

**HAK *RECALL* OLEH PARTAI POLITIK TERHADAP ANGGOTA PARLEMEN  
BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 17 TAHUN 2014 DALAM SISTEM  
KETATANEGARAAN INDONESIA**

**TESIS**



**Oleh :**

**NAMA MHS. : ARI SUBAGJA, S.H.  
NO. POKOK MHS. : 16912048  
BKU : HUKUM TATA NEGARA**

**KETUA PROGRAM STUDI ILMU HUKUM  
PROGRAM MAGISTER FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

**2020**

**HAK *RECALL* OLEH PARTAI POLITIK TERHADAP ANGGOTA  
PARLEMEN BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 17 TAHUN  
2014 DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA**

**T E S I S**



**OLEH :**

**Nama Mhs. : ARI SUBAGJA, S.H.  
No. Pokok Mhs. : 16912048  
BKU : HUKUM TATA NEGARA**

**Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis  
dan dinyatakan LULUS pada hari Rabu, 22 Januari 2020**

**KETUA PROGRAM STUDI ILMU HUKUM  
PROGRAM MAGISTER FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA  
2020**



**HAK RECALL OLEH PARTAI POLITIK TERHADAP ANGGOTA PARLEMEN BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 17 TAHUN 2014 DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA**

Oleh :

Nama : Ari Subagja, S.H  
NIM : 16912048  
BKU : Hukum Tata Negara

Telah diujikan dihadapan Tim Penguji tesis  
Dan dinyatakan LULUS Pada Hari Rabu, 22 JANUARI 2020 dari  
Program Magister (S-2) Ilmu Hukum

Pembimbing I

Dr. Drs. Muntaha, S.H., M.Ag

Yogyakarta, 11/03 - 2020

Anggota Penguji

Prof. Dr. Nigmatul Huda, S.H., M.Hum

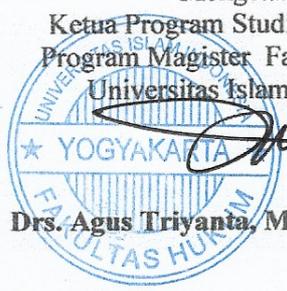
Yogyakarta, 18-3-2020

Anggota Penguji

Dr. Zairin Harahap, S.H., M.Si

Yogyakarta, 18-3-2020

Mengetahui  
Ketua Program Studi Ilmu Hukum  
Program Magister Fakultas Hukum  
Universitas Islam Indonesia  
  
Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D.



## MOTTO

*“Sesungguhnya sesudah kesulitan pasti ada kemudahan”*

*(QS Al Insyirah : 5)*

*“Hai orang-orang yang beriman, jadikanlah sabar dan shalat  
sebagai penolongmu, sesungguhnya Allah beserta orang-orang sabar”*

*(Al-Baqarah : 153)*

*Karya ku persembahkan kepada:*

*Allah SWT dan Junjungan kita Nabi Muhammad SAW*

*Ayah, Ibu, Kakak, Adik, dan kawan-kawanku dengan penuh rasa hormat, terima kasih atas doa,  
nasihat dan kasih sayangnya yang tucurahkan selama ini*

SURAT PERNYATAAN  
ORISINILITAS KARYA TULIS ILMIAH/TUGAS AKHIR MAHASISWA  
PROGRAM MAGISTER FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM  
INDONESIA

*Bismillahirrohmanirrohim*

Yang bertanda Tangan di bawah ini, saya :

Nama : Ari Subagja, S.H.  
No MHS : 16912048

Adalah benar-benar mahasiswa Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah melakukan penulisan Karya Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Tesis dengan Judul: **HAK *RECALL* OLEH PARTAI POLITIK TERHADAP ANGGOTA PARLEMEN BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 17 TAHUN 2014 DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA**

Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini saya menyatakan :

1. bahwa karya ilmiah ini adalah benar – benar hasil karya saya sendiri yang dalam penyusunannya tunduk dan Patuh terhadap kaidah, etika, dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dngan ketentuan yang berlaku;
2. bahwa saya menjamin hasil karya ilmiah ini adalah benar-benar asli (orisinil), bebas dari unsur-unsur yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan *penjiplakan karya ilmiah (plagiat)*
3. bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini ada pada saya, namun demi untuk kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada perpustakaan Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan Perpustakaan di lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya ilmiah tersebut.

Selanjutnya berkitan dengan hal di atas (terutama pernyataan pada butir nomor 1 dan 2), saya, sanggup menerima sanksi baik sanksi administratif, akademik, bahkan sanksi pidana jika saya terbukti secara sah dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari penrnnyataan tersebut.

Demikian surat Pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun

Dibuat di : Yogyakarta  
Pada Tanggal : 10 Maret 2020  
Yang membuat pernyataan

Ari Subagja, S.H.

## KATA PENGANTAR

*Assalamualaikum Wr. Wb*

Segala puji bagi Allah SWT Tuhan sekalian alam yang Maha Agung, sholawat serta salam semoga dilimpahkan kepada Rasulullah SAW serta seluruh keluarganya, sahabat serta pengikutnya sampai akhir zaman. Penulis bersyukur kepada Illahi Rabbi yang telah memberikan hidayah serta taufik-Nya kepada penulis sehingga mampu menyelesaikan karya ilmiah yang berjudul **“HAK *RECALL* OLEH PARTAI POLITIK TERHADAP ANGGOTA PARLEMEN BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 17 TAHUN 2014 DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA”**.

