

LEGITIMASI PEMBERHENTIAN KEANGGOTAAN DPR/DPRD OLEH PARTAI POLITIK HASIL PEMILU LEGISLATIF DENGAN SISTEM PROPORSIONAL TERBUKA

Taufikkurrahman

(LAIN Madura/ email: upik@stainpamekasan.ac.id)

Abstrak:

Tulisan ini mengkaji tentang legitimasi terhadap partai politik dalam memberhentikan anggotanya yang sedang menduduki kursi DPR/DPRD hasil pemilihan umum legislatif yang dilakukan secara Proporsional Terbuka. Sistem proporsional terbuka dipahami sebagai model dari konsep kedaulatan rakyat. Dimana dalam sistem proporsional terbuka, calon-calon yang terpilih sebagai anggota DPR//DPRD adalah mereka yang memperoleh suara terbanyak dalam pemilihan umum. Sistem proporsional terbuka sendiri dilaksanakan dengan dengan cara menampilkan partai politik sebagai peserta pemilu dan menampilkan beberapa orang calon anggota legislatif untuk dipilih secara langsung. Wakil-wakil yang memperoleh suara terbanyaklah yang akan mendapatkan kursi di DPR/DPRD. Ketika ada partai politik yang memberhentikan anggota DPR/DPRD tersebut, apakah partai politik memiliki legitimasi dan tidak bententangan dengan konsep kedaulatan rakyat yang dianut Indonesia. Tulisan ini menggunakan metode Yuridis Normatif dengan mengkaji beberapa UU diantaranya UU Pemilu, UUU Partai Politik dan UU MD3. Menurut UU, pemberhentian oleh partai politik tersebut memiliki legitimasi karena UU memberikan kewenangan, tetapi pemberhentian tersebut bertentangan dengan semangat kedaulatan rakyat karena rakyatlah yang memiliki hak mutlak atas suaranya.

Kata kunci:

Legitimasi, Partai Politik, Pemilihan Umum

Abstract:

This writing is analyzing the legitimacy of political party in retiring its member who still becomes the member of the representative of legislative council (DPR/ DPRD) and these representatives are chosen by the legislative general election openly and proportionally conducted by the nation. Openly proportional system is understood as the model of people's sovereignty. It happens when the candidates are most voted as the member of representative of legislative council. Openly proportional system is done by displaying the political parties as the members of general election and then they propose some candidates of legislative members to be chosen directly by Indonesian people. The most voted representatives will be chosen as the member of legislative council (DPR/ DPRD). When there is a party retires their own representative, do they have their own legalization and is it contradictory with the concept of Indonesian people's sovereignty? This writing is using juridical normative method by analyzing some constitutions; they are general election constitution, political party constitution, and constitution of MD3. According to the constitution, retirement by the political party has already have its own legitimacy because the constitution gives the authority, but the retirement is contradictory with the spirit of people's sovereignty because the people have the absolute right of their own vote.

Keywords:

Legitimacy, Political Party, General Election

Pendahuluan

Merujuk pada pendapat Montesquieu tentang pembagian kekuasaan antara Eksekutif, Legislatif, dan Yudikatif. Di Indonesia terdapat dua kekuasaan yang dipilih secara langsung oleh rakyat yaitu lembaga eksekutif dan legislatif. Rakyat sebagai bagian tak terpisahkan dalam unsur terbentuknya negara.

Untuk menegaskan bahwa rakyat memiliki peran dalam kehidupan berbangsa dan bernegara ini, diatur dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pasal 1 ayat (2) bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Dengan justifikasi tersebut, Indonesia ingin mengatakan bahwa Indonesia yang menganut konsep kedaulatan rakyat dalam sistem politik Indonesia. rakyat berperan dalam segala penentuan kebijakan pemerintah.

Kedaulatan rakyat yang tercantum dalam pasal 1 ayat (2) UUD 1945 kemudian dilanjutkan dalam pasal 19 ayat (1) yaitu Anggota DPR dipilih melalui Pemilu. Kita tahu bahwa DPR sebagai lembaga tinggi negara yang bertugas di bidang legislatif sebagaimana yang disebutkan oleh Montesquieu.

Pemilihan umum diatur dalam pasal 22E ayat (2) yang menyebutkan bahwa pemilihan umum dilaksanakan untuk memilih Anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, dan DPRD. Pelaksanaan pemilihan umum didasarkan atas asas Langsung, Umum, Bebas, Rahasia, Jujur, dan Adil sebagaimana ditegaskan dalam ayat (1) pasal yang sama.

Dengan demikian pemilu sebagai wadah dan instrumen dalam mengimplementasikan konsep kedaulatan negara ini berada di tangan rakyat. Dalam hal pemilihan anggota DPR dan DPRD sesuai dengan UU nomor 8 tahun 2012 pasal 5 ayat (1) disebutkan bahwa Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dilaksanakan dengan sistem proporsional terbuka. Proporsional terbuka adalah masing-masing partai politik diberi kesempatan yang sama untuk mendaftarkan para kadernya untuk dipilih oleh rakyat dalam pemilu legislatif sesuai dengan jumlah kursi yang diperebutkan dalam sebuah daerah pemilihan.

Pemilihan sistem proporsional terbuka sebagai sistem pemilu merupakan pilihan tepat karena proporsional terbuka dapat merepresentasikan kedaulatan itu sendiri. Karena rakyat bukan memilih partai politik (walau partai juga dapat dipilih), melainkan lebih khusus pada calon-calon yang dapat membawa aspirasi dan kehendak rakyat.

Jimly berpendapat untuk menjembatani antara pemerintah dan rakyat, sebagai wujud bekerjanya demokrasi diperlukan adanya partai politik. Sistem demokrasi tidak mungkin berjalan tanpa adanya partai politik¹. Maka keberadaan partai politik sangat penting dalam menjalankan roda pemerintahan pada bidang legislatif atau eksekutif.

Dalam UU Pemilu nomor 8 tahun 2012 pasal 7 disebutkan bahwa yang menjadi peserta dalam pemilihan anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota adalah Partai politik. Dengan begitu, keberadaan partai politik dalam pelaksanaan pemilihan umum sangat penting karena partai menyiapkan kader (anggota) yang memiliki kompetensi dan kelayakan yang mampu merealisasikan kehendak rakyat melalui partai tersebut.

¹ Jimly Asshiddiqie, Edisi Revisi, dan Ketua Mahkamah Konstitusi RI, "Partai Politik dan Pemilihan Umum sebagai Instrumen Demokrasi," *Jurnal*, 2006, 6.

Disamping sebagai kendaraan politik dalam pemilu, partai politik juga diberi wewenang untuk mengusulkan pemberhentian keanggotaan seseorang yang sedang menduduki kursi DPR atau DPRD dan melakukan penggantian antar waktu. Kewenangan tersebut sangat logis karena partai politik memang secara faktual menjadi pengusung dari masing-masing anggota DPR atau DPRD tersebut.

Kewenangan tersebut secara jelas dalam pasal 12 UU nomor 2 tahun 2008 tentang Partai Politik, yang menyebut hak partai politik adalah:

1. Memperoleh perlakuan yang sama, sederajat, dan adil dari negara;
2. Mengatur dan mengurus rumah tangga organisasi secara mandiri;
3. Memperoleh hak cipta atas nama, lambang, dan tanda gambar Partai Politik sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
4. 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 perundangundangan;
5. Membentuk fraksi di tingkat Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah provinsi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota sesuai dengan peraturan perundangundangan;
6. Mengajukan calon untuk mengisi keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan peraturan perundangundangan;
7. Mengusulkan pergantian antarwaktu anggotanya di Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan peraturan perundangundangan;
8. Mengusulkan pemberhentian anggotanya di Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan peraturan perundangundangan;
9. 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;
10. Membentuk dan memiliki organisasi sayap Partai Politik; dan
11. Memperoleh bantuan keuangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dengan hak yang tersebut di atas, terdapat kontradiksi antara pemilihan umum anggota DPR/DPRD sebagai sarana penerapan kedaulatan rakyat, disisi

lain, setelah anggota DPR/DPRD menduduki jabatan politik tersebut kemudian partai politik diberi hak untuk mengusulkan pemberhentian atau penggantian antar waktu.

Inilah sesungguhnya permasalahan yang akan dikaji dalam penelitian ini, apakah Partai Politik memiliki legitimasi untuk memberhentikan anggota DPR tersebut yang dipilih melalui sistem proporsional terbuka suara terbanyak? Dan apakah pemberhentian tersebut tidak bertentangan dengan konsep kedaulatan rakyat sebagaimana dianut Indonesia yang ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945?

Metode Penelitian

Untuk mengkaji masalah tersebut penelitian ini menggunakan metode Normatif dengan jenis Deskriptif dan melalui pendekatan perundang-undangan. Menurut Soerjono Soekanto penelitian deskriptif adalah dimaksudkan untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan atau gejala-gejala lainnya. Dengan penelitian deskriptif ini dapat dengan mudah mengetahui masalah (kasus) yang dihubungkan dengan fenomena atau gejala lain yang berhubungan². Sedangkan yang dimaksud dengan pendekatan normatif adalah usaha mendekati masalah yang diteliti dengan sifat dan ketentuan dalam hukum normatif, yaitu dengan mempelajari asas hukum, perundangan, pendapat para ahli dan usaha mendekati masalah yang diteliti sesuai norma yang ada. Sedangkan rancangan penelitian yang digunakan bertipe kualitatif dan mengarah pada kedalaman (*indepth*).

Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*Statute approach*). Penelitian ini menggunakan pendekatan tersebut karena yang akan diteliti adalah berbagai aturan hukum yang menjadi fokus sekaligus tema sentral suatu penelitian³. Analisis hukum yang dihasilkan oleh suatu penelitian hukum normatif yang menggunakan pendekatan perundang-undangan, akan menghasilkan suatu penelitian yang akurat.

Konsep Kedaulatan Rakyat

Kedaulatan rakyat merupakan dua kata yang disatukan yaitu kata kedaulatan dan kata rakyat. Kata kedaulatan berarti supremasi atau di atas dan

² Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: UI Press, 1981), 12.

³ Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum* (Malang: Bayumedia Publishing, 2007), 302.

menguasai segala-galanya⁴. Kata kedaulatan tersebut tidak lain adalah terjemahan dari beberapa istilah asing yaitu *Sovereignty* (Inggris), *Souverainete* (Prancis), *Sovranus* (Italia), *Souveriniteit* (Belanda), *Superanus* (Latin).

