

SISTEM PAW ANGGOTA DPR RI OLEH PARTAI POLITIK MENURUT PRINSIP KEDAULATAN RAKYAT

Nur Lian,¹, Ismail², Andi Muhammad Farhan³

^{1,2,3}Universitas Jayabaya; fhujayabaya@gmail.com

Fakultas Hukum, Ilmu Hukum, Universitas Jayabaya

e-mail: *¹nurlian1991@gmail.com, ²ubkismail@gmail.com,
³andimuhhammadfarhan15@gmail.com

ABSTRAK

Kedaulatan Rakyat dikesampingkan demi meloloskan kepentingan Partai Politik di parlemen. Esensi status “perwakilan Rakyat” seakan berubah menjadi “perwakilan Partai Politik”. Perdebatan konseptual mengenai PAW sebenarnya terletak pada siapa yang berhak melakukannya, partai politik atau rakyat. Artikel ini dibuat bertujuan untuk mengetahui prinsip Kedaulatan Rakyat didalam Penggantian Antar waktu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia oleh Partai Politik yang sesuai dengan prinsip-prinsip Kedaulatan Rakyat dan Peraturan Perundang-undangan, untuk mengetahui mekanisme pelaksanaan dan persyaratan Penggantian Antar Waktu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia oleh Partai Politik yang diatur dalam Undang-undang No. 17 Tahun 2014 Tentang MD3, dan untuk mengetahui Kedudukan Partai Politik di Indonesia dalam pengusulan Penggantian Antar Waktu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Dengan metode penelitian hukum normatif menggunakan bahan-bahan pustaka. Penelitian ini menunjukkan bahwa Pelaksanaan Penggantian Antar Waktu Anggota DPR RI oleh Partai Politik bertentangan dengan Prinsip Kedaulatan Rakyat jika tidak melibatkan rakyat yang ada di daerah pemilihannya. Anggota Dewan Perwakilan Rakyat sebagai perwakilan rakyat seharusnya menjadi representasi rakyat, tunduk dan patuh terhadap aspirasi rakyat yang memilihnya di Daerah Pemilihan bukan sebagai representasi/juru bicara Partai Politik. Partai Politik sebagai Suprastuktur Politik Negara tidak sepenuhnya berwenang mengusulkan pelaksanaan Penggantian Antar Waktu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia karena Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dipilih dan diberikan mandat oleh rakyat, sedangkan Partai Politik sebagai lembaga yang mengusulkan.

Kata Kunci: Penggantian Antar Waktu, DPR RI, Partai Politik, Kedaulatan Rakyat.

ABSTRACT

Popular Sovereignty was put aside in order to advance the interests of Political Parties in parliament. The essence of the status of "people's representative" seems to have changed to "political party representative". The conceptual debate regarding PAW actually lies in who has the right to do it, political parties or the people. This article was created with the aim of knowing the principles of People's Sovereignty in the Interim Replacement of Members of the People's Representative Council of the Republic of Indonesia by Political Parties in accordance with the principles of People's Sovereignty and Legislation, to find out the implementation mechanism and requirements for Interim Replacement of Members of the Republic of Indonesia's House of Representatives Indonesia by Political Parties as regulated in Law no. 17 of 2014 concerning MD3, and to find out the position of political parties in Indonesia in proposing interim replacements for members of the People's Representative Council of the

Republic of Indonesia. With normative legal research methods using library materials. This research shows that the implementation of interim replacement of DPR RI members by political parties is contrary to the principle of popular sovereignty if it does not involve the people in their electoral districts. Members of the People's Representative Council as representatives of the people should be representatives of the people, submissive and obedient to the aspirations of the people who elect them in the Electoral District, not as representatives/spokespeople for Political Parties. Political Parties as the Political Suprastructure of the State do not have the full authority to propose the implementation of Interim Replacement of Members of the People's Representative Council of the Republic of Indonesia because the Members of the People's Representative Council of the Republic of Indonesia are elected and given mandates by the people, while Political Parties are the institutions that make the proposals.

Keywords: *Interim Replacement, DPR RI, Political Parties, People's Sovereignty.*

1. PENDAHULUAN

Sejak awal kemerdekaan, Indonesia merupakan negara hukum yang demokratis yang bersumber dari konsep kedaulatan hukum dan kedaulatan rakyat yang dituangkan dalam Pembukaan UUD 1945 “... maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam susunan Negara Republik Indonesia, yang berkedaulatan rakyat...” Frasa “... maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-undang Dasar Negara Indonesia ...” (Alenia ke-empat Pembukaan UUD 1945)¹, mengandung arti bahwa dalam menjalankan kekuasaan sebagai bangsa yang merdeka harus didasarkan dan sesuai dengan UUD, yang berarti bahwa UUD sebagai norma hukum tertinggi yang mengatur bagaimana penyelenggaraan negara.²

Prinsip kedaulatan rakyat selanjutnya ditegaskan dalam UUD 1945 sebelum perubahan pada Pasal 1 Ayat (1) yang menyatakan bahwa bentuk negara Indonesia adalah republik, serta Pasal 1 Ayat (2) yang menegaskan bahwa “Kedaulatan berada di tangan rakyat...”. Ketentuan prinsip kedaulatan rakyat tersebut selanjutnya diwujudkan terutama dalam pengaturan kelembagaan negara, khususnya pembentukan lembaga perwakilan sebagai wakil rakyat dalam menyelenggarakan pemerintahan.³

Anggota DPR RI merupakan salah satu pilar dari demokrasi, yang merupakan lembaga konstitusional dalam sistem ketatanegaraan kita. Anggota DPR RI adalah suatu Lembaga yang berdasarkan sistem ketatanegaraan yang dijamin oleh Konstitusi, dengan tugas pokok untuk membuat Undang-undang.⁴ Anggota DPR RI di Indonesia dikenal dengan nama Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). DPR merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara. Anggota DPR berasal dari pemilu yang dipilih berdasarkan hasil pemilu. DPR sebagai Anggota DPR RI memiliki 3 fungsi, yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.

Dalam sistem *representative democracy* atau demokrasi perwakilan memang partisipasi rakyat yang berdaulat, disalurkan melalui pemungutan suara rakyat untuk membentuk lembaga perwakilan. Mekanisme perwakilan ini dinilai dapat menjamin keterwakilan aspirasi rakyat. Maka dalam sistem perwakilan, kedudukan dan peranan partai politik dianggap sangat dominan.⁵

Partai politik mempunyai posisi (*status*) dan peranan (*role*) yang sangat penting dalam setiap sistem demokrasi. Partai memainkan peran penghubung yang sangat strategis antara proses-proses pemerintahan dengan warga negara. Bahkan, banyak yang berpendapat bahwa partai politiklah yang sebetulnya menentukan demokrasi, seperti dikatakan oleh Schattscheider “*Political parties created democracy*”.⁶

¹ Alenia ke-empat Pembukaan UUD 1945.

² Janedjri M. Gaffar, *Demokrasi Dan Pemilu Di Indonesia*, Konpress, Jakarta, 2023, hlm. 72.

³ *Ibid.*, hlm. 73.

⁴ Ramdlon Naning, *Anggota DPR RI Sebagai Pilar Demokrasi Dan Mekanisme Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Liberty Yogyakarta, Yogyakarta, 1986, hlm. 2.

⁵ *Ibid.*, hlm. 402.

⁶ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011, hlm. 401.

