

Semua fraksi berpandangan bahwa *merger* Bank Pico, Bank Danpac, dan Bank CIC dinilai tidak layak karena BI sebenarnya telah mengetahui bahwa ketiga bank tersebut merupakan bank gagal dan karenanya pejabat BI saat itu harus bertanggung jawab.

2) Terhadap Bank Indonesia

Semua fraksi menilai Bank Indonesia melakukan kelalaian dalam mengawasi Bank Century.

3) Terhadap FPJP dan PMS (*bailout*)

- Tujuh fraksi (Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, Golkar, Partai Keadilan Sejahtera, Partai Persatuan Pembangunan, Partai Amanat Nasional, Gerakan Indonesia Raya, dan Hati Nurani Rakyat), berjumlah 20 anggota Pansus, menilai ada penyimpangan pada kebijakan *bailout*.

- Dua fraksi (Partai Demokrat dan Partai Kebangkitan Bangsa), berjumlah 10 anggota Pansus, menilai bahwa tidak ada penyimpangan pada kebijakan *bailout*, bahkan kebijakan *bailout* dinilai sebagai sebuah keputusan yang menyelamatkan negara dari krisis ekonomi.

Berdasarkan komposisi jumlah anggota Pansus dan fraksi seharusnya secara tegas Pansus merekomendasikan bahwa kebijakan *bailout* merupakan kebijakan yang salah dan melanggar peraturan perundang-undangan dan dana *bailout* merupakan uang negara yang harus dipertanggungjawabkan.

4) Terhadap KSSK dan BI, dalam hal ini Sri Mulyani dan Boediono

- Tujuh fraksi (Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, Golkar, Partai Keadilan Sejahtera, Partai Persatuan Pembangunan, Partai Amanat Nasional, Gerakan Indonesia Raya, dan Hati Nurani Rakyat), berjumlah 20 anggota Pansus, menilai keputusan pemberian FPJP dan KSSK dan BI melanggar aturan BI dan merugikan keuangan negara.
- Empat fraksi (Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, Golkar, Partai Keadilan Sejahtera, dan Hati Nurani Rakyat) secara tegas menyebutkan sejumlah nama, seperti Sri Mulyani dan Boediono, sebagai pihak yang bertanggungjawab terhadap proses *bailout* bank Century.
- Dua fraksi (Partai Persatuan Pembangunan dan Gerakan Indonesia Raya) tidak menyebut nama pribadi yang bertanggungjawab namun hanya menyebutkan sejumlah instansi, seperti BI, KSSK, dan LPS, sebagai pihak-pihak bertanggungjawab.
- Tiga fraksi (Partai Demokrat, Partai Kebangkitan Bangsa, dan Partai Amanat Nasional) tidak menyebut nama instansi sebagai pihak yang bertanggungjawab.
- Dua fraksi (Partai Demokrat dan Partai Kebangkitan Bangsa) menilai keputusan pemberian FPJP oleh KSSK dan BI tidak melanggar aturan BI dan tidak merugikan keuangan negara karena dana LPS tidak dalam pengertian negara.

5) Terhadap aliran dana *bailout*

- Tujuh fraksi (Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, Golkar, Partai Keadilan Sejahtera, Partai Persatuan Pembangunan, Partai Amanat Nasional, Gerakan Indonesia Raya, dan Hati Nurani Rakyat), berjumlah 20 anggota Pansus, menilai aliran dana *bailout* Bank Century bermasalah.
- Dua fraksi (Partai Demokrat dan Partai Kebangkitan Bangsa), berjumlah 10 anggota Pansus, menilai aliran dana *bailout* Bank Century tidak bermasalah.

Dengan demikian, jika semua fraksi konsisten maka seharusnya Pansus merekomendasikan bahwa semua pihak yang terlibat dalam kasus bank Century, baik dalam hal kebijakan maupun eksekusi kebijakan, harus ditindaklanjuti dan diperiksa baik secara politik maupun hukum. Selain itu Pansus harus meminta kepada DPR merekomendasikan untuk meneruskan penelusuran aliran dana *bailout* Bank Century.

d. Konsistensi sikap fraksi

Proses kerja panjang Pansus Angket Century selalu diwarnai dinamika yang menarik selama proses persidangan misalnya persoalan konsistensi sikap fraksi, baik terhadap isu misalnya persoalan konsistensi sikap fraksi, baik terhadap isu *merger* tiga bank, *bailout*, BI, KSSK, maupun aliran dana. Konsistensi sikap fraksi dinilai selama proses rapat-rapat Pansus berjalan, mulai dari pandangan awal fraksi terhadap isu-isu tersebut di atas hingga pengumuman pandangan akhir fraksi. Beberapa fraksi terlihat konsisten, baik fraksi yang pro maupun kontra terhadap kebijakan *bailout*, serta sikapnya terhadap isu-isu dalam penuntasan kasus Bank Century. Namun, beberapa fraksi juga tidak konsisten dalam menilai dan merumuskan sikapnya terhadap isu-isu dalam kasus Bank Century.

Fraksi-fraksi yang cenderung konsisten dalam penilaian dan sikapnya yang menolak (kontra) kebijakan *bailout* adalah Fraksi Partai Golkar, Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, Partai Keadilan Sejahtera, Gerakan Indonesia Raya, dan Hati Nurani Rakyat. Berikut kesimpulan sikap fraksi tersebut terhadap beberapa isu kasus Bank Century.

- 1) *Merger* tiga bank: proses *merger* tiga bank bermasalah.

- 2) *Bailout*, baik berupa FPJP maupun PMS: kebijakan *bailout* bermaslah dan oleh karena itu menolak kebijakan *bailout*.
- 3) Bank Indonesia: lemah melakukan pengawasan terhadap Bank Century.
- 4) KSSK dan BI (Sri Mulyani dan Boediono): bertanggungjawab terkait kebijakan *bailout* Bank Century.
- 5) Aliran dana: bermasalah.

Dua fraksi lain, yakni Fraksi Partai Demokrat dan Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa, juga sangat konsisten dalam penilaian dan sikapnya yang mendukung (pro) kebijakan *bailout* sejak proses penyelidikan dimulai hingga pandangan akhirnya diumumkan. Konsistensi Fraksi Partai Demokrat dan Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa tercermin dalam kesimpulan sikap-sikapnya terhadap isu-isu:

- 1) *Merger* tiga bank: proses *merger* tiga bank bermasalah.
- 2) *Bailout*, baik berupa FPJP maupun PMS: sudah tepat dan karena itu cenderung membela kebijakan *bailout* tersebut.
- 3) Bank Indonesia: pengawasan BI lemah terhadap Bank Century.
- 4) KSSK dan BI (Sri Mulyani dan Boediono): Sri Mulyani dan Boediono bukan orang yang seharusnya bertanggungjawab.
- 5) Aliran dana: tidak ada masalah terhadap aliran dana Bank Century.

Sementara itu dua fraksi lainnya, yakni Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (F-PPP), dan Fraksi Partai Amanat Nasional (F-PAN), masuk dalam kategori fraksi yang kurang konsisten. Keduanya cenderung bingung menentukan posisinya diantara fraksi yang pro dan kontra kebijakan *bailout*. Inkonsistensi sikap F-PPP dan F-PAN tampak pada saat rapat-rapat Pansus berjalan dalam rangka penyelidikan terhadap proses akuisisi dan *merger* tiga bank, FPJP, dan *bailout*. Dalam proses rapat-rapat Pansus sikap F-PPP dan F-PAN cenderung setuju pada kebijakan *bailout* dan menilai bahwa kebijakan yang dibuat oleh Sri Mulyani dan Boediono tersebut tepat; namun pada saat pandangan awal terhadap proses akuisisi dan *merger* tiga bank, FPJP dan *bailout*, sikap keduanya berbalik menolak kebijakan *bailout* dan menilai bahwa keputusan pemberian FPJP oleh KSSK dan BI telah melanggar aturan BI dan merugikan keuangan negara. Perubahan sikap (inkonsisten) keduanya ditenggarai lebih

dipengaruhi oleh faktor politik di luar Pansus, misalnya terkait dengan isu ancaman *reshuffle* kabinet dan sejumlah petinggi PPP yang diproses menjadi tersangka dalam kasus suap.

Sementara itu pada tahap pandangan akhir fraksi, kedua fraksi tersebut cenderung konsisten pada pandangan awalnya terkait isu kebijakan *bailout*, namun terhadap isu KSSK (Sri Mulyani) dan (Boediono), F-PAN kembali mengalami inkonsistensinya dengan tidak menunjukkan sikap secara tegas bahwa keduanya patut dinilai sebagai pihak yang bertanggungjawab atas pengambilan kebijakan *bailout*. Adapun F-PPP tetap konsisten menilai keduanya merupakan pihak yang bertanggungjawab terkait pengambilan kebijakan *bailout*. Meskipun tidak menyebut nama Sri Mulyani dan Boediono dalam pandangan akhirnya, F-PPP menyebutkan lembaga-lembaga yang turut bertanggungjawab dalam kasus Bank Century, di antaranya Bank Indonesia dan KSSK.

Tidak terhadap semua isu sikap keduanya tidak konsisten. Terhadap isu *merger* tiga bank, BI dan aliran dana *bailout*, sikap F-PAN dan F-PPP dinilai cukup konsisten. Sejak awal keduanya menyatakan bahwa proses *merger* tiga bank dan aliran dana *bailout* dinilai bermasalah, sementara penilaian terhadap pengawasan Bank Indonesia kepada bank bermasalah dianggap lemah.

e. **Rekomendasi Panitia Khusus Hak Angket Bank Century**

Pansus angket Century terbentuk tidak lama setelah DPR dilantik; artinya Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden baru saja terjadi. Komposisi DPR anggota koalisi yang dibangun pemerintahan SBY mencapai 75,6 % atau mayoritas pendukung pemerintah. Bila mengikuti logika koalisi, hampir mustahil angket Century terbentuk. Tidak hanya sampai disitu, sejumlah fraksi anggota koalisi pemerintahan SBY, yakni F-PG, F-PKS, dan F-PPP, berani mendukung opsi C melawan opsi A yang dikehendaki pemerintahan SBY.

Pilihan tersebut bukan tanpa resiko. Fraksi-fraksi tersebut berikut anggota-anggotanya mendapat beraneka ragam ancaman, mulai dari ancaman penggantian terhadap anggota kabinet yang berasal dari fraksi-fraksi tersebut dan dikeluarkan dari koalisi hingga ancaman bersifat pribadi terhadap anggota Pansus atau kader partai lainnya. Namun ancaman tersebut diabaikan demi sebuah komitmen untuk

membongkar misteri skandal Bank Century dan kepentingan yang lebih besar dari sekedar mencari kekuasaan.

Walau opsi C dinilai belum maksimal karena tidak mencantumkan proses politik terhadap pihak yang diduga terlibat, DPR telah menjawab keraguan publik yang sangat besar terhadap lembaga perwakilan rakyat tersebut atas kesungguhan komitmennya membongkar skandal Century melalui pembentukan panitia angket. Tabel berikut di bawah ini menggambarkan rekomendasi dari panitia khusus sebagai berikut:

Tabel 4.13. Rekomendasi Pansus

OPSI A	OPSI C
1. Pansus merekomendasikan institusi penegak hukum untuk melaksanakan proses hukum terhadap manajemen Bank Century yang diduga kuat telah melakukan tindak pidana tertentu. Termasuk mengambil langkah hukum terhadap para pejabat BI yang diduga kuat ikut terlibat dalam dugaan tindak pidana tersebut.	1. Merekomendasikan seluruh penyimpangan dan penyalahgunaan wewenang yang berindikasi perbuatan melawan hukum yang merupakan tindak pidana korupsi, tindak pidana perbankan dan tindak pidana umum berikut pihak-pihak yang diduga bertanggungjawab agar diserahkan kepada Lembaga Penegak Hukum, yaitu Kepolisian Republik Indonesia, Kejaksaan Agung, dan Komisi Pemberantasan Korupsi sesuai dengan kewenangannya.
2. Dugaan adanya pelanggaran-pelanggaran terhadap pelaksanaan FPJP perlu ditindaklanjuti oleh aparat penegak hukum apabila dalam pelanggaran-pelanggaran perundang-undangan yang terjadi terdapat indikasi dugaan tindak pidana.	2. Meminta kepada DPR bersama dengan pemerintah untuk segera membentuk dan merevisi berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pengelolaan sektor moneter dan fiskal.
3. Meminta pemerintah dan DPR untuk segera membentuk dan merevisi peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pengelolaan sektor moneter dan fiskal termasuk melakukan sinkronisasi peraturan perundang-undangan guna terwujudnya kepastian hukum.	3. Melakukan pemulihan aset yang telah diambil secara tidak sah oleh pelaku tindak pidana yang merugikan keuangan bank/negara, baik pada Bank Century maupun pada Bank CIC yang diduga dilakukan oleh Robert Tantular, RAR, dan HAW dengan meminta terlebih dahulu <i>forensic audit</i> terhadap kasus aliran dana Bank Century yang dilakukan oleh kantor akuntan publik di bawah supervisi dari tim monitoring Panitia Angket Century. Upaya pemulihan <i>asset</i> yang telah dilarikan ke luar negeri secara tidak sah harus diselesaikan selambat-lambatnya pada bulan Desember 2012.

<p>4. Pemerintah dan DPR harus segera membentuk Undang-Undang Otoritas Jasa Keuangan untuk independensi pengawasan perbankan dan Undang-Undang Jaringan Pengaman Sistem Keuangan yang menjadi dasar yuridis bagi pemerintah dalam mengambil langkah tegas pada saat negara mengalami krisis dengan tetap melaksanakan prinsip-prinsip transparansi, akuntabilitas dan kepastian hukum sebagai dasar dalam mengambil keputusan.</p>	<p>4. Meminta kepada DPR agar membentuk Tim Pengawas tindak lanjut rekomendasi Panitia Angket Century yang bertugas untuk mengawasi pelaksanaan rekomendasi dan proses penelusuran aliran dana serta pemulihan aset dengan kewenangan sesuai dengan peraturan selambat-lambatnya pada masa persidangan berikut.</p>
<p>5. BI harus memperbaiki peraturan-peraturan internal untuk meminimalisir penyalahgunaan wewenang (<i>abuse of power</i>) yang dilakukan oleh para pejabat BI dan untuk meningkatkan efektivitas pengawasan perbankan dalam menerapkan peraturan perundang-undangan.</p>	<p>5. Meminta kepada pemerintah dan/atau BI untuk segera menyelesaikan permasalahan yang menimpa nasabah PT Antaboga Delta Sekuritas dengan mengajukan dengan mengajukan kepada DPR pola penyelesaian secara menyeluruh baik dasar hukum maupun sumber pembiayaan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.</p>
<p>6. Pemerintah perlu membentuk Tim Pemburu Aset (<i>Asset Recovery Team</i>) yang telah diambil secara tidak sah oleh pelaku dugaan tindak pidana yang telah merugikan perekonomian negara (pengurus dan pemilik Bank Century). Upaya pemburuan aset ini harus dilaporkan hasilnya kepada DPR di bawah supervisi dan monitoring Tim Pemantau Panitia Angket Century yang akan dibentuk oleh DPR.</p>	
<p>7. Terhadap dana para investor PT Antaboga Delta Sekuritas dari hasil penelitian Panitia Angket dilapangan, ternyata memang merupakan nasabah Bank Century yang ditawarkan <i>discretionary fund</i> (DF-KPD) dengan modus penipuan sebagai produk Bank Century. Sehingga, Pansus menyetujui dan mengusulkan agar pemerintah segera mencari jalan ke luar agar dana tersebut dapat segera dibayar dan diterima oleh investor yang memang nyata-nyata dirugikan oleh oknum Bank Century.</p>	

Sumber: I Made Leo Wiratma, dkk., "DPR Gagal skandal Century Menguap".

f. Kesimpulan dan Rekomendasi Dewan Perwakilan Rakyat


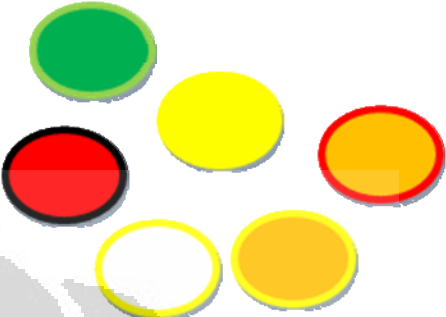
Setelah melalui proses *lobby* yang cukup panjang, Sidang Paripurna pengambilan keputusan opsi ditempuh dengan mekanisme *voting*. Pilihan melalui jalan *voting* dilakukan dengan dua putaran. Putaran pertama untuk menentukan opsi mana yang akan dipilih pada putaran berikutnya. *Voting* putaran pertama memilih opsi A dan C atau opsi A, opsi C, dan AC. Opsi baru, gabungan opsi A dan C, ditawarkan bersama Partai Demokrat, PPP, PAN dan PKB.⁴⁰⁴ Sebelumnya Pansus DPR tentang hak Angket Century sempat memunculkan opsi B, yakni pemberian dana talangan kepada Bank Century tak melanggar, tetapi diduga ada penyimpangan pada penyalurannya. Opsi B itu tidak diterima sehingga dihapus dalam rapat Pansus.

