

**BATAS PERAN PARTAI POLITIK DALAM PENGISIAN JABATAN  
POLTIK DITINJAU DARI PRINSIP KEDAULATAN RAKYAT**

**Galuh Ambartyas Anggraeni<sup>1</sup>, Iza Rumesten RS<sup>2</sup>, Zulhidayat<sup>3</sup>  
Universitas Sriwijaya**

**email:** [ambartyasgaluh@gmail.com](mailto:ambartyasgaluh@gmail.com)<sup>1</sup>, [izarumestenunsri@yahoo.com](mailto:izarumestenunsri@yahoo.com)<sup>2</sup>, [zulhidayat@fh.unsri.ac.id](mailto:zulhidayat@fh.unsri.ac.id)<sup>3</sup>

**Abstrak**

Indonesia adalah negara penganut prinsip demokrasi yang menjunjung tinggi kedaulatan rakyat sebagai prinsip fundamental dalam penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara. Penelitian ini mengkaji batas peran partai politik dalam pengisian jabatan politik ditinjau dari prinsip kedaulatan rakyat dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Pokok persoalan yang dibahas ialah sejauh mana partai politik dapat menjalankan fungsi rekrutmen, pencalonan, dan pengusulan calon tanpa melampaui batas konstitusional yang menempatkan rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi. Kajian ini penting karena dalam praktik ketatanegaraan, partai politik sering diposisikan bukan hanya sebagai sarana demokrasi, tetapi juga seolah-olah sebagai penentu arah jabatan politik setelah pemilihan umum selesai. Kondisi tersebut berpotensi menimbulkan pergeseran legitimasi dari rakyat kepada partai, padahal secara normatif jabatan politik lahir dari mandat rakyat, bukan dari kehendak internal partai. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan menelaah peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, dan literatur hukum tata negara yang relevan. Hasil kajian menunjukkan bahwa peran partai politik dalam pengisian jabatan politik bersifat instrumental dan terbatas pada tahap pra-pelantikan, yakni sebagai penghubung antara aspirasi rakyat dan proses seleksi calon. Setelah pejabat terpilih dilantik melalui mekanisme pemilu yang sah, mandat beralih sepenuhnya kepada pejabat tersebut sebagai mandataris rakyat. Dengan demikian, partai politik tidak memiliki dasar normatif untuk mengintervensi pelaksanaan jabatan yang telah sah diperoleh melalui suara rakyat. Batas ini penting untuk menjaga konsistensi prinsip demokrasi konstitusional, mencegah dominasi elite partai atas jabatan publik, serta memastikan bahwa mekanisme representasi tetap berpijak pada kedaulatan rakyat.

**Kata Kunci:** Partai Politik, Jabatan Politik, Kedaulatan Rakyat.

## **PENDAHULUAN**

Dalam negara hukum demokratis, kedaulatan rakyat merupakan asas fundamental yang menjwai seluruh struktur ketatanegaraan. Konstitusi di Negara Republik Indonesia menegaskan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dijalankan menurut Undang-Undang Dasar, sehingga setiap jabatan publik pada dasarnya harus memperoleh legitimasi dari rakyat melalui mekanisme yang sah. Dalam konteks ini, jabatan politik tidak dapat dipandang sekadar sebagai posisi kekuasaan, melainkan sebagai perwujudan mandat rakyat yang dibatasi oleh norma konstitusional. Namun, dalam praktik politik ketatanegaraan Indonesia, peran partai politik kerap berkembang melampaui fungsi idealnya sebagai sarana rekrutmen dan pencalonan, bahkan cenderung memengaruhi pelaksanaan jabatan setelah pejabat terpilih dilantik. Situasi ini menimbulkan pertanyaan mendasar mengenai batas kewenangan partai politik dalam pengisian jabatan politik, khususnya ketika dikaitkan dengan prinsip kedaulatan rakyat dan teori mandat.

Partai politik merupakan unsur penting dalam demokrasi perwakilan karena berfungsi menghubungkan kehendak rakyat dengan proses pengisian jabatan politik. Melalui partai politik, aspirasi masyarakat dihimpun, kandidat diseleksi, dan calon pejabat diajukan untuk dipilih dalam pemilu. Secara normatif, fungsi tersebut sah dan bahkan diperlukan dalam sistem demokrasi yang kompleks seperti Indonesia. Akan tetapi, pengakuan atas peran partai tidak dapat ditafsirkan sebagai pengalihan kedaulatan dari rakyat kepada partai. Legitimasi jabatan politik tetap bersumber dari pemilih, bukan dari struktur internal organisasi politik yang mengusung calon tersebut.