Dalam penempatan anggota legislatif di daerah dan pusat melalui mekanisme sistem pemilihan umum secara nasional dan orang-orang yang akan ditempatkan tersebut harus merupakan orang yang dicalonkan oleh partai politik untuk dipilih oleh masyarakat (rakyat). Ini menunjukkan bahwa antara (calon) anggota legislatif mempunyai ketertarikan yang sangat kuat dengan Partai Politik yang mencalonkan untuk menjadi anggota legislatif, tetapi hal sebaliknya bahwa (calon) anggota legislatif tidak mempunyai ketertarikan dengan masyarakat (rakyat) pemilihan setelah orang (anggota partai politik) tersebut menjadi anggota legislatif. Bagi anggota kader politik yang melanggar AD dan ART keanggotaannya dalam partai politik dapat diberhentikan seketika dalam dalam hal ini anggota partai politik yang telah menjabat sebagai anggota lembaga perwakilan rakyat harus meninggalkan jabatannya sesuai peraturan perundang-undangan. Pemberhentian bagi anggota partai politik ini biasa disebut Penggantian Antar Waktu (PAW), selanjutnya akan disebut PAW.

PAW merupakan pelengseran atau pemberhentian anggota dewan, PAW merupakan wewenang partai politik terhadap kader partai politik yang menjabat sebagai anggota dewan. Partai politik memiliki hak untuk pemecatan, pemberhentian, dan penggantian bagi kader yang didelegasikan oleh partai politik menjadi anggota DPR atau DPRD. Hak itu disebut sebagai Hak *Recall*, secara etimologis *Recall* dapat diartikan sebagai pemanggilan atau penarikan kembali.⁷ Pemecatan, pelengseran atau pemberhentian seorang anggota dewan tersebut melalui mekanisme PAW. Hak *Recall* pada partai politik dengan mekanisme PAW itu diatur didalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD & DPRD.

Dalam praktik pelaksanaan PAW, prinsip Kedaulatan Rakyat dikesampingkan demi meloloskan kepentingan Partai Politik di parlemen. Esensi status “perwakilan Rakyat” seakan berubah menjadi “perwakilan Partai Politik”. Perdebatan konseptual mengenai PAW sebenarnya terletak pada siapa yang berhak melakukannya, partai politik atau rakyat? Untuk menjawab pertanyaan ini, perlu diuraikan konstruksi hubungan rakyat sebagai pemegang kedaulatan dengan anggota parlemen sebagai pihak yang mewakili rakyat dalam mengejawantahkan kedaulatan tersebut. Berdasarkan uraian yang penulis jelaskan diatas, maka menjadi penting penelitian ini dibahas secara ilmiah sehingga dapat disinergikan **dengan ketentuan prinsipnya. Oleh arena itu, penulis menggali secara ilmiah mengenai ”Sistem Penggantian Antar Waktu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Oleh Partai Politik Ditinjau Dari Prinsip Kedaulatan Rakyat”**.

2. METODE PENELITIAN

Metode normatif yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder,⁸ disebut juga penelitian doktrinal, dimana hukum seringkali dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (law in

⁷ RM. A.B. Kusuma, *Sistem Pemerintahan “Pendiri Negara” Versus Sistem Presidensial “Orde Reformasi”*, Badam Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2011, hlm. 102.

⁸ Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013, hlm. 13.

books) atau dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas.⁹ Dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dipilih karena melakukan analisis berdasarkan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan Penggantian Antar Waktu (PAW). Sedangkan pendekatan konseptual digunakan karena analisis juga berangkat dari doktrin dan teori yang berkembang dalam hukum tata negara khususnya berkaitan dengan PAW atau yang sering disebutkan dengan istilah *Recall*. Fokus penelitian menganalisis penerapan Prinsip Kedaulatan Rakyat dalam praktik Penggantian Antar Waktu Anggota Anggota DPR RI oleh Partai Politik dalam Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Prinsip Kedaulatan Rakyat Dalam PAW (Penggantian Antar Waktu) Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Oleh Partai Politik

Dalam hubungan antara rakyat dengan kekuasaan negara dalam hubungan sehari-hari, ada dua teori yang lazim dikembangkan, yaitu teori demokrasi langsung (*direct democracy*) dan teori demokrasi tidak langsung (*representative democracy*). Artinya kedaulatan rakyat dapat dilakukan secara langsung dimana rakyatlah yang melaksanakan kekuasaan tertinggi yang dimilikinya. Namun, di zaman modern sekarang ini dengan kompleksitas permasalahan yang dihadapi, bentuk semacam ini hampir tidak lagi dapat dilakukan. Karena itu, hal yang lebih populer dewasa ini adalah ajaran demokrasi yang tidak langsung atau demokrasi perwakilan (*representative democracy*).

Karena ihwal ini, negara-negara modern memiliki badan atau lembaga perwakilan rakyat yang bertindak sebagai pelaku atau pelaksana kedaulatan rakyat dalam kekuasaan negara sehari-hari. Pengisian jabatan keanggotaan badan atau lembaga perwakilan itu biasanya dilakukan melalui mekanisme pemilu yang menghimpun dan mengorganisasikan aspirasi, pendapat, dan suara rakyat yang berdaulat itu. Oleh karena itu, sistem demokrasi atau paham kedaulatan rakyat dewasa ini selalu terkait dengan pemilu dan partai politik. Dan bahkan terkadang melalui pelaksanaan pemilu dan keberadaan partai politik suatu negara dapat ditentukan pula negara tersebut sudah demokratis atau belum.

Penyaluran kedaulatan secara langsung (*direct democracy*) dilakukan melalui pemilu, pemilihan presiden, dan sebagai tambahan yaitu pelaksanaan referendum untuk menyatakan persetujuan atau penolakan terhadap rencana perubahan atas pasal-pasal tertentu dalam Undang-Undang Dasar. Bentuk penyaluran kedaulatan rakyat lainnya yaitu melalui pelaksanaan hak atas kebebasan berpendapat, hak atas kebebasan pers, hak atas kebebasan informasi, hak atas kebebasan berorganisasi dan berserikat serta hak-hak asasi lainnya yang dijamin dalam Undang-Undang Dasar.¹⁰

⁹ Amiruddin dan H Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm.118.

¹⁰ Jimly Asshiddiqie, *Loc.Cit.*

Pada hakikatnya dalam ide kedaulatan rakyat itu, tetap harus dijamin bahwa rakyatlah yang sesungguhnya pemilik negara dengan segala kewenangannya untuk menjalankan semua fungsi kekuasaan negara, baik di bidang legislatif, eksekutif, maupun yudikatif. Dan tentunya UUD Tahun 1945 dengan segala ketentuannya merupakan penjelmaan kedaulatan rakyat, baik yang dilaksanakan secara langsung (*direct democracy*) maupun yang dilaksanakan secara tidak langsung atau perwakilan (*representative democracy*) melalui lembaga perwakilan rakyat. Oleh sebab itu pula, organ atau lembaga-lembaga negara yang melaksanakan fungsi kekuasaan negara dianggap melaksanakan amanat kedaulatan rakyat dan tunduk pada kedaulatan rakyat berdasarkan ketentuan Undang-Undang Dasar. Apabila hal ini dihubungkan dengan teori kontrak sosial JJ Rousseau yang menyatakan bahwa kehendak rakyat yang berdaulat itu dapat disalurkan dengan dua cara yaitu¹¹, *pertama* adalah kehendak seluruh rakyat yang biasa disebut *volunte de tous* dan yang *kedua* adalah kehendak umum yang berarti tidak harus semua rakyat atau disebut sebagai *volunte generale*. Kehendak yang pertama biasa juga disebut sebagai kedaulatan politik dan yang kedua biasa juga disebut sebagai kedaulatan hukum.