Voting terbuka putaran pertama dimenangkan oleh fraksipendukung pilihan pertama, yaitu Opsi A dan C, dengan 294 suara (Golkar 104, PDIP 90, PKS 56, Gerindra 25, Hanura 17, PPP 1, dan PKB 1), sedangkan yang memilih opsi A, C dan AC sebanyak 246 orang (Demokrat 148, PAN 40, PPP 33, dan PKB 25). Dengan demikian babak *voting* selanjutnya mengadu dua opsi tersebut (opsi A dan opsi C) dalam pemungutan suara secara terbuka.

Voting putaran kedua untuk memilih opsi yang dijadikan rekomendasi DPR: opsi A atau opsi C. Hasilnya, opsi A didukung 212 suara (Demokrat 148, PAN 39, PKB 25), sedangkan opsi C didukung 325 suara (Golkar 104, PDIP 90, PKS 56, Gerindra 25, Hanura 17, PPP 32, dan PKB 1). Dengan demikian Paripurna DPR sepakat memilih kesimpulan opsi C yang menyebutkan terjadinya pelanggaran dan tindak pidana dalam seluruh proses *bailout* Bank Century.

⁴⁰⁴ Berita lengkap baca di *Kompas*, 4 Maret 2010, hal. 1.

Tabel 4.14. Hasil Voting Hak Angket Century

	Ops A	Ops C
Parpol	Partai Demokrat, PAN, PKB	PDIP, Golkar, Hanura, Gerindra, PKS, PPP
Jumlah suara	212 orang	325 orang
Warna parpol		

Kesimpulan dan rekomendasi yang dilahirkan dalam Rapat Paripurna DPR digambarkan secara lengkap pada tabel di bawah ini sebagai berikut:

Tabel 4.15. Kesimpulan dan Rekomendasi DPR

OPSI A	OPSI C
<p>Kesimpulan:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Permasalahan Bank Century muncul sejak akuisisi-<i>merger</i> yang tidak dilakukan berdasar persyaratan dan undang-undang yang berlaku. <i>merger</i> bahkan melanggar aturan perundang-undangan, sarat penipuan, dan tindak <i>money laundering</i> oleh pengurus bank. 2. Praktek itu (penipuan, <i>money laundering</i>, dll) terus-menerus terjadi berkaitan lemahnya pengawasan Bank Indonesia yang bahkan memberikan kemudahan-kemudahan yang berlebihan. 3. Keputusan pemebrian Fasilitas Pendanaan Jangka Pendek ke Bank Century adalah wewenang Bank Indonesia sesuai Perppu No. 2/2008 untuk mencegah ketidakstabilan perekonomian. Terdapat penyalahgunaan wewenang dalam mekanismenya. 	<p>Kesimpulan:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Pengucuran dana FPJP dan PMS ke Bank Century adalah termasuk keuangan negara. 2. Patut diduga terjadi penyimpangan dalam proses pengambilan kebijakan oleh otoritas moneter dan fiskal yang diikuti banyak penyalahgunaan, mulai dari akuisisi-<i>merger</i>, pemberian FPJP, PMS, hingga tahap aliran dana. 3. Diduga terjadi penyimpangan proses pengambilan kebijakan oleh otoritas moneter dan fiskal dengan mengikutsertakan pemilik saham dan manajemen Bank Century sehingga merugikan negara. Kepada pihak yang diduga bertanggung jawab, Fraksi Partai Golkar, Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, Fraksi Partai Keadilan Sejahtera, dan fraksi Hati Nurani Rakyat menyebut nama. Fraksi Partai Persatuan

	Pembangunan menyebut unit kerja dalam institusi, dan Fraksi gerakan Indonesia Raya sebuah pejabat yang bertanggung jawab. Daftar nama terlampir.
4. Penetapan Bank Century sebagai bank gagal yang ditenggarai berdampak sistemik berdasar Perppu No.4/2008 untuk mencegah Indonesia dari krisis ekonomi sebagai dampak krisis global.	4. Kasus Bank Century merupakan perbuatan melanggar hukum yang berlanjut atau penyalahgunaan wewenang oleh pejabat otoritas moneter dan fiskal sehingga dapat dikualifikasikan sebagai tindak pidana korupsi karena diduga merugikan negara.
5. Keputusan Komite Stabilitas Sistem Keuangan bahwa Bank Century gagal berdampak sistemik adalah untuk menyelamatkan sistem keuangan dan perbankan nasional.	5. Berkenaan dengan dugaan mengalirnya dana PMS ke sebuah parpol atau suatu pasangan capres –cawapres tertentu, pansus belum dapat menuntaskannya karena keterbatasan waktu dan wewenang pro justicia.
6. Terdapat indikasi kuat bahwa penetapan bank Century sebagai bank gagal berdampak sistemik tidak disertai data-data akurat dan tidak disertai prinsip kehati-hatian. Namun itu dapat dipahami karena keputusan dilakukan di saat krisis.	
7. Di tahap pemeriksaan Penyertaan Modal sementara masih terjadi perdebatan mengenai kerugian negara yang muncul. Pansus memberikan hal tersebut ke penegak hukum untuk ditindaklanjuti.	
8. Pansus belum temukan bukti bahwa terjadi aliran dana ke sebuah partai politik atau salah satu pasangan capres-cawapres.	
Rekomendasi:	Rekomendasi:
1. Perlu dilakukan proses hukum ke manajemen Bank Century, termasuk mengambil langkah hukum ke pejabat BI yang diduga ikut melakukan tindak pidana.	1. Merekomendasikan seluruh penyimpangan yang berindikasi perbuatan melawan hukum yang terkait tindak pidana korupsi, umum, dan perbankan serta pihak-pihak yang bertanggung jawab ke penegak hukum.
2. Pelanggaran pelaksanaan pemberian FPJP perlu ditindaklanjuti penegak hukum bila terdapat indikasi tindak pidana.	2. Meminta DPR bersama pemerintah merevisi perundang-undangan di sektor moneter dan fiskal.
3. Meminta DPR melakukan revisi perundang-undangan terkait sektor moneter dan fiskal.	3. Pulihkan aset yang diambil tidak sah oleh pengelola Bank Century yang merugikan bank dan negara oleh Robert Tantular, Hesyam al Warraq, dan Rafat Ali Rizvi sebagai pemilik saham. Pemulihan aset didahului forensik dari kantor akuntan publik dengan pengawan tim monitoring pansus.

4. Pemerintah dan DPR harus membentuk Undang-Undang Otoritas Jasa Keuangan demi independensi lembaga keuangan dan Undang-Undang jaringan Pengaman Sektor Keuangan sebagai dasar yuridis pemerintah untuk mengambil kesimpulan di saat krisis.	4. Meminta DPR mengawasi rekomendasi dan penelusuran aliran dana dan pemulihan aset <i>recovery</i> pada masa sidang berikutnya.
5. BI harus memperbaiki aturan internal untuk meminimalisasi penyalahgunaan wewenang oleh pejabatnya.	5. Meminta pemerintah menyelesaikan masalah nasabah Antaboga Delta Sekuritas dengan mengajukan ke DPR pola penyelesaiannya secara menyeluruh.
6. Pemerintah perlu membentuk tim pemburu aset yang diambil secara tidak sah oleh pelaku tindak pidana. Upaya tersebut perlu dilaporkan ke DPR.	6. Mendesak presiden mengajukan calon Gubernur BI untuk menjalankan fungsi otoritas moneter secara profesional.
7. Terkait dana nasabah PT Antaboga delta Sekuritas, ternyata memang nasabah Antaboga ditawarnya dengan modus penipuan oleh Bank Century. Pansus meminta pemerintah mencari jalan keluar untuk mengganti dana nasabah.	

Sumber: I Made Leo Wiratma, dkk., "DPR Gagah skandal Century Menguap".

4.2.2. Usulan Hak Angket Mafia Pajak

Pajak merupakan salah satu sumber pemasukan penting bagi penyelenggaraan pemerintahan. Pajak adalah basis material kekuasaan dan darah kehidupan yang menentukan eksistensi negara dan kekuasaannya. Bila diteorikan bahwa negara merupakan hasil dari kontrak sosial, maka sesungguhnya dalam pajaklah kontrak itu diberi isi dari hari kehari.

Pada negara-negara maju, pajak merupakan instrumen pokok untuk mengendalikan kekayaan sekaligus sebagai sarana untuk menciptakan keadilan. Slogan revolusioner Amerika: *No taxation without representation*. Artinya, tidak ada beban pajak tanpa keterwakilan (pembayar pajak) dalam menentukan penggunaan uang itu untuk pelaksanaan kebijakan strategis negara. Pajak dibayar negara tegak, pajak diboikot negara ambruk. Sartono Kartodihardjo bahkan yakin bahwa hampir semua pemberontakan rakyat di wilayah nusantara pada masa kekuasaan raja-raja dan Belanda adalah soal pajak; rakyat terus diperas pajaknya, tetapi hampir tidak ada hak yang dibayar balik oleh penguasa untuk pembayar pajak.

Pajak merupakan basis kekuasaan yang menentukan eksistensi negara dan kekuasaannya. Indonesia merupakan salah satu negara yang pemasukannya paling besar dari sektor pajak. Tahun 2010 saja 71 persen belanja negara di dalam APBN dibiayai dari pendapatan pajak.⁴⁰⁵ Jumlah sebesar ini menunjukkan ketergantungan kita kepada pajak sangat tinggi. Ibarat tiang yang menyangga, apabila pajak dibayar negara akan tegak, tapi bila pajak diboikot negara akan ambruk, karena pajak merupakan darah yang menentukan kehidupan bernegara, maka pajak harus diawasi dan harus dicurigai agar tidak dijarah oleh penguasa dan akhirnya membuat negara ambruk karena rakyat tidak lagi mau membayar pajak.

Kecurigaan terhadap pajak menjadi pengalaman sejarah revolusi di Amerika Serikat. Kecurigaan tersebut dibahasakan dengan ungkapan: *No taxation without representation*. Artinya, tidak ada beban pajak tanpa keterwakilan (pembayar pajak) dalam menentukan penggunaan uang itu untuk pelaksanaan kebijakan strategis negara. Para tuan tanah pembayar pajak menuntut hak untuk bisa mengelola langsung pajak yang sudah mereka setorkan. Mereka tidak ingin pajak yang sudah diberikan dipergunakan semauanya oleh penguasa korup. Pajak mendorong lahirnya parlemen di mana para pembayar pajak ingin dilibatkan langsung dalam pengelolaan pajak yang diberikan kepada negara.

Terungkapnya skandal mafia pajak yang menyeret nama Gayus Tambunan menunjukkan bahwa ada persoalan dengan institusi perpajakan di Indonesia. Hal ini tidak boleh dibiarkan karena mafia hukum pada sektor perpajakan merupakan persoalan serius yang menyangkut sendi-sendi material kehidupan bernegara. Langkah yang diambil oleh Menteri Keuangan menyikapi terungkapnya kasus Gayus Tambunan merupakan langkah yang tepat untuk menghindari berlarutnya kecurigaan terhadap institusi perpajakan. Namun langkah audit ini perlu dikawal agar benar-benar bisa menjadi kelanjutan dari reformasi perpajakan. Langkah ini diharapkan bisa menjadi cara untuk membersihkan tubuh institusi perpajakan, bukan malah menjadi sarana untuk mencuci tangan lalu “bersantap” kembali kemudian. Pembersihan instansi perpajakan dari mafia pajak dan kolega-

⁴⁰⁵ Kompas, 5 April 2010.

koleganya pada instansi negara lain merupakan suatu keharusan. Hal ini supaya kita bisa membedakan mana yang “tukang pajak” dan mana yang “tukang palak”.

Terungkapnya kasus mafia pajak Gayus Tambunan telah menyita perhatian banyak pihak. Dewan Perwakilan Rakyat menyikapi berbagai kasus di bidang perpajakan dengan memanggil Direktorat Jenderal Pajak untuk melakukan koordinasi dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan DPR.⁴⁰⁶ Perhatian DPR untuk ikut andil dalam menyelesaikan masalah perpajakan sudah dimulai sejak awal tahun 2010 dengan dibentuknya Panitia Kerja Perpajakan Komisi XI DPR.

Dalam melaksanakan perannya itu, Panja Perpajakan telah memanggil Dirjen Pajak M. Tjiptardjo, pada tanggal 20 Mei 2010 namun pihak DPR belum menemukan hasil yang memuaskan.⁴⁰⁷ Panja pun berniat meminta Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) untuk mengaudit Ditjen Pajak. Belum menemukan hasil dari beberapa kali rapat dengan petugas Ditjen Pajak, Panja Perpajakan Komisi XI mulai gerah. Ditjen Pajak dianggap menghambat jalannya kerja Panja. Atas dasar itu, Panja berniat meminta BPK untuk mengaudit Ditjen Pajak. Rencana permintaan audit investigasi oleh BPK terhadap Ditjen Pajak akan difokuskan pada masalah kinerja pemeriksaan, apakah terjadi penyimpangan atau sesuai dengan prosedur. Investigasi itu bisa dilakukan secara umum atau kasus per kasus, seperti yang telah dilakukan dalam kasus Bank Century, yang akhirnya ditingkatkan menjadi hak angket melalui pansus karena diduga terjadi penyimpangan. Jadi sudah sejak awal ada gambaran untuk mendorong kerja dari Panja untuk ditingkatkan dengan penggunaan hak angket.

Isu untuk menggulirkan penggunaan hak angket DPR guna menyelidiki kasus mafia pajak terus berputar berbulan-bulan dan terus mendapatkan pendukung dari hari ke hari. Pada bulan Februari 2011 telah ada 114 anggota, termasuk tiga pimpinan DPR yang mengusulkan penggunaan hak angket. Bahkan di dalam sidang paripurna DPR pada tanggal 16 Februari menjadi panas sebab sidang yang dipimpin Priyo Budi Santoso itu tidak mencantumkan agenda pembahasan hak angket mafia pajak yang telah diusulkan oleh 114 anggota, termasuk tiga

⁴⁰⁶ Lihat Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Pasal 69 Ayat (1) mengenai fungsi DPR.

⁴⁰⁷ Kompas, Mei 2010.

pimpinan DPR. Alhasil, para inisiator hak angket tersebut berang. Mereka meminta pimpinan sidang membacakan usulan hak angket tersebut.

Interupsi dengan berbagai nada suara bergemuruh di ruang sidang paripurna DPR. Para inisiator hak angket mafia pajak protes karena Priyo tidak membacakan pengumuman perihal angket tersebut.⁴⁰⁸ Partai Golkar, Partai Gerindra, Partai Hanura dan PDIP banyak anggotanya yang menjadi pengusul penggunaan hak angket untuk mafia pajak. Sedangkan yang sejak awal menolak penggunaan hak angket adalah Partai Demokrat. Pada saat itu ada dua usulan untuk penggunaan fungsi pengawasan DPR yaitu dengan melakukan usul angket perpajakan dan usul angket mafia pajak.

Wakil Ketua DPR RI Priyo Budi Santoso menjelaskan bahwa usul angket perpajakan telah ditandatangani oleh 35 anggota dewan, sedangkan usul angket mafia pajak ditandatangani oleh 114 anggota dari seluruh fraksi di DPR selain Partai Demokrat. Menurutnya, sejumlah inisiator pengusul hak angket itu menarik diri kembali setelah sebelumnya ikut menandatangani pernyataan usulan. Tujuh anggota DPR dari Partai Demokrat menarik diri dari usulan tersebut termasuk Wakil Ketua Komisi XI Achsanul Kosasih.