Persoalan muncul ketika partai politik tidak lagi dipahami sebagai sarana, melainkan diperlakukan seolah-olah sebagai pemilik jabatan publik. Dalam keadaan demikian, muncul praktik intervensi terhadap pejabat terpilih, baik dalam bentuk pengendalian kebijakan, penentuan arah pemerintahan, maupun tekanan politik yang melampaui batas mandat. Padahal, setelah pemilu selesai dan pejabat terpilih dilantik, hubungan konstitusional utama bergeser dari partai kepada rakyat sebagai pemegang kedaulatan. Oleh sebab itu, diperlukan penegasan batas normatif peran partai politik agar tidak terjadi penyimpangan dari prinsip demokrasi konstitusional.

Kajian mengenai partai politik dalam sistem ketatanegaraan Indonesia selama ini lebih banyak hanya berfokus pada aspek rekrutmen dan pencalonan dalam pemilihan umum, fungsi partai dalam sistem demokrasi, maupun dinamika koalisi pemerintahan. Belum banyak penelitian yang secara spesifik menganalisis batas normatif peran partai politik pasca pelantikan pejabat politik terpilih. Yaitu sampai batas mana peran partai politik boleh berlanjut setelah jabatan politik resmi diisi melalui mekanisme demokratis dan mandat rakyat telah diemban oleh pejabat politik tersebut.

Berdasarkan persoalan yang telah diidentifikasi, penelitian ini bertujuan untuk; pertama, menganalisis kedudukan jabatan politik dalam kerangka kedaulatan rakyat sebagai norma dasar konstitusional; dan kedua, menganalisis batas peran normatif partai politik dalam pengisian jabatan politik berdasarkan.

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan analitis. Bahan hukum primer yang digunakan meliputi: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 jo. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik; Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang

Pemilihan Umum; Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang; Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008; serta peraturan terkait pengisian jabatan politik. Bahan hukum sekunder diperoleh dari literatur hukum tata negara, doktrin-doktrin hukum, teori mandat, dan pandangan para ahli yang relevan dengan objek kajian.

Analisis dilakukan secara kualitatif melalui penafsiran sistematis terhadap norma hukum yang mengatur hubungan antara rakyat, partai politik, dan pejabat terpilih. Melalui metode ini, penelitian menelaah bagaimana prinsip kedaulatan rakyat bekerja dalam pengisian jabatan politik, serta bagaimana peran partai politik dibatasi pada fungsi yang bersifat fasilitatif sebelum jabatan itu terisi. Fokus analisis diarahkan pada penentuan batas normatif agar peran partai politik tetap berada dalam koridor konstitusi dan tidak menggeser mandat rakyat.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **KEDUDUKAN JABATAN POLITIK DALAM KERANGKA KEDAULATAN RAKYAT**

Jika dilihat dari teori hukum Hans Kelsen, prinsip kedaulatan rakyat berperan sebagai *grundnorm* (norma dasar) yang menjadi acuan bagi norma hukum di bawahnya dan menentukan keabsahan setiap wewenang pada sistem ketatanegaraan. Kedaulatan rakyat merupakan konsep filosofis yang menyatakan bahwa kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat, sedangkan demokrasi ialah sistem pemerintahan yang menjalankannya. Maka kedaulatan rakyat dan demokrasi itu sendiri tidak dapat dipisahkan karena merupakan satu kesatuan akar dan batang tubuh. Dalam negara demokrasi konstitusional, jabatan politik tidak pernah dipahami sekadar “kursi” yang diduduki oleh individu tertentu, melainkan sebagai titik institusional di mana kedaulatan rakyat diwujudkan dalam bentuk kewenangan konkret.

Jabatan politik merupakan jabatan yang diperoleh seseorang dari proses pemilihan yang melibatkan rakyat secara langsung untuk memilih siapa yang akan duduk di kursi jabatan. Dan di dalam menduduki kursi jabatannya ini, pejabat politik bertanggungjawab kepada rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi. Hal ini termaktub dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi, “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Namun perlu juga digaris bawahi bahwa meski rakyat merupakan pemegang kedaulatan tertinggi, pelaksanaannya tidak boleh dilakukan seenaknya tanpa mengikuti aturan Undang-Undang Dasar yang berlaku.