Menurut Moh. Kusnardi dan Harmailly Ibrahim dalam paham kedaulatan rakyat (*democracy*), rakyatlah yang dianggap sebagai pemilik atau pemegang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara.¹² Rakyatlah yang menentukan corak dan bagaimana cara pemerintahan diselenggarakan. Rakyatlah yang menentukan tujuan yang hendak dicapai oleh negara dan pemerintahannya itu. Dalam suatu negara yang kecil, yang jumlah penduduknya sedikit, dan juga dengan luas wilayah yang tidak begitu besar, kedaulatan rakyat yang seperti ini tidak dapat berjalan dengan semurni-murninya atau tidak berjalan dengan sepenuhnya. Apalagi di negara-negara dengan jumlah penduduk yang besar dan ditambah lagi dengan luas wilayah yang besar pula, sangat tidak mungkin untuk menghimpun pendapat rakyat seorang demi seorang untuk menentukan jalannya pemerintahan. Ditambah lagi dalam konteks masyarakat modern seperti sekarang ini dimana kehidupan sudah sangat berkembang dinamis dan kompleks, masing-masing rakyat memiliki ragam pekerjaan dan spesialisasi yang perbedaannya sudah semakin tajam, termasuk juga perbedaan tingkat kecerdasan antar individual dalam masyarakat. Hal-hal seperti ini menyebabkan kedaulatan rakyat tidak dapat dilakukan secara murni, namun dengan tetap dalam kondisi bahwa kedaulatan rakyat itu harus ditegakkan, kompleksitas seperti ini berujung pada pembenaran bahwa kedaulatan rakyat itu dilaksanakan dengan melalui sistem perwakilan (*representation*).

Kedaulatan rakyat diwujudkan dalam tiga cabang kekuasaan yang tercermin dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat yang terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah sebagai pemegang kekuasaan legislatif, Presiden dan Wakil Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif, dan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi sebagai pemegang kekuasaan yudikatif. Dalam menentukan kebijakan pokok pemerintahan dan mengatur ketentuan-ketentuan hukum berupa Undang-Undang Dasar dan undang-undang

¹¹ *Ibid.*

¹² Moh. Kusnardi dan Harmailly Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara*, Pusat Studi HTN UI, Jakarta, 1981, hlm. 328.

dan juga dalam menjalankan fungsi pengawasan terhadap jalannya pemerintahan, dilangsungkanlah suatu perlembagaan kedaulatan rakyat melalui pemilu berdasarkan sistem perwakilan yang menghadirkan Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah. Bahkan juga di daerah-daerah provinsi dan kabupaten/kota, perlembagaan kedaulatan rakyat itu disalurkan melalui sistem perwakilan sehingga menghadirkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang juga diisi melalui pemilihan umum.

Affan Gafar mengajukan 5 (lima) parameter untuk sebuah pemilihan umum yang ideal.¹³ *Pertama*, pemilihan umum yang akan datang haruslah diselenggarakan dengan cara yang demokratis sehingga memberikan peluang bagi semua partai dan calon legislatif yang terlibat untuk berkompetisi secara fair dan jujur. Rekayasa dan manipulasi yang sangat mewarnai penyelenggaraan pemilu masa lampau jangan sampai terulang lagi. *Kedua*, pemilihan umum haruslah menciptakan MPR/DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota yang lebih baik, lebih berkualitas, dan memiliki akuntabilitas politik yang tinggi. *Ketiga*, derajat keterwakilan, artinya bahwa anggota MPR/DPR yang dibentuk melalui pemilihan umum haruslah memiliki keseimbangan perwakilan, baik antara wakil Jawa maupun luar Jawa atau antara pusat dengan daerah. *Keempat*, peraturan perundang-undangan pemilu haruslah tuntas. *Kelima*, pelaksanaan pemilu hendaknya bersifat praktis, artinya tidak rumit dan gampang dimengerti oleh kalangan masyarakat banyak.

Jadi pemilu adalah tidak lain sebagai cara untuk memilih wakil-wakil rakyat secara demokratis. Oleh sebab itu, bagi sebuah negara yang mendeklarasikan sebagai negara demokratis, maka pemilu yang demokratis itu merupakan ciri penting dan harus dilaksanakan dalam waktu-waktu yang tertentu. Pengertian pemilu sendiri menurut UUD Tahun 1945 diatur dalam Pasal 22E ayat (2) dimana Pemilihan Umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Para wakil-wakil rakyat tersebut bertindak atas nama rakyat dan merekalah yang kemudian menentukan corak dan jalannya pemerintahan suatu negara, serta tujuan apa yang hendak dicapai baik dalam jangka waktu yang pendek maupun dalam waktu yang panjang. Hal seperti yang dikatakan Rousseau sebagai pelaksanaan kedaulatan rakyat melalui kehendak hukum (*volunte generale*).

Setelah perubahan UUD Tahun 1945 terjadi pergeseran dalam memaknai kedaulatan rakyat. Sebelum perubahan UUD Tahun 1945 kedaulatan ditangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR. Setelah perubahan justru terjadi perubahan fundamental dimana kedaulatan ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang. Ini berarti rakyat sebagai sumber kekuasaan, rakyat pula yang secara langsung ataupun tidak langsung menjadi pengurus atau penyelenggara negara dan pada akhirnya untuk kepentingan seluruh rakyat pulalah penyelenggaraan negara itu sesungguhnya dimaksudkan. Konsep ini berbeda dengan pelaksana kedaulatan adalah MPR sebelum perubahan UUD Tahun 1945, karena pelaku kedaulatan setelah perubahan UUD Tahun 1945 bukan hanya MPR tetapi juga Presiden, DPR, DPD, dan bahkan lembaga-

¹³ Affan Gafar, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2000, hlm. 251- 255.

lembaga peradilan seperti MA dan MK. Hanya saja, ada Lembaga yang mendapatkan mandat dan pendelegasian kekuasaan secara langsung melalui pemilu seperti MPR, DPR, DPD, serta presiden; dan adapula yang mendapatkan kekuasaan melalui system perwakilan seperti MA dan MK.

Perubahan ihwal kedaulatan rakyat ini juga dapat dilihat pada pergeseran kewenangan antara presiden dan DPR sebagai hasil dari pemilu. Sebelum perubahan UUD Tahun 1945 kekuasaan membentuk undang-undang dipegang oleh presiden dengan persetujuan DPR. Sangat berbeda dengan setelah perubahan UUD Tahun 1945 dimana DPR sebagai pemegang kekuasaan membentuk undang-undang. Walaupun pembahasan harus dilakukan secara bersama dan harus mendapat persetujuan bersama namun pemegang asli kekuasaan membentuk undang-undang itu pada dasarnya telah bergeser dari tangan presiden kepada DPR.

Penjelmaan kedaulatan rakyat pada UUD Tahun 1945 setelah perubahan berarti penjelmaan kedaulatan rakyat itu dalam ketentuan-ketentuan UUD Tahun 1945 sebagai implikasi yuridis ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD Tahun 1945, bukan seperti sebelum perubahan yang dilakukan sepenuhnya oleh MPR. UUD Tahun 1945 setelah perubahan menentukan bahwa semua lembaga atau organ negara melaksanakan kedaulatan rakyat, tidak hanya MPR saja sebagai lembaga tertinggi negara seperti sebelumnya.