Alasan dari Fraksi Partai Demokrat untuk tidak mendukung usulan penggunaan hak angket mafia pajak karena mereka berkeyakinan bahwa penyelesain kasus mafia pajak bisa diselesaikan melalui panitia kerja yang ada di Komisi III maupun Komisi XI. Wakil Sekretaris Jenderal DPP Partai Demokrat Ramadhan Pohan mengatakan, dengan mekanisme panja, kasus mafia pajak dapat diselesaikan secara maksimal. Senada dengan Ramadhan, Wakil Ketua Komisi I Achsanul Qosasih mengatakan, Partai Demokrat bukan tidak setuju dibentuknya panitia angket mafia pajak. Menurutnya, tidak ada gunanya pembentukan pansus angket perpajakan sebelum ada hasil audit Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)

⁴⁰⁸ Dikutip dari Kompas perihal kekecewaan Anggota Komisi III DPR Bambang Soesatyo. Sebelum sidang paripurna bergulir, Bambang sempat menuding ada upaya penjegalan pansus oleh Partai Demokrat. Tudingan itu dialamatkan langsung kepada Ketua DPR Marzuki Alie yang sebelumnya mengumpulkan Wakil Ketua DPR untuk mengadakan rapat pimpinan. Persidangan pada waktu itu telah mengindikasikan posisi masing-masing partai terhadap inisistif penggunaan hak angket mafia pajak.

terhadap wajib pajak. Soalnya, dari fakta hukum BPK inilah pansus angket perpajakan bisa berjalan secara efektif.⁴⁰⁹

Usulan Pansus Hak Angket Perpajakan telah ditandatangani oleh 31 anggota dewan lintas fraksi dan telah diserahkan kepada pimpinan DPR. Tujuannya, agar dibentuk panitia bersama yang menggabungkan dua Panja Perpajakan yang ada di Komisi III bidang hukum dan Komisi XI bidang perpajakan. Pansus Hak Angket Perpajakan dianggap penting untuk mengkolaborasi pekerjaan dua panja perpajakan yang dibentuk oleh Komisi III dan Komisi XI. Selama ini, Panja Perpajakan Komisi III hanya bisa masuk ke dalam teknis hukum, tak bisa masuk ke teknis perpajakan. Sedangkan, Komisi XI yang membidangi perpajakan justru sebaliknya.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1974 tentang Hak Angket, Pansus Hak Angket dapat memaksa para pihak yang bersangkutan hadir untuk dimintai keterangan. Bahkan, undang-undang menyebutkan saksi atau ahli yang membangkang, bisa disandera. Pasal 17 Ayat (1) Undang-Undang Hak Angket berbunyi "*Pengadilan Negeri di daerah yang bersangkutan dapat memerintahkan menyandera saksi atau ahli yang membangkang. Penyanderaan ini diputuskan untuk waktu selama-lamanya seratus hari, tetapi, berakhir apabila saksi atau ahli itu memenuhi kewajibannya sebelum itu*". Lebih lanjut Pasal 17 ayat (2) menyatakan "*Atas permintaan Panitia Angket, Ketua Pengadilan Negeri yang bersangkutan memerintahkan untuk segera menyandera saksi atau ahli yang membangkang. Perintah Ketua Pengadilan Negeri termaksud di atas memuat permintaan yang dimajukan oleh Panitia Angket itu, pengangkatan jurusita yang diwajibkan untuk membawa saksi atau ahli dan penentuan tempat penyanderaan*".

Untuk menanggapi usulan anggota DPR berkaitan dengan penggunaan hak angket DPR dan membentuk Panitia Khusus Mafia Pajak kemudian dibahas di dalam sidang paripurna DPR. Rapat paripurna DPR yang membahas diterima atau ditolaknya usulan penggunaan Hak Angket Mafia Pajak berlangsung alot. Rapat

⁴⁰⁹ Hukumonline 25 Februari 2011

yang digelar tanggal 22 Februari 2011, berlangsung hingga sembilan jam, yakni dari pukul 13.00-21.30 WIB.

Pada permulaan rapat di hari itu, anggota DPR dari Fraksi Partai Demokrat Achsanul Qosasih, menjadi anggota dewan yang pertama kali melakukan interupsi saat rapat berjalan beberapa menit. Ia merasa heran dengan penarikan dukungan terhadap usulan Hak Angket Penerimaan Negara dari Perpajakan dan Kasus-kasus Perpajakan yang diusung oleh Komisi XI DPR. Menurutnya, apa yang diusulkan oleh komisi XI lebih rasional dibandingkan ide pembentukan Hak Angket Mafia Pajak oleh Komisi III DPR. Achsanul melanjutkan bahwa para inisiator Hak Angket Mafia Pajak justru tidak memenuhi persyaratan. Para inisiator belum mengetahui letak kerugian negara, undang-undang apa yang dilanggar dan sejauh mana pemerintah melakukan intervensi. Untuk itu, ia mengusulkan agar Hak Angket Mafia Pajak dikembalikan kepada pengusul dan tidak dibahas dalam paripurna.

Penolakan juga datang dari Fraksi PAN. PAN pada dasarnya setuju agar mafia pajak segera diberantas. Namun, terkait permasalahan pajak yang terjadi belakangan ini, PAN melihat tidak ada unsur pelanggaran yang dilakukan pemerintah terhadap kasus pajak, sehingga hak angket tidak diperlukan. Partai PAN beranggapan hak angket harusnya menyelidiki apakah pemerintah telah melanggar undang-undang atau tidak, sedangkan pemerintah sendiri tidak ada kaitannya dengan kasus pajak yang melibatkan Gayus Tambunan. Meski demikian, PAN menilai Komisi III sudah bekerja baik dengan membentuk Panja Pajak.⁴¹⁰

PKB juga ikut menolak usulan dibentuknya Pansus Hak Angket Mafia Pajak. Menurut PKB, setelah mempelajari usulan angket, PKB sepakat Gayus Tambunan dan mafia pajak harus dibongkar sampai tuntas. Namun, PKB mengusulkan, agar kasus mafia pajak cukup diselesaikan melalui mekanisme panja.⁴¹¹

⁴¹⁰ Hukumonline. Dikutip dari Achmad Rubai yang menjadi juru bicara Partai Amanat Nasional Partai PAN).

⁴¹¹ Hukumonline. Dikutip dari Wakil Ketua Fraksi PKB Abdul Kadir Karding.

Fraksi Partai Gerindra juga menunjukkan sikap yang sama. Partai yang diketuai Prabowo Subianto ini secara mengejutkan menolak usulan pembentukan Pansus Hak Angket Mafia Pajak. Gerindra mengatakan usulan angket perpajakan terkesan mengada-ada.⁴¹² Sementara itu, Fraksi PDIP menyatakan setuju agar dibentuk Pansus Hak Angket Mafia Pajak. Fraksi PDIP tak ragu menjabarkan kegagalan Pemerintah terkait pendapatan pajak yang tak bisa dicapai Pemerintah. Hal ini kemudian dijadikan alasan oleh PDIP untuk mengajukan Hak Angket Mafia Pajak.⁴¹³ Hal yang sama diungkapkan dari Fraksi PKS mengatakan, berdasarkan audit BPK 2010 dilaporkan ada indikasi penerimaan negara dari pajak yang menguap lebih dari 3 (tiga) triliun rupiah. Menurut PKS, hal ini merupakan bagian strategis yang berdampak luas bagi kepentingan bangsa dan negara. Atas dasar itu, PKS tidak mungkin menolak usulan Hak Angket Mafia Pajak.⁴¹⁴

Fraksi Partai Hanura mengemukakan, ada kebijakan yang salah dari Pemerintah sehingga membuat negara dirugikan triliunan rupiah atas pemasukan pajak. Hanura mencontohkan adanya Keputusan Menteri Keuangan Nomor 195/010/2006 tanggal 11 April Tahun 2006 tentang fasilitas khusus terhadap PT. Astra Daihatsu Motor yang memberikan keringanan pajak bea masuk impor atas 2.400 unit mobil dalam keadaan utuh. Kemudian, Keputusan Menteri Keuangan Nomor 66 Tahun 2008 tentang *Sunset Policy* yang dianggap bertentangan dengan undang-undang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan No 28 Tahun 2007 Pasal 37 A. “Bahkan, pada Keputusan Menteri Keuangan Nomor 66 Tahun 2008 Pasal 4 dan Pasal 8 itu terjadi amnesti pajak secara terselubung.”⁴¹⁵

Banyaknya perbedaan pendapat antara anggota dewan, membuat Ketua DPR Marzuki Alie menskors rapat untuk dilakukan lobi antar fraksi. Namun, hal itu tidak membuahkan hasil. Akhirnya, Marzuki memutuskan agar dilakukan *voting* sebagai jalan keluar. Hasil *voting* menunjukkan, dari 530 anggota DPR yang

⁴¹² Hukumonline. Dikutip dari Sekjen Partai Gerindra Ahmad Muzani. Menurutnyanya “Bahkan, pranata politik pansus direduksi untuk menyelamatkan muka ketua umum partai pengusung hak angket pajak,” ujarnya.

⁴¹³ Sumber Arif Budimanta, perwakilan dari Fraksi PDIP.

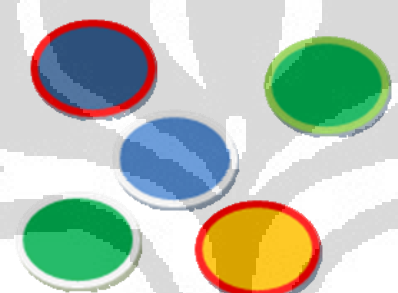
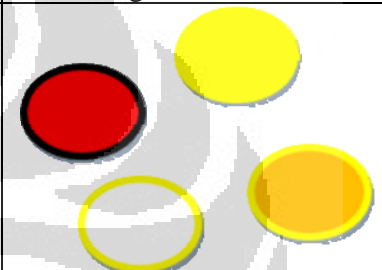
⁴¹⁴ Dikutip dari Bukhori Juru bicara dari Fraksi PKS.

⁴¹⁵ Sumber Akbar Faizal juru bicara dari Fraksi Partai Hanura.

hadir, sebanyak 266 anggota menolak penggunaan usulan Hak Angket mafia Pajak, yaitu Fraksi Partai Demokrat, PKB, PAN, PPP, dan Gerindra total 266 suara. Sedangkan fraksi yang menerima memperoleh 264 suara yakni Partai Golkar, PKS, PDIP, Hanura, dan 2 (dua) anggota PKB.

Untuk lebih jelasnya hasil *voting* atas usulan penggunaan Hak Angket Mafia Pajak terangkum dalam tabel sebagai berikut:

Tabel 4.16. Hasil Voting Atas Usulan Penggunaan Hak Angket Mafia Pajak

	Menolak	Menerima
Parpol	Partai Demokrat, PAN, PKB, PPP, Gerindra	PDIP, Partai Golkar, PKS, Hanura.
Jumlah suara	266 orang	264 orang
Warna parpol		

4.2.3. Perubahan APBN 2012 Terkait Kenaikan Harga BBM

Persoalan lain yang diangkat untuk melihat pengaruh konfigurasi partai politik terhadap pelaksanaan fungsi DPR dilihat dalam pengambilan keputusan tentang APBN Perubahan tahun 2012, khususnya berkaitan dengan kebijakan untuk menaikkan atau tidak menaikkan harga BBM. Persoalan kenaikan harga BBM telah menjadi isu krusial bagi seluruh pemerintah yang pernah berkuasa di Indonesia. Hal ini tak lain karena Indonesia sangat tergantung dengan pasokan minyak impor karena produksi dalam negeri tidak mampu memenuhi seluruh kebutuhan BBM dalam negeri. Oleh karena itu setiap kali ada kenaikan harga BBM di pasar internasional, pemerintah Indonesia bergeming mencoba untuk melakukan penyesuaian. Tapi, apabila pemerintah menaikkan harga BBM, kebijakan itu akan banyak ditentang oleh rakyat kecil karena dampaknya yang begitu luas. Singkat kata, kebijakan untuk menaikkan harga BBM merupakan kebijakan yang tidak populis yang dihindari oleh penguasa yang mengutamakan citra baik dari rakyatnya.

Sebenarnya, keresahan yang timbul akibat melonjaknya harga BBM dunia telah dirasakan sejak tahun 2011. Pada awal tahun 2011, pemerintah telah diminta cepat mengambil keputusan untuk mewaspadai harga minyak dunia yang terus meroket. Wakil Ketua Komisi XI Achsanul Qosasih, di DPR menyatakan bahwa bukan tidak mungkin, Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) 2011 bisa jebol jika tidak ada antisipasi secara dini terhadap kenaikan harga BBM yang terus naik di atas 100 dolar AS.⁴¹⁶ Mengapa hal ini perlu dicermati, sebab dalam APBN 2011, harga minyak dunia diasumsikan sebesar AS \$70. Jika tidak ada evaluasi, uang yang dibutuhkan untuk menutupi subsidi sangat besar, yakni mencapai Rp 93 triliun. Angka ini diperlukan untuk mensubsidi BBM sebesar Rp 2.000 per liter.

4.2.3.1. Pemerintah Memilih Opsi Pembatasan BBM

Atas persoalan kenaikan harga BBM itu, pemerintah membentuk Tim Pengkaji Pembatasan BBM Bersubsidi yang dipimpin oleh mantan Ketua Badan Kebijakan Fiskal (BKF) Anggito Abimanyu. Tim itu kemudian merekomendasikan tiga hal. *Pertama*, kenaikan harga BBM sebesar Rp. 500. Antisipasinya, untuk angkutan umum diberikan insentif berupa pengembalian harga. Istilahnya *cash back*, jadi secara riil untuk angkutan umum tidak naik. *Kedua*, memaksa pengguna kendaraan pribadi pindah dari BBM jenis premium ke jenis pertamax. Konsekuensi dari kebijakan ini adalah Pemerintah akan membatasi harga maksimal BBM Pertamax. Paling mungkin penetapan harga batasan maksimalnya sekitar Rp 8 ribu.⁴¹⁷ Opsi *ketiga* adalah melakukan penjatahan konsumsi BBM Premium dengan melakukan sistem kendali. Hal ini tidak hanya berlaku untuk kendaraan umum tapi juga kendaraan roda dua.⁴¹⁸

⁴¹⁶ Hukumonline. *Pemerintah harus antisipasi meroketnya harga minyak*, Senin, 7 Maret 2011

⁴¹⁷ Sekadar catatan, kendaraan pribadi mengkonsumsi sekitar tiga juta kiloliter BBM Premium per tahun selama ini. Dengan adanya perpindahan, diharapkan target subsidi pemerintah di APBN 2011 sebesar 38,6 juta kiloliter terjaga. *Hukumonline*.

⁴¹⁸ Namun Menko Perekonomian Hatta Rajasa menolak menyampaikan opsi mana yang dipilih dengan alasan mesti didiskusikan terlebih dahulu dengan DPR. *Hukumonline*.

Dari ketiga opsi yang dikeluarkan tim, sepertinya Pemerintah belum bisa menjalankan opsi kedua, yakni memaksa pengguna kendaraan pribadi pindah dari BBM jenis premium ke jenis pertamax. Soalnya, PT Pertamina (persero) sendiri mengaku kelengkapan SPBU di daerah belum memadai untuk merealisasikan kebijakan ini sekarang. Dalam rapat dengar pendapat dengan Komisi VII DPR, Pertamina menyatakan, dari 720 SPBU di Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, dan Bekasi (Jabodetabek), hanya 622 SPBU yang siap melaksanakan kebijakan pembatasan bahan bakar minyak (BBM) bersubsidi. Sebanyak 98 SPBU lainnya, belum siap. Diperlukan investasi Rp120 miliar atau Rp 400 juta di setiap SPBU untuk menyambut implementasi pembatasan BBM. Investasi itu di antaranya untuk menyiapkan tangki Pertamax dan dispenser di SPBU. Ia mengatakan, penambahan kelengkapan di SPBU yang belum memadai menjelang pembatasan BBM, akan dilakukan secara bertahap.

Tak berselang lama, pemerintah akhirnya memutuskan untuk menunda rencana pembatasan konsumsi premium dan tidak menaikkan harga BBM pada April 2011. Pemerintah mengaku belum siap untuk menjalankan kebijakan itu. Yang bisa dilakukan saat ini adalah meningkatkan pengawasan konsumsi BBM bersubsidi.⁴¹⁹

Namun keputusan Menteri ESDM menunda rencana pembatasan BBM bersubsidi dan tidak menaikkan harga BBM, dianggap bukan solusi terbaik. Tingginya harga minyak dunia saat itu, serta dinaikkannya harga BBM di sejumlah negara tetangga, seharusnya bisa menjadi dasar bagi pemerintah menaikkan harga BBM bersubsidi untuk menahan anggaran subsidi. Anggota Komisi VII DPR M Romahurmuziy menilai, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) masih menimbang risiko politik yang timbul jika mengambil kebijakan menaikkan harga BBM. Ketidaktegasan ini terjadi karena adanya perbedaan antara presiden dengan para menteri dalam menimbang risiko yang timbul.⁴²⁰ Romahurmuziy mengatakan, presiden lebih banyak menimbang risiko politik. Sedangkan pembantu presiden lebih menimbang risiko ekonomi. “Namun

⁴¹⁹ Hukumonline, *Pemerintah plin-plan atur BBM*, Senin, 21 Maret 2011

⁴²⁰ Hukumonline, *Pemerintah ‘ditantang’ naikan harga BBM*, Selasa, 29 Maret 2011

kebimbangan presiden juga terjadi karena kegagalan pembantu presiden di sektor terkait dalam menyajikan formulasi kebijakan yang bersifat medium risk.” Menurut Rommi, seharusnya pemerintah berani mengambil kebijakan menaikkan harga BBM subsidi pada Mei 2011. Soalnya, seluruh faktor yang dipersyaratkan untuk pemberian kewenangan pemerintah melakukan kebijakan kenaikan harga BBM telah sesuai dengan Pasal 7 Undang-Undang APBN 2011.⁴²¹

Keraguan pemerintah dalam masalah BBM memang terlihat, di mana Menteri ESDM Darwin Zahedy Saleh memutuskan untuk menunda menaikkan harga BBM dan menganulir kebijakan pembatasan konsumsi BBM bersubsidi. Di hadapan Komisi VII DPR, Pemerintah menyatakan belum siap menjalankan kebijakan tersebut.