Secara etimologi, kata kedaulatan berarti superioritas belaka, tetapi ketika diterapkan pada negara, kata tersebut berarti superioritas dalam arti khusus, yaitu superioritas yang mengisyaratkan adanya kekuasaan untuk membuat hukum (*Law-Making Power*)⁵. Paling ekstrem dalam perkembangan historis kedaulatan ini adalah dimana dimaksudkan secara sederhana untuk menunjuk pada suatu kekuasaan tertinggi⁶.

Grotius mengatakan bahwa kekuasaan tertinggi untuk memerintah dapat diartikan sebagai kedaulatan. Kedaulatan itu dipegang oleh orang yang tidak tunduk atau tidak dikendalikan oleh orang lain, sehingga kedaulatan tersebut tidak dapat diganggu oleh kemauan manusia⁷. Sedangkan menurut Jimly Asshiddiqie mendefinisikan kedaulatan sebagai konsep mengenai kekuasaan tertinggi dalam suatu negara⁸.

Istilah kedaulatan rakyat sering disama artikan dengan Demokrasi (*Demos* = rakyat = *people*; *kratos* = pemerintahan/kekuasaan = *rule*)⁹. Istilah demokrasi berasal dari bahasa Yunani, yang terdiri dari dua kata, yaitu *demos* yang berarti rakyat, dan *cratein* yang berarti pemerintah¹⁰. Maka dapat disimpulkan secara etimologis, demoktasi diartikan sebagai pemerintahan yang berasal dari rakyat atau rakyat yang memiliki kekuasaan penuh dalam pemerintahan.

Jhon Stuart Mill menjelaskan perihal demokrasi dengan maksud dimana setiap warga negara mempunyai suara dalam pelaksanaan kekuasaan dan ikut ambil bagian secara nyata¹¹. Selanjutnya seperti halnya yang dikutip Moh.

⁴ Khairul Fahmi, *Pemilihan umum & kedaulatan rakyat*, 2 ed. (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2012), 17.

⁵ C.F. Strong, *Konstitusi-konstitusi Politik Modern Kajian tentang Sejarah & Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia* (Bandung: Nuansa dengan Nusamedia, 2004), 9.

⁶ Hendra Nurtjahjo, *Filsafat Demokrasi* (Jakarta: Bumi Aksara, 2006), 31.

⁷ Arief Budiman, *Teori Negara, Negara, Kekuasaan dan Ideologi* (Jakarta: PT. Gramedia Pusaka Utama, 2002), 12.

⁸ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Keadanlatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia Pergeseran Keseimbangan antara Individualisme dan Kolektivisme dalam Kebijakan Demokrasi Politik dan Demokrasi Ekonomi Selama Tiga Masa Demokrasi, 1945-1980-an* (Jakarta: PT. Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994), 9.

⁹ Nurtjahjo, *Filsafat Demokrasi*, 31.

¹⁰ Subandi Al Marsudi, *Pancasila dan UUD 1945 dalam Paradigma Reformasi* (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2001), 81.

¹¹ Jhon Stuart Mill, *On Liberty (Perihal Kebebasan)*, Diterjemahkan Oleh Alex Lanur (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2005), xx.

Mahfud MD dalam pemikiran Hendry B. Mayo memberikan pengertian demokrasi sebagai berikut:

Sistem politik demokratis adalah sistem yang menunjukkan bahwa kebijakan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik¹².

Paling tidak terdapat 4 jenis prinsip, yaitu Kebebasan, Kesetaraan dan Kesamaan, Suara Mayoritas, dan Pertanggungjawaban. Kebebasan yang dimaksud, bukanlah kebebasan sebagaimana konsep awal lahirnya ide kebebasan yang bermakna ketiadaan ikatan apa-apa. Melainkan kebebasan dalam hubungannya dengan batasan-batasan konstitusional dan hukum. Lalu, muncul pertanyaan tentang bagaimana mungkin tunduk pada suatu tatanan sosial sambil tetap bebas? Rousseau menjawab pertanyaan tersebut dengan demokrasi. Seseorang subjek memiliki kebebasan politik sepanjang kehendak pribadinya selaras dengan kehendak kelompok (umum) yang dinyatakan dalam tata sosial¹³.

Prinsip ini tidak dapat dipisahkan dari prinsip kebebasan. Dengan prinsip kebebasan, berarti setiap manusia merdeka untuk mengapresiasi kebebasannya. Dengan demikian, semua individu tentunya mempunyai nilai politik yang sama dan bahwa setiap orang mempunyai tuntutan yang sama atas kebebasannya¹⁴.

Prinsip persamaan atau kesetaraan dalam konteks politik diimple¹⁵ntasikan dalam konsep *one man one vote one value*¹⁶. Dalam konsep ini, tidak ada bedanya kualitas satu suara seorang pengusaha dan profesor dengan kualitas satu suara seorang pedagang kaki lima dan seorang mahasiswa yang bodoh.

Prinsip ini merupakan konsekuensi dari prinsip kebebasan dan kesamaan/kesetaraan. Prinsip suara mayoritas akan mengaktualisasikan prinsip kebebasan dan kesetaraan. Dimanapun demokrasi berada, maka kebebasan dan

¹² Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia Studi tentang Interaksi Olitik dan Kehidupan Ketatanegaraan* (Jakarta: Rineka Cipta, 2003), 19–20.

¹³ Hans Kelsen, *Teori Umum Hukum dan Negara Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif sebagai Ilmu Hukum Dekriptif-Empirik* (Jakarta: Bee Media Indonesia, 2007), 37.

¹⁴ Kelsen, *Teori Umum Hukum dan Negara Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif sebagai Ilmu Hukum Dekriptif-Empirik*, 349–50.

¹⁵ Nurtjahjo, *Filsafat Demokrasi*, 76–77.

¹⁶ *Ibid.*, 79.

kesamaan hak politik akhirnya dimanifestasikan ke dalam pilihan politik melalui prosedur suara rakyat yang diukur secara kualitatif (*majority principle*) dan aktualisasinya melalui voting¹⁷.

Dalam konsep kedaulatan rakyat, rakyatlah yang memberikan kekuasaan kepada pihak-pihak yang dipercaya untuk menyelenggarakan negara, baik itu legislatif maupun eksekutif. Oleh karena kekuasaan diberikan oleh rakyat, maka pemerintah harus bertanggungjawab kepada rakyat. Berdasarkan itulah Meriam Budiardjo dan juga S.W. Couwenberg berpendapat bahwa akuntabilitas merupakan salah satu prinsip demokrasi¹⁸.

Hendra Nurtjahjo berpendapat bahwa konsep kedaulatan rakyat atau demokrasi setidaknya memiliki tiga prinsip pokok, yaitu: kebebasan, kesamaan, dan kedaulatan suara mayoritas (rakyat). Tidak ada artinya kebebasan bila tidak ada kesamaan. Kebebasan tanpa kesamaan akan melahirkan tirani baru. Sebaiknya, kesamaan tidak akan pernah ada bila kebebasan tidak diberikan. Kedua-duanya tidak akan terwujud bila tidak diakui kedaulatannya. Dalam konteks itu, semua prinsip kedaulatan rakyat adalah satu kesatuan. Satu dan yang lain saling melengkapi dan tidak dapat dipisahkan. Prinsip kebebasan dan kesamaan ini digolongkan Hendra Nurtjahjo sebagai prinsip eksistensial. Sedangkan prinsip suara mayoritas, ia sebut sebagai prinsip prosedural¹⁹.

1. Prinsip Esensial

Dengan dimuat dan diaturnya hak asasi manusia secara khusus dalam perubahan UUD 1945, prinsip esensial sebenarnya sudah terkandung dan dimuat dalam UUD 1945 sebagai konstitusi negara.

Jaminan hak asasi manusia dalam UUD 1945 merupakan wujud pengakuan terhadap persamaan kedudukan antar warga negara. Hal ini juga pernah disampaikan Yusuf Muhammad dari F-KB dalam proses pembahasan materi Hak Asasi Manusia pada rapat BAH I BP MPR tanggal 9 Desember 1999. Ia menyampaikan bahwa pengaturan materi hak asasi manusia merupakan wujud dari egalitarianisme dalam melaksanakan kehidupan berbangsa dan bernegara²⁰. Oleh karena itu, dengan adanya jaminan terhadap hak asasi

¹⁷ Ibid., 76–77.

¹⁸ Fahmi, *Pemilihan umum & kedaulatan rakyat*, 42.

¹⁹ Nurtjahjo, *Filsafat Demokrasi*, 75.

²⁰ Tim Penyusun Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945, “Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, 1999-2002, Buku VIII Warga Negara dan Penduduk, Hak Asasi Manusia, dan Agama” (Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008), 138.

manusia, *mutatis mutandis* UUD 1945 juga telah menerapkan sekaligus menganut dua prinsip esensial kedaulatan rakyat.

Kebebasan dalam kerangka batasan-batasan konstitusional dan hukum dapat ditemukan dalam ketentuan UUD 1945. Pasal 28, pasal 28E, pasal 28G ayat (2), dan pasal 28I ayat (2) merupakan sebagian ketentuan UUD 1945 yang menjamin setiap warga negara untuk menikmati kebebasan sebagai manusia. Bukan hanya bebas “dari” ancaman atau tindakan yang dapat merugikan kehidupannya, tetapi juga bebas “untuk” berbuat segala sesuatu yang menjadi haknya. Dengan diaturnya dan dijaminnya kebebasan dalam konstitusi negara, maka rakyat sebagai pemegang kedaulatan bebas berbuat apa saja untuk kebaikan hidupnya dalam bingkai konstitusi dan hukum. Dengan demikian secara normatif dan konseptual, UUD 1945 menganut prinsip kebebasan sebagai salah satu prinsip esensial kedaulatan rakyat yang dianutnya.

Demikian juga halnya dengan prinsip persamaan. Pasal 28D ayat (1), pasal 28H ayat (2), pasal 28I ayat (2) merupakan beberapa ketentuan dalam UUD 1945 yang menjamin bahwa setiap rakyat mesti mendapatkan perlakuan sama, tanpa diskriminasi. Prinsip persamaan yang diatur dalam UUD 1945 lebih banyak menekankan pada aspek persamaan di hadapan hukum. Hal ini menjadi sangat beralasan karena persamaan di hadapan hukum (*Equality before the law*) disamping sebagai salah satu prinsip kedaulatan rakyat, secara bersamaan juga menjadi salah satu prinsip dasar hak asasi manusia²¹.

