

RECALL PARTISIPATIF

**(Paradigma Asas Musyawarah Mufakat dalam Mekanisme Pemberhentian
Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia)**

SKRIPSI

Diajukan untuk Memenuhi Sebagian Syarat-Syarat Memperoleh
Gelar Kesarjanaan dalam Ilmu Hukum

Oleh :

**ISWATUL HASANAH
105010107111118**



**KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN
UNIVERSITAS BRAWIJAYA
FAKULTAS HUKUM
MALANG
2014**

HALAMAN PERSETUJUAN

Judul Skripsi : **RECALL PARTISIPATIF**
(Paradigma Asas Musyawarah Mufakat dalam Mekanisme Pemberhentian Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia)

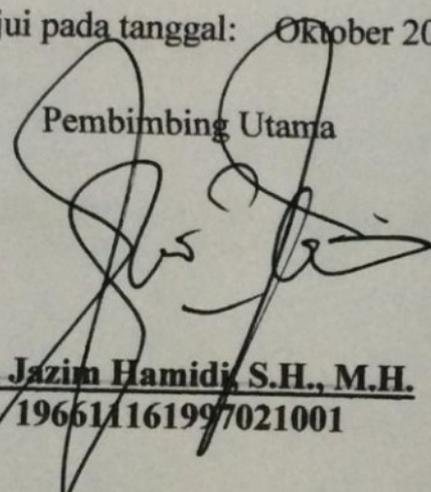
Identitas Penulis :

- a. **Nama** : **Iswatul Hasanah**
- b. **NIM** : **105010107111118**
- c. **Konsentrasi** : **Hukum Tata Negara**

Jangka waktu penelitian : **6 Bulan**

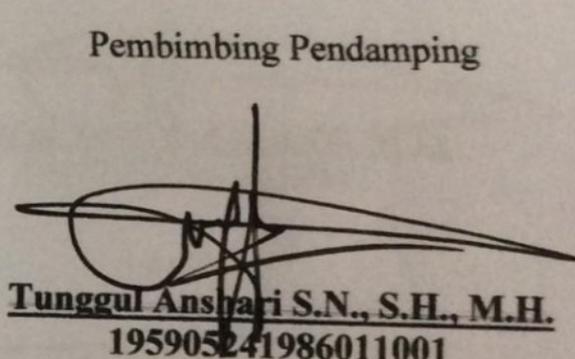
Disetujui pada tanggal: **Oktober 2016**

Pembimbing Utama



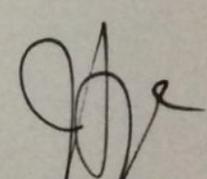
Dr. Jazim Hamidi, S.H., M.H.
196611161997021001

Pembimbing Pendamping



Tunggul Ansyari S.N., S.H., M.H.
195905241986011001

Mengetahui,
Ketua Bagian Hukum Tata Negara



Herlin Wijayati, S.H., M.H.
196010201986012001

HALAMAN PENGESAHAN

RECALL PARTISIPATIF

**(Paradigma Asas Musyawarah Mufakat dalam Mekanisme Pemberhentian
Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia)**

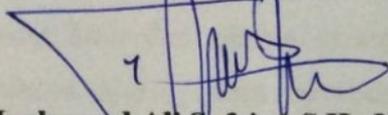
Oleh:

ISWATUL HASANAH

105010107111118

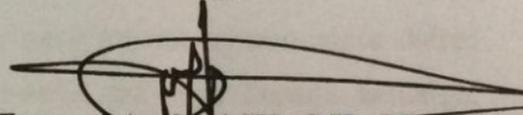
Skripsi ini telah disahkan oleh Majelis Penguji Pada Tanggal: Oktober 2016

Ketua Majelis Penguji



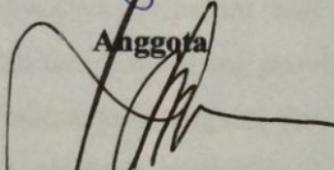
Dr. Muchamad Ali Safa'at, S.H., M.H.
197608151999031003

Anggota



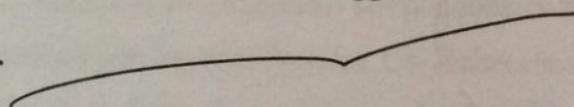
Tunggal Anshari SN, S.H., M.H.
195905201986011001

Anggota



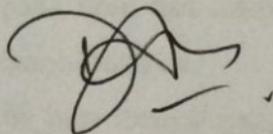
Arif Zainudin, S.H., M.Hum.
197201232003121001

Anggota



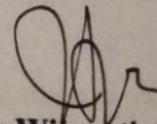
Ngesti D. Prasetyo, S.H., M.Hum.
197812152005011001

Anggota



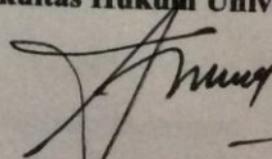
Dhia Al-Uyun, S.H., M.H.
198411182008122005

**Ketua Bagian
Hukum Tata Negara**



Herlin Wilayati, S.H., M.H.
196010201986012001

Mengetahui,
Dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya



Dr. Shabudin, S.H., M.H
NIP.19591216 198503 1 001

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmanirrahim

Alhamdulillah Rabbil'alamin, segala puji dan syukur penulis panjatkan kepada Allah SWT, Tuhan semesta alam, atas kasih sayang dan karunia-Nya kepada penulis sehingga dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul **RECALL PARTISIPATIF (Paradigma Asas Musyawarah Mufakat dalam Mekanisme Pemberhentian Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia)**, skripsi ini diajukan untuk memenuhi sebagian syarat-syarat memperoleh gelar kesarjanaan dalam ilmu hukum di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya. Sholawat serta salam selalu tercurah kepada Rasulullah Muhammad SAW, *The Inspiring Man* dan teladan sepanjang masa yang karena tebaran cinta dalam dakwahnya ajaran Islam membumi di Indonesia, tak lupa kepada keluarga, sahabat dan pengikutnya hingga akhir zaman.

Selesainya skripsi ini tidak dapat dilepaskan dari banyak pihak yang turut membantu dan mendukung penulis. Terutama secara khusus penulis memberikan penghormatan, penghargaan, dan terimakasih kepada: Pertama Dr. Jazim Hamidi. SH., MH, selaku pembimbing utama skripsi ini, yang telah memberikan ide dan mengarahkan penulis sehingga skripsi ini dapat diselesaikan dengan baik. Kedua, Dr. Moh. Fadli, SH., MH., selaku pembimbing penulis yang mengajarkan tentang kecintaan pada ilmu dan amalnya, serta pemberi semangat bagi penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.

Penulis juga menyampaikan ucapan terimakasih kepada pihak-pihak yang membantu dan memungkinkan terselesaikannya skripsi dengan baik, antara lain kepada:

1. Bapak Dr. Sihabudin, SH., MH. Selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.
2. Ibu Herlin Wijayati, SH.,MH. Selaku Ketua Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.

3. Bapak Tunggal Anshari, S.N., SH., MH. Selaku Dosen Pembimbing Pendamping yang juga telah bersabar memberikan ilmunya kepada penulis mulai dari awal penulisan hingga terselesaikannya skripsi ini.
4. Suami tercinta, Canggih Dicky Riyantuna, yang telah memberikan doa, cinta, dan semangatnya untuk senantiasa menuntut dan mengamalkan ilmu dimanapun dan sampai kapanpun.
5. Ayah dan Ibu Penulis, Mulyono dan Situmiarti, yang telah memberikan cintanya dan perjuangannya membiayai studi dengan tulus dan ikhlas sehingga menjadikan bara yang tidak pernah padam dalam diri penulis untuk menyelesaikan skripsi ini dengan baik.
6. Anakku tersayang Muhammad Ammar Alwan Al-Ghazi yang selalu membawa kebahagiaan dan keceriaan.
7. Kakak penulis, Rachmad Yulianto dan Ahmad Jalaludin yang selalu menjadi inspirasi bagi penulis untuk mencintai ilmu dan terus belajar dengan baik.
8. Kakak tingkat Penulis di Fakultas Hukum yang telah memberikan banyak teladan dan inspirasi: Mbak Wyka Ari Cahyani S.H., M.H, Mbak Isdian Anggraeny, S.H., Mbak Ajeng Risda Rahmadani, Mbak Ifanasari, SH, Mbak Khalida Zia Istiqhomah S.H., Mbak Prisca Listiningrum, S.H., Mbak Zulfa S.H., Mbak Meyria Puspitasari S.H., Mbak Airin Liemanto, S.H, Mbak Fauziah Suci A, S.H, Mbak Isdiyana Kusuma Ayu, S.H, Mbak Fatmawati Indra, S.H, Mbak Dimas S. Aprilia, S.H, Mbak Ira Puspitasari, S.H, Mas Asrul Ibrahim Nur S.H.,M.H., Mas Anggi Valentina Gunadi S.H., Mas Vino Devanta Anjas Krisdhanar S.H., M.H, Mas Miraj Yusuf Al Farisy, S.H, Mas Tahegga Primananda Alfath, S.H, M.H, Mas Awal Muhammad Rizky, Mas Fadrian Kwartady, Mas Nur Syarifuddin, S.H, Mas Daniar Supriadi S.H, Mas Rendy Ivaniar S.H, Mas Bahrul Ulum, S.H, Mas Ari Pratama, S.H, Mas Rifky Assegaf S.H,
9. Sahabat Penulis sekaligus teman seperjuangan selama 4 (empat) tahun masa pengabdian di FH UB: Novy Amalia Pohan, Mira Fajriyah, Iswatul Hasanah, S.H, Nabila Desyalika Putri, S.H, Heny Firti K., S.H, Enis Tristiana, S.H, Catur Handayani, S.H, Fadhila Nuru, S.H, Dinar Nastity P. S.H, Latifa Aini Rahman, S.H, Analisa Ilmiah, S.H, Vanina, Nining

- Nurdiana, S.H, Agung Honesta Y.S, S.H, Bagus Tri Adikarya, Parbianto Wibowo, S.H, Muhammad Alfi Muzzaky, S.H, Rachmad Hadjarati, Rachamd Syafaat Habibi, S.H, Ganjar Prima Anggara, Wahyu Yoga A. S.H, Ahmad Haris, S.H, Sunan Maulana, Faisol, SH
10. Keluarga Besar Forum Kajian dan Penelitian Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya. Khususnya temen-temen Pengurus FKPH periode 2011-2012: Dzakkiyah R. Umam S.H, Anisa Maulida Prisani, S.H, Rizky Edina, S.H., Lusy Kurnia S.H., Irham Rahman, Diastri Primatika, S.H., Surya Adi.
 11. Keluarga Besar Badan Eksekutif Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Brawijaya (BEM FH UB) periode 2012-2013, khususnya adik-adik staf Kementerian Kebijakan Publik: Maulana Zakky, Bagus Nova Bimantara, Meilina Varian, Yulita Nur Farida, Dian Dwi Saputri, Helen Novitri, Annisa Fitriana, Husein Ahmad, Gulam Dalula M.V, Lina Putri, Muhamad Arganata, Radingga Dwi S, Oktafiana Elswaty, Nur Hadiyati, Linda, Dian, Shovia Uzla, Abiyan, Husni, Dhea, Agil, Monic, Lindya, Rizky, Yolanda, Yurisa, Laiin, Ghada, Gumilar, Indri Sukmawati Djangko, Emir Atira.
 12. Keluarga Besar Kesatuan Aksi Mahasiswa Muslim Indonesia (KAMMI)
 13. Pembina dan Pengurus *Islamic Study Club* yang selama ini telah memberikan ilmu yang bermanfaat dan teladan sebagai mahasiswa.
 14. Adik-adik kelas penulis di Fakultas Hukum angkatan 2011: Rifky Novitasari, Dinda Aisyah, Linda Darmayanti, Raista Nur Tazkiya, Hendy Pangestu, Sholahudin Al Fatih, Irfan Maulana, Ahmad Aprianto, Anisatul, Fitri Dwi R, Latansa Firmanasari, Sherly Nanda, Saktian Naris, Nadiah, Tantai Safitri, Dyah Ayu Puspitasari, Launa Qisti, Nova Aldi, Dicky, Tegar Pambudi, Fardika, Virginia, Listya, Datu, Ardi, Aris, Arasy, Azrul, Novada, Patandung, Richa, Fachrun Nurisa, Anang, Andriyan, Wisnu Saputra, Aziz, Yudi, Yusuf, dll.
 15. Seluruh adik-adik 2012 dan 2013 yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu.

16. Semua pihak yang tidak dapat penulis sebut satu persatu, terimakasih atas segala perhatian dan bantuannya, terutama doanya. Semoga Allah SWT selalu merekatkan ikatan cinta kita dalam sebuah dekapan ukhuwah.
17. Semua pihak yang tidak dapat penulis sebut satu persatu, terimakasih atas segala perhatian dan bantuannya, terutama doanya. Semoga Allah SWT selalu merekatkan ikatan cinta kita dalam sebuah dekapan ukhuwah.

Penulis sadar bahwa tidak ada gading yang tak retak, bagitupula dengan skripsi ini. Kritik dan saran membangun selalu terbuka lebar untuk penyempurnaan skripsi ini. Semoha skripsi ini bermanfaat dan berguna untuk semua pihak yang membutuhkan.

Akhir kata penulis meminta maaf apabila di dalam proses pembuatan skripsi ini penulis melakukan kesalahan yang disengaja maupun tidak disengaja.

Subhanakallahumma wa bi hamdika asyhadu alla ilahaila anta astaghfiruka wa atubu ilaika



Malang, 4 Oktober 2016

Penulis

DAFTAR ISI

Halaman Judul	i
Halaman Persetujuan	ii
Halaman Pengesahan	iii
Kata Pengantar	iv
Daftar Isi	viii
Daftar Bagan	x
Daftar Gambar	xi
Daftar Tabel	xi
Ringkasan	xiii
Summary	xv
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	16
C. Tujuan Penelitian	16
D. Manfaat Penelitian	16
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	18
A. Negara Hukum dan Demokrasi	18
1. Demokrasi Kepartaian.....	30
2. Asas Musyawarah Mufakat.....	38
B. Kedaulatan Rakyat	44
1. Lembaga Perwakilan Rakyat	47
2. Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.....	49
C. Negara, Partai Politik, dan Rakyat	51
1. Hubungan antara Negara dan Partai Politik.....	57
2. Hubungan antara Negara dan Rakyat	58
3. Hubungan antara Partai Politik dan Rakyat	59
D. Recall	60
1. Perpektif Historis: <i>Recall</i> Lembaga Perwakilan Rakyat Indonesia	61

2. Implementasi <i>Recall</i> dalam Lembaga Perwakilan Rakyat: Studi Komparasi	62
--	----

BAB III METODE PENELITIAN 70

A. Jenis Penelitian.....	70
B. Metode Pendekatan	71
C. Jenis Bahan Hukum.....	72
D. Teknik Penelusuran Bahan Hukum.....	76
E. Teknik Analisis Bahan Hukum dan/atau Informasi.....	76
F. Kerangka berpikir	78

BAB IV PEMBAHASAN 79

A. Landasan Pemikiran Pemberian Hak <i>Recall</i> Pada Warga Negara	79
B. Gagasan Mekanisme <i>Recall</i> Partisipatif (Paradigma Asas Musyawarah Mufakat dalam Mekanisme Pemberhentian Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia)	142
a. Strategi Pra-Pemilihan Umum	155
b. Strategi Pengawasan Kinerja	161
c. Strategi Tindakan Represif (Persidangan Putusan <i>Recall</i>)	163

BAB V PENUTUP..... 165

A. Kesimpulan	165
B. Saran	166

DAFTAR BAGAN

Bagan 1. Hubungan Unsur Negara.....	51
Bagan 2. Hubungan Unsur dalam Pelaksanaan Pemilihan Umum	52
Bagan 3. Hubungan antara Masyarakat, Partai Politik, dan Anggota DPR RI	54
Bagan 4. Sistem Pemerintahan Amerika Serikat	63
Bagan 5. Kerangka Berpikir.....	78
Bagan 6. Sanksi/ <i>Punishment</i> Bagi Anggota DPR.....	81
Bagan 7. Mekanisme Pemberian Sanksi Anggota DPR.....	82
Bagan 8. Partai Politik dalam Pelaksanaan Pemilihan Umum.....	119
Bagan 9. Kedudukan Pemilu dalam Susunan Ketatanegaraan Indonesia	124
Bagan 10. Kedudukan <i>Recall</i> dalam Susunan Ketatanegaraan Indonesia	125
Bagan 11. Mekanisme Pemberhentian Anggota DPR	131
Bagan 12. Perbandingan Praktik Demokrasi Prosedural dan Demokrasi Substansial	135
Bagan 13. Kedudukan Interaksi Calon Anggota DPR RI dengan Masyarakat.....	156
Bagan 14. Penguatan Visi Misi Calon Anggota DPR.....	158
Bagan 15. Penerapan <i>Recall</i> Partisipatif dalam Strategi Pengawasan Kinerja Anggota DPR RI	163
Bagan 16. Penerapan <i>Recall</i> Partisipatif dalam Strategi Tindakan Represif	164

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. <i>I-Petition Recall</i>	68
Gambar 2. <i>Document of Petition Recall</i>	69
Gambar 3. Contoh Kontrak Politik	160



DAFTAR TABEL

Tabel 1.	Kasus <i>Recall</i> Kontroversial Anggota DPR di Indonesia	11
Tabel 2.	<i>Recall</i> di Negara Bagian Amerika Serikat	66
Tabel 3.	Pendapat Ahli dalam Putusan dan Risalah Sidang pada Perkara Nomor 008/PUU-IV/2006 Perihal Pengujian Undang-Undang Republik Indonesia 22 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah serta Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 2002 Tentang Partai Politik Terhadap UUD NRI Tahun 1945.....	87
Tabel 4.	Analisis dalam Prespektif Tujuan dan Fungsi Hukum “Pendapat Ahli dalam Putusan dan Risalah Sidang pada Perkara Nomor 008/PUU-IV/2006 Perihal Pengujian Undang-Undang Republik Indonesia 22 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah serta Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 2002 Tentang Partai Politik Terhadap UUD NRI Tahun 1945”Sistem Pemerintahan Amerika Serikat.....	109
Tabel 5.	Kasus <i>Recall</i> Anggota DPR di Indonesia	132

RINGKASAN

Iswatul Hasanah, Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang, 2014, *RECALL PARTISIPATIF* (Paradigma Asas Musyawarah Mufakat dalam Mekanisme Pemberhentian Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia), Dr. Jazim Hamidi, SH. MH., Tunggul Anshari, SH. MH.

Indonesia merupakan negara hukum (Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945). Salah satu konsekuensi atas pilihan sebagai negara hukum adalah setiap tindakan baik penguasa maupun rakyat dibenarkan secara hukum selama tindakan tersebut diatur dalam sebuah peraturan. Prinsip negara hukum erat kaitannya dengan prinsip demokrasi karena kedua prinsip tersebut seperti dua sisi dari satu mata uang yang berjalan secara beriringan, sehingga disebut sebagai negara hukum demokratis. Hukum dibangun dan ditegakan dengan prinsip demokrasi, serta dilarang untuk dibuat, ditetapkan, ditafsirkan dan ditegaskan dengan kekuasaan semata (*machsstaat*). Begitu halnya dengan demokrasi yang memerlukan instrumen hukum untuk mencegah terjadinya mobrokrasi.

Demokrasi dimaknai sebagai pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Di Indonesia, semangat melibatkan rakyat dalam proses pemerintahan tercermin dalam ideologi bangsa yakni Pancasila. Para pendiri negara menjelaskan bahwasannya sila ke-5 Pancasila (keadilan sosial) merupakan filsafat politik Indonesia dalam semangat pembangunan dan penguatan demokratisasi. Penguatan demokrasi tersebut lebih berarah pada memposisikan masyarakat sebagai teman pembangunan, bukan hanya sebagai obyek atas strategi dan kebijakan. Masyarakat berdaulat/ berkuasa dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan bertujuan untuk menjamin nilai keadilan yang hidup ditengah masyarakat (Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945).

Sudut perwakilan muncul di Indonesia, sebagai negara demokrasi yang menggunakan sistem pemerintahan berkedaulatan rakyat. Pembukaan UUD NRI 1945 dan sila ke-4 Pancasila menjelaskan bahwasannya Indonesia merupakan negara berkedaulatan rakyat yang menganut prinsip permusyawaratan/perwakilan. Artinya, pelaksanaan kedaulatan rakyat tersebut perlu diwujudkan melalui lembaga perwakilan rakyat yang mampu mengejawentahkan nilai demokrasi, menyerap, serta memperjuangkan aspirasi rakyat, sesuai dengan tuntutan perkembangan kehidupan berbangsa dan bernegara.

Salah satu lembaga perwakilan rakyat di Indonesia adalah Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI). DPR RI memiliki fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan (Pasal 20 A UUD NRI Tahun 1945 dan Pasal 69 ayat (1) UU RI Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD). Fungsi tersebut harus dijalankan dalam kerangka representasi rakyat (Pasal 69 ayat (2) UU RI Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD). Selain itu fungsi DPR RI diperkuat dengan adanya praktik sistem pembagian kekuasaan lembaga negara dengan prinsip *check and balances*, dalam pelaksanaan tugas ketatanegaraan. Prinsip *check and balances* merupakan prinsip tidak adanya lembaga pemerintahan/ lembaga negara yang *supreme*. Sesuai dengan prinsip tersebut, DPR RI dalam hal ini bertindak dalam wilayah kekuasaan legislatif serta menjadi penyeimbang dalam kekuasaan eksekutif maupun kekuasaan yudikatif.

Kehadiran DPR RI sebagai lembaga perwakilan rakyat, pada praktiknya memiliki permasalahan. *Pertama*, krisis kepercayaan masyarakat terhadap anggota yang telah dipilihnya. *Kedua*, kinerja anggota yang dinilai mayoritas buruk. Oleh karenanya, perlu adanya mekanisme kontrol. Pemerintah dalam hal ini telah mempersiapkan mekanisme kontrol yakni melalui upaya pemberhentian antar waktu (Pasal 213-216 UU RI Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD) dan pergantian antar waktu (Pasal 217-218 UU RI Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD).

Terdapat dua jenis alasan pemberhentian anggota Dewan Perwakilan Rakyat yakni pemberhentian dengan alasan obyektif dan pemberhentian dengan alasan subyektif. Pemberhentian oleh partai politik pada kategori alasan obyektif adalah pemberhentian dengan keputusan yang berdasarkan atas adanya putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap (*inkracht*) atau hasil rapat bersama. Sedangkan pemberhentian dengan alasan subyektif yakni pemberhentian dengan usulan pimpinan partai politik. Pada konteks pemberhentian anggota Dewan Perwakilan Rakyat dengan alasan subyektif inilah penulis menyebut dengan istilah *recall*.

Hak *recall* di Indonesia sepenuhnya diberikan kepada partai politik (Pasal 213 UU RI Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD dan Pasal 12 huruf h UU RI Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik). Terdapat beberapa hal yang perlu ditinjau dalam pemberian hak *recall* kepada partai politik: 1) tidak ada parameter yang jelas (alasan dan kepentingan) dilaksanakannya *recall*; 2) mekanisme *recall* oleh partai politik menandakan inkonsistensi dengan paradigma sistem kedaulatan rakyat yang dibangun melalui pemilu; 3) pemberian hak *recall* kepada partai politik tidak mengedepankan prinsip *rule of law*; 4) terdapat *judicial review* tentang *recall* sebagai bukti ketidaksepakatan dengan ketentuan *recall* di Indonesia; 5) *recall* oleh partai politik berpotensi pada kesewenang-wenangan dan membatasi fungsi DPR RI.

Indonesia merupakan negara yang berkedaulatan rakyat, akan tetapi juga menganut demokrasi kepartaian dalam praktik ketatanegaraan. Terkait dengan *recall* yang sepenuhnya diberikan kepada partai politik, berdasarkan teori, kenyataan hukum, dan keadaan masyarakat di Indonesia, tidaklah bijak apabila menghapus hak *recall* pada partai politik, akan tetapi juga akan sangat diskriminatif apabila tidak melibatkan rakyat dalam mekanisme kontrol tersebut. Sehingga, dilematika penetapan pemegangan hak tersebut dapat teratasi apabila terdapat harmonisasi diantara kesuanya melalui *recall* partisipatif. *Recall* partisipatif merupakan gagasan atas isu hukum dengan menggunakan strategi pra-pemilihan umum, strategi pengawasan kinerja, dan strategi tindakan represif, untuk mengawasi anggota DPR RI mulai dari pencalonan sampai pada masa kinerja. Proses ini akan mengedepankan penggunaan asas musyawarah mufakat.

Pada penelitian ini penulis menggunakan penelitian dengan pendekatan yuridis normatif, dengan metode pendekatan: 1) pendekatan perundang-undangan; 2) pendekatan konsep; 3) pendekatan perbandingan. Pada teknik analisis bahan hukum, menggunakan analisis melalui pendekatan hermeneutik dengan penafsiran gramatikal, historis, dan teleologis.

SUMMARY

Iswatul Hasanah, Constitutional Law, Faculty of Law, University of Brawijaya, RECALL PARTISIPATIF (Paradigm Principles of Deliberation Consensus for Mechanism Dismissal of the Representatives Republic Indonesia), Dr. Jazim Hamidi, SH. MH., Tunggul Anshari, SH. MH.

Indonesia is a country of law (Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945). One of the consequences of the choice as a legal state is any act both rulers and the people are legally justified as long as such action is set in a regulation. The rule of law is closely related to the principles of democracy as both these principles are like two sides of a coin that run in parallel, so-called democratic legal state. Law established and enforced by the principles of democracy, as well as prohibited to be created, defined, interpreted and confirmed by the sheer power (machsstaat). So it is with democracy requires a legal instrument to prevent mobrokration.

Democracy is defined as government of the people, by the people and for the people. In Indonesia, the spirit of the people involved in the governance process is reflected in the national ideology of Pancasila. The founders of the state to explain the precepts if sila 5th Pancasila (social justice) is a political philosophy Indonesia in the spirit of building and strengthening democratization. Strengthening democracy is more directed at addressing the people as a friend of development, not only as an object on strategy and policy. Community sovereign / power in the decision making process of state aims to guarantee the value of fairness that live in the community (Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945).

The representatives appeared in Indonesia, as a democratic country that uses a system of government sovereignty of the people. The opening of UUD NRI 1945 and sila 4 Pancasila explain if Indonesia is the independent country of people who adhere to the principle consultative / representative. That is, the implementation of the sovereignty of the people must be expressed through legislative branches that were able into democratic values, absorb, and fight for the aspirations of the people, in accordance with the demands of the life of the nation.

One of the people's representative institutions in Indonesia is the Indonesian House of Representatives (DPR). Parliament has a legislative function, budgeting and oversight (Pasal 20 A UUD NRI Tahun 1945 dan Pasal 69 ayat (1) UU RI Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD). That function should be carried out within the framework of representation of the people (Pasal 69 ayat (2) UU RI Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD). Besides the function of Parliament is strengthened by the practice of power-sharing system of state institutions with the principle of checks and balances, in the implementation of constitutional duties. The principle of checks and balances is the principle of the absence of government institutions / agencies that supreme state. In accordance with these principles, the House of Representatives in this matter within the jurisdiction of the legislative act and become a counterweight to the executive power and judicial power.

The presence of the Parliament as the representative body of the people, on praktinya has a problem. First, the crisis of public confidence in the member has chosen. Second, the performance of the majority of members considered poor. Therefore, the need for control mechanisms. The government in this case has been preparing for the control mechanism through into effort to recall (Pasal 213-216 UU RI Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD) and the change over time (Pasal 217-218 UU RI Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD).

There are two types of reason for dismissing members of the House of Representatives that dismissal by reason of dismissal on the grounds of objective and subjective. A political party on the category of objective reason is dismissal with a decision based on court decision that is legally binding (inkracht) or the results of the meeting together. While the dismissal of the subjective reasons for the dismissal with the proposal of the political party leaders. In the context of the dismissal of members of the House of Representatives with the subjective reasons for this is the authors refer to as recall.

Recall rights in Indonesia is fully given to political parties (Pasal 213 UU RI Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD dan Pasal 12 huruf h UU RI Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik). There are several things that need to be reviewed in granting the right of recall to political parties: 1) there are no clear parameters (reasons and interests) implementation of the recall; 2) the mechanism of recall by the political party system indicates inconsistency with the paradigm of popular sovereignty that was built through the election; 3) granting the right to recall the political parties do not promote the rule of law; 4) there is a judicial review of the recall as evidence of disagreement with the right of recall in Indonesia; 5) recall by the political parties on the potential arbitrariness and limits the function of the House of Representatives.

Indonesia is a country whose sovereignty of the people, but also embraces the practice of constitutional democracy in the party. Related to recall wholly given to political parties, based on the theory, the reality of the law, and the state of society in Indonesia, it is not wise when deleting recall right political parties, but also be highly discriminatory if it does not involve the people in the control mechanism. Thus, the confusion of determination holding these rights can be resolved if there is harmonization between kesuannya through participatory recall. Recall participatory an idea on legal issues by using a pre-election strategy, performance monitoring strategy, and the strategy of repressive measures, to oversee the member of Parliament from the nomination until the time of the performance. This process will promote the use of the principle of consensus.

In this study the authors use research with normative juridical approach, the method of approach: 1) approach to legislation; 2) The approach of the concept; 3) the comparative approach. In legal materials analysis techniques, using analysis through a hermeneutic approach to the interpretation of grammatical, historical and teleological.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Konsep negara hukum lahir pada paham kedaulatan hukum, yang berprinsip bahwasannya hukum merupakan kekuasaan tertinggi dalam suatu negara.¹ Produk sejarah yang berupa pendapat ahli tentang perkembangan konsep negara hukum melahirkan pembaharuan gagasan tentang negara hukum, salah satunya terkait dengan unsur dan asas dalam fondasi penguatan negara hukum itu sendiri. *International Commission of Jurist* menetapkan standar minimal unsur-unsur negara hukum, diantaranya adalah jaminan keamanan pribadi, tidak ada penafsiran hak fundamental, kebebasan mengeluarkan pendapat, tidak melanggar kehidupan pribadi orang, kebebasan beragama, hak mendapatkan pengajaran, hak berkumpul dan berserikat, peradilan bebas dan tidak memihak, dan kebebasan memilih dan dipilih dalam politik.² Jimly Asshiddiqie merumuskan tiga belas prinsip pokok/ pilar utama tegaknya negara modern yang disebut sebagai negara hukum, yakni sebagai berikut: *supremacy of law* (supremasi hukum), *equality before the law* (kedudukan yang sama di depan hukum), *due process of law* (asas legalitas), pembatasan kekuasaan, organ-organ eksekutif independen, peradilan bebas dan tidak memihak, peradilan tata usaha negara, peradilan tata negara

¹ Jazim Hamidi (Eds), **Teori dan Politik Hukum Tata Negara**, Total Media, Yogyakarta, 2009, hlm. 34. Negara hukum merupakan substansi dasar dari kontrak sosial bangsa Indonesia yang mencantumkan kewajiban pembangunan hukum untuk memelihara, mematuhi, dan mengembangkan hukum.

² Abdul Aziz Hakim, **Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia**, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2011, hlm.18-19

(*constitutional court*), perlindungan hak asasi manusia, bersifat demokratis (*demokratische rechtsstaat*), berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara (*welfare rechtsstaat*), transparansi dan kontrol sosial, Berketuhanan Yang Maha Esa.³ Sedangkan Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih mengemukakan tiga ciri khas suatu negara hukum, diantaranya: pengakuan dan perlindungan atas hak asasi manusia, peradilan bebas tanpa pengaruh kekuasaan lain dan tidak memihak, serta adanya asas legalitas dalam arti hukum dalam segala bentuknya.⁴

Di Indonesia istilah negara hukum secara resmi digunakan dalam konstitusi RIS 1949 dan UUDS 1950 pada Pasal 1 ayat (1).⁵ Istilah negara hukum juga muncul dalam penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) sebelum perubahan, yakni pada bagian sistem pemerintahan Indonesia yang berbunyi: “Indonesia ialah negara yang berdasar atas hukum (*rechtsstaat*) dan negara Indonesia berdasar atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*)”.⁶ Setelah perubahan ke-3 Undang-Undang Dasar 1945 pada tanggal 9 November 2001, dalam konstitusi menjelaskan kembali terkait dengan penegasan bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum” yang tercantum dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Salah satu konsekuensi atas pilihan sebagai negara hukum adalah setiap tindakan baik penguasa maupun rakyat harus dibenarkan oleh hukum. Artinya

³ Jimly Asshiddiqie, **Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia**, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm. 127-134

⁴ Moh. Kusnardi, dkk. **Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945**, PT. Gramedia, Jakarta, 1983, hlm. 27

⁵ Abdul Aziz Hakim, *op.cit.*, hlm. 9

⁶ Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI, **Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945**, Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI, Jakarta, 2010, hlm. 49

bahwa suatu tindakan akan memenuhi peraturan hukum apabila terdapat peraturan yang mengharuskan seseorang melakukan suatu perbuatan, atau tidak akan melakukannya karena peraturan hukum melarangnya.⁷

Prinsip negara hukum erat kaitannya dengan prinsip demokrasi karena kedua prinsip tersebut seperti dua sisi dari satu mata uang yang berjalan secara beriringan, dan selanjutnya disebut sebagai negara hukum demokratis.⁸ Hukum dibangun dan ditegakkan dengan prinsip demokrasi. Hukum dilarang untuk dibuat, ditetapkan, ditafsirkan, dan ditegakkan dengan kekuasaan semata (*machsstaat*), begitu juga dengan demokrasi yang memerlukan instrument hukum untuk mencegah munculnya mobokrasi.⁹

Demokrasi, secara historis dimengerti melalui model partisipasi politik langsung yang melibatkan warga yang telah dewasa dalam proses politik.¹⁰ Demokrasi secara istilah berasal dari kata Yunani¹¹, *demos* yang berarti rakyat dan *kratos* yang berarti wewenang atau memerintah. Secara sederhana demokrasi dapat dimaknai sebagai kewenangan rakyat untuk memerintah atau rakyat memiliki wewenang/ kedaulatan untuk memerintah.¹² Abraham Lincoln

⁷ Moh. Kusnardi, dkk., *op.cit.*, hlm. 30

⁸ Jimly Asshiddiqie, **Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi**, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm. 132

⁹ Mobokrasi merupakan bentuk pemerosotan demokrasi dalam terminologi Aristoteles. George H. Sabine: "A. *History of Political Theory, Third Edition*" dalam *ibid.* hlm 132-133

¹⁰ Hendra Nurtjahjo, **Filsafat Demokrasi**, Bumi Aksara, Jakarta, 2006, hlm. 44. Aristoteles menjelaskan bahwasannya proses politik penataan kehidupan bersama oleh warga polis/warga *city state* merupakan bentuk negara ideal 'Politeia', yang secara modern oleh Robert A. Dahl disebut 'Polyarchy', yang populer dengan istilah demokrasi.

¹¹ Gregorius Sahdan, **Jalan Transisi Demokrasi Pasca Soeharto**, Pondok Edukasi, Yogyakarta, 2004, hlm. 11. Demokrasi merupakan konsep kuno, telah ada dalam bangsa Yunani beberapa ratusan tahun sebelum masehi. Lihat juga dalam Jazim Hamidi (Eds), *op.cit.*, hlm.140. Istilah "demokrasi" berasal dari Yunani kuno sejak abad ke-5 SM.

¹² Mc Clenaghan: "Macruder's American Government" dalam Gregorius Sahdan, *ibid*, hlm. 12

mendefinisikan demokrasi sebagai *government of the people, by the people, for the people*¹³.

Para pendiri negara (*the Founding Fathers*) menjelaskan bahwa nilai keadilan sosial yang terkandung dalam sila ke-5 Pancasila merupakan filsafat politik Indonesia sebagai landasan atas semangat pembangunan, serta penguatan demokratisasi. Penguatan demokratisasi tersebut lebih berarah pada memposisikan masyarakat sebagai teman pembangunan, bukan hanya sebagai obyek atas strategi dan kebijakan. Masyarakat berdaulat/ berkuasa dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan bertujuan untuk menjamin nilai keadilan yang hidup di tengah masyarakat.¹⁴ Hal ini sesuai dengan Pasal 1 ayat 2 Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 disebutkan “Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang”. Demokrasi merupakan instrumen, melalui demokrasi diharapkan rakyat berdaulat dalam semua sektor pembangunan negara, baik ekonomi, sosial dan budaya, serta yang terpenting adalah berdaulat dibidang politik.¹⁵

Lihat juga dalam Jazim Hamidi (Eds), *ibid.*, hlm.130. Istilah demokrasi berawal dari istilah yang berkonotasi buruk. Demokrasi (*demos-kratos* atau *demo-kratien*) dimaknai sebagai pemerintahan oleh semua orang, yang merupakan kebalikan dari (*autocracy*) pemerintahan oleh satu orang.

¹³ Gregorius Sahdan, *ibid.*, Abraham Lincoln menyatakan bahwa demokrasi merupakan kekuasaan politik tertinggi (*supreme political authority*) yang pegang oleh rakyat (kedaulatan/*sovereignty* ada di tangan). Rakyat berhak memerintah, sehingga pemerintahan yang demokratis adalah pemerintah yang memiliki mandat untuk memerintah rakyat (*democratic government by and with the consent of the people*)

¹⁴ Jimly Asshiddiqie, 2007, **Gagasan Negara Hukum Indonesia**, http://www.jimly.com/makalah/namafile/57/Konsep_Negara_Hukum_Indonesia.pdf, hlm. 14, (10 Januari 2014)

¹⁵ Haryono, **Arsitektur Demokrasi Indonesia**, Setara Pers, Malang, 2013, hlm. 180

Sudut perwakilan muncul pada penggunaan sistem pemerintahan kedaulatan rakyat dalam negara demokrasi.¹⁶ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah negara berkedaulatan rakyat dengan menganut prinsip kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan.¹⁷ Hal ini secara jelas tertuang dalam sila ke-4 Pancasila yang termaktub dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Pelaksanaan kedaulatan rakyat tersebut perlu diwujudkan melalui lembaga permusyawaratan rakyat, lembaga perwakilan rakyat, dan lembaga perwakilan daerah yang mampu menjejewantahkan nilai demokrasi, menyerap dan memperjuangkan aspirasi rakyat dan kepentingan daerah, yang sesuai dengan tuntutan perkembangan kehidupan berbangsa dan bernegara.¹⁸

Salah satu lembaga perwakilan rakyat yang menjadi cermin publik terhadap perjuangan aspirasi rakyat adalah Dewan Perwakilan Rakyat. Dewan Perwakilan Rakyat yang selanjutnya disingkat menjadi DPR dalam Pasal 20A ayat 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Pasal 69 ayat 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Dan dijelaskan kembali dalam Pasal 69 ayat 2

¹⁶ Mr. Koentjoro Poerbopranoto, **Sistem Pemerintahan Demokrasi**, PT Eresco Bandung, Bandung, 1987, hlm. 33

¹⁷ Penjelasan Umum dalam **Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009** tentang MPR, DPR, DPD, DPRD, Lembaran Negara Tahun 2009 Nomor 123, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5043

¹⁸ *ibid.*

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dijalankan dalam kerangka representasi rakyat.

