

ANALISIS PENGATURAN TENTANG PEMBERHENTIAN ANTAR-WAKTU (*RECALL*) PARTAI POLITIK TERHADAP STATUS KEANGGOTAAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT MENURUT SISTEM KEDAULATAN RAKYAT

Indirwan¹, Agus Riwanto²

ABSTRAK

Penelitian ini mendeskripsikan dan mengkaji permasalahan terkait pelaksanaan hak *recall* partai politik terhadap status keanggotaan DPR yang telah ada selama ini dan korelasi antara hak *recall* partai politik terhadap keanggotaan DPR dengan sistem kedaulatan rakyat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Penelitian hukum ini termasuk jenis penelitian hukum normatif. Sumber hukum yang digunakan terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang diperoleh melalui studi kepustakaan. Teknik analisis bahan hukum adalah menganalisis hasil penelitian dan pembahasan dengan menggunakan teori-teori yang relevan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa hak *recall* selama dari tahun 1966 sampai dengan tahun 2009 maupun hukum positif yang saat ini sudah sesuai dengan amanat yang diberikan oleh undang-undang, hanya saja menimbulkan permasalahan dalam salah satu alasan pemberhentian antarwaktu yaitu yang didasarkan pada pelanggaran AD/ART partai. Korelasi antara hak *recall* partai politik dengan sistem kedaulatan rakyat ialah tidak sejalan dengan sistem pemilu dengan kedudukan partai politik di lembaga perwakilan, kemudian aturan *recall* yang didasarkan pada pelanggaran AD/ART juga tidak sesuai dengan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat.

Kata Kunci : Anggota DPR, Kedaulatan Rakyat, Partai Politik, Pemberhentian Antarwaktu.

ABSTRACT

This research describes and examines issues related to the implementation of the recall right of political parties to the existing membership status of the DPR and the correlation between the recall right of political parties to the membership of the DPR and the people's sovereignty system in the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. This research is a type of normative legal research. The legal source used consists of primary and secondary legal materials obtained through library studies. Legal material analysis technique is to analyze the results of research and discussion using the theories contained in the literature review. The results showed that the right of recall from 1966 to 2009 as well as the positive law that is currently in accordance with the mandate given by the law, only caused problems in one of

1 Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret

2 Dosen Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret

the reasons for intermission that is based on violations of the AD/ART party. The correlation between the recall rights of political parties and the people's sovereignty system is not in line with the electoral system with the position of political parties in representative institutions, then the recall rules are also not in accordance with the principles of sovereignty.

Keywords : *Member of DPR, Political Party, Sovereignty, Recall.*

A. PENDAHULUAN

Sistem ketatanegaraan Indonesia telah menempatkan partai politik sebagai salah satu infrastruktur politik yang sangat berperan penting dalam penyelenggaraan pemerintahan utamanya dalam pemilihan umum. Partai politik sebagai pilar utama demokrasi pada pokoknya memiliki kedudukan (*status*) dan peranan (*role*) yang sentral karena berperan sebagai penghubung antarpemerintahan negara (*the state*) dengan warga negaranya (*the citizens*). Dalam perkembangannya, partai politik tidak hanya menjadi pilar demokrasi tetapi juga menjadi kuat karena adanya legitimasi sosial yang berakar dari rakyat secara langsung. Pembentukan partai politik merupakan jawaban atas munculnya ide atau gagasan bahwa partisipasi dari rakyat secara aktif untuk kritis terhadap setiap kebijakan negara, sekaligus menjadi penampung aspirasi rakyat dalam rangka mewujudkan prinsip demokrasi perwakilan (Muh. Kausar, 2015:10). Sistem rekrutmen keanggotaan lembaga perwakilan rakyat dalam hal ini DPR berbasis partai politik, maka tidak ada satu pun anggota DPR yang telah duduk di parlemen tidak terikat pada suatu partai politik. Secara tekstual, pengaturan ini dapat ditemukan dalam Pasal 22E ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang secara eksplisit menyebutkan bahwa partai politik merupakan peserta pemilihan umum untuk memilih anggota DPR. Sehingga terdapat hubungan kausal antara hak *recall* dengan partai politik. Permasalahan yang terjadi hari ini ialah ketika seseorang diberhentikan sebagai anggota partai politik maka akan diikuti dengan pemberhentian dari keanggotaan di lembaga perwakilan rakyat. Seorang anggota DPR dapat diberhentikan dari jabatannya didasarkan pada pelanggaran AD/ART partai yang rentan diikuti oleh keputusan-keputusan politis dari partai bersangkutan tanpa melalui proses penegakan hukum atau pengadilan (Ellyana Rosana, 2012:7). Problematika inilah yang akhirnya menimbulkan perdebatan, karena seorang anggota DPR yang dipilih melalui pemilihan umum untuk duduk di parlemen mendapatkan legitimasi dari suara rakyat secara langsung, bukan dari suara partai politik (Cora Elly