Kemudian selang beberapa bulan berikutnya, DPR malah mendesak agar pemerintah menaikkan harga BBM.⁴²² Pemerintah diminta bersikap tegas menangani masalah BBM bersubsidi. Soalnya, kuota BBM bersubsidi sampai semester I tahun ini sudah melebihi 50 persen dari yang ditetapkan. Dalam rapat dengar pendapat dengan Menko Perekonomian, Hatta Rajasa, yang menjadi Menteri Ad Interim ESDM bersama jajaran Kementerian ESDM pada tanggal 15 September 2011, Komisi VII DPR mendesak pemerintah agar menaikkan harga BBM bersubsidi. Beberapa Anggota Komisi VII DPR meminta pemerintah mengambil langkah yang cepat terkait persoalan BBM bersubsidi.⁴²³

Tahun 2011 pemerintah menetapkan kuota BBM bersubsidi sebesar 40,4 juta kiloliter (KL). Namun sampai semester I tahun 2011, konsumsi BBM sudah

⁴²¹ Sekadar catatan, Pasal 7 Ayat (4) Undang-Undang APBN 2011 menyatakan, dalam hal perkiraan harga rata-rata minyak mentah Indonesia (*Indonesian Crude Palm/ICP*) dalam 1 tahun mengalami kenaikan lebih dari 10 persen dari harga yang diasumsikan dalam APBN 2011, Pemerintah diberikan kewenangan untuk melakukan penyesuaian harga BBM bersubsidi.

⁴²² Hukumonline, *DPR desak pemerintah naikan harga BBM*, Kamis, 15 September 2011

⁴²³ Dikutip dari *Hukumonline*, Anggota Komisi VII Sutan Bathoegana mengatakan pemerintah tidak hanya berwacana melaksanakan pembatasan BBM bersubsidi. Menurutnya, jika pembatasan tidak mungkin dilakukan sebaiknya harga BBM dinaikkan. Sutan juga mengatakan, kalau 2012 depan kuota BBM bersubsidi ditetapkan 40 juta KL, lebih baik pemerintah mencabut subsidi dicabut saja dan menaikkan harga. Namun, ia mengingatkan pemerintah harus bisa membenahi transportasi publik yang selama ini menjadi kendala. Anggota Komisi VII lainnya, Satya W Yudha mempertanyakan tindakan apa yang akan diambil pemerintah untuk meminimalisir penggunaan BBM bersubsidi pada RAPBN TA 2012 untuk asumsi kuota BBM bersubsidi yang dipatok pada angka 40 juta kl. Menurutnya, risiko politik bisa menjadi besar di 2012 depan, jika pemerintah tidak melakukan apa-apa.

melebihi 50 persen dari kuota yang ditetapkan. Kemudian, dalam RAPBN 2012, pemerintah menetapkan kuota BBM bersubsidi tahun 2012 berada pada angka 40 juta KL.

Di dalam Undang-undang APBN 2011 sudah diatur mengenai pemerintah boleh menaikkan harga BBM bersubsidi jika saja rata-rata setahun harga minyak Indonesia sudah melebihi dari pagu yang dipatok di anggaran. Hal ini tersirat pada Pasal 7 Ayat (4) Undang-Undang tersebut menyatakan, dalam hal perkiraan harga rata-rata minyak mentah Indonesia (*Indonesian Crude Palm/ICP*) dalam 1 tahun mengalami kenaikan lebih dari 10 persen dari harga yang diasumsikan dalam APBN 2011, Pemerintah diberikan kewenangan untuk melakukan penyesuaian harga BBM bersubsidi.

Namun demikian meski telah didesak DPR, pemerintah sepertinya masih enggan menaikkan harga BBM bersubsidi. Hatta Rajasa mengatakan, kenaikan harga BBM bersubsidi tidak bisa hanya dilihat dari sisi fiskal saja, tapi harus memandang sisi makro dan sektor riil. Selain itu, penyesuaian harga BBM bersubsidi tidak serta merta bisa dilakukan tanpa melihat dampaknya terhadap inflasi dan daya beli masyarakat. Hatta tetap berkeyakinan kuota BBM bersubsidi dalam nota keuangan APBN-P 2011 sebesar 40,4 juta kilo liter, tidak akan terlampaui meskipun realisasi konsumsi pada Agustus 2011 sempat melebihi target yang ditetapkan. Menurutnya, terjaganya kuota BBM pada tahun ini bisa terealisasi lantaran pemerintah melakukan pembatasan konsumsi BBM secara tertutup.⁴²⁴

Baru kemudian ada awal tahun 2012, keinginan untuk menaikkan harga BBM mulai muncul di kalangan pemerintah. DPR masih meminta agar pemerintah menaikkan harga BBM daripada membatasi penggunaannya.⁴²⁵ Kali ini, desakan untuk menaikkan harga BBM juga datang dari Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI). YLKI menilai kebijakan yang diambil pemerintah untuk membatasi konsumsi BBM bersubsidi justru dapat dianggap sarat akan kepentingan politik yang tidak memikirkan kesejahteraan rakyat, pembatasan penggunaan subsidi akan menimbulkan distorsi sosial yang lebih besar karena

⁴²⁴ *Ibid.*

⁴²⁵ Hukumonline, *Menaikan harga BBM dinilai opsi terbaik*, 7 Januari 2012

sampai saat ini harga BBM subsidi di daerah juga jauh lebih mahal dari harga aslinya. Apalagi, masih maraknya kasus penyelundupan BBM seperti di Kalimantan.⁴²⁶

Pemerintah rupanya tetap berpendirian untuk tidak menaikkan harga BBM. Sebaliknya, pemerintah akan melakukan pembatasan. Program pembatasan bahan BBM bersubsidi akan segera dimulai. Menurut pemerintah, untuk menghemat pemakaian BBM dan mengurangi beban anggaran, masyarakat bisa beralih ke energi alternatif lain, seperti gas. Persediaan energi tak terbarukan, khususnya minyak bumi di Indonesia sudah tidak banyak. Sedangkan mengimpor minyak mentah memerlukan biaya yang tinggi, dibandingkan dengan gas yang lebih murah dan mudah. Pemerintah memperkirakan anggaran yang bisa dihemat dari pembatasan BBM subsidi mencapai Rp 230 triliun.⁴²⁷

Pemerintah menyampaikan bahwa per tanggal 1 April 2012, pengaturan BBM bersubsidi akan dilaksanakan dan pelaksanaan pertama kebijakan ini akan berlaku untuk daerah Jawa dan Bali. Dalam Undang-undang, pemerintah boleh menaikkan harga BBM bersubsidi jika saja rata-rata setahun harga minyak Indonesia sudah melebihi dari pagu yang dipatok di anggaran. Pasal 7 ayat (4) Undang-Undang No.10 Tahun 2010 tentang APBN 2011 menyatakan, dalam hal perkiraan harga rata-rata minyak mentah Indonesia (*Indonesian Crude Palm/ICP*) dalam 1 tahun mengalami kenaikan lebih dari 10 persen dari harga yang diasumsikan dalam APBN 2011, Pemerintah diberikan kewenangan untuk melakukan penyesuaian harga BBM bersubsidi.

Sejumlah anggota DPR mengajukan *judicial review* Pasal 7 Undang-Undang APBN 2010 kepada Mahkamah Konstitusi karena menganggap bahwa pemerintah telah keliru menafsirkan makna dari ketentuan tersebut. Tetapi kemudian MK memutuskan bahwa permohonan tersebut tidak dapat diterima.⁴²⁸

Pemerintah akhirnya menetapkan untuk membatasi konsumsi bahan bakar minyak (BBM) dengan mengeluarkan Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 15

⁴²⁶ Hukumonline, dikutip dari Tulus Abadi pengurus harian YLKI.

⁴²⁷ Hukumonline, dikutip dari Wakil Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) Widjajono Partowidagdo.

⁴²⁸ Hukumonline, *DPR uji pasal pengendalian BBM ke MK*, Selasa, 31 Januari 2012

Tahun 2012.⁴²⁹ Perpres itu ditetapkan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada 7 Februari 2012. Penetapan ini dikarenakan pemerintah menimbang perkembangan kebutuhan nasional atas jenis BBM tertentu. Serta memberikan subsidi yang lebih tepat sasaran kepada konsumen pengguna tertentu. Juga meningkatkan efisiensi pemanfaatan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Jenis BBM tertentu, dalam peraturan ini adalah bahan bakar yang berasal dan/atau diolah dari minyak bumi dan/atau minyak bumi yang dicampur dengan bahan bakar nabati. Diuraikan Pasal 6 Ayat (1), harga jual eceran jenis BBM tertentu dapat ditetapkan naik atau turun dengan mempertimbangkan kebijakan energi nasional dan kondisi keuangan Negara dan penetapan harga ditetapkan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral dari hasil sidang kabinet.⁴³⁰

Pemerintah menilai dengan prediksi perlambatan pertumbuhan ekonomi dunia 2012 dari empat persen (*year on year*) menjadi 3,3 persen, peningkatan rata-rata harga minyak ICP (*Indonesia Crude Price*) Migas mencapai AS\$129,06 per barel pada 10 Februari 2012 dan sulitnya mencapai "lifting" minyak yang ditargetkan sebesar 950.000 barel per hari menjadi pertimbangan untuk menentukan keputusan mengenai BBM.⁴³¹ Pemerintah menyatakan bahwa terkait kenaikan BBM, pemerintah sedang mempersiapkan opsi yang memperhatikan kelangsungan fiskal dalam APBN. Namun kebijakan kenaikan harga BBM bukan berarti tidak dapat dilaksanakan. Karena hal itu dimungkinkan dalam Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 15 tahun 2012.⁴³²

Sementara itu Himpunan Pengusaha Muda Indonesia (HIPMI), menilai bahwa kebijakan menaikkan harga BBM lebih masuk akal. Kebijakan pemerintah untuk melakukan pembatasan BBM ini tidak jelas perkembangannya. Menurut Hipmi, kenaikan BBM merupakan pilihan yang masuk akal. Subsidi BBM di

⁴²⁹ Hukumonline, *Pemerintah pilih batasi BBM*, Rabu, 15 februari 2012

⁴³⁰ Mengenai kebijakan ini, Menteri Keuangan Agus DW Martowardojo menyatakan pihaknya berpegang pada UU No. 22 Tahun 2011 tentang APBN 2012. Ia menjelaskan bahwa pemerintah akan tetap melakukan pembatasan BBM per 1 April 2012.

⁴³¹ *Ibid.* Dikutip dari Menteri Keuangan Agus DW Martowardojo.

⁴³² *Ibid.* Dikutip dari Wakil Menteri Keuangan Anny Ratnawati.

Indonesia sangat besar yakni mencapai Rp123 T, namun kenaikan BBM dinilai lebih masuk akal dibandingkan pembatasan BBM.⁴³³

Namun demikian, belum genap sebulan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) menerbitkan Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 15 Tahun 2012 tentang Harga Jual Eceran dan Konsumen Pengguna Jenis Bahan Bakar Minyak (BBM) Tertentu, telah banyak dikritik oleh berbagai kalangan.⁴³⁴ Perpres Nomor 15 Tahun 2012 berpotensi menimbulkan penyalahgunaan BBM bersubsidi dan bisa menimbulkan komplain dari masyarakat konsumen. Perpres tersebut juga terkesan memperkecil peran BUMN Pertamina serta membuka peluang terhadap pesaing BUMN dalam distribusi BBM bersubsidi.

4.2.3.2. Pemerintah Berencana Menaikkan Harga BBM

Akhinya pada tanggal 28 Februari, pemerintah baru mempertimbangkan untuk menaikkan harga BBM.⁴³⁵ Melalui Kementerian Energi dan Sumber Daya Manusia (ESDM) mengusulkan dua opsi kepada DPR terkait permasalahan Bahan Bakar Minyak (BBM). *Pertama*, menaikkan harga jual BBM jenis premium dan solar sebesar Rp1.500 per liter. *Kedua*, tetap memberikan subsidi maksimal Rp2.000 per liter untuk BBM jenis yang sama. Pemerintah dengan berat hati mengusulkan opsi untuk menaikkan harga BBM menyusul gejolak harga minyak dunia yang terjadi belakangan ini. Menurutnya, harga BBM sebesar Rp 6.000 per liter pernah terjadi pada tahun 2008. Harga minyak mentah Indonesia (ICP) pada Februari lalu telah mencapai AS\$121,75 per barel. Nilai itu naik dari Januari yang mencapai AS\$115,91. Angka ini sudah sangat jauh dari asumsi makro APBN 2012, di mana ICP sebesar AS\$90 per barel. Selain itu, keadaan ekonomi dunia yang terus melambat menjadi pertimbangan pemerintah untuk mengajukan Anggaran Pendapatan Belanja Negara Perubahan 2012 (APBN-P 2012) kepada DPR.

⁴³³ *Ibid.* Dikutip dari M Reza Rajasa Ketua IV Bidang Energi Pertambangan dan Kehutanan Himpunan Pengusaha Muda Indonesia (HIPMI).

⁴³⁴ Hukumonline, *Perpres Soal BBM Dinilai Memiliki Kelemahan*, 24 Februari 2012

⁴³⁵ Hukumonline, *Pemerintah akan menaikkan harga BBM*, 28 Februari 2012

Untuk opsi yang kedua terpaksa diambil pemerintah agar masyarakat tidak panik ketika harga ICP mengalami kenaikan setiap tahun. Seiring dengan rencana penyesuaian harga BBM, pemerintah berjanji akan memberikan sejumlah kompensasi, antara lain kompensasi untuk perlindungan kepada masyarakat tidak mampu, kompensasi transportasi, kompensasi pangan, dan kompensasi bantuan pendidikan berupa beasiswa.

Meski menyiapkan opsi menaikkan harga BBM, kebijakan pembatasan konsumsi premium di wilayah Jawa-Bali pada awal April 2012 tetap akan diberlakukan. Pemerintah mengatakan pembatasan konsumsi BBM bersubsidi bagi kendaraan pribadi, akan dilakukan dengan cara membatasi pendistribusian BBM bersubsidi di SPBU yang berada di daerah elit dan jalan tol. Cara lainnya dengan memberlakukan kebijakan hari bebas BBM bersubsidi bagi kendaraan pribadi. Pembatasan BBM bersubsidi juga berlaku bagi kendaraan dinas instansi pemerintah, BUMN dan BUMD. Semua kebijakan ini sesuai amanat Perpres Nomor 15 Tahun 2012 tentang Harga Jual Eceran dan Konsumen Pengguna Jenis Bahan Bakar Minyak Tertentu.⁴³⁶

Rencana pemerintah hendak menaikkan harga BBM mulai mendapat penolakan dari DPR. Dua fraksi besar di DPR, yakni PKS dan PDIP dipastikan menolak usulan pemerintah yang ingin menaikkan harga Bahan Bakar Minyak (BBM) bersubsidi.⁴³⁷ Fraksi PKS berpendapat, kenaikan harga BBM patut ditolak karena manajemen fiskal yang diatur pemerintah tidak cermat. Sedangkan PDIP menilai subsidi adalah hak dasar rakyat yang dilindungi Undang-Undang Dasar 1945.

PKS mengatakan, kebijakan menaikkan harga BBM merupakan cara pemerintah mengalihkan beban anggaran pada masyarakat. Menurut PKS, persoalan BBM masih dapat diatasi jika pemerintah telah menyiapkan antisipasi sejak dua tahun lalu. PKS menyarankan agar pemerintah menghentikan berbagai pemborosan, seperti pengeluaran anggaran negara yang bersifat tidak efektif dan efisien. Hal ini, menurut PKS, seperti yang dilakukan parlemen ketika membatalkan rencana pembangun gedung baru. Cara ini bisa digunakan oleh

⁴³⁶ *Ibid.* Dikutip dari Evita Legowo Dirjen Migas Kementerian ESDM.

