

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dalam penjelasan Undang-Undang Dasar 1945, dapat diketahui bahwa pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 mengandung empat pokok pikiran yang meliputi suasana dari kebatinan dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Pokok-pokok pikiran ini merupakan cita-cita hukum bangsa Indonesia yang mendasari hukum dasar negara, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis.

Paham negara hukum tidak dapat dipisahkan dari paham kerakyatan sebab pada akhirnya, hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan negara atau pemerintah diartikan sebagai hukum yang dibuat atas dasar kekuasaan atau kedaulatan rakyat. Begitu eratnya hubungan antara paham negara hukum dan kerakyatan sehingga ada sebutan negara hukum yang demokratis atau *demokratische rechtsstaat*.¹

Perkataan demokrasi secara terminologi berasal dari bahasa Yunani *demokratia*, yang diambil dari kata *demos* dan *kratos/kratein*. Secara etimologis *demos* diartikan sebagai rakyat dan *kratos/kratein* berarti kekuasaan/berkuasa sehingga dapat diartikan bahwa demokrasi adalah pemerintahan rakyat. Pandangan terhadap istilah demokrasi diidentikkan dengan istilah kedaulatan rakyat.² Gagasan demokrasi menuntut agar setiap bentuk undang-undang dan berbagai keputusan mendapat persetujuan dari wakil rakyat dan lebih banyak memperhatikan kepentingan rakyat.³ Berdasarkan hal tersebut perkembangan pelaksanaan demokrasi di

¹ D.J. Elzinga, "De Democratische Rechtsstaat Al Ontwikkeling Prespectif", dalam Scheltema (ed), *De Rechtsstaat Herdacht*, W.E.J Tjeenk Willink, Zwolle, 1989, Hlm 43. Dikutip kembali dalam Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945* (Jakarta: Sinar Harapan, 1994), hlm. 167..., *Ibid.*, hlm. 76

² Abdy Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*, Bandung, Fokusmedia, 2009, hlm. 34.

³ Ni`matul Huda, *Hukum Tata Negara....., Ibid.*, hlm 78

Indonesia sama halnya juga dengan perkembangan pelaksanaan paham kedaulatan rakyat. Sebuah negara yang menganut paham demokrasi paling tidak terdapat beberapa hal yang mutlak keberadaannya, yakni mengharuskan adanya pemilihan umum, adanya rotasi atau kaderisasi kepemimpinan nasional, adanya kekuasaan kehakiman yang mandiri, adanya representasi kedaulatan rakyat melalui kelembagaan parlemen yang kuat dan mandiri, adanya penghormatan dan jaminan hak asasi manusia, adanya konstitusi yang memberikan jaminan hal-hal tersebut berjalan.⁴

Hal-hal yang mutlak keberadaannya itu merupakan penjelmaan dari kedaulatan rakyat yang berjalan bersamaan dengan paham demokrasi. Dikatakan berjalan bersamaan dengan prinsip demokrasi karena demokrasi yang berarti pemerintahan rakyat tentunya didasari pada partisipasi rakyat dalam pemerintahan. Partisipasi ini dilaksanakan melalui mekanisme langsung dan mekanisme tidak langsung, di negara-negara demokrasi modern tentunya kedua mekanisme ini dijalankan secara bersamaan. Di negara demokrasi dimana hak-hak individual rakyat sangat dihargai dan dijamin kebebasannya termasuk dalam hal ini menggunakan hak politiknya secara aktif maupun pasif dalam pemerintahan haruslah diatur dengan hukum, hal ini guna memastikan tertib hukum dalam masyarakat dan kepentingan umum serta menjaga berjalannya hak-hak individual tersebut.⁵

Istilah kedaulatan sendiri seringkali dijumpai atau ditemukan dalam berbagai macam pengertian dan masing-masing memiliki perbedaan yang prinsipil. Misalnya pengertian kedaulatan apabila dimaknai dalam perspektif hukum Internasional yang sering dipandang dalam hubungan *ekstern* atau hubungan antar negara, sedangkan dalam perspektif hukum tata negara dipandang dalam hubungan *intern* yaitu hubungan negara ke dalam.⁶ Kedaulatan dipandang juga sebagai konsep mengenai kekuasaan tertinggi dalam penyelenggaraan negara.