Novianti, 2015:4). Hak *recall* ini tentu menghambat seorang anggota DPR dalam melaksanakan tugasnya sebagai wakil rakyat karena adanya ancaman-ancaman dapat diberhentikan oleh partai politik. Berdasarkan data legislatif 2014-2019 dari Komisi Pemilihan Umum terhitung sebanyak delapan kali atas dasar kebijakan partai politik. Hal ini tentu bersifat tidak wajar dalam dinamika politik. Beberapa kasus mengenai *recall* partai politik pernah terjadi di Indonesia antara lain Djoko Edhi Sutjipto Abdurrahman dari PAN, karena ikut studi banding RUU Perjudian ke Mesir, pada tahun 2011 Lily Chadijah Wahid dan Effendy Choirie yang keduanya merupakan anggota Fraksi PKB di nilai telah melawan partai dan Fraksi PKB dalam menyikapi usulan hak penggunaan hak angket mafia pajak.

B. METODE PENELITIAN

Penelitian hukum ini merupakan penelitian hukum normatif yaitu dengan melakukan analisis terhadap pelaksanaan hak *recall* partai politik terhadap status keanggotaan DPR yang telah ada selama ini dan korelasi antara hak *recall* partai politik terhadap keanggotaan DPR dengan sistem kedaulatan rakyat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Penelitian yang digunakan adalah penelitian deskriptif untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi. Pendekatan yang digunakan ialah pendekatan perundang-undangan, pendekatan kasus, pendekatan historis, dan pendekatan konseptual. Sumber hukum yang digunakan terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang diperoleh melalui studi kepustakaan. Teknik analisis bahan hukum adalah menganalisis hasil penelitian dan pembahasan dengan menggunakan teori-teori yang relevan.

C. PEMBAHASAN

1. Pelaksanaan Pemberhentian Antarwaktu (*Recall*) Partai Politik terhadap Status Keanggotaan DPR Selama Ini

Pengaturan mengenai *recall* sudah berkembang sejak tahun 1903 di California, hal tersebut digunakan sebanyak 117 kali percobaan untuk memberhentikan anggota legislatif. Selain untuk memberhentikan anggota legislatif *recall* juga pernah dilakukan terhadap pemerintah dalam hal ini eksekutif. *Recall* yang dipraktikkan untuk eksekutif hanya berhasil

melengserkan Gubernur North Dakota, Lynn. J. Frazier pada tahun 1921 dan Gubernur California Gray Davis pada tahun 2003 ([www.hukumonline.com/Mempertanyakan_Hegemoni_Penggantian_Antar_Waktu_\(PAW\)_Anggota_DPR_di_Tangan_Partai_Politik](http://www.hukumonline.com/Mempertanyakan_Hegemoni_Penggantian_Antar_Waktu_(PAW)_Anggota_DPR_di_Tangan_Partai_Politik) diakses pada 4 Maret 2020, Pukul 20.30 WIB). Pengaturan *recall* di Indonesia sudah ada sejak tahun 1966 sampai dengan hari ini. Jika dikelompokkan maka dapat dibagi menjadi dua periode yaitu pada tahun 1996 sampai dengan tahun 2009 dan hukum positif yang berlaku saat ini. Pengaturan *recall* rentan tahun 1996 sampai dengan tahun 2009 dapat dilihat sebagai berikut:

No.	Peraturan Perundang-Undangan yang Mengatur	Ketentuan Pasal
1.	Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1966 tentang Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong Menjelang Pemilihan Umum	Pasal 16 huruf a sampai dengan huruf f
2.	Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan Madjelis Permusjawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.	Pasal 13 ayat (1)
3.	Tahun 1999	Tidak diatur
4.	Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik	.Pasal 12
5.	Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.	Pasal 85 ayat (1) dan (2)
6.	Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	Pasal 213 ayat (1) dan (2)
7.	Undang-Undang Nomor Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik	Pasal 12 dan Pasal 16