Penulis merasakan sekali pertolongan Allah SWT dan curahan cinta Rasulullah selama proses pengerjaan tesis. Selain itu, meskipun dalam proses pengerjaannya menemui banyak hambatan, namun hal tersebut tidak begitu berarti karena berkat bantuan beliau dosen pembimbing yang dengan sangat sabar meluangkan waktu membimbing dari awal pemilihan judul sampai terselesaikannya penulisan tesis ini.

Melalui tesis ini, penulis menyampaikan banyak terima kasih kepada berbagai pihak yang telah memberikan bantuan materiil, moril maupun spirituil, serta langsung maupun tidak langsung. Oleh karena itu, pada kesempatan ini, penulis ingin mengucapkan rasa terima kasih yang sedalam-dalamnya kepada:

1. Fahtul Wahid, S.T. M.Sc. Ph.D Rektor Universitas Islam Indonesia yang telah memberikan kesempatan pada penulis untuk menempuh kuliah di Program Magister (S2) Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia.
2. Drs. Agus Triyanta. MA. MH. Ph.D, Ketua Program Pasca Sarjana Universitas Islam Indonesia yang telah memberikan izin untuk menempuh kuliah dan melakukan penulisan.
3. Dr, Drs .Muntoha. SH. M.Ag, selaku pembimbing tesis sekaligus wakil dekan Fakultas Hukum yang tidak henti hentinya mendorong tersusunnya tesis dengan memberikan arahan-arahan sejak dari pengajuan judul, seminar proposal dan penyusunan akhir sehingga selesai.

4. Bapak dosen pengajar Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah memberikan berbagai ilmu kepada penulis, sehingga penulis bisa lulus magister dan bisa menjadi bekal untuk mengarungi kehidupan nantinya.
5. Seluruh staf akademis Program Magister Fakultas Hukum yang telah membantu dan memberikan kemudahan selama penulis menempuh kuliah di Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
6. Ayahanda Drs. Dudung Heryadi ,M.M, Ibunda Fr Rosilawati, serta kakakku Dida Paramitha, Adikku Devia Herinawati dan saudara-saudaraku. Terimakasih atas motivasi yang kalian berikan.
7. Untuk semua teman-teman Program Studi Program Magister Fakultas Hukum yang saling memberikan semangat dan dukungan selama studi sehingga lulus Magister Hukum.
8. Semua pihak yang tak dapat saya sebutkan satu persatu yang telah membantu penyelesaian tesis ini sejak merumuskan judul sampai pelaksanaan ujian tesis dan wisuda nanti.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa tesis ini masih banyak kekurangan dalam tesis ini. Untuk itu saran dan kritik yang membangun dari semua pihak sangat diharapkan untuk menyempurnakan tesis ini. Harapan penulis tesis ini dapat bermanfaat bagi banyak pihak. Semoga ridha Allah SWT senantiasa menyertai kita, Amien.

***Walaikumsalam Wr. Wb***

Yogyakarta, 10 Maret 2020

Ari Subagja, S.H.

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN KELULUSAN .....	ii
HALAMAN PENGESAHAN .....	iii
MOTTO DAN PERSEMBAHAN .....	iv
PERNYATAAN ORISINALITAS .....	v
KATA PENGANTAR .....	vi
DAFTAR ISI .....	vii
ABSTRAK .....	viii
<b>BAB I: PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang .....	1
B. Rumusan Masalah .....	6
C. Tujuan Penelitian .....	7
D. Kerangka Teori dan Konseptual .....	7
E. Metode Penelitian .....	24
<b>BAB II: TINJAUAN UMUM TEORI DEMOKRASI, TEORI KEDAULATAN</b>	
<b>RAKYAT, TEORI LEMBAGA PERWAKILAN, PARTAI POLITIK,</b>	
<b>RECALL DAN TEORI KEWENANGAN.....</b>	<b>26</b>
A. Teori Demokrasi.....	26
B. Teori Kedaulatan Rakyat .....	39
C. Teori Lembaga Perwakilan .....	43
D. Partai Politik.....	56
E. Recall .....	64
F. Teori Kewenangan .....	70

<b>BAB III:</b>	<b>ANALISIS HAK RECALL OLEH PARTAI POLITIK DAN IMPLIKASI TERHADAP KEKUATAN HUKUM ATAS HAK RECALL OLEH PARTAI POLITIK.....</b>	<b>76</b>
	A. Hak <i>recall</i> Oleh Partai Politik Terhadap Anggota Parlemen Berdasarkan Undang-Undang nomor 17 Tahun 2014 Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia.....	76
	1. Recall Terhadap Anggota Dewan .....	83
	2. Alasan Recall Ambar Tjahyono.....	87
	3. Mekanisme Recall Ambar Tjahyono .....	88
	4. Analisis Recall Ambar Tjahyono.....	89
	5. Putusan Pengadilan Tinggi Yogyakarta .....	94
	B. Implikasi Terhadap Kekuatan Hukum Atas Hak Recall Oleh Partai Politik ..	98
<b>BAB IV:</b>	<b>PENUTUP</b>	
	A. Kesimpulan .....	103
	B. Saran .....	105
<b>DAFTAR PUSTAKA</b> .....		<b>108</b>
<b>CURRICULUM VITAE</b> .....		<b>113</b>

