

I.PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia adalah negara yang menganut paham demokrasi. Dalam paham ini, rakyat memiliki kedudukan yang sangat penting, sebab kedaulatan berada di tangan rakyat. Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD Tahun 1945) menyatakan bahwa “Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”.

Kusnardi dan Harmaily Ibrahim mengemukakan, rakyatlah yang dianggap sebagai pemilik dan pemegang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara.¹ Sebagai pemilik dan pemegang kekuasaan, rakyat menentukan corak dan cara pemerintahan diselenggarakan, serta menentukan tujuan yang hendak dicapai negara.² Dalam UUD Tahun 1945, kedaulatan rakyat dilaksanakan melalui sistem perwakilan (*representation*).³ Jimly Asshidiqie menyatakan bahwa kedaulatan rakyat dengan sistem perwakilan atau demokrasi biasa juga disebut sistem demokrasi perwakilan (*representative democracy*) atau demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*).⁴

Dalam praktek ketatanegaraan pengisian lembaga perwakilan dilaksanakan melalui Pemilihan umum (Pemilu). Dengan demikian, Pemilu adalah salah satu instrumen mewujudkan kedaulatan

¹Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: PSHTN FHUI, 1983), hlm. 328.

²Jimly Asshidiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah konstitusi, 2006), hlm. 168.

³Lihat Pasal 1 ayat (2) UUD Tahun 1945

⁴*Ibid*, hlm. 328.

rakyat yang bermaksud membentuk pemerintahan yang sah serta sarana mengartikulasi aspirasi dan kepentingan rakyat.⁵ Oleh karena itu dalam perkembangan negara modern, Pemilu menjadi tonggak demokrasi. Sedangkan esensi demokrasi secara universal adalah pemerintahan yang dipilih langsung atau tidak langsung melalui wakil-wakil rakyat yang duduk di dalam lembaga perwakilan, yang lebih lazim disebut parlemen. Alfred de Grazia dalam tulisannya mengenai Teori Perwakilan Politik mengemukakan bahwa perwakilan diartikan sebagai hubungan diantara dua pihak, yaitu wakil dengan terwakil dimana wakil memegang kewenangan untuk melakukan berbagai tindakan yang berkenaan dengan kesepakatan yang dibuatnya dengan terwakil.⁶

Perwujudan kedaulatan rakyat dilaksanakan melalui Pemilu secara langsung sebagai sarana bagi rakyat untuk memilih wakilnya. Dalam Pasal 22E UUD Tahun 1945 disebutkan bahwa Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan wakil presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Selain itu dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah⁷ (UU Pemilu), menyatakan bahwa Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota. Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dilaksanakan dengan sistem proporsional terbuka.⁸ Melalui sistem proporsional terbuka rakyat tidak lagi hanya memilih tanda gambar partai namun langsung tertuju terhadap calon yang akan dipilih untuk duduk di parlemen. Dalam sistem

⁵Ibnu Tricahyo, *Reformasi Pemilu Menuju Pemisahan Pemilu Nasional dan Lokal*, (Malang: In-Trans Publishing, 2009), hlm. 6.

⁶Alfred de Grazia dalam Arbi Sanit, *Perwakilan Politik di Indonesia*, (Jakarta: CV. Rajawali, 1985), hlm. 1.

⁷Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 2012 Nomor 117, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia (TLNRI) Nomor 5316.

⁸Lihat Pasal 5 ayat (1) UU Pemilu.

proporsional terbuka, siapa yang meraih suara paling banyak dialah yang terpilih tanpa mempersoalkan nomor urut.

Proses rekrutmen keanggotaan lembaga perwakilan rakyat (DPR/DPRD) berbasis partai politik, sehingga tidak ada satupun anggota dewan yang tidak terikat pada suatu partai politik. Sebagaimana tercermin Pasal 67 dan Pasal 341 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah⁹ (UU MD3), menyatakan bahwa “DPR terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum” dan “DPRD kabupaten/kota terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum.” Selain itu dalam Pasal 22E ayat (3) UUD Tahun 1945 disebutkan bahwa “peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.” Serta pada Pasal 7 UU Pemilu bahwa “Peserta Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota adalah partai politik.”

Menurut UUD Tahun 1945, badan-badan perwakilan rakyat yang ada di Indonesia adalah :

- 1.) MPR, yang terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilu.
- 2.) DPR, terdiri atas anggota partai politik peserta pemilu yang dipilih berdasarkan hasil pemilihan umum, yang berkedudukan sebagai lembaga negara.
- 3.) DPRD, terdiri atas anggota partai politik peserta pemilu yang dipilih melalui pemilihan umum, yang berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari pemerintah daerah.¹⁰

⁹LNRI Tahun 2009 Nomor 123, TLNRI Nomor 5043.