Proses pemilihan siapa yang akan menduduki kursi jabatan dilakukan dengan cara melaksanakan Pemilihan Umum (Pemilu). Pemilihan umum berperan sebagai mekanisme utama penyerahan mandat dari rakyat kepada pejabat yang akan mengisi jabatan politik di lembaga legislatif, eksekutif pusat, maupun eksekutif daerah. Jelasnya hal ini telah dituangkan pula pada Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang berbunyi: “Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut Pemilu adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.” Maka melalui pemilu yang berasaskan LUBER (langsung, umum, bebas, rahasia) dan JURDIL (jujur, dan adil) ini, rakyat memberikan kedaulatannya kepada wakil atau pemimpin yang telah ia pilih. Dan sejak saat itulah pejabat terpilih terikat secara konstitusional untuk mempergunakan jabatan tersebut demi memperjuangkan kepentingan warga negara.

Pejabat yang mengemban jabatan politik mulai menerima dan menjalankan mandat dari rakyat setelah ia resmi dilantik. Pengertian mandat itu sendiri telah dituliskan pada

Pasal 1 ayat (24) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang berbunyi: “Mandat adalah pelimpahan Kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat.”

Sedangkan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, pengertian dari mandat adalah “perintah atau arahan yang diberikan oleh orang banyak (rakyat, perkumpulan, dan sebagainya) kepada seseorang (beberapa orang) untuk dilaksanakan sesuai dengan kehendak orang banyak itu”. Dapat disimpulkan bahwa mandat adalah pelimpahan wewenang oleh individu atau kelompok kepada orang yang telah diberikan kewenangan untuk melaksanakan dan memperjuangkan kepentingan orang atau kelompok tersebut.

Ada beberapa teori mandat yang diketahui, yakni teori mandat imperatif (*imperative mandate*), teori mandat bebas (*free mandate*), dan teori mandat representatif (*representative mandate*). Teori ini dikembangkan oleh Jean Jacques Rousseau dan diperkuat oleh Petion pada masa revolusi Prancis. Selanjutnya, pemikiran mengenai ketiga teori mandat tersebut memiliki pengertian sebagai berikut:

Teori Mandat Imperatif (*Imperative Mandate*), teori ini memiliki pemahaman bahwa pejabat terpilih bertindak sesuai dengan instruksi yang diberikan oleh rakyat yang ia wakikan. Pejabat terpilih tidak boleh bertindak di luar instruksi dari pemilihnya dan jika terjadi masalah atau fenomena baru, pejabat terpilih tersebut harus mendapatkan mandat baru dari pihak yang diwakilinya.

Teori Mandat Bebas (*Free Mandate*), teori ini berpendapat bahwa pejabat terpilih dapat bertindak tanpa bergantung dari instruksi atau mandat rakyat yang diwakilinya. Menurut teori ini, pejabat terpilih merupakan orang-orang yang terpercaya dan memiliki kesadaran hukum, sehingga pejabat terpilih dapat mengambil keputusan atau tindakan yang tetap mengutamakan kepentingan rakyat.

Teori Mandat Representatif (*Representative Mandate*), teori ini hampir mirip dengan konsep mandat bebas. Namun yang ditekankan pada teori ini adalah ketika pejabat telah duduk di kursi jabatannya, maka ia sudah tidak memiliki hubungan maupun tanggungjawab terhadap partai politik yang mengusungnya. Setelah duduk di kursi jabatan, maka pejabat terpilih bertanggungjawab penuh kepada rakyat sebagai pemilihnya.

Dari tiga teori mengenai mandat yang telah disebutkan, Negara Republik Indonesia menganut gabungan dari teori mandat bebas dan teori mandat representatif. Namun di dalam literatur tata negara Indonesia lebih sering disebut dengan mandat bebas (*free mandate*).

Pejabat-pejabat politik yang menempati posisi jabatan politik dalam pembahasan ini mencakup tiga ranah, yakni jabatan legislatif yang diisi oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan perwakilan Rakyat Daerah (DPRD); jabatan eksekutif pusat yang diisi oleh Presiden dan Wakil Presiden; serta jabatan eksekutif daerah yang diisi oleh Gubernur, Walikota, dan Bupati. Ketiganya memiliki satu kesamaan fundamental, yaitu legitimasinya bersumber dari rakyat yang telah memilih pada proses pemilihan umum dan bukan dari keputusan partai, bukan juga dari kesepakatan elite, serta bukan pula dari hierarki internal organisasi manapun.