Fungsi krusial DPR ini juga diperkuat dengan adanya praktik sistem pembagian kekuasaan lembaga negara dengan prinsip *check and balances* dalam pelaksanaan tugas ketatanegaraan. Prinsip *check and balances* merupakan prinsip tidak adanya lembaga pemerintahan/ lembaga negara yang *supreme* dengan tiap-tiap cabang kekuasaan mempunyai kekuasaan dari cabang yang lainnya.¹⁹ Penerapan sistem pembagian kekuasaan pada lembaga negara dengan prinsip *check and balances* dalam hal ini DPR, sebagai lembaga perwakilan rakyat DPR berada dalam wilayah kekuasaan legislatif juga menjadi penyeimbang dalam kekuasaan eksekutif maupun kekuasaan yudikatif.²⁰

Kehadiran DPR dalam sistem pemerintahan memiliki peran penting sebagai pejuang aspirasi rakyat dan penyeimbang kekuasaan, akan tetapi pada praktiknya terdapat permasalahan yang menimpa lembaga perwakilan masyarakat ini. Terdapat dua permasalahan krusial. *Permasalahan pertama*, terkait dengan kepercayaan publik terhadap anggota DPR yang telah dipilihnya. Hasil survei Institut Riset Indonesia (INSIS) menunjukkan bahwa mayoritas publik tidak puas

¹⁹ R. M. Ananda B. Kusuma, **Sistem Pemerintahan dengan Prinsip “Check and Balances”**, Jurnal Konstitusi Volume 1 Nomor 2 Desember 2004, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, hlm. 143

²⁰ Ismail Suny, **Pergeseran Kekuasaan Eksekutif**, Aksara Baru, Jakarta, 1977, hlm. 14-15

dengan kinerja anggota Dewan Perwakilan Rakyat periode 2009-2014 .²¹ Adapun data survei menunjukkan: 60,9% responden menilai kinerja anggota Dewan tidak baik dan 16,1% semakin tidak baik, yang menilai baik hanya 20,5% dan 0,6% menilai semakin baik, dan sebanyak 1,9% tidak menjawab. Jadi sebanyak 87% publik menilai kinerja DPR tidak baik. Survei dilakukan pada 17 Agustus-20 September 2013. Insis mengambil 1.070 orang responden di 34 provinsi dengan wawancara tatap muka. *Margin of error* kurang lebih 3% dengan tingkat kepercayaan 95%. Sedangkan dari sisi tugas dan fungsi DPR, survei Insis menunjukkan tugas DPR dalam pembentukan undang-undang, sebanyak 42,9% responden mengaku tidak puas, 5,6 sangat tidak puas, 37,3% puas, 0,6% sangat puas, dan 13,7% tidak menjawab. APBN, sebanyak 39,8% responden mengaku tidak puas, 6,8% sangat tidak puas, 34,8% puas, 1,9% sangat puas, dan 16,8% tidak menjawab. Pengawasan, sebanyak 50,9% responden mengaku tidak puas, 8,7% sangat tidak puas, 23,6% puas, 1,9% sangat puas, dan 14,9% tidak menjawab. *Permasalahan kedua*, terkait dengan kinerja DPR dalam menjalankan tugas dan wewenangnya. Kinerja DPR dinilai sering menjadi permasalahan, dimana hasil evaluasi terakhir terkait kinerja wakil rakyat ini semakin memburuk dalam pandangan masyarakat.²² Forum Perduli Parlemen Indonesia (Formappi) merilis hasil penelitiannya yang dilansir di beberapa media. Hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa lembaga negara dalam hal ini DPR periode 2009-2014 mendapat predikat “Rapor Merah” karena mayoritas anggotanya dinilai

²¹ Caroline Damanik, 2013, **Survei Insis: Publik Makin Tak Puas pada Kinerja DPR**, <http://nasional.kompas.com/read/2013/09/29/1224051/Survei.Insis.Publik.Makin.Tak.Puas.pada.Kinerja.DPR> (10 Januari 2014)

²² M. Djadjiono Efriza, **Wakil Rakyat tidak Merakyat “Evaluasi Kinerja Satu Tahun Wakil Rakyat”**, Alfabeta, Bandung, 2011, hlm. 309

bekerja sangat buruk. Riset yang dilakukan oleh Formappi hanya meneliti 519 anggota dari total 560, jumlah tersebut berkurang karena ada anggota yang meninggal dan mengalami Pergantian Antar Waktu.²³ Ada enam indikator untuk menilai kinerja anggota DPR, yaitu *pertama*: kunjungan ke daerah pemilihan (dapil), *kedua*: memiliki rumah aspirasi di dapil, *ketiga*: menghadiri rapat-rapat komisi, *keempat*: melaporkan harta kekayaan, *kelima*: menyampaikan gagasan dan aspirasi dalam rapat komisi, *keenam*: melaporkan kegiatan selama masa sidang dan reses.²⁴ Hasil penelitian Formappi adalah mayoritas anggota DPR 61,3 % mendapat nilai sangat buruk dan 22,5 % mendapat nilai buruk, jika yang sangat buruk dan buruk digabung menjadi 83,8 persen%.²⁵ Disisi lain terdapat 0,8% yang kinerjanya dinilai sangat baik, 5,6% yang kinerjanya dinilai baik, serta 9,8% yang kinerjanya dinilai cukup.²⁶

Terdapat mekanisme kontrol terhadap anggota DPR, untuk mengatasi permasalahan tersebut. Mekanisme kontrol tersebut melalui upaya pemberhentian dan pergantian anggota DPR yang diatur dalam Pasal 21 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan secara teknis yakni pemberhentian antar waktu yang diatur dalam Pasal 213 sampai dengan Pasal 216 Undang-

²³ Silvanus Alvin, **Rapor Merah Anggota DPR Versi Formappi: 83,8% Kinerjanya Buruk**, <http://news.liputan6.com/read/2031738/rapor-merah-anggota-dpr-versi-formappi-838-kinerjanya-buruk#sthash.Zb4HDdH2.dpuf>, (22 Mei 2014)

Lihat juga dalam Inggried Dwi Wedhaswary, **Rapor Merah DPR 2009-2014**, <http://nasional.kompas.com/read/2014/04/04/0837400/Rapor.Merah.DPR.2009-2014>, (22 Mei 2014)

Lihat juga dalam Gita Farahdina, **Lebih 250 Anggota DPR Dapat Rapor Merah FORMAPPI**, <http://news.metrotvnews.com/read/2014/04/03/226188/lebih-250-anggota-dpr-dapat-rapor-merah-formappi>, (22 Mei 2014)

²⁴ Inggried Dwi Wedhaswary, *ibid.*

²⁵ *ibid.*, Lihat juga dalam Silvanus Alvin, *op.cit.*

Lihat juga dalam Gita Farahdina, *op.cit.*

²⁶ *ibid.* (data diringkas dan diolah)

Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk pemberhentian antar waktu. Sedangkan pergantian antar waktu diatur dalam Pasal 217 dan Pasal 218 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah . Selain dalam Undang-Undang 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, *recall* juga diatur dalam Pasal 12 huruf h Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik. *Recall* sebelumnya diatur dalam Pasal 85 ayat 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah,

Pemberhentian dan pergantian antar waktu dalam istilah lain disebut sebagai *recall*. Menurut R. M. Ananda B. Kusuma:²⁷ *Recall* merupakan istilah yang belum ada padanannya di Indonesia. Pengertian *recall* di Indonesia, berbeda dengan pengertian *recall* di Amerika Serikat. *Recall* di Amerika Serikat disebut dengan *recall election* yang digunakan untuk menyatakan hak rakyat pemilih (konstituen) untuk melengserkan wakil rakyat sebelum masa jabatannya berakhir. Prosesnya mulai dari inisiatif rakyat pemilih yang mengajukan petisi kepada para anggota badan perwakilan dan apabila disetujui, maka diadakan pemungutan

²⁷ R. M. Ananda B. Kusuma, **Tentang “Recall”**, Jurnal Konstitusi Volume 3 Nomor 4 Desember 2006, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, hlm. 156

suara yang akan menentukan apakah wakil rakyat terkait akan lengser atau tetap dijabatannya. *Recall* merupakan hak konstituen, bukanlah hak dari wakil rakyat atau reprensensi dari rakyat.

Recall diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah lebih menitikberatkan pada pemberian hak *recall* pada partai politik. Hak *recall* partai politik adalah suatu penarikan kembali atau pemberhentian dalam masa jabatan terhadap anggota parlemen (DPR) oleh partai politiknya. Terdapat beberapa hal yang perlu ditinjau dalam *recall* oleh partai politik, terhadap ketidaksesuaian penerapannya dalam sistem pemerintahan di Indonesia. *Pertama*, tidak ada parameter yang jelas terkait dengan *recall* oleh partai politik. Parameter yang dimaksud adalah alasan dan kepentingan terkait kenapa dilakukannya *recall*. Hal ini tercantum pada Pasal 213 ayat 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Anggota DPR diberhentikan antarwaktu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c, apabila: e. diusulkan oleh partai politiknya sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Disisi lain pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, yakni pada Pasal 12 huruf h menjelaskan bahwa mengusulkan pergantian antarwaktu anggotanya di Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Berikut merupakan kasus *recall* kontroversial:

Tabel 1. Kasus *Recall* Kontroversial Anggota DPR di Indonesia

No	Nama	Partai	Alasan <i>Recall</i>
1	Azzidin	Partai Demokrat	<i>Direcall</i> lewat pemecatan Badan Kehormatan. Kasus katering haji
2	Marissa Haque	PDIP	Maju sebagai calon Wakil Gubernur dalam Pilkada Propinsi Banten
3	Djoko Edhi Sutjipto Abdurrahman	PAN	Ikut studi banding RUU Perjudian ke Mesir
4	Zaenal Ma'arif	PBR	Poligami
5	Lily Chadidjah Wahid	PKB	Menggunakan hak konstitusionalnya sebagai anggota DPR mendukung pengajuan hak angket perpajakan

Sumber: www.hukumonline.com “Mempertanyakan Hegemoni *Recall* Anggota DPR di Tangan Partai Politik”

Kedua, mekanisme *recall* oleh partai politik menandakan inkonsistensi paradigma sistem kedaulatan rakyat yang dibangun melalui pemilu. Hal ini dapat dilihat dalam praktik ketatanegaraan di Indonesia, ketika melihat proses pemilihan umum yakni calon anggota DPR diusung partai politik (Pasal 22E ayat (3) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945), yang kemudian dipilih oleh rakyat di daerah pemilihannya (Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum). Rakyat terlibat dalam pemilihan umum akan tetapi rakyat tidak terlibat dalam mekanisme *recall* anggota DPR. Hal ini menandakan bahwa mekanisme *recall* anggota DPR oleh partai politik inkonsistensi dengan paradigma sistem kedaulatan rakyat yang dibangun melalui pemilu. Mekanisme ini menjadi hal yang irrasional karena melibatkan rakyat dalam proses pemilihan, akan tetapi tidak melibatkan rakyat dalam mekanisme kontrol kinerja anggota DPR. Sehingga, adanya mekanisme ini

menunjukkan tidak ada kejelasan terkait dengan konsep yang mewakili dan yang diwakili dalam kelembagaan DPR.

Ketiga, pemberian hak *recall* kepada partai politik tidak mengedepankan proses penegakan hukum. Hanya dengan usul dari ketua partai politik, seorang anggota DPR dari partai politik dapat diberhentikan tanpa harus diproses secara hukum terlebih dahulu. Pendekatan yang tidak mengedepankan proses penegakan hukum dalam negara hukum dinilai kurang tepat, karena akan menimbulkan kesewenang-wenangan yang akan merugikan. Pasal 214 Undang-Undang 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menyebutkan bahwa pemberhentian anggota DPR sebagaimana yang diatur dalam Pasal 213 diusulkan oleh pimpinan partai politik kepada pimpinan DPR dengan tembusan kepada Presiden. Paling lama 7 hari sejak diterimanya usulan pemberhentian, pimpinan DPR menyampaikan kepada presiden untuk diresmikan pemberhentian anggota DPR tersebut. Dalam hal ini Presiden meresmikan pemberhentian terhitung setelah 14 hari sejak diterimanya usul dari pimpinan DPR tersebut. Dapat dimaknai klausa usul (diusulkan oleh pimpinan parpol kepada pimpinan DPR dengan tembusan Presiden) ini adalah sebagai hal yang telah diputuskan akan tetapi belum ditetapkan, dan Presiden disini hanya berfungsi sebagai legalitas putusan tersebut. Padahal bahasa legislasi tersebut menyebutkan kata “usul” yang berarti hanya usulan atau sekedar pendapat, bukanlah sebuah putusan.

Keempat, terdapat *judicial review* tentang *recall* sebagai bukti ketidaksepakatan dengan ketentuan *recall* di Indonesia. Pengajuan *judicial review* tentang pemberhentian antar waktu diajukan dua kali yang pertama diajukan oleh Djoko Edhi S. Sutjipto Abdurrahman yang diputus dalam Putusan MK NO. 008/PUU-IV/2006 dan yang ke-dua diajukan oleh Lily Chadidjah Wahid yang diputus dalam Putusan MK 38/PUU-VIII/2010. Hal ini menunjukkan bahwasannya terdapat oknum yang pernah bertugas di kelembagaan DPR, yang tidak menyepakati adanya mekanisme politik tersebut. *Kelima*, *Recall* oleh Partai Politik berpotensi pada kesewenangan dan membatasi fungsi DPR RI.

Hak *recall* dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia sepenuhnya ditujukan kepada partai politik. Pengaturan tersebut menunjukkan bahwa pertimbangan politis lebih besar dari pada pertimbangan hukum dan keadilan. Denny Indrayana²⁸ berpendapat bahwasannya mekanisme *recall* di luar rakyat sewajibnya dihindari, karena akan menumbuhkan sistem keterwakilan yang tidak jelas, apabila partai yang melakukan *recall*, maka anggota DPR akan membangun loyalitas kepada partai dan bukan kepada rakyat. Berdasarkan konsep *constitutional importance* dan *constitutional morality* dominasi partai dalam sistem *recall* wajib dihindari karena akan menghadirkan konfigurasi politik yang cenderung korup.

Pemberian peranan yang besar kepada partai politik dalam sistem pemerintahan demokrasi di Indonesia dalam peraturan perundang-undangan, dapat ditafsirkan bahwa demokrasi di Indonesia bukan untuk rakyat melainkan

²⁸ Risalah Sidang Mahkamah Konstitusi Perkara No. 008/PUU-IV/2006

partai politik (sekelompok orang tertentu). Disisi lain, rakyat juga memiliki daulat penuh sebagai subyek pelaksana demokrasi di Indonesia, akan tetapi tidak dapat dihindari bahwa partai politik juga diakui sebagai suatu keharusan dalam kehidupan politik modern yang demokratis.²⁹

Pemberian hak *recall* kepada partai politik tidaklah salah, karena memang secara yuridis anggota DPR RI diusung oleh partai politik (Pasal 22 E ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945) dan secara politis haruslah bertanggung jawab juga kepada partai politik. Akan tetapi kesalahan dalam susunan ketatanegaraan Indonesia adalah tidak memberikan hak *recall* kepada masyarakat yang pada dasarnya adalah pemilih (“Anggota DPR dipilih melalui Pemilihan Umum” Pasal 19 ayat 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945) dan mempercayakan aspirasinya kepada anggota DPR RI. Berdasarkan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sistem partisipasi politik warga negara tidak terbatas pada hak memilih para penyelenggara negara tetapi juga dalam bentuk penggunaan hak dan kebebasan ataupun hak asasi untuk mempengaruhi penyelenggara negara dalam membuat dan melaksanakan kebijakan publik.

Sistem partisipasi politik warga negara yang perlu dibangun adalah yang memungkinkan warga negara yang sudah dewasa (berhak memilih) berpartisipasi secara efektif dalam proses pengambilan dan pelaksanaan keputusan politik.³⁰ Hal ini sesuai dengan asas musyawarah mufakat yang terkandung dalam sila ke-4 pada

²⁹ Abdul Mukthie Fadjar, **Partai Politik dalam Perkembangan Ketatanegaraan Indonesia**, Setara Press, Malang, 2012, hlm. 13

³⁰ Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, **Merancang Sistem Politik Demokratis Menuju Pemerintahan Presidensial yang Efektif**, Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, Jakarta, 2011, hlm. 9

ideologi bangsa yakni Pancasila. Pada asas musyawarah mufakat, secara mekanisme atau aturan baku dalam implementasinya belum ada. Akan tetapi pada asas musyawarah mufakat terdapat penekanan tentang urgensi prosedur komunikasi untuk meraih legitimitas hukum di dalam sebuah proses pertukaran yang dinamis antara sistem politik dan ruang publik yang dimobilisasi secara kultural. Pada proses musyawarah tersebut rakyat berkedaulatan penuh dalam pengambilan keputusan suatu keputusan.

Berdasarkan teori, kenyataan hukum, dan keadaan masyarakat sekarang, tidaklah bijak jika mengambil jalan untuk menghapus hak *recall* pada partai politik, dan akan menyalahi prosedur demokrasi serta melanggar hak asasi rakyat untuk terlibat dalam kekuasaan pemerintah seandainya pada konteks ini rakyat tidak diberi hak untuk *merecall*. Dilematika dua jalan penetapan pemegang hak ini dapat teratasi apabila terdapat harmonisasi diantara keduanya melalui *Recall Partisipatif*.

Recall partisipatif merupakan gagasan atas isu hukum tentang penetapan pemegang hak *recall* di Indonesia yang menganut sistem demokrasi kepartaian dan kedaulatan rakyat. Peneliti akan mengkaji dan menganalisis mekanisme *recall* yang sesuai dengan ideologi bangsa yakni Pancasila.

B. Rumusan Masalah

Adapun rumusan masalah dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apa landasan pemberian hak *recall* pada warga negara?
2. Bagaimana gagasan mekanisme *Recall* Partisipatif (Paradigma Asas Musyawarah Mufakat dalam Mekanisme Pemberhentian Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia)?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Menganalisis dan menjelaskan landasan pemberian hak *recall* pada warga negara dari sisi filosofis, teoritis, yuridis, dan sosiologis.
2. Menganalisis dan menjelaskan terkait dengan gagasan mekanisme *Recall* Partisipatif (Paradigma Asas Musyawarah Mufakat dalam Mekanisme Pemberhentian Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia).

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis
Penelitian ini diharapkan dapat menjadi salah satu titik tolak dalam pengembangan studi ketatanegaraan. Penelitian ini sekaligus menjadi kajian terhadap upaya penegakan Kedaulatan Rakyat di Indonesia melalui *Recall* Partisipatif (Paradigma Asas Musyawarah

Mufakat dalam Mekanisme Pemberhentian Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia).

2. Manfaat Praktis

a. Bagi Pemerintah :

- Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan dalam regulasi hukum *recall* Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.
- Penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi pertimbangan dalam penggunaan model demokrasi deliberatif pada mekanisme *recall* Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia oleh warga negara.

b. Bagi Instansi Pemerintah maupun Non Pemerintah :

- Dapat memaksimalkan prinsip akuntabilitas dan transparansi instansi pemerintah maupun non pemerintah.
- Memotivasi dalam upaya meningkatkan kualitas sumber daya manusia.

c. Bagi Masyarakat

- Memberi jaminan perlindungan hukum bagi masyarakat yang ingin mengklarifikasi terkait akuntabilitas anggota DPR.
- Menumbuhkan semangat partisipatif serta jiwa pengontrol bagi kegiatan-kegiatan pemerintah maupun non-pemerintah.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Negara Hukum dan Demokrasi

Prespektif historis menerangkan, zaman Yunani kuno menjadi massa perkembangan kajian negara hukum oleh para filsuf, diantaranya Plato³¹ dan Aristoteles³². Lebih lanjut pada abad ke-17, Paul Scholten³³ menerangkan bahwa *Glorius Revolution* 1688 M di Inggris melatarbelakangi adanya gagasan tentang negara hukum.³⁴ Ide negara hukum selanjutnya muncul pada konsep *rechtsstaat*

³¹ Jimly Asshiddiqie, **Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi**, *op.cit.*, hlm. 129. Plato berpendapat bentuk negara ideal bertujuan mencapai kebaikan yang berintikan kebaikan, dan harus dipegang oleh orang yang mengetahui kebaikan yakni seorang filosof (*the philosopher king*). *The second best* (bentuk negara ideal kedua) yakni yang menempatkan supremasi hukum;

Jazim Hamidi (Eds), *op.cit.*, hlm. 35-36. Plato menguraikan 2 macam bentuk pemerintahan, diantaranya: pemerintahan yang dibentuk melalui jalan hukum dan pemerintahan yang dibentuk tidak melalui jalan hukum;

Jimly Asshiddiqie, **Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia**, *op.cit.*, hlm. 125. Plato menerangkan tentang norma atau hukum merupakan faktor penentu dalam penyelenggaraan kekuasaan. *Nomocracy* secara kata berasal dari *nomos* yang berarti norma, dan *cratos* yang berarti kekuasaan.

³² Jimly Asshiddiqie, **Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi**, *ibid*, hlm. 130. Aristoteles berpandangan sama dengan Plato bahwasannya untuk mencapai kehidupan paling baik (*The Best Life Possible*) dapat dicapai dengan supremasi hukum, yang merupakan wujud kebijaksanaan kolektif warga negara (*collective wisdom*);

Jazim Hamidi (Eds), *ibid*. Aristoteles, menerangkan bahwa konsep negara hukum merupakan negara yang berdiri diatas hukum dengan menjamin keadilan bagi warganya;

Dahlan Thaib, **Kedaulatan Rakyat Negara Hukum dan Konstitusi**, Penerbit Liberty, Yogyakarta, hlm. 21-23 menjelaskan bahwa Aristoteles mengartikan negara hukum timbul dari polis daerah/ wilayah kecil. Dalam polis tersebut, segala urusan negara dilakukan dengan musyawarah dan seluruh warga negara ikut serta dalam urusan penyelenggaraan negara.

³³ Jazim Hamidi (Eds), *ibid.*, hlm. 38. Paul Scholten merupakan seorang jurist (Ahli Hukum) Nederland terbesar pada abad ke-20. Paul dalam tulisannya tentang *Over den Rechtsstaats* menyebutkan dua ciri negara hukum. Pertama, *er is rech tegenover den staat* (kawula negara mempunyai hak terhadap negara, individu mempunyai hak terhadap masyarakat. Kedua, *er is scheidung van machten* (dalam negara hukum ada pemisahan kekuasaan)

³⁴ Jazim Hamidi (Eds), *ibid*, hlm. 36. Paul Scholten menerangkan bahwa istilah negara hukum berasal dari abad ke-19, akan tetapi gagasan negara hukum tumbuh pada abad ke-17 (*Glorius Revolution*). Gagasan negara hukum timbul dari reaksi terhadap kerajaan absolut, yang dirumuskan dalam *Bill of Right* 1689 yang berisi tentang hak dan kebebasan para kawula negara serta peraturan pengganti raja di Inggris.

(yang dipelopori oleh Immanuel Kant, Paul Laband, Julius Stahl, Fichtie) dan konsep *Rule of Law* (yang dipelopori oleh A.V. Dicey).³⁵

Friedrich Julius Stahl mengemukakan empat unsur *rechtsstaat*, yakni: perlindungan hak asasi manusia, pembagian kekuasaan, pemerintahan berdasar pada undang-undang, dan peradilan tata usaha negara.³⁶ Sedangkan A.V.Dicey menerangkan tentang tiga ciri negara hukum (*The Rule of Law*): *supremacy of law* (supremasi hukum), *equality before the law* (kedudukan yang sama di depan hukum), *due process of law* (terjaminnya hak asasi manusia oleh undang-undang dan keputusan pengadilan).³⁷ *International Commission of Jurist* menetapkan standar minimal unsur-unsur negara hukum, diantaranya adalah: jaminan keamanan pribadi, tidak ada penafsiran hak fundamental, kebebasan mengeluarkan pendapat, tidak melanggar kehidupan pribadi orang, kebebasan beragama, hak mendapatkan pengajaran, hak berkumpul dan berserikat, peradilan bebas dan tidak memihak, dan kebebasan memilih dan dipilih dalam politik.³⁸ Jimly Asshiddiqie merumuskan tiga belas prinsip pokok/ pilar utama tegaknya negara modern yang disebut sebagai negara hukum, yakni sebagai berikut: *supremacy of law* (supremasi hukum), *equality before the law* (kedudukan yang

³⁵ Jimly Asshiddiqie, **Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi**, *lo.cit.*, hlm. 130.

³⁶ Jimly Asshiddiqie, **Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia**, *lo.cit.*, hlm. 125.

³⁷ E.C.S. Wade & G. Gogfrey: "*Constitutional Law: An Outline of The Law and Practice of The Citizen and the Including Central and Local Government, the Citizen and the State and the Administrative Law, 7th Edition*" dalam Anwar C., **Teori dan Hukum Institusi**, In Trans Publishing, Malang, 2011, hlm. 47-48.

³⁸ Abdul Aziz Hakim, *op.cit.*, hlm.18-19

Sri Soemantri: "Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945, Cetakan IV" dalam Jimly Asshiddiqie, **Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi**, *lo. cit.*, hlm. 131;

Miriam Budiardjo: "dasar-dasar ilmu politik" dalam Anwar C., *ibid.*, hlm. 49. *International Commision of Jurist* merumuskan syarat/ciri pemerintahan demokratis di bawah *Rule of Law* yang menekankan bahwa disamping hak politik, hak sosial hak ekonomi harus diakui. Pernyataan ini dirumuskan dan disampaikan pada konferensi di Bangkok pada tahun 1965.

sama di depan hukum), *due process of law* (asas legalitas), pembatasan kekuasaan, organ-organ eksekutif independen, peradilan bebas dan tidak memihak, peradilan tata usaha negara, peradilan tata negara (*constitutional court*), perlindungan hak asasi manusia, bersifat demokratis (*demokratische rechtsstaat*), berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara (*welfare rechtsstaat*), transparansi dan kontrol sosial, Berketuhanan Yang Maha Esa.³⁹

Istilah negara hukum di Indonesia sering diterjemahkan *rechtsstaat* atau *the rule of law*, yang bertumpu pada sistem Eropa Kontinental.⁴⁰ Mohammad Yamin menyatakan bahwa di Indonesia istilah negara berasal dari bahasa sansekerta “Taruma Negara” atau “Negara Tarum”, sedangkan istilah hukum berasal dari bahasa Arab dan masuk dalam bahasa Indonesia.⁴¹ Wirjono Projadikoro menjelaskan penggabungan kata “Negara dan Hukum” menjadi istilah “Negara Hukum” yang berarti bahwa suatu negara yang semua alat perlengkapan negara dan semua orang dalam hubungan kemasyarakatan harus tunduk pada hukum.⁴²

Di Indonesia istilah negara hukum secara resmi digunakan dalam konstitusi RIS 1949 dan UUDS 1950 pada Pasal 1 ayat (1).⁴³ Istilah negara hukum juga muncul dalam penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) sebelum perubahan, yakni pada bagian sistem pemerintahan Indonesia yang berbunyi: “Indonesia ialah negara yang berdasar atas hukum (*rechtsstaat*) dan negara Indonesia berdasar atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan atas kekuasaan

³⁹ Jimly Asshiddiqie, **Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia**, *op. cit.*, hlm. 127-134

⁴⁰ Jazim Hamidi (Eds), *op.cit.*, hlm. 38-39. *Ibid* Paham *rechtsstaat* dikembangkan oleh ahli hukum Eropa Barat Kontinental, Immanuel Kant (1724-1804) dan Friedrich Julius Stahl. *The Rule of Law* mulai terkenal dan dikembangkan oleh Albert Venn Dicey (1885), yang mana paham ini bertumpu pada sistem *Anglo Saxon* atau *Common Law System*.

⁴¹ Abdul Aziz Hakim, *op.cit.*, hlm. 8-9

⁴² *ibid.*, hlm. 170

⁴³ *ibid.*, hlm. 9

belaka (*machtsstaat*)”.⁴⁴ Setelah perubahan ke-3 Undang-Undang Dasar 1945 pada tanggal 9 November 2001, dalam konstitusi menjelaskan kembali terkait dengan penegasan bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum” yang tercantum dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Negara hukum merupakan negara yang berlandaskan atas hukum dan keadilan bagi warganya. yang berlaku. Muhammad Tahir Azhary, berpandangan pada pendapat Oemar Senoadji dan Padmo Wahyono mengemukakan bahasan negara hukum Indonesia dengan istilah lain, yakni negara hukum Pancasila. Negara hukum Pancasila memiliki ciri diantaranya: 1) ada hubungan erat antara agama dan negara; 2) bertumpu pada Ketuhanan Yang Maha Esa; 3) kebebasan beragama dalam arti positif; 4) larangan bagi ateisme dan komunisme; dan 5) asas kekeluargaan dan kerukunan.⁴⁵

Prinsip negara hukum erat kaitannya dengan prinsip demokrasi karena kedua prinsip tersebut seperti dua sisi dari satu mata uang yang berjalan secara beriringan, dan selanjutnya disebut sebagai negara hukum demokratis.⁴⁶ Hukum dibangun dan ditegakkan dengan prinsip demokrasi. Hukum dilarang untuk dibuat, ditetapkan, ditafsirkan, dan ditegakkan dengan kekuasaan semata (*machtsstaat*), begitu juga dengan demokrasi yang memerlukan instrument hukum untuk

⁴⁴ Harun Al-Rasyid: “Himpunan Peraturan Hukum Tata Negara”, Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 tentang “Sistem Pemerintahan Negara”, butir 1 dalam Muhammad Tahir Azhari, *lo.cit.*, hlm. 92;

Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI, **Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945**, Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI, Jakarta, 2010, hlm. 49

⁴⁵ Muhammad Tahir Azhari, *ibid.*, hlm. 92-99

⁴⁶ Jimly Asshiddiqie, **Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi**, *op. cit.*, hlm. 132

mencegah munculnya mobokrasi.⁴⁷ Demokrasi, secara historis dimengerti melalui model partisipasi politik langsung yang melibatkan warga yang telah dewasa dalam proses politik.⁴⁸ Sejarah demokrasi tidak terlepas dari pembahasan mengenai bentuk pemerintahan suatu negara (*form of goevenment*). Berdasarkan teori dalam ilmu negara, terdapat sekurangnya enam teori dalam pemerintahan suatu negara: Teori Klasik⁴⁹, Teori Modern⁵⁰, Teori Monarki,⁵¹ Teori Oligarki⁵², Teori Autokrasi⁵³, dan Teori Demokrasi⁵⁴.

Secara istilah demokrasi berasal dari kata Yunani⁵⁵, *demos* yang berarti rakyat dan *kratos* yang berarti wewenang atau memerintah. Secara sederhana demokrasi dapat dimaknai sebagai kewenangan rakyat untuk memerintah atau rakyat memiliki wewenang/ kedaulatan untuk memerintah.⁵⁶ Abraham Lincoln

⁴⁷ Mobokrasi merupakan bentuk pemerosotan demokrasi dalam terminologi Aristoteles. George H. Sabine: "A. *History of Political Theory, Third Edition*" dalam *ibid.* hlm. 132-133

⁴⁸ Hendra Nurtjahjo, *lo.cit.*, hlm. 44.

⁴⁹ Isrok, dkk., **Ilmu Negara (Berjalan dalam Dunia Abstrak)**, UB Press, Malang, 2012, hlm. 51-54. Terdapat 4 tokoh dalam Teori Klasik yakni Plato, Aristoteles, Polybios, dan Ibnu Khaldun. **Plato** mengemukakan bahwasannya terdapat 5 bentuk pemerintahan: Aristokrasi, Timokrasi, Oligarki, Demokrasi, Tirani. **Aristoteles** mengemukakan 6 bentuk pemerintahan: Monarki, Tirani, Aristokrasi, Oligarki, *Politeia*, Demokrasi. **Polybios** menggambarkan alur bentuk pemerintahan secara melingkar (Siklus Polybios) yakni dari Monarki, ke Tirani, ke Aristokrasi, ke Oligarki, ke Demokrasi, ke Okhlorasi, kembali ke Monarkin dst. Sedangkan **Ibnu Khaldun** menjelaskan tentang fase pemerintahan yakni: Fase *Asabiyah*, Fase *Populaire*, Fase *Aristocratique*, Fase *Autocratique*, dan Fase *Decadence*.

⁵⁰ *ibid.*, hlm. 54-55. Terdapat 4 tokoh dalam Teori Modern. **Machiavelli** menyebutkan 2 bentuk pemerintahan: Kerajaan dan Republik. **Jellinek** yang membedakan antara Monarki dan Republik berdasarkan Psikologis dan Yuridis. **Leon Duguit** menyebutkan 2 bentuk pemerintahan: Monarki dan Republik dengan pembedaan tertentu. **Karenburg** membedakan antara Monarki, Republik, dan Negara Pemimpin Otoriter.

⁵¹ *ibid.*, hlm. 55. Berdasarkan teori terdapat 3 jenis bentuk pemerintahan yakni Monarki Absolut (monokrasi), Monarki Konstitusional (oligarki), dan Monarki Parlementer.

⁵² *ibid.* Terdapat 2 bentuk pemerintahan yakni Aristokrasi dan Plutokrasi.

⁵³ *ibid.*, hlm. 56. Autokrasi merupakan pemerintahan yang dipimpin oleh satu orang.

⁵⁴ *ibid.*, hlm. 56-57. Terdapat 4 sudut pandang dalam Teori Demokrasi yakni sudut pandang: penyalur kehendak rakyat, ideologi, titik perhatiannya, dan demokrasi modern.

⁵⁵ Gregorius Sahdan, *op.cit.*, hlm. 11. Demokrasi merupakan konsep kuno, telah ada dalam bangsa Yunani beberapa ratusan tahun sebelum masehi. Lihat juga dalam Jazim Hamidi (Eds), *op.cit.*, hlm.140. Istilah "demokrasi" berasal dari Yunani kuno sejak abad ke-5 SM.

⁵⁶ Mc Clenaghan: "Macruder's American Government" dalam Gregorius Sahdan, *ibid*, hlm. 12

mendefinisikan demokrasi sebagai *government of the people, by the people, for the people*⁵⁷. Pada abad ke-19, demokrasi mengalami perluasan. *Schumpeterian* berpendapat bahwa demokrasi dimaknai sebagai proses pengambilan keputusan kolektif dalam memilih kandidat yang memangku jabatan politis melalui pemilihan umum yang bebas, jujur, dan adil.⁵⁸ *United States Information Agency* berpendapat bahwasannya demokrasi merupakan pemerintahan oleh rakyat dengan kekuasaan tertinggi berada ditangan rakyat dan dijalankan langsung oleh mereka atau melalui wakil yang dipilih dalam proses pemilihan bebas.⁵⁹ Menurut *International Commission of Jurist* demokrasi merupakan bentuk pemerintahan yang memberikan hak membuat keputusan politik kepada warga negara melalui wakil yang dipilih melalui proses pemilihan yang bebas.⁶⁰ Hans Kelsen menyatakan “*that all power should be exercised by one collegiate organ the members of wich are electes by the people and wich should be legally responsible to the people*”.⁶¹

Lihat juga dalam Jazim Hamidi (Eds), *ibid.*, hlm.130. Istilah demokrasi berawal dari istilah yang berkonotasi buruk. Demokrasi (*demos-kratos* atau *demo-kratien*) dimaknai sebagai pemerintahan oleh semua orang, yang merupakan kebalikan dari (*autocracy*) pemerintahan oleh satu orang.

⁵⁷ Gregorius Sahdan, *ibid.*, Abraham Lincoln menyatakan bahwa demokrasi merupakan kekuasaan politik tertinggi (*supreme political authority*) yang pegang oleh rakyat (kedaulatan/*sovereignty* ada di tangan). Rakyat berhak memerintah, sehingga pemerintahan yang demokratis adalah pemerintah yang memiliki mandat untuk memerintah rakyat (*democratic government by and with the consent of the people*)

⁵⁸ Gregorius Sahdan, *ibid.* hlm. 13. Demokrasi berdasarkan definisi *Schumpeterian* meliputi dua dimensi. *Pertama*, menyangkut kontestan. Kontestan yang terlibat dalam pemilihan umum berkesempatan untuk menarik dukungan dari orang lain dan menaati aturan bersama (*rule of the game*). *Kedua*, sebagai lahan untuk mengukur keterlibatan warga negara dalam proses politik.

⁵⁹ Yudi Widagdo Harimurti: “Partai Politik dan Pemerintahan Demokratis” Jazim Hamidi (Eds), *op.cit.*, hlm. 141

⁶⁰ Meriam Budiharjo: “Dasar-dasar Ilmu Politik” dalam *ibid.*

⁶¹ Hans Kelsen: “*General Theory of Law and State*” dalam *ibid.* hlm. 143

Henry B. Mayo menjelaskan tentang 6 (enam) nilai yang melandasi demokrasi, diantaranya: 1) menyelesaikan perselisihan secara damai dan melembaga (*institutionalized peaceful settlement of conflict*); 2) menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat (*peaceful change in a changing societies*); 3) menyelenggarakan pergantian pemimpin (*orderly succession of rulers*); 4) membatasi pemakaian kekerasan (*minimum of coercion*); 5) mengakui adanya keanekaragaman (*diversity*); dan 6) menjamin tegaknya keadilan.⁶² Robert A. Dahl mensyaratkan delapan hal sebagai cermin demokrasi, antara lain: 1) kebebasan bergabung dan membentuk organisasi (berserikat dan berkumpul); 2) kebebasan berekspresi (mengeluarkan pendapat); 3) hak memilih dan dipilih; 4) kesempatan yang terbuka untuk menduduki jabatan publik; 5) hak bagi pemimpin politik untuk berkompetisi mendapat dan memberi dukungan; 6) keterbukaan informasi; 7) pemilu yang bebas dan adil; 8) pelembagaan pembuatan kebijakan pemerintah yang merujuk pada suara rakyat melalui pemungutan suara atau cara lain yang sejenis.⁶³ Sedangkan menurut Masykuri Abdillah terdapat 3 nilai-nilai demokrasi, diantaranya: 1) prinsip persamaan (kesamaan yang mengarah pada pemenuhan hak masyarakat secara sama, adil, dan proporsional),⁶⁴ 2) prinsip kebebasan (kebebasan politik dalam

⁶² Henry B. Mayo: "An Introduction to Democratic Theory" dalam "Jazim Hamidi (Eds), *op.cit.*, hlm. 143

⁶³ Abdul Aziz Hakim, *op.cit.*, hlm. 176-177

⁶⁴ Masykuri Abdillah, **Demokrasi di Persimpangan Makna Respons Intelektual Muslim Indonesia Terhadap Konsep Demokrasi (1968-1993)**, PT. Tiara Wacana Yogya, Yogyakarta, 1999, hlm. 111-134

sistem pemerintahan dengan bingkai asas musyawarah),⁶⁵ 3) prinsip pluralism (menghargai dan menghormati keberagaman yang bernilai).⁶⁶

Selain itu perkembangan demokrasi menghasilkan berbagai variasi demokrasi. David Held memaparkan 10 (sepuluh macam variasi atau model demokrasi, diantaranya sebagai berikut:⁶⁷ *Pertama, Classical Democracy* (Sistem ini untuk negara dengan jumlah penduduk kecil dan wilayah terbatas, karena masyarakat dapat terlibat secara langsung dalam sistem pemerintahan); *Kedua, Protective Democracy* (Sistem ini berlangsung pada negara dengan kepemimpinan patriarkhal yang telah terorganisasi, sehingga warga membutuhkan perlindungan dari penguasa dan warga yang lain); *Ketiga, Radical Model of Developmental Democracy* (Sistem ini terjadi pada masyarakat non-industri, yang menikmati persamaan politik dan ekonomi); *Keempat, Developmental Democracy* (Sistem ini terjadi pada negara yang memiliki sistem ekonomi pasar kompetitif dan kepemilikan privat sebagai alat produksi); *Kelima, Direct Democracy and the End of Politics* (Sistem ini terjadi pada negara dengan kondisi masyarakat berkelas pekerja yang mengalahkan kelas borjuis, semua pegawai pemerintahan dapat dipilih dan diberhentikan oleh warga negara); *Keenam, Competitive Elitist Democracy* (Sistem ini terjadi pada masyarakat dengan kelompok yang saling berkompetisi untuk memperoleh kekuasaan dan keuntungan, para pemilih cenderung apatis dan kurang terdidik dalam hal politik); *Ketujuh, Pluralist Democracy* (Sistem ini terjadi pada masyarakat beragam yang memiliki tujuan,

⁶⁵ *ibid.*, hlm. 134-146

⁶⁶ *ibid.*, hlm. 146-166

⁶⁷ N. D. Arora and S. S. Awasthy: "Political Theory", Janedjri M. Gaffar, **Demokrasi dan Pemilu di Indonesia**, KoNpress, Jakarta, 2013, hlm. 17-20

budaya dan kekuatan, yang berupaya untuk mendapatkan keuntungan dari kelompoknya); *Kedelapan, Legal Democracy* (Sistem ini menggambarkan kepemimpinan politik yang efektif, berprinsip liberal, serta meminimalakan peran kelompok yang berkepentingan); *Kesembilan, Participatory Democracy* (Sistem ini berarah pada terciptanya suatu keadilan dengan adanya keterbukaan dan informasi); *Kesepuluh, Democracy Autonomy* (Sistem ini berjalan apabila terdapat keterbukaan informasi untuk memberitahukan keputusan publik, menyusun prioritas pemerintahan, dan mengatur pasar).