No.	Peraturan Perundang-Undangan yang Mengatur	Ketentuan Pasal
8.	Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	Pasal 239 ayat (1) dan (2)

Berdasarkan tabel di atas, maka dapat diamati bahwa pengaturan mengenai pemberhentian antarwaktu terhadap anggota DPR yang terdapat dalam undang-undang di atas disertai masing-masing pihak yang dapat mengajukan atau mengusulkan pemberhentian antarwaktu tersebut. Ketentuan yang terdapat dalam beberapa undang-undang tersebut mempunyai kesamaan dalam hal pihak yang berwenang untuk mengusulkan pemberhentian antarwaktu terhadap seorang anggota DPR, misalnya partai politik bersangkutan. Ketentuan mengenai *recall* dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1966 tentang Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong Menjelang Pemilihan Umum. Pengaturan mengenai pemberhentian antarwaktu yang terdapat dalam undang-undang ini terdapat dalam Pasal 16 huruf a sampai dengan huruf f yang diantaranya disebabkan oleh meninggal dunia, atas permintaan sendiri secara tertulis kepada pimpinan MPRS / DPR-GR, digant imenurut Pasal 15, dinyatakan melanggar sumpah / janji sebagai anggota MPRS / DPR-GR, dengan keputusan MPRS / DPR-GR, tidak memenuhi lagi syarat-syarat menurut ketentuan dalam Pasal 12 berdasarkan keterangan yang berwajib, atau terkena larangan perangkapan jabatan. Selanjutnya dalam Pasal 13 ayat (1) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan Madjelis Permusjawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang menyatakan bahwa seorang anggota DPR berhenti antarwaktu sebagai anggota karena meninggal dunia, atas permintaan sendiri secara tertulis kepada pimpinan MPR, bertempat tinggal di luar wilayah Negara Republik Indonesia, berhenti sebagai anggota Dewan Perwakilan Rakyat, tidak memenuhi lagi syarat-syarat tersebut dalam Pasal 2 ayat (1) berdasarkan keterangan

yang berwajib, dinyatakan melanggar sumpah /janji sebagai anggota MPR dengan keputusan MPR, diganti menurut Pasal 43, atau terkena larangan perangkapan jabatan.

Jika merujuk pada Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik, maka pengaturan mengenai pemberhentian antarwaktu seorang anggota DPR dapat ditemukan dalam Pasal 12 yang menyatakan bahwa anggota partai politik yang menjadi anggota lembaga perwakilan rakyat dapat diberhentikan keanggotaannya dari lembaga perwakilan rakyat apabila menyatakan mengundurkan diri dari keanggotaan partai politik yang bersangkutan atau menyatakan menjadi anggota partai politik lain, diberhentikan dari keanggotaan partai politik yang bersangkutan karena melanggar anggaran dasar dan anggaran rumah tangga, atau melakukan pelanggaran peraturan perundang-undangan yang menyebabkan yang bersangkutan diberhentikan. pengaturan pemberhentian antarwaktu terdapat dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pengaturan tersebut dapat dilihat dalam Bab VII mengenai Penggantian Antarwaktu Bagian Kedua tentang Penggantian Antarwaktu Anggota DPR tepatnya pada Pasal 85 ayat (1) menyatakan bahwa anggota DPR berhenti antarwaktu karena meninggal dunia, mengundurkan diri sebagai anggota atas permintaan sendiri secara tertulis, dan diusulkan oleh partai politik yang bersangkutan. Sementara di ayat (2) dijelaskan bahwa anggota DPR berhenti antarwaktu karena tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai anggota DPR, tidak lagi memenuhi syarat-syarat calon anggota DPR sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang tentang Pemilihan Umum, melanggar sumpah / janji, kode etik DPR, dan / atau tidak melaksanakan kewajiban sebagai Anggota DPR berdasarkan hasil pemeriksaan badan kehormatan DPR, melanggar peraturan larangan rangkap jabatan sebagaimana diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan, dinyatakan bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melanggar tindak pidana dengan ancaman pidana serendah-rendahnya lima tahun penjara. Pengaturan selanjutnya terdapat dalam Pasal 213 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan

daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. ketentuan dalam Pasal 213 ayat (1) yang menentukan bahwa Anggota DPR berhenti antarwaktu karena meninggal dunia, mengundurkan diri atau diberhentikan. Sementara di ayat (2) dijelaskan bahwa Anggota DPR diberhentikan antarwaktu karena dengan alasan diberhentikan apabila a. tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai anggota DPR selama 3 (tiga) bulan berturut-turut tanpa keterangan apapun; b. melanggar sumpah / janji jabatan dan kode etik DPR; c. dinyatakan bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana dengan diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun 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 peraturan perundang-undangan; f. tidak lagi memenuhi syarat sebagai calon anggota DPR sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilu anggota DPR, DPRD, dan DPRD; g. melanggar ketentuan larangan sebagaimana diatur dalam UU ini; h. diberhentikan sebagai anggota parpol sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; atau; i .menjadi anggota parpol lain.

Pengaturan pemberhentian antarwaktu yang berlaku saat ini, pertama dapat ditemukan dalam Pasal 12 huruf h Undang-Undang Partai Politik bahwa partai politik dapat mengusulkan pemberhentian anggotanya di DPR sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam Pasal 16 dijelaskan anggota partai politik diberhentikan keanggotaannya dari Partai Politik apabila meninggal dunia, mengundurkan diri secara tertulis, menjadi anggota partai politik lain, melanggar AD dan ART. 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. Pemberhentian keanggotaan partai politik selanjutnya diatur dalam AD dan ART masing-masing partai. Kedua, dapat ditemukan dalam Pasal 239 ayat (1) yang menyatakan bahwa anggota DPR berhenti antarwaktu karena meninggal dunia, mengundurkan diri, diberhentikan. Sementara di ayat (2) dijelaskan bahwa anggota DPR diberhentikan antarwaktu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c, apabila tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau

berhalangan tetap sebagai anggota DPR selama 3 (tiga) bulan berturut-turut tanpa keterangan apapun, melanggar sumpah/janji jabatan dan kode etik DPR, 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, dan diusulkan oleh partai politiknya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam pelaksanaannya, pemberhentian antarwaktu tentu tidak luput dari permasalahan, hak yang dimiliki oleh partai politik ini memang dapat disalah artikan pula oleh petinggi-petinggi partai politik, seorang anggota DPR yang tidak sependapat dengan partai atau dengan kata lain berseberangan dengan kebijakan partai maka dapat diberi sanksi dengan mekanisme *recall* dari partai yang bersangkutan. Hal ini dapat dilihat dari kasus pemberhentian Fahri Hamzah yang tidak sependapat dengan pimpinan partai dan dinilai membela Setya Novanto dalam kasus “Papa Minta Saham” sehingga menimbulkan keributan dalam tubuh partai dan Lily Chadijah Wahid yang berbeda pandangan dengan kebijakan fraksinya yang mendukung pemerintah, yakni menerima hasil kerja Pansus terkait kasus Bank Century untuk diteruskan kepenegak hukum. Ketentuan *recall* tidak jarang digunakan dengan dasar pertimbangan tidak sesuai dengan ketentuan yang terdapat dalam undang-undang sebagaimana yang telah dijabarkan dalam tabel diatas. Meskipun undang-undang telah menetapkan batas-batas dalam kondisi seperti apa seorang anggota DPR dapat diberhentikan, namun dalam implementasinya partai politik cenderung menggunakan hak kontrol ini sebagai senjata untuk memberhentikan seorang anggota DPR sekalipun hanya sentimen dari partai politik. Hal ini tentu tidak sejalan dengan marwah dari diberikannya hak *recall* tersebut kepada partai politik.

2. Korelasi antara Hak Pemberhentian Antarwaktu (*Recall*) Partai Politik terhadap Status Keanggotaan DPR dengan Sistem Kedaulatan Rakyat

Keberadaan *recall* partai politik sebagai sarana untuk mengontrol setiap anggota DPR merupakan hal yang wajar jika dilihat berdasarkan ketentuan undang partai politik dan Undang-Undang MD3. Namun, dalam beberapa kasus ternyata proses pemberhentian antarwaktu yang didasarkan

pada pelanggaran AD/ART partai menjadi perdebatan karena tidak ada parameter yang jelas terkait hal tersebut dan juga memberikan kewenangan yang besar kepada partai politik untuk mengaturnya lebih lanjut. Hal inilah yang akan menjadi fokus kajian penulis dan dijabarkan dalam hubungannya dengan kedaulatan rakyat. Untuk memahami lebih lanjut mengenai korelasi antara hak pemberhentian antarwaktu partai politik terhadap status keanggotaan DPR dengan sistem kedaulatan rakyat, maka akan dibahas korelasi antara sistem pemilihan umum dengan kedudukan partai politik di lembaga perwakilan rakyat dan korelasi antara hak *recall* partai politik terhadap status keanggotaan DPR dengan sistem kedaulatan rakyat.