Jaminan terhadap kebebasan dan persamaan tidak hanya sampai disana. UUD 1945 juga memberikan jaminan bahwa kekuasaan negara harus dilaksanakan dengan cara-cara yang tidak melanggar hak asasi manusia. Bahkan UUD 1945 membebaskan kepada negara, terutama pemerintah untuk melindungi, memajukan, menegakkan dan memenuhi hak asasi manusia setiap warga negara.

2. Prinsip Prosedural

Secara konseptual, prinsip ini merupakan konsekuensi dari adanya prinsip kebebasan dan persamaan. Kalau UUD 1945 sudah menganut dua prinsip esensial demokrasi, maka secara linear UUD 1945 juga menganut prinsip suara terbanyak sebagai cara mewujudkan dua prinsip itu. Banyak ketentuan dalam UUD 1945 yang dapat dijadikan rujukan untuk mengklaim bahwa UUD 1945 menerapkan prinsip suara terbanyak dalam pengambilan keputusan. Pasal 2 ayat (3), pasal 6A ayat (3) dan (4), pasal 7B ayat (3) dan ayat (7), pasal 37 ayat

²¹ Ibid., 129.

(4) adalah beberapa pasal yang dapat disebutkan sebagai penerapan prinsip suara terbanyak.

Terkait mekanisme pengambilan keputusan yang melibatkan rakyat secara luas dan langsung, UUD 1945 setelah perubahan memuat ketentuan tentang pemilihan umum secara khusus. Hal ini merupakan konsekuensi dari perubahan rumusan kedaulatan rakyat dalam ketentuan pasal 1 (2) UUD 1945. Dengan adanya perubahan rumusan tentang kedaulatan, aliran mandat kedaulatan yang dimiliki rakyat dapat mengalir langsung secara periodik kepada lembaga-lembaga perwakilan rakyat dan kepala pemerintahan (presiden) melalui proses pemilihan umum yang langsung, umum, bebas, dan rahasia, jujur dan adil²².

Materi tentang pemilihan umum disahkan bersamaan dengan disahkannya rumusan tentang kedaulatan rakyat, yaitu pada saat proses perubahan ketiga UUD 1945. Materi pemilihan umum diatur dalam bab tersendiri, yaitu Bab VIII B yang terdiri dari satu pasal saja, yaitu pasal 22E. Diaturnya ketentuan mengenai pemilu dalam perubahan UUD 1945 dimaksudkan untuk memberikan landasan hukum yang kuat bagi pemilu sebagai salah satu wahana pengungkapan, pengejawantahan²³ dan pelaksanaan kedaulatan rakyat.

Selain itu, ketentuan ini juga untuk memastikan bahwa rekrutmen politik dan pintu gerbang untuk terlibat dalam pengambilan keputusan kenegaraan adalah lewat pemilu²⁴. Di mana partai atau calon yang dinyatakan memenangkan pemilihan umum adalah partai atau calon yang memperoleh dukungan atau suara terbanyak dari pemilih.

Uraian di atas menegaskan bahwa UUD 1945 menganut *voting system*. Walaupun demikian, UUD 1945 tidak menafikan peluang untuk terjadinya musyawarah dalam pengambilan keputusan. Praktek pemilihan umum yang dilakukan secara aklamasi oleh masyarakat Yahukimo yang dibenarkan oleh Mahkamah Konstitusi²⁵ merupakan salah satu bukti bahwa dianutnya *voting*

²² Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945* (Yogyakarta: FH. UII Press, 2004), 41.

²³ Tim Penyusun Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945, "Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, 1999-2002, Buku VIII Warga Negara dan Penduduk, Hak Asasi Manusia, dan Agama," 401.

²⁴ Ibid.

²⁵ Saldi Isra, "Yahukimo, Demokrasi Lokal yang Terbangkitkan," *Majalah Konstitusi* No. 30 Juni-Juli 2009, no. Edisi Khusus PHPU Legislatif (2009): 127.

system, bukan berarti musyawarah mesti hilang atau dihilangkan dalam proses demokrasi Indonesia.

Voting System merupakan konkritisasi prinsip suara mayoritas. *Voting System* ada dalam proses pemilihan umum. Sedangkan pemilihan umum diatur langsung dalam UUD 1945. Oleh karena itu, tidak terbantuahkan lagi bahwa UUD 1945 menganut prinsip suara terbanyak sebagai prinsip prosedural pelaksanaan kedaulatan rakyat.

Setiap penyelenggara negara (eksekutif, legislatif, yudikatif, dan lembaga atau komisi independen), secara konstitusional diamanatkan untuk mempertanggungjawabkan mandat yang dipikulnya. Baik pertanggungjawaban secara vertikal kepada rakyat, maupun secara horizontal antar sesama penyelenggara kedaulatan rakyat. Presiden mempertanggungjawabkan mandat yang diberikan dengan cara apabila presiden melakukan pelanggaran hukum, maka ia dapat diberhentikan dalam masa jabatannya. Mekanisme ini pada dasarnya mencakup pertanggungjawaban presiden secara horizontal maupun vertikal. MPR sebagai lembaga yang diberi kewenangan memberhentikan presiden, bertindak untuk dirinya maupun atas nama rakyat untuk memberhentikan presiden apabila terjadi pelanggaran hukum. Secara horizontal, terhadap segala keputusan yang diambil presiden atau pembantu-pembantunya juga harus dipertanggungjawabkan dan harus atau persetujuan DPR. Ini terlihat dalam beberapa ketentuan UUD 1945 seperti pasal 11, pasal 12, pasal 13, pasal 14, pasal 15, dan pasal 22.

Begitu juga dengan anggota DPR. Anggota DPR juga harus mempertanggungjawabkan mandat rakyat yang diberikan kepadanya pada saat pemilihan umum. Salah satu bentuk pertanggungjawaban dimaksud adalah seorang anggota DPR dapat diberhentikan apabila tidak lagi sanggup melaksanakan tugasnya sebagai wakil rakyat di lembaga legislatif. Terlepas dari siapa dan mekanisme bagaimana yang diatur dalam Undang-Undang susunan dan kedudukan DPR tentang pemberhentian seorang anggota DPR, yang terpenting adalah UUD 1945 mengatur bahwa setiap anggota DPR harus bertanggungjawab atas jabatan yang diembannya.

Dapat dipahami bahwa mandat rakyat yang diberikan lewat pemilihan umum bukanlah mandat lepas yang berjalan begitu saja, tetapi mandat yang punya konsekuensi terhadap sebuah pertanggungjawaban. Presiden yang dipilih langsung oleh rakyat dituntut pertanggungjawabannya. Dengan demikian, secara konstitusional, prinsip pertanggungjawaban merupakan prinsip yang hidup dalam UUD 1945. Prinsip ini ada sebagai konsekuensi sebuah mandat yang

diberikan melalui pemilihan umum yang diikuti rakyat sebagai pemegang kedaulatan.

Berdasarkan penjelasan tentang prinsip suara terbanyak dan prinsip pertanggungjawaban di atas, tidak keliru bila dikatakan bahwa UUD 1945 menerapkan kedua prinsip dimaksud sebagai prinsip operasional kedaulatan rakyat yang dimuat dalam ketentuan pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Kedua prinsip tersebut mesti dilaksanakan dengan menindak lanjuti pengaturannya dalam peraturan perundang-undangan terkait, khususnya undang-undang tentang pemilihan umum.

Sistem Pemilihan Umum

Sigit Pamungkas mendefinisikan sistem pemilu sebagai seperangkat metode atau aturan untuk mentransfer suara pemilih ke dalam satu lembaga perwakilan²⁶. Lebih lanjut ia menjelaskan bahwa sistem pemilu adalah metode yang di dalamnya suara-suara yang diperoleh dalam pemilihan diterjemahkan dalam parlemen oleh partai-partai dan para kandidat²⁷. Sistem pemilu juga didefinisikan sebagai aturan dan prosedur yang memungkinkan suara yang telah dipungut dalam suatu pemilihan diterjemahkan menjadi kursi yang dimenangkan dalam badan legislatif atau instansi lain (seperti kepresidenan)²⁸.

Umaruddin Masdar mendefinisikan pemilihan umum dari sudut pandang teknis pelaksanaan sehingga muncullah definisi bahwa pemilihan umum adalah pemberian suara oleh rakyat melalui mencoblosan tanda gambar untuk memilih wakil-wakil rakyat²⁹. Rumidan Rabi'ah mendefinisikan pemilu sebagai suatu proses di mana para pemilih memilih orang-orang untuk mengisi jabatan-jabatan politik tertentu³⁰.

Sedangkan Ibnu Tricahyo mendefinisikan pemilu dari sudut pandang yang lebih abstrak dengan melihat pemilu tidak hanya sekedar teknis, melainkan ada nilai filosofisnya. Ibnu menyatakan bahwa pemilihan umum merupakan instrumen mewujudkan kedaulatan rakyat yang bermaksud membentuk pemerintahan yang absah serta sarana mengartikulasikan aspirasi dan

²⁶ Sigit Pamungkas, *Perihal Pemilu* (Yogyakarta: Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIPOL UGM, 2009), 13.

²⁷ Pamungkas, *Perihal Pemilu*.

²⁸ Fahmi, *Pemilihan umum & kedaulatan rakyat*, 52.

²⁹ Umaruddin Masdar dan dkk, *Mengasah Naluri Publik Memahami Nalar Politik* (Yogyakarta: LKiS dan The Asia Foundation, 1999), 117.

³⁰ Rumidan Rabi'ah, *Lebih Dekat Dengan Pemilu di Indonesia* (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2009), 46.

kepentingan rakyat³¹. Dalam konteks sistem demokrasi, apa yang dikatakan Ibnu cukup membenarkan apa yang dikatakan Lances Castles bahwa pemilu merupakan sarana tak terpisahkan dari kehidupan politik negara demokratis modern³².

Khairul Fahmi sebagai mengutip pendapatnya Dieter Roth menyebutkan bahwa tujuan sebuah sistem pemilu tidak lepas untuk mencapai tujuan; (1) untuk menentukan mayoritas yang layak memerintah, dan (2) untuk sedapat mungkin mewujudkan dalam lembaga perwakilan sebagaimana yang ada dalam partai³³. Sistem pemilu yang dibangun disebuah negara tidak akan lepas dari resultante dua tujuan tersebut, memilih yang lebih dominan dari tujuan tersebut.