Perkembangan demokrasi dalam konteks ketatanegaraan Indonesia mengalami pasang surut (fluktuasi). Pasca Indonesia merdeka ditahun 1945 sampai sekarang telah menempatkan sekurangnya 4 (empat) model demokrasi yang berbeda, baik istilahnya maupun unsur pokoknya, yakni: Demokrasi Parlementer (1945-1959), Demokrasi Terpimpin (1959-1965), Demokrasi Pancasila (1965-1998), dan Demokrasi Transisi/ Reformasi (1998-sekarang).⁶⁸

Pertama, Demokrasi Parlementer (1945-1959). Sistem demokrasi ini selama 14 tahun telah memberlakukan tiga konstitusi, yakni: UUD 1945 (18 Agustus 1945-27 Desember 1949), Konstitusi RIS (27 Desember 1949-17 Agustus 1950), UUDS 1950 (17 Agustus 1950-5 Juli 1959).⁶⁹ UUD 1945 formal menganut sistem presidensial, tetapi dalam praktik cenderung ke arah sistem parlementer, ditambah dengan adanya perubahan Konstitusi RIS dan UUDS 1950 yang memperkuat sistem demokrasi parlementer. Kehidupan demokrasi ini juga

⁶⁸ *ibid.*, hlm. 154-166

⁶⁹ Abdul Mukthie Fadjar, *op.cit.*, hlm. 22

dinilai sebagai demokrasi liberal karena regulasi politik yang longgar.⁷⁰ Lemahnya nilai demokrasi dalam sistem parlementer, mengakibatkan tidak terlaksananya pembinaan rasa persatuan menjadi kekuatan konstruktif pasca kemerdekaan.⁷¹ Undang-Undang Dasar 1950 menetapkan berlakunya sistem parlementer terdiri dari Presiden sebagai kepala negara konstitusional, menteri yang memiliki tanggungjawab politik, dan perdana menteri sebagai kepala pemerintahan.⁷² Pada kurun waktu 1956-1958 terjadi distabilisasi politik, adanya kekuatan sosial dan politik yang tidak terlibat dalam proses konstelasi politik nasional, *rubber stamp president* (presiden yang tidak mau bertindak), serta tidak tercapainya konsensus pada anggota partai yang tergabung dalam konstituante, sehingga mendorong Ir. Soekarno (Presiden) mengeluarkan Dekrit 5 Juli 1959 yang menentukan berlakunya kembali Undang-Undang Dasar 1945 dan pada saat inilah yang menandakan berakhirnya demokrasi parlementer.⁷³

Kedua, Demokrasi Terpimpin (1959-1965). Dekrit 5 Juli 1959 menandakan mulainya demokrasi terpimpin. Pada periode ini dikenal dengan istilah demokrasi terpimpin (*Guide Democracy*) karena presiden mendominasi dalam menjalankan pemerintahan.⁷⁴ Menurut Ir. Soekarno demokrasi terpimpin tidak hanya menitikberatkan pada “satu orang sama dengan satu suara”, akan tetapi mempertimbangkan aspek berikut: 1) setiap orang diwajibkan untuk berbakti pada kepentingan umum, masyarakat, bangsa dan negara; dan 2) setiap orang berhak mendapat penghidupan yang layak dalam masyarakat, bangsa, dan

⁷⁰ *ibid.*

⁷¹ Jazim Hamidi (Eds), *op.cit*, hlm. 156

⁷² *ibid.*, hlm. 157

⁷³ *ibid.*

⁷⁴ *ibid.*, hlm. 158

negara.⁷⁵ Demokrasi terpimpin berakhir saat keluarnya Surat Perintah Sebelas Maret (11 Maret 1966) yang berupa misteri penyerahan pemerintahan dari Presiden Soekarno kepada Jenderal Soeharto.⁷⁶

Ketiga, Demokrasi Pancasila (1965-1998). Undang-Undang Dasar 1945 serta Ketetapan MPRS menjadi landasan formil sistem demokrasi Pancasila.⁷⁷ Istilah demokrasi Pancasila yang dijalankan oleh pemerintah orde baru muncul secara resmi pada tahun 1968, tiga tahun pasca peristiwa G 30 S PKI.⁷⁸ Baik ketetapan, pemikiran Soepomo yang disampaikan dalam sidang BPUPKI, GBHN 1993, maupun UUD 1945 tidak menjelaskan esensi dan mekanisme pelaksanaan demokrasi Pancasila. Pada tahapan pemerintahan orde baru, Pancasila dijadikan dan dirumuskan sebagai ideologi yang bersumber pada pandang integralistik (Indonesia) yang mengutamakan gagasan tentang negara kesatuan (suatu kesatuan gagasan dasar yang dilandaskan pada pandangan hidup bangsa dan falsafah dasar NKRI).⁷⁹ Akan tetapi selama rezim orde baru berkuasa, demokrasi dalam pengertian normatif maupun empirik tidak pernah sejalan. Demokrasi Pancasila dinilai hanya sebagai slogan kosong / hanya sebagai retorika dan gagasan yang belum sampai pada tataran praktis atau penerapan.⁸⁰ Praktik demokrasi Pancasila yang berlangsung di era orde baru dikendalikan secara sentralistik oleh kontrol kekuasaan Soeharto.⁸¹

⁷⁵ *ibid.*, hlm. 157-159

⁷⁶ Abdul Mukthie Fadjar, *op.cit.*, hlm. 25-26

⁷⁷ Jazim Hamidi (Eds), *op.cit.*, hlm. 160

⁷⁸ *ibid.*

⁷⁹ *ibid.*, hlm. 162

⁸⁰ *ibid.*, hlm. 163

⁸¹ *ibid.*, hlm. 164

Keempat, Demokrasi Transisi/ Reformasi (1998-sekarang). Kata *transisi* berasal dari bahasa latin yang terdiri dari *trans* yang berarti diseberang, *cendo* yang berarti melangkah ke sesuatu yang lain/ berpindah, dan *transcend* berarti: melangkah, berpindah, menyebrangi.⁸² Sehingga *transition to democracy* (transisi demokrasi) berarti perubahan ke demokrasi atau peralihan ke demokrasi, yang mana transisi disini dimaknai sebagai peralihan kekuasaan dari kekuasaan otoriter ke kekuasaan demokratik.⁸³ Mundurnya Presiden Soeharto dari masa jabatannya (21 Mei 1998) menandakan bergulirnya reformasi sebagai tahap awal bagi transisi demokrasi.⁸⁴ Salah satu ciri penting dalam sistem pemerintahan transisi adalah pertarungan politik dalam penentuan legitimasi kebijakan publik.⁸⁵ Kesuksesan transisi demokrasi ditentukan dari empat faktor, diantaranya: 1) komposisi elit politik; 2) desain institusi politik; 3) kultur politik; 4) *civil society*.⁸⁶ Azzyumardi Azra mengemukakan beberapa langkah yang dilakukan dalam transisi demokrasi di Indonesia yakni, *pertama*: reformasi sistem konstitusi terkait dengan perumusan kembali falsafah, kerangka dasar, dan perangkat legal sistem politik (*constitutional reform*), *kedua*: reformasi kelembagaan terkait dengan pengembangan dan pemberdayaan lembaga politik (*institutional reform and empowerment*), dan *ketiga*: pengembangan kultur atau budaya politik demokratis

⁸² Gregorius Sahdan, *op.cit.*, hlm. 30-32

⁸³ *ibid*, hlm. 32-33

⁸⁴ Jazim Hamidi (Eds), *lo.cit.*, hlm. 164. Transisi Demokrasi merupakan pergeseran kekuasaan politik dalam suatu negara atau perubahan kepemimpinan dari kepemimpinan yang lama ke kepemimpinan yang baru. Pemerintahan yang demokratis merupakan tujuan dari transisi demokrasi secara substantive dengan pencarian hakikat, makna dan bentuk sistem pemerintahan yang ideal, proporsional, dan bersih.

⁸⁵ *ibid*, hlm. 165

⁸⁶ *ibid*.

(*political cultur*).⁸⁷ Kondisi transisi demokrasi di Indonesia saat ini masih dalam pencarian arah. Perubahan konstitusi empat kali, pembuatan paket undang-undang politik dianggap belum mampu mengawal transisi demokrasi di Indonesia.⁸⁸

1. Demokrasi Kepartaian

Pasal 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik menyebutkan bahwasannya partai politik merupakan sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan negara. Sigmund Neumann menyatakan bahwa partai politik merupakan organisasi artikulatif yang terdiri dari pelaku politik yang aktif dalam masyarakat, mengamati kekuasaan pemerintah, bersaing memperoleh dukungan rakyat.⁸⁹ Sedangkan menurut Abdul Mukthie Fadjar, partai politik adalah organisasi yang dibentuk untuk mempengaruhi bentuk dan karakter kebijaksanaan publik dalam kerangka prinsip dan kepentingan ideologis tertentu melalui praktik kekuasaan secara langsung.⁹⁰

Austin Ranney menyatakan bahwa *political parties are a special kind of political group*, yang memiliki lima karakteristik fundamental.⁹¹

⁸⁷ *ibid.*, hlm. 165-166

⁸⁸ *ibid.*, hlm. 166

⁸⁹ Sigmund Neumann: "*Modern Political Parties, Comparative Politics: A Reader*" dalam Meriam Budiardjo, **Partisipasi dan Partai Politik**, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1988, hlm. 16-17.

⁹⁰ Abdul Mukthie Fadjar, *op.cit.*, hlm. 13-14.

⁹¹ Austin Ranney: "*Governing: An Introduction to Political Science*" dalam *ibid.*, hlm. 14

1. *They are groups of people to whom labels “Republican”, “Communist”, “Liberal”, and so on are generally applied by both themselves and other.*
2. *Some of the people are organized that is, they deliberately act together to achieve party goals.*
3. *The large society recognizes as legitimate the right of parties are organized and promoted their causes.*
4. *In some of their goal promoting activities parties work through the mechanism of representative government.*
5. *A key activity of parties is thus selecting candidates for elective public office*

Kehadiran partai politik dalam suatu negara memiliki peranan dan fungsi dalam kehidupan bernegara. Gaffar dan Amal menjelaskan partai politik memiliki peranan: dalam proses pendidikan politik, sebagai sumber rekrutmen para pemimpin bangsa untuk mengisi berbagai macam posisi dalam kehidupan bernegara, sebagai lembaga yang berusaha mewakili kepentingan masyarakat, sebagai penghubung antara penguasa dan rakyat.⁹² James Rosnau menekankan bahwa fungsi parpol sebagai sarana penghubung berbagai kepentingan dalam sistem politik (*linkage*), adapun peran parpol dalam *linkage* yakni: sebagai institusi/lembaga yang berfungsi penetratif (yang memiliki peranan dalam proses pembentukan kebijakan negara), dan sebagai *reactive linkage* (institusi/lembaga yang melakukan reaksi atas kebijakan yang dikeluarkan oleh negara).⁹³ Yves Meny dan Andrew Knapp dalam istilah menjelaskan bahwasannya fungsi partai politik mencakup fungsi (i) mobilisasi dan integrasi; (ii) sarana pembentukan pengaruh terhadap perilaku memilih (*voting patterns*); (iii) sarana rekrutmen politik; dan (iv) sarana elaborasi pilihan-pilihan

⁹² Affan Gaffar dan Ichlasul Amal: “Makalah Universitas Gadjah Mada 1988: Fungsi dan Peranan Partai Politik” dalam *ibid.*, hlm. 18

⁹³ *Ibid*

kebijakan.⁹⁴ Sehingga secara umum, dalam negara demokrasi modern partai politik menyelenggarakan beberapa fungsi, diantaranya sebagai berikut: sebagai sarana komunikasi politik⁹⁵, sarana sosialisasi politik⁹⁶, sarana rekrutmen politik⁹⁷, sarana pengatur konflik⁹⁸. Di dalam proses kebijakan, partai menjalankan tugas yang kompleks dan saling berkaitan. Partai juga menjalankan sejumlah fungsi diantaranya terlibat dalam rekrutmen politik, penyatuan dan pengungkapan beragam kepentingan, komunikasi politik, memobilisasi dan memperantai partisipasi politik massa.⁹⁹

Partai politik merupakan wujud dari pelaksanaan hak asasi manusia. Keberadaan partai politik tidak terlepas dari adanya kebebasan berserikat, berkumpul, yang merupakan hak asasi manusia.¹⁰⁰ Di Indonesia pengaturan tentang hak tersebut terdapat dalam Pasal 28¹⁰¹ dan Pasal

⁹⁴ Yves Meny and Andrew Knapp: "Government and Politics in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany, Third Edition" dalam Jimly Asshiddiqie, 2006, **Partai Politik dan Pemilihan Umum Sebagai Instrumen Demokrasi**, Jurnal Konstitusi Volume 3 Nomor 4 Desember 2006, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia

⁹⁵ Meriam Budiardjo, *op.cit.*, hlm. 17 Arus komunikasi dalam suatu negara bersifat dua arah, arus dari bawah ke atas (*Down-Top*) dan arus dari atas ke bawah (*Top-Down*). Bawah (*Down*) sebagai masyarakat, dan atas (*Top*) sebagai pemerintah. Kedudukan partai dalam arus ini sebagai jembatan antara "mereka yang memerintah" (*The Rulers*) dengan "mereka yang diperintah" (*The Ruled*).

⁹⁶ *ibid.* Sosialisasi politik merupakan proses dimana seseorang memperoleh pandangan orientasi dan nilai dari masyarakat di mana dia berada, yang mencakup proses dimana masyarakat mewariskan norma dan nilai dari satu generasi ke generasi berikutnya. Sosialisasi politik bertujuan untuk menanamkan nilai-nilai ideologi dan loyalitas kepada negara dan partai.

⁹⁷ *ibid.* Rekrutmen politik merupakan proses dimana partai mencari anggota baru dan mengajak orang untuk berpartisipasi dalam proses politik.

⁹⁸ *ibid.* Negara demokratis memiliki masyarakat yang terbuka dan plural, perbedaan dan persaingan akan terjadi, dengan demikian untuk menekan

⁹⁹ Hans-Dieter Klingemann. Dkk, **Partai, Kebijakan, dan Demokrasi**, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2000, hlm. 12-13

¹⁰⁰ Abdul Mukthie Fadjar, *op.cit.*, hlm. 1.

¹⁰¹ Pasal 28 **Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945**: Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang.

28E¹⁰² Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 20¹⁰³ Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (*Universal Declaration of Human Rights*) 10 Desember 1948 yang disebut DUHAM, Pasal 22¹⁰⁴ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant On Civil And Political Rights* (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil dan Politik) dan secara eksplisit diatur dalam Pasal 24¹⁰⁵ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Sejarah mencatat, konstitusi dan perubahan/ perubahannya selalu memuat tentang kebebasan berserikat dan berkumpul.¹⁰⁶ Undang-Undang Dasar 1945 Asli (18 Agustus 1945-27 Desember 1949 dan 5 Juli 1959-19 Oktober 1999) mencantumkan hak kebebasan berserikat dan berkumpul pada Pasal 28. Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949 (27 Desember 1949-17

¹⁰² Pasal 28E **Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945** ayat (3): Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat.

¹⁰³ Article 20 *Universal Declaration of Human Rights*: (1) *Everyone has the right to freedom of peaceful assembly and association;* (2) *No one may be compelled to belong to an association.*

¹⁰⁴ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant On Civil And Political Rights* (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil dan Politik), Lembaran Negara Tahun 2005 Nomor 119, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4558

Article 22 *International Covenant On Civil And Political Rights*:

1. *Everyone shall have the right to freedom of association with others, including the right to form and join trade unions for the protection of his interests.*

¹⁰⁵ **Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999** tentang Hak Asasi Manusia (HAM), Lembaran Negara Tahun 2005 Nomor 119, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4558

Pasal 24:

(1) Setiap orang berhak untuk berkumpul, berapat, dan berserikat untuk maksud-maksud damai.

(2) Setiap warga negara atau kelompok masyarakat berhak mendirikan partai politik, lembaga swadaya masyarakat atau organisasi lainnya untuk berperan serta dalam jalannya pemerintahan dan penyelenggaraan negara sejalan dengan tuntutan perlindungan, penegakan, dan pemajuan hakasasi manusia sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

¹⁰⁶ Abdul Mukthie Fadjjar, *op.cit.*, hlm. 2

Agustus 1950) dan Undang-Undang Dasar Sementara 1950 (17 Agustus 1950-5 Juli 1959) mencantumkan hak kebebasan berserikat dan berkumpul pada Pasal 20. Undang-Undang Dasar 1945 Perubahan (19 Oktober 1999-sekarang, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945) mencantumkan hak kebebasan berserikat dan berkumpul pada Pasal 28 dan Pasal 28E.¹⁰⁷

Pada konteks sistem perwakilan yang dianut Indonesia dalam pelaksanaan demokrasi, terdapat konsekuensi dari pelaksanaan demokrasi perwakilan tersebut. Salah satunya yakni adanya jarak antara rakyat yang berdaulat dengan pemerintahan yang dibentuk untuk melaksanakan kedaulatan tersebut (perwakilan dari masyarakat itu sendiri).¹⁰⁸ Kedaulatan rakyat merupakan keterlibatan rakyat secara penuh dalam merencanakan, mengatur, melaksanakan, dan melakukan pengawasan serta menilai pelaksanaan fungsi kekuasaan.¹⁰⁹ Tanpa adanya hal tersebut, akan terlahir konsep kedaulatan rakyat yang totaliter. Sehingga perlu adanya instrumen yang menjembatani rakyat dengan wakilnya di pemerintahan, diantaranya adalah keberadaan partai politik dan pelaksanaan pemilihan umum.¹¹⁰ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengatur dua Pasal yang menunjukkan eksistensi partai politik dalam pelaksanaan demokrasi di Indonesia. Adapun dua Pasal tersebut adalah:

¹⁰⁷ *ibid.*, hlm. 1-2

¹⁰⁸ Jimly Asshiddiqie, **Partai Politik dan Pemilihan Umum Sebagai Instrumen**, Jurnal Konstitusi Volume 1 Nomor 2 Desember 2004, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, hlm. 6

¹⁰⁹ *ibid.*

¹¹⁰ *ibid.*, hlm. 7.

Pasal 6A

(2) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.

Pasal 22 E

(3) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.

Kemudian, pada konsideran Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik dijelaskan bahwa dalam rangka menguatkan pelaksanaan demokrasi dan sistem kepartaian yang efektif sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, diperlukan penguatan kelembagaan serta peningkatan fungsi dan peran Partai Politik. Selain itu pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik menyebutkan fungsi dan kewajiban partai politik:

Pasal 11

(1) Partai Politik berfungsi sebagai sarana :

- a. pendidikan politik bagi anggota dan masyarakat luas agar menjadi warga negara Indonesia yang sadar akan hak dan kewajibannya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
- b. penciptaan iklim yang kondusif bagi persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia untuk kesejahteraan masyarakat;
- c. penyerap, penghimpun, dan penyalur aspirasi politik masyarakat dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan negara;
- d. partisipasi politik warga negara Indonesia; dan
- e. rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender.

(2) Fungsi Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat

(1) diwujudkan secara konstitusional.

Pasal 13

Partai Politik berkewajiban:

- a. mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan peraturan perundang-undangan;
- b. memelihara dan mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- c. berpartisipasi dalam pembangunan nasional;
- d. menjunjung tinggi supremasi hukum, demokrasi, dan hak asasi manusia;
- e. melakukan pendidikan politik dan menyalurkan aspirasi politik anggotanya;
- f. menyukseskan penyelenggaraan pemilihan umum;
- g. melakukan pendaftaran dan memelihara ketertiban data anggota;
- h. membuat pembukuan, memelihara daftar penyumbang dan jumlah sumbangan yang diterima, serta terbuka kepada masyarakat;
- i. menyampaikan laporan pertanggungjawaban penerimaan dan pengeluaran keuangan yang bersumber dari dana bantuan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah secara berkala 1 (satu) tahun sekali kepada Pemerintah setelah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan;
- j. memiliki rekening khusus dana kampanye pemilihan umum; dan
- k. menyosialisasikan program Partai Politik kepada masyarakat.

Sesuai dengan fungsi dan kepentingannya, partai politik masuk dalam sistem pemerintahan sebagai infrastruktur politik.

Kehidupan kepartaian di Indonesia mengalami pasang surut, seiring dengan kondisi sistem ketatanegaraan dan politik yang mengikuti perkembangan demokrasi. Terdapat 3 masa perkembangan demokrasi yakni: Demokrasi Era Orde Lama, Demokrasi Era Orde Baru, dan Demokrasi Era Reformasi.¹¹¹

¹¹¹ *ibid.*, hlm. 3

Demokrasi Era Orde Lama¹¹², pada sistem demokrasi liberal parlementer (1945-1959) dari sudut kepartaian dan pemilihan umum yakni menggunakan sistem multi partai bebas tanpa regulasi tentang partai politik. Parpol berperan dominan dalam kehidupan bernegara, dengan kebebasan pengembangan ideologi politiknya berimplikasi pada sering terjadinya konflik. Pemilu tahun 1955 menganut sistem proporsional dengan stelsel daftar yang berlangsung secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, akan tetapi gagal melahirkan partai mayoritas sehingga stabilisasi pemerintahan dan politik tidak dapat diwujudkan. Pada sistem demokrasi terpimpin (1959-1966) peran parpol mulai surut dan dibawah kendali pemerintah yang diatur dalam Perpres No. 7 Tahun 1959, akan tetapi pemilu tidak terselenggara karena konflik ideologi dibawah ‘payung’ NASAKOM, PKI yang merupakan partai yang paling berpengaruh.

Demokrasi Era Orde Baru¹¹³, pada sistem demokrasi pancasila (1966-1998) kebijakan *floating mass* dilakukan untuk penataan parpol menjadi tiga dengan asas tunggal Pancasila. Konsep pembinaan politik melahirkan sistem kepartaian yang hegemonik. Golkar sebagai perpanjangan tangan politik ABRI dan Birokrasi sehingga dapat meraih *single majority* dalam pemilu yang diadakan 5 tahun sekali.

¹¹² *ibid.*, hlm. 5-7

¹¹³ *ibid.*, hlm. 7-8

Demokrasi Era Reformasi¹¹⁴, kebebasan seluas-luasnya diberikan untuk mendirikan partai politik yang harus berasaskan Pancasila dan UUD 1945. Pengaturan pemilu terdapat dalam Pasal 28 E UUD 1945 yang mengharuskan adanya pelaksanaan pemilu secara periodik selama lima tahun sekali dengan asas *luber jurdil* (langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil) untuk memilih anggota DPR, DPD, DPRD, dan Presiden/Wakil Presiden yang diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Parpol menjadi embarkasi/kendaraan bagi calon anggota DPR dan DPRD (Pasal 22E ayat [3]), calon Presiden/Wakil Presiden (Pasal 6A ayat [1]), dan calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dalam pemilukada (Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah).

2. Asas Musyawarah Mufakat

Terdapat beberapa model demokrasi yang dianut dalam sistem ketatanegaraan suatu negara, salah satunya adalah demokrasi deliberatif. Model demokrasi deliberatif merupakan salah satu model yang sesuai dengan konsep proseduralistis dalam negara hukum.¹¹⁵

Istilah deliberasi berasal dari *deliberation* (Latin), dan *deliberation* (Inggris), yang berarti konsultasi, menimbang-nimbang, atau musyawarah, semuanya ditempatkan dalam konteks publik atau kebersamaan secara

¹¹⁴ *ibid.*, hlm.8-10

¹¹⁵ F. Budi Hardiman, **Demokrasi Deliberatif Menimbang 'Negara Hukum' dan 'Ruang Publik' dalam Teori Diskursus Jurgen Habermas**, Kanisius, Yogyakarta, 2009, hlm. 126

politis.¹¹⁶ Gutmann dan Thompson menjelaskan bahwa akar demokrasi deliberatif ditemukan pada model demokrasi Athena abad ke-V dimana Pericles menjelaskan bahwa para pemimpin politik berdiskusi, dan memposisikan diskusi bukan sebagai “penghalang dalam hal tindakan” namun sebagai sebuah “persiapan yang sangat diperlukan untuk tindakan yang bijak”.¹¹⁷

Pada dasarnya, demokrasi deliberatif menekankan pada pentingnya prosedur komunikasi untuk mendapatkan legitimasi hukum dalam proses pertukaran yang dinamis, antara politik dan ruang publik yang dimobilisasi secara kultural.¹¹⁸ Bessete mengemukakan bahwa metode deliberasi merupakan variasi dari pelaksanaan demokrasi, yang dimaknai dan dipahami sebagai demokrasi langsung, pertemuan kota (*town hall meetings*), organisasi-organisasi kecil, bentuk yang termediasi dari pertimbangan publik di antara warga negara dengan diversitas doktrin moral dan konstitusional deliberatif serta praktik judicial menyangkut persoalan masyarakat secara keseluruhan.¹¹⁹ Rainer Forst, pada analisis perbandingannya dengan teori demokrasi klasik merumuskan model demokrasi deliberatif sebagai berikut:

Demokrasi deliberatif berarti bahwa bukanlah jumlah kehendak-kehendak individual dan juga bukan sebuah kehendak umum yang merupakan sumber legitimasi,

¹¹⁶ *ibid.*,, hlm. 128.

¹¹⁷ Fahrul Muzaqqi, 2010, **Menimbang Gagasan Negara Hukum (Deliberatif) di Indonesia**, Jurnal Konstitusi Volume 7 Nomor 5 Oktober 2010, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, hlm. 178

¹¹⁸ F. Budi Hardiman, *lo.cit.*, hlm. 126.

¹¹⁹ Bohman, James and Rehg, William (eds.): “*Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*”, dalam Fahrul Muzaqqi, *op.cit.*, hlm. 178

melainkan sumber legitimasi itu adalah proses formasi deliberatif, argumentatif-diskursif suatu keputusan politis yang ditimbang bersama-sama yang senantiasa bersifat terbuka atas revisi.¹²⁰

Masyarakat dalam hal ini sebagai pelaksana demokrasi, dewasa ini telah menjadi rumit karena elemen publik yang sangat plural dengan gaya hidup dan orientasi nilai hidup yang tidak dapat direduksi oleh negara, sehingga negara bukan satu-satunya objek bagi loyalitas masyarakat.¹²¹ Oleh karenanya, Jurgen Habermas menawarkan terobosan yakni memahami kehidupan sosial dengan tindakan sosial melalui penggunaan sistem demokrasi deliberatif yakni pembentukan budaya komunikatif pada pembentukan hukum maupun kebijakan politis.¹²² Termasuk di dalamnya dari revisi konstitusi, proses legislasi pemilihan kepala daerah, sampai anggota perwakilan rakyat, semuanya harus terikat pada proses diskursif yang terjadi dalam ruang publik politis.¹²³

Habermas berpendapat bahwasannya institusi politis harus menggunakan model demokrasi deliberatif untuk memperoleh legitimasi dari warga negara secara keseluruhan, dengan syarat adanya ruang publik politis sebagai penyelenggaranya.¹²⁴ Ruang publik memainkan peranan yang penting bagi sistem hukum legal, baik dari segi legislatif, yudisial, maupun administratif.¹²⁵

¹²⁰ Rainer Forst: "*Kontexte der Gerechtigkeit. Politische Philosophie jenseits von Liberalismus und Kommunitarismus*" dalam F. Budi Hardiman, *op.cit.*, hlm. 130.

¹²¹ Reza A. A. Wattimena, **Melampaui Negara Hukum Klasik 'Locke-Rousseau-Habermas'**, Kanisius, Yogyakarta, 2007, hlm. 140.

¹²² *ibid.*, hlm. 141

¹²³ *ibid.*, hlm. 169

¹²⁴ *ibid.*

¹²⁵ *ibid.*, hlm. 170

Indonesia sebagai negara yang memiliki masyarakat plural, hukum sebagai instrumen integratifnya perlu memiliki keberlakuan evaluatif yang menampung nilai yang plural dalam masyarakat.¹²⁶ Pada masyarakat plural, prinsip universalibilitas dapat mengatasi perspektif sempit kultural, melalui pembentukan individu yang diskursif.¹²⁷ Pembentukan individu yang diskursif akan mendorong proses pembentukan hukum yang tidak didominasi oleh salah satu golongan.¹²⁸

Pada dasar filosofis terdapat satu asas yang memiliki esensi yang sama dengan demokrasi deliberatif di Indonesia, yakni Pancasila sila ke 4 (Asas Musyawarah Mufakat). Sila Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan Perwakilan terkandung nilai-nilai kerakyatan, terdapat nilai-nilai yang terkandung di dalamnya diantaranya:¹²⁹

1. kedaulatan negara adalah di tangan rakyat;
2. pimpinan kerakyatan adalah hikmat kebijaksanaan yang dilandasi akal sehat;
3. masyarakat Indonesia sebagai warga negara dan warga masyarakat mempunyai kedudukan, hak dan kewajiban yang sama;
4. keputusan diambil berdasarkan musyawarah untuk mufakat;

¹²⁶ Victor Nalle, **Menggagas Hukum Berbasis Rasionalitas Komunikatif**, UB Press, Malang, 2010, hlm. 7

¹²⁷ *ibid.*, hlm. 43

¹²⁸ *ibid.*

¹²⁹ Agus Rianto, **Pengamalan/Aplikasi Nilai-Nilai Pancasila dalam Aspek Pengelolaan Lingkungan Hidup**, Jurnal Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta Yustisia Edisi Nomor 69 Sept. - Desember 2006, Hlm. 4-5

5. serta untuk menjalankan kekuasaannya, rakyat memilih wakil-wakilnya di Badan Perwakilan.

Sila keempat Pancasila mengandung beberapa ciri dari alam pemikiran demokrasi di Indonesia, diantaranya:¹³⁰

- 1) kerakyatan (daulat rakyat);

The founding fathers mengamanatkan bahwa hendaknya menghormati suara rakyat dalam politik dengan peran dan pengaruh besar pada rakyat dalam proses pengambilan keputusan yang dilakukan oleh pemerintah.

- 2) permusyawaratan (kekeluargaan);

Cita permusyawaratan mencerminkan kehendak untuk menghadirkan negara persatuan yang dapat mengatasi paham perseorangan dan golongan. Untuk menghargai semangat kekeluargaan dalam pluralitas kebangsaan tersebut, Indonesia mengakui adanya kesederajatan dalam perbedaan.

- 3) hikmat kebijaksanaan

Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat hendaknya berlandaskan pada nilai ketuhanan, perikemanusiaan, persatuan, permusyawaratan, dan keadilan.

Mohammad Hatta menyampaikan bahwasannya kerakyatan yang diantut oleh bangsa Indonesia tidak hanya sekedar mencari suara terbanyak saja, akan tetapi kerakyatan yang

¹³⁰ Yudi Latif, **Negara Paripurna “Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila”**, PT Gramedia, Jakarta, 2011, hlm. 475-479

dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan. Oleh karenanya, orientasi hikmat-kebijaksanaan dihidupkan melalui rasionalitas, kearifan konsensual, dan komitmen keadilan yang dapat menghadirkan suatu toleransi dan dapat mencegah tindakan kesewenang-wenangan/ *over* kekuasaan oleh individu/ suatu kelompok tertentu.

Pada asas musyawarah mufakat, secara mekanisme atau aturan baku dalam implementasinya belum ada. Akan tetapi pada asas musyawarah mufakat terdapat penekanan tentang urgensi prosedur komunikasi untuk meraih legitimasi hukum di dalam sebuah proses pertukaran yang dinamis antara sistem politik dan ruang publik yang dimobilisasi secara kultural. Pada proses musyawarah tersebut rakyat berkedaulatan penuh dalam pengambilan keputusan suatu keputusan.

Proses musyawarah kerakyatan inilah yang dapat disebut sebagai gagasan “demokrasi permusyawaratan”. Soekarno mengungkapkan bahwasannya demokrasi yang harus dijalankan di Indonesia adalah demokrasi Indonesia yang membawa kepribadian Indonesia sendiri, apabila tidak berpikir demikian, maka tidak akan terselenggara apa yang menjadi amanat penderitaan rakyat.¹³¹ Demokrasi pada konteks ke-Indonesia-an tidak hanya sekedar alat teknis, akan tetapi juga mengandung jiwa pemikiran dan perasaan. Hal ini disebabkan oleh dasar peletakkan demokrasi tersebut harus pada kepribadian bangsa Indonesia sendiri dan

¹³¹ *ibid.*, hlm. 475

diatas cita-cita nasional untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur.¹³²

Terkait dengan komunikasi politik, setiap keputusan yang menyangkut kepentingan banyak orang tidak dapat hanya ditentukan berdasarkan suara terbanyak, akan tetapi prinsip musyawarah mufakat yang terkandung dalam Pancasila merupakan suatu prosedur pencapaian keputusan yang paling adil.¹³³ Dengan demikian, perlu adanya peningkatan komitmen serta sikap konsisten terhadap prinsip dan semangat kebangsaan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.¹³⁴

B. Kedaulatan Rakyat

Kedaulatan berasal dari istilah *sovereignty* (Inggris)¹³⁵, *souverainete* (Prancis), *souveriniteit* (Belanda), *sovranus* (Italia), *superanus* (Latin).¹³⁶ Menurut Jean Bodin, kedaulatan merupakan kekuasaan tertinggi untuk menentukan hukum dalam suatu negara, yang memiliki hakikat/sifat: asli (*ursprunglich, oorsponkelijk*), langgeng atau abadi (*permanent, duurzaam*),

¹³² *ibid.*, hlm 177

¹³³ Abdil Mughis Mudhoffi, **Partai Politik dan Pemilihan: Antara Komunikasi Politik vs Komoditas Politik**, Jurnal Konstitusi Volume 1 Nomor 2 Desember 2004, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, hlm. 123

¹³⁴ Suriakusumah Abd. Muthalib, **Strategi Pembelajaran Konstitusi**, Jurnal Konstitusi Volume 1 Nomor 2 Desember 2004, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, hlm. 72

¹³⁵ *Sovereignty* merupakan istilah politik yang dikemukakan oleh Jean Bodin, Thomas Hobbes, dan John Austin pada abad ke 15. Jean Bodin merumuskan ajaran ini pada tahun 1530-1596 dalam bukunya "*De Republica*". Jean Bodin mengemukakan bahwasannya negara yang tidak mempunyai "*summa potesta*" (kekuasaan tertinggi, adalah sebuah kapal tanpa kemudi.

¹³⁶ Anwar C., *op. cit*, hlm. 25

tertinggi, tidak dapat dibagi (*indivisible, ondeelbar*), dan tidak dapat dialihkan.¹³⁷

Pengertian *sovereignty* dalam *Black's Law Dictionary* yakni: 1. *supreme dominion, authority, or rule*. 2. *The supreme political authority of an independent state*. 3. *The state it self*. Terdapat pembagian atas kedaulatan yakni kedaulatan eksternal dan kedaulatan internal. *External sovereignty: The power of dealing on a nation's behalf with other national government*. *Internal sovereignty: The power that rulers exercise over their own subjects*.¹³⁸ Jack H. Nagel menerangkan bahwa terdapat dua hal terkait dengan konsep kekuasaan yakni kekuasaan (*scope of power*) dan jangkauan kekuasaan (*domain of power*).¹³⁹

Terkait dengan siapa pemegang kedaulatan/ yang berdaulat dalam suatu negara, terdapat beberapa teori. Sri Soemantri dan Wirjono Prodjodikoro, mengemukakan 4 teori kedaulatan yakni: Kedaulatan Tuhan, Kedaulatan Negara, Kedaulatan Hukum, dan Kedaulatan Rakyat.¹⁴⁰ Bintang R. Saragih dan Jimly Asshiddiqie, menyebut 5 teori kedaulatan diantaranya: Teori Kedaulatan Tuhan, Teori Kedaulatan Raja, Teori Kedaulatan Rakyat, Teori Kedaulatan Negara, dan Teori Kedaulatan Hukum.¹⁴¹ Komisi Konstitusi mengemukakan 4 teori kedaulatan: Kedaulatan Tuhan (*Gods Souvereiniteit*), Kedaulatan Negara (*Staats Souvereiniteit*), Kedaulatan Hukum (*Rechts Souvereiniteit*), dan Kedaulatan Rakyat (*Volks Souvereiniteit*).¹⁴²

¹³⁷ Soehino: "Ilmu Negara" dalam *ibid.* hlm. 26

¹³⁸ Bryan A. Garner (ed): "*Black's Law Dictionary*" dalam *ibid.* hlm. 27

¹³⁹ Meriam Budiharjo: "Aneka Pemikiran tentang Kuasa dan Wibawa" dalam *ibid.* hlm. 28

¹⁴⁰ Anwar C., *op. cit.*, hlm. 29

¹⁴¹ *ibid.*

¹⁴² Komisi Konstitusi: "Buku I Naskah Akademik Kajian Komprehensif Komisi Konstitusi tentang Perubahan Undang-Undang Dasar Negara RI 1945" dalam *ibid.*

Kaitannya dengan kedaulatan rakyat, negara demokrasi adalah negara yang berkedaulatan rakyat, yang memiliki arti bahwa rakyat memiliki kekuasaan mutlak, tertinggi, dan tidak terbatas.¹⁴³ Rakyat menjadi salah satu komponen dalam sistem *participatory democracy*, yang mana salah satu tujuan dalam sistem ini adalah kekuasaan pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.¹⁴⁴ Immanuel Kant berpendapat bahwa tujuan negara adalah menegakan dan menjamin kebebasan para warga negaranya, bebas dalam arti sesuai dengan batas perundang-undangan, yang membuat undang-undang adalah rakyat.¹⁴⁵ J.J.Rousseau menjelaskan 2 pengertian kehendak rakyat: *Volente de Tous* (kehendak rakyat seluruhnya) dan *Volente Generale* (kehendak sebagian rakyat).¹⁴⁶ Sutradara Ginting menjelaskan bahwasannya pemerintahan yang berkedaulatan rakyat harus memenuhi sedikitnya lima hal yakni: *legitimacy, public mission, public control, public accountability, dan public service*.¹⁴⁷

Konsep kedaulatan rakyat cenderung konsisten dalam konteks perkembangan ketatanegaraan Indonesia, akan tetapi dalam semangat praktik maupun pelaksanaan yang sesungguhnya terdapat perbedaan. Kedaulatan menurut UUD 1945 (Naskah Asli) menganut kedaulatan Tuhan, kedaulatan negara, kedaulatan hukum, dan kedaulatan rakyat.¹⁴⁸ Kedaulatan menurut Konstitusi RIS 1949 menganut kedaulatan Tuhan, kedaulatan negara, kedaulatan hukum, dan

¹⁴³ Jazim Hamidi (Eds), *lo.cit.*, hlm. 10

¹⁴⁴ Jimly Asshiddiqie, **Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia**, *lo.cit.*, hlm. 117

¹⁴⁵ Anwar C., *op. cit.*, hlm. 35

¹⁴⁶ *ibid.*, hlm. 37

¹⁴⁷ Hendarmin Ranadireksa, **Visi Bernegara Arsitektur Konstitusi Demokratik “Mengapa ada negara yang gagal Melaksanakan Demokrasi”**, Fokusmedia, Bandung, 2007, hlm. 47

¹⁴⁸ Anwar C., *op. cit.*, hlm. 86-95

kedaulatan rakyat.¹⁴⁹ Kedaulatan menurut UUDS 1950 menganut kedaulatan Tuhan, kedaulatan negara, kedaulatan hukum, dan kedaulatan rakyat.¹⁵⁰ Kedaulatan menurut UUD 1945 perubahan menganut kedaulatan Tuhan, kedaulatan negara, kedaulatan hukum, dan kedaulatan rakyat.¹⁵¹

1. Lembaga Perwakilan Rakyat

J.J. Rousseau, Montesquieu, John Locke merupakan beberapa tokoh yang semangat memperjuangkan hak rakyat melalui pelaksanaan demokrasi sampai menghasilkan perjanjian masyarakat yang mengandung: 1) terciptanya kemauan umum (kekuasaan tertinggi/ kedaulatan), 2) terbentuknya masyarakat sebagai pemilik kekuasaan/ kedaulatan.¹⁵²

Secara umum terdapat dua jenis model demokrasi berdasarkan pemerintahan oleh rakyat, yaitu demokrasi langsung dan demokrasi perwakilan.¹⁵³ Demokrasi atau penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan kedaulatan rakyat secara langsung, hanya memungkinkan terjadi di negara yang wilayah dan jumlah warganya sangat kecil.¹⁵⁴ Ketika penerapan demokrasi secara langsung dipaksakan dalam kondisi dewasa ini, akan berakibat pada perbedaan kesempatan untuk menjalankannya karena

¹⁴⁹ *ibid.*, hlm. 104-113

¹⁵⁰ *ibid.*, hlm. 121-128

¹⁵¹ *ibid.*, hlm. 155-162 dan hlm. 201-259

¹⁵² Sulardi, **Reformasi Hukum Rekonstruksi Kedaulatan Rakyat dalam Membangun Demokrasi**, In-TRANS Publishing, Malang, 2009, hlm. 158

¹⁵³ Janedjri M. Gaffar, *op.cit.*, hlm. 25

¹⁵⁴ Mac Iver: "Negara Modern" dalam Muchammad Ali Safa'at, **Parlemen Bikameral "Studi Perbandingan di Amerika Serikat, Perancis, Belanda, Inggris, Austria, dan Indonesia"**, UB Press, Malang, 2010, hlm. 20

diperlukan waktu yang lama dan biaya yang besar.¹⁵⁵ Oleh karenanya muncullah sistem demokrasi perwakilan atau demokrasi tidak langsung yang tetap mengusahakan kepentingan dan kehendak rakyat melalui orang-orang pilihan yang mewakili mereka.¹⁵⁶ Pada demokrasi perwakilan, fungsi pemerintahan dialihkan dari warga negara kepada organ/lembaga negara.¹⁵⁷ John Locke berpendapat bahwasannya meskipun fungsi pemerintahan telah dialihkan, akan tetapi masyarakat tetap dapat menyampaikan aspirasi dan tuntutan mereka.¹⁵⁸

Demokrasi perwakilan merupakan prinsip penyelenggaraan kehidupan bernegara yang telah diletakan oleh para pendiri bangsa. Hal ini tercermin dalam pidato Soekarno sebagai berikut:

Negara Indonesia bukan satu negara untuk satu orang, bukan negara untuk satu golongan walaupun golongan kaya. Tetapi, kita mendirikan negara "sama buat semua", "satu buat semua dan semua buat satu". Saya yakin, bahwa syarat mutlak untuk kuatnya Negara Indonesia ialah permusyawaratan, perwakilan.Kalau kita mencari demokrasi, hendaknya bukan demokrasi Barat, tetapi permusyawaratan yang memberi hidup... (Soekarno, 1 Juni 1945)¹⁵⁹

Sudut perwakilan muncul dalam sistem pemerintahan demokrasi. Secara historis, Rakyat Indonesia memiliki rasa persaudaraan bergema kuat dalam sanubari sebagai pantulan pengalaman pahit penindasan kolonial dan tradisi gotong-royong. Perjuangan kemerdekaan Indonesia juga memberi pengalaman bagi para pelopor kebangsaan dari berbagai

¹⁵⁵ Janedjri M. Gaffar, *op.cit.*, hlm. 26

¹⁵⁶ Muchammad Ali Safa'at, *op.cit.*

¹⁵⁷ Janedjri M. Gaffar, *op.cit.*, hlm. 27

¹⁵⁸ *ibid.*

¹⁵⁹ Yudi Latif, *op. cit.*, hlm. 383

latar budaya untuk menjalin kerjasama. Berdasarkan pengalaman, modal dasar, dan harapan tersebut, bangsa Indonesia mengidealkan suatu bentuk demokrasi yang selaras dengan karakter dan cita-cita kemerdekaan bangsa. *Founding father* Indonesia yakni Bung Hatta pada saat itu mengungkapkan bahwasannya Negara Indonesia haruslah berbentuk Republik berdasarkan Kedaulatan Rakyat. Semangat ‘demokrasi asli’ ini tercantum pada Pancasila sila ke-4 : “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan”.¹⁶⁰

Di Indonesia, kedaulatan rakyat secara langsung diwujudkan melalui tiga cabang kekuasaan yang tercermin dalam kekuasaan legislatif yakni Majelis Permusyawaratan Rakyat yang di dalamnya berisi Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah, kekuasaan eksekutif yakni Presiden dan Wakil Presiden, serta kekuasaan yudikatif yakni Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung, sedangkan pada tingkat daerah pelebagaan kedaulatan rakyat disalurkan melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.¹⁶¹

2. Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia atau sering disebut Dewan Perwakilan Rakyat selanjutnya disingkat DPR, adalah Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Pasal 1 ayat 2 Undang-Undang

¹⁶⁰ *ibid*, halaman 384-386

¹⁶¹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, *op.cit.*, hlm. 59

Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah). DPR merupakan lembaga utama negara (*primary organ*) sebagai bagian dari lembaga perwakilan rakyat yang hadir dalam sistem ketatanegaraan Indonesia merupakan perwujudan dari pelaksanaan amanat UUD Negara RI Tahun 1945 dalam rangka fungsi pengawasan, legislatif, dan penganggaran.¹⁶² Selain itu dalam menjalankan fungsinya DPR memiliki hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.¹⁶³

Seseorang untuk menjadi anggota DPR, harus dipilih melalui suatu pemilihan umum yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil yang dilaksanakan dalam kurun waktu lima tahun sekali sebagaimana ketentuan Pasal 22E ayat (1) dan (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam melaksanakan kewenangan dan tugasnya, DPR dibagi menjadi komisi komisi.¹⁶⁴ Susunan dan keanggotaan komisi ditetapkan oleh DPR dalam rapat paripurna menurut pertimbangan dan pemerataan jumlah anggota tiap-tiap fraksi, pada permulaan masa keanggotaan DPR dan pada permulaan tahun sidang. Setiap anggota, kecuali Pimpinan MPR dan DPR, harus menjadi anggota salah satu komisi. Jumlah Komisi, Pasangan Kerja Komisi dan Ruang Lingkup Tugas Komisi diatur lebih lanjut dengan Keputusan DPR yang

¹⁶² Jimly Asshiddiqie, **Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi**, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm. 115-116

¹⁶³ *ibid.*, hlm. 116

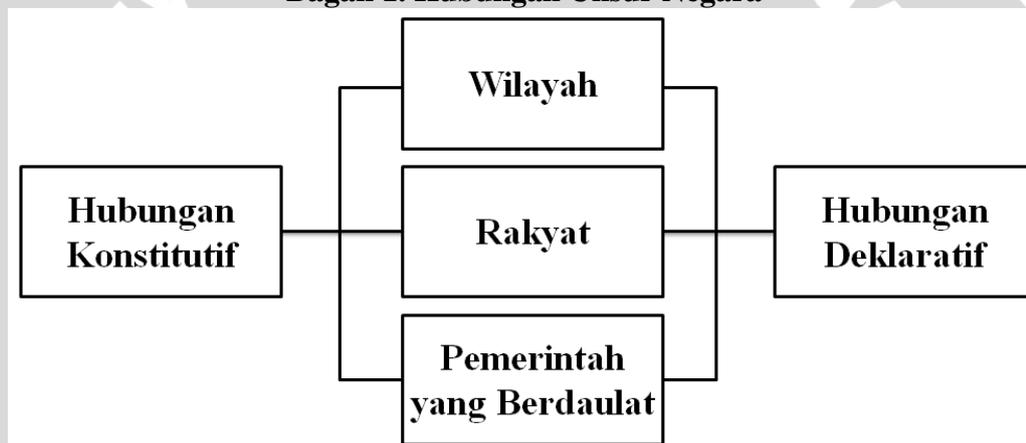
¹⁶⁴ KOMISI, <http://www.dpr.go.id/id/tentang-dpr/komisi>, (5 April 2012)

didasarkan pada institusi pemerintah, baik lembaga kementerian negara maupun lembaga non-kementerian, dan sekretariat lembaga negara, dengan mempertimbangkan keefektifan tugas DPR.¹⁶⁵

C. Negara, Partai Politik, dan Rakyat

Macam unsur negara dan hubungannya antara unsur, seperti tergambar dalam bagan berikut ini:

Bagan 1. Hubungan Unsur Negara



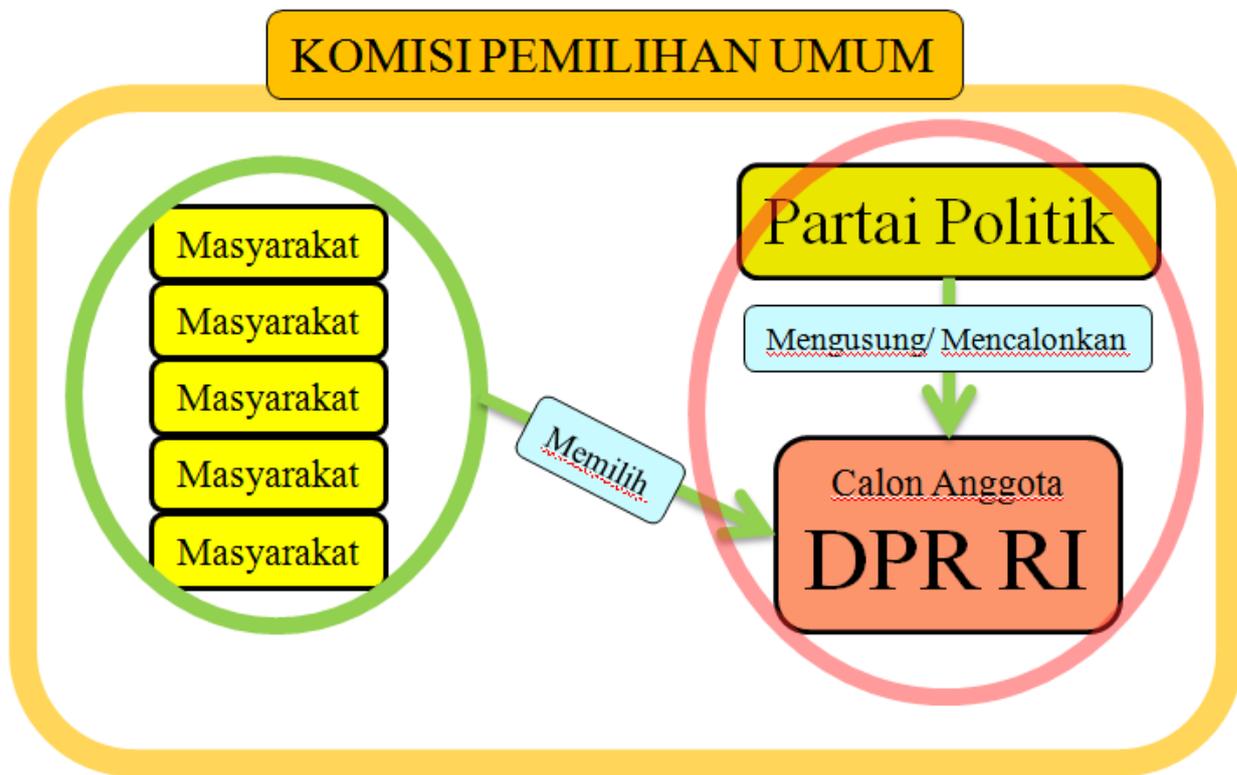
Sumber: Isrok, dkk.: Ilmu Negara (Berjalan dalam Dunia Abstrak)

Hubungan antar unsur tersebut menciptakan suatu sistem dalam menjalankan roda kehidupan kenegaraan, salah satunya adalah dalam sistem pemerintahan. Pemilihan sistem pelaksanaan kekuasaan pemerintah berdaulat, akan bergantung pada aspek kualitas dan kuantitas penduduk, serta seberapa luas wilayah dalam suatu negara tersebut. Ketiga unsur tersebut akan saling berkaitan dalam menentukan berjalan atau tidaknya, serta efektif atau tidaknya sistem pemerintahan suatu negara.

¹⁶⁵ *ibid.*

Indonesia dalam hal ini menganut sistem pemerintahan demokrasi perwakilan yang berkedaulatan rakyat. Pada sistem pemerintahan ini lembaga perwakilan rakyat berperan sangat penting dalam menjalankan roda pemerintahan. Anggota lembaga perwakilan rakyat yang terpilih melalui pemilihan umum berkewajiban dalam merepresentasikan kepentingan dari masyarakat. Terdapat 4 unsur dalam pelaksanaan proses pemilu, yakni: masyarakat, partai politik, dan pemerintah (Komisi Pemilihan Umum). Adapun hubungan unsur-unsur dalam pelaksanaan proses pemilu adalah sebagai berikut:

Bagan 2. Hubungan Unsur dalam Pelaksanaan Pemilu



Sumber: Bagan merupakan karya penulis berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Praktik pemilihan umum yang melibatkan partai politik dalam pencalonan anggota DPR RI dan masyarakat sebagai pemilihnya, akan menimbulkan suatu hubungan dalam politik perwakilan. Menurut Alfred de Grazia, perwakilan merupakan hubungan antara dua pihak yakni terwakil dan wakil yang memegang kewenangan untuk melakukan berbagai tindakan yang berkenaan dengan kesepakatan yang dibuat dengan terwakil.¹⁶⁶ Pitkin menyatakan beberapa pendapatnya tentang hubungan antara wakil dan yang terwakili¹⁶⁷:

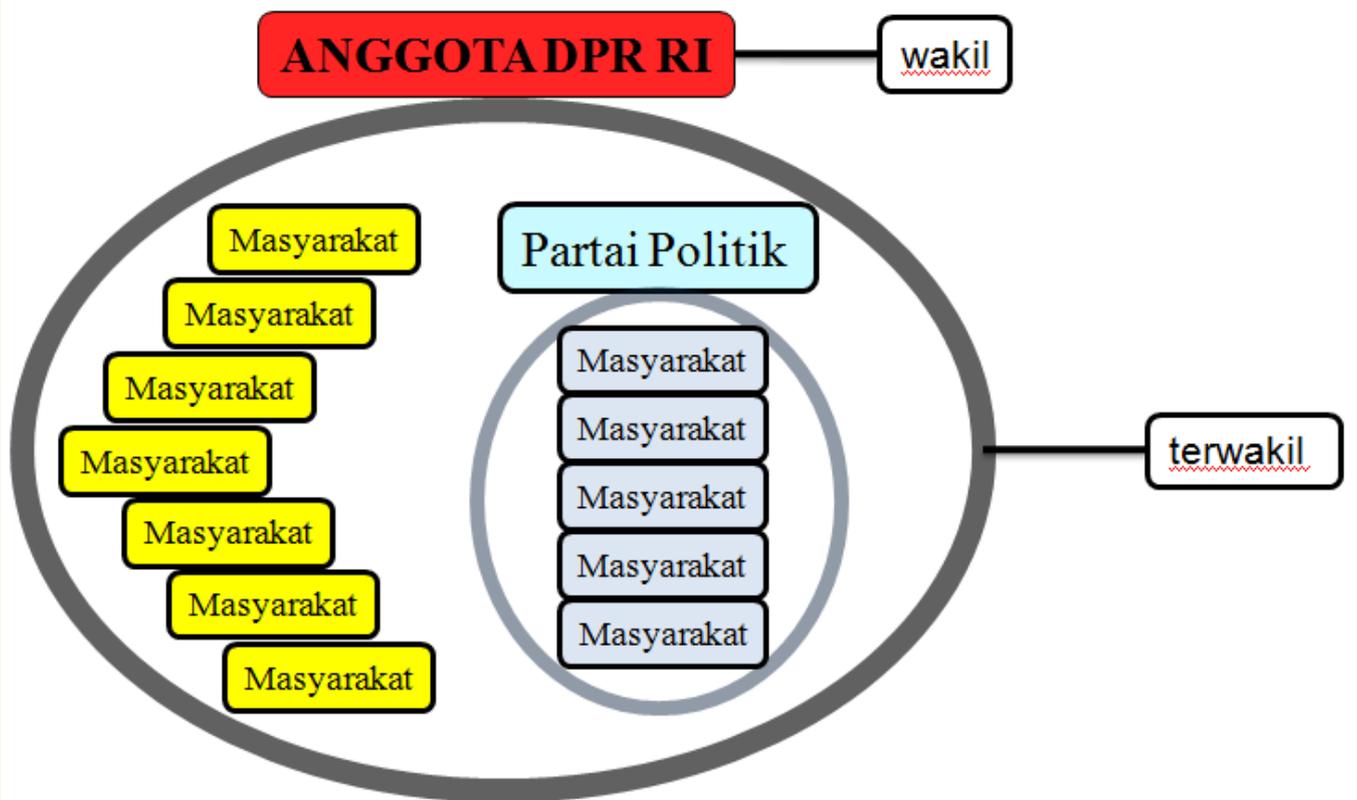
- a. Proses hubungan manusia yang mana seseorang tidak hadir secara fisik, tetapi tanggap melakukan sesuatu karena perbuatannya dikerjakan oleh orang lain yang mewakilinya.
- b. Ketergantungan wakil terhadap terwakil sebagai pihak yang diwakili. Proses mewakili yang mana wakil bertindak dalam rangka bereaksi kepada kepentingan terwakil.
- c. Ketidakterikatan wakil terhadap kepentingan kelompok atau orang tertentu, dan wakil itu bertindak dan bersikap justru untuk kepentingan individual rakyat.

Sesuai dengan pendapat ahli tentang politik perwakilan tersebut, hubungan antara masyarakat, partai politik, dan anggota DPR adalah sebagai berikut:

¹⁶⁶ Pihak-pihak yang terkait dalam hubungan perwakilan tersebut, terdiri dari individu maupun kelompok. Arbi Sanit, **Perwakilan Politik di Indonesia**, Rajawali, Jakarta, 1985, hlm. 1

¹⁶⁷ *ibid.*, hlm. 1-3

Bagan 3. Hubungan antara Masyarakat, Partai Politik, dan Anggota DPR RI



Sumber: Bagan merupakan karya penulis berdasarkan Pendapat Ahli tentang Perwakilan Politik

Menurut Jimly Asshiddiqie, pada kerangka sistem perwakilan, terdapat beberapa hal yang harus dipahami tentang konsep antara yang mewakili dan yang terwakili diantaranya sebagai berikut:¹⁶⁸

- a. Terdapat perbedaan antara pengertian perwakilan pemikiran atau keterwakilan aspirasi (*representation in ideas*) dan perwakilan fisik atau keterwakilan fisik (*representation in presence*)

Pada konsep perwakilan fisik adalah seseorang yang telah terpilih dalam pemilihan umum, untuk duduk di kelembagaan perwakilan

¹⁶⁸ Jimly Asshiddiqie, **Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945**, FH UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 43-47



rakyat, dianggap secara fisik mewakili rakyat. Akan tetapi belum tentu sungguh-sungguh menjamin tersalurnya seluruh aspirasi rakyat. Sedangkan pada konsep perwakilan aspirasi, terdapat satu media atau instrument untuk menyalurkan aspirasinya. Pada konsep perwakilan fisik selalu terdapat kelemahan-kelemahan, yang hanya akan bisa diimbangi dengan menggunakan konsep perwakilan aspirasi. Untuk mewujudkan suatu perwakilan yang substantif (menjamin keterwakilan rakyat sepenuhnya), perlu adanya harmonisasi diantara kedua konsep tersebut.

b. Utusan Golongan

Utusan golongan diadopsi dari pengertian sistem perwakilan fungsional. Pada praktik demokrasi dalam suatu negara, disamping pemilihan umum perlu adanya proses/ mekanisme perwakilan politik, inilah yang disebut sebagai perwakilan fungsional (*functional representation*)

Gilbert Abcarian menyatakan terdapat 4 tipe hubungan antara wakil dengan yang diwakili, yakni:¹⁶⁹

a. Wakil bertindak sebagai 'wali' (*trustee*)

Wakil bebas mengambil keputusan sendiri tanpa pertimbangan yang diwakilinya.

b. Wakil bertindak sebagai 'utusan' (*delegate*)

Wakil selalu mengikuti instruksi dari yang diwakilinya.

¹⁶⁹ Ni'matul Huda, **Recall Anggota DPR dan DPRD dalam Dinamika Ketatanegaraan Indonesia**, Mimbar Hukum, Volume 23 Nomor 3 Oktober, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2011, hal 473

c. Wakil bertindak sebagai 'politico'

Wakil terkadang bertindak sebagai wali, terkadang bertindak sebagai utusan. Tindakan bergantung pada materi yang dibahas.

d. Wakil bertindak sebagai partisan

Wakil bertindak sesuai keinginan partai. Wakil dicalonkan oleh partai, setelah terpilih lepaslah hubungan dengan pemilihnya dan mulailah terjalin hubungannya dengan partainya.

Menurut A. Hoogerwer terdapat 5 model, hubungan antara wakil dan yang diwakilinya, diantaranya:¹⁷⁰

a. Model *delegate* (utusan)

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

b. Model *trustee* (wali)

Wakil bertindak sebagai orang yang diberi kuasa penuh dari yang diwakilinya.

c. Model *politicos*

Wakil terkadang bertindak sebagai delegasi terkadang bertindak sebagai kuasa penuh.

d. Model Kesatuan

Anggota Parlemen terlihat sebagai wakil seluruh rakyat.

e. Model diversifikasi (penggolongan)

¹⁷⁰ *Ibid*

Anggota Parlemen dilihat sebagai wakil dari kelompok territorial, sosial atau politik tertentu.

1. Hubungan antara Negara dan Partai Politik

Jimly Asshiddiqie merumuskan tiga belas prinsip pokok/ pilar utama tegaknya negara modern yang disebut sebagai negara hukum, yakni sebagai berikut: *supremacy of law* (supremasi hukum), *equality before the law* (kedudukan yang sama di depan hukum), *due process of law* (asas legalitas), pembatasan kekuasaan, organ-organ eksekutif independen, peradilan bebas dan tidak memihak, peradilan tata usaha negara, peradilan tata negara (*constitutional court*), perlindungan hak asasi manusia, bersifat demokratis (*demokratische rechtsstaat*), berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara (*welfare rechtsstaat*), transparansi dan kontrol sosial, Berketuhanan Yang Maha Esa.¹⁷¹

Pada negara demokrasi modern partai politik menyelenggarakan beberapa fungsi, diantaranya sebagai berikut: sebagai sarana komunikasi politik, sarana sosialisasi politik, sarana rekrutmen politik, sarana pengatur konflik.¹⁷² Sebagai organisasi yang muncul dari bentuk penghargaan pada pelaksanaan hak asasi manusia (kebebasan berserikat, berkumpul), fungsi partai politik inilah yang menjadi titik tolak hubungan partai politik dengan negara, yang mana partai politik berperan utama dalam jembatan penghubung antara negara dan rakyat.

¹⁷¹ Jimly Asshiddiqie, **Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia**, *lo.cit.*, hlm. 127-134

¹⁷² Meriam Budiardjo, *lo.cit.*, hlm. 17

2. Hubungan antara Negara dan Rakyat

Rakyat merupakan salah satu unsur dari negara.¹⁷³ Pada perspektif hukum, pengertian warga negara merupakan seluruh individu yang mempunyai ikatan hukum dengan suatu negara, sedangkan dalam perspektif politik, warga negara merupakan individu yang bebas yang merupakan seorang anggota suatu masyarakat politik (negara) yang mempunyai bentuk pemerintahan yang demokratis.¹⁷⁴

Salah satu aspek kemerdekaan dan kemajuan pada suatu negara peran serta rakyat ada di dalamnya. Persamaan platform untuk berjuang demi bebas dari penjajahan dan keterpurukan situasi, menjadikan rakyat menjadi tuan/ raja dalam negaranya.¹⁷⁵

Terdapat asas hubungan warga negara dengan negara, diantaranya sebagai berikut: pemerintah melaksanakan hubungan dengan warga negara dalam rangka mencapai tujuan negara, tujuan negara adalah tujuan rakyat, negara alat dari sekumpulan manusia, untuk mencapai tujuan negara di serahkan kepada pemerintah.¹⁷⁶ Kaitannya dengan kedaulatan rakyat, negara demokrasi adalah negara yang berkedaulatan rakyat, yang

¹⁷³ Isrok, dkk., *op.cit.*, hlm. 21.

¹⁷⁴ Bahan Kuliah Pendidikan Kewarganegaraan Universitas Negeri Yogyakarta, www.staff.uny.ac.id, (25 Februari 2014)

¹⁷⁵ Haryono, **Arsitektur Demokrasi Indonesia “Gagasan Demokrasi Para Pendiri Bangsa”**, Setara Press, Malang, 2013, hlm. 164

¹⁷⁶ Bahan Kuliah Pendidikan Kewarganegaraan Universitas Negeri Yogyakarta, *op.cit.*

memiliki arti bahwa rakyat memiliki kekuasaan mutlak, tertinggi, dan tidak terbatas.¹⁷⁷

3. Hubungan antara Partai Politik dan Rakyat

Gaffar dan Amal menjelaskan partai politik memiliki peranan: dalam proses pendidikan politik, sebagai sumber rekrutmen para pemimpin bangsa untuk mengisi berbagai macam posisi dalam kehidupan bernegara, sebagai lembaga yang berusaha mewakili kepentingan masyarakat, sebagai penghubung antara penguasa dan rakyat.¹⁷⁸ Sebagai organisasi masyarakat, partai politik juga berperan dalam *representation in presence* dan *representation in idea*.¹⁷⁹

Hal yang sangat mendasar pada hubungan partai politik dan rakyat adalah kaitannya dalam komunikasi dan partisipasi politik. Pada kaitannya dalam komunikasi politik¹⁸⁰, arus komunikasi dalam suatu negara bersifat dua arah, arus dari bawah ke atas (*Down-Top*) dan arus dari bawah ke atas (*Top-Down*). Bawah (*Down*) sebagai masyarakat, dan atas (*Top*) sebagai pemerintah. Kedudukan partai dalam arus ini sebagai jembatan antara “mereka yang memerintah” (*The Rulers*) dengan “mereka yang diperintah” (*The Ruled*). Pada kaitannya dalam proses partisipasi politik, salah satu

¹⁷⁷ Jazim Hamidi (Eds), *lo.cit.*, hlm. 10

¹⁷⁸ Affan Gaffar dan Ichlasul Amal: “Makalah Universitas Gadjah Mada 1988: Fungsi dan Peranan Partai Politik” dalam Abdul Mukthie Fadjar, *lo.cit.*, hlm. 18

¹⁷⁹ Jimly Asshiddiqie, **Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi**, *op. cit.*, hlm. 282.

¹⁸⁰ Meriam Budiardjo, *lo.cit.*, hlm. 17

bentuk representasi dari masyarakat dalam sistem kekuasaan yakni melalui pelebagaan partai politik dalam sistem ketatanegaraan.¹⁸¹

D. *Recall*

Recall (bahasa Inggris) secara etimologi terdiri dari kata “*re*” yang artinya kembali, dan “*call*” yang artinya panggil atau memanggil. *Recall* berarti dipanggil atau memanggil kembali.¹⁸² Di Indonesia istilah *recall* lazim disebut sebagai pemberhentian antar waktu.

Menurut R. M. Ananda B. Kusuma¹⁸³:

Recall merupakan istilah yang belum ada padanannya di Indonesia. Pengertian *recall* di Indonesia, berbeda dengan pengertian *recall* di Amerika Serikat. *Recall* di Amerika Serikat disebut dengan *recall election* yang digunakan untuk menyatakan hak rakyat pemilih (konstituen) untuk melengserkan wakil rakyat sebelum masa jabatannya berakhir. Prosesnya mulai dari inisiatif rakyat pemilih yang mengajukan petisi kepada para anggota badan perwakilan dan apabila disetujui, maka diadakan pemungutan suara yang akan menentukan apakah wakil rakyat terkait akan lengser atau tetap dijabatannya. *Recall* merupakan hak konstituen, bukanlah hak dari wakil rakyat ataupun representasi dari rakyat.

¹⁸¹ Jimly Asshiddiqie, **Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi**, *op. cit.*, hlm. 283-284

¹⁸² Nike K. Rumokoy, 2012, **Kajian Yuridis Tentang Hak Recall Partai Politik dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia**, http://repo.unsrat.ac.id/49/1/Hal_1_-_7_Nike_K._Rumokoy.pdf, (9 Maret 2013)

¹⁸³ R. M. Ananda B. Kusuma, *op. cit.*, hlm. 156

1. Prespektif Historis: *Recall* Lembaga Perwakilan Rakyat Indonesia

R. M. Ananda B. Kusuma berpendapat bahwasannya para penyusun konstitusi (*framers of the constitution*) menganut teori “*Representative sebagai Trustee*”, bukan “*Representatif sebagai Delegate/Messenger Boy*”.¹⁸⁴ Hal ini terbukti dengan nafas regulasi tentang *recall* di Indonesia secara historis diatur dalam Pasal 72 UUD Tahun 1950,¹⁸⁵ yang menyatakan bahwa:

“Anggota-anggota DPR mengeluarkan suaranya sebagai orang yang bebas, menurut perasaan dan kehormatan batinnya, tidak atas perintah dan kewajiban berembuk dahulu dengan orang yang menunjuknya sebagai anggota”.

Di era transisi demokrasi, negara ikut campur dalam pengaturan partai politik. Azzyumardi Azra mengemukakan beberapa langkah yang dilakukan dalam transisi demokrasi di Indonesia yakni, *pertama*: reformasi sistem konstitusi terkait dengan perumusan kembali falsafah, kerangka dasar, dan perangkat legal sistem politik (*constitutional reform*), *kedua*: reformasi kelembagaan terkait dengan pengembangan dan pemberdayaan lembaga politik (*institutional reform and empowerment*), dan *ketiga*: pengembangan kultur atau budaya politik demokratis (*political cultur*).¹⁸⁶

Recall kembali diangkat dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis

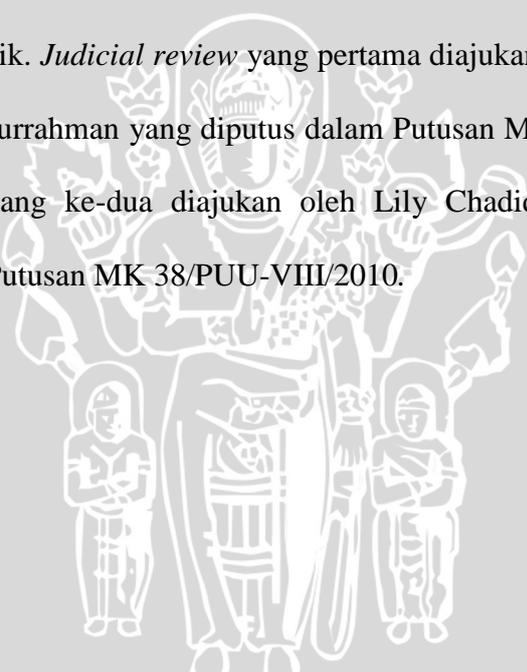
¹⁸⁴ *ibid.*, hlm 159 Prinsip “*Representative sebagai Trustee*” sering dikemukakan oleh Bung Karno. Beliau sering mengucapkan kalimat, “*My loyalty to my party ends where my loyalty to my country begins.*”

¹⁸⁵ *ibid.*, hlm. 158

¹⁸⁶ *ibid.*, hlm. 165-166

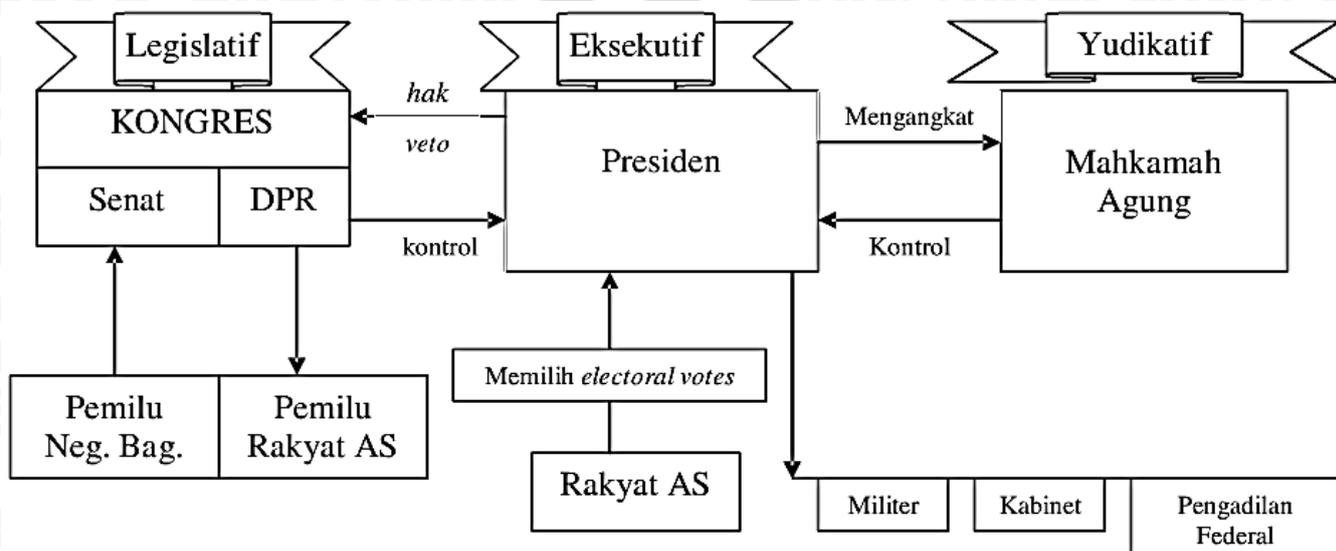
Permasyarakatan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dan diperbaharu pada Undang-Undang 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang tetap mencantumkan *recall* oleh partai politik.

Pengajuan *judicial review* tentang pemberhentian antar waktu diajukan dua kali tidak mampu menumbangkan peraturan tentang *recall* oleh partai politik. *Judicial review* yang pertama diajukan oleh Djoko Edhi S. Sutjipto Abdurrahman yang diputus dalam Putusan MK NO. 008/PUU-IV/2006 dan yang ke-dua diajukan oleh Lily Chadidjah Wahid yang diputus dalam Putusan MK 38/PUU-VIII/2010.



2. Implementasi *Recall* dalam Lembaga Perwakilan Rakyat:
Studi Komparasi

Bagan 4. Sistem Pemerintahan Amerika Serikat



Sumber: Model Sistem Pemerintahan Amerika Serikat, <http://www.docstoc.com/docs/31689640/Model-sistem-pemerintahan-Amerika-serikat>

Recall dimaknai sebagai suatu istilah yang digunakan untuk menggambarkan suatu proses dimana pemilih dapat mengajukan petisi untuk memicu kesesuaian suara pada wakil terpilih yang ada untuk terus di kantor. Proses yang tepat dan bentuk pemilihan *recall* bervariasi antara negara-negara yang menggunakannya tapi pada dasarnya memberikan kesempatan pemilih untuk menghapus perwakilan yang mereka merasa tidak melakukan pekerjaan yang cukup baik. DPR Amerika Serikat disebut sebagai *United States House of Representatives*, Amerika Serikat merupakan negara federal sehingga memiliki senat yang disebut *United States of Senator*. *Recall* secara umum di Amerika Serikat diberlakukan untuk Anggota DPR dan Anggota Senat (yang disebut dengan istilah *recall*

of legislators and the removal of members of congress from office)¹⁸⁷, akan tetapi karena negara federal setiap negara bagian memiliki konsep *recall* sesuai otoritas masing-masing.¹⁸⁸

Anggota legislatif dapat dilengserkan karena melanggar *code of ethics*. Pelengseran anggota eksekutif dan yudikatif di tingkat federal dilakukan dengan *impeachment* (pendakwaan) yang dimulai di *House of Representative*.¹⁸⁹ Dua pertiga atau lebih anggota yang bertindak sebagai jaksa dan anggota senat bertindak sebagai dewan hakim (juri).¹⁹⁰

Secara umum, mekanisme *recall* dalam Sistem Pemerintahan Amerika Serikat ada dua yakni¹⁹¹: *Pertama*, *recall* dilaksanakan dengan cara pengumpulan tanda tangan dari para Senator yang akan diserahkan ke Badan Kehormatan. Hal ini bertujuan untuk mencapai kesepakatan untuk mengganti anggota Senator yang dianggap tidak cakap lagi menjalankan tugasnya sebagai anggota parlemen. *Kedua*, dapat berupa *constituent recall*. *Constituent recall* yakni *recall* dilaksanakan dengan cara *impeachment* atau pemakzulan dengan prosedur atau mekanisme untuk melaksanakan pemilu ulang/ pemilu sela dengan isi pemilu adalah *recall* atau tidak terhadap anggota parlemen yang dianggap tidak cakap lagi

¹⁸⁷ R. M. Ananda B. Kusuma, *op.cit.*, hlm. 158

¹⁸⁸ Nike K. Rumokoy, *op.cit.*

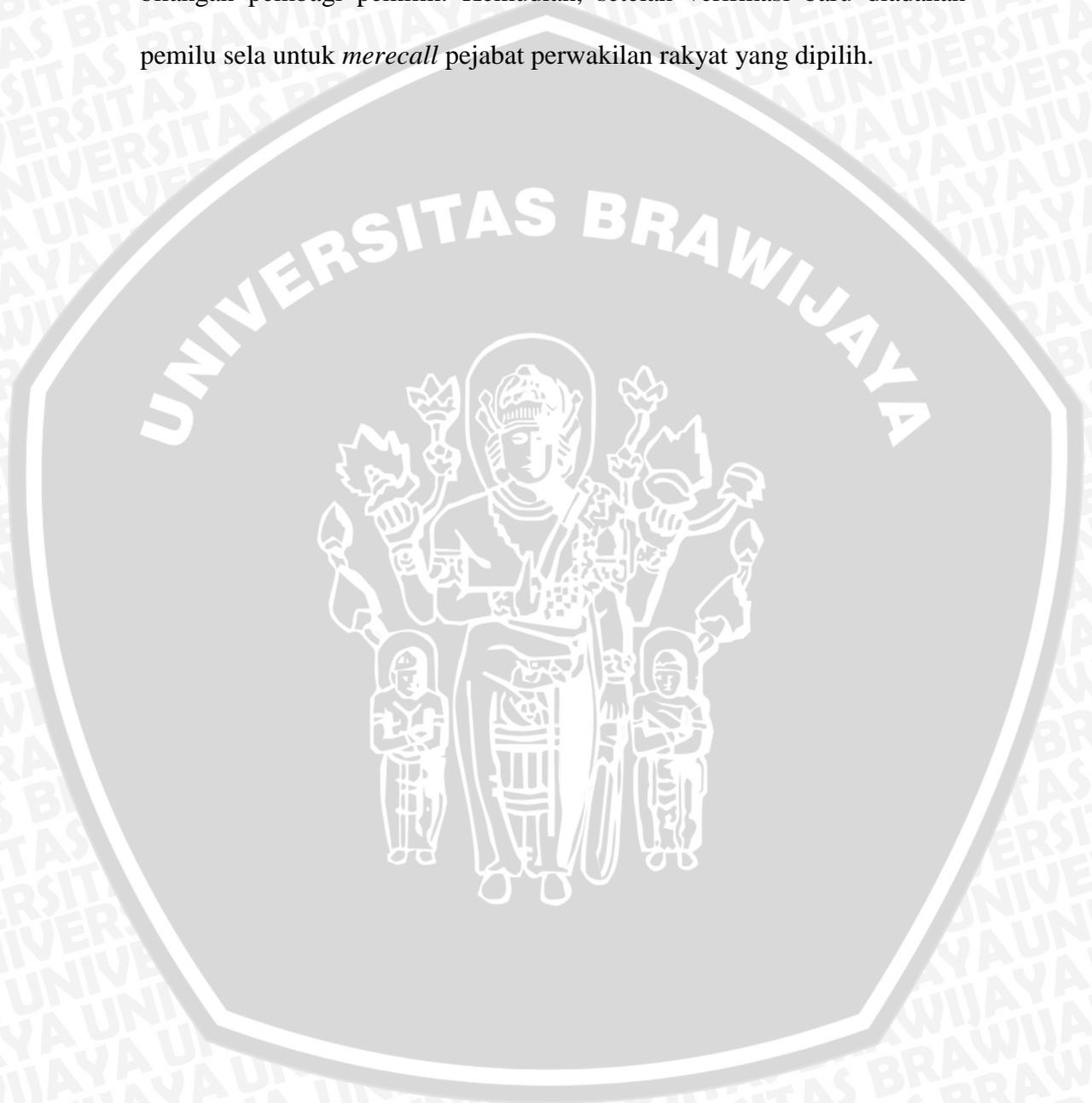
¹⁸⁹ R. M. Ananda B. Kusuma, *lo.cit.*, hlm. 158

¹⁹⁰ *ibid.*

Impeachment presiden Amerika Serikat telah terlaksana sebanyak tiga kali, ketiga-tiganya tidak berhasil. Pemungutan suara untuk melengserkan Johnson dan Clinton tidak memenuhi dua pertiga dari seluruh suara Kongres sedangkan Presiden Nixon menghindari pelengseran dengan jalan mengundurkan diri sebelum pemungutan suara dilakukan. Sedangkan *impeachment* untuk anggota yudisial menyebabkan tujuh Hakim Agung/ Hakim Tinggi lengser dari jabatannya.

¹⁹¹ Nike K. Rumokoy, *op.cit.*

menjalankan tugasnya. Dapat dilaksanakan dengan mengumpulkan tanda tangan pemilih, dan Kartu Tanda Penduduk dan disesuaikan dengan bilangan pembagi pemilih. Kemudian, setelah verifikasi baru diadakan pemilu sela untuk *merecall* pejabat perwakilan rakyat yang dipilih.



Berikut ini merupakan gambaran *recall* dari berbagai negara bagian di Amerika Serikat, beserta siapa yang dapat direcall dan alasan pejabat tersebut dapat direcall:

Tabel 2. Recall di Negara Bagian Amerika Serikat

WHO CAN BE RECALLED	STATE LEGAL AUTHORITY	NOTES	OFFICIAL WEBSITE
<i>Governor, Lieutenant Governor, State legislators</i>	<i>Alaska Constitution Article 9, Alaska Statutes, Section 15.470</i>	<i>Grounds include lack of fitness, neglect, corruption incompetence</i>	<i>http://www.legis.state.ak.us/default.html</i>
<i>Every public officer in the state of Arizona</i>	<i>Arizona Constitution, Article 8</i>	<i>No grounds necessary</i>	<i>http://www.azleg.gov/const/Arizona_Constitution.pdf</i>
<i>State officers</i>	<i>California Constitution, Article II, Section 13-20</i>	<i>No grounds necessary</i>	<i>www.leginfo.gov/const.html</i>
<i>Every elective public office in the state of Colorado</i>	<i>Colorado Constitution</i>	<i>No grounds specified</i>	<i>http://www.leg.state.co.us</i>
<i>Every elected public official</i>	<i>Georgia Constitution, Article II, Section II, Paragraph IV</i>	<i>Grounds include violation of oath of office, misconduct, conduct adversely affecting public interest</i>	<i>http://www.sos.georgia.gov/elections/constitution_2007.pdf</i>
<i>Every public officer in the state of Idaho except judicial</i>	<i>Idaho Constitution, Article VI, Section 6</i>	<i>Grounds not required</i>	<i>http://www.accessidaho.org/laws_rules</i>

<i>officers</i>			
<i>Every public officer in the state of Kansas except judicial officers</i>	<i>Kansas Constitution, Article IV, Section 2</i>	<i>No grounds necessary</i>	<i>http://www.kslib.info/constitution/index.html</i>
<i>Any state, district, parochial, ward or municipal official except "judges of the courts of record</i>	<i>Louisiana Constitution, Article X, Section 26</i>	<i>Grounds not necessary</i>	<i>http://www.legis.state.la.us/lss/toc.htm</i>

Dan Negara Lainnya di Amerika Serikat

Sumber: Attorney David C. Grossack , *RECALLING U.S. SENATORS AND CONGRESSMEN A Legal Analysis Prepared for the U.S. Citizens Association,*

<http://www.uscitizensassociation.com/pdfs/Recalling%20U.S.%20Senators%20and%20Congressmen.pdf>

Berikut ini merupakan salah satu contoh petisi yang diajukan oleh masyarakat *United States* (Amerika Serikat) yang berjudul *i-petition recall for all Congress in The House of Representative*. Masyarakat menggalakan petisi secara online untuk menuntut sesuatu disertai ancaman kepada perwakilannya yang ada di lembaga perwakilan pusat.