Hasil dari pemilu itulah yang kemudian mengisi jabatan-jabatan kelembagaan negara yang menjalankan kedaulatan rakyat dalam bentuk kedaulatan hukum. Hanya saja dalam proses menjalankan kedaulatan rakyat itu, semua lembaga negara haruslah tunduk pada ketentuan-ketentuan Undang-Undang Dasar sebagai implikasi dari supremasi konstitusi sesuai dengan ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD Tahun 1945. Tidak hanya itu saja, segala ketentuan yang berada dalam UUD Tahun 1945 sejatinya adalah amanat pelaksanaan kedaulatan rakyat namun tetap tidak dapat bertentangan dengan kedaulatan rakyat itu sendiri. Artinya apabila rakyat menghendaki untuk merubah ketentuan-ketentuan dalam UUD Tahun 1945, maka kehendak rakyat ini harus dipandang sebagai kehendak hukum ataupun kedaulatan di bidang hukum (*volunte general*) yang harus disalurkan dan tidak boleh dikesampingkan karena UUD Tahun 1945 juga telah memberi peluang untuk melakukan perubahan terhadapnya. Inilah penegasan kembali terhadap pelaksanaan sistem konstitusional berdasarkan Undang-Undang Dasar, yaitu pelaksanaan kedaulatan rakyat yang disalurkan dan diselenggarakan menurut prosedur konstitusional yang ditetapkan dalam hukum dan konstitusi (*constitutional democracy*).¹⁴ Ataupun disebutkan sebagai negara demokrasi yang berdasarkan hukum dan negara hukum yang demokratis, beriringannya konsep demokrasi dan nomokrasi. Ihwal ini dikarenakan kedaulatan rakyat itu terwujud juga dalam hukum selain terwujud juga dalam lembaga-lembaga negara sebagaimana telah diuraikan diatas. Oleh karena itu, lembaga-lembaga tinggi negara yang melaksanakan kedaulatan rakyat secara kehendak hukum (*volunte generale*) tetap tidak boleh melanggar prinsip kedaulatan rakyat.

¹⁴ Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.*

Sebagai wujud dari ide kedaulatan rakyat, dalam sistem demokrasi harus dijamin bahwa rakyat terlibat penuh dalam merencanakan, mengatur, melaksanakan, dan melakukan pengawasan serta menilai pelaksanaan fungsi-fungsi kekuasaan. Pelaksanaan keterlibatan penuh rakyat tersebut haruslah diorganisasikan menurut Undang-Undang Dasar sesuai dengan ketentuan UUD Tahun 1945, tidak lagi diorganisasikan melalui institusi kenegaraan Majelis Permusyawaratan Rakyat layaknya ketentuan UUD Tahun 1945 sebelum perubahan. Perbedaan yang terjadi setelah perubahan itu sangat jelas dan prinsipil. Pertama, kedaulatan yang berada di tangan rakyat itu sekarang tidak lagi dilembagakan hanya pada satu subjek (*ordering subject*), MPR sebagai penjelmaan tunggal lembaga negara. Dalam rumusan yang baru, semua lembaga negara baik secara langsung ataupun tidak langsung juga dianggap sebagai penjelmaan dan dibentuk dalam rangka pelaksanaan kedaulatan rakyat. Kedua, pengharusan pelaksanaan tugas menurut ketentuan Undang-Undang Dasar tidak hanya satu lembaga saja, yakni MPR, melainkan semua lembaga negara diharuskan bekerja menurut ketentuan Undang-Undang Dasar.

Dalam rumusan yang baru, subjek pemegang kedaulatan rakyat tidak lagi terkait hanya dengan satu subjek, maka berarti, semua lembaga negara atau jabatan publik baik secara langsung atau tidak langsung juga dianggap sebagai penjelmaan dan dibentuk dalam rangka pelaksanaan kedaulatan rakyat. Secara langsung penjelmaan dan pelaksanaan kedaulatan rakyat itu adalah melalui pemilu langsung untuk menentukan pemegang jabatan publik pada suatu lembaga negara sedangkan secara tidak langsung adalah dengan perantara wakil rakyat dalam hal ini Dewan Perwakilan Rakyat.

Oleh karena semua lembaga negara atau jabatan publik pada hakikatnya adalah jabatan yang memperoleh legitimasi dari rakyat yang berdaulat, maka bukan saja tugas dan wewenang jabatan itu harus diselenggarakan menurut Undang-Undang Dasar, tetapi juga harus dipertanggungjawabkan kepada rakyat melalui prinsip akuntabilitas, transparansi, dan cara kerja yang partisipatoris. Setiap warga negara harus mendapatkan akses yang seluas-luasnya terhadap kinerja lembaga-lembaga negara, dan secara berkala lembaga-lembaga negara yang bersangkutan diharuskan menyampaikan laporan terbuka kepada masyarakat, dan yang tidak kalah pentingnya adalah kebebasan pers untuk mendapatkan informasi dan memberikan informasi itu kepada masyarakat luas.¹⁵

Eksistensi suatu dewan atau lembaga yang menjadi perwakilan seluruh rakyat dalam susunan sistem ketatanegaraan Indonesia memang selalu tersedia walaupun dalam bentuk dan nama yang berbeda. Di negara demokrasi, kedaulatan rakyat direpresentasikan melalui lembaga perwakilan yang dipilih oleh rakyat. Adapun sudah diketahui bahwa pemilihan seluruh anggota dewan perwakilan tersebut melalui skema pemilihan umum yang pemilihnya adalah rakyat sebagai konstituen langsung. Tentu hal ini menyebabkan anggota lembaga perwakilan memegang tanggung jawab serta beban yang berat atas segala konsekuensi politik yang dapat terjadi.

Terdapatnya mekanisme Penggantian Antar Waktu (PAW) atau biasa diisitilahkan dengan hak *recall* yang dapat mengganti anggota dewan perwakilan

¹⁵ Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.*

terpilih dengan anggota baru menimbulkan problematika kompleks. Tak jarang anggota dewan perwakilan memiliki konflik antara menjadi wakil rakyat atau wakil partai politik yang diakibatkan oleh kultur sistem perpolitikan Indonesia. Penggantian anggota perwakilan dari partai pengusung terhadap kadernya tersebut merupakan hak yang akan mengakibatkan DPR akan terbatas untuk menjalankan amanat rakyat.¹⁶

Ketentuan mengenai *recall* dalam hukum positif di Indonesia diatur dalam UU MD3, Bagian Kelima Belas tentang Pemberhentian Antar Waktu, Penggantian Antar Waktu, dan Pemberhentian Sementara, mulai dari Pasal 239 hingga Pasal 241. Mengenai alasan pemberhentian antar waktu anggota DPR diatur dalam Pasal 239 ayat (2) yang menyebutkan anggota DPR diberhentikan antar waktu, 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 yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih; diusulkan oleh partai politiknya sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- d. diusulkan oleh partai politiknya sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- e. tidak lagi memenuhi syarat sebagai calon anggota DPR sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD;
- f. melanggar ketentuan larangan sebagaimana diatur dalam undang-undang ini;
- g. diberhentikan sebagai anggotapartai politik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; atau
- h. menjadi anggota partai politik lain.¹⁷

Alasan-alasan yang menarik untuk ditinjau lebih lanjut antara lain huruf c, d, g, dan h. Keempat alasan tersebut sangat politis dan memberikan otoritas yang sangat besar kepada Parpol. Alasan huruf c yang menjadi otoritas Parpol perlu ditinjau kembali, karena anggota dewan yang melakukan tindak pidana seharusnya menjadi domain Mahkamah Kehormatan DPR. Sehingga yang lebih berhak mengusulkan pemberhentian anggota dewan yang melakukan tindak pidana dengan putusan *inkracht* adalah Mahkamah Kehormatan DPR bukan pimpinan Parpol.

Setidaknya terdapat dua alasan terkait hal tersebut: *pertama*, setiap pelanggaran hukum dapat dikualifikasikan sebagai pelanggaran etik, walaupun tidak semua pelanggaran etik dapat dikualifikasikan sebagai pelanggaran hukum. Namun setiap pelanggaran hukum sudah dapat dipastikan melanggar etika

¹⁶ Muhammad Aljebra Aliksan Rauf, *Hak Recall Partai Politik Terhadap Status Keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Jurnal Magister Hukum Universitas Udayana Vol. 7 No. 4, Denpasar, 2018, hlm. 445.

¹⁷ Pasal 239 ayat (2) Undang-undang No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD

sehingga yang berwenang menindaklanjuti adalah Mahkamah Kehormatan DPR. *Kedua*, ketentuan tersebut berpotensi menjadi "tameng" bagi anggota DPR untuk tidak diberhentikan walaupun telah terbukti melakukan pelanggaran hukum. Perlu dicermati bahwa mekanisme pemberhentian terkait alasan huruf c harus diusulkan oleh pimpinan Parpol. Sebagaimana dalam Pasal 240 ayat (1) dikatakan "Pemberhentian anggota DPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 239 ayat (1) huruf a dan huruf b serta pada ayat (2) huruf c, huruf d, huruf g, dan huruf h diusulkan oleh pimpinan partai politik kepada pimpinan DPR dengan tembusan kepada Presiden."