Sistem pemilu mekanis berkisar pada dua prinsip pokok³⁴, yaitu:

- a. *Single Member Constituency* (satu daerah pemilihan memilih satu wakil)
Sistem *Single Member Constituency* ini juga biasa disebut sistem distrik. Dalam sistem distrik, wilayah negara dibagi berdasarkan daerah-daerah pemilihan (distrik pemilihan). Pembagian daerah pemilihan disesuaikan dengan berapa jumlah kursi legislatif yang akan diperebutkan. Dalam sistem distrik, satu wilayah kecil memilih satu wakil tunggal atas dasar pluralitas (suara terbanyak).
- b. *Multi Member Constituency* (satu daerah pemilihan memilih beberapa orang wakil)
Multi Member Constituency disebut juga sebagai sistem proporsional. Dalam sistem ini, wilayah negara tidak dibagi sesuai banyak jumlah kursi yang diperebutkan, tetapi dibagi menjadi beberapa daerah pemilihan besar, di mana di masing-masing wilayah pemilihan akan dipilih beberapa orang wakil. Dengan demikian, maka satu daerah pemilihan diwakili oleh beberapa orang wakil rakyat. Dalam sistem ini pembagian kursi didasarkan pada faktor imbang jumlah penduduk³⁵.

³¹ Ibnu Trichayo, *Reformasi Pemilu Menuju Pemisahan Pemilu Nasional dan Lokal* (Malang: In Trans Publishing, 2009), 6.

³² Lances Castles, *Pemilu 2004 Dalam Konteks Komparatif dan Historis* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004), 1.

³³ Fahmi, *Pemilihan umum & kedaulatan rakyat*, 54.

³⁴ Meriam Budiarto, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi (Jakarta: PT. Gramedia Pusaka Utama, 2008), 461–62.

³⁵ Masdar dan dkk, *Mengasah Naluri Publik Memahami Nalar Politik*, 121.

Salah satu varian sistem proporsional, yaitu *Proporsional Representation* (PR). Sistem ini memiliki beberapa ciri. Ciri-ciri tersebut adalah³⁶: *pertama*, setiap daerah pemilihan berwakil majemuk. *Kedua*, setiap partai menyajikan daftar kandidat dengan jumlah yang lebih banyak dibandingkan jumlah kursi yang dialokasikan untuk satu daerah pemilihan. *Ketiga*, pemilih memilih salah satu kandidat. *Keempat*, partai memperoleh kursi sebanding dengan suara yang diperoleh. *Kelima*, kandidat yang dapat mewakili adalah yang berhasil melampaui ambang batas suara (*threshold*).

Sistem PR ini dapat dibedakan atas beberapa macam berdasarkan pemilihan kandidat yang terpilih dalam mengisi kursi yang dimenangkan partai politik peserta pemilu. Varian tersebut terdiri dari: (1) daftar tertutup; (2) daftar terbuka; (3) daftar bebas. Pada daftar tertutup, kursi yang dimenangkan partai politik diisi oleh kandidat berdasarkan daftar kandidat yang ditentukan partai. Sedangkan dalam sistem daftar terbuka, pemilih memilih partai politik sekaligus kandidat yang mereka suka dan inginkan untuk mengisi kursi yang dimenangkan partai peserta pemilu³⁷. Sementara pada sistem daftar bebas, tiap-tiap partai menentukan daftar kandidatnya, partai dan tiap-tiap kandidat ditampilkan secara terpisah dalam surat suara.

Dalam sistem ini secara garis besar dikenal ada dua mekanisme untuk menentukan perolehan kursi dari partai politik, yaitu (1) teknik kuota atau dikenal juga sisa suara terbesar; dan (2) teknis divisor atau dikenal juga dengan perhitungan rata-rata angka tertinggi³⁸.

Teknik kuota dicirikan dengan adanya bilangan pembagi pemilih (BPP) yang tidak tetap, tergantung pada jumlah pemilih. Sedangkan pada teknik divisor, bilangan pembagi pemilih (BPP) tetap, tidak tergantung pada jumlah pemilih/perolehan suara³⁹.

Sistem Pemilu yang diterapkan masih merupakan sistem proporsional yang membedakan dengan sistem distrik. Tetapi, pada praktiknya semakin mengarah ke sistem distrik, sebagai konsekuensi dari derivasi sistem proporsional tertutup (1999) ke “setengah terbuka” atau sistem proporsional dengan daftar calon terbuka (2004), hingga ke sistem proporsional terbuka murni (2009)⁴⁰.

³⁶ Pamungkas, *Perihal Pemilu*.

³⁷ Ibid.

³⁸ Ibid.

³⁹ Ibid., 33.

⁴⁰ Galuh Kartiko, “Sistem Pemilu dalam Perspektif Demokrasi di Indonesia,” *Jurnal Konstitusi* 2, no. 1 (2009): 37.

Pada pemilu 1999, cara pembagian kursi hasil pemilihan kali ini tetap memakai sistem proporsional dengan mengikuti varian Roget. Dalam sistem ini sebuah partai memperoleh kursi seimbang dengan suara yang diperolehnya di daerah pemilihan, termasuk perolehan kursi berdasarkan *the largest remainder*. Tetapi cara penetapan calon terpilih berbeda dengan Pemilu sebelumnya, yakni dengan menentukan ranking perolehan suara suatu partai di daerah pemilihan. Apabila sejak Pemilu 1977 calon nomor urut pertama dalam daftar calon partai otomatis terpilih apabila partai itu mendapatkan kursi, maka kini calon terpilih ditetapkan berdasarkan suara terbesar atau terbanyak dari daerah di mana seseorang dicalonkan⁴¹.

Dalam sistem pemilu anggota DR/DPRD tahun 2004 agak berbeda dengan sistem pemilu pada tahun 1999. Pemilu untuk memilih anggota DPR dan DPRD dilaksanakan dengan sistem perwakilan berimbang dengan sistem daftar calon terbuka.

Karena menggunakan sistem proporsional, maka perolehan kursi dari setiap partai peserta pemilu akan sesuai dengan perolehan suaranya dalam pemilu. Perolehan kursi akan diberikan kepada calon yang memenuhi nilai BPP. Jika tidak ada, maka kursi akan diberikan kepada calon berdasarkan nomor urut.

Perbedaan utama antara sistem proporsional daftar calon terbuka dengan sistem proporsional yang selama ini diterapkan di Indonesia adalah bahwa sistem yang baru ini memungkinkan pemilih untuk dapat memilih caleg. Perbedaan ini tampak pula pada struktur surat suara yang akan menampilkan tanda gambar parpol dan daftar nama caleg yang dicalonkan oleh parpol⁴² berdasarkan pada UU nomor 12 tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD.

Pada Pemilu 2009 dan 2014, Sistem pemilu di Indonesia mulai dilakukan perubahan yaitu dengan menggunakan sistem Proporsional Terbuka. Sistem perwakilan berimbang ini sering dikombinasikan dengan beberapa prosedur lain, antara lain dengan Sistem Daftar (*List System*). Pada sistem daftar setiap partai atau golongan mengajukan satu daftar calon-calon dan si pemilih memilih salah satu dari berbagai daftar dan dengan demikian memilih satu partai dengan semua calon yang diajukan oleh partai itu, untuk berbagai kursi yang sedang

⁴¹ Selma, "Perjalanan Panjang Pemilu Di Indonesia."

⁴² Labolo dan Ilham, *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia Teori, Konsep dan Isu Strategis*, 158.

diperebutkan. Sistem perwakilan berimbang dipakai di kebanyakan negara di dunia antara lain Belanda, Swedia dan Belgia⁴³.

Di Indonesia sistem perwakilan berimbang, dikombinasikan dengan sistem terdaftar, telah dipakai dalam beberapa pemilihan umum yang pernah diselenggarakan. Pemilu 2009 kemarin, untuk memilih anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota dilaksanakan dengan sistem proporsional terbuka. Sedang pemilu untuk memilih anggota DPD, dilaksanakan dengan sistem distrik berwakil banyak⁴⁴.

Salah satu yang membedakan antara sistem pemilu 2009 dengan sistem pemilu 2004 adalah terletak pada penetapan suara terbanyak yang duduk pada kursi parlemen. Penetapan ini merupakan hasil dari putusan Mahkamah Konstitusi. Dengan penetapan ini faktor nomor urut tidak dipakai lagi. Maka pada UU nomor 8 tahun 2012 pasal 201 huruf a disebutkan bahwa penetapan calon terpilih anggota DPR dan DPRD adalah calon yang memperoleh suaravterbanyak.

Selanjutnya, pada pemilu 2009 juga terdapat ketentuan mengenai ambang batas parlemen yang dikenal dengan *Parliamentary Threshold*. Ketentuan termaktub pada pasal 202 ayat (1) UU nomor 10 tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD yang menyebutkan “partai politik peserta pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 2,5% dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi DPR”. Akibat ketentuan ini, dari 38 peserta pemilu nasional, hanya ada sembilan partai politik yang berhasil mendudukkan wakilnya di DPR RI⁴⁵. Hanya saja ketentuan ambang batas tidak berlaku untuk pemilihan anggota DPRD.

Berbeda dengan pemilu tahun 2009, pemilu tahun 2014 ambang batas perolehan suara ditingkatkan menjadi lebih besar yaitu 3,5% suara sah nasional. Hal disebutkan dalam pasal 208 UU nomor 8 tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.

⁴³ Didik Sukriono, “Menggagas Sistem Pemilihan Umum Di Indonesia,” *Jurnal Konstitusi* 2, no. 1 (2009),

http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/public/content/infoumum/ejurnal/pdf/ejurnal_Jurnal%20Konstitusi%20KANJURUHAN%20Vol%202%20no%201.pdf#page=8.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Labolo dan Ilham, *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia Teori, Konsep dan Isu Strategis*, 170.

Sistem Pemerintahan dan Sistem Kepartaian

Dari sisi etimologis, Maurice Duverger menyebutkan bahwa kata partai berasal dari kata latin pars, yang berarti bagian⁴⁶. Dengan pengertian tersebut, kita dapat memahami bahwa karena ia merupakan suatu bagian maka kosekuensinya pasti da bagian-bagian lain. Oleh karena itu, untuk memenuhi pebgertian tersebut maka idealnya tidak mungkin didalam suatu negara jika hanya terdapat satu partai.