## **ABSTRACT**

*This study aims to determine and analyze the position of the recall right of political parties to members of parliament based on the constitutional legal system in Indonesia and to know the recall mechanism carried out by political parties. As for the formulation of the problem that the author raised, that is : 1)How is the position of political parties in the right of recall of members of parliament based on the constitutional legal system in Indonesia? And 2)what are the implications for the legal power of recall rights by political parties?. The research method used empirical normative here the data used are secondary data and legal materials. In addition to using secondary legal material, this study also uses several theories for the problems in this study. The results of this study that the existence of a regulation regarding the right of recall carried out by political parties against members of the DPR re-enacted and regulated with clear provisions in the MD3 law regulations. Recall arrangements which give enormous authority to political parties are important to be reviewed because they have the potential to castrate people's sovereignty and distort democracy. A good recall mechanism that truly represents the voice of the people can certainly make the stability of the country more secure by the presence of councilors who work in accordance with high morals and integrity of the nation and state. Officials who have been recalled should have been due to matters that are not in accordance with the ideals of the nation no longer go forward even though through the way of other parties.*

*Keywords : political parties, recall right, constitutional legal system.*

## **ABSTRAK**

*Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisa kedudukan hak recall partai politik terhadap anggota parlemen berdasarkan sistem hukum ketatanegaraan di Indonesia dan mengetahui mekanisme recall yang dilakukan oleh partai politik. Adapun rumusan masalah yang penulis angkat, yaitu (1) Bagaimanakah kedudukan partai politik dalam hak recall terhadap anggota parlemen dengan berdasarkan sistem hukum ketatanegaraan di Indonesia? dan (2) Bagaimana Implikasi terhadap kekuatan hukum atas hak Recall oleh Partai Politik?. Metode penelitian yang digunakan adalah normatif empiris dimana data yang digunakan adalah data sekunder berupa dan bahan-bahan hukum. Selain menggunakan bahan hukum sekunder, penelitian ini juga menggunakan beberapa teori untuk permasalahan didalam penelitian ini. Hasil penelitian bahwa keberadaan pengaturan mengenai hak recall yang dilakukan oleh partai politik terhadap anggota DPR diberlakukan kembali dan diatur dengan ketentuan secara jelas pada peraturan Undang-Undang MD3. Pengaturan recall yang memberikan otoritas yang sangat besar kepada Parpol menjadi penting untuk ditinjau kembali karena berpotensi mengebiri kedaulatan rakyat dan mendistorsi demokrasi. Mekanisme recall yang baik dan benar-benar mewakili suara rakyat maka tentu dapat membuat kestabilan negara akan lebih terjaga dengan hadirnya anggota-anggota dewan yang bekerja sesuai dengan moral dan integritas yang tinggi terhadap bangsa dan negara. Seharusnya pejabat yang telah direcall karena perihal yang tidak sesuai dengan cita-cita bangsa tidak lagi maju pada pileg meski lewat jalan partai lain.*

*Keyword :Partai Politik, hak recall, sistem hukum ketatanegaraan*

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. LATAR BELAKANG MASALAH**

Negara Kesatuan Republik Indonesia disebutkan sebagai negara kesatuan yang berkedaulatan dan kedaulatan tertinggi berada ditangan rakyat hal itu sesuai dengan Pasal 1 ayat (1) Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik, itu menegaskan bahwa bentuk negara NKRI adalah harga mati sedangkan dalam hal kedaulatan rakyat ada pada ayat (2) Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-undang. Artinya dengan dasar hal tersebut dengan kuat bahwa Indonesia adalah negara dengan aturan-aturan dalam bentuk undang-undang. Undang-undang dinegara in sangatlah banyak dan mencakup semua aspek kehidupan yang ada di negara.

Pelaksanaan kedaulatan rakyat dilakukan oleh perwakilan rakyat dengan dipilih oleh rakyat. Kemudian bahwa yang menjadi wakil rakyat adalah MPR dan DPR dengan keanggotaan pada saat sekarang ini dari partai politik. Bahwa partai politik adalah organisasi yang sah berdasarkan Undang-Undang yang telah ditetapkan, Undang-Undang tentang parpol adalah Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 yaitu atas perubahan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008. Didalam peraturan tersebut termuat aturan-aturan organisasi politik yang jelas

dan sesuai dengan prinsip dasar negara baik Pancasila maupun Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

Dalampartai politik tersebut nantinya akan ada yang menjabat sebagai pejabat DPR dengan proses pemilihan legislatif yang diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum. Anggota yang berhasil mendapatkan suara sesuai dengan ketentuan sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang kemudian akan masuk dan menjadi anggota legislatif. Dalam rangka penyelenggara negara yang baik dan sesuai dengan arah bangsa, tentu setiap anggota mempunyai tanggung jawab besar terhadap bangsa dan negara dalam beberapa aspek. Kemudian setiap anggota juga diatur oleh peraturan yang terkandung dalam Undang-Undang No 17 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MD3.

Pejabat yang dianggap tidak sesuai dengan visi-misi negara bisa sewaktu-waktu digantikan oleh anggota lain dalam hal jabatan di legislative dalam hal ini DPR, anggota DPR bisa digantikan dengan adanya aturan Pergantian Antar Waktu atau *recall* dengan alasan tertentu yang berdasar hukum jelas, baik dalam pelanggaran ringan maupun berat sesuai dengan kode etik maupun Undang-Undang yang berlaku. PAW ini sempat ditiadakan dengan dasar ketentuan UU NO 4 Th 1999 dengan alasan penguatan pada parlemen, akan tetapi hal tersebut menimbulkan polemik. Apabila hal tersebut dihapuskan maka jelas akan member imbas buruk pada pemerintahan karena dengan ditiadakan PAW maka

kesempatan kesewenang-wenangan akan lebih besar, misalnya pindah partai politik, melakukan perbuatan amoral, atau melakukan pelanggaran kode etik tidak mendapatkan sanksi tegas. Sedangkan tuntutan masyarakat menginginkan anggota dewan yang *accountable*, baik kinerja politiknya maupun etika perilakunya. Oleh karena itu Penggantian Antar Waktu (PAW) dimunculkan kembali dengan diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik. Tetapi dalam perjalanannya, wewenang Penggantian Antar Waktu (PAW) ini pun disalahartikan oleh petinggi-petinggi partai. Anggota dewan yang berseberangan pendapat dengan partai mendapat sanksi dan diberhentikan melalui mekanisme Penggantian Antar Waktu (PAW). Padahal anggota dewan tersebut menyuarakan aspirasi rakyat.