Jabatan legislatif yang diemban oleh anggota DPR dan DPRD memiliki kedudukan konstitusional yang sangat jelas dalam kerangka konsep kedaulatan rakyat. Para anggota DPR dan DPRD secara langsung dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum legislatif, sehingga sudah sangat jelas legitimasi yang mereka miliki bersumber dari rakyat sebagai pemilih. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 yang menggeser penetapan calon legislatif terpilih dari sistem nomor urut ke sistem suara terbanyak secara implisit menegaskan bahwa legitimasi anggota legislatif bersumber langsung dari suara pemilih, bukan dari penetapan internal partai. Secara implisit dan tegas melalui putusan ini, Mahkamah Konstitusi (MK) menyatakan bahwa yang berhak menentukan siapa yang layak untuk duduk di kursi jabatan politik ranah legislatif ini ialah rakyat melalui suaranya dan bukan pengurus partai melalui nomor urut yang telah disusun internal partai. Jika rakyatlah yang berhak menentukan siapa yang layak duduk di kursi jabatan politik, maka anggota DPR dan DPRD merupakan representasi daripada seluruh rakyat. Prinsip mandat bebas yang

dikemukakan di atas menjadi relevan karena kepada rakyat pula pejabat politik terpilih harus mempertanggungjawabkan dan menjalankan kedaulatan yang telah diberikan, bukan kepada partai pendukung.

Pada ranah jabatan eksekutif pusat yang dimiliki oleh Presiden dan Wakil Presiden, sama jelasnya bahwa kedudukan kedaulatan rakyat diemban oleh keduanya. Terejawantahkan dalam Pasal 6A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa, "Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat". Peran Presiden sebagai mandataris rakyat mendapatkan hak prerogatif yang memiliki pengertian bahwa secara teoritis, hak prerogatif diterjemahkan sebagai suatu hak istimewa yang dimiliki oleh lembaga tertentu yang bersifat mandiri dan mutlak. Dalam artian, hak prerogatif itu sendiri tidak dapat diganggu gugat oleh lembaga negara lain.

Hak-hak prerogatif yang dimiliki oleh Presiden Republik Indonesia termaktub dalam pasal-pasal yang ada pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, diantaranya:

- a. Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat (AD), Angkatan Laut (AL), dan Angkatan Udara (AU), hal ini termaktub dalam Pasal 10;
- b. Presiden dapat menyatakan perang, membuat perdamaian, dan perjanjian dengan negara lain dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), termaktub dalam Pasal 11 ayat (1);
- c. Presiden dapat membuat perjanjian internasional yang berdampak luas serta mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau mengharuskan perubahan pembentukan undang-undang, dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), termaktub dalam Pasal 11 ayat (2);
- d. Presiden dapat menyatakan keadaan bahaya yang syarat-syarat serta akibatnya ditetapkan oleh undang-undang, termaktub dalam Pasal 12;
- e. Presiden mengangkat duta dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan konsul. Presiden juga menerima penempatan duta negara lain, termaktub dalam Pasal 13 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3);
- f. Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan dari Mahkamah Agung (MA), serta memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), termaktub dalam Pasal 14;
- g. Presiden dapat memberi gelar, tanda jasa, dan lain sebagainya tanda kehormatan yang diatur dengan undang-undang, termaktub dalam Pasal 15;
- h. Presiden berhak mengangkat, membentuk, mengubah, dan membubarkan menteri-menteri yang membantunya sesuai dengan ketentuan undang-undang, termaktub dalam Pasal 17;
- i. Presiden dapat menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam hal ihkwal kegentingan yang memaksa, termaktub dalam pasal 22 ayat (1) dan ayat (2);
- j. Presiden berhak mengusulkan tiga orang hakim konstitusi dari total sembilan orang hakim konstitusi dan ditetapkan juga ditetapkan oleh Presiden, termaktub dalam Pasal 24C ayat (3).

Menyoroti pada Pasal 17 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengenai menteri-menteri pembantu presiden, kewenangan yang dimiliki presiden tersebut bukan kewenangan yang dapat dibagi-bagikan atau dikurangi oleh partai koalisi yang tidak memiliki mandat konstitusional langsung dari rakyat untuk menentukan komposisi kabinet. Dengan kata lain, ketika pembentukan kabinet didistorsi oleh tekanan koalisi partai, realita yang terjadi adalah penyerobotan kewenangan konstitusional hak prerogatif yang bersumber dari mandat rakyat oleh kekuatan non-konstitusional yang tidak mempunyai legitimasi demokratis.

Dalam ranah jabatan eksekutif daerah yang diemban oleh Gubernur, Walikota, dan Bupati beserta para wakilnya, kedudukan yang dimiliki tidak jauh berbeda. Meski bersifat terbatas wilayah kekuasaannya saja, mandat yang diterima masih berasal dari rakyat. Telah disebutkan pada Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan

Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang: “Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang selanjutnya disebut Pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di Provinsi dan Kabupaten/Kota untuk memilih Gubernur, Bupati, dan Walikota secara langsung dan demokratis.”