Gambar 1. I-Petition Recall

FIRE (Recall) all Congress and House of Representatives.

All Votes Pertaining to elected officials in Congress and The House are recalled.

All elected officials in Congress and the House, shall effective Immediately forfeit all benefits, and no longer be eligible for any retirement. All newly elected officials for the House of Representatives and Congress shall have a basic housing allowance equal to that of an E-5 with dependants in the military. Salary shall be based on tenure and years of service not to exceed \$7000 a month. Retirement will be granted at half the basic pay for ten consecutive years of service. If any budget or legislation is late all pay is denied for that month. All officials shall participate in public healthcare. All Congress, House and dependants are restricted from financial investments during their elected term to avoid insider trading. There shall be no diplomatic immunity while in the US and territories, all laws apply and shall endure full punishment.

Sponsor
lytinnrider89@yahoo.com

DISCUSSION

Marie The are on vacation while millions of jobless are suffering.
FIRE THEM!

JOIN THE DISCUSSION ▼

RECENT SIGNATURES

- Marie 2 months ago
- Jerilyn Bridges United States 9 months ago
- Katherine Dunaway United States 9 months ago

PETITION HIGHLIGHTS

There are no highlights yet.

23 SIGNATURES

GOAL: 100

Spread the word

widget 0 0 0

Sumber: Marie, *FIRE (Recall) all Congress and House of Representatives*,
<http://www.ipetitions.com/petition/firel-congress-and-house>

Berikut ini merupakan salah satu contoh pembuatan petisi dalam bentuk pengumpulan tanda tangan dalam dokumen.

Gambar 2. Document of Petition Recall

INSTRUCTIONS ON REVERSE SIDE

RECALL PETITION

We, the undersigned, registered and qualified voters of the Township of BENTON HARBOR, in the County of Barrien, and State of Michigan, petition for the calling of an election to recall TRENTON BOWENS from the office of COMMISSIONER for the following reason(s):
(Name of Officer) (Title of Officer) (District, if Any)

FOR VOTING YES TO ALLOW THE CITY INCOME TAX TO BE PLACED ON THE November 5, 2013 Ballot.

WARNING—A PERSON WHO KNOWINGLY SIGNS A RECALL PETITION MORE THAN ONCE OR SIGNS A NAME OTHER THAN HIS OR HER OWN IS VIOLATING THE PROVISIONS OF THE MICHIGAN ELECTION LAW.

✓	SIGNATURE	PRINTED NAME	STREET ADDRESS OR RURAL ROUTE	ZIP CODE	DATE OF SIGNING		
					MONTH	DAY	YEAR
1.							
2.							
3.							
4.							
5.							
6.							
7.							
8.							
9.							
10.							
11.							
12.							

CERTIFICATE OF CIRCULATOR
 The undersigned circulator of the above petition asserts that he or she is a qualified and registered elector of the electoral district of the official whose recall is sought; that each signature on the petition was signed in his or her presence and was not obtained through fraud, deceit or misrepresentation; and that he or she neither caused nor permitted a person to sign the petition more than once and has no knowledge of a person signing the petition more than once. The undersigned circulator of the above petition further asserts that to his or her best knowledge, information and belief each signature is the genuine signature of the person

CIRCULATOR – DO NOT SIGN OR DATE CERTIFICATE UNTIL AFTER CIRCULATING PETITION.

William Spinks
(Signature of Circulator)

William Spinks
(Date)

Sumber: Amy Kerr Hardin, Benton Harbor Democrat Targeted for Recall, 2013, <http://www.democracy-tree.com/tea-party-targets-benton-harbor-democrat-recall/>

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

Penelitian dalam pembuatan karya tulis ini adalah penelitian hukum dengan pendekatan yuridis normatif (penelitian hukum doktrinal¹⁹²). Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif karena mengkaji dari segi peraturan/dari sisi yuridis serta kebijakan implementasi peraturan tersebut dalam masyarakat. Penelitian hukum normatif atau dogmatika hukum merupakan jenis penelitian yang menggunakan kegiatan menginventarisasikan, memaparkan, menginterpretasikan, mensistematisasikan, dan mengevaluasi keseluruhan hukum positif (teks otoritatif) yang berlaku dalam suatu masyarakat atau negara tertentu dengan bersaranakan konsep, kategori, teori, klasifikasi, dan metode yang dibentuk dan dikembangkan khusus untuk melaksanakan penyelesaian yuridik terhadap masalah hukum yang terjadi dalam masyarakat.¹⁹³ Penelitian yuridis normatif mencakup pada penelitian terhadap asas-asas hukum, sistematika hukum, taraf sinkronisasi hukum, sejarah hukum, dan perbandingan hukum.¹⁹⁴

¹⁹² Amiruddin, **Pengantar Metode Penelitian Hukum**, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008, hlm. 118

¹⁹³ Sulistyowati Irianto, dkk. (e.d.), **Metode Penelitian Hukum Konstelasi dan Refleksi**, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta, 2011, hlm. 142

¹⁹⁴ Mukti Fajar, dkk., **Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris**, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010, hlm. 153

B. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

- Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*)

Peraturan perundang-undangan memiliki ciri: *comprehensive* (norma hukum didalamnya saling berkaitan secara logis), *all-inclusive* (kumpulan norma didalamnya mampu menampung isu hukum dan mengisi kekosongan hukum), *systematic* (norma hukum tersebut tersusun secara hierarkis).¹⁹⁵ Pada penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan yaitu dengan menelaah dan menganalisis peraturan perundang-undangan¹⁹⁶ yang berkaitan dengan pengaturan *recall* anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Pendekatan perundang-undangan ini digunakan untuk meneliti konsistensi dan kesesuaian antara suatu peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan yang lainnya.¹⁹⁷ Pada penelitian ini menggunakan peraturan perundang-undangan yang berkaitan tentang pengaturan kebijakan *recall*.

- Pendekatan Konsep (*Conceptual Approach*)

¹⁹⁵ Johnny Ibrahim, **Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif**, Bayumedia Publishing, Malang, 2007, hlm. 303

¹⁹⁶ Peter Mahmud Marzuki, **Penelitian Hukum**, Kencana, Jakarta, 2007, hlm 96.

¹⁹⁷ *ibid.*, hlm 93-94

Pendekatan konsep merupakan pendekatan dengan menelaah dan memahami konsep-konsep.¹⁹⁸ Pada dasarnya pendekatan konsep berawal dari mempelajari pandangan dan doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum, sehingga akan melahirkan pengertian-pengertian dalam hukum, konsep hukum, dan asas hukum.¹⁹⁹

Pendekatan konsep identik dengan fakta hukum yang akan mendukung peneliti dalam membuat argumentasi hukum dalam menjawab permasalahan hukum yang diajukan.²⁰⁰ Pada penelitian ini, peneliti akan mempelajari terkait dengan pandangan dan doktrin tentang konsep negara hukum dan demokrasi, konsep kedaulatan rakyat, konsep hubungan antar negara, partai politik, dan warga negara, dan konsep *recall*. Dengan demikian, peneliti akan menemukan argumentasi hukum yang tepat dalam menjawab permasalahan hukum yang diajukan.

- Pendekatan Perbandingan (*Comparative Approach*)

Pendekatan perbandingan merupakan penelitian dengan membandingkan obyek pelaksanaan ketatanegaraan tertentu dari suatu negara dengan negara yang lainnya baik dalam ranah pengaturan (peraturan perundang-undangan) maupun pada kategori lembaga hukum (*legal institutions*).²⁰¹ Pendekatan perbandingan

¹⁹⁸ Johnny Ibrahim, *op.cit.*, hlm. 391.

¹⁹⁹ Mukti Fajar, dkk., *op.cit.*, hlm. 187

²⁰⁰ *ibid.*, hlm.186-187

²⁰¹ *ibid.*, hlm. 133;

dilakukan dengan mengadakan studi perbandingan hukum. Studi perbandingan hukum merupakan kegiatan membandingkan hukum suatu negara dengan hukum dari negara lain atau hukum dari suatu waktu tertentu dengan hukum dari waktu yang lain.²⁰² Perbandingan tersebut juga dapat dilaksanakan dengan membandingkan peraturan, keputusan pengadilan, pelaksanaan peraturan perundang-undangan, lembaga hukum, maupun sistem hukum.²⁰³ Pendekatan perbandingan ini juga dapat digunakan untuk mengisi kekosongan hukum yang ada.²⁰⁴ Pada penelitian ini menggunakan pendekatan perbandingan terkait dengan studi perbandingan mekanisme *recall* pada lembaga perwakilan rakyat tingkat nasional/ pusat.

C. Jenis Bahan Hukum

Penelitian ini menggunakan data sekunder yakni data yang diperoleh dari bahan pustaka, yang terdiri dari²⁰⁵:

1. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer bersifat otoritatif (memiliki otoritas), yaitu merupakan hasil dari tindakan atau kegiatan yang dilakukan oleh lembaga

Peter Mahmud Marzuki, *op.cit.*, hlm. 95

²⁰² Peter Mahmud Marzuki, *ibid.*, hlm. 132-133

²⁰³ Mukti Fajar, dkk., *op.cit.*, hlm. 88-89

²⁰⁴ *ibid.*, hlm. 89

²⁰⁵ Soerjono Soekanto, **Penelitian Hukum Normatif**, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004, hlm. 12-13

yang berwenang.²⁰⁶ Bahan hukum primer terdiri dari peraturan perundang-undangan, yurisprudensi/ keputusan pengadilan, perjanjian internasional, dan (traktat).²⁰⁷ Selain itu karena sifatnya otoritatif, produk hukum yang dibuat oleh lembaga yang berwenang juga dapat digunakan sebagai bahan hukum primer. Pada penelitian ini menggunakan bahan hukum berupa peraturan perundang-undangan, keputusan lembaga pengadilan, dan peraturan internal yang dibuat oleh lembaga negara, diantaranya meliputi:

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum
- Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2009 Tentang Tata Tertib
- Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Kode Etik
- Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Tata Beracara Pelaksanaan Tugas Dan

²⁰⁶ Peter Mahmud Marzuki, *op.cit.*, hlm. 139

²⁰⁷ Mukti Fajar, *dkk.*, *op.cit.*, hlm. 157

Wewenang Badan Kehormatan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia

- Putusan Mahkamah Konstitusi No. 008/PUU-IV/2006 Perihal Pengujian UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah serta UU No. 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik Terhadap UUD 1945
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 38/PUU-VIII/2010 Prihal Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang dapat memberikan penjelasan terkait dengan bahan hukum primer.²⁰⁸ Bahan hukum sekunder dapat berupa rancangan peraturan perundang-undangan, hasil penelitian, buku teks, jurnal ilmiah, surat kabar, pamflet/ sejenisnya, dan berita di internet.²⁰⁹ Pada penelitian ini menggunakan beberapa hasil penelitian,

²⁰⁸ *ibid.*

²⁰⁹ *ibid.*

buku teks, jurnal ilmiah, dan berita internet yang berkaitan tentang kebijakan penerapan *recall*.

3. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier merupakan bahan non hukum, yang berupa semua literatur dari bahan bukan hukum akan tetapi tetap berkaitan dengan topik penelitian.²¹⁰ Bahan hukum tersier dapat berupa kamus, ensiklopedi, bibliografi, indeks kumulatif, dan leksikon.²¹¹ Pada penelitian ini menggunakan bahan hukum tersier berupa Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), Kamus Hukum, Kamus Politik, dan kamus-kamus lainnya.

D. Teknik Penelusuran Bahan Hukum

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan melalui studi dokumentasi, studi pustaka, dan pencarian dari internet. Untuk mendapatkan bahan hukum peneliti melakukan penelusuran literature di Pusat Dokumentasi dan Informasi Hukum (PDIH) Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Perpustakaan Pusat Universitas Brawijaya, dan Perpustakaan Kota Malang.

E. Teknik Analisis Bahan Hukum dan/atau Informasi

Seluruh data yang berhasil dikumpulkan, selanjutnya diinventarisasi, diklasifikasi, dan dianalisis. Pada teknik analisis bahan hukum akan menggunakan analisis melalui pendekatan *hermeneutic* (penafsiran). Secara epistemologis,

²¹⁰ Peter Mahmud Marzuki, *op.cit.*, hlm. 139

²¹¹ Ronny Hanitijo Soemitro: "Metodologi Penelitian Hukum" dalam Mukti Fajar, dkk., *op.cit.*, hlm. 158

hermeneutik berasal dari bahasa Inggris yakni *hermeneutic* (ketafsiran) dan *hermeneutics* (penafsiran).²¹² Hermeneutik atau penafsiran merupakan proses mengubah ketidaktahuan menjadi mengerti.²¹³ Penerapan hermeneutik selalu berhubungan dengan penafsiran terhadap isi hukum yang mempunyai dua segi yakni tersurat dan tersirat, sehingga terdapat metode hermeneutik (penafsiran) yang digunakan dalam penelitian ini yakni:²¹⁴

1. Penafsiran Gramatikal atau Penafsiran Menurut Tata Bahasa
2. Penafsiran Historis atau Penafsiran Menurut Telaah Sejarah
3. Penafsiran Teleologis atau Penafsiran Terhadap Tujuan atau Maksud Undang-Undang



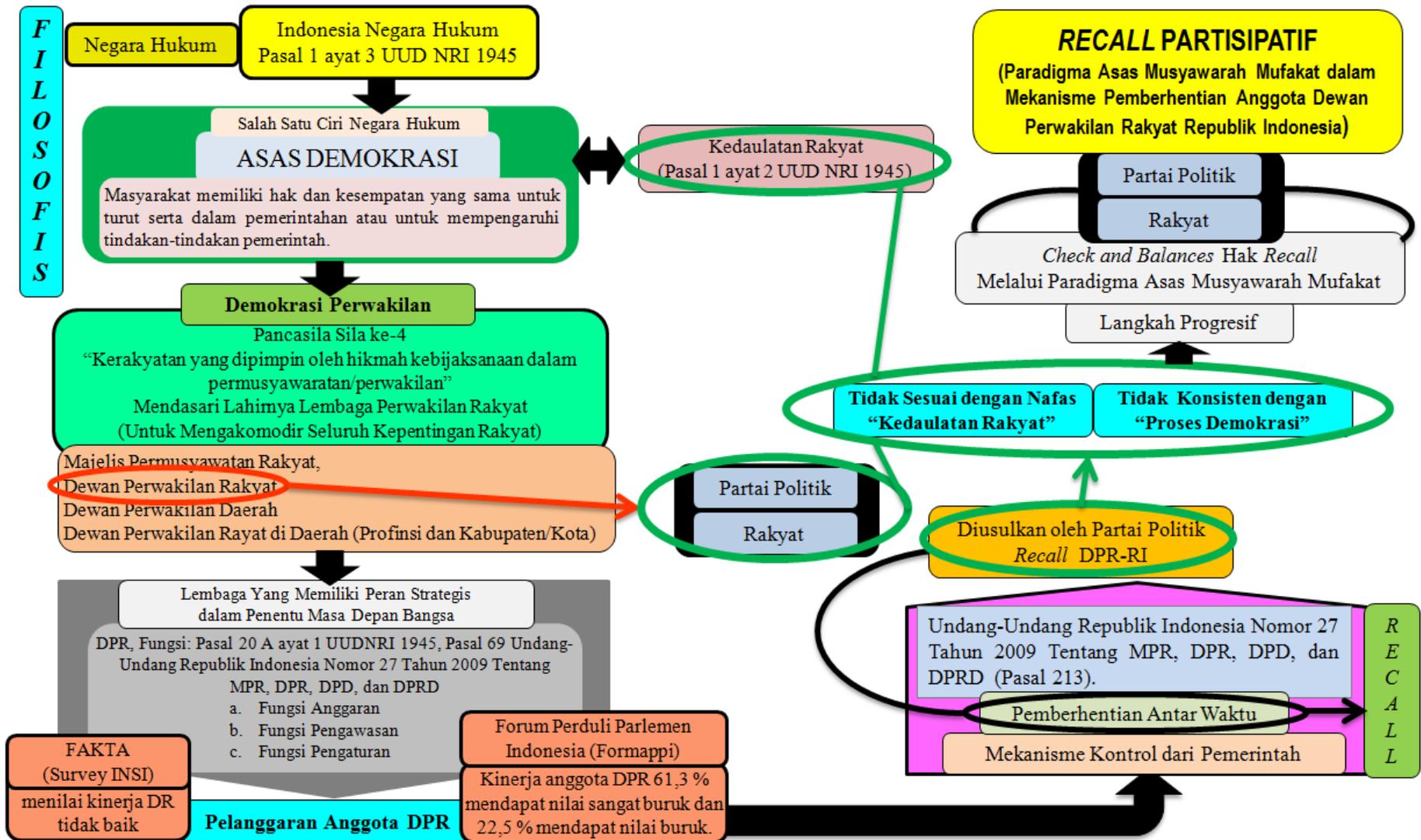
²¹² Jazim Hamidi, **Hermeneutika Hukum Sejarah-Filsafat dan Metode Tafsir**, UB Press, Malang, 2011, hlm. 2

²¹³ E. Sumaryono: "Hermeneutik Sebuah Metode Filsafat" dalam Amiruddin, *op.cit.*, hlm 163

²¹⁴ *ibid.*, hlm. 163-164

F. Kerangka Berpikir

Bagan 5. Kerangka Berpikir



Sumber: Karya Penulis

BAB IV PEMBAHASAN

A. Landasan Pemberian Hak *Recall* Pada Warga Negara

Recall dalam prespektif penafsiran gramatikal pada peraturan perundang-undangan dapat diartikan sebagai sebuah mekanisme pemberhentian karena alasan tertentu. *Recall* dalam prespektif penafsiran historis peraturan perundang-undangan dapat diartikan sebagai sebuah mekanisme politik dalam pemberhentian karena alasan kebijakan yang tidak sejalan. *Recall* dalam prespektif penafsiran teleologis pada peraturan perundang-undangan dapat diartikan sebagai sebuah alat dalam pengawasan suatu kinerja. Landasan dasar dalam memahami adanya konsep *recall* adalah pengawasan yang menitikberatkan pada sanksi/ *punishment* apabila terjadi pelanggaran. Obyek yang *direcall* dalam konteks ini DPR, yang merupakan pemerintah yang dalam proses pemilihannya dipilih melalui pemilihan umum, yang menjalankan tugas dan wewenangnya berdasarkan kerangka representasi rakyat.

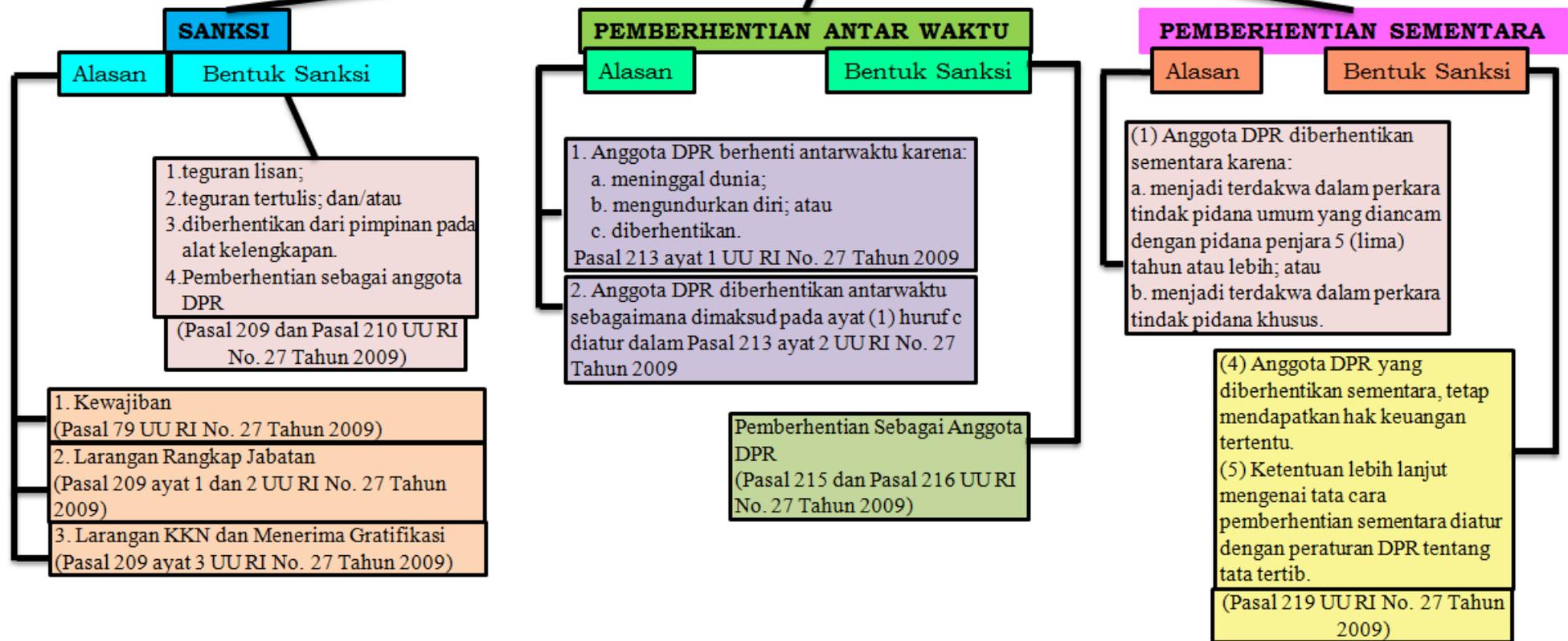
Pengaturan *recall* anggota DPR terdapat dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Tata Beracara Badan Kehormatan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Adapun berikut ini merupakan sanksi,

mekanisme pemberian sanksi, serta mekanisme pemberhentian Anggota DPR adalah sebagai berikut:



Bagan 6. Sanksi/ Punishment Bagi Anggota DPR

PUNISHMENT BAGI ANGGOTA DPR



Sumber: Bagan merupakan karya penulis yang dibuat berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Bagan 7. Mekanisme Pemberian Sanksi Anggota DPR

MEKANISME PEMBERIAN SANKSI ANGGOTA DPR

Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2011 tentang Tata Beracara Badan Kehormatan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia

MEMERLUKAN PENGADUAN

1. a. Tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam undang-undang;
- b. Tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai Anggota DPR RI selama 3 (tiga) bulan berturut-turut tanpa alasan yang sah;
- c. Tidak menghadiri Rapat Paripurna dan/atau rapat kelengkapan DPR RI yang menjadi tugas dan kewajibannya sebanyak 6 (enam) kali berturut-turut tanpa alasan yang sah dan jelas;
- d. Tidak lagi memenuhi syarat sebagai calon Anggota DPR RI sesuai dengan peraturan perundang-undangan mengenai pemilihan umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD., dan/atau
- e. Melanggar ketentuan larangan sebagaimana diatur dalam undang-undang tentang MPR, DPR, DPD, DPRD, Tata Tertib dan Kode Etik

2. Rapat Sekertariat Rapat Paripurna dan Sekertariat Alat Kelengkapan DPR RI

3. Pembuktian melalui Sidang Badan Kehormatan

TIDAK MEMERLUKAN PENGADUAN

1. a. Ketidakhadiran dalam rapat DPR RI yang menjadi kewajibannya.
- b. Tertangkap tangan atas pelanggaran peraturan perundang-undangan
- c. Dugaan pelanggaran Kode Etik dan Tata Tertib yang sudah tersiar di beberapa media cetak dan/atau elektronik
- d. Terbukti melakukan tindak pidana dengan ancaman lebih dari 5 (lima) tahun penjara dan telah mendapatkan putusan yang berkekuatan hukum tetap (*in kracht van gewisjde/final and binding*)

4. Badan Kehormatan menyampaikan kepada Pimpinan DPR terhadap penanganan pelanggaran

3. Rapat Badan Kehormatan

2. a. Hasil Verifikasi terhadap Pelanggaran
b. Usulan Badan Kehormatan

PENERAPAN SANKSI KEPADA ANGGOTA DPR

Sumber: Bagan merupakan karya penulis yang dibuat berdasarkan berdasarkan Peraturan DPR RI Nomor 2 Tahun 2011 tentang Tata Beracara BK DPR RI

Berdasarkan bagan 6 dan bagan 7 tersebut, terdapat 2 alasan pokok dalam pemberhentian anggota DPR, yakni: alasan obyektif dan subyektif:

a. Alasan Obyektif²¹⁵

- 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;
- 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;
- tidak lagi memenuhi syarat sebagai calon anggota DPR sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan mengenai pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD;
- melanggar ketentuan larangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini;
- diberhentikan sebagai anggota partai politik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; atau
- menjadi anggota partai politik lain.

b. Alasan Subyektif²¹⁶

- diusulkan oleh partai politiknya sesuai dengan peraturan perundang-undangan

Pada alasan subyektif inilah yang lazim disebut dengan *recall*. Pro dan kontra kebijakan penerapan mekanisme *recall* dalam negara yang menganut sistem pemerintahan demokrasi menjadi suatu hal yang biasa/wajar, karena tidak ada tafsir peraturan yang jelas sebagai dasar/ penentu arah dalam pelaksanaan

²¹⁵ Pasal 213 ayat (2) huruf a, b, c, d, f, g, h, i Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

²¹⁶ Pasal 213 ayat (2) huruf e Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

demokrasi, khususnya di Indonesia. Antara pendapat pro maupun kontra terhadap kebijakan penerapan mekanisme *recall*, masing-masing memiliki landasan yang rasional terkait dengan tata demokrasi di Indonesia. Hal ini dapat dilihat melalui pendapat ahli dalam Putusan dan Risalah Sidang pada Perkara Nomor 008/PUU-IV/2006 Perihal Pengujian Undang-Undang Republik Indonesia 22 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah serta Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 2002 Tentang Partai Politik Terhadap UUD NRI Tahun 1945. Pendapat ahli tersebut akan dianalisis dari segi tujuan hukum.

Pada segi tujuan hukum, pada studi ilmu filsafat hukum menjelaskan para ahli berbeda pendapat dalam kajian terkait dengan tujuan hukum. Akan tetapi terdapat 3 poin besar yang menjadi inti dari pendapat ahli tersebut dan merupakan poin dari tujuan hukum, diantaranya sebagai berikut:

a. Keadilan

Beberapa ahli berbeda pendapat dalam menjelaskan keadilan. Aristoteles²¹⁷ berpandangan bahwasannya tujuan hukum yang utama adalah keadilan yang meliputi: distributif, komutatif, vindikatif, kreatif, protektif, dan legalis.²¹⁸ Apeldorn berpandangan bahwa tujuan hukum harus tercapai apabila hukum

²¹⁷ Aristoteles merupakan seorang ahli yang mendukung adanya teori etis. Aristoteles berpandangan bahwasannya keadilan merupakan tempat dimana setiap orang memperoleh sebanyak mungkin apa yang telah menjadi haknya.

Achmad Roestandi, **Responsi Filsafat Hukum**, Amirco, Bandung, 1987, hlm. 17

²¹⁸ R.Otje Salman, **Ikhtisar Filsafat Hukum**, Amirco, Bandung, 1986, hlm. 10

memenuhi rasa keadilan dan berguna bagi masyarakat.²¹⁹ Menurut Mochtar Kusumaatmadja bahwa keadilan merupakan keadaan yang mencerminkan nilai yang tumbuh dan berkembang bersama dalam masyarakat.²²⁰

b. Kemanfaatan

Terdapat perbedaan terkait dengan pendapat ahli dalam menjelaskan tentang kemanfaatan. Salah satu ahli yang berpendapat dalam teori utilitis ini adalah Jeremy Bentham. Pokok-pokok pemikiran Jeremy Bentham adalah aliran utilitarianisme yang mempunyai prinsip bahwa manusia akan melakukan tindakan-tindakan untuk mendapatkan kebahagiaan yang sebesar-besarnya dan mengurangi penderitaan.²²¹ Bentham berpendapat bahwasannya keberadaan negara dan hukum semata-mata sebagai alat untuk mencapai manfaat yang hakiki, yaitu kebahagiaan mayoritas rakyat.²²²

c. Kepastian

Kepastian, identik dengan upaya legalitas dari sisi hukum. Pada ajaran yuridis dogmatis, tujuan hukum adalah menjamin adanya suatu kepastian oleh hukum yang hanya bisa terwujud dengan aturan hukum.²²³ Bersumber dari aliran positivistic, cenderung melihat hukum sebagai sesuatu otonom, mandiri karena hukum tak lain hanya kumpulan aturan.²²⁴

²¹⁹ Apeldorn merupakan pendukung teori campuran (teori etis dan utilitis). *Ibid*, hlm. 11

²²⁰ *Ibid*, hlm. 12

²²¹ Materi Kuliah Program Sarjana Hukum Filsafat Hukum Jilid 1: Bab 3 Bentham, Austin and Classical English Positivism, yang dikutip dalam makalah Erika Rosalin, dkk., **Classical Positivism And Pure Theory Of Law**, hlm. 3

²²² *ibid*.

²²³ Sri Sanituti Hariadi, **TUJUAN HUKUM: Bahan Ajar mata Kuliah Pengantar Filsafat Hukum**, web.unair.ac.id/admin/file/f_20025_a17.ppt, (2 Juni 2014)

²²⁴ *ibid*.

Berikut ini merupakan pendapat ahli dalam Putusan dan Risalah Sidang pada Perkara Nomor 008/PUU-IV/2006 Perihal Pengujian Undang-Undang Republik Indonesia 22 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah serta Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 2002 Tentang Partai Politik Terhadap UUD NRI Tahun 1945, dengan analisis dari segi tujuan hukum:



Tabel 3. Pendapat Ahli dalam Putusan dan Risalah Sidang pada Perkara Nomor 008/PUU-IV/2006 Perihal Pengujian Undang-Undang Republik Indonesia 22 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah serta Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 2002 Tentang Partai Politik Terhadap UUD NRI Tahun 1945

AHLI	KEDUDUKAN	PENDAPAT	KETERANGAN
Prof. Harun Al-Rasyid	Saksi Ahli yang diajukan oleh Djoko Edhi Soetjipto Abdurahman	<ol style="list-style-type: none"> 1. J.J.A. Thamassen (red.) dalam bukunya menjelaskan definisi tentang <i>recall</i>, <i>Democratie, Theorie en Praktijk (Alpisen aan den Rijn, Brussel, Samson Uitgeverij, 1981)</i>, hal. 156, yang berbunyi sebagai berikut: “<i>Recall recht: het recht van een politieke partij om een via haar kandidatenli. jst gekozen parlementslied terug te reepen</i>” yang berarti “Hak <i>recall</i> ialah hak suatu partai politik untuk menarik kembali anggota parlemen yang terpilih melalui daftar calon yang diajukannya”. 2. Perlu dicamkan Pasal 18 Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 yang bunyinya: “Masa jabatan anggota DPR adalah lima tahun dan berakhir bersamaan pada saat anggota DPR yang baru mengucapkan sumpah/janji”. 3. Bung Hatta pernah mengeritik hak <i>recall</i> dan meminta agar DPR mencabutnya. Beliau juga menyesalkan para ahli hukum yang diam saja pada waktu hak <i>recall</i> diproses di DPR (lihat Harian Kompas, 1 Maret 1973). 	Secara historis, sistem pemerintahan otoritarian di era Soeharto mengatur adanya <i>recall</i> dan di era transisi demokrasi, pemerintahan B.J. Habibie menghapuskan <i>recall</i> . Akan tetapi muncul kembali.
Prof. Dr. Mahfud MD., S.H., M.Si	Saksi Ahli yang diajukan oleh Djoko Edhi Soetjipto	1. Pasal 22B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa pemberhentian anggota Dewan Perwakilan Rakyat itu diatur oleh undang-undang. Undang-Undang Dasar	Politik hukum pengaturan <i>recall</i> , bahwasannya <i>recall</i> menjadi alat

	Abdurahman	<p>Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak menyebutkan jenis-jenis ukuran tentang apa yang menjadi alasan orang diberhentikan atau tidak, tetapi menyerahkan kepada undang-undang. Karena sifatnya terbuka yaitu menyerahkan kepada undang-undang, maka Mahkamah Konstitusi hanya bisa memutuskan bertentangan atau tidak dengan perintah UUD. Masalah yang dihadapi oleh Pemohon bukanlah konflik antara undang-undang dengan UUD tetapi konflik AD/ART terhadap undang-undang, dan menurut ahli tidak ada hak-hak konstitusional yang secara langsung.</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. Latar belakang politik hukum <i>recall</i>, memang dulu <i>recall</i> itu pernah dipersoalkan dan dijadikan alat untuk membungkam orang-orang, tetapi sesudah <i>recall</i> ditiadakan, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak bisa di <i>recall</i>. Soal <i>recall</i> dimasukan lagi, pengaturannya di dalam undang-undang bukan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Oleh sebab itu kalau kaitannya dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, ahli belum melihat adanya pertentangan hak-hak Pemohon telah dilanggar. 3. Bahwa tidak ada hak-hak konstitusional Pemohon secara langsung dirugikan dalam rangka pengujian konstitusi, tetapi kalau di dalam latar belakang bisa, sebab latar belakang bukan hukum itu hanya bahan hukum. 	politik
Denny Indrayana, S.H., LL.M., Ph.D	Saksi Ahli yang diajukan oleh Djoko	<ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Recall</i> adalah mekanisme untuk memberhentikan anggota parlemen sebelum habis masa jabatannya, 	<i>Recall</i> harus diklarifikasi, di AS <i>recall</i> dibedakan

	Edhi Soetjipto Abdurahman	<p>2. Di masa reformasi <i>recall</i> partai tidak ada, sekarang <i>recall</i> muncul lagi. Zaman Orde Baru masalah di-<i>recall</i> oleh partai politik, walaupun peraturan pemerintahnya, tidak menjabarkan tentang <i>recall</i>, yang dijabarkan adalah pemberhentian karena meninggal, pemberhentian karena mengundurkan diri, dan seterusnya.</p> <p>3. Australia dan Amerika, istilah <i>recall</i> relatif tidak diketemukan. Di Amerika Serikat ada, tetapi perspektifnya berbeda dengan yang ada di Indonesia. Kalau <i>recall election</i> tidak hanya untuk legislatif. tetapi siap saja yang menerima mandat sebagai pejabat negara, melalui pemilu bisa di-<i>recall</i>, karena mekanismenya melalui penarikan mandat pemilu. Bahasa yang digunakan bukan <i>recall</i> tetapi diskualifikasi, Diskualifikasi pejabat negara tidak hanya legislatif, tapi ada dua yaitu <i>misbehavior</i> karena perilaku, dan <i>incapacity</i> karena kapasitas fisik dan mental. Kapasitas fisik dan mental itu diberhentikan dengan hormat, tetapi kalau <i>misbehavior</i> ini diskualifikasi karena kejahatan, karena penghinaan terhadap negara dan sejenisnya, ini diberhentikan dengan tidak hormat. Ahli membandingkan 4 (empat) negara yaitu Australia, Amerika Serikat, India dan Fiji.</p> <p>4. Di Australia, Pasal 44 UUDnya menegaskan bahwa anggota parlemen didiskualifikasi jika menjadi warga negara asing; tersangkut kasus korupsi atau kejahatan lain dengan ancaman hukuman satu tahun penjara; bangkrut; mempunyai/merangkap jabatan lain (posisi) - khususnya</p>	<p>dengan removal, di banyak negara tidak dikenal istilah <i>recall</i> tetapi dikenal istilah <i>discualification</i>. Di Indonesia istilah <i>recall</i> sering dicampur adukan dengan pengantian antarwaktu. <i>Recall</i> diartikan sebagai penarikan mandat anggota parlemen seharusnya oleh rakyat. Mekanisme <i>recall</i> diluar rakyat sewajibnya dihindari karena akan menimbulkan oligarki kepartaian.</p>
--	------------------------------	---	---

		<p>dibidang pemerintahan - yang mendatangkan profit (keuntungan). Mekanisme diskualifikasi dilaksanakan melalui Putusan Mahkamah Agung Australia yang bertindak sebagai <i>The Court of Disputed Return</i>.</p> <p>5. Menurut konstitusi Amerika Serikat, anggota Kongres dapat diberhentikan sebelum masa jabatannya karena “<i>disorderly Behavior</i>”. Pemberhentian dilakukan melalui pemungutan suara dua pertiga anggota <i>House</i> atau <i>Senate</i>. Menurut Jack Maskel mekanisme yang tersedia adalah “<i>Removal</i>” bukan “<i>Recall</i>”. Jack Maskel lebih jauh mengatakan <i>recall</i> tidak diadopsi dalam Konstitusi Amerika. Pada saat pembuatan <i>recall</i> sempat diperdebatkan, namun pada akhirnya tidak diadopsi dalam rancangan final konstitusi. Karenanya tidak ada satu anggota Kongres pun yang pernah di-<i>Recall</i>. Berbeda dengan <i>recall</i> yang tidak pernah menimpa anggota Kongres, ada 15 orang senator yang telah dipecat mayoritas karena ketidaksetiaan terhadap negara. Sedangkan di <i>House of Representatives</i> ada 5 orang yang dipecat karena penghianatan dan penyuapan.</p> <p>6. Di Fiji secara umum pemberhentiannya sama, karena meninggal karena mengundurkan diri dan seterusnya, tapi ada satu ketentuan karena menyimpang dari garis partai negara Fiji. Pasal 71 UUDnya yang diamandemen Tahun 1997 mengatur anggota <i>House of Representatives</i> didiskualifikasi karena beberapa hal yang umum, dan yang agak menyimpang karena ditarik oleh partai politik yang mengusulkan.</p>	
--	--	--	--

	<ol style="list-style-type: none">7. Di India, Pasal 102 konstitusi India mengatur diskualifikasi yang pada prinsipnya sama dengan negara lain (rangkap jabatan, sakit jiwa, bangkrut, bukan warga negara India). Di Tahun 1985 ditambahkan ayat (2) kepada Pasal 102 yang dikenal dengan <i>The Tenth Schedule</i>, atau disebut pula dokumen <i>Disqualification on the Ground of Defection</i>. Didalamnya diatur bahwa seorang anggota parlemen dapat didiskualifikasi jika tidak disiplin kepada partainya.8. Setelah melihat berbagai aspek istilah <i>recall</i> harus diklarifikasi, di AS <i>recall</i> dibedakan dengan removal, di banyak negara tidak dikenal istilah <i>recall</i> tetapi dikenal istilah <i>discualification</i>. Di Indonesia istilah <i>recall</i> sering dicampur adukan dengan pengantian antarwaktu, pokoknya kalau ada PAW berarti ada <i>recall</i>. <i>Recall</i> diartikan sebagai penarikan mandat anggota parlemen seharusnya oleh rakyat. Mekanisme <i>recall</i> diluar rakyat sewajibnya dihindari karena akan menimbulkan oligarki kepartaian.9. Bahwa permohonan pasal perpasal bertentangan dengan hak dasar berpolitik, hak dasar berekspresi. Sebagai contoh pindah partai bisa di-<i>recall</i>, dan bisa dianggap bertentangan dengan prinsip-prinsip dasar dan pasal-pasal di dalam Undang-Undang Dasar. Ahli tidak setuju dengan <i>recall</i>, itu <i>recall</i> partai politik dan ini memang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar.10. Bahwa berkaitan dengan sistem Pemilu dengan <i>recall</i>, memang punya problematik dalam undang-undang. Undang-Undang	
--	--	--