Frasa "diusulkan" menjadi akar persoalannya. Ditinjau dari segi bahasa kata "diusulkan" tidak melahirkan makna keharusan, dengan kata lain pasal ini tidak bersifat imperatif. Artinya, apabila pimpinan Parpol yang bersangkutan tidak mengusulkan pemberhentian terhadap anggota DPR yang telah terbukti melakukan tindak pidana, maka yang bersangkutan tidak dapat diberhentikan. Karena pengusulan itu bersifat opsional, dapat dilakukan dapat juga dihindarkan. Apabila tidak ada usulan dari pimpinan Parpol, maka tidak akan pernah terjadi pemberhentian. Apalagi UU tersebut tidak memuat klausul yang mengatur tindak lanjut dari tidak adanya usulan dari pimpinan Parpol sebagaimana dimaksud. Ketentuan ini tentunya dapat berimplikasi negatif, karena berpotensi melegitimasi anggota DPR yang sudah jelas dan terbukti melakukan suatu tindak pidana.¹⁸

Apabila merujuk kepada ketentuan Pasal 124 ayat (1) UU MD3 sebenarnya khusus pemberhentian anggota DPR dengan alasan sebagaimana diatur dalam Pasal 239 ayat (2) huruf c menjadi domain Mahkamah Kehormatan DPR. Pasal 124 ayat (1) selengkapnya menyatakan "Pelanggaran yang tidak memerlukan pengaduan adalah pelanggaran yang dilakukan oleh anggota DPR berupa":

- a. ketidakhadiran dalam rapat DPR yang menjadi kewajibannya;
- b. tertangkap tangan melakukan tindak pidana; atau
- c. terbukti melakukan tindak pidana dengan ancaman pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun dan telah memperoleh putusan yang berkekuatan hukum tetap.

Artinya terhadap ketiga jenis pelanggaran tersebut, Mahkamah Kehormatan DPR bisa langsung memprosesnya. Putusan Mahkamah Kehormatan DPR atas pelanggaran tersebut dapat berupa sanksi pemberhentian sebagaimana diatur dalam Pasal 147 UU MD3. Dengan demikian, khusus untuk alasan pemberhentian anggota dewan akibat telah terbukti melakukan tindak pidana dengan ancaman pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun dan telah memperoleh putusan yang berkekuatan hukum tetap, sebenarnya tidak diperlukan lagi adanya usulan dari pimpinan Parpol, sebab hal itu telah menjadi domain Mahkamah Kehormatan DPR. Berdasarkan uraian tersebut, diketahui memang terdapat disharmoni pengaturan dalam UU MD3.

Alasan selanjutnya yang menarik untuk dikritisi adalah Pasal 239 ayat (2) huruf d yang menyatakan "diusulkan oleh partai politiknya sesuai dengan peraturan perundang-undangan." Ketentuan ini sangat fleksibel dan dapat

¹⁸ Ni'matul Huda & M. Imam Nasef, *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Inonesia Pasca Reformasi*, Kencana, Jakarta, 2017, hlm. 180.

dimaknai secara beragam (multi-interpretasi). Namun satu hal yang pasti partai politik akan mengusulkan pemberhentian terhadap anggotanya yang ada di DPR apabila anggota tersebut diberhentikan dari keanggotaan Parpol yang bersangkutan. Oleh karena itu, alasan ini juga sangat erat kaitannya dengan alasan huruf g dan h. Huruf g menyatakan "diberhentikan sebagai anggota partai politik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan" dan huruf h menyatakan "menjadi anggota partai politik lain".

Di dalam Pasal 16 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik (UU Parpol)¹⁹ disebutkan "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" Dalam ayat (2) disebutkan: "Tata cara pemberhentian keanggotaan Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur di dalam AD dan ART." Sementara ayat (3) menyatakan: "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."

Merujuk pada UU di atas, maka ketentuan Pasal 239 ayat (2) huruf c, g, dan h UU MD3 sejalan dengan UU Partai Politik tersebut. Artinya seorang Anggota Dewan apabila diberhentikan dari keanggotaan partai sudah dapat dipastikan akan diberhentikan dari keanggotaannya di DPR. Konstruksi UU MD3 dan UU Parpol tersebut dapat dikatakan mengadopsi teori *representative* sebagai partisan sebagaimana dijelaskan sebelumnya. Maka, wajar dalam konteks kasus Lily Chodijah Wahid dan Efendi Choiri ketika membelot dari garis kebijakan Parpol di-*recall* dari DPR, karena menurut hukum positif, seorang yang membelot dari garis kebijakan Parpol dapat dikualifikasikan telah melanggar AD/ART Parpol yang berkonsekuensi pada pemberhentian orang tersebut dari keanggotaan partai politik. Apabila orang tersebut diberhentikan dari keanggotaan partai politik, maka otomatis dia juga diberhentikan dari keanggotaan DPR.

Secara internal, posisi AD/ART yang sudah disahkan melalui akta notaris memang pada hakikatnya berkedudukan sebagai konstitusi partai politik. Kedudukannya yang sangat tinggi juga tecermin dalam mekanisme perubahan terhadap AD/ART tersebut yang harus dilakukan oleh organ tertinggi partai politik yang pada umumnya diwujudkan dalam bentuk kongres atau muktamar dari partai politik yang bersangkutan.²⁰

B. Pelaksanaan PAW (Penggantian Antar Waktu) Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Yang Memenuhi Prinsip Kedaulatan Rakyat

Konstruksi pengaturan *recall* memperlihatkan betapa besarnya otoritas partai politik. *Recall* sangat jelas menjadi hegemoni partai politik. Konstruksi ini

¹⁹ Pasal 16 ayat (1) Undang-undang No. 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-undang No. 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik.

²⁰ Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia Menuju Konsolidasi Sistem Demokrasi*, Universitas Atmajaya Yogyakarta, Yogyakarta, 2009, hlm. 267.

juga semakin memperjelas bahwa hukum positif menganut teori *representative* sebagai partisan. Sangat jelas dari pengaturan *recall*, hukum positif mengkonstruksikan *recall* menjadi hak partai politik. Hal ini tentunya berimplikasi terhadap hubungan anggota dewan dengan rakyat yang semakin tereduksi. Anggota dewan lebih cenderung menjadi representasi partai politik daripada rakyat sebagai konstituennya.

Dengan masih besarnya ruang dominasi Perpol dalam mekanisme *recall* yang saat ini berlaku, perlu kiranya untuk ditinjau kembali, mengingat pasca-amendemen, UUD NRI 1945 telah memperkuat kedaulatan rakyat. Oleh karena itu, sudah sewajarnya dalam hal *recall*, kedaulatan rakyat tidak diabaikan begitu saja. Pengaturan *recall* yang memberikan otoritas yang sangat besar kepada Parpol menjadi penting untuk ditinjau kembali karena berpotensi mengebiri kedaulatan rakyat dan mendistorsi demokrasi. Apalagi saat ini pemilihan anggota legislatif dilakukan dengan mekanisme suara terbanyak, maka konsep *recall* yang demikian menjadi tidak relevan lagi. Moh. Hatta pernah mengatakan:²¹ “Hak *recall* bertentangan dengan demokrasi apalagi demokrasi Pancasila. Pimpinan partai tidak berhak membatalkan anggotanya sebagai hasil dari Pemilu. Rupanya dalam kenyataannya pimpinan partai merasa lebih berkuasa dari pemilihnya. Kalau demikian ia menganjurkan agar Pemilu ditiadakan saja. Pada dasarnya hak *recall* ini hanya ada pada Negara komunis dan fasis yang bersifat totaliter.”