⁴ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Cetakan ke-14, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1992, hlm. 60.

⁵ Putusan Nomor 22-24/PUU-VI/2008 Tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

⁶ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, BIP, Jakarta, 2007, hlm 143.

Pemaknaan kedaulatan seperti ini merupakan arti yang bersifat teknis ilmiah yaitu dengan mengidentikkannya dengan penyelenggaraan kegiatan bernegara. Ketika membicarakan mengenai kedaulatan dalam konteks penyelenggaraan negara maka muncullah suatu persoalan yaitu apa dan siapa yang memegang kekuasaan tertinggi dan membuat keputusan akhir dalam kegiatan bernegaraan. Atau dengan kata lain persoalan tersebut menjernihkan persoalan darimanakah kedaulatan itu berasal atau bersumber yang padanya melekat kekuasaan tertinggi tersebut. Dalam hubungan ini maka dalam dunia ilmu hukum dikenal adanya lima teori kedaulatan yaitu⁷ :

1. Teori Kedaulatan Negara;
2. Teori Kedaulatan Tuhan;
3. Teori Kedaulatan Raja;
4. Teori Kedaulatan Rakyat; dan
5. Teori Kedaulatan Hukum.

Khusus mengenai teori kedaulatan rakyat, teori ini memandang dan memaknai bahwa kekuasaan itu berasal dari rakyat, sehingga dalam melaksanakan tugasnya pemerintah harus berpegang pada kehendak rakyat yang lazimnya disebut dengan demokrasi.⁸ Jadi keberadaan konsep kedaulatan rakyat sebagai suatu kajian filsafat kemudian berkembang menjadi teori kedaulatan rakyat dalam kajian keilmuan. Demokrasi merupakan praksis dari teori kedaulatan rakyat dalam suatu sistem politik atau maupun pula bila menyamakan kedaulatan rakyat dengan demokrasi. Sebagai negara yang berkedaulatan rakyat sebagaimana ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945, yang menegaskan bahwa :

“Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang -Undang Dasar”.

⁷ *Ibid*,hal 144

⁸ Para ahli Hukum Tata Negara memiliki pendapat-pendapat yang berbeda mengenai teori kedaulatan ini, misalnya Prof.Hamid S. Attamimi menyebut juga lima ajaran kedaulatan tetapi kedaulatan Tuhan digantinyadengan ajaran kedaulatan dalam lingkungan sendiri. Lain lagi Wirjono Prodjodikuro hanya menyebut empatajaran saja, yaitu kedaulatan negara, kedaulatan Tuhan, kedaulatan rakyat, dan kedaulatan hukum

Maka Indonesia menyelenggarakan demokrasi secara langsung maupun dengan tidak langsung. Penyelenggaran ini merupakan bentuk penyaluran gagasan kedaulatan rakyat itu sendiri. Sebagai negara modern, tentunya tidak bisa hanya menerapkan demokrasi secara langsung karena hal tersebut hanya efektif dilakukan dalam bentuk negara kota (*polis*) ketika era Yunani kuno, maka diakuiilah adanya suatu bentuk demokrasi tidak langsung atau demokrasi perwakilan melalui keberadaan wakil-wakil rakyat di parlemen. Maka baik demokrasi langsung maupun tidak langsung dijalankan secara bersama-sama.⁹ Secara langsung misalnya dalam bentuk pemilihan umum terhadap Presiden dan Wakil Presiden dan secara tidak langsung misalnya dengan menciptakan lembaga perwakilan rakyat atau bisa disebut dengan parlemen sebagai perlembagaan kedaulatan rakyat. Sebagai negara demokrasi, tentunya membenarkan keberadaan Partai Politik sebagai pilar dari demokrasi atau pelaksanaan kedaulatan rakyat itu. Hal ini didasari pada pelaksanaan demokrasi tidak langsung yang dilaksanakan melalui pemilihan umum untuk membentuk dan tentunya keberadaan partai politik sebagai peserta pemilihan umum. Partai politik pada pokoknya memiliki kedudukan (*status*) dan peranan (*role*) yang sentral dan penting dalam setiap sistem demokrasi karena memainkan peran yang penting sebagai penghubung antara pemerintahan negara (*the state*) dengan warga negaranya (*the citizens*).¹⁰ Partai politik merupakan pilar atau tiang yang perlu dan bahkan sangat penting untuk diperkuat derajat perlembagaannya (*the degree of institutionalization*) dalam setiap sistem politik yang demokratis karena derajat perlembagaan partai politik itu menentukan kualitas demokratisasi kehidupan politik suatu negara.¹¹

Dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik ditentukan bahwa Partai politik merupakan organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela

⁹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 56.

¹⁰ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok..., Op. Cit.*, hlm. 153.

¹¹ *Ibid*, hal 154

atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹² Status keanggotaan partai politik adalah bersifat sukarela (*voluntary*), terbuka dan tidak diskriminatif bagi setiap warga negara Indonesia yang menyetujui Anggaran Dasar (AD) dan Anggaran Rumah Tangga (ART) partai politik yang bersangkutan. Seorang anggota partai politik wajib mematuhi anggaran dasar maupun anggaran rumah tangga partai politik bersangkutan serta wajib berpartisipasi dalam kegiatan partai politik. Bahkan ditentukan pula bahwa seorang anggota partai politik yang kemudian terpilih menjadi anggota lembaga perwakilan rakyat atau parlemen dapat diberhentikan dari keanggotaannya di parlemen oleh partai politik yang bersangkutan.¹³

Dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 juncto Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011, pemberhentian seseorang dari keanggotaannya pada partai politik berakibat pula pada pemberhentiannya juga sebagai anggota parlemen yang disebabkan oleh :¹⁴

- a. pengunduran diri dari keanggotaan partai politik;
- b. menyatakan menjadi anggota partai politik lain; atau
- c. telah melakukan pelanggaran AD/ART.

Sementara itu dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ditentukan bahwa seorang anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dapat diberhentikan keanggotaannya di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) lewat Pemberhentian Antar Waktu (PAW), apabila :¹⁵

- a. tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai anggota DPR selama 3 (tiga) bulan berturut-turut tanpa keterangan apapun;
- b. melanggar sumpah/janji jabatan dan kode etik DPR;

¹² Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang No. 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 8)

¹³ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok..., Op.Cit.*, hlm. 722

¹⁴ Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik

¹⁵ Pasal 213 ayat (2) UU No. 27 Tahun 2009 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

- 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 Nomor 27 Tahun 2009 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD;
- h. diberhentikan sebagai anggota partai politik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; atau
- i. menjadi anggota partai politik lain.

Yang menarik dari ketentuan-ketentuan yuridis diatas adalah adanya hak yang diberikan oleh undang-undang kepada sebuah partai politik untuk memberhentikan anggotanya dari keanggotaannya di lembaga perwakilan rakyat lewat pemberhentian antar waktu melalui mekanisme *recall*. *Recall* diartikan sebagai proses penarikan kembali anggota lembaga perwakilan rakyat untuk diberhentikan dan digantikan dengan anggota lainnya sebelum berakhir masa jabatan anggota yang ditarik tersebut.¹⁶

Dari pengertian tersebut terlihat bahwa mekanisme *recall* merupakan hak prerogatif partai politik. Apakah memungkinkan seorang anggota parlemen yang merupakan wakil (*representation*) rakyat yang dipilih melalui mekanisme demokratis yaitu pemilihan umum yang berdasarkan kekuasaan atau kedaulatan rakyat dapat diberhentikan oleh partai politiknya. Keberadaan seorang anggota partai politik di parlemen merupakan pelaksanaan kedaulatan rakyat sebagai wujud pelaksanaan demokrasi tidak langsung atau demokrasi perwakilan karena keberadaan parlemen sebagai perlembagaan kedaulatan rakyat. Eksistensi seorang anggota parlemen khususnya anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang berada dalam lembaga perwakilan rakyat yang dipilih berdasarkan perwujudan kedaulatan rakyat seketika itu juga

¹⁶ <http://ulum.blog.com/index.php/opini/meninjau-keberadaan-recall.html/> diakses pada tanggal 10 Oktober 2010

berakhir melalui mekanisme *recall* yang menunjukkan supremasi partai politik bukan supremasi rakyat.