Selanjutnya, Jimly Asshiddiqie menyebutkan bahwa partai juga berasal dari bahasa inggris part, yang berarti bagian atau golongan. Kata partai menunjuk pada golongan sebagai pengelompokan masyarakat berdasarkan kesamaan tertentu seperti tujuan, ideologi, agama, bahkan kepentingan. Pengelompokan itu bentuknya adalah organisasi secara umum, yang dapat dibedakan menurut wilayah aktivitasnya, seperti organisasi kemasyarakatan, organisasi keagamaan, organisasi kepemudaan, serta organisasi politik. Dalam perkembangannya, kata partai lebih banyak diasosiasikan untuk organisasi politik, yaitu organisasi masyarakat yang bergerak dibidang politik⁴⁷.

Berdasarkan konsep partai yang dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie tersebut, maka dapat dipahami bahwa kata partai memiliki arti luas dan arti sempit. Dalam arti luas, partai adalah pengelompokan masyarakat dalam suatu organisasi secara umum yang tidak terbatas pada organisasi politik. Sedangkan dalam arti sempit, partai adalah partai politik, yaitu organisasi masyarakat yang bergerak dibidang politik.

Partai politik telah menjadi ciri penting dalam sebuah politik modern karena memiliki fungsi yang strategis. Para ahlipun banyak yang merumuskan fungsi-fungsi dari partai politik. Fungsi utama dari partai politik adalah mencari kekuasaan, mendapatkan kekuasaan dan mempertahankannya. Cara partai politik untuk memperoleh kekuasaan tersebut ialah dengan berpartisipasi dalam pemilihan umum. Untuk melaksanakan fungsi tersebut partai politik melakukan tiga hal yang umumnya dilakukan oleh partai politik yaitu menyeleksi calon-calon, setelah calon-calon mereka terpilih selanjutnya ialah melakukan kampanye, setelah kampanye dilakukan dan calon terpilih dalam pemilihan umum selanjutnya yang dilakukan oleh partai politik ialah melaksanakan fungsi pemerintahan (legislatif ataupun eksekutif).

⁴⁶ Maurice Duverger, *Partai Politik dan Kelompok-Kelompok Penekan*, Terjemahan oleh Laila Hasyim (Yogyakarta: Bina Aksara, 1984), 4.

⁴⁷ Labolo dan Ilham, *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia Teori, Konsep dan Isu Strategis*, 9.

Secara garis besar, Firmanzah menyebutkan bahwa peran dan fungsi partai politik dibedakan menjadi dua, yaitu fungsi internal dan fungsi eksternal. Dalam fungsi internal, partai politik berperan dalam pembinaan, pendidikan, pembekalan, dan pengkaderan bagi anggota partai politik demi langgengnya ideologi politik yang menjadi latar belakang pendirian partai politik tersebut. Sedangkan dalam fungsi eksternal peranan partai politik terkait dengan ruang lingkup yang lebih luas yakni masyarakat, bangsa, dan negara. Hal ini karena partai politik juga mempunyai tanggungjawab konstitusional, moral, dan etika untuk membaawa kondisi, dan situasi masyarakat menjadi lebih baik⁴⁸.

Muhadam Labolo menguraikan fungsi partai politik menjadi lima bagian, yaitu Rekrutmen Politik, Sosialisasi Politik, Komunikasi Politik, Pengendali Konflik, dan Kontrol terhadap Pemerintah.

1) Rekrutmen Politik

Menurut Gabriel Almond, proses rekrutmen merupakan kesempatan rakyat untuk menyeleksi kegiatan-kegiatan politik dan jabatan pemerintahan melalui penampilan dalam media komunikasi, menjadi anggota organisasi, mencalonkan diri untuk jabatan tertentu, pendidikan dan latihan⁴⁹. Sedangkan Jack C. Plano mengartikan bahwa proses rekrutmen sebagai pemilihan orang-orang untuk mengisi peranan dalam sistem sosial. Sedangkan rekrutmen politik menunjuk pada pengisian pada posisi formal dan legal, serta peranan-peranan yang tidak formal. Untuk posisi formal seperti pengisian jabatan presiden dan anggota parlemen, sedangkan yang tidak formal adalah perekrutan aktivis dan propaganda⁵⁰.

Selanjutnya, Lester G. Seligman menyatakan bahwa pola rekrutmen mencakup dua proses, yaitu (1) perubahan dari peranan non-politik menjadi peranan politik yang berpengaruh, (2) penetapan dan seleksi orang-orang untuk memegang peranan politik yang khusus. Perekrutan tersebut meliputi pemenuhan syarat untuk mendapatkan status kaum elite dan seleksi atau penetapan pada posisi-posisi elite yang khusus⁵¹.

2) Sosialisasi Politik

Melalui sosialisasi politik ini partai politik berusaha untuk menanamkan ideologi partai kepada masyarakat. Proses sosialisasi tersebut dilaksanakan baik

⁴⁸ Firmanzah, *Mengelola Partai Politik*, 70.

⁴⁹ Mochtar Mas'ud dan Colin Mac Andrews, *Perbandingan Sistem Politik* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1978), 29.

⁵⁰ Jack C. Plano, *Kamus Analisis Politik*, Terjemahan (Jakarta: Rajawali, 1985), 211.

⁵¹ Aidit dan Zaenal AKSP, *Elit dan Modernisasi* (Yogyakarta: Liberty, 1989), 15–16.

secara sengaja dengan cara formal ataupun non formal, maupun dengan cara tidak disengaja yaitu melalui hubungan bermasyarakat sehari-hari.

Dalam sosialisasi politik terdapat dua metode penyampaian pesan, yaitu Melalui Pendidikan Politik. Pendidikan politik ialah suatu proses yang mengajarkan kepada masyarakat mengenai nilai-nilai, norma-norma, serta simbol-simbol politik melalui media berupa sekolah, pemerintah, dan juga partai politik. Proses pendidikan politik dapat dilakukan melalui kegiatan kursus, latihan kepemimpinan, diskusi dan seminar serta keikutsertaan dalam forum pertemuan. Selain itu, pendidikan politik juga diperlukan untuk menunjukkan bagaimana cara berpolitik yang sehat, bersaing secara sehat, dan mendidik masyarakat untuk mematuhi aturan.

Metode kedua yaitu Melalui Indoktrinasi Politik. Indoktrinasi politik ialah proses yang dilakukan secara sepihak oleh penguasa untuk menanamkan nilai, norma, dan simbol yang dianggap baik oleh pihak penguasa tersebut kepada masyarakat. Biasanya indoktrinasi politik ini dilakukan oleh sistem politik totaliter yang dilakukan oleh melalui berbagai forum pengarahan yang penuh paksaan psikologis dan latihan yang penuh disiplin⁵².

3) Komunikasi Politik

Komunikasi politik secara harfiah, komunikasi berarti Pengiriman dan penerimaan pesan atau berita antara dua orang atau lebih sehingga pesan yang dimaksud dapat dipahami; hubungan; kontak; perhubungan. Sedangkan jika dihubungkan dengan politik, komunikasi politik adalah proses penyampaian informasi mengenai politik dari pemerintah kepada masyarakat dan dari masyarakat kepada pemerintah⁵³. Dari pengertian tersebut dapat kita pahami bahwa didalam suatu proses komunikasi politik, partai politik berfungsi dalam menjembatani komunikasi antara pemerintah dengan masyarakat.

4) Pengendali Konflik

Di dalam sebuah negara yang demokratis, munculnya konflik merupakan suatu hal yang tidak bisa dielakkan. Hal ini disebabkan karena semakin majemuknya masyarakat dan meningkatnya daya kritis dari setiap individu untuk memperjuangkan aspirasi dan kepentingannya. Konflik yang berasal dari tuntutan masyarakat tersebut apabila tidak dikendalikan dan diaakomodasi dengan benar maka akan menimbulkan *chaos* yang mengarah pada

⁵² Ibid., 150.

⁵³ Ibid., 152.

aksi-aksi fisik antar individu atau kelompok. Pada sistem politik di negara yang demokratis, pengendalian konflik tersebut merupakan fungsi dari partai politik⁵⁴.

5) Kontrol terhadap Pemerintah.

Kontrol terhadap pemerintah merupakan suatu bentuk kontrol politik yang dilakukan oleh partai politik untuk memastikan bahwa kebijakan atau pelaksanaan kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah berjalan dengan baik dan semestinya.

Ketika partai politik menemukan adanya suatu penyimpangan yang dilakukan oleh pemerintah, maka terdapat dua mekanisme yang dapat dilakukan oleh partai politik tersebut dalam menyalurkan sikap kritis terhadap pemerintah⁵⁵.

Pemikiran mengenai pentingnya partai politik disampaikan oleh pemikir Inggris terkenal yaitu John Stuart Mill⁵⁶. Mill mengatakan, pentingnya partai politik bagi masyarakat untuk menentukan atau menempatkan wakilnya sendiri sebagai pejabat negara, yang dapat diberhentikan menurut kepentingan masyarakat. Untuk menjalankan hal tersebut akan lebih efektif apabila dilakukan secara bersama-sama melalui suatu partai⁵⁷. K.C. Wheare juga sepaham dengan Mill, dengan mengatakan bahwa partai politik hakikatnya merupakan cara bagaimana agar rakyat dapat mengawasi atau terlibat dalam pemerintahan dengan cara mengorganisir dirinya sendiri. Pengorganisasian ini didasarkan pada persamaan pandangan ideologi, kepentingan ekonomi, sosial dan dalin-lain. Akan tetapi, yang lebih penting dalam berorganisasi pada suatu partai politik adalah kesamaan keinginan untuk mempertahankan atau merebut kedudukan dan kekuasaan politik⁵⁸.

Dilihat dari sudut pandang jumlah partai yang berkembang di dalam negara, menurut Maurice Duverger, sistem kepartaian dapat dibedakan menjadi tiga, yaitu *one party system*, *two party system*, serta *multyparty system*⁵⁹. Pertama, sistem satu partai, sistem ini berlaku apabila di suatu negara hanya terdapat satu partai

⁵⁴ Labolo dan Ilham, *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia Teori, Konsep dan Isu Strategis*, 24.

⁵⁵ Firmanzah, *Mengelola Partai Politik*, 76.

⁵⁶ Mill, *On Liberty (Perihal Kebebasan)*, 79.

⁵⁷ Deliar Noer, *Pemikiran Politik di Negeri Barat*, Cetakan Ketiga (Bandung: Mizan, 1997), 176.

⁵⁸ K.C. Wheare, *Parlemen dan Politik* (Jakarta: Jajasan Pembangunan, 1951), 25–26.

⁵⁹ Maurice Duverger, *Political Parties: Their Organization and Activities in Modern State* (London: Methuen, 1967), 207.

politik atau ada beberapa partai politik, namun yang dominan dan mempunyai peran yang sangat besar hanya satu partai⁶⁰.