		<p>Dasar tidak menyebutkan apa sistem Pemilunya dan ini dijadikan pintu pembuka bagi elit-elit partai untuk bermain-main dengan sistem Pemilu.</p> <p>11. Bahwa Pasal 85 ayat (1) ini digabung dengan meninggal dunia dan mengundurkan diri, tidak punya kapasitas untuk bertindak, tidak punya kemampuan untuk melakukan kerja, kemudian keluar dari partai, dianggap tidak mempunyai kemampuan bertindak, menurut ahli tidak, Ini adalah hak seorang berpolitik berbeda pendapat dengan partainya, dia tidak mempunyai kontrak politik dengan partai. Kalau dia punya kontrak politik berbeda pendapat, mengundurkan diri misalnya, itu dari etika dia dengan partai, tapi kalau dia tidak punya itu, kemudian dia berbeda pendapat dan, kemudian berpihak kepada rakyat, mengapa itu harus menjadi alasan <i>recall</i> Jadi menurut Ahli ini bukan <i>impossibility of performance</i> tapi ini bentuk sistem yang tidak demokratis dilakukan oleh Undang-undang Susduk kepada partai politik.</p> <p>12. Bahwa mekanisme Undang-undang Nomor 4 Tahun 1999 tidak memberikan <i>recall</i> Parpol, dan tidak memberikan <i>recall</i> pada rakyat tapi diberikan kesempatan untuk pemilu selanjutnya. Menurut Ahli itu lebih baik dari pada ada Parpol, biarkan rakyat me-<i>recall</i> di pemilu selanjutnya.</p>	
<p>Drs. Arbi Sanit</p>	<p>Saksi Ahli yang diajukan oleh Djoko Edhi Soetjipto Abdurahman</p>	<p>1. Hak <i>recall</i> atas anggota DPR ini menunjukkan kemunduran ke masa lalu, ke masa otoritarian, sebab hak <i>recall</i> di dalam sejarah Indonesia dilakukan oleh rezim Presiden Soekarno, Demokrasi Terpimpin. dan Demokrasi Pancasila.</p>	<p>Hak <i>recall</i> atas anggota DPR ini menunjukkan kemunduran ke masa lalu, ke masa otoritarian,</p>

	<ol style="list-style-type: none"> 2. Bahwa di awal reformasi, hak <i>recall</i> dihilangkan di Tahun 1999. Tapi sekarang dihidupkan kembali oleh para partai politik. Jadi partai politik sekarang terjebak kembali oleh masa lalu yang memungkinkan partai amat berkuasa, baik terhadap rakyat maupun terhadap warganya sendiri. 3. Bahwa <i>recall</i> pada dasarnya adalah bagian dari proses demokrasi langsung. Dalam demokrasi perwakilan di zaman modern, ada dua bentuk <i>recall</i>, <i>recall</i> dalam sistem parlementer dan <i>recall</i> dalam sistem presidentil. 4. Bahwa <i>recall</i> dalam sistem parlementer berlaku di negara-negara Eropa Barat, tapi <i>recall</i> dalam sistem presidentil seperti di Amerika Serikat dilakukan oleh rakyat, rakyatnya yang <i>me-recall</i> bukan partainya yang <i>me-recall</i>. Di sini kelihatan bahwa, sekarang elit-elit partai kita tampaknya lebih cenderung menggunakan <i>recall</i> ini di dalam parlemen, sehingga mempunyai kekuatan. Kekuatan organisasi partai, disiplin partai, dan kemudian kekuatan parlemen untuk melakukan lawan politik internal, persaingan politik di dalam partai itu sendiri. 5. Bahwa sistem partai yang multipartai, tidak menghasilkan kekuatan demokrasi, sehingga demokrasinya tidak bisa menghasilkan sesuatu dan tidak berfaedah. 6. Bahwa kalau hak <i>recall</i> dikaitkan dengan partai, tentu partai yang bersifat oligarki dan pasti hak <i>recall</i> akan keluar, tapi kalau partainya bersifat demokrasi, elitnya demokratik, tidak mungkin pakai hak <i>recall</i> karena pilihan rakyat, bukan pilihan 	<p>sebab hak <i>recall</i> di dalam sejarah Indonesia dilakukan oleh rezim Presiden Soekarno, Demokrasi Terpimpin, dan Demokrasi Pancasila</p>
--	--	--

		partai, tidak akan ada anggota DPR dari partai itu karena rakyat tidak memilih.	
Dr. Ir Sri Bintang Pamungkas	Saksi Ahli yang diajukan oleh Djoko Edhi Soetjipto Abdurahman	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bahwa saksi sebagai seorang yang pernah mengalami di-<i>recall</i> dan sebagai pengamat Politik; 2. Bahwa sejak kampanye pemilu, saksi menyampaikan kritik-kritik kepada pemerintah dan sebagai akibatnya diberi kartu merah, di Sumatera Selatan, di Jawa Barat, dan Jawa Tengah; 3. Bahwa pada tanggal 29 Mei 1992 saksi menyatakan bahwa PPP mempunyai calon presidennya (calon tunggal), dan partai menganggap saksi agak terlampau jauh. Apalagi saksi menjadi anggota Dewan Perwakilan Rakyat menolak pertanggungjawabannya kepada Presiden Soeharto pada tahun 1993 dan menolak Presiden yang harus disetujui oleh setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat/Majelis Permusyawaratan Rakyat. 4. Bahwa saksi sudah diperingatkan oleh beberapa partai, dipanggil, diancam untuk di <i>recall</i>. Dan tanggal tanggal 27 saksi membaca di Koran tanpa dipanggil, tanpa diberi hak untuk berbicara atau untuk membela diri, saksi sudah di-<i>recall</i>. 5. Bahwa ketika saksi di-<i>recall</i>, maka muncullah pemikiran-pemikiran reformasi, dan saksi salah satu yang ikut berbicara mengenai konsep-konsep reformasi. 6. Bahwa dulu Presiden masih ditakuti oleh partai. Partai adalah kepanjangan tangan daripada Presiden, tetapi sekarang tidak. Sekarang partai sangat berkuasa, lebih berkuasa daripada 	<i>Recall</i> merupakan salah satu bentuk kesewenang-wenangan partai politik

			<p>rakyat, pemilih.</p> <p>7. Bahwa saksi tidak menandatangani suatu kontrak dengan partai bahkan sebaliknya menuntut kepada partai pada waktu dicalonkan, apakah partai telah sungguh-sungguh mencalonkannya dengan segala resiko. Tapi ternyata dalam peristiwa Jerman saksi tidak dilindungi dan bahkan di-<i>recall</i>.</p>	
Prof. Natabaya, LL.M.	H.A.S. S.H.,	Hakim Konstitusi waktu pengujian berlangsung	<ol style="list-style-type: none"> 1. Partai politik merupakan salah satu bentuk pelaksanaan demokrasi 2. Partai politik merupakan salah satu bentuk organisasi sebagai wahana pelaksanaan kebebasan mengeluarkan pendapat serta hak berkumpul dan berserikat. Dalam negara demokrasi partai politik berperan (berfungsi), antara lain, sebagai sarana penghubung timbal balik antara pemerintah dan rakyat, sebagai pelaku utama dalam memadukan (mengagregasikan) berbagai kepentingan, sebagai garda terdepan dalam melakukan perubahan mendasar dalam negara, sebagai tempat merekrut calon-calon pemimpin politik, sebagai sarana pendidikan politik, dan lembaga yang memobilisasi pemilih agar ikut dalam pemilihan umum dan menentukan pilihannya. Oleh karena perannya yang sangat besar dalam sistem politik, maka keberadaan partai politik sebagai infrastruktur politik merupakan keniscayaan dalam negara yang demokratis, sehingga harus terus diberdayakan (<i>empowering</i>) agar mampu menjalankan peran dan fungsinya dengan baik 3. Penegakan disiplin partai sangat menentukan dalam mewujudkan program kerja partai yang telah ditawarkan oleh 	<p>Tidak tepat mempertentangkan antara kebijaksanaan dan program kerja partai politik dengan kepentingan rakyat, sebab kebijaksanaan dan program kerja partai politik itu sejatinya adalah pemaduan (agregasi) yang dilakukan oleh partai politik dari berbagai kepentingan rakyat yang beragam.</p>

		<p>partai politik tersebut dalam kampanye pemilihan umum. Selain itu, disiplin partai juga sangat diperlukan dalam membangun dan memantapkan tradisi partai. Jika partai politik tidak diberi wewenang untuk menjatuhkan sanksi (tindakan) terhadap anggotanya yang menyimpang dari AD/ART dan kebijaksanaan partai, maka anggota partai bebas untuk berbuat semena-mena. Disiplin partai harus ditegakan untuk menciptakan kekompakan (<i>cohesiveness</i>) di dalam partai, sehingga partai dapat menjalankan fungsi dan membangun tradisinya dengan baik. Disiplin partai, termasuk tindakan yang diperlukan, wajib dipahami, dihormati, dan ditegakan oleh seluruh anggota partai. Sebab, walaupun pada awalnya partai itu dibentuk berdasarkan konsensus antara individu (anggota) sehingga tampak seolah-olah sebagai hubungan hukum privat, tetapi partai politik sebagai infrastruktur politik berfungsi di dalam hubungan hukum publik (ketatanegaraan).</p> <p>4. Masuknya seseorang menjadi anggota partai politik merupakan suatu pilihan sukarela dari tawaran yang bersifat umum dari partai politik kepada masyarakat. Dengan demikian, ketika seseorang menjadi anggota partai politik, berarti ia secara sukarela (<i>vrijwillige</i>) telah bersedia mematuhi segala aturan dan kebijaksanaan partai politik tersebut, termasuk kesukarelaan untuk menerima sanksi jika suatu saat tindakannya bertentangan dengan aturan dan kebijaksanaan yang telah digariskan oleh partai politik</p>	
--	--	---	--

		<p>tersebut sebagaimana telah disebutkan di atas</p> <ol style="list-style-type: none">5. Tidak tepat mempertentangkan antara kebijaksanaan dan program kerja partai politik dengan kepentingan rakyat, sebab kebijaksanaan dan program kerja partai politik itu sejatinya adalah pemaduan (agregasi) yang dilakukan oleh partai politik dari berbagai kepentingan rakyat yang beragam. Sebagai infrastruktur politik, partai politik berfungsi memperjuangkan kepentingan rakyat yang telah diagregasikan itu. Adapun jika terjadi perbedaan kebijaksanaan di antara partai politik satu sama lain dalam menentukan platform, hal itu disebabkan karena adanya perbedaan yang didasari ideologi yang dianut oleh partai politik masing-masing, atau perbedaan dalam meletakkan titik berat dari kepentingan yang diperjuangkan oleh partai politik masing-masing dan hal yang demikian wajar dalam alam demokrasi.6. Partai politik harus dilindungi dari perilaku pragmatis kader partai yang hanya menggunakan partai politik sekadar sebagai kendaraan (<i>vehicle</i>) atau batu loncatan untuk menjadi anggota badan legislatif, yang dikemas dalam retorika “memperjuangkan aspirasi rakyat, bukan lagi aspirasi partai politik yang mencalonkannya”. Sebaliknya, anggota yang telah terpilih sebagai anggota badan legislatif harus dilindungi pula dari kesewenang-wenangan (pengurus) partai politik yang dapat menjatuhkan sanksi kepada anggotanya hanya atas dasar suka atau tidak suka (<i>like or dislike</i>) yang dikemas dalam retorika “berbuat menyimpang dari peraturan dan	
--	--	---	--

		<p>kebijaksanaan, yang telah digariskan partai”. Untuk melindungi anggota partai dari kesewenang-wenangan demikian, sudah seharusnya setiap partai politik menyediakan forum dan merumuskan mekanisme internalnya masing-masing dalam AD/ART-nya untuk menampung kedua kebutuhan di atas secara seimbang, adil, dan tidak sewenang-wenang. Seandainya pun ada anggota yang tidak puas di forum, dan mekanisme, atau putusan partai politik tersebut, tidak tertutup bagi anggota yang bersangkutan untuk menempuh upaya hukum melalui proses pengadilan (vide Pasal 16 UU Papol).</p>	
<p>I Dewa Palguna, M.H.</p>	<p>Gede S.H., Hakim Konstitusi waktu pengujian berlangsung</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Partai Politik memiliki peran penting dalam pelaksanaan demokrasi modern UUD 1945 menetapkan partai politik mempunyai peran besar dalam pelaksanaan demokrasi. Hal itu tercermin dari dikaitkannya tata cara pelaksanaan demokrasi dengan partai politik, dan tidaklah menjadikan nilai demokrasi secara otomatis menjadi berkurang. 2. <i>Recall</i> bukanlah mekanisme yang tidak demokratis Adanya mekanisme <i>recall</i> keanggotaan seseorang dari parlemen oleh partai politik yang mencalonkannya, tidaklah secara serta merta dapat disebut sebagai mekanisme yang tidak demokratis. Justru karena seorang anggota parlemen dikonstruksikan sebagai wakil rakyat maka demi akuntabilitas terhadap yang diwakili, mekanisme pemberhentian sebelum masa jabatannya berakhir atau yang dikenal dengan hak <i>recall</i> 	<p>Dalam sistem pemilihan di mana pemilih langsung memilih nama seseorang sebagai wakil, maka adalah logis jika <i>recall</i> dilakukan oleh pemilih, misalnya melalui mekanisme petisi. Sedangkan dalam sistem pemilihan dengan memilih partai politik sebagaimana diatur dalam UUD 1945, dalam hal pemilihan anggota DPR dan DPRD, maka logis</p>

		<p>sangatlah relevan, karena dengan demikian rakyat tetap masih dapat mengontrol wakilnya.</p> <p>3. Subyek yang melaksanakan <i>recall</i></p> <p>Tentang siapa yang melaksanakan <i>recall</i> adalah persoalan teknis yang sangat berkait dengan sistem pemilihan umum, sesuai dengan Pasal 22E ayat (3) UUD 1945. Suatu undang-undang tidak serta merta menjadi tidak demokratis hanya karena di dalamnya terdapat pengaturan tentang <i>recall</i>, yang karenanya menjadikan pula undang-undang tersebut inkonstitusional. <i>Recall</i> tetap merupakan bagian dari mekanisme demokrasi apabila pengaturan tentang <i>recall</i> tersebut adalah konsekuensi logis dari pilihan sistem yang dianut oleh konstitusi. Dalam sistem pemilihan di mana pemilih langsung memilih nama seseorang sebagai wakil, maka adalah logis jika <i>recall</i> dilakukan oleh pemilih, misalnya melalui mekanisme petisi. Sedangkan dalam sistem pemilihan dengan memilih partai politik sebagaimana diatur dalam UUD 1945, dalam hal pemilihan anggota DPR dan DPRD, maka logis pula apabila <i>recall</i> dilakukan oleh partai yang mencalonkan.</p>	<p>pula apabila <i>recall</i> dilakukan oleh partai yang mencalonkan.</p>
<p>Prof. Abdul Mukthie S.H., M.S.</p>	<p>Hakim Konstitusi waktu pengujian berlangsung</p>	<p>1. Pengaturan pemberhentian anggota DPR dalam UU Susduk dalam sejarah ketetaneagaan Indonesia sejak Orde Baru hingga sekarang ternyata mengalami pasang surut, sebagai berikut:</p> <p>a. Pada masa Orde Baru, meskipun dalam UUD 1945 tidak ada ketentuan bahwa anggota DPR dapat diganti, ternyata</p>	<p>Pengaturan pemberhentian anggota DPR dalam UU Susduk dalam sejarah ketetaneagaan Indonesia sejak Orde Baru hingga</p>

		<p>anggota DPR dapat diganti yang tercantum dalam Pasal 13 juncto Pasal 4 dan Pasal 5 UU Susduk 1969, bahkan dikenal “hak <i>recall</i>” seperti tercantum dalam Pasal 43 ayat (1)-nya yang berbunyi, “Hak mengganti Utusan/Wakil Organisasi peserta Pemilihan Umum dalam badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat ada pada Organisasi peserta Pemilihan Umum yang bersangkutan, dan dalam pelaksanaan hak tersebut terlebih dahulu bermusyawarah dengan Pimpinan Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat yang bersangkutan”; Dalam UU tentang Partai Politik dan Golongan Karya (Undang-undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 1975 juncto Undang-undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 1985) tidak tercantum ketentuan tentang hak Parpol/Golkar untuk mengganti anggotanya yang duduk di DPR.</p> <p>b. Pada masa awal reformasi, ketika semangat perubahan menuju ke arah demokratisasi dan penghormatan HAM yang lebih besar, ketika UUD 1945 belum memuat ketentuan bahwa anggota DPR dapat diganti, penggantian anggota DPR tercantum dalam Pasal 14 juncto Pasal 42 UU Susduk 1999 dan ternyata “hak <i>recall</i>” oleh parpol organisasi peserta Pemilu tidak dikenal. Dalam Undang-undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik juga tidak ada ketentuan yang memberikan hak kepada parpol untuk mengganti anggotanya yang duduk di lembaga perwakilan rakyat.</p>	<p>sekarang ternyata mengalami pasang surut. Hal ini menandakan bahwa <i>legal policy</i> mengenai hak <i>recall</i> sangat dipengaruhi oleh kemauan politik (<i>political will</i>) supra struktur politik (pemerintah dan DPR) dan infra struktur politik (partai politik) sendiri yang tidak selalu sesuai dengan hakikat kedaulatan rakyat dan hakikat bahwa anggota DPR sebagai wakil rakyat, bukan perwakilan partai. Meskipun partai politik memegang kedudukan dalam pemilu, bukan berarti pergeseran dari kedaulatan negara/pemerintah ke kedaulatan parpol, melainkan harus dikembalikan ke arah</p>
--	--	--	--

		<p>c. Pada masa sesudah Perubahan UUD 1945 yang memuat ketentuan yang tercantum dalam Pasal 22B (Perubahan Kedua, Tahun 2000), penggantian anggota DPR tercantum dalam Bab VII Penggantian Antarwaktu, Pasal 85, 86, dan 87 UU Susduk 2004 yang ternyata dalam Pasal 85 ayat (1) huruf c beserta Penjelasannya mengenai “hak <i>recall</i>” oleh Parpol yang alasannya merujuk Pasal 12 UU Parpol;</p> <ol style="list-style-type: none">2. Dalam kaitannya dengan sistem pemilu, ternyata Pemilu Orde Baru (1971-1997) yang menganut sistem pemilu proporsional murni, “hak <i>recall</i>” dikenal, dalam Pemilu 1999 yang juga menganut sistem proporsional murni tidak dikenal “hak <i>recall</i>”, sedangkan dalam Pemilu 2004 yang menganut sistem Pemilu proporsional dengan daftar calon terbuka (bernuansa/semi distrik) “hak <i>recall</i>” ternyata dihidupkan kembali;3. Dalam kaitannya dengan sistem pemerintahan, lazimnya hak <i>recall</i> dianut di negara-negara dengan sistem parlementer, sedangkan pada sistem presidensiil lazimnya tidak dianut hak <i>recall</i>;4. Dari uraian tersebut di atas menunjukkan bahwa legal policy mengenai hak <i>recall</i> sangat dipengaruhi oleh kemauan politik (<i>political will</i>) supra struktur politik (pemerintah dan DPR) dan infra struktur politik (partai politik) sendiri yang tidak selalu sesuai dengan hakikat kedaulatan rakyat dan hakikat bahwa anggota DPR sebagai wakil rakyat, bukan perwakilan partai.	kedaulatan rakyat.
--	--	---	--------------------

		<p>5. Meskipun patai politik memegang kedudukan dalam pemilu, bukan berarti pergeseran dari kedaulatan negara/pemerintah ke kedaulatan parpol, melainkan harus dikembalikan ke arah kedaulatan rakyat. Sebagai konsekuensinya, pemberhentian anggota DPR yang dimaksud oleh Pasal 22B UUD 1945 pengaturannya dalam undang-undang harus semata-mata karena anggota DPR yang bersangkutan telah wakil rakyat, tak perlu karena <i>recalling</i> oleh partai politik induknya. <i>Recalling</i> oleh partai politik atas anggotanya yang duduk di lembaga perwakilan dengan alasan pelanggaran AD/ART (Pasal 12 huruf b UU Parpol) tidak menjamin prinsip <i>due process of law</i> yang merupakan salah satu prinsip negara hukum, karena bisa bersifat subjektif pimpinan partai politik yang sulit dikontrol oleh publik. Yang masih bersifat objektif dan dapat diterima ialah <i>recalling</i> atas dasar alasan Pasal 12 huruf a UU Parpol (mengundurkan diri dari parpol atau masuk parpol lain) dan alasan Pasal 12 huruf c UU Parpol (melanggar peraturan perundang-undangan).</p> <p>6. Sebagai perbandingan, meskipun Presiden dan Wakil Presiden yang dipilih secara langsung oleh rakyat [Pasal 6A ayat (1) UUD 1945] diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik [Pasal 6A ayat (2) UUD 1945], tidak berarti partai politik yang mengusulkannya boleh atau berhak melakukan <i>recall</i> terhadap mereka setelah terpilih. Presiden dan Wakil Presiden yang terpilih dalam pemilihan umum secara langsung adalah Presiden dan Wakil Presiden seluruh</p>	
--	--	---	--

		<p>Rakyat Indonesia, bukan Presiden dan Wakil Presiden dari partai politik yang mengusulkannya sebagai pasangan calon. Demikian pula, anggota DPR yang telah terpilih dalam Pemilu yang semula diusulkan oleh partai politik, setelah terpilih mereka adalah wakil rakyat Indonesia, bukan wakil partai politik. Dengan perkataan lain, Dewan Perwakilan Rakyat tidak boleh bergeser menjadi Dewan Perwakilan Partai.</p>	
Prof. Dr. H. M. Laica Marzuki, S.H.	Hakim Konstitusi waktu pengujian berlangsung	<ol style="list-style-type: none"> 1. Tatkala suatu <i>recall</i> dipandang sebagai hak partai politik guna menarik kembali anggotanya di parlemen maka pada saat yang sama harus kiranya bermakna pula, bahwa tidak semua partai politik memiliki hak <i>recall</i> itu. Hak <i>recall</i> bukan hak yang <i>inherent</i> (melekat) pada setiap partai politik. Tidak semua negara memberlakukan hak <i>recall</i> partai politik dalam sistem parlemennya. Artikel 71 <i>Grondwet</i> Belanda menjamin parlementaire onschendbaarheid bagi para anggota de Staten Generaal [<i>Dutch constitutional law does not provide for the recall of members of the States General. George Thomas Kurian (ed), 1998:II, 409</i>]. Anggota <i>Bundestag</i> di Jerman juga tidak dapat di-<i>recall</i> [<i>Members of the Bundestag who resign their seats are replaced by the next candidate on the appropriate state party list. Recalls by the electorate are not possible</i>]. 2. Hak <i>recall</i> (<i>recall recht</i>) sama sekali tidak digagaskan oleh <i>the founding fathers</i> dalam rapat-rapat BPUPKI/PPKI di kala pembahasan konstitusi. Juga tidak digagaskan dalam sidang- 	<p>Penggunaan hak <i>recall</i> oleh partai politik terhadap anggota-anggotanya, cenderung menjadikan partai politik yang bersangkutan dominan terhadap anggota-anggota partainya itu, sehingga anggota-anggota dewan lebih mementingkan kepentingan partainya ketimbang membawakan aspirasi rakyat banyak (<i>konstituent</i>).</p>

		<p>sidang MPR di kala diadakan perubahan-perubahan UUD 1945. Hak <i>recall</i> (<i>recall recht</i>) tidak termasuk <i>constitutional given</i> buat partai-partai politik.</p> <ol style="list-style-type: none">3. Tidak lazim <i>recall legislation</i> diberlakukan di parlemen negara-negara yang menganut pemerintahan presidensiil, yang anggota-anggotanya dipilih menurut sistem distrik atau <i>single member constituency</i>. Penggunaan hak <i>recall</i> oleh partai politik terhadap anggota-anggotanya di parlemen, cenderung menjadikan partai politik yang bersangkutan dominan terhadap anggota-anggota partainya itu, sehingga anggota-anggota dewan lebih mementingkan kepentingan partainya ketimbang membawakan aspirasi rakyat banyak (<i>konstituent</i>). Anggota dewan yang bersangkutan takut pada tindakan <i>recall</i> yang sewaktu-waktu dapat dikenakan terhadap dirinya. Parlemen menjadi tidak solid serta tidak stabil, dikendalikan oleh elit partai-partai politik dari luar. Dalam pada itu, hak <i>recall</i> tidak tepat pula diberlakukan di parlemen negara-negara presidensiil, yang anggota-anggotanya berasal dari banyak partai (multipartai), seperti halnya Negara Republik Indonesia.4. <i>Recall</i> memberikan kedudukan yang kuat kepada pimpinan partai. Seseorang anggota dewan yang di-<i>recall</i> partainya niscaya tidak dapat mengajukan dirinya guna memperjuangkan haknya secara kolektif dalam menjalankan tugas konstitusionalnya di DPR, sebagaimana dimaksud Pasal 28C ayat (2) UUD 1945.	
--	--	---	--

		5. <i>Recall</i> menyebabkan seseorang anggota dewan tidak mendapatkan pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum, serta perlakuan yang adil dalam menjalankan tugas konstitusionalnya selaku anggota DPR, sebagaimana dijamin konstitusi, berdasarkan Pasal 28D ayat (1) dan (2) UUD 1945.	
Maruarar Siahaan, S.H. dan Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H.	Hakim Konstitusi waktu pengujian berlangsung	<ol style="list-style-type: none"> 1. Seorang calon anggota DPR yang direkrut satu partai politik sebagai peserta pemilu untuk menjadi anggota DPR, setelah dipilih oleh rakyat pemilih dan mengucapkan sumpah jabatan sebagai anggota DPR, memiliki hubungan hukum, bukan hanya dengan partai politik yang merekrut dan mencalonkannya dalam pemilihan umum, tetapi pilihan rakyat pemilih yang kemudian dikukuhkan dengan pengangkatan dan pengambilan sumpah sebagai anggota DPR, telah melahirkan hubungan hukum baru di samping yang telah ada antara partai politik yang mencalonkan dan calon terpilih tadi. Hubungan hukum yang baru tersebut, timbul di antara anggota DPR, dengan rakyat pemilih dan anggota DPR dengan (lembaga) negara DPR. Hubungan hukum yang demikian melahirkan hak dan kewajiban yang dilindungi oleh konstitusi dan hukum, dalam rangka memberi jaminan bagi yang bersangkutan untuk menjalankan peran yang dipercayakan padanya, baik oleh partai maupun oleh rakyat pemilih. 2. Adapun substansi bunyi sumpah seorang anggota DPR, yang berisi untuk: 	Setelah dipilih oleh rakyat pemilih dan mengucapkan sumpah jabatan sebagai anggota DPR, memiliki hubungan hukum, bukan hanya dengan partai politik yang merekrut dan mencalonkannya dalam pemilihan umum, tetapi pilihan rakyat pemilih serta di antara anggota DPR. Aspek hubungan hukum calon anggota DPR dengan partai politik yang mengusungnya yang bersifat privat (<i>privaatrechtelijk</i>), dengan demikian telah

	<p>a. memenuhi kewajiban sebagai anggota DPR sebaik-baiknya dan seadil-adilnya;</p> <p>b. memegang teguh Pancasila dan menegakan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945;</p> <p>c. menegakan kehidupan demokrasi serta berbakti kepada bangsa dan negara;</p> <p>d. memperjuangkan aspirasi rakyat untuk mewujudkan tujuan nasional demi kepentingan bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia.</p> <p>3. Didasarkan pada <i>constitutional democracy</i> dan <i>demokratisce rechtsstaat</i>, di mana konstitusi diakui sebagai hukum yang tertinggi yang menjadi dasar legitimasi peraturan-perundangan yang ada di bawahnya, dan bahwa proses pembentukan hukum selalu harus melibatkan rakyat. Oleh karenanya dalam melihat hubungan hukum anggota partai politik yang menjadi anggota DPR dengan partai politik yang mencalonkannya, harus secara proporsional dengan menempatkan peran hukum publik pada tempat yang tepat. Aspek hubungan hukum calon anggota DPR dengan partai politik yang mengusungnya yang bersifat privat (<i>privaatrechtelijk</i>), dengan demikian telah bergeser titik beratnya menjadi hubungan hukum yang bersifat hukum publik, dengan terpilih dan disahkan atau disumpahnya yang bersangkutan menjadi anggota DPR.</p> <p>4. Pada proses <i>recall</i>, apabila alasan yang diajukan partai politik untuk mengusulkan penarikan anggotanya dari DPR berupa</p>	<p>bergeser titik beratnya menjadi hubungan hukum yang bersifat hukum publik, dengan terpilih dan disahkan atau disumpahnya yang bersangkutan menjadi anggota DPR. Pada proses <i>recall</i>, apabila alasan yang diajukan partai politik untuk mengusulkan penarikan anggotanya dari DPR berupa pelanggaran AD/ART Partai Politik, tidak dapat dibenarkan sertamerta tanpa melalui satu <i>due process of law</i> dalam mekanisme hukum yang dapat memeriksa kelayakan alasan tersebut.</p>
--	---	--

		<p>pelanggaran AD/ART Partai Politik, tidak dapat dibenarkan sertamerta tanpa melalui satu <i>due process of law</i> dalam mekanisme hukum yang dapat memeriksa kelayakan alasan tersebut. Mekanisme dalam hukum publik demikian, merupakan jaminan yang harus ditegakan, untuk menumbuhkan proses demokrasi yang sehat, yang tidak dihambat oleh kekuasaan mutlak partai, yang boleh jadi memiliki kepentingan sesaat yang tidak sama dengan kepentingan publik yang sedang diperjuangkan anggota DPR melalui fungsi-fungsi DPR dalam rangka menjalankan kewenangan konstitusionalnya secara sehat dan bertanggung jawab. Harus dicegah terjadinya pergeseran dari sesuatu yang seharusnya turut diatur dengan hukum publik kearah pengaturan yang semata-mata bersifat privat</p> <p>5. Berhentinya seseorang dari keanggotaannya sesuatu partai politik dapat saja dijadikan salah satu alasan untuk memberhentikannya dari keanggotaan DPR, asalkan terpenuhi 2 (dua) persyaratan. Pertama, proses pemberhentian yang bersangkutan di intern partai politik haruslah dilakukan berdasarkan "<i>due process of law</i>" sesuai peraturan perundang-undangan. Kedua, DPR sendiri sebagai lembaga negara harus berperan menjatuhkan keputusan memberhentikannya dari keanggotaan DPR berdasarkan prinsip "<i>due process of law</i>" pula sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Artinya, haruslah ada mekanisme hukum yang jelas di DPR sendiri untuk mengambil keputusan mengenai hal tersebut, sehingga</p>	
--	--	--	--

		<p>keputusan pemberhentian oleh partai politik tidak bersifat mutlak dan otomatis. Pemberhentian yang tidak sah dan bersifat sewenang-wenang oleh partai politik tidak dapat dijadikan dasar bagi tindakan lebih lanjut oleh DPR untuk memberhentikan seorang wakil rakyat dari keanggotaannya di DPR.</p>	
--	--	--	--

Sumber: Data diambil dan diolah dari sumber Putusan dan Risalah Sidang pada Perkara Nomor 008/PUU-IV/2006 Perihal Pengujian Undang-Undang Republik Indonesia 22 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah serta Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 2002 Tentang Partai Politik Terhadap UUD NRI Tahun 1945



Tabel 4. Analisis dalam Prespektif Tujuan dan Fungsi Hukum “Pendapat Ahli dalam Putusan dan Risalah Sidang pada Perkara Nomor 008/PUU-IV/2006 Perihal Pengujian Undang-Undang Republik Indonesia 22 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah serta Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 2002 Tentang Partai Politik Terhadap UUD NRI Tahun 1945”

Kelompok	Ahli	Keterangan	Kajian Teoritis	Analisis dalam Prespektif Tujuan Hukum
Tidak Setuju dengan Pelaksanaan <i>Recall</i>	Prof. Harun Al-Rasyid	Secara historis, sistem pemerintahan otoritarian di era Soeharto mengatur adanya <i>recall</i> dan di era transisi demokrasi, pemerintahan B.J. Habibie menghapuskan <i>recall</i> . Akan tetapi muncul kembali.	<i>Pengawasan Perbuatan Pemerintah</i> Secara universal, negara memiliki fungsi untuk mewujudkan kepentingan masyarakat. ²²⁵ Secara rinci fungsi negara adalah ²²⁶ :	- Keadilan Pada sisi keadilan, tidak menggunakan mekanisme <i>recall</i> dalam negara demokrasi berkedaulatan rakyat yang menganut prinsip <i>check and balances</i> , merupakan tindakan yang kurang tepat. Hal ini karena <i>recall</i> merupakan salah satu alat pengawasan kinerja anggota perwakilan rakyat, yang melaksanakan fungsinya dalam kerangka representasi masyarakat. Tidak menggunakan mekanisme <i>recall</i> akan menutup akses mekanisme pengawasan
	Prof. Dr. Mahfud MD., S.H., M.Si	Politik hukum pengaturan <i>recall</i> , bahwasannya <i>recall</i> menjadi alat politik	1. Fungsi Reguler a. Fungsi Politik b. Fungsi Diplomatik c. Fungsi Yuridis d. Fungsi Administratif	
	Drs. Arbi Sanit	Hak <i>recall</i> atas anggota DPR ini menunjukkan kemunduran ke masa lalu, ke masa otoritarian, sebab hak <i>recall</i> di dalam sejarah Indonesia dilakukan oleh rezim Presiden Soekarno, Demokrasi Terpimpin. Dan Demokrasi Pancasila	2. Fungsi Pembangunan Pada konteks perbuatan pemerintah itu sendiri, terdapat fungsi negara	
	Dr. Ir Sri Bintang Pamungkas	<i>Recall</i> merupakan salah satu bentuk kesewenang-wenangan partai politik	109onstituent109ve yakni negara berkewajiban menata birokrasinya, demi terwujudnya tujuan negara tersebut. ²²⁷ Penataan birokrasi tersebut tidak hanya sekedar pada	
Setuju dengan Pemberian Hak	Prof. H.A.S. Natabaya, S.H.,	Tidak tepat mempertentangkan antara kebijaksanaan dan program kerja partai		

²²⁵ Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 2007, hlm. 2

²²⁶ *ibid.*, hlm. 2-4

²²⁷ *ibid.*, hlm. 3

Recall pada Partai Politik	LL.M.	politik dengan kepentingan rakyat, sebab kebijaksanaan dan program kerja partai politik itu sejatinya adalah pemaduan (agregasi) yang dilakukan oleh partai politik dari berbagai kepentingan rakyat yang beragam.	kemauan negara, akan tetapi harus bersumber pada peraturan yang berlaku. Hal ini yang menjadi landasan bahwasannya pengawasan perbuatan pemerintah menjadi suatu hal yang harus ada/ wajib dilaksanakan dalam sistem pemerintahan suatu negara. Recall dalam negara demokrasi dapat diartikan sebagai salah satu bentuk pengawasan karena prosesnya terjadi dalam masa pelaksanaan jabatan publik.	kinerja anggota perwakilan rakyat tersebut. Adapun apabila negara mengambil tindakan hanya memberikan mekanisme pengawasan kinerja anggota perwakilan rakyat tersebut kepada partai politik merupakan tindakan yang tidak adil dan melanggar nilai demokrasi berkedaulatan rakyat, serta dapat dikategorikan dalam tindakan diskriminasi politik.
Setuju dengan Pemberian Hak Recall pada Partai Politik dan Pemilih (Rakyat)	Denny Indrayana, S.H., LL.M., Ph.D.	Recall harus diklarifikasi, di AS recall dibedakan dengan removal, di banyak negara tidak dikenal istilah recall tetapi dikenal istilah <i>disqualification</i> . Di Indonesia istilah recall sering dicampur adukan dengan pengantian antarwaktu. Recall diartikan sebagai penarikan 110onstit anggota parlemen seharusnya oleh rakyat. Mekanisme recall diluar rakyat sewajibnya	<p>Sistem Pemerintahan Indonesia</p> <p>Indonesia merupakan negara dengan prinsip sistem pemerintahan <i>check and balances</i>. Arti dari prinsip sistem pemerintahan <i>check and balances</i> adalah tidak ada lembaga pemerintahan yang <i>supreme</i>.²²⁸ Selain itu dalam menjalankan fungsi pemerintahan Indonesia juga menganut asas pemerintahan umum yang baik. Pasal 1 angka 6</p>	<p>- Kemanfaatan</p> <p>Pada sisi keanfaatan, tidak menggunakan mekanisme recall dalam negara demokrasi berkedaulatan rakyat, merupakan tindakan yang kurang tepat. Recall dapat menjadi sarana langsung masyarakat untuk mengawasi kinerja anggota perwakilan rakyat dalam melaksanakan tugasnya. Sehingga ketika recall dihilangkan, tidak ada</p>
	I Dewa Gede Palguna, S.H., M.H.	Hakim Konstitusi waktu pengujian berlangsung Dalam sistem pemilihan di mana pemilih langsung memilih nama seseorang sebagai wakil, maka adalah logis jika recall dilakukan oleh pemilih, misalnya melalui mekanisme petisi. Sedangkan dalam sistem pemilihan dengan memilih partai politik sebagaimana diatur dalam UUD 1945, dalam hal pemilihan anggota DPR dan DPRD, maka logis pula apabila recall dilakukan oleh partai yang		

²²⁸ R. M. Ananda B. Kusuma, *Sistem Pemerintahan dengan Prinsip "Check and Balances"*, *lo. cit.*

		mencalonkan.	Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme menyatakan bahwa Asas Umum Pemerintahan Negara yang Baik adalah asas yang menjunjung tinggi norma kesusilaan, kepatutan dan norma hukum, untuk mewujudkan Penyelenggara Negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme. Politik hukum pengaturan tersebut adalah: ²²⁹	aksesibilitas masyarakat dalam ranah pengawasan yang berpotensi pada makna perwakilan rakyat karena tidak melibatkan masyarakat dalam proses pengawasan.
Prof. Abdul Mukthie Fadjar, S.H., M.S.		Pengaturan pemberhentian anggota DPR dalam UU Susduk dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia sejak Orde Baru hingga sekarang ternyata mengalami pasang surut. Hal ini menandakan bahwa <i>legal policy</i> mengenai hak <i>recall</i> sangat dipengaruhi oleh kemauan politik (<i>political will</i>) supra struktur politik (pemerintah dan DPR) dan infra struktur politik (partai politik) sendiri yang tidak selalu sesuai dengan hakikat kedaulatan rakyat dan hakikat bahwa anggota DPR sebagai wakil rakyat, bukan perwakilan partai. Meskipun partai politik memegang kedudukan dalam pemilu, bukan berarti pergeseran dari kedaulatan negara/pemerintah ke kedaulatan parpol, melainkan harus dikembalikan 111 onstit kedaulatan rakyat.	a. Mewujudkan Penyelenggaraan Negara yang mampu menjalankan fungsi dan tugasnya secara sungguh-sungguh dan penuh tanggungjawab b. Mencegah dan menanggulangi adanya praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme tidak hanya dilakukan antar-Penyelenggara Negara melainkan juga antara Penyelenggaraan Negara dan pihak lain yang dapat merusak sendi-sendi kehidupan	- Kepastian Indonesia merupakan negara demokrasi berkedaulatan rakyat, sesuai amanat Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sudah dapat dipastikan tidak adanya <i>recall</i> dalam mekanisme pengawasan anggota perwakilan rakyat akan menyimpangi nilai legalitas, karena telah menyalahi norma tertinggi di Indonesia. Terkait dengan siapa yang berhak melakukan <i>recall</i> , baik partai politik maupun masyarakat memiliki hak yang sama dan kuat sesuai dengan prinsip demokrasi berkedaulatan rakyat yang ditertuang dalam
Prof. Dr. H. M. Laica Marzuki, S.H.		Penggunaan hak <i>recall</i> oleh partai politik terhadap anggota-anggotanya, cenderung menjadikan partai politik yang bersangkutan dominan terhadap anggota-anggota partainya itu, sehingga anggota-anggota dewan lebih mementingkan kepentingan partainya		

²²⁹ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 75 Tambahan Lembara Negara Nomor 3851

		<p>ketimbang membawakan aspirasi rakyat banyak (<i>112onstituent</i>).</p>	<p>bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara serta membahayakan eksistensi negara, sehingga diperlukan landasan hukum untuk pencegahannya</p>	<p>Pancasila, Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan UUDNRI 1945. Partai politik merupakan wujud dari representasi masyarakat yang berwenang dalam mengajukan calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat, dan masyarakat juga memiliki hak memilih calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang telah dicalonkan oleh partai politik.</p>
	<p>Maruarar Siahaan, S.H. dan Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H.</p>	<p>Setelah dipilih oleh rakyat pemilih dan mengucapkan sumpah jabatan sebagai anggota DPR, memiliki hubungan hukum, bukan hanya dengan partai politik yang merekrut dan mencalonkannya dalam pemilihan umum, tetapi pilihan rakyat pemilih serta di antara anggota DPR. Aspek hubungan hukum calon anggota DPR dengan partai politik yang mengusungnya yang bersifat privat (<i>privaatrechtelijk</i>), dengan demikian telah bergeser titik beratnya menjadi hubungan hukum yang bersifat hukum publik, dengan terpilih dan disahkan atau disumpahnya yang bersangkutan menjadi anggota DPR. Pada proses <i>recall</i>, apabila alasan yang diajukan partai politik untuk mengusulkan penarikan anggotanya dari DPR berupa pelanggaran AD/ART Partai Politik, tidak dapat dibenarkan sertamerta tanpa melalui satu <i>due process of law</i> dalam mekanisme hukum yang dapat</p>	<p>Di sisi lain pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Sila ke-4 Pancasila menegaskan bahwasannya Indonesia merupakan negara yang berkedaulatan rakyat dan menganut sistem demokrasi perwakilan. <i>Recall</i> pada konteks tersebut dapat dinilai sebagai alat menjalankan fungsi pengawasan dalam prinsip sistem pemerintahan <i>check and balances</i>, serta alat dalam menjaga dan melaksanakan asas pemerintahan umum yang baik.</p>	

		memeriksa kelayakan alasan tersebut.	
--	--	--------------------------------------	--

Sumber: Data diambil dan diolah dari sumber Putusan dan Risalah Sidang pada Perkara Nomor 008/PUU-IV/2006 Perihal Pengujian Undang-Undang Republik Indonesia 22 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah serta Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 2002 Tentang Partai Politik Terhadap UUD NRI Tahun 1945



Secara tersirat pro dan kontra atas kebijakan *recall* tersebut mempermasalahkan beberapa hal, yakni subyek yang berhak melakukan *recall* dan alasan untuk *merecall*.