Tujuan utama peletakan kedaulatan rakyat sebagai prinsip dasar konstitusi adalah menempatkannya sedemikian rupa sehingga penghargaan dan penilaian hak suara pemilih yang membentuk wujud kedaulatan rakyat, tidak merupakan masalah yang tunduk pada perubahan-perubahan yang timbul dari kontroversi politik di parlemen. Kemudian Mahkamah Konstitusi juga menambahkan bahwa peran partai politik dalam proses rekrutmen telah selesai ketika rakyat mulai memilih perwakilannya di legislatif, Karena itu, keterpilihan calon anggota legislatif tidak boleh bergeser dari keputusan rakyat yang berdaulat kepada keputusan pengurus partai politik, sebagaimana amanat konstitusi. Sejalan dengan pendapat Mahkamah Konstitusi tersebut dapat dipertentangkan dan dipertegas kembali keberadaan hak *recall* partai politik yang memberikan supremasi kepada partai politik dalam hal ini pengurus partai politik untuk menghilangkan status keanggotaan seorang anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan kemudian dapat menggantinya dengan calon lain, dipertentangkan dan dipertegas kembali dengan prinsip kedaulatan rakyat. Hal inilah juga yang menjadi alasan bagi Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa suara terbanyaklah sebagai mekanisme yang menentukan seorang calon anggota legislatif menjadi anggota lembaga perwakilan rakyat dalam hal ini DPR.¹⁷

Jadi supremasi rakyat melalui kedaulatan rakyat memang benar-benar harus dijaga konstitusinya serta gagasan demokrasi menuntut agar setiap bentuk undang-undang dan berbagai keputusan mendapat persetujuan dari wakil rakyat dan lebih banyak memperhatikan kepentingan rakyat.

Sehubung dengan hal di atas maka, permasalahan tentang keberadaan hak *recall* partai politik tersebut yang apabila dihubungkan dengan perwujudan teori kedaulatan rakyat dan teori

¹⁷ Putusan Nomor 22-24/PUU-VI/2008 Tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

kedaulatan hukum menarik untuk dikaji lebih dalam oleh sebab itu penulis memberikan judul yakni **“RECALL PARTAI POLITIK TERHADAP ANGGOTA DEWAN PERWAKILAN RAKYAT INDONESIA DALAM KORELASINYA DENGAN TEORI KEDAULATAN RAKYAT DAN PELAKSANAAN TEORI KEDAULATAN HUKUM”**

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian dari latar belakang yang telah dikemukakan di atas, maka penulis dapat merumuskan beberapa masalah yaitu :

1. Bagaimana Pengaturan *recall* Partai Politik di Indonesia ?
2. Bagaimana prosedur *recall* partai politik menurut Peraturan Perundang-undangan di Indonesia?
3. Bagaimana *recall* partai politik terhadap anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dalam korelasinya dengan teori kedaulatan rakyat dan pelaksanaan teori kedaulatan hukum ?

C. Tujuan Penelitian

Secara umum penulisan ini bermaksud untuk memenuhi prasyarat keserjanaan di Fakultas Hukum, namun disamping itu tujuan khusus yang hendak dicapai penulis adalah :