¹⁰C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Hukum Tata Negara di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2009), hlm. 172

Anggota DPR dan DPRD selain dipilih, dapat juga diberhentikan dari jabatannya. Ketentuan mengenai alasan pemberhentian antar waktu anggota lembaga perwakilan rakyat tersebut telah diatur dalam Pasal 213 ayat (1) dan (2) serta Pasal 383 ayat (1) dan (2) UU MD3. Pasal 213 ayat (1) menyatakan bahwa anggota DPR berhenti antarwaktu karena:

- a. meninggal dunia;
- b. mengundurkan diri; atau
- c. diberhentikan.

Pasal 213 ayat (2) UU MD3 menjelaskan lebih lanjut bahwa anggota DPR diberhentikan antarwaktu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c, apabila:

- a. tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai anggota DPR selama 3 (tiga) bulan berturut-turut tanpa keterangan apa pun;
- b. melanggar sumpah/janji jabatan dan kode etik DPR;
- c. dinyatakan bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana dengan ancaman hukuman 5 (lima) tahun penjara atau lebih;
- d. 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;
- e. diusulkan oleh partai politiknya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- f. tidak lagi memenuhi syarat sebagai calon anggota DPR sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pemilihan umum;
- g. melanggar ketentuan larangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini;
- h. diberhentikan sebagai anggota partai politik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; atau
- i. menjadi anggota partai politik lain.

Ketentuan mengenai pemberhentian antar waktu anggota DPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 213 ayat (1) dan (2) berlaku secara *mutatis mutandis* terhadap pemberhentian antar waktu anggota DPRD.

Terdapat hal yang menarik dalam ketentuan pemberhentian antar waktu anggota DPR dan DPRD tersebut, yaitu terkait alasan diberhentikannya anggota DPR dan/atau DPRD dari jabatannya apabila diusulkan oleh partai politiknya dan diberhentikan sebagai anggota partai politik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.¹¹ Lebih jelas pada Pasal 16 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik¹² sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik¹³ (UU Partai Politik), disebutkan bahwa Anggota Partai Politik diberhentikan keanggotaannya dari Partai Politik apabila:

- a. meninggal dunia;
- b. mengundurkan diri secara tertulis;
- c. menjadi anggota Partai Politik lain; atau
- d. melanggar AD dan ART.

Pengaturan pemberhentian anggota partai politik yang telah diatur dalam undang-undang tersebut, secara tidak langsung memiliki pengaruh terhadap keberadaan anggotanya yang ada di parlemen. Pasal 16 ayat (3) UU Partai Politik, lebih lanjut menerangkan bahwa “Dalam hal anggota Partai Politik yang diberhentikan adalah anggota lembaga perwakilan rakyat, pemberhentian dari keanggotaan Partai Politik diikuti dengan pemberhentian dari keanggotaan di lembaga perwakilan rakyat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.”

Harun Al Rasyid mengemukakan bahwa Pemberhentian Antar Waktu atau yang biasa disebut *Recall* adalah hak suatu partai politik untuk menarik kembali anggota parlemen yang terpilih

¹¹Lihat Pasal 383 ayat (2) huruf e UU MD3.

¹²LNRI Tahun 2008 Nomor 2, TLNRI Nomor 4801.

¹³LNRI Tahun 2011 Nomor 8, TLNRI Nomor 5189.

melalui daftar calon yang diajukannya.¹⁴ Dalam hal ini makna dari kedaulatan rakyat menjadi semu karena seolah-olah ada *Coup* dari pimpinan partai yang merebut hak rakyat untuk melakukan *recall* menjadi hak partai. Senada dengan pendapat Harun Al Rasyid, jauh hari sebelum Indonesia memasuki era reformasi, Muhammad Hatta menyatakan bahwa hak *recall* partai politik yang tidak dapat diganggu gugat itu hanya dikenal di negara-negara komunis, dengan pandangan bahwa partai adalah segala-galanya dan seolah-olah sebagai pihak yang berdaulat.¹⁵ Fungsi partai politik dalam pemilu adalah wahana rekrutmen politik yang menyeleksi calon-calon politikus untuk kemudian "ditawarkan" kepada rakyat untuk dipilih. Setelah rakyat memilih orang tersebut sebagai wakil mereka di parlemen, maka partai politik tidak sepatutnya bertindak sewenang-wenang me-*recall* wakil rakyat tersebut.