Pada kaitannya terhadap subyek yang berhak melakukan *recall*. Pada studi hukum tata negara, terdapat 2 subyek pelaksanaan *recall* terhadap anggota lembaga perwakilan rakyat, yakni partai politik dan rakyat. *Pertama*, *Recall* oleh Partai Politik. Pembahasan terkait dengan *recall* oleh partai politik, akan dianalisis dalam prespektif filosofis, yuridis, dan sosiologis.

a. Filosofis

Adapun landasan filosofis pemberian hak *recall* sepenuhnya kepada partai politik terdapat pada sila ke-4 Pancasila yang berbunyi “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/ perwakilan”. Frasa kerakyatan yang dipimpin menunjukkan bahwasannya *the founding fathers* menghendaki adanya pelaksanaan demokrasi perwakilan yang berasas kedaulatan rakyat. Hal ini diperkuat dengan adanya Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada alenia ke-IV yang menyatakan bahwa “Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat”. Konsekuensi dari pelaksanaan demokrasi perwakilan, salah satunya yakni adanya jarak antara rakyat yang berdaulat dengan pemerintahan yang dibentuk untuk melaksanakan kedaulatan tersebut (perwakilan dari masyarakat itu sendiri).²³⁰ Kedaulatan rakyat merupakan

²³⁰ Jimly Asshiddiqie, *Partai Politik dan Pemilihan Umum Sebagai Instrumen*, *lo.cit*

keterlibatan rakyat secara penuh dalam merencanakan, mengatur, melaksanakan, dan melakukan pengawasan serta menilai pelaksanaan fungsi kekuasaan.²³¹ Tanpa adanya hal tersebut, akan terlahir konsep kedaulatan rakyat yang totaliter. Sehingga perlu adanya instrumen yang menjembatani rakyat dengan wakilnya di pemerintahan, diantaranya adalah keberadaan partai politik dan pelaksanaan pemilihan umum.²³² Partai politik merupakan sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan negara.²³³ Pada awalnya partai itu dibentuk berdasarkan konsensus antar individu sehingga tampak dalam ranah hubungan hukum privat, tetapi partai politik sebagai infrastruktur politik berfungsi di dalam hubungan hukum publik.²³⁴ Dengan demikian, pemberian hak *recall* sepenuhnya kepada partai politik merupakan tindakan yang tidak melanggar ideologi maupun norma dasar di Indonesia.

b. Yuridis

- Indonesia menganut sistem demokrasi kepartaian

Indonesia dapat dinilai menganut sistem demokrasi kepartaian karena melibatkan partai politik dalam sistem pelaksanaan pemerintahan, serta

²³¹ *ibid.*

²³² *ibid.*, hlm. 7.

²³³ Pasal 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik

²³⁴ Janedjri M. Gaffar, *Disenting Opinion Recall*, Majalah Konstitusi: Berita Mahkamah Konstitusi edisi November-Desember, 2006, hlm. 30

memberi porsi lebih dalam undang-undang dasar pada ranah pelaksanaan sistem demokrasi.

Adapun peraturan yang menunjukkan bahwasannya terdapat keterlibatan partai politik dalam sistem pelaksanaan pemerintahan, adalah:

1. Terdapat peraturan yang mengatur tentang kehidupan partai politik, yakni Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik. Adapun politik hukumnya adalah bahwa dalam rangka menguatkan pelaksanaan demokrasi dan sistem kepartaian yang efektif sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, diperlukan penguatan kelembagaan serta peningkatan fungsi dan peran Partai Politik.
2. Adanya fraksi partai politik dalam lembaga perwakilan rakyat (DPR RI), Pasal 80 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD
 - (1) Untuk mengoptimalkan pelaksanaan fungsi, tugas dan wewenang DPR, serta hak dan kewajiban anggota DPR, dibentuk fraksi sebagai wadah berhimpun anggota DPR.
 - (2) Dalam mengoptimalkan pelaksanaan fungsi, tugas dan wewenang DPR, serta hak dan kewajiban anggota DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1), fraksi melakukan evaluasi terhadap kinerja anggota fraksinya dan melaporkan kepada publik.
 - (3) Setiap anggota DPR harus menjadi anggota salah satu fraksi.
 - (4) Fraksi dapat dibentuk oleh partai politik yang memenuhi ambang batas perolehan suara dalam penentuan perolehan kursi DPR.
 - (5) Fraksi mempunyai sekretariat.

(6) Sekretariat Jenderal DPR menyediakan sarana, anggaran, dan tenaga ahli guna kelancaran pelaksanaan tugas fraksi.

3. Pendidikan Politik dari Partai Politik dengan anggaran dari APBN

Pendidikan politik merupakan salah satu fungsi krusial dan harus dilaksanakan dengan penuh tanggung jawab karena menyangkut pembelajaran dan pemahaman tentang hak, kewajiban, dan tanggung jawab setiap warga negara dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Pemerintah dalam hal ini memberikan kepercayaan sepenuhnya kepada partai politik dengan mensuplai Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara untuk melaksanakan fungsi pendidikan politik.

Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik

Pendidikan Politik adalah proses pembelajaran dan pemahaman tentang hak, kewajiban, dan tanggung jawab setiap warga negara dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Pasal 34 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik

(3a) Bantuan keuangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diprioritaskan untuk melaksanakan pendidikan politik bagi anggota Partai Politik dan masyarakat.

(3b) Pendidikan Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (3a) berkaitan dengan kegiatan:

- a. pendalaman mengenai empat pilar berbangsa dan bernegara yaitu Pancasila, UUD 1945, Bhinneka Tunggal Ika dan Negara Kesatuan Republik Indonesia;

- b. pemahaman mengenai hak dan kewajiban warga negara Indonesia dalam membangun etika dan budaya politik; dan
- c. pengkaderan anggota Partai Politik secara berjenjang dan berkelanjutan.

Sedangkan, pengaturan yang menunjukkan bahwasannya terdapat porsi lebih dalam undang-undang dasar pada ranah pelaksanaan sistem demokrasi, adalah:

1. Pasal 6A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
 - (2) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.
2. Pasal 22 E Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
 - (3) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.

Bagan 8. Partai Politik dalam Pelaksanaan Pemilihan Umum



Sumber: Bagan merupakan karya penulis berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden

- Pemberian hak *recall* kepada partai politik

Selain itu disisi yuridis, pemberian hak *recall* kepada partai politik diatur dalam:

1. Pasal 22B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
 Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.
2. Pasal 213 ayat (2) huruf e Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan

Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

(2) Anggota DPR diberhentikan antarwaktu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c, apabila:
e. diusulkan oleh partai politiknya sesuai dengan peraturan perundang-undangan

3. Pasal 12 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik

Partai Politik berhak:

h. mengusulkan pemberhentian anggotanya di Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan;

c. Sosiologis

Di Indonesia pelaksanaan *recall* sepenuhnya berada ditangan partai politik.

Pemberian mekanisme *recall* kepada partai politik, menunjukan hegemoni partai politik dalam upaya kontrol penuh terhadap keberadaan anggota DPR.

Dahlan Thalib berpendapat bahwa hak *recall* merupakan kewenangan menarik seorang anggota legislator sebagai anggota dewan sebelum habis masa jabatannya oleh organisasi induknya.²³⁵ *Recall* diakui sebagai salah satu

faktor eksternal lemahnya anggota DPR di masa Orde Baru yang mana para legislator atau anggota DPR kurang berani mengambil sikap yang berbeda dengan pemerintah.²³⁶ Perbedaan antara *recall* pada era Orde Baru dengan *recall* sekarang terletak pada pelaksanaannya. *Recall* di era Orde baru dilaksanakan oleh pemerintah ketika ada anggota dewan yang pendapatnya

²³⁵ Jazim Hamidi, dkk., **Meneropong Legislasi di Daerah (Kaukus Pemikiran Kelompok Muda yang Termarginalkan)**, Penerbit Universitas Negeri Malang, Malang, 2008, hlm. 54

²³⁶ *ibid.*, hlm. 55

bersebrangan dengan pemerintah, sedangkan *recall* sekarang dilaksanakan oleh partai politik ketika anggota dewan tidak tunduk pada kebijakan partai yang mengusungnya.²³⁷ Sehingga dalam hal ini terdapat catatan-catatan negatif baik secara pengaturan maupun dalam tahap implementasi terkait dengan pemberian sepenuhnya hak *recall* kepada partai politik:

1. Tidak ada parameter yang jelas terkait dengan *recall* oleh partai politik. Parameter tersebut terkait dengan alasan penjuruan *recall* pada anggota DPR RI.
Pasal 213 ayat 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
 - (2) 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 yang 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;***

²³⁷ *ibid.*, B. N. Narbun berpendapat bahwasannya zaman Orde Baru sebegini besar pemberhentian anggota dewan akibat *recall* partai induknya karena dianggap tidak cocok dengan kebijakan pemerintah

- f. tidak lagi memenuhi syarat sebagai calon anggota DPR sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD;
- 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.

Point e dan h menjadi landasan dasar *recall* oleh partai politik, akan tetapi yang perlu dikritisi disini adalah point e. Landasan Yuridis *Recall* Partai Politik dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, yakni pada Pasal 12:

- a. memperoleh perlakuan yang sama, sederajat, dan adil dari negara;
- b. mengatur dan mengurus rumah tangga organisasi secara mandiri;
- c. memperoleh hak cipta atas nama, lambang, dan tanda gambar Partai Politik sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- d. ikut serta dalam pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, serta kepala daerah dan wakil kepala daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- e. membentuk fraksi di tingkat Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah provinsi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- f. mengajukan calon untuk mengisi keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- g. ***mengusulkan pergantian antarwaktu anggotanya di Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan;***
- h. mengusulkan pemberhentian anggotanya di Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

- sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- i. mengusulkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden, calon gubernur dan wakil gubernur, calon bupati dan wakil bupati, serta calon walikota dan wakil walikota sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
 - j. membentuk dan memiliki organisasi sayap Partai Politik; dan
 - k. memperoleh bantuan keuangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/ Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Kekaburan alasan atau parameter *recall* oleh partai politik ini terletak pada tidak adanya landasan hukum yang mencantumkan dan menyebutkan secara jelas “alasan apa anggota DPR dapat diberhentikan asal usul pimpinan partai politik”²³⁸.

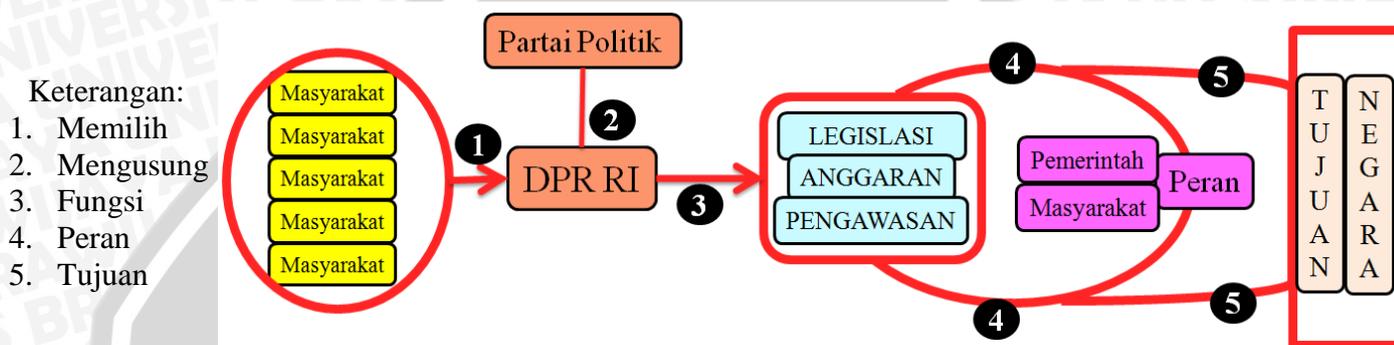
Pasal 16 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik

- (1) Anggota Partai Politik diberhentikan keanggotannya dari Partai Politik apabila:
 - a. meninggal dunia;
 - b. mengundurkan diri secara tertulis;
 - c. menjadi anggota Partai Politik lain; atau
 - d. melanggar AD dan ART.
- (2) Tata cara pemberhentian keanggotaan Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam peraturan Partai Politik.
- (3) 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.

²³⁸ Penulis telah meninjau baik dalam Undang-Undang 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, akan tetapi tidak ada parameter atau alasan yang jelas terkait apa alasan partai politik mengusulkan pemberhentian antarwaktu anggota DPR.

2. Kedua, mekanisme *recall* oleh partai politik menandakan inkonsistensi paradigma sistem kedaulatan rakyat yang dibangun melalui pelaksanaan demokrasi.

Bagan 9. Kedudukan Pemilu dalam Susunan Ketatanegaraan Indonesia



Sumber: Bagan merupakan karya penulis berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

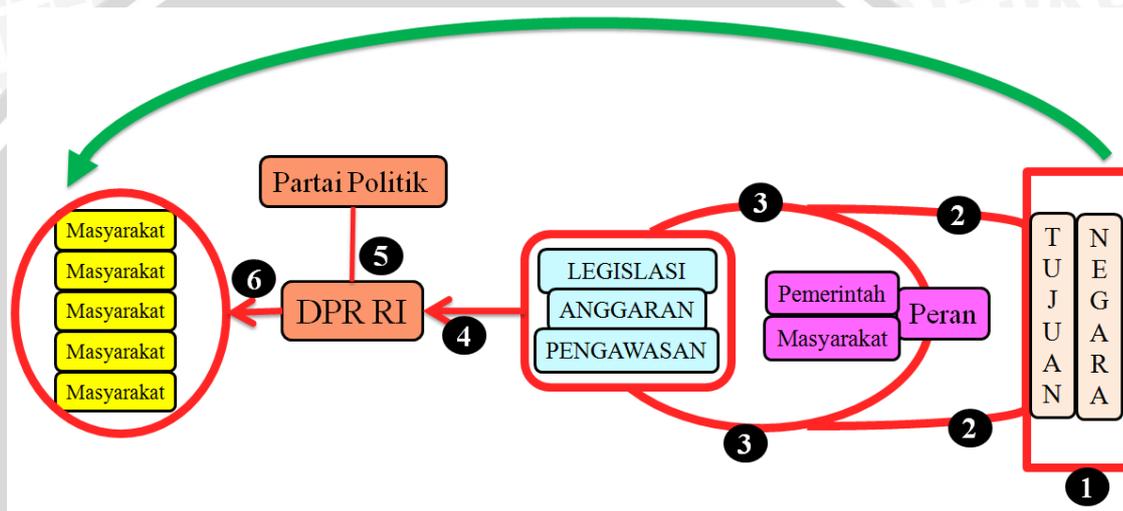
Masyarakat dalam hal ini memilih calon Anggota DPR RI yang telah diusung oleh partai politik. Setelah calon tersebut menjadi Anggota DPR RI, berdasarkan Pasal 20A ayat 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Pasal 69 ayat 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah harus melaksanakan fungsinya yakni fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Dan dijelaskan kembali dalam Pasal 69 ayat 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dijalankan dalam kerangka representasi rakyat. Anggota DPR RI melaksanakan fungsinya dalam kerangka representasi rakyat, semata-mata untuk mencapai tujuan negara.

Bagan 10. Kedudukan Recall dalam Susunan Ketatanegaraan Indonesia

Keterangan:

1. Tidak Tercapai
2. Meninjau
3. Meninjau
4. Meninjau
5. Recall
6. Recall



Sumber: Bagan merupakan karya penulis berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Ketika dalam kurun waktu tertentu belum ada perubahan yang signifikan untuk menunjukkan pencapaian tujuan negara sesuai dengan Alenia ke-IV Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial), harus ditinjau apakah kebijakan yang diambil merupakan kebijakan yang merepresentasikan rakyat/ “pro rakyat”. Apabila kebijakan yang diambil tidak “pro rakyat” perlu ditinjau



produk kebijakan yang melibatkan lembaga perwakilan rakyat secara nasional dalam hal ini DPR RI yakni legislasi, anggaran, dan pengawasan. Misalnya adalah pelaksanaan fungsi legislasi. Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa fungsi legislasi menyangkut empat kegiatan, diantaranya yakni: 1) Prakarsa pembuatan undang-undang (*legislative initiation*), 2) Pembahasan rancangan undang-undang (*law making process*), 3) Persetujuan atas pengesahan undang-undang (*law enactment approval*), 4) Pemberian persetujuan pengikatan atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya (*binding decision making on international law agreement and treaties or other legal binding documents*).²³⁹ Sehingga, produk yang dihasilkan dari fungsi legislasi ini nantinya akan digunakan sebagai penentuan dalam kebijakan sistem pemerintahan di Indonesia. Hal ini yang kemudian dikenal sebagai politik hukum. Dalam bukunya Politik Hukum, Moh. Mahfud MD. Menjelaskan bahwasannya politik hukum adalah *legal policy* atau garis kebijakan resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan perbuatan hukum baru maupun dengan pergantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara.²⁴⁰ Indikator keberhasilan dalam mencapai tujuan negara yang dicita-citakan yakni terealisasinya kemauan masyarakat sehingga kesejahteraan dapat tercapai atau dapat disebut sebagai kebijakan “pro rakyat”. Jika terdapat

²³⁹ Jimly Asshiddiqie, **Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II**, Sekertaris Jendral Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2006, hlm. 34

²⁴⁰ Moh. Mahfud MD., **Politik Hukum di Indonesia**, Rajawali Pers, Jakarta, 2009, hlm. 1

kesalahan, bahwasannya produk kebijakan legislasi, anggaran, dan pengawasan tidak mengagregasikan kepentingan masyarakat/ tidak “pro rakyat”, harus ada mekanisme pengawasan dalam bentuk klarifikasi yang mempertemukan anggota DPR RI tersebut dengan pihak yang diwakilinya. Proses inilah yang disebut dengan *recall*.

Terdapat perbedaan yang krusial antara bagan 8 dan bagan 9, yakni keterlibatan masyarakat dalam masing-masing pelaksanaan proses. Bagan 8 melibatkan masyarakat dalam pelaksanaan pemilihan umum calon anggota DPR RI, sedangkan bagan 9 tidak pada faktanya baik secara yuridis maupun implementatif menghilangkan keterlibatan masyarakat. Hal ini yang kemudian dapat dinilai sebagai inkonsistensi paradigma sistem kedaulatan rakyat yang dibangun melalui pelaksanaan demokrasi.

3. Pemberian hak *recall* kepada partai politik tidak mengedepankan proses penegakan hukum.
 - Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Pasal 214

- (1) Pemberhentian anggota DPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 213 ayat (1) huruf a dan huruf b serta pada ayat (2) huruf c, huruf e, huruf h, dan huruf i diusulkan oleh pimpinan partai politik kepada pimpinan DPR dengan tembusan kepada Presiden.
- (2) Paling lama 7 (tujuh) hari sejak diterimanya usulan pemberhentian sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pimpinan DPR menyampaikan usul pemberhentian anggota DPR kepada Presiden untuk memperoleh peresmian pemberhentian.

- (3) Presiden meresmikan pemberhentian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) paling lama 14 (empat belas) hari sejak diterimanya usul pemberhentian anggota DPR dari pimpinan DPR.

Pasal 215

- (1) Pemberhentian anggota DPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 213 ayat (2) huruf a, huruf b, huruf d, huruf f, dan huruf g, dilakukan setelah adanya hasil penyelidikan dan verifikasi yang dituangkan dalam keputusan Badan Kehormatan DPR atas pengaduan dari pimpinan DPR, masyarakat, dan/atau pemilih.
- (2) Keputusan Badan Kehormatan DPR mengenai pemberhentian anggota DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaporkan oleh Badan Kehormatan kepada rapat paripurna.
- (3) Paling lama 7 (tujuh) hari sejak keputusan Badan Kehormatan DPR yang telah dilaporkan dalam rapat paripurna sebagaimana dimaksud pada ayat (2), pimpinan DPR menyampaikan keputusan Badan Kehormatan DPR kepada pimpinan partai politik yang bersangkutan.
- (4) Pimpinan partai politik yang bersangkutan menyampaikan keputusan tentang pemberhentian anggotanya kepada pimpinan DPR, paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak diterimanya keputusan Badan Kehormatan DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dari pimpinan DPR.
- (5) Dalam hal pimpinan partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat (3) tidak memberikan keputusan pemberhentian sebagaimana dimaksud pada ayat (4), pimpinan DPR meneruskan keputusan Badan Kehormatan DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (2) kepada Presiden untuk memperoleh peresmian pemberhentian.
- (6) Presiden meresmikan pemberhentian sebagaimana dimaksud pada ayat (5) paling lama 14 (empat belas) hari sejak diterimanya keputusan Badan Kehormatan DPR atau keputusan pimpinan partai politik tentang pemberhentian anggotanya dari pimpinan DPR.

Pasal 216

- (1) Dalam hal pelaksanaan penyelidikan dan verifikasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 215 ayat (1), Badan Kehormatan DPR dapat meminta bantuan dari ahli independen.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyelidikan, verifikasi, dan pengambilan keputusan oleh Badan Kehormatan DPR diatur dengan peraturan DPR tentang tata beracara Badan Kehormatan.

Pasal 214 Undang-Undang 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menyebutkan bahwa pemberhentian anggota DPR sebagaimana yang diatur dalam Pasal 213 diusulkan oleh pimpinan partai politik kepada pimpinan DPR dengan tembusan kepada Presiden. Paling lama 7 hari sejak diterimanya usulan pemberhentian, pimpinan DPR menyampaikan kepada presiden untuk diresmikan pemberhentian anggota DPR tersebut. Dalam hal ini Presiden meresmikan pemberhentian terhitung setelah 14 hari sejak diterimanya usul dari pimpinan DPR tersebut.

Dapat dimaknai klausa usul (diusulkan oleh pimpinan parpol kepada pimpinan DPR dengan tembusan Presiden) ini adalah sebagai hal yang telah diputuskan akan tetapi belum ditetapkan, dan Presiden disini hanya berfungsi sebagai legalitas putusan tersebut. Padahal bahasa legislasi tersebut menyebutkan kata “usul” yang berarti hanya usulan atau sekedar pendapat, bukanlah sebuah putusan. Akan tetapi yang menjadi catatan disini adalah proses setelah usulan tersebut, yakni ketua DPR menyampaikan kepada presiden untuk peresmian pemberhentian anggota DPR RI yang telah diusulkan oleh pimpinan partai politik kepada ketua DPR.

Indonesia merupakan negara hukum (Pasal 1 ayat 3), salah satu ciri negara hukum adalah adanya peradilan bebas tidak memihak

(*independent and impartial judiciary*) dengan hakim tidak boleh dipengaruhi oleh siapapun juga, baik karena kepentingan jabatan (politik) maupun kepentingan uang (ekonomi).²⁴¹ Peradilan tidak boleh memihak kepada siapapun juga kecuali hanya kepada kebenaran dan keadilan.

Apabila hanya dengan usul dari ketua partai politik, seorang anggota DPR dari partai politik dapat diberhentikan tanpa harus diproses secara hukum terlebih dahulu, pendekatan tersebut dinilai tidak mengedepankan proses penegakan hukum. Perbuatan tersebut akan berpotensi menimbulkan kesewenang-wenangan yang akan merugikan.

Meskipun dalam praktik terdapat mekanisme hukum atas ketidakpuasan terhadap suatu keputusan melalui upaya hukum di Pengadilan Tata Usaha Negara, hal ini dapat dinilai sebagai tindakan represif dan tidak efektif karena tidak dapat mengawasi prosedur dari awal maupun sebelum dikeluarkannya suatu keputusan (tindakan preventif). Adapun mekanisme pemberhentian anggota DPR RI adalah sebagai berikut:

²⁴¹ Jimly Asshiddiqie, **Prinsip Pokok Negara Hukum**, <http://www.jimly.com/pemikiran/view/11>, (3 Juli 2014)

Bagan 11. Mekanisme Pemberhentian Anggota DPR

MEKANISME PEMBERHENTIAN ANGGOTA DPR

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD

MEMERLUKAN USULAN

- 1 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
- e. diusulkan oleh partai politiknnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan
- h. diberhentikan sebagai anggota partai politik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; atau
- i. menjadi anggota partai politik lain.

2 Diusulkan Oleh Pimpinan Partai Politik kepada Pimpinan DPR dengan Tembusan kepada Presiden

3 Paling lama 7 hari, sejak diterimanya usulan pemberhentian, DPR menyampaikan usul pemberhentian anggota DPR kepada Presiden untuk memperoleh peresmian pemberhentian

4 Presiden meresmikan pemberhentian sebagaimana dimaksud paling lama 14 (empat belas) hari sejak diterimanya usul pemberhentian anggota DPR dari pimpinan DPR.

MEMERLUKAN PENGADUAN DAN TIDAK MEMERLUKAN USULAN

- 1 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;
- 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;
- f. tidak lagi memenuhi syarat sebagai calon anggota DPR sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD;
- g. melanggar ketentuan larangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini

9 Presiden menyampaikan pemberhentian Anggota DPR paling lambat 14 hari sejak menerima Keputusan Badan Kehormatan DPR

8 Dalam hal Pimpinan Partai Politik tidak menyampaikan keputusannya, Pimpinan DPR meneruskan Keputusan Badan Kehormatan DPR kepada Presiden

2 Pengaduan dari pimpinan DPR, masyarakat, dan/atau pemilih.

3 Penyelidikan dan Verifikasi

4 Keputusan Badan Kehormatan DPR

5 Keputusan Badan Kehormatan DPR dilaporkan kepada Rapat Paripurna

7 Pimpinan Partai Politik menyampaikan keputusannya paling lambat 30 hari kepada Badan Kehormatan DPR.

6 Paling lambat 7 hari disampaikan kepada Pimpinan Partai Politik oleh Pimpinan DPR

Sumber: Bagan merupakan karya penulis yang dibuat berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

4. Terdapat *Judicial Review* tentang *recall* sebagai bukti ketidaksepakatan dengan ketentuan *recall* di Indonesia

Tabel 5. Kasus *Recall* Anggota DPR di Indonesia

No	Nama	Partai	Alasan <i>Recall</i>
1	Azzidin	Partai Demokrat	<i>Direcall</i> lewat pemecatan Badan Kehormatan. Kasus catering haji
2	Marissa Haque	PDIP	Maju sebagai calon Wakil Gubernur dalam Pilkada Propinsi Banten
3	Djoko Edhi Sutjipto Abdurrahman	PAN	Ikut studi banding RUU Perjudian ke Mesir
4	Zaenal Ma'arif	PBR	Poligami
5	Lily Chadidjah Wahid	PKB	Menggunakan hak konstitusionalnya sebagai anggota DPR mendukung pengajuan hak angket perpajakan

Sumber: <http://www.hukumonline.com/printedoc/hol16071>

Pengajuan *judicial review* tentang hal ini pun diajukan dua kali yang pertama diajukan oleh Djoko Edhi S. Sutjipto Abdurrahman yang diputus dalam Putusan MK NO. 008/PUU-IV/2006 dan yang ke-dua diajukan oleh Lily Chadidjah Wahid yang diputus dalam Putusan MK 38/PUU-VIII/2010. Kedua gugatan pemohon yang diajukan ditahun 2006 ditolak dengan alasan tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, dan 2010 ditolak dengan alasan *nebis in idem*. Dilihat dari *legal standing* nya, hak *recall* berdasar pada Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, khususnya pada pasal 22B yang menyatakan “Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang”, pasal inilah yang kemudian menjadi dasar dalam pengaturan tentang hak *recall* partai politik yang secara jelas tercantum dalam Pasal

213 ayat 2 huruf (e), (f), (h), Undang-Undang 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang sebelumnya diatur dalam pasal 85 ayat (1) Undang-Undang 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan pasal 12 huruf b Undang-Undang 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik.

5. *Recall* oleh Partai Politik berpotensi pada kesewenangan dan membatasi fungsi DPR RI

Menurut Bagir Manan, Perubahan ke-2 undang-undang dasar pada Pasal 22B “Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang”, bermaksud menghidupkan kembali sistem *recall* yang sebelumnya ada di era Orde Baru.²⁴² Sejak reformasi, penggunaan sistem *recall* ditiadakan karena dinilai penggunaannya akan mengancam anggota DPR RI yang berani mengkritik maupun berbeda pendapat dengan partainya ataupun dengan pemerintah.²⁴³ Sistem *recall* dinilai juga akan berakibat tidak berfungsinya kinerja anggota DPR RI secara wajar, dan akan selalu mengikuti kehendak pemerintah maupun partai politik.

²⁴² Bagir Manan, **Perkembangan Undang-Undang 1945**, UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 42-43

²⁴³ *ibid.*, hlm.43

Mh. Isnaeni²⁴⁴ juga berpandangan bahwasannya hak *recall* merupakan suatu ‘pedang Damocles’ bagi anggota DPR. Adanya hak *recall* membuat anggota DPR tidak dapat berotoaktifitas, dan hanya menunggu petunjuk dari pemimpin fraksinya. Berotoaktifitas berdampak pada *recalling*, sehingga untuk keamanan anggota DPR memilih untuk menunggu petunjuk atau perintah pemimpin fraksinya.

6. *Recall* yang hanya dilaksanakan oleh partai menunjukkan bahwa demokrasi prosedural lebih berperan dari demokrasi substansial

Selain fungsi anggaran, DPR berfungsi dalam hal legislasi dan pengawasan. Salah satu misi dalam pelaksanaan fungsi tersebut adalah keterkaitan produk demokrasi yang dihasilkan DPR dengan perbaikan nasib rakyat. Saat pesta demokrasi untuk memilih wakil rakyat dalam hal ini DPR digelar dengan biaya yang tidak sedikit, harapan terbesarnya adalah DPR terpilih dapat menghasilkan produk demokrasi yang memperjuangkan nasib rakyat.

Demokrasi prosedural melahirkan penguasa dan wakil rakyat mengatasnakan rakyat, yang akan juga melahirkan kamufalse kebijakan sehingga pada akhirnya akan terjadi kesenjangan dan kemiskinan.²⁴⁵

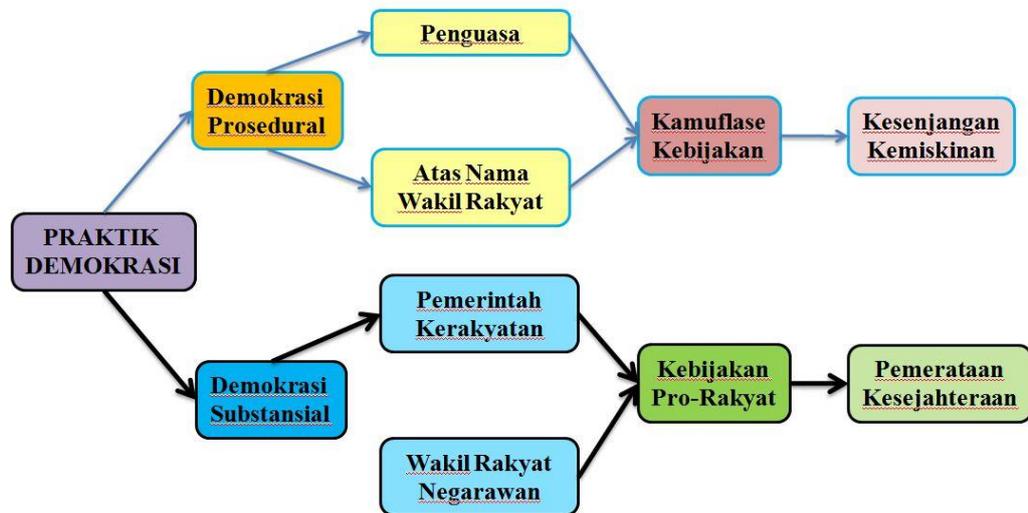
Pada demokrasi substansial secara ideal akan melahirkan produk demokrasi (pemerintah kerakyatan dan wakil rakyat negarawan).

²⁴⁴ Ni'matul Huda, *op.cit.*, hlm. 461-462

²⁴⁵ Rogaiyah Alfitri, **Demokrasi Indonesia: Muwujudkan Kesetaraan atau Melahirkan Kesenjangan**, Jurnal PPKn & Hukum, Volume 4 Nomor 1 April, Universitas Sriwijaya, Palembang, 2009, hlm. 9

Golongan inilah yang kemudian akan memelopori kebijakan pro-rakyat yang akan memperjuangkan pemerataan dan kesejahteraan rakyat.²⁴⁶

Bagan 12. Perbandingan Praktik Demokrasi Prosedural dan Demokrasi Substansial



Sumber: Rogayah Alfitri, Demokrasi Indonesia: Muwujudkan Kesetaraan atau Melahirkan Kesenjangan, Jurnal PPKn & Hukum, Volume 4 Nomor 1 April, Universitas Sriwijaya, Palembang, 2009

Pada kaitannya dengan *recall* di Indonesia, pemberian hak *recall* sepenuhnya kepada partai politik merupakan indikasi adanya gejala pelaksanaan demokrasi prosedural. Hal ini disebabkan oleh kerancuan konsep perwakilan pada anggota DPR. DPR dipilih melalui pesta demokrasi (pemilu) oleh rakyat, dicalonkan oleh partai politik, tapi dapat di *recall* untuk diberhentikan dan diganti oleh partai politik. Dilema akan dialami anggota DPR karena lebih memilih memperjuangkan kepentingan partai politik atau rakyat yang memilihnya. Pada akhirnya dilema tersebut akan terjawab bahwasannya sebagian besar anggota DPR memilih untuk

²⁴⁶ *ibid.*, hlm. 10



loyal kepada partai yang mengusungnya, terlebih adanya fraksi partai politik di DPR (Bagian Kelima Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD) yang akan selalu mengawasi kinerja DPR yang diusungnya.

Paimin Napitulupe dalam bukunya “Menuju Pemerintahan Perwakilan” menjelaskan bahwasannya saat ini Indonesia menjadi anggota parlemen. Hal ini berarti di satu sisi harus mampu menunjukkan loyalitas terhadap partai, disisi lainnya harus dipilih oleh masyarakat di wilayah tertentu. Pada kebanyakan kasus loyalitas dan kesetiaan terhadap partai jauh lebih menonjol daripada kesetiaan terhadap masyarakat yang diwakilinya. Kasus ekstrimnya adalah semakin banyak anggota parlemen yang mengesampingkan hubungan dengan para pemilih dan memfokuskan kesetiaan mereka pada partai.²⁴⁷

Moh. Hatta²⁴⁸ juga berpendapat bahwa hak *recall* bertentangan dengan demokrasi, khususnya demokrasi Pancasila. Pimpinan partai tidak berhak memberhentikan anggotanya sebagai hasil dari pemilu. Pada dasarnya hak *recall* hanya ada pada negara komunis dan fasis yang bersifat totaliter.

²⁴⁷ Stevanus Evan Setio, **Hak Recall Partai Politik Terhadap Keanggotaan DPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia**, Tesis tidak diterbitkan, Bali, Program Pascasarjana Universitas Udayana, 2013, hl. 64, mengutip dari Paimin Napitupulu, 2007, Menuju Pemerintahan Perwakilan, Alumni, Bandung, hal. 35-37

²⁴⁸ Ni'matul Huda, *op.cit.*, hlm. 462

Praktik pelaksanaan *recall* di Indonesia belum melibatkan rakyat. Padahal secara filosofis dan yuridis rakyat berhak terlibat dalam mekanisme pengawasan kinerja pemerintah.

a. Landasan filosofis

Pada sila ke-4 Pancasila, tersirat makna demokrasi perwakilan, akan tetapi terdapat 3 ciri krusial yang melekat didalamnya: kedaulatan rakyat, permusyawaratan, dan dilaksanakan dengan hikmat-kebijaksanaan. Hal ini yang menjadi landasan pokok bahwasannya dalam sistem pemerintahan di Indonesia, hendaknya menghormati suara rakyat dalam politik. Rakyat dalam kerangka permusyawaratan (kekeluargaan) menegakkan persatuan serta memiliki peran dan pengaruh besar pada rakyat dalam proses pengambilan keputusan yang dilakukan oleh pemerintah. Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat harus berlandaskan pada hikmat-kebijaksanaan dengan mengamalkan nilai ketuhanan, perikemanusiaan, persatuan, permusyawaratan, dan keadilan.

Hal ini juga diperkuat dengan frasa kedaulatan rakyat pada Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada alenia ke-IV yang menyatakan bahwa “Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat”, dan diperjelas dengan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”.

Pada negara modern demokrasi menjadi atribut utama, sehingga perwakilan merupakan mekanisme dalam merealisasikan gagasan normatif bahwa pemerintahan harus dijalankan dengan kehendak rakyat (*will of the people*).

Pada suatu negara otoritas pemerintahan bergantung pada kemampuannya untuk mentransformasikan kehendak rakyat (*will of the people*) sebagai nilai tertinggi di atas kehendak negara (*will of the state*).²⁴⁹

Pada konsep demokrasi dengan sistem perwakilan, rakyat tidaklah secara langsung menjalankan kedaulatannya, akan tetapi dijalankan oleh wakil yang duduk dalam Badan Perwakilan Rakyat. Jadi rakyat mewakilkan kepada wakilnya di Badan Perwakilan Rakyat untuk menentukan jalannya pemerintahan.²⁵⁰

Ketidakterlibatan rakyat dalam proses demokrasi akan menyalahi nilai yang terkandung dalam sila ke-2 Pancasila, larangan praktik diskriminasi “Kemanusiaan yang Adil dan Beradab”. Hal ini bermakna bahwasannya diskriminasi dalam bentuk apapun dilarang dalam paradigma kehidupan berbangsa dan bernegara. Termasuk dalam hal ini hak *merecall*. Ketika hak *recall* di berikan kepada partai politik sebagai pengusung dalam pemilu, hak *recall* seharusnya juga diberikan kepada rakyat yang berposisi pemilih dalam pemilu. Proses inilah yang tidak akan menyalahi nilai sila ke-2 Pancasila/ tidak ada diskriminasi dalam pemberian hak.

²⁴⁹ Stevanus Evan Setio, *op.cit.*, hlm. 65

²⁵⁰ *ibid.* mengutip dalam Mashudi, 1993, Pengertian-Pengertian Mendasar Tentang Kedudukan Hukum Pemilihan Umum Di Indonesia Menurut Undang-Undang Dasar 1945, Mandar Maju, Bandung, hal. 9.

b. Landasan yuridis

1. Posisi rakyat juga diperkuat dengan kedudukannya sebagai pemilih.

Memilih merupakan suatu hak berpolitik, adapun secara yuridis dalam:

- Hak untuk membangun masyarakat, bangsa dan negara, Pasal 28C ayat

2 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya. Dalam hal ini memilih pemimpin merupakan salah satu upaya untuk membangun bangsa dan negara, dan secara konstitusional dilindungi oleh undang-undang dasar.

- Hak untuk memilih dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor

39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

Pasal 43 ayat (1) Setiap warga negara berhak untuk dipilih dan memilih dalam pemilihan umum berdasarkan persamaan hak melalui pemungutan suara yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 23 ayat (1) Setiap orang bebas untuk memilih dan mempunyai keyakinan politiknya.

- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2005 Tentang

Pengesahan *International Covenant On Civil and Political Rights*

(Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil Dan Politik)

Pasal 25

Setiap warga negara harus mempunyai hak dan kesempatan, tanpa perbedaan apapun sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 2 dan tanpa pembatasan yang tidak layak, untuk:

- a) Ikut serta dalam pelaksanaan urusan pemerintahan, baik secara langsung ataupun melalui wakil-wakil yang dipilih secara bebas;
- b) Memilih dan dipilih pada pemilihan umum berkala yang murni, dan dengan hak pilih yang universal dan sama, serta dilakukan melalui pemungutan suara secara rahasia untuk menjamin kebebasan menyatakan keinginan dari para pemilih;
- c) Memperoleh akses pada pelayanan umum di negaranya atas dasar persamaan dalam arti umum.

2. Larangan praktik diskriminasi

- Berdasarkan Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, yang dimaksud dengan Diskriminasi adalah:
setiap pembatasan, pelecehan, atau pengucilan yang langsung ataupun tak langsung didasarkan pada pembedaan manusia atas dasar agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, keyakinan politik, yang berakibat pengurangan, penyimpangan, atau penghapusan pengakuan, pelaksanaan, atau penggunaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam kehidupan baik individual maupun kolektif dalam bidang politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya dan aspek kehidupan lainnya.
- Secara konstitusional larangan praktik diskriminasi tercantum dalam Pasal 28I ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

“Setiap orang berhak bebas atas perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu”.