Dari pasal tersebut, mekanisme pemilihan langsung ini menempatkan kepala daerah sebagai mandataris rakyat daerah yang legitimasinya bersumber dari pilihan langsung warga di daerah yang bersangkutan. Maka, dalam menjalankan kewenangannya di pemerintahan daerah, kepala-kepala daerah terpilih terikat pada kepentingan rakyat daerah, bukan pada kepentingan partai pengusungnya. Secara konstitusional, penunjukan maupun penyelenggaraan kepala daerah harus senantiasa didasarkan pada prinsip demokrasi dan kedaulatan rakyat, bukan pada kalkulasi kepentingan politik internal partai. Saat kepala daerah lebih mengakomodasi kepentingan partai pengusungnya dalam penetapan kebijakan suatu daerah daripada kepentingan rakyat daerah yang memilihnya, maka sesungguhnya telah terjadi pengkhianatan atas mandat yang diberikan oleh rakyat.

Dengan demikian, dari sudut pandang teori demokrasi dan mandat, standar normatifnya menjadi jelas bahwa jabatan politik yang lahir melalui pemilu harus ditempatkan sebagai amanah rakyat, dan segala aktor lain, termasuk partai politik, wajib menghormati garis pertanggungjawaban itu. Tidak ada satu pun jabatan politik dalam sistem ketatanegaraan yang sumber legitimasinya berasal dari partai politik. Ketiga ranah jabatan politik – jabatan legislatif, jabatan eksekutif pusat, dan jabatan eksekutif daerah – memperoleh legitimasinya dari rakyat melalui mekanisme pemilihan yang demokratis, dan kepada rakyat pula pejabat politik harus mempertanggungjawabkan tindakannya.

#### **PERAN NORMATIF PARTAI POLITIK DALAM PENGISIAN JABATAN POLITIK**

Secara konstitusional, keberadaan partai politik dalam sistem ketatanegaraan bukan hanya sekedar diizinkan, melainkan juga secara eksplisit diakui dan difungsikan oleh konstitusi. Dalam desain normatif ketatanegaraan Indonesia, partai politik ditempatkan sebagai pilar utama demokrasi sekaligus sarana penting dalam proses pengisian jabatan politik. Hal ini dituliskan pada Pasal 1 ayat (27) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum menyebutkan, “Peserta Pemilu adalah partai politik untuk Pemilu anggota DPR, anggota DPRD provinsi, anggota DPRD kabupaten/kota, perseorangan untuk Pemilu anggota DPD, dan pasangan calon yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik untuk Pemilu Presiden dan Wakil Presiden”. Melalui Pasal 6A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengatur bahwa pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum diadakan pelaksanaan pemilihan umum. Artinya, menurut pasal ini, partai politik merupakan satu-satunya pintu konstitusional yang sah bagi pengisian jabatan eksekutif tertinggi di Indonesia.

Pada tingkat eksekutif daerah, hal ini termaktub dalam Pasal 1 ayat (3) dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang. Dalam Pasal 1 ayat (3) disebutkan bahwa, “Calon Gubernur adalah peserta pemilihan yang diusulkan oleh partai politik, gabungan partai politik, atau perseorangan yang mendaftar atau didaftarkan di Komisi Pemilihan Umum Provinsi.” Dan dalam Pasal 1 ayat (4) disebutkan bahwa, “Calon Bupati dan Calon Walikota adalah peserta pemilihan yang diusulkan oleh partai politik, gabungan partai politik, atau perseorangan yang mendaftar atau didaftarkan di Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota.” Dan di dalam Pasal 67 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menyebutkan bahwa, “DPR terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum.”

Ketentuan dari pasal-pasal yang telah disebutkan di atas, menempatkan partai politik sebagai pintu gerbang pengisian jabatan politik. Mengenai hal ini diatur pula pada Pasal 11 ayat (1) huruf e Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik yang menyatakan bahwa, “rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender”. Partai berwenang menyeleksi, mengkader, dan mencalonkan individu untuk kemudian dipilih oleh rakyat dalam pemilu. Posisi ini dapat dibenarkan dalam kerangka demokrasi representatif, karena di negara dengan wilayah dan populasi besar seperti Indonesia, mustahil proses seleksi calon pejabat publik dilakukan tanpa perantara institusional. Partai politik dengan demikian dipandang sebagai institusi perantara (*intermediary institution*) yang menghubungkan rakyat dengan negara yang bertugas menyerap aspirasi, mengagregasi kepentingan, dan mengkonversinya menjadi penawaran politik dalam bentuk calon dan program sesuai dengan kebutuhan serta kehendak rakyat dalam jalannya sistem pemerintahan negara.