Sistem pemilihan umum yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum adalah sistem proporsional terbuka. Lahirnya sistem proporsional terbuka murni berawal dari dikabulkannya gugatan *judicial review* di Mahkamah Konstitusi terhadap ketentuan Pasal 214 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum. Pasal tersebut dinilai inkonstitusional karena bertentangan dengan prinsip kedaulatan rakyat yang dianut dalam UUD NRI Tahun 1945. Penerapan sistem ini membawa beberapa implikasi dalam praktek penyelenggaraan pemilu secara teknis yakni institusi partai politik tidak lagi menjadi penentu utama dalam penentuan caleg terpilih dan digantikan oleh rakyat pemilih. Caleg terpilih ditentukan berdasarkan perolehan suara terbanyak caleg DPR. Paradigma yang dibentuk dalam hal hubungan antara sistem pemilihan umum yakni sistem proporsional terbuka dengan kedudukan partai politik di lembaga perwakilan ialah sangat mengedepankan kedaulatan rakyat. Hal ini jelas berpengaruh kuat terhadap kedudukan partai politik dalam melakukan kaderisasi serta menegakkan disiplin terhadap anggotanya. Berkaitan dengan relasi antara partai politik dengan rakyat maka partai politik di Indonesia mempunyai hubungan yang mendasar dengan pendukungnya. Setiap partai dapat dikatakan mewakili paham yang ada di masyarakat (ArbiSanit, 2014:26-27). Dinamika politik hari ini seolah menggeser hubungan antara partai politik dengan rakyat dengan adanya bentuk kewenangan yang terlalu besar dimiliki oleh partai politik setelah terpilihnya seorang anggota dewan yang berdasarkan suara terbanyak dari rakyat. Pemberhentian antarwaktu yang digulirkan oleh partai politik dengan melihat korelasi antara sistem pemilu dengan kedudukan partai politik di lembaga perwakilan rakyat adalah konstitusional, namun harus

sesuai dengan batasan-batasan yang jelas sehingga tidak menimbulkan polemik lagi di masyarakat terkait dengan syarat pemberhentian antarwaktu khususnya yang didasarkan pada pelanggaran AD/ART partai.

Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 telah mendudukkan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Atas dasar hal tersebutlah maka semua hubungan antarnegara dengan rakyatnya harus menjunjung tinggi daripada makna kedaulatan rakyat secara utuh. Hal ini menjadi kabur ketika kedaulatan rakyat dibenturkan dengan adanya kewenangan yang diberikan oleh undang-undang kepada partai politik dalam hal ini adanya hak recall. Problematika yang hadir hari ini ialah keberadaan hak recall tersebut yang dimiliki oleh partai politik, lama kelamaan seolah-olah bergeser dari kedaulatan rakyat menjadi kedaulatan partai. Dalam pelaksanaannya, partai politik dapat melakukan pemberhentian antarwaktu terhadap anggotanya apabila memenuhi syarat-syarat yang diatur dalam undang-undang. Pertama, seorang anggota partai politik dapat diberhentikan dirinya dari status keanggotaan partai politik yang mana apabila seorang anggota partai politik tersebut juga merupakan anggota DPR maka akan diikuti pula pemberhentiannya dari lembaga perwakilan rakyat. Kedua, hak *recall* acap kali digunakan sebagai alasan untuk pemberhentian dari anggota DPR yang tidak tunduk pada kebijakan partai politik. Kondisi seperti ini yang menyebabkan seolah-olah anggota dewan yang terpilih atas dasar daulat rakyat harus bersikap hati-hati terhadap sikap dan kebijakan yang dikehendakinya karena dibatasi oleh garis kebijakan dari partainya. Logika sederhana yang digunakan oleh partai politik ialah menganggap bahwa adanya pembangkangan terhadap arah kebijakan dan instruksi yang telah disepakati atau ditetapkan oleh elit partai berart imelanggar AD / ART partai. Dengan demikian, sering kali dalam praktiknya partai politik mendasari keputusannya dengan alasan adanya pelanggaran terhadap AD / ART partai. Dalam sistem kedaulatan rakyat, setidaknya dapat dipahami terdapat 4 (empat) prinsip kedaulatan rakyat, yaitu prinsip kebebasan, kesamaan / kesetaraan, suara mayoritas, dan pertanggungjawaban (Hendra Nurtjahjo, 2006:76-77). Pertama, prinsip kebebasan. Prinsip kebebasan dapat dilihat dari ketentuan Pasal 28 dan Pasal 28 E UUD NRI Tahun 1945. Pasal 28 UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa “kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan

dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang”. Dari segi tugas dan fungsinya, seorang anggota DPR yang terpilih tentu memiliki kebebasan untuk mengeluarkan pikiran dan pendapatnya, maka dengan adanya hak *recall* oleh partai dapat membatasi amanat daripada ketentuan Pasal 28. Kedua, prinsip kesamaan / kesetaraan. Prinsip ini tidak dapat dipisahkan dari prinsip kebebasan. Prinsip kesamaan/kesetaraan terejawantahkan dalam ketentuan Pasal 28D ayat (1) yang menyatakan bahwa “setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum”. Ketentuan ini mempertegas bahwa seorang anggota DPR yang diberhentikan antarwaktu haruslah berdasarkan alasan yang jelas dan diatur dalam undang-undang. Meskipun pemberhentian antarwaktu dengan alasan pelanggaran AD/ART menjadi suatu ketidakpastian hukum dalam praktiknya karena dapat menjadi subjektifitas dari partai politik. Ketiga, prinsip suara mayoritas. Ide dasar yang melandasi prinsip ini ialah bahwasanya dalam pengambilan suatu keputusan, tata sosial harus sejalan dengan kehendak daripada subjek sebanyak-banyaknya, bukan sejalan dengan kehendak daripada subjek dalam skala kecil. Oleh karena hal tersebut, kehendak suara mayoritas seharusnya menjadi tatanan sosial dalam sebuah negara. Dalam kaitannya dengan hak *recall*, partai politik dapat memberhentikan tanpa ada mekanisme hukum misalnya melalui putusan pengadilan. Padahal, jika merujuk pada ketentuan mengenai pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden pada Pasal 7B ayat (4), maka pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden haruslah berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi terlebih dahulu. Namun, prakti *recall* hari ini sama sekali belum mempunyai pertimbangan dari putusan pengadilan dan hanya melihat dari pertimbangan partai politik. Keempat, prinsip pertanggungjawaban. Konsep kedaulatan rakyat telah menempatkan hubungan antara rakyat dengan pemerintah secara timbal balik, artinya rakyat memberikan kekuasaan kepada pihak-pihak yang dipercaya untuk memimpin negara baik dalam lembaga eksekutif maupun legislatif (Khairul Fahmi, 2010:133). Oleh karena hal tersebut, maka patutlah jika seorang anggota DPR yang terpilih berdasarkan suara terbanyak harus bertanggungjawab kepada rakyat. Jika kita melihat proses pertanggungjawaban presiden dan/atau wakil presiden sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 7B ayat (1), maka seorang presiden dan/atau wakil presiden dapat diberhentikan dari masa jabatannya apabila ia melanggar

hukum sesuai dengan ketentuan UUD NRI Tahun 1945. Berbeda dengan proses pemberhentian anggota DPR, bahwa bukan hanya karena alasan melanggar hukum namun juga terdapat alasan-alasan karena kinerja yang tidak sesuai dengan arah kebijakan partai. Kedudukan anggota DPR yang terpilih berdasarkan suara terbanyak sudah seharusnya bertanggung jawab kepada rakyat atau masyarakat luas bukan lagi kepada partai politik. Hal ini secara tidak langsung menunjukkan bahwa mekanisme *recall* partai politik tidak sejalan dengan prinsip pertanggungjawaban.