⁴³⁷ Hukumonline, *Dua partai besar siap tolak kenaikan BBM*, 29 Februari 2012.

pemerintah untuk menghindari kenaikan harga BBM. Kebijakan menaikkan harga BBM bukan hal yang tepat untuk saat ini. PKS mengingatkan dampak dari kenaikan harga BBM yang bisa menimbulkan gejolak di masyarakat. Selain inflasi yang semakin tinggi, kenaikan harga BBM sudah dipastikan diikuti dengan kenaikan harga sembilan bahan pokok (sembako). Belum lagi niatan pemerintah yang akan menaikkan tarif dasar listrik (TDL) di tahun yang ini.⁴³⁸

Sementara itu, anggota Komisi VII dari F-PDIP Dewi Aryani menegaskan subsidi merupakan hak dasar rakyat yang dilindungi konstitusi, yakni UUD 1945. Subsidi juga menjadi tolok ukur keberhasilan pemerintah dalam mengelola negara. Oleh sebab itu, jika subsidi terus dikurangi, ini menjadi bukti bahwa pemerintah telah gagal menjaga amanat rakyat. Dewi mengatakan, data yang diolah dari berbagai sumber menyatakan bahwa kurun waktu 2005 sampai dengan 2012 kenaikan belanja birokrasi sebesar 20,09 persen dan penurunan subsidi BBM untuk rakyat justru sebesar 53,57 persen. Pada tahun 2005, belanja birokrasi sebesar 39,5 persen, subsidi BBM sebesar 18,7 persen, tahun 2012 belanja birokrasi melonjak menjadi 20,4 persen dan subsidi BBM menurun tajam hanya menjadi 8,7 persen.

Menurut Dewi, jika harga minyak mentah dunia 80 dolar per barel, harga premium akan berkisar rata-rata Rp4.500 sampai Rp5.000. Jika harga minyak mentah nantinya mencapai 120 dolar per barel, maka premium mencapai harga Rp 6.500 sampai dengan Rp7.000. Jadi, pemerintah hanya akan memberikan besaran subsidi total Rp123,6 triliun.

Penolakan juga datang dari kalangan buruh. Rencana pemerintah untuk mengurangi subsidi Bahan Bakar Minyak (BBM) jenis premium mengakibatkan harga premium bakal naik. Rencana ini langsung ditentang oleh serikat pekerja yang sedikitnya tergabung dalam tiga konfederasi serikat pekerja. Yaitu Konfederasi Serikat Pekerja Indonesia (KSPI), Konfederasi Serikat Pekerja Seluruh Indonesia (KSPSI) dan *Konfederasi Serikat Buruh Sejahtera Indonesia* (KSBSI).⁴³⁹ Tiga konfederasi serikat pekerja ini menguturkan kenaikan harga BBM menyebabkan daya beli kaum buruh menurun. Walau pemerintah berdalih

⁴³⁸ *Ibid.* Dikutip dari M. Anis Matta Sekjen DPP PKS.

⁴³⁹ Hukumonline, *Aliansi buruh tolak kenaikan harga BBM*, 12 Maret 2012.

akan membantu pendapatan masyarakat kelas menengah ke bawah dengan Bantuan Langsung Sementara Masyarakat (BLSM), menurut ketiga konfederensi ini bukanlah solusi dan lebih lanjut menambahkan bahwa pemerintah seharusnya lebih meningkatkan pemasukan bagi anggaran negara dengan cara memberantas korupsi. Dalam kesempatan yang sama sekaligus menampik pernyataan pemerintah yang menyebutkan bahwa BBM bersubsidi itu hanya digunakan oleh orang yang berpenghasilan tinggi. Mengacu pada data yang diperoleh serikat pekerja dari DPR menunjukkan angka sebesar 75 persen pengguna BBM bersubsidi adalah rakyat kelas menengah ke bawah. Sehingga kenaikan itu akan memberi dampak langsung kepada rakyat miskin.⁴⁴⁰

Rencana pemerintah menaikkan harga Bahan Bakar Minyak (BBM) subsidi per April 2012 masih menjadi polemik. Aksi penolakan mulai dilakukan masyarakat, pelaku usaha dan mahasiswa. Daya beli masyarakat dipastikan semakin menurun.⁴⁴¹ Kenaikan harga BBM akan berimbas terhadap inflasi. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) 2012 akan terbebani dengan melonjaknya biaya moneter sebagai akibat dari pengendalian inflasi tadi. Kebijakan menaikkan harga BBM akan meningkatkan jumlah masyarakat miskin. Daya beli pun semakin merosot. Oleh sebab itu, harga BBM di Indonesia belum layak dinaikkan, apalagi energi alternatif yang lebih murah belum tersedia.

Sementara itu, di DPR sinyal untuk menaikkan harga BBM semakin menguat karena mayoritas anggota Banggar DPR sepakat adanya penambahan satu ketentuan baru di RUU APBN-P 2012, yakni Pasal 7 Ayat (6A) yang memberikan peluang bagi pemerintah untuk menaikkan harga bahan bakar minyak (BBM). Sinyal akan adanya kenaikan harga BBM per April 2012 tidak bisa dihindari.⁴⁴² Sikap Banggar DPR terlihat melunak. Hal itu bisa dilihat dari sikap mayoritas fraksi yang memberikan fleksibilitas kepada pemerintah untuk menyesuaikan harga BBM saat harga minyak Indonesia (ICP) naik. Ketentuan itu tertuang dalam pasal 7 Ayat (6A), tapi syaratnya penyesuaian harga dilaksanakan jika harga rata-rata ICP plus minus lima persen dari US\$105 per barel.

⁴⁴⁰ *Ibid.* Dikutip dari Said Iqbal Presiden KSPI.

⁴⁴¹ Hukumonline, *Harga BBM naik, masyarakat miskin bertambah*, 18 Maret 2012

⁴⁴² Hukumonline, *Sinyal kenaikan harga BBM menguat*, 29 Maret 2012

Seluruh fraksi di Banggar sepakat mempertahankan pasal 7 Ayat (6) yang ada di dalam Undang-Undang APBN 2012. Namun, untuk penambahan Ayat (6A) di RUU APBN-P 2012, dari sembilan fraksi, hanya enam fraksi yang menyetujui penambahan Ayat (6A) ini, yaitu Demokrat, PKS, Golkar, PKB, PAN, dan PPP. Sedangkan tiga fraksi lainnya yaitu PDI-P, Hanura, dan Gerindra menolak penambahan ayat tersebut.⁴⁴³

Fraksi Golkar mengatakan, sebenarnya Ayat (6A) ini kurang lebih sama dengan ketentuan dalam Undang-Undang APBN 2011. Bedanya, dalam ketentuan lama, pemerintah mempunyai kewenangan menyesuaikan harga BBM saat ICP plus minus 10 persen.⁴⁴⁴

Namun dalam perkembangannya, sikap partai politik selalu bergeser-geser. Partai Golkar misalnya tidak menyatakan penolakannya terhadap kebijakan pemerintah untuk menaikkan harga Bahan Bakar Minyak (BBM). Namun, Fraksi Partai Golkar tetap memberikan ruang kepada pemerintah untuk menaikkan harga jika kenaikan harga minyak dunia mencapai 15 persen. Namun, terkait dengan rencana pemerintah menambahkan Ayat (6A) dalam Pasal 7 RUU tentang Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBNP) 2012, Fraksi Partai Golkar memberikan ruang kepada pemerintah untuk menaikkan harga BBM bersubsidi jika kenaikan harga minyak dunia mencapai 15 persen.

Sejauh ini, keinginan pemerintah menaikkan harga BBM terbentur ketentuan pasal 7 Ayat (6) Undang-Undang APBN 2012. *Beleid* tersebut menyatakan, harga jual eceran BBM bersubsidi tidak mengalami kenaikan. Menurut pemerintah dengan adanya Ayat (6A) merupakan solusi elegan untuk memberikan ruang gerak pemerintah dalam menyesuaikan harga BBM.

4.2.3.3. Keputusan DPR untuk APBN Perubahan

DPR akhirnya menyetujui keinginan pemerintah untuk menaikkan harga Bahan Bakar Minyak (BBM) bersubsidi dengan persyaratan. Setidaknya, ada tiga

⁴⁴³ *Ibid.* Menurut Tamsil Linring Ketua Banggar DPR RI, jika tidak tercapai kesepakatan dalam Banggar maka proses pengambilan keputusan akan dibawa ke sidang paripurna untuk dilakukan voting soal penambahan ayat ini.

⁴⁴⁴ *Ibid.* Menurut Anggota Banggar dari Fraksi Golkar Satya W Yudha, "Ayat 6A ini merupakan tolak ukur bagi pemerintah untuk menaikkan atau menurunkan harga BBM, sehingga alasan pemerintah jika ingin menurunkan harga BBM jelas bukan karena pencitraan,".

opsi yang ditawarkan di sidang paripurna yang diadakan pada Jumat, 31 Maret 2012. Tiga opsi itu muncul setelah fraksi-fraksi di DPR melakukan lobi hingga tujuh jam.

Alotnya pengambilan keputusan RUU APBNP 2012 berujung munculnya tiga opsi terkait permasalahan harga BBM. *Pertama*, tidak ada penambahan ayat (6A) dalam Pasal 7. *Kedua*, adanya tambahan Ayat (6A) yang menyatakan pemerintah berhak menaikkan harga BBM bersubsidi jika harga minyak dunia naik sebesar 5 persen dalam waktu tiga bulan. Sedangkan opsi *ketiga*, adanya penambahan Ayat (6A) dengan penjelasan bahwa pemerintah diberikan ruang untuk menaikkan BBM jika harga minyak dunia naik sebesar 15 persen dalam waktu enam bulan.

Namun, opsi kedua ini ditentang oleh beberapa fraksi antara lain Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura), Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP), dan Partai Gerindra. Sementara Partai Keadilan Sejahtera (PKS) yang pada awalnya berpendapat bahwa Ayat (6A) perlu ditambahkan, namun setelah rapat lobi selesai, PKS menilai bahwa Ayat (6A) tidak perlu ditambahkan dalam RUU APBNP 2012.

Tiga opsi yang ada kemudian mengerucut menjadi dua opsi yakni, opsi *pertama* tidak ada perubahan apa pun dalam Pasal 7 Ayat 6 Undang-Undang APBN 2012 yang isinya tidak memperbolehkan pemerintah menaikkan harga BBM pada tahun ini. Dan Opsi *kedua* menerima penambahan Pasal 7 Ayat (6A) yang isinya adalah memperbolehkan pemerintah mengubah harga BBM jika harga minyak mentah (*Indonesia Crude Price/ICP*) mengalami kenaikan atau penurunan rata-rata 15% dalam waktu 6 bulan.

PDIP yang sudah sejak awal menolak rencana pemerintah menaikkan harga BBM bersubsidi bersikukuh tidak akan mengubah keputusannya. Mereka menilai APBN tidak akan terbebani dengan subsidi BBM sebesar Rp178 Triliun. Partai berlambang kepala banteng moncong putih ini menganggap penambahan Ayat (6A) melanggar konstitusi. Pasalnya, selain bertentangan dengan ayat sebelumnya, yakni Ayat (6) yang berbunyi pemerintah tidak akan menaikkan harga BBM bersubsidi, penyesuaian harga BBM dengan harga pasar telah

bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi (Undang-Undang Migas).

PDIP mengatakan, naiknya harga BBM akan memberatkan masyarakat, padahal seharusnya kenaikan harga minyak dunia tidak selayaknya dibebankan kepada masyarakat. Menurutnya, banyak hal yang bisa dilakukan pemerintah, salah satunya melakukan penghematan belanja di berbagai kementerian atau lembaga. Sikap yang sama ditunjukkan Fraksi Partai Hanura. Hanura dengan tegas menolak kenaikan harga BBM bersubsidi dan tidak ada penambahan Ayat dalam Pasal 7. Menurut Hanura Ayat (6A) inkonstitusional. Hanura yakin Mahkamah Konstitusi (MK) akan membatalkan ketentuan tersebut.


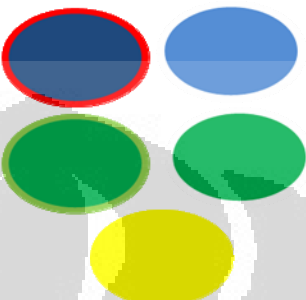

Tiga partai yakni Golkar, PKS dan PKB yang sebelumnya menolak kenaikan harga BBM. Pada dasarnya turut mendukung pemerintah untuk menaikkan harga. Namun pada akhirnya, PKS menarik opsi tersebut dan bergabung dengan PDIP, Hanura serta Gerindra.

Ada beberapa pendapat yang menyatakan bahwa sikap fraksi yang menolak kenaikan harga BBM merupakan strategi partai untuk mendapatkan hati rakyat pada Pemilu 2014. Pasalnya, dasar acuan yang memperkenankan pemerintah untuk menaikkan harga BBM hanya sebesar 15 persen kenaikan harga ICP.

Sementara untuk diketahui, opsi kedua ini pada mulanya ditawarkan oleh Fraksi Partai Golkar. Kemudian, opsi ini disetujui oleh Fraksi Partai Demokrat, PPP, PKB, dan PAN. Akhirnya, 'sandiwara' politik ini pun dimenangkan oleh fraksi yang memilih opsi kedua, di mana terkumpul 358 suara. Sedangkan opsi pertama hanya dipilih oleh 82 anggota dewan, setelah PDIP dan Gerindra memilih untuk keluar dari sidang paripurna.

Berikut rincian secara lebih lengkap mengenai hasil voting keputusan DPR RI tentang APBNP 2012, sebagai berikut:

Tabel 4.17. Hasil Voting Keputusan DPR tentang APBNP 2012

	Opsı satu	Opsı dua	Walk out
Parpol	Partai Hanura dan PKS	Partai Golkar, , Partai Demokrat, PAN, PKB, PPP,	PDIP dan Partai Gerindra
Jumlah suara	82 orang	358 orang	
Warna parpol			

Keputusan yang diambil, yaitu dengan memasukan Pasal 7 Ayat (6A) ke dalam Undang-Undang APBNP 2012 berbunyi: “Dalam hal harga rata-rata minyak Indonesia dalam kurun waktu enam bulan berjalan mengalami kenaikan atau penurunan rata-rata sebesar 15 persen dari harga minyak internasional yang diasumsikan dalam APBN Perubahan 2012, maka pemerintah berwenang untuk melakukan penyesuaian harga BBM”.

Dengan hasil *voting* ini, berarti kenaikan harga BBM subsidi tidak mungkin dilakukan 1 April 2012. Dalam APBN-P 2012 sebelumnya disepakati asumsi ICP adalah US\$ 105 per barel atau naik dari asumsi sebelumnya US\$ 90 per barel, sehingga dengan kondisi harga ICP saat ini tidak memungkinkan dilakukan kenaikan harga BBM.

Walaupun Sidang Paripurna DPR yang lalu memutuskan harga bahan bakar minyak (BBM) bersubsidi “tidak jadi naik” pada tanggal 1 April 2012, namun sesungguhnya kenaikan harga BBM bersubsidi besar kemungkinan akan tetap naik. Pasal 7 Ayat (6A) dalam Undang-Undang APBN-P tahun 2012 menyebutkan, “... dalam hal harga rata-rata minyak Indonesia (Indonesia Crude Oil Price/ICP) dalam kurun waktu berjalan mengalami kenaikan atau penurunan rata-rata sebesar 15 persen dalam enam bulan terakhir dari harga minyak internasional yang diasumsikan dalam APBN Perubahana Tahun Anggaran 2012,

maka pemerintah berwenang untuk melakukan penyesuaian harga BBM bersubsidi dan kebijakan pendukungnya.

Dengan demikian arti dari penambahan ayat tersebut dalam Undang-Undang APBN-P tahun 2012 Pasal 7 Ayat (6A) tersebut memberikan konsekuensi bahwa harga BBM bersubsidi di Indonesia akan disesuaikan dengan harga minyak internasional, dan keputusan untuk menaikkan harga BBM bersubsidi sepenuhnya di tangan Presiden.

Dengan demikian, ketika harga ICP sudah rata-rata 15 persen di atas asumsi APBN selama 6 bulan, maka Presiden bisa mengumumkan kenaikan harga BBM bersubsidi tanpa menunggu persetujuan DPR. Pada akhirnya, penambahan Pasal 7 Ayat (6A) tersebut dapat kita sebut sebagai keberhasilan elit-elit politik untuk menghantarkan harga BBM di Indonesia sampai pada mekanisme pasar dunia.