Kedua, sistem dua partai, sistem ini berlaku apabila dalam suatu negara hanya ada dua partai politik ataupun bisa lebih dari dua partai politik akan tetapi yang dominan hanya dua partai politik. Agar sistem ini berjalan baik menurut Peter G.J. Pulzer, diperlukan tiga syarat, yakni: 1) komposisi masyarakatnya homogen; 2) adanya konsensus yang kuat dalam masyarakat mengenai asas dan tujuan sosial yang pokok; dan 3) adanya kontinuitas sejarah⁶¹. Ketiga, sistem multipartai, dalam sistem ini ada lebih dari dua partai yang mempunyai kekuatan yang berimbang sehingga tidak ada yang paling dominan di antara mereka. ada hipotesa yang menyatakan bahwa sistem ini berkembang di negara yang mempunyai masyarakat majemuk. Sifat kemajemukan merupakan ikatan primordial yang bisa berupa perbedaan agama, ras, sosial, suku, dan sebagainya⁶².

Dalam membangun sistem pemerintahan tentu ada keterkaitan yang erat dengan bangunan sistem kepartaian dan sistem pemilunya. Jika sistem pemerintahan yang dianut di Indonesia menurut UUD 1945 adalah sistem presidensial, maka sistem ini harus diturunkan secara konsisten ke dalam pengaturan kebijakan sistem kepartaian, sistem pemilu legislatif, dan sistem pemilu presiden⁶³.

Partai politik mempunyai posisi dan peranan yang sangat strategis dalam setiap sistem demokrasi. Partai memainkan peran penghubung yang sangat strategis antara proses-proses pemerintahan dan warga negara. Bahkan banyak yang berpendapat bahwa partai politiklah yang sebetulnya menentukan demokrasi. Karena itu, partai merupakan pilar yang sangat penting untuk diperkuat derajat pelembagaannya dalam setiap sistem politik yang demokratis⁶⁴.

Namun banyak juga yang berpandangan skeptis terhadap partai politik, karena pada kenyataannya sering kali partai politik dijadikan kendaraan politik bagi sekelompok elite yang berkuasa atau memuaskan nafsu kekuasaannya sendiri. Partai politik hanyalah berfungsi sebagai alat bagi segelintir orang yang kebetulan beruntung yang berhasil mengelabui suara rakyat untuk memaksakan berlakunya kebijakan-kebijakan publik tertentu.

⁶⁰ Haryanto (last), *Sistem Politik: Suatu Pengantar* (Yogyakarta: Liberty, 1982), 98.

⁶¹ Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, 2008, 168–69.

⁶² Haryanto (last), *Sistem Politik: Suatu Pengantar*, 100.

⁶³ Huda dan Nasef, *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*, 38.

⁶⁴ Jimly Asshiddiqie, *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik dan Mahkamah Konstitusi* (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), 52.

Ketika terjadi reformasi konstitusi tahun 1999-2002 terhadap UUD 1945, muncul beberapa kesepakatan dasar dalam melakukan perubahan UUD 1945, antara lain mempertegas sistem presidensial. Namun dalam kenyataannya kesepakatan tersebut tidak ditaati secara konsisten oleh MPR. Pembongkaran konstruksi presidensialisme dalam UUD 1945 secara signifikan pada perubahan pertama tahun 1999, kemudian penguatan kelembagaan DPR pada perubahan kedua tahun 2000, bukannya melahirkan keseimbangan kekuasaan antara presiden dan DPR, tetapi justru menimbulkan ketidakjelasan sistem presidensial yang ingin dibangun melalui perubahan UUD 1945. Kesan parlementernya justru semakin menguat⁶⁵.

Selama ini prinsip multipartai yang menjadi inti dari UU Nomor 2 tahun 2008 tentang Partai Politik sebagaimana telah diubah dengan UU nomor 2 tahun 2011, seakan-akan berdiri sendiri sebagai suatu undang-undang, tanpa terkait dengan UU Pemilu. Upaya penyederhanaan partai yang dianut pada sejumlah pasal pada UU Partai Politik ternyata tidak ditunjang oleh UU Kepartaian, yang justru memberikan keleluasaan orang untuk mendirikan partai politik⁶⁶.

Kebijakan pengaturan kepartaian yang menganut sistem multipartai ekstrem ini sangat memengaruhi stabilitas penyelenggaraan negara, terutama dalam sistem pemerintahan presidensial. Realitasnya, efektifitas pemerintah dalam mengambil kebijakan-kebijakan publik sangat bergantung pada dinamika politik yang berkembang di DPR. Bahkan nyaris waktu presiden lebih banyak dicurahkan pada kompromi-kompromi politik di DPR akibat perbedaan dukungan partai di DPR. Kondisi ini tidak saja berbahaya bagi keberlangsungan pemerintahan, melainkan juga bagi keberlangsungan dan kepercayaan terhadap demokrasi dan sistem pemerintahan⁶⁷.

Sistem multipartai juga berpengaruh pada ketidakstabilan politik yang dapat berimbas pada inefisiensi kinerja pemerintahan, diantaranya: (1) fluktuasi kekuatan sistem presidensial tergantung dukungan koalisi partai politik; (2) sistem kepartai multipartai tidak mendukung sistem presidensial; (3) tidak adanya koalisi permanen yang dapat mendukung pemerintahan selama masa lima tahun presiden terpilih; (4) adanya dugaan personalitas presiden terpilih yang menyebabkan lemahnya sistem presidensial; (5) adanya dugaan koalisi

⁶⁵ Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang* (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2008), 283.

⁶⁶ Huda dan Nasef, *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*, 39.

⁶⁷ Huda, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, 292.

partai politik hanya untuk mendapatkan kekuasaan, bukan karena kesamaan visi dan misi; dan (6) kursi kabinet menjadi alat politik partai politik⁶⁸.

Penjelasan umum UU nomor 2 tahun 2011 tentang perubahan atas UU nomor 2 tahun 2008 tentang Partai Politik menegaskan, untuk memperkuat dan mengefektifkan sistem presidensial, paling tidak dilakukan pada empat hal, yaitu: *pertama*, mengondisikan terbentuknya sistem multipartai sederhana, *kedua*, mendorong terciptanya pelembagaan partai yang demokratis dan akuntabel, *ketiga*, mengondisikan terbentuknya kepemimpinan partai yang demokratis dan akuntabel, dan *keempat*, mendorong penguatan basis dan struktur kepartaian pada tingkat masyarakat. Akan tetapi, tampaknya perubahan yang dilakukan terhadap UU nomor 2 tahun 2011 tidak terlalu signifikan. Syarat pembentukan partai politik yang tadinya dibutuhkan 50 orang, sekarang diturunkan menjadi 30 orang.

Pola hubungan antara reduksi kekuasaan presiden dan pemberdayaan DPR, di satu sisi, dengan upaya mempertahankan sistem presidensial, di sisi lain, memungkinkan terjadinya ketegangan. Seperti ketegangan hubungan Presiden-DPR akhir-akhir ini yang disibukkan dengan berbagai macam Pansus Hak Angket dari DPR. Besar kemungkinan kecenderungan ini bisa menimbulkan apa yang disebut “*constitutional deadlock*”, “*Political Deadlock*”, antara Presiden dan DPR⁶⁹.

Para ahli perbandingan politik, seperti Scott Mainwaring, sebenarnya sudah mengingatkan, secara teoretis presidensialisme dan sistem multipartai adalah “kombinasi yang sulit” dan berpeluang terjadinya *deadlock* dalam relasi eksekutif-legislatif. Apalagi jika, pada saat yang sama tidak ada partai mayoritas di parlemen dan presiden berasal dari partai kecil, problematiknya menjadi lebih kompleks⁷⁰.

Keadaan yang seperti ini akan selalu mengalami resiko, antara lain, pemerintahan minoritas, yang potensial menimbulkan *political deadlock* antara Presiden dan DPR. Kebijakan pemerintah sering kali dihadang dan berbenturan dengan sikap politik mayoritas kekuatan di DPR. Akhirnya, yang terjadi adalah kegagalan dalam menjalankan mandat rakyat karena konflik dapat berlangsung terus menerus.

⁶⁸ Seperti yang dikutip oleh Ni'matul Huda dalam pendapatnya Nurliah Nurdin, “Analisis Penerapan Sistem Presidensial dalam Menjaga Stabilitas Pemerintahan”, dalam Andy Ramses dan La Bakry, *Politik dan Pemerintahan Indonesia* (Jakarta: Masyarakat Ilmu Pengetahuan, 2009), 118.

⁶⁹ Ibid., 248.

⁷⁰ Sebagaimana dikutip Ni'matul Huda dalam Syamsuddin Haris, “Adu Prestise Presiden - DPR,” *Kompas*, 19 Februari 2008.

Political deadlock yang sering terjadi di negara-negara Amerika Latin, dapat menimbulkan akibat fatal, yakni kejatuhan presiden. Kondisi ini tidak saja berbahaya bagi kelangsungan pemerintahan, melainkan juga bagi kelangsungan dan kepercayaan terhadap demokrasi dan sistem pemerintahan. Jika tidak mendapat solusi yang tepat, tidak tertutup kemungkinan kondisi itu menimpa Indonesia yang sedang dalam masa transisi⁷¹.

Menurut Denny Indrayana, sistem presidensial lebih efektif dengan sistem dua partai atau multipartai sederhana. Sistem multipartai akan menghadirkan presiden yang “sial” (*Minority President*), sedangkan sistem monopartai akan menghadirkan presiden yang “sialan” (*Majority President*)⁷². Seperti halnya sistem presidensial multipartai yang saat ini berlangsung di Indonesia, kemungkinan terjadinya *divide government* lebih besar. Jika pemerintah tidak didukung kekuatan mayoritas di parlemen, dikhawatirkan *governability* (kemampuan pemerintah untuk memerintah) sangat terbatas atau yang lebih parah terjadi kemacetan dalam penyusunan kebijakan⁷³. Untuk mengefektifkan kinerja pemerintahan, hubungan kekuasaan Presiden-DPR seharusnya terbangun secara konstruktif di atas prinsip saling mengawasi secara seimbang.

Menurut Denny, jika sistem presidensial efektif benar-benar akan ditegakkan, diusulkan: *pertama*, desain sistem kepartaian yang sederhana adalah keniscayaan. *Kedua*, perlu dipikirkan bangunan pemerintahan koalisi pas terbatas yang permanen dan disiplin. *Ketiga*, untuk menghindari kohabitasi, sebaiknya calon presiden dan wakil presiden berasal dari satu partai⁷⁴.