Jika melihat pertimbangan hakim Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 008 / PUU-IV / 2006 terkait recall partai politik. Dalam putusan tersebut terdapat empat orang hakim konstitusi yang menyatakan dissenting opinion, diantaranya Jimly Asshiddiqie, Maruar Siahaan, Laica Marzuki, dan Abdul Mukhtie Fajar. Dalam *dissenting opinion* keempat hakim konstitusi tersebut menyatakan bahwa adanya **recall** mengakibatkan seorang anggota dewan tidak mendapat pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum, serta perlakuan yang adil dalam menjalankan tugas konstitusionalnya selaku anggota DPR, seperti yang telah dijamin dalam pasal 28D ayat (1) dan (2) UUD NRI Tahun 1945. Ketentuan Pasal 12 huruf b Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik menyatakan bahwa seorang anggota DPR dapat diberhentikan dari keanggotaan partai politik karena melanggar anggaran dasar dan anggaran rumah tangga, yang kemudian dipertegas melalui Pasal 85 ayat (1) huruf c Undang-Undang Susduk yang menyatakan bahwa anggota berhenti antarwaktu karena diusulkan partai politik yang bersangkutan. Hal ini telah membiarkan hukum bersifat privat mengesampingkan hukum publik dalam hal konstitusionalitas hubungan antara wakil rakyat, rakyat pemilih, dan dengan lembaga negara. Peran partai politik sebagai peserta pemilu anggota DPR dan anggota DPRD sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 22E ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, mengatur secara konstitusional jika seorang anggota partai politik yang menjadi anggota DPR mengundurkan diri dari keanggotaan partai politik yang mencalonkannya, maka diikuti pula usul pemberhentiannya sebagai anggota DPR. Akan tetapi, apabila alasan partai politik untuk mengusulkan pemberhentian antarwaktu anggota DPR ialah pelanggaran AD/ART partai, maka tidak sertamerta dapat dibenarkan

karena tanpa melalui suatu mekanisme hukum (*due process of law*) yang dapat menilai layak atau tidaknya diberhentikan dengan alasan tersebut (M. Hadi Subhan, 2006:38-39). Dalam pandangan yang dikemukakan oleh para ahli seperti Harun Al rasyid, Denny Indrayana, dan Arbi Sanit secara tegas menyatakan bahwa *recall* merupakan ketentuan yang bertentangan dengan konstitusi karenanya harus dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Argumentasi yang dimaksud bahwasanya *recall* bertentangan dengan hak berpolitik dan hak berekspresi. Keberadaan hak *recall* justru akan menempatkan anggota DPR bukan mewakili rakyatnya akan tetapi mewakili partai politik dan hal itu berarti mengingkari makna dari kelembagaan DPR yang merupakan kepanjangan dari dewan perwakilan rakyat bukan dewan perwakilan partai politik (M. Hadi Subhan, 2006:34).

Dalam sistem demokrasi sejati, Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa *party recall* sudah selayaknya digantikan dengan *constituent recall*. Seorang anggota DPR tidak dapat diberhentikan dari jabatannya sebagai wakil rakyat, kecuali melanggar hukum yang berlaku, melanggar kode etik, mengundurkan diri, atau meninggal dunia dalam masa jabatannya. Seorang anggota DPR tidak dapat diberhentikan dengan cara ditarik atau di-*recall* oleh pimpinan partai hanya karena berbeda pendapat dengan pimpinan partainya atau karena alasan-alasan lain yang bertentangan dengan prinsip kedaulatan rakyat yang telah memilihnya. Berdasarkan hal tersebut di atas yang telah dijabarkan oleh penulis, dapat dinyatakan bahwa keberadaan hak *recall* partai politik terhadap status keanggotaan DPR yang didasarkan pada pelanggaran AD/ART partai politik tidak sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat sebagaimana dalam UUD NRI Tahun 1945.

D. KESIMPULAN

Pelaksanaan hak *recall* sudah sesuai dan sejalan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku baik rentan tahun 1966 sampai dengan tahun 2009 maupun pada hukum positif yang berlaku saat ini. Pelaksanaan *recall* ialah sah secara konstitusional sepanjang sesuai dengan batasan-batasan yang telah ditetapkan dalam undang-undang. Pelaksanaan hak recall sejak tahun 1966 Permasalahan yang timbul dari pelaksanaan *recall* ini ialah terkait dengan salah satu kualifikasi untuk memberhentikan anggota DPR karena didasarkan pada pelanggaran AD / ART. Hal inilah yang disimpulkan oleh penulis bahwa pelaksanaan *recall* menuai permasalahan dengan salah satu alasan tersebut.