Otoritas yang sangat besar yang dimiliki Parpol dalam mekanisme *recall* menjadi akar persoalannya. Hal demikian menjadi masalah karena otoritas yang besar tersebut tidak diikuti dengan prosedur dan indikator-indikator yang obyektif dalam melakukan *recall* terhadap anggotanya yang berada di lembaga perwakilan (DPR). Kondisi ini menimbulkan kontroversi mengenai pihak mana yang paling berhak melakukan *recall*. Berdasarkan teori-teori tentang hubung "lembaga perwakilan" dengan "yang diwakili", tampaknya Indonesia mengarah kepada teori partisan, sehingga *recall* dipahami sebagai hak partai politik. Implikasi dari hal tersebut menjadikan mekanisme real menghadapi dilema dalam sistem ketatanegaraan, mengingat UUD NRI 1945 telah memperkuat asas kedaulatan rakyat. Oleh karena muncul wacana untuk melibatkan rakyat dalam mekanisme *recall*.²²

Berdasarkan asas kedaulatan rakyat, pemilik kekuasaan tertinggi yang sesungguhnya adalah rakyat, walaupun dalam pelaksanaannya harus sesuai dengan prosedur konstitusional sebagaimana ditetapkan dalam hukum dan konstitusi (*constitutional democracy*).

Sistem politik demokratis telah menjadi keniscayaan dalam mengakomodasi kedaulatan rakyat di Indonesia. Demokrasi sangat menjamin hak-hak asasi manusia termasuk salah satunya hak politik. Terkait hak politik Harold J. Laski mengemukakan:²³ "A democratic system, it has been argued, is one in which the

²¹ Ni'matul Huda, *Praktik Recall dalam Dinamika Ketatanegaraan Indonesia*, makalah pada Diskusi Publik dengan tema "Recall Anggota Legislatif oleh Parpol sebagai Bentuk Pengkhianatan Hak Konstituen" yang diselenggarakan oleh Lembaga Konsultasi dan Bantuan Hukum dan FH-UII, Yogyakarta, 15 April 2011.

²² Ni'matul Huda dan Imam Nasef, *Op.Cit.*

²³ Harold J. Laski, *A Grammar of Politics*, George Allen and Unwin Ltd, London, 1960, hlm. 115.

will of the average citizen has channels of direct access to the sources of authority. There is, therefore, a right to political power." Pandangan Laski ini menegaskan bahwa sistem demokrasi memberikan saluran kepada warga negara untuk berhubungan langsung dengan sumber kewenangan, sehingga warga negara memiliki hak untuk kekuasaan politik.

Dalam rangka mengimplementasikan asas kedaulatan rakyat dan demokrasi di atas, sudah selayaknya rakyat dilibatkan dalam mekanisme *recall*. Logika sederhananya adalah apabila rakyat sebagai pemegang kedaulatan berhak memilih siapa wakilnya, maka semestinya pemilih juga punya hak untuk memberhentikan atau setidak-tidaknya mengusulkan pemberhentian seorang anggota DPR. Bahkan lebih jauh Jimly Asshiddiqie berpendapat, bahwa dalam sistem demokrasi yang sejati, sistem *party recall* sudah seharusnya ditiadakan dan diganti dengan sistem *constituent recall*.²⁴

Selain itu, saat ini Pemilu yang diselenggarakan di Indonesia menggunakan sistem proporsional terbuka dengan suara terbanyak. Oleh karena itu, legitimasi yang didapatkan seorang anggota DPR lebih kuat. Seorang calon anggota DPR yang mendapatkan dukungan paling banyaklah yang akan duduk di Senayan. Dalam konsep yang demikian mekanisme *recall* yang dapat diterima hanyalah *constituent recall*, yaitu apabila tuntutan pemberhentian terhadap anggota itu datang dari warga masyarakat daerah pemilihan dari mana anggota DPR yang bersangkutan berasal, sebagaimana diutarakan oleh Jimly Asshiddiqie di atas, atau paling minimal rakyat dilibatkan dalam prosesnya.

Dalam perkembangan terakhir, MK melalui Putusannya Nomor 39/PUU-XI/2013 tentang Pengujian Pasal 16 ayat (3) UU Partai Politik, juga memberikan legitimasi bahwa otoritas partai politik dalam memberhentikan anggotanya yang menjabat DPR dapat direduksi. Dengan kata lain, MK melalui putusannya memiliki semangat untuk memini. malisasi hegemoni partai politik dalam *recall*. Pasal 16 ayat (3) UU Partai Politik yang diujikan berbunyi, sebagai berikut: "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."²⁵

Pengajuan *judicial review* terhadap pasal ini terkait dualisme keanggotaan Parpol yang menjadi salah satu alasan dapat diberhentikannya anggota Parpol dari partainya tersebut. Dalam hal anggota Parpol tersebut sedang menjabat sebagai anggota dewan, maka ketentuan itu berkonsekuensi diberhentikannya anggota Parpol yang bersangkutan sebagai anggota dewan. Kalusul ini oleh pemohon dianggap telah melanggar hak konstitusional pemohon sehingga diujikan ke MK.

Dalam perkara ini, MK akhirnya mengabulkan permohonan pemohon walaupun dengan putusan inkonstitusional bersyarat (*conditio nally unconstitutional*). Dalam pertimbangannya MK mengatakan:

²⁴ Jimly Asshiddiqie, *Institut Peradaban dan Gagasan Pengatan Sistem Pemerintahan*, makalah yang disampaikan dalam orasi ilmiah dalam rangka peluncuran Institut Peradaban di Jakarta, 16 Juli 2012, hlm. 17.

²⁵ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 39/PUU-XI/2013 tentang Pengujian Pasal 16 ayat (3) UU Partai Politik.

"Menurut Mahkamah, konstitusi tidak memberikan suatu pembatasan bahwa seseorang tidak boleh pindah menjadi anggota partai politik lain atau bahkan pada saat yang bersamaan seseorang tidak boleh menjadi anggota lebih dari satu partai politik. Oleh karena itu, tidak ada kewajiban konstitusional seorang warga negara untuk pindah menjadi anggota partai politik lain atau memilih salah satu atau beberapa partai politik dalam waktu bersamaan, sehingga tidak ada kewajiban konstitusional pula bagi seorang warga negara untuk berhenti dari keanggotaan salah satu partai politik karena menjadi anggota partai politik lain. Pada sisi lain, seseorang yang telah masuk dan menyatakan kesediaan untuk menjadi anggota dari suatu partai politik mempunyai kewajiban untuk tunduk dan mengikuti disiplin dan aturan internal partai politik yang bersangkutan."

Pertimbangan MK di atas menunjukkan bahwa secara yuridis konstitusional tidak ada larangan bagi warga negara untuk pindah keanggotaan ke Parpol lain bahkan untuk memiliki dualisme keanggotaan Parpol sekalipun. Walaupun MK juga menyarankan agar tunduk pada aturan internal Parpol. Akan tetapi, berdasarkan pertimbangan tersebut MK ingin mengatakan bahwa secara prinsip, Parpol tidak boleh secara semena-mena memberhentikan anggotanya, MK semacam memberikan "*warning*", karena pemberhentian keanggotaan seseorang dari Parpol tidak serta-merta memberhentikan orang tersebut dari keanggotaannya di parlemen baik DPR maupun DPRD. Hal ini dapat dilihat dari amar putusan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan Pasal 16 ayat (3) inkonstitusional dengan syarat:

- a. Partai politik yang mencalonkan anggota tersebut tidak lagi menjadi peserta Pemilu atau kepengurusan partai politik tersebut sudah tidak ada lagi,
- b. Anggota DPR atau DPRD tidak diberhentikan atau tidak ditarik oleh partai politik yang mencalonkannya, dan
- c. Tidak lagi terdapat calon pengganti yang terdaftar dalam Daftar Calon Tetap dari partai yang mencalonkannya.