4.2.3.4. Respons Pemerintah dan Masyarakat Atas Keputusan DPR

Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) menyambut baik keputusan paripurna DPR yang menyetujui RUU APBNP Tahun 2012 menjadi undang-undang. Dalam pidatonya di Istana Negara 31 Maret 2012, SBY menegaskan tidak ada kenaikan harga bahan bakar minyak (BBM) per April 2012.

Presiden SBY menyatakan apresiasinya terhadap keputusan paripurna DPR yang menyetujui adanya ketentuan baru, yakni Pasal 7 Ayat (6A) dalam RUU APBNP 2012 yang baru saja disahkan. Menurutnya, ke depan kenaikan harga BBM adalah pilihan terakhir bagi pemerintah jika memang tidak ada opsi lain yang bisa diambil. SBY mengatakan, meski DPR telah menyetujui adanya Pasal 7 Ayat (6A) dalam UU APBNP 2012, bukan berarti pemerintah bisa seenaknya menaikkan harga BBM. SBY menegaskan, keputusan yang dibuat harus berdasarkan pemikiran dan tujuan yang jelas.

Untuk diketahui, Pasal 7 Ayat (6A) menyatakan, dalam hal harga rata-rata minyak Indonesia (*Indonesia Crude Oil Price/ICP*) dalam kurun waktu berjalan mengalami kenaikan atau penurunan rata-rata sebesar 15 persen dalam enam bulan terakhir dari harga minyak internasional yang diasumsikan dalam APBN-P Tahun Anggaran 2012, pemerintah berwenang untuk melakukan penyesuaian harga BBM bersubsidi dan kebijakan pendukung.

Melalui pasal inilah pemerintah berhak menaikkan harga BBM. Namun, kenaikan harga tidak bisa dilakukan pada 1 April 2012 seperti yang direncanakan sebelumnya soalnya, harga minyak rata-rata enam bulan terakhir belum 15 persen di atas asumsi ICP baru AS\$ 105 per barel.

Sementara itu, Mantan Menteri Kehakiman dan HAM Yusril Ihza Mahendra siap mengajukan uji materi terhadap Ayat (6A) di Pasal 7 UU APBNP 2012 . Hal itu didasari besarnya penolakan masyarakat dan sebagian anggota DPR terhadap rencana pemerintah untuk menaikkan harga BBM. Sebab, pasal itu telah memberikan kewenangan pemerintah untuk menaikkan atau menurunkan harga eceran BBM bersubsidi kapan saja dalam kurun waktu enam bulan kalau kenaikan rata-rata harga produksi minyak Indonesia mencapai angka 15 persen. Yusril mengatakan, Pasal 7 Ayat (6A) dalam Undang-Undang APBNP 2012 dinilai tidak mengandung kepastian hukum seperti diatur dalam Pasal 28 D Ayat (1) UUD 1945. Pasal itu juga memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk menaikkan harga BBM tanpa memerlukan persetujuan DPR lagi. Hal ini dianggap menabrak Pasal 33 UUD 1945 sebagaimana ditafsirkan MK.

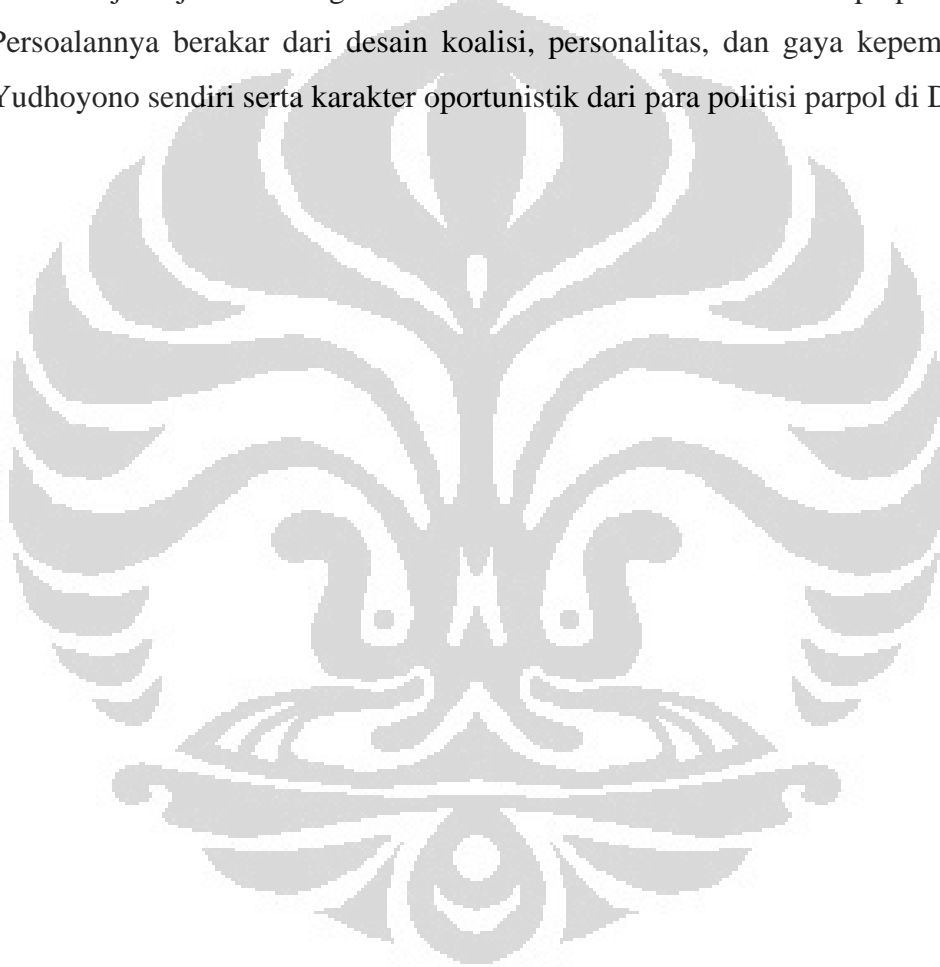
Yusril mengingatkan pada tahun 2003 lalu, MK pernah membatalkan pasal 28 Ayat (2) dalam Undang-Undang Migas. Di mana dalam isi pasal tersebut menyerahkan harga jual BBM kepada mekanisme pasar, sehingga naik turunnya harga mengikuti fluktuasi harga minyak dunia. Ketika itu, MK menganggap Pasal 28 Ayat (2) Undang-Undang Migas bertentangan dengan Pasal 33 UUD 1945. Sebab, minyak dan gas adalah kekayaan alam yang menyangkut hajat hidup banyak orang dan berada dalam penguasaan negara.

Selain menabrak UUD 1945, Yusril mengatakan Pasal 7 Ayat (6D) Undang-Undang APBNP tidak memenuhi syarat formil pembentukan sebuah undang-undang sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangannya. Isi Pasal 7 Ayat (6) UU APBN-P bertabrakan dengan Pasal 7 Ayat (6A) Undang-Undang APBNP. Dengan demikian, ia menganggap penambahan Pasal 7 ayat (6A) melanggar ketentuan, sehingga secara formil maupun materil dapat dibatalkan oleh MK.

Koalisi politik yang cenderung rapuh dan diwarnai konflik internal adalah harga politik yang harus dibayar oleh Presiden Yudhoyono yang terlanjur

membentuk koalisi yang semu dan longgar serta tanpa kesamaan ideologis di satu pihak.

Ironisnya, keterlanjuran dan kesalahan membentuk koalisi politik superbesar, tetapi semu dan longgar yang dilakukan Presiden Yudhoyono pada 2004-2009 diulangi kembali dalam periode kedua pemerintahannya pada 2009-2014. Karena itu penataan kembali seperti apapun yang dilakukan oleh Presiden Yudhoyono terkait format dan mekanisme internal koalisi, hal itu tidak pernah bisa menjadi jaminan bagi kohesifitas dan soliditas di antara parpol koalisi. Persoalannya berakar dari desain koalisi, personalitas, dan gaya kepemimpinan Yudhoyono sendiri serta karakter oportunistik dari para politisi parpol di DPR.



BAB V

PENUTUP

5.1. SIMPULAN

Penelitian ini sampai pada kesimpulan, antara lain:

- 5.1.1. Dibukanya peluang untuk membuat partai politik secara luas pada masa reformasi telah melahirkan banyak partai politik di Indonesia. Meskipun berlaku sistem multipartai, relatif tidak tampak perbedaan ideologis yang signifikan di antara partai politik di Dewan Perwakilan Rakyat Dewasa ini. Dengan kata lain, secara formal semua partai politik mengklaim memiliki ideologi yang berbeda satu sama lain, namun dalam realitas politik hal itu tidak begitu tampak dalam perdebatan terkait berbagai isu politik dan kebijakan. Semua partai politik, termasuk PKS yang dianggap lebih ideologis dibandingkan parpol lainnya, bisa saling bekerja sama satu sama lain tanpa hambatan ideologis sehingga fenomena kepartaian Indonesia lebih merefleksikan fragmentasi politik diantara para elit partai ketimbang suatu polarisasi ideologis antarpol. Konsekuensi logis dari fenomena ini adalah berkembangnya politik kartel dalam sistem kepartaian, yang antara lain ditandai oleh kecenderungan faktual bahwa konflik, persaingan, dan kerjasama antarpol lebih berpusat pada perburuan rente (*rent seeking*) ketimbang kompetisi memperjuangkan kebijakan atas dasar ideologi tertentu untuk kepentingan umum. Tampaknya fenomena politik kartel inilah terutama yang menjelaskan mengapa semua parpol ingin mendekat dan menjadi bagian dari pemerintah yang berkuasa.
- 5.1.2. Selain faktor karakter parpol yang sangat pragmatis, tidak disiplin dan berorientasi perburuan rente, problematik mendasar koalisi politik yang dibentuk adalah tidak adanya konsensus minimum yang bersifat institusional sehingga cenderung longgar dan tidak mengikat secara publik. Artinya, tidak begitu jelas bagi publik, apa saja cakupan kesepakatan diantara parpol dalam mendukung pemerintah; apa ruang lingkup kode etik pihak-pihak yang berkoalisi; serta mekanisme hukuman

dan ganjaran seperti apa yang mengikat parpol yang berkoalisi. Karena itu koalisi tidak hanya sangat longgar, tetapi juga bersifat elitis.

- 5.1.3. sikap yang berseberangan dengan Partai Demokrat yang merupakan partai Konfigurasi partai politik yang mengelompok dalam koalisi telah mempengaruhi pelaksanaan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat. Di dalam penelitian ini ditunjukkan bagaimana dinamika keberpihakan partai politik di Dewan Perwakilan Rakyat dalam melaksanakan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam kasus Hak Angket Bank Century, Partai Golkar, PPP dan PKS yang sejak awal merupakan partai politik yang merupakan anggota koalisi pendukung pemerintah malah mengambil sikap berseberangan dengan pemerintah. Dinamika pilihan partai politik dalam menghadapi kasus-kasus spesifik juga nampak dalam keputusan Dewan Perwakilan Rakyat untuk penggunaan Hak Angket Mafia Hukum. Dalam memutuskan usulan penggunaan Hak Angket Mafia Hukum, Partai Golkar dan PKS kembali memilih pilihan yang berseberangan dengan mayoritas partai pendukung pemerintah. Anehnya, Partai Gerindra yang sejak awal merupakan partai yang tidak mendukung pemerintah malah memilih opsi yang di dalamnya didukung oleh mayoritas koalisi pendukung pemerintah. Dalam kasus lainnya pula, yaitu dalam hal keputusan untuk menentukan kenaikan harga BBM pada bulan Maret 2012. Hasil voting untuk menentukan ABPNP 2012 juga memperlihatkan dinamika pilihan partai politik yang berbeda dalam menyikapi persoalan tertentu.
- 5.1.4. Akhirnya dapat dipahami bahwa meskipun sejak awal ada koalisi antara partai-partai dalam mendukung presiden tertentu atau menyatakan diri terikat dalam koalisi partai pendukung pemerintah, tidak otomatis partai itu akan mengambil sikap yang sama dengan keputusan kebanyakan anggota koalisi dalam menghadapi perkara tertentu. Dengan kata lain, koalisi yang dibangun untuk mendukung pemerintah atau koalisi eksekutif, tidak serta merta akan diikuti dengan koalisi pada ranah legislatif.

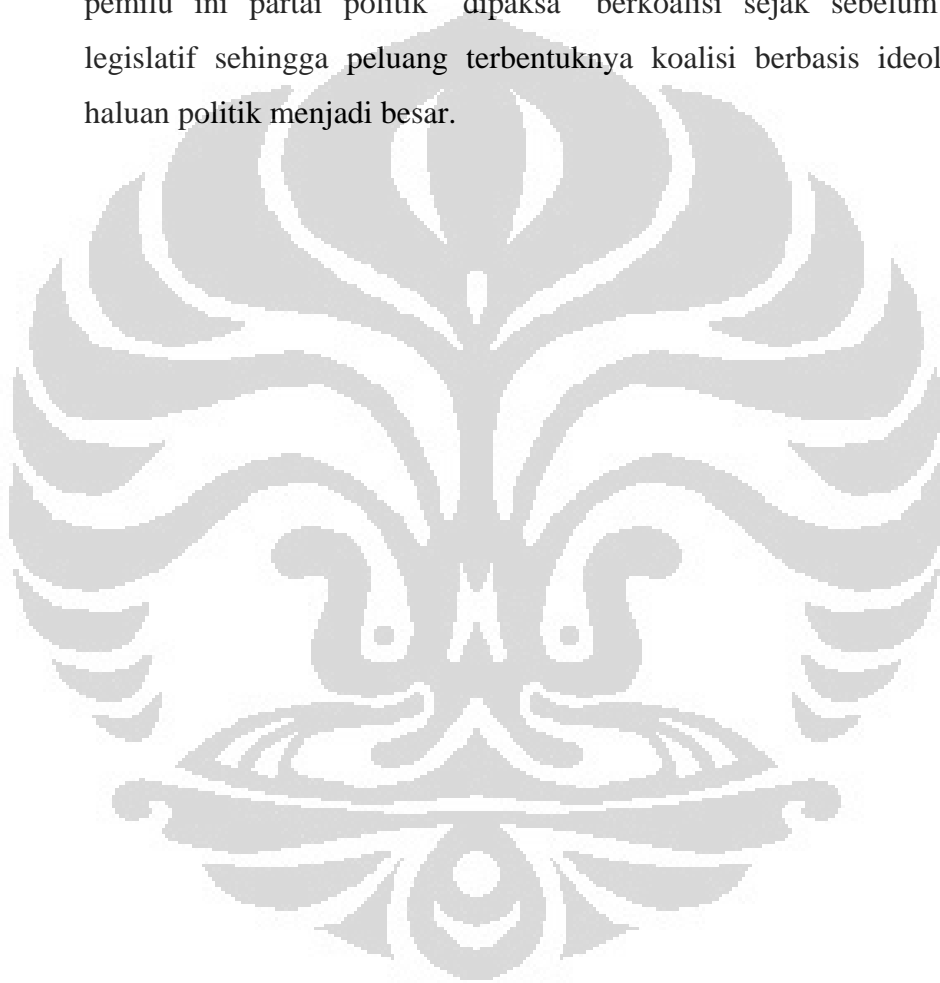
5.2. SARAN

Adapun saran yang diajukan dalam penelitian ini, antara lain:

- 5.2.1. Dalam desain politik hari ini, koalisi yang dibangun dalam ranah eksekutif yang ditandai dengan komposisi partai-partai yang terlibat dalam pemerintahan seperti dalam kementerian akan diikuti oleh koalisi pada ranah eksekutif melalui pelaksanaan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat. Idealnya, antara koalisi eksekutif dengan koalisi legislatif dapat seiring sejalan untuk menciptakan pemerintahan yang efektif. Namun, koalisi yang dibangun oleh partai-partai politik tentu sebaiknya tidak menghilangkan daya kritis partai politik untuk mengagregasi kepentingan-kepentingan konstituennya terhadap suatu kebijakan strategis yang akan diambil melalui Dewan Perwakilan Rakyat. Meskipun menjadi bagian dari koalisi pendukung pemerintah, ataupun sebaliknya, partai-partai politik juga harus mampu menjadi kekuatan penyeimbang baik itu partai-partai yang berada di dalam koalisi pendukung pemerintah maupun di luar itu. Diperlukan koalisi berbasis kesamaan ideologi dan haluan (*platform*) politik diantara partai politik yang berkoalisi. Melalui basis koalisi semacam ini diharapkan bahwa dukungan maupun penolakan terhadap suatu kebijakan lebih berorientasi kepentingan kolektif bangsa Indonesia, bukan semata-mata kepentingan jangka pendek para politisi partai politik di Dewan Perwakilan Rakyat.
- 5.2.2. Sehubungan dengan menata pelebagaan koalisi yang mapan, ada empat hal yang harus diperhatikan. Pertama, membangun kembali kesepahaman bersama mewujudkan visi utama koalisi dalam mewujudkan *clean government* dan *good governance*. Visi ini dioperasikan dalam agenda utama koalisi di parlemen. Agenda utama di parlemen harus diarahkan untuk menghasilkan legislasi yang berpihak kepada kemaslahatan publik. Banyak agenda legislasi yang sangat dekat dengan rakyat yang semstinya dibahas dalam koalisi secara serius dan mendalam. *Kedua*, perlu disepakati struktur koalisi yang merepresentasikan anggota koalisi yang dibagi dalam tugas-tugas agenda utama koalisi dalam menyelesaikan permasalahan bangsa. Jika struktur koalisi ini terbentuk, akan ada

komunikasi yang intens dalam koalisi, baik di pemerintah maupun di parlemen. Pada struktur pimpinan utama koalisi yang terdiri atas pemimpin tertinggi partai koalisi, dilakukan pertemuan khusus yang membahas dan mengevaluasi cita-cita serta agenda utama koalisi secara berkala. Pertemuan antarstruktur pimpinan utama koalisi ini sangat penting untuk menjaga komunikasi politik antaranggota koalisi sehingga melahirkan stabilitas politik dalam koalisi. Jika ini tidak dilakukan akan rentan terjadi kekisruhan dalam koalisi yang seharusnya tidak perlu terjadi. Keputusan penting ditingkat ini ditindaklanjuti oleh struktur dibawahnya atau oleh masing-masing partai. ia bisa menjadi arahan untuk program eksekutif dan juga menjadi program legislatif, termasuk perda jika dibutuhkan untuk itu. *Ketiga*, perbedaan sikap politik anggota koalisi yang terjadi dalam menjalankan fungsi pengawasan DPR harus tetap dihormati. Sebab, kekritisian parlemen dalam menjalankan fungsi pengawasan adalah amanah konstitusi. Pengawasan adalah keniscayaan dalam demokrasi demi terwujudnya cita-cita *clean government* dan *good government*. Akan tetapi pada saat yang sama, ketika pemerintah memperjuangkan agenda utama koalisi yang sudah disepakati, setiap anggota koalisi harus berjuang mati-matian untuk mengawalinya. *Keempat*, dalam proses pengambilan kebijakan koalisi, aspirasi rakyat tidak boleh dinegasikan karena koalisi parpol di parlemen merupakan representasi dari koalisi rakyat yang mendukung pemerintahan. Jadi, tiap partai koalisi harus menjaring aspirasi dari konstituennya yang kemudian menjadi pijakan kebijakan bersama dalam koalisi. Dengan demikian, kebijakan partai politik tidak mudah “berbalik arah” karena adanya kepentingan sempit elite politik tertentu. Sejatinya, penentu kebijakan itu seharusnya aspirasi rakyat, bukan intervensi elite. Aspirasi itu penting bagi koalisi agar sejalan dengan logika dan naluri kepentingan rakyat sehingga tidak terjadi defisit demokrasi yang saat ini bergejolak di negara Timur Tengah dan Afrika, yaitu ketidakhadiran partisipasi rakyat dalam pengambilan keputusan kebijakan penting yang akan merasakan imbas dari kebijakan tersebut.

- 5.2.3. Untuk memperkuat sistem koalisi, salah satu solusi yang ditawarkan kedepan adalah menata ulang format pemilu dalam arti luas. Maksudnya, kedepan hanya terdapat dua momentum pemilu, yakni pemilu nasional untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden yang dilakukan secara bersamaan dengan Pemilu DPR dan DPD serta pemilu lokal untuk memilih kepala daerah dan DPRD provinsi serta kabupaten dan kota yang dilakukan dua tahun sesudah pemilu nasional. Melalui perubahan format pemilu ini partai politik “dipaksa” berkoalisi sejak sebelum pemilu legislatif sehingga peluang terbentuknya koalisi berbasis ideologi dan haluan politik menjadi besar.



DAFTAR PUSTAKA

A. BUKU

- Alrasid, Harun. (1999). *Pengisian Jabatan Presiden*. Jakarta: Pustaka Utama Grafiti.
- Ambardi, Kuskridho. (2009). *Mengungkap Politik Kartel :Studi Tentang Sistem Kepartaian di Indonesia Era Reformasi*, Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia.
- Aminy, Aisyah. (2004). *Pasang Surut Peran DPR-MPR 1945-2004*. Jakarta: Yayasan Pancur Siwah.
- Arinanto, Satya. (1991). *Hukum dan Demokrasi*. Jakarta: Ind-Hill-Co.
- _____, (2003). *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia*. Jakarta: Pusat Study Hukum Tata Negara FHUI.
- Asshiddiqie, Jimly. (1986). *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah: Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*. Jakarta: UI Press.
- _____, (1994). *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya*. Cet. 1. Jakarta: PT Ichtisar baru Van Hoeve.
- _____, (1998). *Agenda Pembangunan Hukum Nasional di Abad Globalisasi*. Cet. 1. Jakarta: Balai Pustaka.
- _____, (2002). *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*. Jakarta: Pusat Study Hukum Tata Negara FHUI.
- _____, (2004). *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*. Yogyakarta: FH UH Pers.
- _____, (2005). *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi Serpihan Pemikiran Hukum, Media dan HAM*. Zainal A.M. Husein ed. Cet.1. Jakarta: Konstitusi Press.
- _____, (2006). *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Ed. Revisi, Cet.3. Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- _____, (2006). *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid 1*. Cet.1. Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.

- _____, (2006). *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid 2*. Cet.1. Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- _____, (2006). *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Setjen dan Kepanitraan MK RI.
- _____, (2007). *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer.
- Barendt, Eric. (1998). *An Introduction to the Constitutional Law*. Cet. 1. New York: Oxford University Press.
- Barker, E. (1942). *Reflection on Government*. Oxford: Clarendon Press.
- Barro, R.J. (1999). *Determinant of Economic Growth: a Cross-Country Empirical Study*. Cambridge: MIT Press.
- Berman, Larry dan Bruce Allen Murphy. (1999). *Approaching Democracy*. 2nd Ed. New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1999.
- Bobbio, N. (1987). *The Future of Democracy: a Defence of The Rules of The Game*. New York: Polity.
- Brooker,P. (2000). *Non-Democratic Regime: Theory, Government and Politic*. Houndmill: Macmillan.
- Budiardjo, Miriam. (2010). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Edisi Revisi Cetakan Keempat. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- _____, (1994). *Demokrasi di Indonesia: Demokrasi Parlementer dan Demokrasi Pancasila*. Editor Y.Priyo Utomodan Y. Sumiarso. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Budiardjo, Miriam dan Ibrahim Ambong ed. (1993). *Fungsi Legislatif dalam Sistem Politik Indonesia*. Ed. 1. Cet. 1 Jakarta: PT. Radja Grafindo Persada.
- Busroh, Abu Daud. (2008). *Ilmu Negara*. Jakarta: PT Bumi Aksara.
- Cammack, P. (1997). *Capitalism and Democracy in The Third World: The Doctrine For Political Development*. London: Leicester University Press.
- Chehabi, H.E. & Linz, J.J. (1998). *A Theory of Sultanisme I:a Type of Nondemocratic Rule*. Dlm. H.E.Chehabi & Juan J.Linz (eds). Sultanistic Regimes, 3-25. Baltimore: Johns Hopkins University.

- Dahl, R.A. (1966). *Political Oppositions in Western Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- _____, (1971). *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.
- _____, (1989). *Democracy and its Critics*. New Haven: Yale University Press.
- _____, (1999). *On Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Davies, Jack. (1986). *Legislative Law and Process*. United States of America: West Group, 1986.
- Diamond, L. (1994a). Introduction: Political Culture and Democracy. Dlm. Larry Diamond (pnyt). *Political Culture and Democracy in Developing Countries*, 1-27. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- _____, (1994b). Causes and Effects. Dlm. Larry Diamond (ed). *Political Culture and Democracy in Developing Countries*, 229-249. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- _____, (2003). *Developing Democracy Toward Consolidation*. Terj. Yogyakarta: IRE Press.
- Diamond, L., Linz, J.J. & Lipset, S.M. (1995). Introduction: What Makes For Democracy? Dlm. Larry Diamond, Juan J. Linz & Seymour M. Lipset (eds.). *Politics in Developing Countries: Comparing Experiences With Democracy*, 1-66. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- _____, (1999). Introduction: Politics, Society, and Democracy in Latin America. Dlm. Larry Diamond, Juan J. Linz & Seymour M. Lipset (eds.). *Democracy in Developing Countries: Latin America*, 1-70. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Dicey, A.V. (1915). *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. 8th ed. London: Macmillan and Co.
- Doorenspleet, R. (2006). *Democratic Transition : Exploring The Structural Sources of The Fourth Wave*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Feith, Herbert dan Lance Castles eds. (1988). *Indonesian Political Thinking 1945-1965, atau Pemikiran Politik Indonesia 1945-1965*. Terj. LP3ES. Jakarta: LP3ES.
- Fimanzah. (2008). *Marketing Politik: Antara Pemahaman dan Realitas*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

- Friedrich, Carl J. (1949). *Constitutional Government and Democracy Theory and Practice in Europe and America*. Rev. Ed. Boston: Ginn and Company.
- Fukuyama, F. (1992). *The End of History and The Last Man*. New York: Free Press.
- Efriza. (2012). *Political Explore Sebuah Kajian Ilmu Politik*. Bandung: Alfabeta.
- Evans, Kevin Raymond. (2003). *Sejarah Pemilu & Partai Politik di Indonesia*. Jakarta: Arise Consultancies.
- Fatmawati. (2010). *Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen Dengan Sistem Multikameral Studi Perbandingan Antara Indonesia dan Berbagai Negara*. Jakarta: Universitas Indonesia (UI-Press).
- Fimanzah. (2000). *Persaingan, Legitimasi Kekuasaan, dan Marketing Politik*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- _____. (2008). *Marketing Politik: Antara Pemahaman dan Realitas*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Gill, G. (2000). *The Dynamics of Democratization: Elites, Civil Society and Transition Process*. London: Macmillan Press.
- Gomez, E.T & Jomo, K.S. (1997). *Malaysia's Political Economy: Politics, Patronage and Profits*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Haggard, S. & Kaufman, R.R. (1995). *The Political Economy of Democratic Transitions*. Princeton: Princeton University Press.
- Hamilton, Alexander, James Madison, dan John Jay. (1962). *The Federalist Papers*, cet.2, United States of America: The New American Library of World Literature Inc.
- Haris, Syamsuddin. (2008). *Format Baru Relasi Presiden-DPR dalam Demokrasi Presidensial di Indonesia Pasca-Amandemen Konstitusi (2004-2008)*. Disertasi Doktor di FISIP UI. Jakarta.
- Held, D. (1987). *Models of Democracy*. Stanford: Stanford University Press.
- Huntington, S.P. (1991b). *The Third Wave: Democratization in The Late Twentieth Century*. Oklahoma: University of Oklahoma Press.
- Hutabarat, Ramly. (2004). *Politik Hukum Pemerintahan Soeharto tentang Demokrasi Politik di Indonesia (1971-1997)*. Jakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

- Ibrahim, Johnny. (2006). *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayumedia Publishing.
- Johnston, Larry. (2009). *Politics, An Introduction to the Modern Democratic State*. Canada: University of Toronto Press.
- Junaidi, Veri, dkk. (2011). *Anomali Keuangan Partai Politik Pengaturan dan Praktek*. Jakarta: Kemitraan Bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia.
- Kansil. (2001). *Ilmu Negara (umum dan Indonesia)*, cet.i. Jakarta: Pradya Paramita.
- Keen, D. (2005). *Conflict and Collusion in Sierre Leone*. Oxford: James Currey Publishing.
- King, R. & Kendall, G. (2004). *The State, Democracy and Globalization*. New York: Palgrave Macmillan.
- Kusuma, A. B. (2004). *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945 (Memuat Salinan Dokumen Otentik Badan Oentok Menyelidiki Oesaha2 Persiapan Kemerdekaan)*. Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Lane, J-K. & Ersson, S. (2003). *Democracy: a Comparative Approach*. London: Routledge.
- Lane, M. (2008). *Unifished Nation: Indonesia Before and After Soeharto*. London: Verso.
- Lerner, D. (1964). *The Passing of Traditional Societies*. New York: Free Press.
- Lijphart, Arend. (1984). *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. Yale: Yale University.
- _____. (1975). *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in The Netherlands*, Edisi II (Revisi). California: University of California Press.
- _____. (1999). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven and London: Yale University Press.
- Linz, J.J & Stepan, A. (1996). *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southem Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

- Lipset, S.M. (1963). *Political Man : Social Basis of Politics*. New York: Anchor Books.
- _____. (1981). *Political Man : Social Basis of Politics, Expanded and Updated edition*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Mahendra, Yusril Ihza. (1996). *Dinamika Tata Negara Indonesia, Kompilasi Aktual Masalah Konstitusi Dewan Perwakilan Rakyat dan Sistem Keperwakilan*. Jakarta: Gema Insani Pers.
- Mahendra, Oka, A.A. (2003). *Merajut Benang Kusut Dalam Fragmentasi Etika Moral, Hukum dan Politik*. Jakarta: Penerbit Yayasan Pancur Siwah.
- Mahfud, MD. (2001). *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*. cet.ii. Jakarta: PT. Rineka Cipta.
- Mair, Peter, Wolfgang C. Muller, dan Fritz Plasser (Ed.). (2004). *Political Parties and Electoral Change*. California: Sage Publications Ltd.
- Manning, Chris, & Peter van Diermen. (2000). *Indonesia di Tengah Transisi, Aspek-Aspek Sosial dari Reformasi dan Krisis*. Yogyakarta: LKiS.
- Manuel, Paul Christopher dan Cammisa, Anne Marie. (1999). *Checks and Balances? How a Parliamentary System Could Change American Politics*. United States of America: Westview Press.
- Maor, Moshe. (1997). *Political Parties & Party System*. London: Routledge.
- Mauladi, Viva Yoga. (2010). *PAN Revitalisasi Menuju Partai Modern*. Jakarta: Intrans.
- Mendoza, Democrito T. (2004). *Kampanye Isu dan Cara Melobi*. Jakarta: yayasan Obor Indonesia-Yayasan TIFA.
- Metarum, H. Ismail. (1993). *Fungsi Legislatif dalam Sistem Politik Indonesia*. Jakarta: Rajawali Press.
- Mueller, Dennis. C. (2003). *Public Choice III*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Noel, Sid, (Ed). (2005). *From Power sharing to Democracy*. Canada” McGill-Queen’s University Press.
- Pringgodigdo, A. G. (1958). *Sedjarah Singkat Berdirinja Negara Republik Indonesia*, cet. I, Surabaya: N.V. Pustaka Indonesia.

- _____. (1970). *Sedjarah Pergerakan Rakjat Indonesia*. Cet. 7. Jakarta: Dian Rakjat.
- _____. *Perubahan Kabinet Presidensiil Mendjadi Kabinet Parlemen*. Jogjakarta: Jajasan Fonds Universitit Negeri Gadjah Mada,t.t.
- Przeworski, A. Alvarez, M. Cheibub, J.A. & Limongi, F. (2000). *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in The World, 1950-1990*. New York: Cambridge University Press.
- Putnam, R.D. (1993). *Making Democracy Work: Civic Tradition in Modern Italy*. Princenton: Princenton University Press.
- Romli, Lili. (2008). *Pemilu 2009 dan Konsolidasi Demokrasi*. Jakarta: P3DI Setjend DPR RI.
- Rodja, Maryam dkk. (2010). *Catatan PSHK tentang Kinerja Legislasi DPR 2004-2009*. Jakarta : Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia.
- Rueschemeyer, D. Stephens, E.H. & Stephens, J.D.(1992). *Capitalist Development and Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Safa'at, Muchamad Ali. (2011). *Pembubaran Partai Politik Pengaturan dan Praktik Pembubaran Partai Politik dalam Pergulatan Republik*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Sanit, Arbi. (1985). *Perwakilan Politik di Indonesia*. Jakarta: Rajawali.
- Saragih, Bintan R. (1987). *Lembaga Perwakilan Rakyat dan Pemilihan Umum di Indonesia*. Jakarta: Gaya Media Pratama.
- Saragih, Bintan. R. dan Kusnardi. (1995). *Ilmu Negara*. Jakarta: Gaya Media Pratama.
- Sartori, Giovanni. (1976). *Parties and Party Systems, A Frameword for Analysis*. UK: Cambridge University Press.
- Schumpeter, J.A. (1947). *Capitalism, Socialism and Democracy*. London: Allen & Unwin.
- Segal, David R. (1974). *Society and Politics, Uniformity and Diversity in Modern Democracy*. Illinois: Scott, Foresman and Company.
- Soekanto, Soerjono. (1986). *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: Universitas Indonesia (UI-Press).