Dalam bahasa sehari-hari, Penggantian Antar Waktu (PAW) anggota DPR diasosiasikan sebagai *recall*. Secara etimologis, kata *recall* dalam bahasa Inggris mengandung beberapa pengertian. Setidaknya menurut Peter Salim (dalam *The Contemporary English-Indonesia*), yakni mengingat, memanggil kembali, menarik kembali atau membatalkan. Penggantian Antar Waktu (PAW) diartikan sebagai proses penarikan kembali atau penggantian kembali anggota DPR oleh induk organisasinya yang tentu saja partai politik.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>BN. Marbun, *Kamus Hukum Indonesia*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2006, hlm. 417.

*Recall* yang terdiri kata “re” yang artinya kembali, dan “call” yang artinya panggil atau memanggil. Jika kata ini disatukan maka kata recall ini akan berarti dipanggil atau memanggil kembali. Kata *recall* ini merupakan suatu istilah yang ditemukan dalam kamus ilmu politik yang digunakan untuk menerangkan suatu peristiwa penarikan seorang atau beberapa orang wakil yang duduk dalam lembaga perwakilan (melalui proses pemilu), oleh rakyat pemilihnya. Jadi dalam konteks ini *recall* merupakan suatu hak yang dimiliki pemilih terhadap orang yang dipilihnya.<sup>2</sup>

Penggantian Antar Waktu (PAW) atau *recall* adalah istilah pinjaman yang belum ada padanya di Indonesia. Pengertian *recall* di Indonesia berbeda dengan pengertian recall di Amerika Serikat. Di Amerika Serikat istilah *recall*, lengkapnya *Recall Election* yang digunakan untuk menyatakan hak rakyat pemilih (konstituen) untuk melengserkan wakil rakyat sebelum masa jabatannya berakhir.<sup>3</sup> Pada dasarnya PAW adalah penarikan anggota dari perwakilan rakyat yang diberhentikan sebelum masa jabatannya berakhir kemudian digantikan dengan anggota lain. Sebenarnya tujuan dari PAW sendiri adalah menjadi sarana untuk melakukan kontrol terhadap anggota perwakilan rakyat dari partai politik yang memiliki wakil di kursi perwakilan rakyat.

---

<sup>2</sup>Haris Munandar, *Pembangunan Politik, Situasi Global dan Hak Asasi Manusia*, Gramedia, Jakarta, 1994, hlm. 128.

<sup>3</sup>Ananda B. Kusuma, *Jurnal Konstitusi Volume 3 Nomor 4 Tentang Recall*, MK RI, Jakarta, 2006, hlm. 156

*Recall* atau PAW juga sering terjadi di Indonesia seperti pada kasus Ambar Tjahyono. Politikus Partai Demokrat Ambar Tjahyono diganti posisinya oleh Roy Suryo di DPR dan akhirnya menimbulkan konflik. Pihak Ambar pun melayangkan gugatan melalui PN Jakarta Pusat atas pergantian antar waktu (PAW) tersebut. Ambar secara tegas menolak keputusan Mahkamah Partai yang ia nilai sepihak dan sewenang-wenang. Ambar menganggap keputusan Mahkamah Partainya itu tidak dilakukan secara transparan dan akuntabel, bahkan mengabaikan hak-haknya untuk melakukan klarifikasi ataupun pembelaan diri. Mahkamah Partai juga menurutnya melakukan tindakan yang tidak fair. Diketahui, Roy Suryo yang kemudian ditunjuk sebagai pengganti Ambar sebagai anggota DPR, yang juga merupakan anggota Mahkamah Partai. Ambar menegaskan akan menempuh jalur-jalur yang bisa dilakukan untuk mempertahankan jabatan yang ia sebut sebagai amanat konstituennya. Untuk tahap awal, ia masih akan menempuh jalur intern partai dengan mengirimkan surat kepada Ketua Umum Partai Demokrat Susilo Bambang Yudhoyono (SBY), Sekjen Partai Demokrat Edhie Baskoro Yudhoyono, maupun ketua harian Partai Demokrat. Ia meyakini bahwa petinggi partai akan lebih bijaksana dalam menyikapi masalah ini. Meski begitu, ia juga mempersiapkan langkah-langkah hukum untuk melawan keputusan Mahkamah Partai. Kedepan jika diperlukan, ia akan menempuh jalur pengadilan guna menggugat pemecatan yang diduga hanya akal-akalan untuk meloloskan Roy Suryo kembali ke Senayan. Peralnya, ia

meyakini tidak pernah melanggar AD/ART Partai Demokrat atau melakukan pelanggaran berat yang bisa dijadikan alasan untuk pemecatan anggota partai.<sup>4</sup>

Atas dasar tersebut, penulis tertarik melakukan penelitian tentang “HAK *RECALL* OLEH PARTAI POLITIK TERHADAP ANGGOTA PARLEMEN BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 17 TAHUN 2014 DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA”

## **B. RUMUSAN MASALAH**

Berdasarkan pada latar belakang diatas, kemudian disusun dengan rumusan masalah sebagai berikut:

- 1) Bagaimanakah kedudukan partai politik dalam hak *recall* terhadap anggota parlemen dengan berdasarkan sistem hukum ketatanegaraan di Indonesia?
- 2) Bagaimana Implikasi terhadap kekuatan hukum atas hak Recall oleh Partai Politik?