1. Untuk mengetahui pengaturan *recall* partai politik dalam Peraturan Perundang-undangan.
2. Untuk mengetahui prosedur *recall* partai politik menurut Peraturan Perundang-undang di Indonesia
3. Untuk mengetahui hak *recall* partai politik terhadap anggota Dewan Perwakilan Rakyat dalam korelasinya dengan perwujudan teori kedaulatan rakyat dan pelaksanaan teori kedaulatan hukum di Indonesia.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang hendak dicapai dalam penelitian yang penulis lakukan adalah sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis
 - a. Bagi penulis sendiri dapat memberikan pemahaman teori, menambah wawasan, dan pengembangan ilmu hukum mengenai *recall* partai politik terhadap anggota Dewan Perwakilan Rakyat dalam korelasinya dengan perwujudan teori kedaulatan rakyat dan kedaulatan hukum di Indonesia, serta menjadi bahan masukan untuk penelitian penulisan.
 - b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dan pengembangan ilmu pengetahuan terutama dalam disiplin ilmu Hukum Tata Negara yang berkaitan dengan *Recall* dalam partai politik terhadap anggota Dewan Perwakilan Rakyat dalam korelasinya dengan perwujudan teori kedaulatan rakyat dan kedaulatan hukum di Indonesia
2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi masyarakat dan khususnya bagi para pihak anggota partai politik dalam *recall* partai politik dalam korelasinya dengan perwujudan teori kedaulatan rakyat dan kedaulatan hukum di Indonesia yang merupakan sebagai bentuk perwujudan demokrasi di Indonesia.

F. Metode Penelitian

Dalam pengumpulan data untuk mendapatkan bahan-bahan guna menyempurnakan tulisan ini penulis melakukan penelitian ini dengan cara:

1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan metode pendekatan yuridis normatif yaitu melakukan penelitian dengan menggunakan literatur-literatur kepustakaan atau penelitian terhadap asas-asas hukum¹⁸.

2. Sumber Data

Alat pengumpulan data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah studi kepustakaan. Adapun sumber data diperoleh dari;

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat karena berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku saat sekarang yang dikeluarkan oleh pemerintah. Peraturan perundang-undangan tersebut yakni:
 - Undang-Undang Dasar 1945
 - Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
 - Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik

¹⁸ Burhan Ashofa, *Metodologi Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, 2004, hal 42

- b. Bahan hukum sekunder, yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer seperti: Undang-Undang, hasil-hasil penelitian, karya-karya dari kalangan hukum, dan sebagainya.

3. Teknik Pengumpulan Data

Adapun cara pengumpulan data dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan studi dokumen atau studi kepustakaan yaitu penelitian mengambil bahan dari literatur-literatur yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

4. Pengolahan dan Analisis Data

Pada penelitian hukum normatif, pengolahan data pada dasarnya adalah kegiatan untuk mengadakan sistematisasi terhadap bahan-bahan hukum tertulis. Sistematis berarti membuat klasifikasi terhadap bahan-bahan hukum tertulis tersebut untuk memudahkan pekerjaan analisis dan konstruksi.

Kegiatan-kegiatan yang dilakukan dalam analisis data, yaitu:¹⁹

- a. Memilih pasal-pasal yang berisi kaidah-kaidah hukum yang mengatur masalah partai politik.
- b. Membuat sistematika dari pasal-pasal tersebut sehingga menghasilkan klasifikasi tertentu yang selaras dengan masalah yang akan diteliti.
- c. Data yang berupa peraturan perundang-undangan ini dianalisis secara induktif kualitatif.²⁰

¹⁹ *Ibid*, hal 43

²⁰ Analisa secara induktif kualitatif berguna untuk melengkapi sistem normative yang telah disusun dan ditata melalui usaha koleksi dan inventarisasi. Sebagaimana diketahui, bahwa data hukum (peraturan-peraturan dan keputusan-keputusan hukum positif) tidak selamanya tersusun lengkap untuk bisa menjawab seluruh permasalahan. Oleh karena itu usaha pelengkapannya dikerjakan dengan menemukan asas-asas umum dari data aturan yang ada (melalui proses induksi). Dengan demikian, sistem normatif positif yang berkembang tidaklah hanya terdiri dari kaidah-kaidah positif (yang tersusun sebagai hasil kerja inventarisasi), melainkan juga terdiri dari asas-asas (yang disimpulkan secara induktif dari premise-premisa yang ada yaitu kaidah-kaidah positif). Lihat dalam Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 1996, hal 73.