Sejarah mencatat bahwa pada masa Orde Baru Pergantian Antar Waktu atau yang biasa disebut *recall* menjadi alat efektif untuk menyingkirkan anggota dewan yang berseberangan dengan kepentingan penguasa. Dewasa ini *recall* menjadi alat efektif untuk menyingkirkan anggota dewan yang berseberangan dengan kepentingan pengurus partai politik, akibatnya eksistensi anggota dewan sangat tergantung oleh selera pengurus partai politik, sehingga menggeser orientasi anggota dewan menjadi penyalur kepentingan pengurus partai politik, padahal keberadaan anggota dewan karena dipilih oleh rakyat dalam suatu pemilihan umum yang bersifat langsung, bebas, jujur dan adil.

¹⁴Risalah Sidang Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Perkara No. 008/PUUIV/2006 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD Serta Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 Tentang Partai Politik Terhadap UUD 1945.

¹⁵Yusril Ihza Mahendra, *Dinamika Tatanegara Indonesia: Kompilasi Aktual Masalah Konstitusi, DPR dan Sistem Kepartaian*, (Jakarta: Gema Insani Press, 1996), hlm. 171.

Harun Al Rasyid mengutip pendapat Manuel Luis Quezon, mantan Presiden Filipina yang mengatakan, tatkala seseorang dipilih menjadi anggota parlemen, maka dia mengatakan “*my loyalty to my party ends when my loyalty to my country begins*” yang artinya kesetiaan saya kepada partai berakhir ketika kesetiaan saya kepada tanah air dan bangsa berawal.¹⁶ Sehingga dalam pengaturan *recall* ini timbul pertanyaan bahwa rakyat yang memilih wakilnya secara langsung, namun mengapa partai politik yang kemudian berhak memberhentikannya di parlemen.

Anggota DPR dan DPRD sebagai wakil rakyat mempunyai 3 (tiga) fungsi dalam pelaksanaan tugasnya, yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan.¹⁷ Fungsi tersebut merupakan fungsi yang dimiliki lembaga legislatif sebagai lembaga perwakilan. Namun, fungsi tersebut saat ini seperti menjadi artifisial belaka. Dimana seyogyanya fungsi tersebut dijalankan dalam kerangka representasi rakyat, namun kini telah bercampur dengan kepentingan-kepentingan politik semata. Padahal ketentuan mengenai fungsi yang dimiliki anggota DPR dan DPRD ini tidak dapat diartikan lain selain penegasan atas alasan dasar (*sui generis*), yaitu perwakilan rakyat.¹⁸ Artinya DPR dan DPRD tidak dibenarkan menjalankan fungsi-fungsinya itu untuk tujuan lain dari perwakilan rakyat.

Dari hal di atas, muncul sebuah permasalahan bahwasannya Partai Politik mampu menggeser kedaulatan rakyat menjadi kedaulatan Partai Politik melalui pemberhentian anggota partai politiknya yang berada di DPR dan/atau DPRD. Berdasarkan permasalahan tersebut, muncul

¹⁶Risalah Sidang Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dalam Perkara No.008/PUU-IV/2006..., *Op. Cit.*

¹⁷Lihat Pasal 350 UU MD3

¹⁸Sebastian Salang, *et all, Menghindari Jeratan Hukum Bagi Anggota Dewan*, (Jakarta: PT Penebar Swadaya, 2009), hlm. 206.

sebuah pertanyaan mendasar yang memerlukan penelitian mendalam yaitu apakah pengaturan hak *recall* partai politik sejalan dengan prinsip kedaulatan rakyat ?

B. Rumusan Permasalahan

Berdasarkan latar belakang yang diuraikan di atas, maka peneliti dapat merumuskan permasalahan, yaitu apakah pengaturan hak *recall* partai politik sejalan dengan prinsip kedaulatan rakyat ?

C. Ruang Lingkup Penelitian

Ruang lingkup dari penelitian dibatasi pada kajian Hukum Tata Negara (HTN) dengan spesifikasi pada pengaturan hak *recall* partai politik terhadap prinsip kedaulatan rakyat.

D. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian adalah untuk mengetahui pengaturan hak *recall* partai politik sejalan atau tidak dengan prinsip kedaulatan rakyat.

E. Kegunaan Penelitian

Adapun yang menjadi kegunaan penelitian adalah :

1. Kegunaan Teoritis

Kegunaan teoritis adalah untuk memberikan sumbangan pemikiran dan pengembangan pengetahuan ilmu hukum yaitu HTN khususnya dalam memahami hak *recall* partai politik.

2. Kegunaan Praktis

Kegunaan praktis dalam penelitian ini adalah :

- a. Untuk menjadi panduan bagi pengambil kebijakan agar mengatur hak *recall* dalam pengaturan perundang-undangan yang sejalan dengan prinsip kedaulatan rakyat.
- b. Sebagai salah satu syarat akademik bagi peneliti untuk menyelesaikan Strata Satu pada Fakultas Hukum Universitas Lampung.