Namun penting ditekankan bahwa dalam desain normatif, fungsi partai politik tersebut adalah sebagai sarana, bukan sebagai pemegang kedaulatan. Pemilihan kata sarana dalam ketentuan ini mengandung makna yuridis yang tidak boleh diabaikan dan harus dibaca secara harfiah sesuai dengan kehendak pembentuk undang-undang. Secara normatif, sarana berarti alat atau instrumen yang bersifat fasilitatif, dalam pengertian lain sarana juga memiliki pengertian segala sesuatu yang dapat dipakai sebagai alat dalam mencapai maksud atau tujuan. Ia membantu proses berlangsung, namun ia bukan pemilik, bukan penentu akhir, dan bukan penguasa atas hasil dari proses yang difasilitasi. Partai politik adalah sarana bagi rakyat untuk mengisi jabatan-jabatan politik dan bukan sebaliknya, jabatan politik bukan sarana bagi partai untuk mengeksekusi kepentingannya.

Secara teoretis, E.E. Schattschneider menyatakan bahwa partai politiklah yang menciptakan demokrasi modern dan demokrasi modern tidak dapat dibayangkan tanpa kehadiran partai politik, karena partai berfungsi sebagai penghubung utama antara warga negara dan negara melalui artikulasi kepentingan dan perekrutan politik. Namun Schattschneider sendiri mengakui bahwa fungsi penghubung tersebut mengandung batas yang inheren. Partai menghubungkan rakyat dengan kekuasaan, akan tetapi tidak menggantikan kedaulatan rakyat itu sendiri. Giovanni Sartori mempertegas batas ini dengan membedakan secara analitis dua fungsi partai yang dalam praktik sering berbenturan; pertama, fungsi partai sebagai *instrument of expression* yang menyalurkan dan mengekspresikan kehendak rakyat; serta kedua, fungsi partai sebagai *instrument of government* yang menguasai jabatan dan mengendalikan kebijakan pemerintahan. Dalam sistem demokrasi yang ideal, fungsi pertama seharusnya mendominasi karena partai menjadi saluran bagi aspirasi rakyat, bukan sebagai wadah bagi kepentingan elite partai itu sendiri. Dan ketika fungsi kedua yang mendominasi, yakni saat partai lebih berorientasi pada penguasaan jabatan daripada pada penyaluran aspirasi rakyat, maka partai tidak lagi menjadi jembatan antara rakyat dan negara, melainkan berubah menjadi penghalang di antaranya.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik menyebutkan rekrutmen politik sebagai salah satu fungsi parpol dalam proses pengisian jabatan politik, yang secara sistematis menunjuk pada fase pra pengisian jabatan, yaitu tahap rekrutmen dan pencalonan sebelum pemilu. Setelah pemilu diselenggarakan dan pejabat terpilih dilantik, mandat jabatan secara prinsip beralih kepada pejabat sebagai mandataris rakyat. Pada fase pasca pelantikan inilah, peran partai politik secara normatif seharusnya menyusut menjadi sekadar mitra politik dan kanal komunikasi, bukan lagi sebagai pihak yang memegang kendali langsung atas jabatan yang telah sah diperoleh melalui suara rakyat. Dengan demikian, dalam perspektif teori demokrasi dan teori partai politik, peran normatif parpol dalam pengisian jabatan politik sebenarnya kompatibel dengan prinsip kedaulatan rakyat, sepanjang dibatasi pada fungsi rekrutmen, pencalonan, dan artikulasi aspirasi sebelum dan selama proses pemilu. Masalah baru muncul ketika fungsi yang semula dirancang sebagai sarana pada fase pra pengisian jabatan tersebut menjalar dan menguasai fase pasca pelantikan, sehingga parpol tidak hanya menjadi pintu masuk, tetapi juga bertindak seakan-akan pemilik atas jabatan politik itu

sendiri.