---

<sup>4</sup><https://www.merdeka.com/politik/ditendang-dari-demokrat-ambar-tjahyono-bakal-tempuh-jalur-hukum.html>, diakses pada tanggal 1 November 2018, pukul 22.00 WIB

## **C. TUJUAN PENELITIAN**

Berdasarkan permasalahan yang telah dikemukakan, penelitian ini bertujuan untuk:

1. Untuk mengetahui dan menganalisa kedudukan hak *recall* partai politik terhadap anggota parlemen berdasarkan sistem hukum ketatanegaraan di Indonesia.
2. Untuk mengetahui mekanisme recall yang dilakukan oleh partai politik.

## **D. KERANGKA TEORI DAN KONSEPTUAL**

### **1. Partai Politik**

Perkembangan dinamika ketatanegaraan dunia, termasuk Indonesia. Banyak ahli hukum tata negara mendefinisikan tentang partai politik. Salah satunya Laica Marzuki, secara etimologi kata partai berasal dari Bahasa latin *pars*, yang artinya bagian. Konsekuensi dari bagian ini akan tercipta bagian-bagian lain. Sehingga Marzuki mengatakan jika terdapat satu partai dalam negara maka tidak sesuai dengan makna etimologis dari partai itu sendiri.<sup>5</sup>

Jimly Asshiddiqie juga mendefinisikan pengertian partai secara etimologis. Partai berasal dari akar kata *part* yang artinya bagian atau golongan. Partai menunjuk pada golongan yang dikelompokkan atau mengelompokkan suatu masyarakat dengan

---

<sup>5</sup>Muchamad Ali Safa'at, *Pembubaran Partai Politik :Pengaturan dan Praktik Pembubaran Partai Politik dalam Pergulatan*, (Jakarta : Rajawali Pers, 2011). Hlm. 30.

persamaan ideologi, agama, tujuan, dan kepentingan. Kelompok ini yang secara umum dikenal dengan organisasi. Organisasi yang dapat dibedakan menurut wilayah aktifitas, contohnya organisasi kemasyarakatan, organisasi keagamaan, organisasi kepemudaan, dan organisasi politik. Maka, seiring berkembangnya masa. Kata partai diasosiasikan sebagai organisasi politik.<sup>6</sup>

Oleh karena itu, dapat dikatakan Partai politik adalah organisasi kemasyarakatan yang bergerak dalam bidang politik. Yang secara ideal partai politik sebagai wadah dalam mengatiskan dan mobilisasi masyarakat, mewakili kepentingan tertentu, dan tempat dalam menyediakan suksesi kepemimpinan politik secara legitimasi. Dalam pengertian modern partai politik dikatakan sebagai suatu kelompok yang mengajukan calon-calon bagi pejabat publik untuk dipilih oleh rakyat, agar dapat mengontrol atau mempengaruhi tindak-tindakan dari pemerintah.<sup>7</sup>

Sementara itu, Mark N, Hagopian, mengemukakan bahwa partai politik merupakan organisasi. Organisasi ini dibentuk dengan tujuan untuk mempengaruhi karakter dan bentuk kebijakan publik dalam kerangka kepentingan ideologi dan prinsip-prinsip tertentu melalui praktek kekuasaan secara langsung atau partisipasi rakyat dalam pemilihan.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup>Ibid ...

<sup>7</sup>Ichlasul Amal (ed), *Teori-Teori Mutakhir Partai Politik*, Cet II, (Yogyakarta : Tiara Wacana, 1996)., hlm. Xv.

<sup>8</sup>Ibid...

Dari beberapa pandangan tersebut dapat disimpulkan bahwa partai politik adalah kumpulan masyarakat yang memiliki kesamaan tujuan berkumpul dan membentuk organisasi sebagai wadah dalam berekspresi untuk mencapai cita-cita atau harapan dari organisasi tersebut yang secara ideal, tidak hanya kepentingan organisasi tetapi kepentingan publik. Dan organisasi politik ini salah satu bentuk kebebasan dalam berserikat di suatu negara. Dengan kata lain partai politik hadir sebagai sarana komunikasi antara masyarakat dan pemerintah.

## **2. Teori Demokrasi dan Kedaulatan Rakyat**

Demokrasi merupakan konsep pemerintahan yang dikatakan ideal. Karena demokrasi dipandang dapat mencerminkan pandangan kenegaraan menjadi lebih sebab demokrasi identik dengan kebebasan berpendapat, keadilan, dan kekuasaan yang tidak sewenang-wenangan. Demokrasi berarti rakyat berkuasa atau *government rule the people*. Dalam Bahasa Yunani disebut demos berarti rakyat, dan kratos berarti kekuasaan. Dewasa ini, Indonesia menganut sistem demokrasi konstitusional yaitu sistem pemerintahan yang memiliki kekuasaan secara terbatas, dan negara hukum yang tunduk pada rule of law. Sementara itu Afan Gaffar membagi demokrasi dalam bentuk demokrasi normative dan empiric. Demokrasi normative merupakan sesuatu yang akan diselenggarakan oleh negara berdasarkan pada prinsip idiil. Dan

demokrasi empiric berarti demokrasi yang diwujudkan dalam kehidupan praktis atau politik praktis.<sup>9</sup>