Putusan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan inkonstitusional bersyarat di atas, setidaknya telah mengurangi kewenangan partai politik, terutama dalam hal pemberhentian keanggotaannya. Melalui syarat konstitusional Pasal 16 ayat (3) MK menunjukkan bahwa kepentingan nasional harus didahulukan dari kepentingan lain, terutama kepentingan partai politik.

Salah satu poin penting dari putusan MK di atas adalah "pembelotan" seorang anggota Parpol baik dengan melanggar AD/ART maupun dengan pindah keanggotaan ke Parpol lainnya tidak serta-merta memberikan otoritas kepada Parpol yang bersangkutan untuk me-*recall* orang tersebut dari keanggotaannya di DPR. Konstruksi putusan MK ini lebih dekat dengan teori *trustee*, karena menganggap kepentingan nasional harus didahulukan daripada kepentingan partai politik. Seseorang yang telah menduduki lembaga perwakilan tidak lagi bertindak hanya atas nama partai ataupun konstituen melainkan untuk seluruh rakyat. Oleh karenanya, tidak dapat dibenarkan *recall* menjadi otoritas penuh Parpol.

Selain memberikan hak *recall* terhadap rakyat atau setidaknya tidaknya pelibatan rakyat dalam *recall*, mekanisme *recall* itu sendiri harus dibuat secara

ketat dengan alasan-alasan yang jelas. C.F. Strong memiliki kekhawatiran pengaturan *recall* dapat dijadikan alat untuk "mendepak" wakil rakyat dari kehidupan publik. Strong mengatakan:²⁶ "... *there is a danger of turning therepresentative into a mere delegate, making him the victim of the corrupt attacks of any active and intriguing clique, and this would tend to drive public spirited men out of public life.*" *Recall* pada dasarnya bukan merupakan bukti ketidakpercayaan dalam pemerintahan berdasarkan perwakilan, akan tetapi, *recall* harus dipahami sebagai sarana mengingatkan lembaga legislatif agar selalu dapat dipercaya oleh publik.

Dalam mengkonstruksi pengaturan tentang *recall* harus berpedoman pada alasan-alasan yang obyektif. Seorang anggota DPR misalnya, tidak boleh diberhentikan dari kedudukannya sebagai wakil rakyat, kecuali apabila yang bersangkutan melakukan pelanggaran hukum, pelanggaran kode etika, mengundurkan diri, atau meninggal dunia dalam masa jabatannya. Seorang anggota DPR tidak boleh diberhentikan dari jabatannya dengan cara di-*recall* oleh pimpinan partai politiknya karena alasan berbeda pendapat dengan pimpinan partainya atau karena alasan-alasan lain yang bertentangan dengan prinsip kedaulatan rakyat yang telah memilihnya. Di dalam negara demokrasi adanya perbedaan pendapat adalah dianggap wajar dan harus tetap dihargai, sepanjang adanya perbedaan itu tidak menjurus dan membawa akibat negatif, berupa retaknya keutuhan, persatuan dan kesatuan bangsa.²⁷

Selanjutnya, pelibatan rakyat dalam mekanisme *recall* dapat dilakukan dalam bentuk pengajuan petisi sebagaimana diterapkan di beberapa negara bagian di Amerika Serikat. Pada hukum negara bagian Oregon misalnya, ditetapkan bahwa apabila sejumlah tertentu warga negara mengajukan petisi yang menuntut pemberhentian seorang pejabat terpilih baik legislatif ataupun eksekutif harus diselenggarakan *popular vote* tentang hal itu dan jika mayoritas menentangnya, maka pejabat bersangkutan diberhentikan dan diadakan pemilihan baru untuk mengisi jabatan yang kosong tersebut. Konsep ini sangat maju dan dapat saja diterapkan di Indonesia. Dengan mekanisme *popular vote* rakyat tidak hanya terlibat dalam proses pengisian namun juga dalam proses pemberhentian. Dengan demikian, kedaulatan rakyat tidak "hilang" ketika Pemilu usai namun rakyat tetap berdaulat untuk melakukan penggantian ataupun pemberhentian terhadap anggota dewan.

4. PENUTUP

Kesimpulan

1. Jabatan yang memperoleh legitimasi dari rakyat yang berdaulat, maka bukan saja tugas dan wewenang jabatan itu harus diselenggarakan menurut Undang-Undang Dasar, tetapi juga harus dipertanggungjawabkan kepada rakyat melalui prinsip akuntabilitas, transparansi, dan cara kerja yang partisipatoris. Wujud dari ide kedaulatan rakyat, dalam sistem demokrasi harus dijamin bahwa rakyat terlibat penuh dalam merencanakan, mengatur, melaksanakan, dan melakukan

²⁶ C.F. Strong, *Modern Political Constitution: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*, Sidgwick & Jackson Limited, Londpm, 1960, hlm. 288.

²⁷ Subandi Al Marsudi, *Pancasila dan UUD'45 dalam Paradigma Reformasi*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. 87.

pengawasan serta menilai pelaksanaan fungsi-fungsi kekuasaan. Bahwa Sistem *recall* yang *absolute* menjadi hak prerogatif partai politik pada hakikatnya tidak sesuai dan sejalan dengan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat karena membuat para wakil rakyat memiliki batasan dan terkekang dalam menyampaikan aspirasi dan pikirannya yang ditentukan oleh partai politik pengusungnya di dalam pemilihan umum legislatif. Seharusnya penyampaian aspirasi sesuai dengan kehendak dan suara rakyat sebagai entitas yang diwakilkan oleh Anggota DPR RI sebagai lembaga representasi rakyat, namun karena adanya sistem *recall* yang memberikan *barier* atau pembatas maka penyampaian aspirasi tersebut justru diatur dan dibatasi oleh partai politik demi meloloskan dan memperlancar kepentingannya.

2. Pelaksanaan Penggantian Antar Waktu saat ini belum memenuhi prinsip kedaulatan rakyat. Partai politik yang memiliki kewenangan untuk mengusulkan Penggantian Antar Waktu dengan otoritas yang besar tidak diikuti dengan prosedur dan indikator-indikator yang obyektif dalam melakukan Penggantian Antar Waktu terhadap anggotanya yang berada di lembaga perwakilan. Sistem Penggantian Antar Waktu yang ideal adalah ketika dalam proses penggantian/pemberhentian tersebut melibatkan konstituen di daerah pemilihannya sebagai upaya menjaga kedaulatan rakyat kepada yang memberikan mandat untuk dapat ikut serta menentukan proses dan hasil dari penggantian/pemberhentian tersebut. Dalam pelaksanaan Pemilihan Umum rakyat terlibat langsung untuk memilih calon wakilnya di parlemen dalam upaya mendelegasikan kedaulatannya kepada seorang wakil rakyat, namun dalam hal penggantian/pemberhentiannya justru Partai Politik yang memiliki kewenangan dan otoritas yang kuat dalam mengusulkan Penggantian Antar Waktu dengan dasar yaitu muatan politik kepentingan.