Achmad Suhawi dalam analisisnya mengenai partai politik di Indonesia mencatat bahwa kedudukan partai sebagai sarana dalam sistem demokrasi perwakilan memang memberikan posisi yang sangat kuat kepada partai dalam tahap awal pengisian jabatan politik. Kekuatan posisi ini lahir dari fakta bahwa tanpa restu partai, seseorang hampir tidak mungkin dapat berkontestasi dalam pemilu. Namun Achmad Suhawi juga mengidentifikasi bahwa posisi gatekeeper ini mengandung potensi penyalahgunaan yang inheren. Ketika partai menyadari betapa besarnya ketergantungan calon pejabat kepadanya, partai cenderung menggunakan posisi tersebut tidak hanya untuk menyeleksi kandidat yang berkualitas, melainkan juga untuk mengikat kandidat dengan komitmen-komitmen loyalitas yang melampaui batas peran normatifnya sebagai sarana demokrasi. Di sinilah letak persoalan yang paling mendasar dari hubungan antara partai politik dan jabatan politik dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Oleh karena itu, secara normatif peran partai politik dalam pengisian jabatan politik seharusnya berhenti pada fase pra-pelantikan, yaitu pada tahap rekrutmen, seleksi, pencalonan, dan pengusulan calon melalui mekanisme pemilu. Setelah rakyat menggunakan hak pilihnya dan calon terpilih dilantik, mandat beralih secara penuh kepada pejabat terpilih sebagai mandataris rakyat, bukan lagi kepada partai politik pengusung. Dan mandat rakyat itu tidak dapat diintervensi, direduksi, atau dikendalikan oleh kepentingan internal partai yang akan berakibat melanggar prinsip kedaulatan rakyat sebagai norma dasar konstitusional. Inilah batas normatif yang seharusnya menjadi garis pemisah tegas antara peran partai yang konstitusional dan peran partai yang menyimpang dari ketentuan seharusnya.

Penekanan bahwa partai politik hanyalah “sarana” dan bukan “penentu tunggal” juga sejalan dengan karakter demokrasi konstitusional yang menempatkan kedaulatan di tangan rakyat dan bukan di tangan organisasi politik tertentu. Peran normatif partai politik dalam proses pengisian jabatan politik dengan demikian harus dipahami sebagai peran yang bersifat instrumental dan terbatas: instrumental karena menjalankan fungsi teknis menyiapkan calon untuk dipilih rakyat; dan terbatas karena tidak boleh melampaui batas mandat setelah jabatan tersebut sah terisi melalui pemilu yang demokratis. Sebagai ilustrasi, dalam pengisian jabatan anggota DPR/DPRD, Undang-Undang Pemilu memang mensyaratkan bahwa calon anggota legislatif diajukan oleh partai politik peserta pemilu. Partai melakukan seleksi internal, menetapkan daftar calon sementara (DCS) dan daftar calon tetap (DCT), lalu menyerahkannya kepada penyelenggara pemilu untuk kemudian dipilih rakyat. Pada titik ini, peran partai politik adalah normatif dan legitimate sepanjang seleksi dilakukan sesuai prinsip demokrasi internal, keterbukaan, dan tidak diskriminatif. Namun, setelah calon tersebut memperoleh suara terbanyak dan ditetapkan sebagai anggota DPR/DPRD, secara teoritis, mandat beralih dari partai kepada rakyat pemilih, sehingga partai tidak lagi berhak memperlakukan kursi yang diduduki anggota tersebut sebagai milik partai yang dapat diatur sesuka hati.

Dengan demikian, apabila dirujuk pada prinsip demokrasi dan konstruksi normatif peraturan perundang-undangan, peran ideal partai politik dalam pengisian jabatan politik yaitu; pertama, sebagai pengorganisasi aspirasi rakyat dan penyedia calon; kedua, sebagai penghubung antara rakyat dan negara dalam fase rekrutmen dan pemilu; ketiga, sebagai penyedia dukungan politik kepada pejabat terpilih sepanjang dukungan itu tidak menggeser garis pertanggungjawaban pejabat dari rakyat kepada partai. Di luar itu, setiap bentuk intervensi partai politik terhadap pejabat yang sudah dilantik berpotensi menimbulkan konflik dengan prinsip kedaulatan rakyat dan teori mandat bebas yang dianut sistem demokrasi dalam ketatanegaraan Indonesia.

## **KESIMPULAN**

Berdasarkan pembahasan yang dilakukan, partai politik memang memiliki peran penting dalam pengisian jabatan politik, tetapi peran tersebut hanya bersifat instrumental dan tidak bersifat menentukan secara absolut. Legitimasi jabatan politik tetap berada pada rakyat

sebagai pemegang kedaulatan, sedangkan partai politik hanya berfungsi sebagai sarana rekrutmen, seleksi, dan pencalonan calon pejabat. Setelah pejabat terpilih dilantik, mandat beralih sepenuhnya kepada pejabat tersebut sebagai wakil rakyat.

Dengan demikian, setiap bentuk intervensi partai politik terhadap pelaksanaan jabatan yang telah diperoleh melalui pemilu berpotensi bertentangan dengan prinsip kedaulatan rakyat. Karena itu, batas peran partai politik harus dipahami secara tegas. Partai politik adalah penghubung demokratis, bukan pemilik jabatan publik. Penegasan batas ini penting untuk menjaga kemurnian mandat rakyat dan mencegah dominasi kepentingan partai atas penyelenggaraan pemerintahan.