Pada kaitannya terhadap alasan untuk *merecall*, tidak ada suatu patokan maupun aturan khusus yang membahas di dalamnya. Pada praktik ketatanegaraan di

Indonesia dalam prespektif yuridis dan implementatif, tidak ada satupun alasan untuk *merecall* anggota DPR RI. Bahkan dalam aturan AD-ART partai politik, tidak satupun yang menyebutkan adanya alasan untuk *merecall* pada konteks *recall* yang diusulkan pimpinan partai politik kepada pimpinan DPR RI. Apabila anggota DPR RI tersebut melanggar AD ART partai politik yang mengusungnya, sanksinya adalah pemberhentian dari anggota partai politik tersebut.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik

Pasal 2

(4) AD sebagaimana dimaksud pada ayat (3) memuat paling sedikit:

- a. asas dan ciri Partai Politik;
- b. visi dan misi Partai Politik;
- c. nama, lambang, dan tanda gambar Partai Politik;
- d. tujuan dan fungsi Partai Politik;
- e. organisasi, tempat kedudukan, dan pengambilan keputusan;
- f. kepengurusan Partai Politik;
- g. mekanisme rekrutmen keanggotaan Partai Politik dan jabatan politik;
- h. sistem kaderisasi;
- j. mekanisme pemberhentian anggota Partai Politik;
- k. peraturan dan keputusan Partai Politik;
- l. pendidikan politik;
- m. keuangan Partai Politik; dan
- n. mekanisme penyelesaian perselisihan internal Partai Politik.

Pasal 16

(1) 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.

B. Gagasan Mekanisme *Recall* Partisipatif (Paradigma Asas Musyawarah Mufakat dalam Mekanisme Pemberhentian Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia)

Berdasarkan teori, kenyataan hukum, dan keadaan masyarakat sekarang, tidaklah bijak jika mengambil jalan untuk menghapus hak *recall* pada partai politik, dan akan menyalahi prosedur demokrasi serta melanggar hak asasi rakyat untuk terlibat dalam kekuasaan pemerintah seandainya pada konteks ini rakyat tidak diberi hak untuk *merecall*. Dilematika dua jalan penetapan pemegang hak ini dapat teratasi apabila terdapat harmonisasi diantara keduanya melalui *Recall* partisipatif.

Recall partisipatif merupakan gagasan penulis atas isu hukum tentang penetapan pemegang hak *recall* di Indonesia yang menganut sistem demokrasi kepartaian dan kedaulatan rakyat. Subyek pada *recall* partisipatif adalah rakyat dan partai politik, sedangkan obyeknya adalah anggota DPR RI.

Terdapat 2 langkah dalam pelaksanaan gagasan mekanisme *recall* partisipatif ini, diantaranya adalah sebagai berikut:

1. Pengaturan *Recall* Partisipatif dalam peraturan perundang-undangan

Prinsip utama dalam negara hukum adalah mewujudkan supremasi hukum dalam tatanan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, termasuk untuk menjamin perlindungan hukum terhadap hak dan kepentingan masyarakat.²⁵¹ Sehingga tidak hanya kehidupan masyarakat,

²⁵¹ Isrok dan Rizki Emil Birham, *Citizen Lawsuit Penegakan Hukum Alternatif Bagi Warga Negara*, UB Press, Malang, 2010, hlm. 18

melainkan sistem pemerintahan pun haruslah berdasarkan atas hukum. Hal inilah yang kemudian memunculkan suatu paradigma prinsip pemerintahan berdasarkan atas hukum bahwa pelaksanaan pemerintahan haruslah berdasarkan pada hukum. Esensi dalam prinsip negara hukum dan prinsip pemerintahan berdasarkan atas hukum tersebut adalah menghendaki adanya pembatasan kekuasaan dan terciptanya suatu mekanisme kesewenang-wenangan (perbuatan yang melanggar batas-batas kekuasaan).²⁵²

Indonesia merupakan negara hukum, hal ini tercantum dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pancasila merupakan paradigma pembangunan hukum di Indonesia. Hal ini berarti bahwa hukum harus memuat nilai-nilai: Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, demokrasi, dan keadilan sosial. Terdapat empat kaidah dalam pedoman pembentukan dan penegakan hukum di Indonesia:²⁵³ *Pertama* hukum tidak boleh menimbulkan disintegrasi karena hukum harus melindungi segenap bangsa dan menjamin keutuhan bangsa, *Kedua* hukum harus menjamin adanya keadilan sosial bagi seluruh rakyat (tanpa adanya perbedaan pada status maupun golongan), *Ketiga* hukum harus dibangun secara demokratis sekaligus membangun demokrasi yang sejalan dengan nomokrasi (negara hukum), dan *Keempat* tidak ada diskriminatif dalam hukum karena hukum

²⁵² *ibid.*

²⁵³ Moh. Mahfud M.D., **Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi**, Rajawali Press, Jakarta, 2012, hlm. 55

harus mendorong terciptanya toleransi beragama berdasarkan kemanusiaan dan keberadaban.

Moh. Mahfud M.D. menyatakan bahwasannya konfigurasi politik akan menentukan karakter dalam pembentukan dan pelaksanaan hukum pada suatu negara. Pasang surut pengaturan pengaturan *recall* di Indonesia, membuktikan bahwa terdapat perbedaan kemauan dalam konfigurasi politik pada pembuatan produk hukum tentang lembaga perwakilan di Indonesia. Pasang surut pengaturan *recall* dinilai dari mulai dari tidak adanya mekanisme pemberhentian anggota DPR RI, adanya mekanisme pemberhentian dengan konsep otoritarian, kemudian dihapuskan, dan sampai pada diadakan kembali tanpa adanya keterlibatan mekanisme hukum. Hal ini yang dapat dinilai sebagai problem historikal, karena dapat dinilai upaya kontrol yang diusulkan oleh pemerintah kepada anggota DPR RI belum sesuai dengan paradigma hukum (Pancasila). Inkonsistensi dengan konsep wakil dan mewakili yang berdampak pada tidak maksimalnya kinerja DPR RI, serta masih terjadinya perilaku yang tetap menyimpang pada anggota DPR RI meskipun mekanisme kontrol tersebut tetap dilaksanakan, merupakan bukti pengaturan *recall* selama ini menjadi problem historis.

Mengatasi adanya problem historis tersebut, seharusnya terdapat perubahan pada pasal-pasal tertentu dalam peraturan lembaga perwakilan rakyat yang berkaitan dengan mekanisme *recall* anggota DPR RI.

Perubahan tersebut seharusnya mempertimbangkan aspek subyek dan obyek pengaturan, serta membuat konstruksi sesuai dengan nilai dalam landasan/ paradigma hukum di Indonesia (Pancasila).

Secara spesifik, perubahan harus dilaksanakan pada pasal 213 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

- Perubahan terkait dengan “alasan pemberhentian anggota DPR RI”

(2) 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 yang 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 perundangundangan mengenai pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD;
- 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.

Frasa “diusulkan oleh partai politiknya sesuai dengan peraturan perundang-undangan” tidaklah tepat, karena hal ini menjadi dasar

pemberian hak *recall* sepenuhnya kepada partai politik. Berdasarkan gagasan *Recall* Partisipatif yang merupakan harmonisasi pemberian hak kepada partai politik dan masyarakat, seharusnya frasa tersebut dihilangkan. Tujuh (7) poin alasan untuk pemberhentian antar waktu selain poin (e) sudah merepresentasikan semua kepentingan dalam mekanisme kontrol pada anggota DPR RI. Misalnya pada poin (b) “melanggar sumpah/janji jabatan dan kode etik DPR”.

Pasal 76

Sumpah/janji sebagaimana dimaksud dalam Pasal 75 sebagai berikut:

”Demi Allah (Tuhan) saya bersumpah/berjanji: bahwa saya, akan memenuhi kewajiban saya sebagai anggota/ketua/wakil ketua Dewan Perwakilan Rakyat dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, sesuai dengan peraturan perundang-undangan, dengan berpedoman pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; bahwa saya dalam menjalankan kewajiban akan bekerja dengan sungguh-sungguh, demi tegaknya kehidupan demokrasi, serta mengutamakan kepentingan bangsa dan negara daripada kepentingan pribadi, seseorang, dan golongan; bahwa saya akan memperjuangkan aspirasi rakyat yang saya wakili untuk mewujudkan tujuan nasional demi kepentingan bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia.”

Aspirasi rakyat yang diwakili menjadi salah satu obyek sumpah anggota DPR RI yang telah dilantik. Anggota DPR RI dapat diberhentikan karena dianggap tidak memperjuangkan aspirasi rakyat.

Pada kaitannya dengan partai politik, hal ini sudah tercantum pada poin (h) “diberhentikan sebagai anggota partai politik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; atau menjadi anggota partai politik lain”. Ketika anggota DPR RI yang diusung oleh partai tertentu

diberhentikan menjadi anggota partai politik yang mengusungnya tersebut atau anggota DPR RI tersebut telah menjadi anggota partai politik lain, sudahlah pasti anggota DPR RI tersebut harus diberhentikan. Alasan ini menjadi penegasan pada konsep perwakilan politik. Menganalisis lebih lanjut tentang alasan pemberhentian keanggotaan partai politik adalah sebagai berikut:

Pasal 16 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik

- (1) 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.
- (2) Tata cara pemberhentian keanggotaan Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur di dalam AD dan ART.

Pengaturan tersebut memperjelas, bahwasannya ketika terdapat suatu permasalahan dalam internal partai politik dengan anggota DPR RI yang telah diusungnya dalam kerangka pelaksanaan AD ART, seharusnya permasalahan tersebut tetap diselesaikan pada internal partai politik. Dengan demikian, tidaklah tepat apabila *recall* diberikan kepada partai politik, apalagi disertai dengan alasan yang tidak jelas.

- Perubahan terkait dengan mekanisme *recall*

Pasal 213

- (1) Anggota DPR berhenti antarwaktu karena:
 - a. ***meninggal dunia***;

- b. *mengundurkan diri; atau*
 - c. diberhentikan.
- (2) 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 yang 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 pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD;
 - 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.*

Pasal 214

- (1) *Pemberhentian anggota DPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 213 ayat (1) huruf a dan huruf b serta pada ayat (2) huruf c, huruf e, huruf h, dan huruf i diusulkan oleh pimpinan partai politik kepada pimpinan DPR dengan tembusan kepada Presiden.*
- (2) Paling lama 7 (tujuh) hari sejak diterimanya usulan pemberhentian sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pimpinan DPR menyampaikan usul pemberhentian anggota DPR kepada Presiden untuk memperoleh peresmian pemberhentian.
- (3) Presiden meresmikan pemberhentian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) paling lama 14 (empat belas) hari sejak diterimanya usul pemberhentian anggota DPR dari pimpinan DPR.

Pasal tersebut menunjukkan bahwasannya hegemoni pemberhentian secara politis, sepenuhnya diberikan kepada partai politik. Ini yang disebut sebagai hak *recall* partai politik, yang merupakan penarikan kembali atau pemberhentian dalam masa jabatan terhadap anggota DPR RI oleh partai politiknya. Pemberhentian tersebut dapat dinilai politis/ memiliki tujuan tertentu, dengan alasan:

- a) Terdapat satu alasan pemberhentian anggota DPR yang tidak jelas, kabur makna, dan berpotensi pada kesewenang-wenangan partai politik, yakni terkait dengan “diusulkan oleh partai politiknya sesuai dengan peraturan perundang-undangan”. Padahal di pasal selanjutnya pemberhentian tersebut juga melalui mekanisme usul partai politik.
- b) Pemberhentian anggota DPR diberikan kepada partai politik, hanya dengan mekanisme usul tanpa adanya pembuktian dalam persidangan atau suatu forum. Padahal berdasarkan Pasal 195 dan Pasal 196 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, DPR RI memiliki hak membela diri dan imunitas.

Paragraf 5

Hak Membela Diri

Pasal 195

(1) Anggota DPR yang diduga melakukan pelanggaran sumpah/janji, kode etik, dan/atau tidak melaksanakan kewajiban sebagai anggota diberi kesempatan untuk membela diri dan/atau memberikan keterangan kepada Badan Kehormatan.

- (2) Ketentuan mengenai tata cara membela diri dan/atau memberikan keterangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan peraturan DPR tentang tata beracara Badan Kehormatan.

Paragraf 6

Hak Imunitas

Pasal 196

- (1) Anggota DPR mempunyai hak imunitas.
- (2) ***Anggota DPR tidak dapat dituntut di depan pengadilan karena pernyataan, pertanyaan, dan/atau pendapat yang dikemukakannya baik secara lisan maupun tertulis di dalam rapat DPR ataupun di luar rapat DPR yang berkaitan dengan fungsi serta tugas dan wewenang DPR.***
- (3) ***Anggota DPR tidak dapat diganti antarwaktu karena pernyataan, pertanyaan, dan/atau pendapat yang dikemukakannya baik di dalam rapat DPR maupun di luar rapat DPR yang berkaitan dengan fungsi serta tugas dan wewenang DPR.***
- (4) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak berlaku dalam hal anggota yang bersangkutan mengumumkan materi yang telah disepakati dalam rapat tertutup untuk dirahasiakan atau hal lain yang dimaksud dalam ketentuan mengenai rahasia negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kata “usul” dapat ditafsirkan sebuah pernyataan berupa saran atau masukan. Pasal 213 huruf e dan Pasal 214 terkait dengan mekanisme *recall* oleh partai politik tersebut tidaklah tepat, dan menandakan inkonsistensi dengan beberapa pasal yang merupakan pasal krusial. Pada Pasal 196 yang menyatakan “Anggota DPR tidak dapat diganti antarwaktu karena pernyataan, pertanyaan, dan/atau pendapat yang dikemukakannya baik di dalam rapat DPR maupun di luar rapat DPR yang berkaitan dengan fungsi serta tugas dan wewenang DPR”. Sehingga yang menjadi permasalahan disini adalah, setelah diakui tentang adanya hak tersebut (hak

imunitas dalam konteks hak untuk tidak dapat diganti antarwaktu karena pernyataan), kenapa pada pasal berikutnya terdapat pengaturan dapat diberhentikan hanya dengan klausa usul.

Pemberian hak *recall* kepada partai politik tidak mengedepankan proses penegakan hukum. Hanya dengan usul dari ketua partai politik, seorang anggota DPR dari partai politik dapat diberhentikan tanpa harus diproses secara hukum terlebih dahulu.

Pendekatan yang tidak mengedepankan proses penegakan hukum dalam negara hukum dinilai kurang tepat, karena akan menimbulkan kesewenang-wenangan yang akan merugikan. Apabila hanya dengan usul dari ketua partai politik, seorang anggota DPR dari partai politik dapat diberhentikan tanpa harus diproses secara hukum terlebih dahulu, pendekatan tersebut dinilai tidak mengedepankan proses penegakan hukum.

Sehingga, seharusnya pada Pasal 214 dihapus dan diganti dengan pengaturan *recall* partisipatif, dengan novum sebagai berikut:

Pasal 213

(1) Anggota DPR berhenti antarwaktu karena:

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

(2) 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 yang 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. tidak lagi memenuhi syarat sebagai calon anggota DPR sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan mengenai pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD;
- f. melanggar ketentuan larangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini;
- g. diberhentikan sebagai anggota partai politik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; atau

h. menjadi anggota partai politik lain.

Pasal 214 A

- (1) Pemberhentian anggota DPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 213 ayat (1) huruf a dan huruf b serta pada ayat (2) huruf c, huruf h, dan huruf i diusulkan oleh pimpinan partai politik kepada pimpinan DPR dengan tembusan kepada Presiden.
- (2) Paling lama 7 (tujuh) hari sejak diterimanya usulan pemberhentian sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pimpinan DPR menyampaikan usul pemberhentian anggota DPR kepada Presiden untuk memperoleh peresmian pemberhentian.
- (3) Presiden meresmikan pemberhentian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) paling lama 14 (empat belas) hari sejak diterimanya usul pemberhentian anggota DPR dari pimpinan DPR.

Pasal 214 B

- (1) Pemberhentian anggota DPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 213 ayat (2) huruf b, diusulkan oleh masyarakat daerah pilih kepada pimpinan partai politik dengan tembusan kepada Badan Kehormatan DPR RI.
- (2) Paling lama 7 (tujuh) hari sejak diterimanya usulan pemberhentian sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Badan Kehormatan untuk ditindaklanjuti dalam persidangan.

(3) Ketentuan lebih lanjut mengenai prosedur persidangan diatur dengan peraturan DPR tentang tata beracara Badan Kehormatan.

2. Langkah Teknis *Recall* Partisipatif

Pada negara yang menganut sistem pemerintahan yang demokratis, penggunaan kekuasaan haruslah berorientasi pada pemberian manfaat yang sebesar-besarnya untuk rakyat.²⁵⁴ Robert A. Dahl berpendapat bahwasannya keterlibatan masyarakat dalam formulasi kebijakan sangatlah penting, sebab pengawasan terhadap kekuasaan dan dijaminnya persamaan perlakuan negara terhadap semua warga negara sebagai unsur-unsur pokok demokrasi.²⁵⁵ Robert A. Dahl berpandangan tentang 5 kriteria sebagai sebuah ide politik, diantaranya:²⁵⁶ 1) persamaan hak pilih dalam menentukan keputusan kolektif yang mengikat; 2) partisipasi efektif (kesempatan yang sama dalam proses pembuatan keputusan secara kolektif); 3) pembeberan kebenaran (peluang yang sama untuk memberikan penilaian terhadap jalannya proses politik dan pemerintahan); 4) kontrol terakhir terhadap agenda (kekuasaan eksklusif untuk menentukan agenda mana yang harus atau tidak harus diputuskan melalui proses pemerintahan, termasuk mendelegasikan kekuasaan itu pada orang lain atau lembaga yang mewakili masyarakat); 5) pencakupan (tercakupnya seluruh masyarakat dalam kaitannya dengan hukum).

²⁵⁴ Arbi Sanit, *op.cit.*, hlm. 2

²⁵⁵ Sunarso, **Demokrasi di Indonesia (Suatu Kajian tentang Konsep dan Implementasinya)**, <http://staff.uny.ac.id>, (25 September 2016), tanpa tahun, hlm. 3

²⁵⁶ *ibid.*

Adanya lembaga perwakilan rakyat merupakan suatu bukti bahwasannya orientasi pemerintahan yang demokratis adalah pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat. DPR RI merupakan lembaga perwakilan rakyat yang menjadi instrumen perwakilan rakyat dalam pelaksanaan kekuasaan dalam pemerintahan. Secara teoritis, anggota DPR RI adalah perwakilan politik yang bertindak sebagai delegasi/wakil rakyat (pihak terwakil). Akan tetapi secara operasional, wakil rakyat tidaklah mungkin akan memberikan perhatian kepada seluruh rakyat yang diwakilinya.²⁵⁷

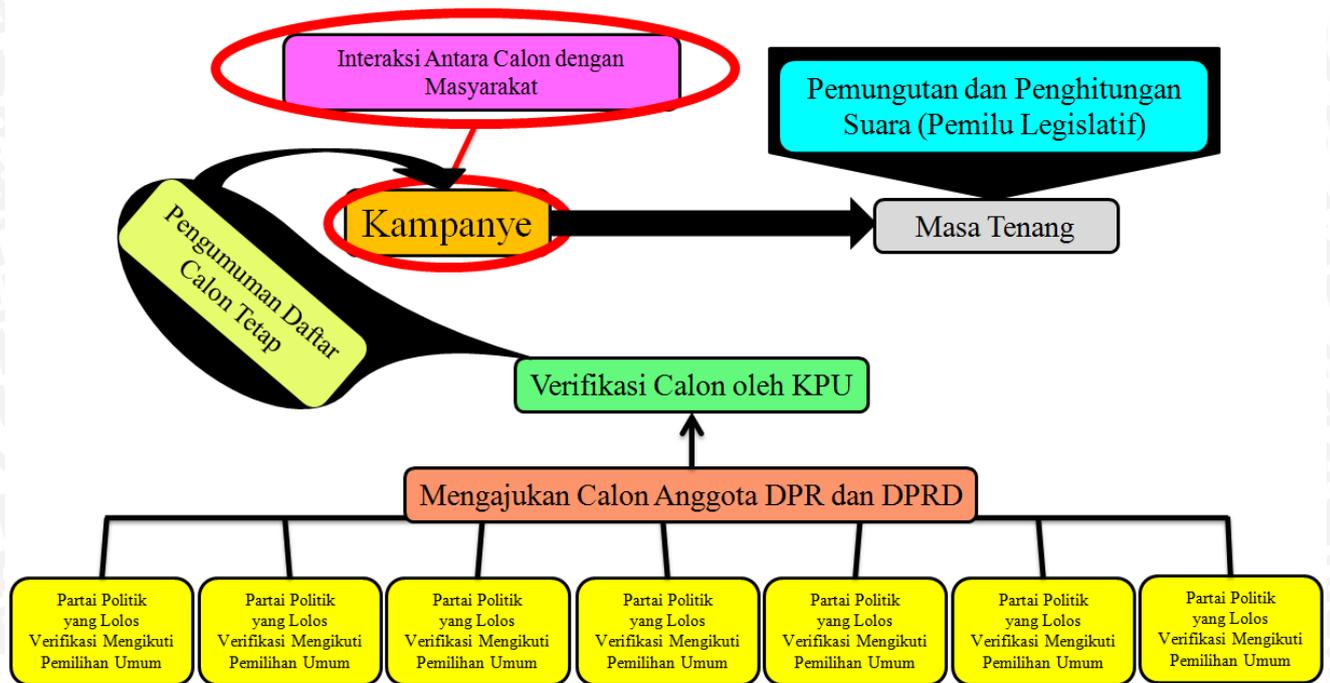
Berikut ini merupakan beberapa strategi dalam penerapan *recall* partisipatif ini:

1. Strategi Pra-Pemilihan Umum

Strategi pra-pemilihan umum ini terkait dengan interaksi sosial antara calon anggota DPR RI dengan masyarakat. Maksud dari interaksi sosial disini adalah komunikasi sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku dilakukan calon anggota DPR RI untuk mempengaruhi masyarakat dalam kepentingan proses pemilihan anggota legislatif.

Bagan 13. Kedudukan Interaksi Calon Anggota DPR RI dengan Masyarakat

²⁵⁷ *ibid.*, hlm. 29



Sumber: Bagan merupakan karya penulis yang berdasarkan pada Komisi Pemilihan Umum, Jadwal Pemilu 2014, <http://www.pemilu.com/jadwal-pemilu-2014/>

Interaksi sosial antara calon anggota DPR RI dengan masyarakat terjadi pada masa kampanye. Pasal 1 angka 29 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menyatakan bahwasannya Kampanye Pemilu merupakan kegiatan Peserta Pemilu untuk meyakinkan para Pemilih dengan menawarkan visi, misi, dan program Peserta Pemilu. Strategi penerapan *recall* partisipatif pada tahapan strategi pra-pemilihan umum dilakukan melalui penguatan visi dan misi calon anggota DPR RI pada masa

kampanye yang dilaksanakan oleh pihak-pihak (*stakeholder*) yang terkait dengan pelaksanaan pemilihan umum anggota legislatif.

Thomas Meyer berpendapat tentang pentingnya interaksi yang dilakukan secara terus menerus.

Meyer menuturkan bahwa cara yang paling efektif untuk membuat partai politik lebih bertanggung jawab kepada para pemilih mereka di luar masa pemilihan umum adalah dengan menjaga parpol di dalam lingkaran kelompok-kelompok pengaruh '*clusters of influence*'. Di dalamnya kelompok kepentingan dan inisiatif masyarakat madani berinteraksi secara langsung dan terus-menerus dengan partai politik untuk mempengaruhi proses pembuatan kebijakan dan pelaksanaannya oleh partai tersebut. Umumnya beberapa kelompok pengaruh muncul dalam masyarakat seturut dengan alur kepentingan dan nilai yang tumpang tindih antara berbagai kelompok kepentingan, parpol, dan masyarakat madani.²⁵⁸

Sastroatmojo berpendapat komunikasi politik sebagai sarana mengalirnya informasi melalui masyarakat serta berbagai struktur dalam sistem politik. Komunikasi politik berfungsi sebagai penyerap berbagai aspirasi, pandangan, dan gagasan yang berkembang dalam masyarakat dan menyalurkan sebagai bahan dalam penentuan kebijakan. Disisi lain komunikasi politik juga berfungsi untuk menyebarkan rencana dan kebijakan pemerintah kepada rakyat. Komunikasi politik sebagai arus

²⁵⁸ Thomas Meyer, **Peran Partai Politik dalam Sebuah Sistem Demokrasi: Sembilan Tesis**, Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Kantor Perwakilan Indonesia, Jakarta, 2012, hlm. 42

informasi timbal balik antara pemerintah kepada masyarakat dan sebaliknya.²⁵⁹

Adapun gambaran strateginya adalah sebagai berikut:

Bagan 14. Penguatan Visi Misi Calon Anggota DPR



Sumber: Gagasan Penulis

Penjelasan:

- i. Partai politik yang ingin menjadi peserta dalam pemilihan umum, terlebih dahulu mengikuti verifikasi persyaratan partai politik yang dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU).

²⁵⁹ Muhamad Rosit, **Strategi Komunikasi Politik dalam Pilkada (Studi Kasus Pemenangan Kandidat Ratu Atut dan Rano Karno)**, Tes tidak diterbitkan, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Indonesia, Jakarta, 2012, hlm. 46-47

- ii. KPU harus memasukkan adanya visi dan misi Partai Politik tentang Program Kerja Periode 5 Tahun setelah pemilihan umum menjadi salah satu persyaratan dalam verifikasi peserta pemilihan umum DPR dan DPRD.
- iii. Proses selanjutnya adalah Pengumuman Partai Politik yang menjadi peserta pemilihan umum, setelah melengkapi semua persyaratan termasuk visi dan misi Partai Politik.
- iv. Partai politik yang telah menjadi peserta pemilu, mengajukan calon anggota DPR RI yang layak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- v. KPU harus memasukkan adanya visi dan misi calon anggota DPR RI tentang Program Kerja selama 1 Periode Kepemimpinan/ 5 tahun setelah pemilihan umum, menjadi salah satu persyaratan dalam verifikasi calon anggota DPR RI dalam pemilihan umum DPR dan DPRD.
- vi. KPU membuat visi dan misi calon anggota DPR RI tersebut dalam bentuk Kotrak Politik secara tertulis.
- vii. Kotrak Politik dibacakan dan ditandatangani di depan perwakilan masyarakat (tokoh masyarakat, kepala desa) yang telah ditunjuk oleh KPU.

Gambar 3. Contoh Kotrak Politik




**KONTRAK POLITIK
CALON ANGGOTA DPR RI**

<p>Nama Calon Anggota DPR RI Partai Politik Daerah Pemilihan Visi Misi</p>	<p>: Iswatul Hasanah, S.Pd., M.Pd. : Partai Kesejahteraan Rakyat Indonesia (PKRI) : Magetan, Ponorogo, Ngawi : Guru sejahtera, Sehat Yang Mandiri dan Berkeadilan : 1. Memperjuangkan tunjangan sertifikasi guru diberikan setiap bulan. 2. Memperjuangkan hak-hak guru. 3. Menciptakan kesejahteraan guru dengan penyediaan rumah sakit guru. 4. Pengembangan akademik profesional guru dengan pelatihan.</p>
--	--

Demikian kontrak politik ini saya buat dengan penuh kesadaran. Atas nama kepentingan umum, apabila saya menjadi anggota DPR RI tidak melaksanakan tugas dan tanggung jawab saya sesuai visi dan misi yang telah saya buat, saya bersedia menerima sanksi berdasarkan peraturan yang berlaku.

<p>Saksi (Atas Nama Masyarakat) Ketua Serikat Petani Ngawi</p> <p style="text-align: center;">ttd Jumino</p>	<p>Saksi (Atas Nama Masyarakat) Ketua Pengasuh Ponpres Darul Ulum Magetan</p> <p style="text-align: center;">ttd K.H. Ahmad Fathoni</p>	<p>Jakarta, 28 April 2014 Calon Anggota DPR RI</p> <p style="text-align: center;">ttd Iswatul Hasanah, S.Pd., M.Pd.</p>
--	---	---

Sumber: Gagasan Penulis

2. Strategi Pengawasan Kinerja

Leonard D. White²⁶⁰ berpandangan bahwasannya pengawasan bermaksud untuk: (1) menjamin bahwa kekuasaan itu digunakan untuk tujuan yang diperintah serta mendapat dukungan dan persetujuan dari rakyat; (2) melindungi Hak Asasi Manusia yang telah dijamin oleh peraturan perundang-undangan dari tindakan penyalahgunaan kekuasaan. Sedangkan Arifin Abdul Rachman²⁶¹ berpendapat pengawasan untuk: (1) mengetahui apakah segala sesuatu berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan; (2) mengetahui apakah segala sesuatu telah berjalan sesuai dengan instruksi dan prinsip yang telah ditetapkan; (3) mengetahui apa kelemahan, kesulitan dan kegagalan, sehingga dapat diadakan perubahan untuk memperbaiki dan mencegah pengulangan kegiatan yang salah.

Strategi pengawasan kinerja ini terkait dengan pemantauan kinerja anggota DPR RI yang telah terpilih dalam kurun waktu tertentu. Maksud dari strategi pengawasan kinerja disini adalah proses pemantauan yang dilakukan oleh masyarakat, pada masa kinerja anggota DPR RI tersebut, dalam kurun waktu tertentu untuk mengawasi

²⁶⁰ Yakobus, **Implementasi Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 di Kabupaten Sanggau**, Tesis tidak diterbitkan, Program Pascasarjana Universitas Diponegoro, 2008, hlm 91
mengutip dalam Victor M. Situmorang, Jusuf Juhir, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat dalam Lingkungan Aparatur Pemerintahan*, Rineka Cipta, Jakarta, (cetakan II) 1998.

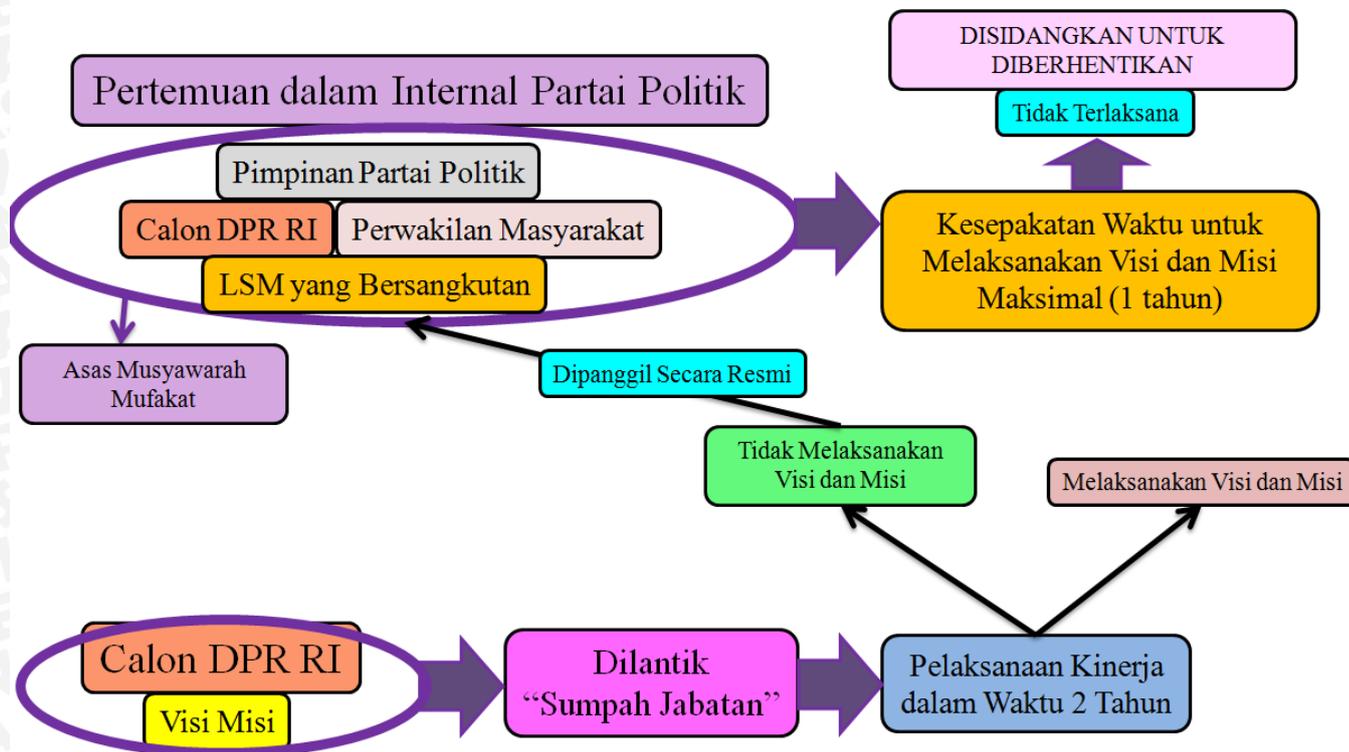
²⁶¹ *ibid.*, hlm. 91-92

dan memastikan realisasi dari visi dan misi yang telah diusung anggota DPR RI pada masa pencalonan di pemilihan umum.

Kurun waktu tertentu yang di maksudkan disini adalah 2 (dua) tahun setelah sumpah jabatan. Masa 2 tahun merupakan masa menuju setengah periode kepemimpinan, yang mana ini adalah masa untuk melakukan pembuktian apakah anggota DPR bersungguh-sungguh/beriktikad baik dalam melaksanakan visi dan misinya atau tidak.

Strategi penerapan *recall* partisipatif pada tahapan strategi pengawasan kinerja ini dilakukan dan dilaksanakan oleh masyarakat, dan pihak-pihak (stakeholder) yang terkait. Pihak (stakeholder) yang terkait disini adalah Lembaga Swadaya Masyarakat yang khusus bergerak dalam pengawasan kinerja anggota DPR RI. Misalnya, Forum Perduli Parlemen Indonesia.

Bagan 15. Penerapan *Recall* Partisipatif dalam Strategi Pengawasan Kinerja Anggota DPR RI



Sumber: Gagasan Penulis

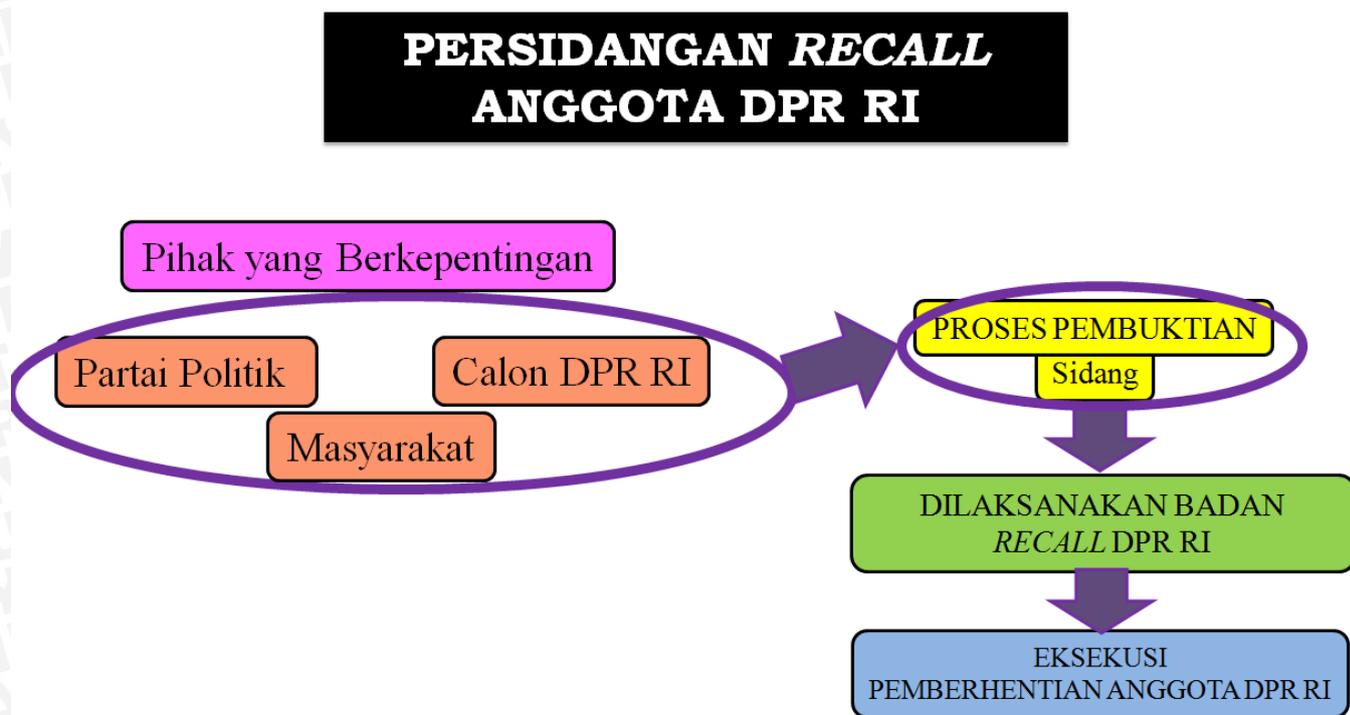
3. Strategi Tindakan Represif (Persidangan Putusan *Recall*)

Strategi Tindakan Represif ini terkait dengan tindakan tidak telaksanakannya visi dan misi dalam kurun waktu yang telah diperjanjikan, serta terkait dengan persidangan putusan *recall*/ pemberhentian anggota DPR RI yang telah terpilih. Maksud dari Strategi Tindakan Represif adalah proses pembuktian tidak tercapainya visi dan misi yang telah diperjanjikan anggota DPR RI dalam persidangan.



Strategi penerapan *recall* partisipatif pada tahapan persidangan ini dilakukan oleh badan yang dibentuk dalam internal Badan Kehormatan DPR RI, yakni Badan *Recall* Anggota DPR RI.

Bagan 16. Penerapan *Recall* Partisipatif dalam Strategi Tindakan Represif



Sumber: Gagasan Penulis

BAB V

PENUTUP

B. Kesimpulan

1. Landasan Pemikiran Pemberian Hak *Recall* Pada Warga Negara

Ada beberapa hal yang perlu ditinjau dalam *Recall* oleh Partai Politik, terhadap ketidaksesuaian penerapannya dalam sistem pemerintahan di Indonesia. Diantaranya adalah *Pertama*, tidak ada parameter yang jelas terkait dengan *recall* oleh partai politik. *Kedua*, mekanisme *recall* oleh partai politik menandakan inkonsistensi paradigma sistem kedaulatan rakyat yang dibangun melalui pemilu. *Ketiga*, pemberian hak *recall* kepada partai politik tidak mengedepankan prinsip *rule of law*. *Keempat*, terdapat *judicial review* tentang *recall* sebagai bukti ketidaksepakatan dengan ketentuan *recall* di Indonesia. *Kelima*, *Recall* oleh Partai Politik berpotensi pada kesewenangan dan membatasi fungsi DPR RI.

Praktik pelaksanaan *recall* di Indonesia belum melibatkan rakyat. Pada perspektif filosofis dan yuridis, rakyat harus terlibat dalam proses *recall* sebagai mekanisme pengawasan kinerja pemerintah, khususnya anggota DPR RI.

2. Gagasan Mekanisme *Recall* Partisipatif (Paradigma Asas Musyawarah Mufakat dalam Mekanisme Pemberhentian Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia)

Terdapat beberapa strategi dalam penerapan *recall* partisipatif ini.

- a. Strategi Pra-Pemilihan Umum

Strategi pra-pemilihan umum ini terkait dengan interaksi sosial antara calon anggota DPR RI dengan masyarakat.

- b. Strategi Pengawasan Kinerja

Strategi pengawasan kinerja ini terkait dengan pemantauan kinerja anggota DPR RI yang telah terpilih dalam kurun waktu tertentu.

- c. Strategi Tindakan Represif (Persidangan Putusan *Recall*)

Strategi Tindakan Represif ini terkait dengan tindakan tidak telaksanakannya visi dan misi dalam kurun waktu yang telah diperjanjikan, serta terkait dengan persidangan putusan *recall*/ pemberhentian anggota DPR RI yang telah terpilih.

C. Saran

1. Seharusnya terdapat penambahan poin ayat 2 Pasal 213 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, “tidak mampu melaksanakan visi dan misi” dalam point penjelasan dari pemberhentian anggota DPR.
2. Seharusnya dibentuk badan dalam lembaga perwakilan rakyat dalam internal Badan Kehormatan DPR RI, yakni Badan *Recall* Anggota DPR

RI. Hal ini untuk membuktikan dan memutus pemberhentian anggota DPR RI terkait dengan “tidak mampu melaksanakan visi dan misi