Partai Politik menjadi sarana penting dalam struktur politik negara. Sejak masa kemerdekaan, kehadiran partai politik sudah digaungkan dengan instrumen peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan pemerintah masa itu hingga kini. Pada masa awal kemerdekaan partai politik menjadi sarana menyalurkan aspirasi dan kendaraan untuk mengisi beberapa struktur pemerintahan sehingga tidak salah kalau politik itu memang dekat kekuasaan.

Terdapat beberapa tujuan umum pembentukan partai politik yaitu sesuai dengan amanat UUD 1945 sebagai bagian dari upaya mewujudkan cita-cita nasional dan mengembangkan kehidupan demokrasi dengan berlandaskan Pancasila dan Kedaulatan Rakyat sebagaimana dianut Negara Indonesia dalam Konstitusinya.

⁷¹ Aulia A. Rahman, “Interpleksi, DPR, dan Sistem Presidensial,” *Gatra*, 27 Juni 2007.

⁷² Denny Indrayana, “Mendesain Presidensial,” *Kompas*, 10 Maret 2008.

⁷³ Bara Hasibuan, “Pemerintahan yang Terbelah,” *Kompas*, Agustus 2007.

⁷⁴ Indrayana, “Mendesain Presidensial.”

Untuk menegaskan eksistensi partai politik, negara membentuk sebuah UU nomor 2 tahun 2008 tentang partai politik sebagaimana diubah dengan UU nomor 2 tahun 2011 tentang perubahan UU nomor 2 tahun 2008 tentang partai politik, dijelaskan dalam pasal 12 tentang hak partai politik yaitu:

- 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.

Berdasar pada kewenangan yang diberikan pada Partai Politik tersebut menjadi jelas bahwa partai politik sebagai bagian tak terpisahkan dalam pelaksanaan pemilu baik untuk memilih Anggota DPR, DPRD, Presiden dan Wakil Presiden, maupun pemerintahan ditingkat Provinsi, kabupaten atau kota.

Terdapat beberapa kewenangan partai politik yang menjadikannya sebagai elemen penting dalam struktur politik kenegaraan yaitu dapat

mengusulkan pemberhentian anggota di Parlemen dan mengusulkan pergantian antar waktu serta pembentukan fraksi di lembaga legislatif itu.

Partai politik tidak hanya hadir saat menggalang dukungan untuk dapat dipilih oleh masyarakat dalam kontestasi pemilu, tetapi lebih dari itu, ia berperan untuk mengawal aspirasi dan dukungan masyarakat tetap konsisten diperjuangkan oleh para anggotanya yang sedang menduduki kursi parlemen. Lebih dalam lagi dari itu, partai politik juga berhak membentuk fraksi di DPR/DPRD.

Fraksi adalah pengelompokan anggota MPR/DPR berdasarkan Partai Politik. Fraksi nantinya akan menjadi wakil partai politik di lembaga legislatif itu atau anggaplah sebagai sarana komunikasi antara partai politik dengan anggotanya di MPR/DPR/DPRD.

Legitimasi Pemberhentian Anggota DPR/DPRD oleh Partai Politik

Recall secara etimologis dapat diartikan sebagai pemanggilan atau penarikan kembali⁷⁵. Di Indonesia *recall* dimaknai sebagai pelengseran atau pemberhentian seorang anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) melalui mekanisme penggantian antar waktu (PAW). Pijakan yuridis konstitusional pemberhentian anggota DPR diatur dalam pasal 22B UUD 1945 yang berbunyi “Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan ketentuannya diatur dalam undang-undang”. Instrumen organiknya diatur dalam Undang-Undang nomor 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3) dan Undang-Undang nomor 2 tahun 2008 tentang Partai Politik (UU Parpol) sebagaimana diubah dengan Undang-Undang nomor 2 tahun 2011 tentang perubahan Undang-Undang nomor 2 tahun 2008 tentang Partai Politik.

Berbagai instrumen hukum yang mengatur tentang pemberhentian dan penggantian antar waktu anggota DPR menunjukkan partai politik memiliki peran begitu besar di dalamnya. Partai politik dapat mengusulkan pemberhentian anggota DPR, bahkan terhadap asalan tertentu sebagaimana disebutkan dalam pasal 240 ayat (1) UU MD3, pimpinan partai politik satu-satunya pihak yang dapat mengusulkan pemberhentian tersebut. Terhadap regulasi semacam ini, tentu tidak salah apabila dikatakan parpol memegang kendali *recall* anggota-anggotanya yang duduk di parlemen.

⁷⁵ RM. A.B. Kusuma, *Sistem Pemerintahan “Pendiri Negara” Versus Sistem Presidensial “Orde Reformasi”* (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2011), 102.

Menurut Tomassen, pengertian *recall* adalah hak suatu partai politik untuk menarik kembali anggota parlemen yang terpilih melalui daftar calon yang diajukannya⁷⁶. Pendapat lain mengenai definisi *recall* yaitu disampaikan oleh BN. Marbun, *recall* adalah suatu hak untuk mengganti anggota DPR oleh induk organisasinya⁷⁷.

Ketentuan mengenai *recall* dalam hukum positif Indonesia diatur dalam UU MD3, Bagian Kelima Belas tentang Pemberhentian Antar Waktu, Penggantian Antar Waktu, dan Pemberhentian Sementara, mulai dari pasal 239 hingga pasal 241. Mengenai alasan pemberhentian antar waktu anggota DPR diatur dalam pasal 239 ayat (2) yang menyebutkan anggota DPR diberhentikan antar waktu, apabila:

- a. tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai anggota DPR selama 3 (tiga) bulan berturut-turut tanpa keterangan apapun;
- b. melanggar sumpah/janji jabatan dan kode etik DPR;
- c. dinyatakan bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
- d. diusulkan oleh partai politiknya sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- e. tidak lagi memenuhi syarat sebagai calon anggota DPR sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD;
- f. melaanggar 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.

Alasan-alasan yang menarik untuk dikaji adalah pada huruf c, d, g, dan h. Keempat alasan tersebut memberikan kewenangan sangat besar kepada partai politik.

Pada bagian huruf c, sekalipun ini adalah tindak pidana yang merupakan domainnya Mahkamah Kehormatan DPR, namun masih melibatkan partai politik dalam pengusulannya, yang mestinya pemberhentian tersebut dapat

⁷⁶ M. Hadi Subhan, "Recall: Antara Hak Partai Politik dan Hak Berpolitik Anggota Parpol," *Jurnal Konstitusi* Vol. 3, no. 4 (2006): 46.

⁷⁷ Ni'matul Huda, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia dalam Putusan Mahkamah Konstitusi* (Yogyakarta: FH. UII Press, 2011), 160.

secara langsung diproses sendiri oleh DPR tanpa harus ada usulan pimpinan partai politik.

Bagian yang lain adalah pada huruf d yaitu pemberhentian antar waktu karena diusulkan oleh partai politiknya. Ketentuan ini sangat luwes dan dapat dimaknai yang beragam, khususnya bagi partai politik yang akan melakukan pemberhentian terhadap anggotanya yang sedang duduk di DPR. Huruf d tersebut berkaitan pula dengan huruf g dan h. Dimana huruf g dan h berkaitan dengan terputusnya hubungan status keanggotaan anggota DPR tersebut dengan partai politik pengusungnya dulu⁷⁸.

Hal itu sejalan dengan ketentuan dalam UU Partai Politik pasal 16 ayat (1) yang menyebutkan “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/ART”. Pada ayat (3) pasal yang sama menyebutkan “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 perundangan-undangan”.

Jika kita kaitkan antara UU MD3 dengan UU Partai Politik, dapat kita katakan bahwa pemberhentian keanggotaan dari suatu partai politik berdampak pada keanggotaannya sebagai anggota DPR. Hanya saja, yang perlu dilakukan kajian lebih mendalam apakah pemberhentian demikian itu dapat mengoptasi suara rakyat yang telah mengantarkan seseorang itu menjadi anggota DPR.

Perdebatan konseptual mengenai *recall* sebenarnya terletak pada siapa yang berhak melakukannya, partai politik atau rakyat? Untuk menjawab pertanyaan ini, perlu diuraikan konstruksi hubungan rakyat sebagai pemegang kedaulatan dengan anggota parlemen sebagai pihak yang mewakili rakyat dalam mengejawantahkan kedaulatannya tersebut.

Dalam demokrasi perwakilan, rakyat secara keseluruhan tidak ikut serta menentukan jalannya pemerintahan negara, tetapi rakyat mewakilkan kepada wakil-wakilnya yang duduk di lembaga perwakilan rakyat untuk menentukan jalannya pemerintahan negara⁷⁹. Untuk menentukan individu-individu yang mewakili keseluruhan jumlah rakyat di lembaga perwakilan rakyat ini digunakan mekanisme pemilihan umum yang bercirikan: (1) adanya dua atau lebih calon yang harus dipilih, dan (2) siapa yang mendapatkan suara terbanyak dari calon-

⁷⁸ Huda dan Nasef, *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*, 185.

⁷⁹ *Ibid.*, 178.

calon yang ada, maka dialah yang akan duduk di lembaga perwakilan rakyat guna mewakili mayoritas rakyat pemilih⁸⁰.

Kacung Marijan mengutip pendapat Hanna F. Pitkin, mengelompokkan perwakilan ke dalam empat kategori yaitu Perwakilan Formal, Perwakilan Deskriptif, Perwakilan Simbolik, Perwakilan Substantif⁸¹. Perwakilan Formal meliputi dimensi otorisasi dan dimensi akuntabilitas. Dimensi otorisasi berkaitan dengan otorisasi siapa saja yang diberikan kepada para wakil. Ketika wakil tersebut melakukan sesuatu diluar otoritasnya, tidak lagi menjalankan fungsi perwakilannya. Dimensi akuntabilitas menuntut adanya pertanggungjawaban dari para wakil tentang apa yang telah dikerjakan.

Perwakilan Deskriptif yaitu adanya para wakil yang berasal dari berbagai kelompok yang diwakili, meskipun tidak bertindak untuk yang diwakilinya. Perwakilan Simbolik, dimana para wakil merupakan simbol perwakilan dari kelompok atau bangsa yang diwakili. Sedangkan Perwakilan Substantif, dimana para wakil berusaha bertindak sebaik mungkin atas keinginan dan kehendak orang-orang yang diwakilinya⁸².