## **DAFTAR PUSTAKA**

### **BUKU**

- Achmad Suhawi. (2018). *Pseudo Partai Politik: Studi Perbandingan PKS, Golkar, dan PDIP*. Depok: PT Rajagrafindo Persada.
- Hamtar Rasyid. (2017). *Pengantar Ilmu Politik: Perspektif Barat dan Islam*. Jakarta: Rajawali Pers
- Mahfud MD. (2004). *Politik Hukum di Indonesia*. Depok: Rajawali Pers
- Miriam Budiardjo. (2007). *Dasar-Dasar Ilmu Politik: Edisi Revisi*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama
- Mukti Fajar dan Yulianto Achmad. (2010). *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Peter Mahmud Marzuki. (2005). *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Media Group
- S.F. Marbun. (2012). *Hukum Administrasi Negara I*. Yogyakarta: UII Press
- Saldi Isra. (2020). *Sistem Pemerintahan Indonesia: Pergulatan Ketatanegaraan Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial*. Depok: PT Rajagrafindo Persada
- Soerjono Soekanto dan Sri Mahmudji. (2003). *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tujuan Singkat*. Jakarta: PT Rajagrafindo Persada.

### **JURNAL**

- Abdul Masri Purba. (2024). *Pemilu Serentak Tahun 2024 Merupakan Sarana Perwujudan Kedaulatan Rakyat yang Demokratis*. *Jurnal Network Media*. Vol 7 (No. 1)
- Affan Sulaeman. 2015. *Demokrasi: Partai Politik dan Pemilihan Kepala Daerah*. *Jurnal Ilmu Pemerintahan*. Vol 1 (No 1).
- Bunga Hutapea. 2015. *Dinamika Hukum Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia*. *Jurnal Rechtsvinding*. Vol 4 (No 1).
- Deva A Supardi dan Hidayat Dita Nur Faizal. (2024). *Analisis Hukum Tindakan DPR dalam Mengesampingkan Putusan Mahkamah Konstitusi Terkait Pilkada: Implikasi dan Konsekuensi Hukum*. *Journal of Studia Legalia*. Vol 5 (No 2).
- Gusti Rahmi, dkk. 2025. *Pemikiran Mohammad Hatta tentang Prinsip-Prinsip Demokrasi dan Kewarganegaraan Indonesia*. *Jurnal Network Education*. Vol 8 (No. 1).
- Mahesa Rannie dan Zulhidayat. 2017. *Pola Koalisi dalam Sistem Pemerintahan Presidensial Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. *Simbur Cahaya*. Vol XXIV (No. 3).
- Meruy Hendrik Mezak. 2016. *Jenis, Metode dan Pendekatan dalam Penelitian Hukum*. *Law Review*. Vol 1 (No. 3).
- Muharram dkk. 2026. *Political Parties Between Electoral Interest and Public Representation: A Critical Analysis of Local Democracy in Indonesia*. *Proceeding of Sinergy Scholars International Conference on Research and Global Youth*. Vol 1 (No 1).
- Putri Zein Handayani dan Ernawati. 2026. *Tinjauan Konstitusional Penunjukkan Pejabat Kepala Daerah Berdasarkan Prinsip Demokrasi dan Kedaulatan Rakyat*. *Jurnal Pengabdian Masyarakat dan Riset Pendidikan*. Vol 4 (No 3).
- Rennaldy Eka Putra, dkk. 2026. *Peran Partai Politik dalam Penguatan Hukum, Hak Asasi Manusia, dan Demokrasi*. *Viva Themis: Jurnal Ilmu Hukum dan Humaniora*. Vol 9 (No 1).
- Risqiyah Nurbaeti, dkk. 2025. *Kedaulatan Mahkamah Konstitusi dalam Menjaga Konstitusionalitas Undang-Undang*. *Jurnal Media Akademik*. Vol 3 (No. 7).
- Udiyo Basuki. 2020. *Parpol, Pemilu dan Demokrasi: Dinamika Partai Politik dalam Sistem Pemilihan Umum di Indonesia*. *Kosmik Hukum*. Vol 20 (No. 2).

## **UNDANG-UNDANG**

- Republik Indonesia. 1999. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sekretariat Negara RI.
- Republik Indonesia. 2011. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 jo. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 8, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5189. Sekretariat Negara RI.
- Republik Indonesia. 2019. Undang Undang Nomor 13 Tahun 2019 Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 181, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6396. Sekretariat Negara RI.
- Republik Indonesia. 2016. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5898. Sekretariat Negara RI