- Soemantri, Sri. (1992). *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*. Bandung: Alumni.
- Soeprapto, Maria Farida Indrati. (1998). *Ilmu Perundang-Undangan, Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, cetakan kelima, Yogyakarta: Kanisius.
- Stepan, A. (1993). Berbagai jalur Menuju Demokratisasi: Sejumlah Pertimbangan Teoritis dan Komparatif. Dlm. Guillermo O'Donnell, Phillippe C. Schmitter & Lawrence Whitehead (eds). *Transisi Menuju Demokrasi: Tinjauan Berbagai Perspektif*, 107-143. Ter. Jakarta LP3ES.
- Strong, C.F. (1952). *Modern Political Constitution an Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*, rev. Ed., London: Sidwigwick & Jackson Limited.
- Sullivan, J.L. Piereson, J & Marcus, G.E. (1982). *Political Tolerance and American Democracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Supriyanto, Didik & August Mellaz. (2011). *Ambang Batas Perwakilan Pengaruh Parliamentary Threshold Terhadap Penyederhanaan Sistem Kepartaian dan Proporsionalitas Hasil Pemilu*. Jakarta: Perludem.
- Tilly, C. (2007). *Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tim Litbang Kompas. (2004). *Partai-Partai Politik Indonesia; Ideologi dan Program 2004-2009*. Jakarta: Kompas.
- Tim Peneliti. (2008). *Studi Tata Kelola Proses Legislasi*. Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia.
- Tim Penulis. (2009). *Kerja Untuk Rakyat: Buku Panduan Anggota Legislatif*. Depok: Pusat Kajian Politik Departemen Ilmu Politik UI.
- Tim Kajian Peningkatan Kinerja DPR. (2006). *Reformasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*. Jakarta: Sekjen DPR RI.
- Uhlen, A. (2002). Development and The External Dimension of Regime Transitions: Illustration From Indonesia. Dlm. Ole Elgstrom & Goran Hyden (eds.). *Development and Democracy: What Have We Learned and How?*, 173-190. London: Routledge.
- Vanhanen, T. (1990). *The Process of Democratization: a Comparative Study of 147 States, 1980-88*. New York: Crane Russak.
- _____, (1997). *Prospect of Democracy: a Study of 172 Countries*. London: Routledge.

_____, (2003). *Democratization: a Comparative Analysis of 170 Countries*. London: Routledge.

Wahidin, Samsul. (2011). *Konseptualisasi dan Perjalanan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Warren, M.E. (1999). Introduction. Dlm. Mark E. Warren (ed.). *Democracy and Trust*, 1-18. Cambridge: Cambridge University Press.

Wiratma, I Made Leo,dkk. (2012). *DPR Gagal Skandal Century Menguap*. Jakarta: Penaku.

Yani, Ahmad. (2011). *Pasang Surut Kinerja Legislasi*. Jakarta: Rajawali Pers.

Yuda, Hanta. (2010). *Presidensialisme Setengah Hati Dari Dilema ke Kompromi*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

Zakaria, F. (2005). *Masa Depan Kebebasan: Penyimpangan Demokrasi di Amerika dan Negara Lain*. Terj. Jakarta: PT. Ina Publikatama.

B. ARTIKEL

Agustin, Leo., Yusoff, Mohammad Agus. (2011). Demokrasi dan Demokratisasi: Sebuah Perbincangan Konseptual. *Jurnal Politika*, Volume 7 No. 1, 7-33. Jakarta: Akbar Tandjung Institute.

Blake, C.H. (1998). Economic Reform and Democratization in Argentina and Uruguay: The Tortoise and The Hare Revisited? *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 40 (3): 1-26.

Bollen, K.A. (1980). *Issues in The Comparative Measurement of Political Democracy*. *American Sociological Review* 45 (3): 370-390.

Buana, Satria Mirza. (2011). Pergeseran Konfigurasi dan Perubahan UUD 1945 Selama Era Reformasi. *Jurnal Politika*, Volume 7 Nomor 1, 35-55. Jakarta: Akbar Tandjung Institute.

Buckhart, R.E. & Lewis-Back, M.S. (1994). Comparative Democracy: The Economic Development Thesis. *American Political Science Review* 88 (4):903-910.

Collier, H.E. & Levitsky, S. (1997). Democracy With Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Reserach. *World Politics* 49 (3): 430-451.

- Dhakidae, Daniel. (2009). Partai Politik Di Persimpangan Jalan. Prisma, *Majalah Pemikiran Sosial Ekonomi*, Volume 28 Nomor 1, 87-98. Jakarta: LP3ES.
- Fatmawati. (2005). Analisi Sistem Pemerintahan dalam UUD Negara R.I. Tahun 1945 Pra dan Pasca Perubahan serta Pelaksanaannya dalam Praktek Ketatanegraan. *Hukum dan Pembangunan*. Tahun ke-35. No. 3. Juli-September 2005.
- Geddes, B. (1999). What do We Know About Democratization After Twenty Years? *Annual Review of Political Science* 2 : 115-144.
- Haris, Syamsuddin. (2011). Koalisi dalam Sistem Demokrasi Presidensial Indonesia: Faktor-Faktor Kerapuhan Koalisi Era Presiden Yudhoyono. *Jurnal Penelitian Politik*. Volume 8 Nomor 1. Jakarta: LIPI.
- Huntington, S.P. (1991a). Democracy's Third Wave. *Journal of Democracy* 2 (2): 12-34.
- Ihsan, A. Bakir. (2011). Rekonstruksi dan Revitalisasi Koalisi dalam Sistem Quasi Presidensial. *Jurnal Penelitian Politik*. Volume 8 Nomor 1. Jakarta: LIPI
- Karl. T.L. (1990). Dillema of Democratization in Latin America. *Journal Comparative Politics* 23 (1): 1-21.
- Kususma, Ananda. (2004). Sistem Pemerintahan Dengan Prinsip "Checks and Balances". *Jurnal Konstitusi*. Vol. 1. Nomor.2. Desember 2004.
- Lipset, S.M. (1959). Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy. *American Political Science Review* 53 (1): 69-105.
- _____, (1994). The Social Requisites of Democracy Revisited. *American Sociological Review* 59 (1): 1-22.
- Mainwaring, Scott. (1993). Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination. Dlm. *Comparative Political Studies* 26 (2).
- Nadz, Sobirin. (2003). Menjaring Aspirasi Rakyat: Catatan dari Dialog Anggota DPR dengan Rakyat. Jakarta: CESDA-LP3ES.
- Pomper, Gerald M. "Party Organization and Electoral Success". Polity 2(23). Dlm. Lili Romli et al., "Kerangka Penguatan Partai Politik di Indonesia". Jakarta: Pusat Kajian Politik Departemen Ilmu Politik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, PUSKAPOL, dan Kemitraan. hal. 2.

- Rustow, D. (1970). Transition to Democracy: Toward a Dynamic Model. *Comparative Politics* 2(3): 337-363.
- Schmitter, P.C. & Karl. T.L. (1991). What Democracy is.... and is not? *Journal of Democracy* 2(3): 75-88.
- Share, D. (1987). Transition to Democracy and Transition Through Transaction. *Journal Comparative Political Studies* 19 (4): 525-548.
- Silva, E. (1996). From Dictatorship to Democracy: The Business-State Nexus in Chile's Economic Transformation, 1975-1994. *Comparative Politics* 28(3): 299-320.
- Volden, Craig, & Clifford J. Carrubba. (2004). The Formation of Oversized Coalitions in Parliamentary Democracies. *American Journal of Political Science*, Vol. 48, No.3, Juli 2004.
- Yusuf, Al Muzzammil. (2011). Aspirasi Rakyat dan Reformasi Parlemen. *Jurnal Penelitian Politik*. Volume 8 Nomor 1. Jakarta: LIPI

C. COMPACT DISC

- Sekretariat Jenderal MPR-RI. *Risalah Rapat Pleno Ke-19 Panitia Ad Hoc I BP MPR 29 Mei 2001.*
- _____. *Risalah Rapat Pleno Ke-20 Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR, 5 Juli 2001.*
- _____. *Risalah Rapat Pleno Ke-35 Panitia Ad Hoc Badan Pekerja MPR 25 September 2001.*
- _____. *Risalah Rapat Pleno Ke-36 Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR 26 September 2001.*
- _____. *Risalah Rapat Lobi Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR 27 September 2001.*
- _____. *Risalah Rapat Lobi Perumusan Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR 27 September 2001.*
- _____. *Risalah Rapat Pleno Ke-38 Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR 10 Oktober 2001.*
- _____. *Risalah Rapat Tim Perumus Komis A Masa Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2001 6 November 2001.*

_____. *Risalah Rapat Komisi A Ke-3 Masa Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2001 6 November 2001.*

D. SURAT KABAR

Arinanto, Satya. "Setelah MPR Menjadi "Bikameral". *Kompas*, 9 Agustus 2002.

"Cepat Selesaikan Koalisi" dalam *Kompas*, 4 Maret 2011.

Manan, Bagir. "Menuju Sistem Dua Kamar". *Republika*. Kamis, 8 Juni 2000.

Nainggolan, Bestian. "Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan: Geliat Banteng Mengubur Luka". *Kompas*, 27 Maret 2009.

Pelly, Usman. "Indonesia Memiliki Dua Proklamasi". *Republika*, Senin, 14 Juli 2008.

Qodari, M. "Dari Massa Mengambang ke Partai Mengambang". *Kompas*, 11 April 2009.

Tim Penelitian dan Pengembangan Kompas. (1999). Edisi Pemilihan Umum. "Partai-Partai Politik Indonesia: Ideologi, strategi, dan Program," hal. xi, 32. Jakarta: *Kompas*.

Yusuf, Al Muzzammil. (2011). *Pasca-Keretakan Koalisi*. *Koran Tempo*, 11 Maret 2011.

E. TESIS, DISERTASI, DAN DATA/SUMBER YANG TIDAK DITERBITKAN

Asshiddiqie, Jimly. (2011). *Fungsi Anggaran Dewan Perwakilan Rakyat*, Makalah yang disampaikan pada Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) Badan Anggaran DPR-RI, Jakarta, Rabu, 6 Juli, 2011.

Baroto. (2004). "*Pergeseran Kekuasaan Legislatif Pasca Perubahan UUD 1945 dan Pengaruh Terhadap Pembentukan Undang-Undang*". Jakarta: Universitas Indonesia Fakultas Hukum Pascasarjana.

Isra, Saldi. (2009). "*Pergeseran Fungsi Legislasi dalam Sistem Pemerintahan Indonesia setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*." Disertasi Doktor Universitas Gajah Mada, Yogyakarta.

F. PERATURAN

Republik Indonesia . *Oendang-Oendang Dasar*. BRI Tahun II No. 7 Tahun 1946.

Republik Indonesia Serikat. *Keputusan Presiden tentang Mengumumkan Piagam Penandatanganan Konstitusi Republik Indonesia Serikat dan Konstitusi Republik Indonesia Serikat*. Keppres No. 48. LN No. 3 Tahun 1950.

_____. *Undang-Undang tentang Perubahan Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat Menjadi Undang-Undang dasar Sementara Republik Indonesia*. UU No.7 Tahun 1950. LN. No. 56. LN Tahun 1950. TLN No. 37.

Republik Indonesia. *Keputusan Presiden mengenai Dekrit Presiden Republik Indonesia/Panglima Tertinggi Angkatan Perang tentang Kembali Kepada Undang-Undang dasar 1945*. Keppres No. 150. LN No. 75. LN Tahun 1959.

_____. *Perubahan Pertama Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945*. LN No.11. LN Tahun 2006.

_____. *Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945*. LN No.12. LN Tahun 2006.

_____. *Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945*. LN No.13. LN Tahun 2006.

_____. *Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945*. LN No.14. LN Tahun 2006.

_____. *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Republik Indonesia tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan Dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara*. Ketetapan MPR RI Nomor X/MPR/1998.

_____. *Undang-Undang tentang Partai Politik*. UU Nomor 2 Tahun 1999. Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 22. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4251.

_____. *Undang-Undang tentang Pemilihan Umum*. UU Nomor 3 Tahun 1999. Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 23. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3810.

_____. *Undang-Undang tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*. UU Nomor 4 Tahun 1999.

Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 24. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3811.

_____. *Undang-Undang tentang Partai Politik*. UU Nomor 31 Tahun 2002. Lembaran Negara Tahun 2002 Nomor 138. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3809.

_____. *Undang-Undang tentang Pemilihan Umum*. UU Nomor 12, Lembaran Negara Tahun 2003 Nomor 17. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4227.

_____. *Undang-Undang tentang Partai Politik*. UU Nomor 2 Tahun 2008. Lembaran Negara Tahun 2008 Nomor 2. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4801.

_____. *Undang-Undang tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*. UU Nomor 10 Tahun 2008. Lembaran Negara Tahun 2008 Nomor 51. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4836.

_____. *Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik*. UU Nomor 2 Tahun 2011. Lembaran Negara Tahun 2011. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5189.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 008/PUU-IV/2006 mengenai pengujian Pasal 85 Ayat (1) Huruf c UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; Pasal 12 Huruf b UU No. 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik.

Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Keputusan DPR RI Nomor 08/DPR RI/2005-2006.

G. SITUS-SITUS INTERNET

“Aburizal Jadi Wakil Ketua”, dalam <http://nasional.kompas.com/read/2011/04/12/02350838/Aburizal.Jadi.Wakil.Ketua>, Selasa 12 April 2011.

Budiman, Ahmad. (2007). “Mengukur Citra Dewan dengan Menggunakan Skala Semantic Differential”, dalam

*http://images.purwagarlaky.multiplycontent.com_attachment_ukuranpen
citraandewan.pdf*, diunduh pada 1 Maret 2011.

Hukumonline. “*Pemerintah harus antisipasi meroketnya harga minyak*”. Senin, 7 Maret 2011

_____. “*Pemerintah plin-plan atur BBM*”. Senin, 21 Maret 2011

_____. “*Pemerintah ‘ditantang’ naikan harga BBM*”. Selasa, 29 Maret 2011

_____. “*DPR desak pemerintah naikan harga BBM*”. Kamis, 15 September 2011

_____. “*Menaikan harga BBM dinilai opsi terbaik*”. 7 Januari 2012

_____. “*DPR uji pasal pengendalian BBM ke MK*”. Selasa, 31 Januari 2012

_____. “*Pemerintah pilih batasi BBM*”. Rabu, 15 februari 2012

_____. “*Perpres Soal BBM Dinilai Memiliki Kelemahan*”. 24 Februari 2012

_____. “*Pemerintah akan menaikkan harga BBM*”. 28 Februari 2012

_____. “*Dua partai besar siap tolak kenaikan BBM*”. 29 Februari 2012.

_____. “*Aliansi buruh tolak kenaikan harga BB*”, 12 Maret 2012.

_____. “*Harga BBM naik, masyarakat miskin bertambah*”. 18 Maret 2012

_____. “*Sinyal kenaikan harga BBM menguat*”. 29 Maret 2012

http://www.kpu.go.id/Anggota_DPR/Anggota_DPR.htm, 4/3/2008.

http://www.mediaindonesia.com/read/2010/03/03/126610/3/1/Pansus_Century_berikan_Dua_Kesimpulan_dan_Rekomendasi.

“Mahfudz: ada 2 Kesepakatan PKS-SBY, Bukan 11 Poin”, dalam www.metronews.com, 3 Maret 2011.

“Presiden: Pengemplang Pajak Khianati Rakyat”, dalam <http://www.korantempo.com/korantempo/koran/2010/03/18/headline/krn.20100318.194215.id.html>, 18 Maret 2010.

Primair Online. (2010). “Mahfud Nilai DPR RI Tidak Tertib”. Dalam <http://www.djpp.info/berita-hukum-dan-perundang-undangan/823-mahfud-nilai-anggota-dpr-tidak-tertib-bahas-ruu-di-prolegnas.html>, diunduh pada 20 Maret 2011.

Profil Partai Politik Peserta Pemilu 1999.
http://www.kpu.go.id/ProPartai/1999/partai_1999.shtml, 4 September
2006.

“SBY dan Ical Sepakat Tetap Berkoalisi”, dalam www.republika.co.id, 8 Maret
2011.

“SBY Tak Singgung Ketidakakuratan Data Bailout Century Dari BI”, dalam
*http://www.detikfinance.com/read/2010/03/04/221600/1311609/5/sby-
tak-singgung-ketidakakuratan-data-bail-out-century-dari-bi*, 4 Maret
2010.