Hakikat dari demokrasi yang dilaksanakan oleh negara adalah terjaminnya hak-hak setiap warga negara, perlindungan, kesejahteraan, tidak ada kekuasaan pemerintah yang dominan, dan tegaknya keadilan. Hal ini juga dikemukakan oleh Afan Gaffar bahwa pokok dari demokrasi adalah akuntabilitas, setiap orang yang memegang jabatan pemerintahan terutama yang dipilih oleh rakyat harus bertanggung jawab terhadap kebijakan yang telah dibuat maupun rencana suatu kebijakan. Kedua, rotasi kekuasaan, demokrasi yang sehat adalah tidak abadi suatu kekuasaan, demokrasi menginginkan pergantian posisi kekuasaan yang dilakukan secara teratur dan damai. Ketiga, terkait rekrutmen politik yang dilakukan secara terbuka. Agar rotasi kekuasaan berjalan dengan baik dan adil. Keempat, pemilihan umum, yang dilakukan secara jujur, adil, dan teratur. Kelima, setiap warga negara dapat menikmati hak-hak dasar, hak dasar ini seperti hak bebas berpendapat, hak berkumpul dan berserikat, hak untuk hidup dilindungi, memilih dan dipilih, dan untuk menikmati pers yang bebas.<sup>10</sup>

Kemudian, kedaulatan rakyat tidak terlepas dari demokrasi itu sendiri. Negara demokrasi adalah negara yang menempatkan kekuasaan tertinggi berada ditangan rakyat. Prinsip demokrasi adalah prinsip kedaulatan rakyat itu sendiri. Hal ini berkembang dari ajaran Rousseau, yang membagi kehendak rakyat menjadi dua yaitu

---

<sup>9</sup>Sirajuddin dan Winardi, *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara*, (Malang :Setara Press, 2015), hlm. 279.

<sup>10</sup>Ibid., hlm. 280

Volenter de Tous artinya kehendak rakyat secara seluruhnya dan Volente generale artinya kehendak rakyat yang sebagian. Pertama, volenter de tous dimaksudkan ketika negara membutuhkan kehendak rakyat dalam bentuk suatu perjanjian. Apabila ada suatu keputusan dan seluruh rakyat menyetujuinya maka disebut kehendak rakyat secara utuh. Sementara volente generale, keputusan yang lahir dari suara terbanyak (meederheid besluit), ketika keputusan dengan suara terbanyak harus ditaati dan dipatuhi karena suara terbanyak mewakili kehendak umum.<sup>11</sup>

### **3. Teori Lembaga Perwakilan**

Indonesia yang menganut konsep kedaulatan rakyat mengharuskan adalah lembaga perwakilan. Lembaga perwakilan/legislative merupakan panjang tangan dari masyarakat agar tidak terjadi kesewenang-wenangan dari penguasa. Lembaga perwakilan sebagai control atau keimbangan kekuasaan dalam pemerintahan. Dan biasanya lembaga perwakilan lahir sebagai bentuk demokrasi perwakilan.

Terdapat 5 konsepsi teori tentang lembaga perwakilan, hubungan antara wakil dan yang diwakilkan. Pertama, teori mandate, teori ini menyatakan si wakil yang duduk di lembaga perwakilan karena mendapat mandate atau kepercayaan dari masyarakat yang disebut mandataris. Umumnya dikenal dengan dua konsep mandataris. a) mandate imperative Abbe sieyes di Perancis dan Black Stone di Inggris mempelopori bahwa mandate imperative adalah perilaku atau tindakan yang dimiliki oleh wakil harus sesuai dengan intruksi yang diberikan oleh yang

---

<sup>11</sup>Kusnardi dan Bintan, *Ilmu Negara*, (Jakarta :Yofa Mulia Offset, 2008), hlm. 124.

diwakilinya, b) *mandate representative*, konsep yang beranggapan bahwa rakyat memilih dan memberikan *mandate* pada lembaga perwakilan, sehingga si wakil tidak bertanggungjawab sebagai individu tetapi lembaga perwakilan inilah yang bertanggungjawab kepada masyarakat.<sup>12</sup>

Kedua teori organ menyatakan negara mempunyai alat-alat pelengkap. Salah satunya ada lembaga perwakilan yang menjalankan fungsi dan wewenang sesuai dengan aturan yang berlaku. Ketiga teori sosiologi *rieker*, kaitannya dengan bangunan sosial masyarakat. Masyarakat memilih wakilnya yang ahli dalam bidang kenegaraan dan yang dapat membela kepentingan si pemilih. Keempat teori hukum obyektif, teori solidaritas, hubungan antara rakyat dan wakilnya. Pembagian kerja antara rakyat dan wakilnya yaitu rakyat memilih wakilnya untuk duduk di parlemen dan wakil akan melaksanakan tugas dan wewenangnya. Kelima *Gillbert Abracian*, teori ini menyatakan wakil dalam menjalankan tugas dan wewenang tidak harus berkonsultasi dengan rakyatnya tetapi bertindak sesuai dengan kehendak program dari organisasi (partai) si wakil.<sup>13</sup>

Lembaga perwakilan atau lembaga legislative memiliki fungsi untuk menyerap dan mengartikulasikan kepentingan rakyat. Namun pada umumnya, kepentingan-kepentingan tersebut adalah kebutuhan dari komunitas politik. Fungsi mengagresikan kepentingan rakyat, rekrutmen politik, mengawasi kinerja eksekutif. Sementara itu *A.H Birch* menjabarkan fungsi badan perwakilan sebagai fungsi umum

---

<sup>12</sup>Sirajuddin dan Winardi,,*Op.Cit*, hlm. 92.