Ada yang berpendapat lain dalam mengonstruksi hubungan antara yang diwakili dan yang mewakili. Ada dua tipe yaitu *representative* sebagai *delegate* atau mewakili dengan tipe delegasi (mandat) yang berpendirian bahwa wakil rakyat merupakan corong keinginan rakyat yang diwakili⁸³. Tipe lainnya yaitu *representative* sebagai *trustee*, yang berpendirian bahwa wakil rakyat dipilih berdasarkan pertimbangan yang bersangkutan dan mewakili kemampuan mempetimbangkan secara baik. Dasar pertimbangan yang digunakan oleh wakil rakyat dalam bertindak lebih mengutamakan kepentingan nasional⁸⁴. Dari dua tipe tersebut, semuanya menempatkan wakil rakyat sebagai representasi yang mewakilinya. Maka wakil rakyat tidak bisa bertindak selain atas mandat yang telah diberikan oleh para wakilnya, bahkan oleh partai politik sekalipun sebagai organisasi pengusung sebab yang memiliki kedaulatan adalah rakyat sesuai amanat UUD 1945 yang menganut asas kedaulatan rakyat sebagai kedaulatan tertinggi.

⁸⁰ Sebagaimana dikutip oleh Ni'matul Huda dalam John C. Wahlke dan Heinz Eulau, *Legislative Behavior: A Reader in Theory and Research* (Illinois: The Free Press of Glencoe, 1959), 23.

⁸¹ Marijan, *Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru*, 40.

⁸² Ibid.

⁸³ Surbakti, *Memahami ilmu politik*, 174.

⁸⁴ Ibid., 175.

Penutup

Pemberhentian keanggotaan DPR/DPRD oleh partai politik didasarkan pada Pasal 12 UU Partai Politik juncto Pasal 239 UU MD3 yang memberikan kewenangan kepada partai politik untuk mengusulkan pemberhentian keanggotaan kepada lembaga DPR/DPRD disebabkan beberapa hal berakibat pada pemberhentian keanggotaan dirinya pada DPR/DPRD. Kewenangan pengusulan pemberhentian tersebut merupakan konsekuensi atas fungsi partai politik dalam melakukan rekrutmen anggota yang telah mengantarkan seseorang terpilih menjadi anggota DPR/DPRD. Kewenangan pemberhentian tersebut telah terlegitimasi karena berdasarkan sumber hukum yang jelas dan berlaku mengikat karena Indonesia menganut negara hukum.

Konsep proporsional terbuka pada dasarnya ingin mengejewantahkan ide kedaulatan rakyat. Dimana wakil rakyat yang terpilih merupakan orang-orang yang memperoleh suara terbanyak dalam suatu daerah pemilihan. Wakil rakyat yang terpilih merupakan representasi dari rakyat yang telah mewakilkan kepadanya. Maka wakil rakyat yang terpilih tidak dapat diberhentikan status keanggotaannya oleh siapapun termasuk partai politik yang telah menjadi media dalam proses kontestasi. Dalam hal ini partai politik hanya sebagai media (alat) partisipasi politik. Pemberhentian dapat dilakukan jika perbuatan anggota tersebut berkaitan dengan tindak pidana umum atau perbuatan-perbuatan yang menyederai kedaulatan rakyat. Usul pemberhentian yang berasal dari partai politik atas dasar pemecatan dan/atau konflik internal partai tidak dapat dibenarkan karena partai politik bukan representasi rakyat dan bertentangan dengan semangat kedaulatan rakyat yang dibangun dalam UUD 1945.

Daftar Pustaka

- Aidit, dan Zaenal AKSP. *Elit dan Modernisasi*. Yogyakarta: Liberty, 1989.
- Al Marsudi, Subandi. *Pancasila dan UUD 1945 dalam Paradigma Reformasi*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2001.
- Asshiddiqie, Jimly. *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*. Yogyakarta: FH. UII Press, 2004.
- . *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia Pergeseran Keseimbangan antara Individualisme dan Kolektivisme dalam Kebijakan Demokrasi Politik dan Demokrasi Ekonomi Selama Tiga Masa Demokrasi, 1945-1980-an*. Jakarta: PT. Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994.

- . *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik dan Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Konstitusi Press, 2005.
- Asshiddiqie, Jimly, Edisi Revisi, dan Ketua Mahkamah Konstitusi RI. “Partai Politik dan Pemilihan Umum sebagai Instrumen Demokrasi.” *Jurnal*, 2006, 6.
- Budiarjo, Meriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Edisi Revisi. Jakarta: PT. Gramedia Pusaka Utama, 2008.
- Budiman, Arief. *Teori Negara, Negara, Kekuasaan dan Ideologi*. Jakarta: PT. Gramedia Pusaka Utama, 2002.
- Castles, Lances. *Pemilu 2004 Dalam Konteks Komparatif dan Historis*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004.
- Duverger, Maurice. *Partai Politik dan Kelompok-Kelompok Penekan*. Terjemahan oleh Laila Hasyim. Yogyakarta: Bina Aksara, 1984.
- . *Political Parties: Their Organization and Activities in Modern State*. London: Methuen, 1967.
- Fahmi, Khairul. *Pemilihan umum & kedaulatan rakyat*. 2 ed. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2012.
- Firmanzah. *Mengelola Partai Politik*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2011.
- Haris, Syamsuddin. “Adu Prestise Presiden - DPR.” *Kompas*, 19 Februari 2008.
- Haryanto (last). *Sistem Politik: Suatu Pengantar*. Yogyakarta: Liberty, 1982.
- Hasibuan, Bara. “Pemerintahan yang Terbelah.” *Kompas*, Agustus 2007.
- Huda, Ni'matul. *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*. Yogyakarta: FH. UII Press, 2011.
- . *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2008.
- Huda, Ni'matul, dan M. Imam Nasef. *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: Prenada Media Group, 2017.
- Ibrahim, Johnny. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum*. Malang: Bayumedia Publishing, 2007.
- Indrayanan, Denny. “Mendesain Presidensial.” *Kompas*, 10 Maret 2008.
- Isra, Saldi. “Yahukimo, Demokrasi Lokal yang Terbangkitkan.” *Majalah Konstitusi* No. 30 Juni-Juli 2009, no. Edisi Khusus PHPU Legislatif (2009).
- Kartiko, Galuh. “Sistem Pemilu dalam Perspektif Demokrasi di Indonesia.” *Jurnal Konstitusi* 2, no. 1 (2009): 37.

- Kelsen, Hans. *Teori Umum Hukum dan Negara Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif sebagai Ilmu Hukum Deskriptif-Empirik*. Jakarta: Bee Media Indonesia, 2007.
- Kusuma, RM. A.B. *Sistem Pemerintahan “Pendiri Negara” Versus Sistem Presidensial “Orde Reformasi.”* Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2011.
- Labolo, Muhadam, dan Teguh Ilham. *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia Teori, Konsep dan Isu Strategis*. Jakarta: Rajawali Press, 2015.
- Mahfud MD, Moh. *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia Studi tentang Interaksi Oolitik dan Kehidupan Ketatanegaraan*. Jakarta: Rineka Cipta, 2003.
- Marijan, Kacung. *Sistem Poitik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru*. Jakarta: Prenada Media Group, 2010.
- Masdar, Umaruddin, dan dkk. *Mengasab Naluri Publik Memahami Nalar Politik*. Yogyakarta: LKiS dan The Asia Foundation, 1999.
- Mas’ud, Mochtar, dan Colin Mac Andrews. *Perbandingan Sistem Politik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1978.
- Mill, Jhon Stuart. *On Liberty (Perihal Kebebasan)*. Diterjemahkan Oleh Alex Lanur. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2005.
- Noer, Deliar. *Pemikiran POLitik di Negeri Barat*. Cetakan Ketiga. Bandung: Mizan, 1997.
- Nurtjahjo, Hendra. *Filsafat Demokrasi*. Jakarta: Bumi Aksara, 2006.
- Pamungkas, Sigit. *Perihal Pemilu*. Yogyakarta: Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIPOL UGM, 2009.
- Plano, Jack C. *Kamus Analisis Politik*. Terjemahan. Jakarta: Rajawali, 1985.
- Rabi’ah, Rumidan. *Lebib Dekat Dengan Pemilu di Indonesia*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2009.
- Rahman, Aulia A. “Interpleasi, DPR, dan Sistem Presidensial.” *Gatra*, 27 Juni 2007.
- Ramses, Andy, dan La Bakry. *Politik dan Pemerintahan Indonesia*. Jakarta: Masyarakat Ilmu Pengetahuan, 2009.
- Selma, Muhammad Yahya. “Perjalanan Panjang Pemilu Di Indonesia.” *JURNAL KONSTITUSI* 1, no. 1 (2009): 8.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press, 1981.
- Strong, C.F. *Konstitusi-konstitusi Politik Modern Kajian tentang Sejarah & Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia*. Bandung: Nuansa dengan Nusamedia, 2004.
- Subhan, M. Hadi. “Recall: Antara Hak Partai Politik dan Hak Berpolitik Anggota Parpol.” *Jurnal Konstitusi* Vol. 3, no. 4 (2006).

- Sukriono, Didik. "Menggagas Sistem Pemilihan Umum Di Indonesia." *Jurnal Konstitusi* 2, no. 1 (2009).
http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/public/content/infoumum/ejurnal/pdf/ejurnal_Jurnal%20Konstitusi%20KANJURUHAN%20Vol%202%20no%201.pdf#page=8.
- Surbakti, Ramlan. *Memahami ilmu politik*. Jakarta: Grasindo, 1992.
https://www.google.com/books?hl=en&lr=&id=9QX84vgdb-wC&oi=fnd&pg=PR11&dq=ramlan+subekti+1992&ots=LS8HvWz0DA&sig=4NFa-NSQMM_evv2hk5v3yzXetEM.
- Tim Penyusun Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945. "Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, 1999-2002, Buku VIII Warga Negara dan Penduduk, Hak Asasi Manusia, dan Agama." Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008.
- Tricahyo, Ibnu. *Reformasi Pemilu Menuju Pemisahan Pemilu Nasional dan Lokal*. Malang: In Trans Publishing, 2009.
- Wahlke, John C., dan Heinz Eulau. *Legislative Behavior A Reader in Theory and Research*. Illinois: The Free Press of Glencoe, 1959.
- Wheare, K.C. *Parlemen dan Politik*. Djakarta: Jajasan Pembangunan, 1951.

Taufikurrahman