Saran

1. Seharusnya Undang-undang MD3 lebih berperan dalam mengatur dan membatasi kewenangan Partai Politik terhadap hak Penggantian/Pemberhentian Antar Waktu. UU MD3, UU Partai Politik, dan UU Pemilihan Umum harus memuat persyaratan, unsur-unsur dan indikator dengan jelas, obyektif dan transparan terhadap persyaratan pengusulan Penggantian/Pemberhentian Antar Waktu agar prinsip-prinsip kedaulatan rakyat dapat diejawantahkan kedalam praktik Penggantian/Pemberhentian supaya rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi harus dijamin keterlibatannya dalam merencanakan, mengatur, melaksanakan, dan melakukan pengawasan serta menilai pelaksanaan fungsi-fungsi kekuasaan legislatif.
2. Dalam rangka mengimplementasikan asas kedaulatan rakyat dan demokrasi di atas, sudah selayaknya rakyat dilibatkan dalam mekanisme *recall*. Dalam logika berfikir apabila rakyat sebagai pemegang kedaulatan berhak memilih siapa wakilnya, maka semestinya pemilih juga mempunyai hak untuk memberhentikan atau setidaknya mengusulkan pemberhentian seorang anggota DPR, jadi wujud dari kedaulatan rakyat tidak hanya dengan dilibatkan dalam proses pemilihan, namun juga proses evaluasi sampai *recall* terlaksana. Sebagai alasan yang mendasar pentingnya rakyat dilibatkan dalam mekanisme *recall* tentu sebagai manifestasi asas kedaulatan rakyat dan demokrasi. Pasca reformasi yang diikuti dengan amandemen konstitusi, kedudukan kedaulatan rakyat lebih

diperkuat lagi. Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 memegang bahwa : ”kedaulatan berada di tangan rakyat dan di dilaksanakan menurut UUD.”

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Abdy Yuhana. 2013. *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945 Sistem Perwakilan di Indonesia dan Masa Depan MPR RI*. Fokusmedia. Bandung.
- Affan Gafar. 2000. *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.
- Andi Faisal Bhakti, dkk. 2012. *Literasi Politik dan Konsolidasi Demokrasi*. Churia Press. Jakarta.
- B.N. Marbun. 1996. *Kamus Politik*. Pustaka Sinar Harapan. Jakarta.
- C.F. Strong. 1960. *Modern Political Constitution: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*. Sidgwick & Jackson Limited. London.
- Harold J. Laski. 1960 *A Grammar of Politics*. George Allen and Unwin Ltd. London.
- Hendra Nurtjahjo. 2005. *Ilmu Negara: Pengembangan Teori Bernegara dan Suplemen*. Raja Grafindo Persada. Jakarta.
- Hestu Cipto Handoyo. 2009. *Hukum Tata Negara Indonesia Menuju Konsolidasi Sistem Demokrasi*. Universitas Atmajaya Yogyakarta. Yogyakarta.
- Janedjri M. Gaffar. 2023. *Demokrasi Dan Pemilu Di Indonesia*. Konpress. Jakarta.
- Jimly Asshiddiqie. 2005. *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*. FH UII Press. Yogyakarta.
- _____. 2005. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Ed. Revisi. Konstitusi Press. Jakarta.
- _____. 2011. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Rajawali Pers. Jakarta.
- Kabul Budiyo. 2012. *Teori dan Filsafat Ilmu Politik*. Alfabeta. Bandung.
- Miriam Budiarto. 2007. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. PT. Gramedia Pustaka Utama. Jakarta.
- Moh. Kusnardi dan Harmailly Ibrahim. 1981. *Pengantar Hukum Tata Negara*. Pusat Studi HTN UI. Jakarta.
- Ni'matul Huda & M. Imam Nasef. 2017. *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Inonesia Pasca Reformasi*. Kencana. Jakarta.
- Ramdlon Naning. 1986. *Anggota DPR RI Sebagai Pilar Demokrasi Dan Mekanisme Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD 1945*. Liberty Yogyakarta. Yogyakarta.
- RM. A.B. Kusuma. 2011. *Sistem Pemerintahan “Pendiri Negara” Versus Sistem Presidensial “Orde Reformasi”*. Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Jakarta.
- Subandi Al Marsudi. 2006. *Pancasila dan UUD’45 dalam Paradigma Reformasi*. Raja Grafindo Persada. Jakarta.
- Yusril Ihza Mahendra, 1996. *Dinamika Tatanegara Indonesia*. Gema Insani Press. Jakarta.

Jurnal

- Bambang Budiyanto, Kewenangan Pimpinan Partai Politik Dalam Pengusulan Pemberhentian Anggota DPR Terkait Tindak Pidana Korupsi, *Jurnal Magister Hukum Universitas Udayana* Vol. 5 No. 4, Denpasar, 2016.
- Helmy Nuky Nugroho, Strategi Peningkatan Kinerja Badan Kehormatan DPRD Dalam Penegakan Kode Etik Dewan, *Arena Hukum* Vol. 9 No. 3, Semarang, 2016.
- Jimly Asshiddiqie, Partai Politik dan Pemilihan Umum Sebagai Instrumen Demokrasi, *Jurnal Konstitusi* Vol. 3 No. 4, Jakarta, 2006.
- Khairul Fahmi, Prinsip Kedaulatan Rakyat Dalam Penentuan Sistem Pemilihan Umum Anggota Legislatif, *Jurnal Konstitusi* Vol. 7 No. 3, Jakarta, 2010.
- Malicia Evendia, Implikasi Hak *Recall* Partai Politik Terhadap Sistem Kedaulatan Rakyat, *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum* Vol. 6 No. 3, Bandar Lampung, 2012.
- Mohammad Yusuf Hasmin, Kualitas Keterwakilan Rakyat Melalui Dewan Perwakilan Rakyat Menurut Sistem Politik di Indonesia (Suatu Kajian Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945), *Al-Ishlah: Jurnal Ilmiah Hukum* Vol. 19 No. 2, Makassar, 2017.
- Muhamad Aljebra Aliksan Rauf¹, Marten Bunga, dan Hardianto Djanggih, Hak *Recall* Partai Politik Terhadap Status Keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, *Jurnal Magister Hukum Universitas Udayana* Vol. 7 No. 4, Denpasar, 2018.
- Ni'matul Huda, *Recall* Anggota DPR dan DPRD Dalam Dinamika Ketatanegaraan Indonesia, *Mimbar Hukum* Vol. 23 No. 3, Yogyakarta, 2011.
- Nike K. Rumokoy, Kajian Yuridis Tentang Hak Recall Partai Politik Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, *Jurnal Hukum Unsrat* Vol. XX No. 1, Manado, 2012.
- Rida Farida, Mekanisme Penggantian Antar Waktu (PAW) Anggota DPR dan Implikasinya Dalam Konsep Perwakilan Rakyat, *Jurnal Cita Hukum* Vol. 1 No. 2, Tangerang Selatan, 2013.
- Sebastian Salang, Parlemen: Antara Kepentingan Politik vs Aspirasi Rakyat, *Jurnal Konstitusi* Vol. 3 No. 4, Jakarta, 2006.
- Sirajuddin, Eksistensi Partai Politik Dalam Sistem Hukum Ketatanegaraan di Indonesia, *Lex Administratum* Vol. 4 No. 1, Manado, 2016.

Makalah

- Jimly Asshiddiqie, Institut Peradaban dan Gagasan Pengaturan Sistem Pemerintahan, makalah yang disampaikan dalam orasi ilmiah dalam rangka peluncuran Institut Peradaban di Jakarta, 16 Juli 2012.
- Ni'matul Huda, Praktik Recall dalam Dinamika Ketatanegaraan Indonesia, makalah pada Diskusi Publik dengan tema "Recall Anggota Legislatif oleh Parpol sebagai Bentuk Pengkhianatan Hak Konstituen" yang diselenggarakan oleh Lembaga Konsultasi dan Bantuan Hukum dan FH-UUI, Yogyakarta, 15 April 2011.

Peraturan Perundang-undangan dan Putusan Pengadilan

- Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasca Amandemen (Perubahan keempat UUD 1945 Tahun 2002).
- Indonesia, Undang-Undang No. 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik.

Indonesia, Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, DPRD.
Indonesia, Putusan Mahkamah Konstitusi No. 39/PUU-XI/2013 tentang Pengujian Pasal
16 ayat (3) UU Partai Politik.