<sup>13</sup>*Ibid* .... 93.

dan fungsi khusus. Fungsi umum merupakan pengawasan atau kontrol yang dilakukan terhadap pemerintahan dalam melakukan suatu tindakan, dengan tujuan menciptakan pertanggungjawaban serta kepemimpinan yang baik dalam mengambil keputusan serta ikut dalam membina kesinambungan sistem politik melalui dukungan rakyat. Dan Fungsi khususnya berkaitan dengan respon terhadap kepentingan rakyat, pertanggungjawaban, terhadap tindakan-tindakannya baik pemerintah dan legislative, penggantian dengan mekanisme yang berjalan secara damai. Sementara itu, lembaga perwakilan dalam struktur kenegaraan terbagi dalam tiga sistem yaitu parlemen unicameral atau satu kamar, parlemen bicameral atau dua kamar, dan parlemen trikameral atau tiga kamar.<sup>14</sup>

Dalam literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa “ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah” (*the rule and the ruled*).<sup>15</sup>

Berdasarkan pengertian tersebut di atas, dapat terjadi kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum. Kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum oleh Henc

---

<sup>14</sup>ibid .... 94-96.

<sup>15</sup>Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2012, hlm. 35-36.

van Maarseven disebut sebagai “*blote match*”,<sup>16</sup> sedangkan kekuasaan yang berkaitan dengan hukum oleh Max Weber disebut sebagai wewenang rasional atau legal, yakni wewenang yang berdasarkan suatu sistem hukum ini dipahami sebagai suatu kaidah-kaidah yang telah diakui serta dipatuhi oleh masyarakat dan bahkan yang diperkuat oleh Negara.<sup>17</sup>

Dalam hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan.<sup>18</sup> Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif adalah kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu Negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di samping unsur-unsur lainnya, yaitu: a) hukum; b) kewenangan (wewenang); c) keadilan; d) kejujuran; e) kebijakbestarian; dan f) kebajikan.<sup>19</sup>

Kekuasaan merupakan inti dari penyelenggaraan Negara agar Negara dalam keadaan bergerak (*de staat in beweging*), sehingga Negara itu dapat berkiprah, bekerja, berkapasitas, berprestasi, dan berkinerja melayani warganya. Oleh karena itu Negara harus diberi kekuasaan. Kekuasaan menurut Miriam Budiardjo adalah kemampuan seseorang atau sekelompok orang manusia untuk mempengaruhi tingkah

---

<sup>16</sup>Suwoto Mulyosudarmo, *Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia, Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Yuridis Pertanggungjawaban Kekuasaan*, Universitas Airlangga, Surabaya, 1990, hlm. 30.

<sup>17</sup>A. Gunawan Setiardja, *Dialektika Hukum dan Moral dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*, Kanisius, Yogyakarta, 1990, hlm. 52.

<sup>18</sup>Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, Makalah, Universitas Airlangga, Surabaya, tanpa tahun, hlm. 1.

<sup>19</sup>Rusadi Kantaprawira, *Hukum dan Kekuasaan*, Makalah, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 1998, hlm. 37-38.

laku seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang atau Negara.<sup>20</sup>

Agar kekuasaan dapat dijalankan maka dibutuhkan penguasa atau organ sehingga Negara itu dikonsepsikan sebagai himpunan jabatan-jabatan (*een ambten complex*) di mana jabatan-jabatan itu diisi oleh sejumlah pejabat yang mendukung hak dan kewajiban tertentu berdasarkan konstruksi subyek-kewajiban.<sup>21</sup> Dengan demikian kekuasaan mempunyai dua aspek, yaitu aspek politik dan aspek hukum, sedangkan kewenangan hanya beraspek hukum semata. Artinya, kekuasaan itu dapat bersumber dari konstitusi, juga dapat bersumber dari luar konstitusi (inkonstitusional), misalnya melalui kudeta atau perang, sedangkan kewenangan jelas bersumber dari konstitusi.

Kewenangan sering disejajarkan dengan istilah wewenang. Istilah wewenang digunakan dalam bentuk kata benda dan sering disejajarkan dengan istilah "*bevoegheid*" dalam istilah hukum Belanda. Menurut Phillipus M. Hadjon, jika dicermati ada sedikit perbedaan antara istilah kewenangan dengan istilah "*bevoegheid*". Perbedaan tersebut terletak pada karakter hukumnya. Istilah "*bevoegheid*" digunakan dalam konsep hukum publik maupun dalam hukum

---

<sup>20</sup>Miriam Budiardjo, *op.cit.*, hlm. 35.

<sup>21</sup>Rusadi Kantaprawira, *op.cit.*, hlm.. 39.

privat. Dalam konsep hukum kita istilah kewenangan atau wewenang seharusnya digunakan dalam konsep hukum publik.<sup>22</sup>

Ateng Syafrudin berpendapat ada perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang.<sup>23</sup> Kita harus membedakan antara kewenangan (*authority, gezag*) dengan wewenang (*competence, bevoegheid*). Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu “*onderdeel*” (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Secara yuridis, pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.<sup>24</sup> Pengertian wewenang menurut H.D. Stoud adalah: *Bevoegheid wet kan worden omscreven als het geheel van bestuurechtelijke bevoegdheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuurechtelijke rechtsverkeer*. (wewenang dapat dijelaskan

---

<sup>22</sup>Phillipus M. Hadjon, *op.cit.*, hlm.. 20.

<sup>23</sup>Ateng Syafrudin, *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab*, Jurnal Pro Justisia Edisi IV, Universitas Parahyangan, Bandung, 2000, hlm. 22.