Korelasi antar hak *recall* partai politik terhadap status keanggotaan DPR dengan sistem kedaulatan rakyat dapat dilihat dari korelasi antara sistem pemilu dengan kedudukan partai politik di lembaga perwakilan rakyat dan bagaimana korelasi hak *recall* partai politik dengan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat. Sistem pemilu proporsional terbuka dengan suara terbanyak dalam pemilu anggota DPR sudah seharusnya tidak menghilangkan hubungan antar rakyat dengan wakil rakyat setelah terpilih. Kedudukan partai politik di lembaga perwakilan rakyat ialah tidak memutuskan hubungan antara sang wakil dan yang diwakili. Begitupun hubungan antara partai politik dengan rakyat, jika dilihat secara historis maka hubungan antara partai politik dengan rakyat sangat kuat terbukti dengan partai politik mampu menjangkau masyarakat secara vertikal, artinya dari pusat sampai ke daerah-daerah. Hal ini kemudian sedikit bergeser dan seolah tidak ada lagi hubungan antara partai politik dengan rakyat pasca pemilu karena adanya kewenangan *recall* partai politik yang seakan mengabaikan suara rakyat. Dalam kajian korelasi antara hak *recall* dengan sistem kedaulatan rakyat, maka dapat disimpulkan bahwa sesungguhnya keberadaan *recall* yang didasarkan pada pelanggaran AD/ART partai ialah tidak sesuai dengan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat yang berdasarkan pada UUD NRI Tahun 1945. Keberadaan hak *recall* yang didasarkan pada pelanggaran AD/ART justru telah menggeser kedaulatan rakyat menjadi kedaulatan partai.

E. SARAN

Pengaturan mengenai hak *recall* pada dasarnya harus ditinjau kembali khususnya alasan pemberhentian antar waktu yang didasarkan pada pelanggaran AD/ART partai politik. Kedepannya penggunaan hak *recall* haruslah benar-benar diperuntukkan atas nama kepentingan rakyat bukan sebagai alat untuk menyingkirkan para anggota DPR yang dianggap berseberangan dan bertentangan dengan kebijakan partai padahal kewajibannya sebagai perwakilan rakyat yang bekerja untuk dan atas nama rakyat yang diwakilinya.

Perlu kiranya pemerintah bersama DPR mempertimbangkan keterlibatan rakyat dalam hal *recall* anggota DPR (*constituent recall*). Pemerintah perlu melakukan revisi terhadap Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3 dan Undang-Undang No. 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik. untuk menindaklanjuti

aturan *recall* partai politik agar kiranya aturan tersebut dalam implementasinya tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat berdasarkan UUD NRI Tahun 1945.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

Arbi Sanit. 2014. Sistem Politik Indonesia. Jakarta: PT Raja grafindo Persada. Cet. Ke-17.

Hendra Nurtjahjo. 2006. "Filsafat Demokrasi. Jakarta: PT BumiAksara

JURNAL

Cora Elly Novianti. 2015. "Politik Penyederhanaan Sistem Kepartaian di Indonesia Pasca Reformasi 1998". *Jurnal SasioDidaktika*, Vol.2 No.2, November 2015.

Ellyana Rosana. 2012. "Partai Politik dan Pembangunan Politik". *Jurnal Teropong Aspirasi Politik Islam*, Volume 8 No. 1, Januari-Juni 2012. Lampung: IAIN Raden Intan.

M. Hadi Shubhan. 2006. Recall: Antara Hak Partai Politik dan hak Berpolitik Anggota Parpol. *Jurnal Konstitusi* Vol. 3 No. 4, Desember 2006.

Khairul Fahmi. 2010. "Prinsip Kedaulatan Rakyat dalam Penentuan Sistem Pemilihan Umum Anggota Legislatif". *Jurnal Konstitusi* Vol. 7 No. 3, Juni 2010.

Muh. Kausar Bailusy. 2015. "Otoritas Ilmuan Sosial Politik dalam Dinamika Politik". *Jurnal Magister Ilmu Politik Universitas Hasanuddin*, Volume 1 No. 2, Juli 2015. Makassar: FISIP UNHAS.

INTERNET

[http://www.hukumonline.com/Mempertanyakan Hegemoni Penggantian Antarwaktu \(PAW\) Anggota DPR di Tangan Partai Politik](http://www.hukumonline.com/MempertanyakanHegemoniPenggantianAntarwaktu(PAW)AnggotaDPRdiTanganPartaiPolitik), diakses pada 2 Maret 2020, Pukul 20.30 WIB.

Rusmin Effendy. 2011. Proporsional terbuka VS tertutup. <http://www.suarakaryaonline.com/news.html?id=294363>, diakses pada 2 Maret 2020 pukul 14.15 WIB.