<sup>24</sup>Indroharto, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, dalam Paulus Efendie Lotulung, Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994, hlm. 65.

sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hukum publik).<sup>25</sup>

Dari berbagai pengertian kewenangan sebagaimana tersebut di atas, penulis berkesimpulan bahwa kewenangan (*authority*) memiliki pengertian yang berbeda dengan wewenang (*competence*). Kewenangan merupakan kekuasaan formal yang berasal dari undang-undang, sedangkan wewenang adalah suatu spesifikasi dari kewenangan, artinya barang siapa (subyek hukum) yang diberikan kewenangan oleh undang-undang, maka ia berwenang untuk melakukan sesuatu yang tersebut dalam kewenangan itu.

Kewenangan yang dimiliki oleh organ (institusi) pemerintahan dalam melakukan perbuatan nyata (riil), mengadakan pengaturan atau mengeluarkan keputusan selalu dilandasi oleh kewenangan yang diperoleh dari konstitusi secara atribusi, delegasi, maupun mandat. Suatu atribusi menunjuk pada kewenangan yang asli atas dasar konstitusi (UUD). Pada kewenangan delegasi, harus ditegaskan suatu pelimpahan wewenang kepada organ pemerintahan yang lain. Pada mandat tidak terjadi pelimpahan apapun dalam arti pemberian wewenang, akan tetapi, yang diberi mandat bertindak atas nama pemberi mandat. Dalam pemberian mandat, pejabat yang diberi mandat menunjuk pejabat lain untuk bertindak atas nama mandator (pemberi mandat).

---

<sup>25</sup>Stout HD, de Betekenissen van de wet, dalam Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumni, Bandung, 2004, hlm. 4.

#### 4. Teori Kewenangan

Dalam literature ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa “ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah” (*the rule and the ruled*).<sup>26</sup>

Berdasarkan pengertian tersebut di atas, dapat terjadi kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum. Kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum oleh Henc van Maarseven disebut sebagai “*blote macht*”,<sup>27</sup> sedangkan kekuasaan yang berkaitan dengan hukum oleh Max Weber disebut sebagai wewenang rasional atau legal, yakni wewenang yang berdasarkan suatu sistem hukum ini dipahami sebagai suatu kaidah-kaidah yang telah diakui serta dipatuhi oleh masyarakat dan bahkan yang diperkuat oleh Negara.<sup>28</sup>

Dalam hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan.<sup>29</sup> Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif adalah kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu Negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di

---

<sup>26</sup>Miriam Budiardjo, *Op.Cit.*, hlm. 35-36.

<sup>27</sup>Suwoto Mulyosudarmo, *Op. Cit*, hlm. 30.

<sup>28</sup>A. Gunawan Setiardja, *Op. Cit*, hlm. 52.

<sup>29</sup>Philipus M. Hadjon, *Op.Cit*, hlm. 1.

samping unsur-unsur lainnya, yaitu: a) hukum; b) kewenangan (wewenang); c) keadilan; d) kejujuran; e) kebijakbestarian; dan f) kebajikan.<sup>30</sup>

Kekuasaan merupakan inti dari penyelenggaraan Negara agar Negara dalam keadaan bergerak (*de staat in beweging*), sehingga Negara itu dapat berkiprah, bekerja, berkapasitas, berprestasi, dan berkinerja melayani warganya. Oleh karena itu Negara harus diberi kekuasaan. Kekuasaan menurut Miriam Budiardjo adalah kemampuan seseorang atau sekelompok orang manusia untuk mempengaruhi tingkah laku seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang atau Negara.<sup>31</sup>

Agar kekuasaan dapat dijalankan maka dibutuhkan penguasa atau organ sehingga Negara itu dikonsepsikan sebagai himpunan jabatan-jabatan (*eenambten complex*) di mana jabatan-jabatan itu diisi oleh sejumlah pejabat yang mendukung hak dan kewajiban tertentu berdasarkan konstruksi subyek-kewajiban.<sup>32</sup> Dengan demikian kekuasaan mempunyai dua aspek, yaitu aspek politik dan aspek hukum, sedangkan kewenangan hanya beraspek hukum semata. Artinya, kekuasaan itu dapat bersumber dari konstitusi, juga dapat bersumber dari luar konstitusi (inkonstitusional), misalnya melalui kudeta atau perang, sedangkan kewenangan jelas bersumber dari konstitusi.

Kewenangan sering disejajarkan dengan istilah wewenang. Istilah wewenang digunakan dalam bentuk kata benda dan sering disejajarkan dengan

---

<sup>30</sup>Rusadi Kantaprawira, *Op. Cit.*, hlm. 37-38.

<sup>31</sup>Miriam Budiardjo, *Op.Cit.*, hlm. 35.

<sup>32</sup>Rusadi Kantaprawira, *Op. Cit.*, hlm.. 39.

istilah “*bevoegheid*” dalam istilah hukum Belanda. Menurut Phillipus M. Hadjon, jika dicermati ada sedikit perbedaan antara istilah kewenangan dengan istilah “*bevoegheid*”. Perbedaan tersebut terletak pada karakter hukumnya. Istilah “*bevoegheid*” digunakan dalam konsep hukum public maupun dalam hukum privat. Dalam konsep hukum kita istilah kewenangan atau wewenang seharusnya digunakan dalam konsep hukum publik.<sup>33</sup>

Ateng Syafrudin berpendapat ada perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang.<sup>34</sup> Kita harus membedakan antara kewenangan (*authority, gezag*) dengan wewenang (*competence, bevoegheid*). Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh Undang-Undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu “*onderdeel*” (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Didalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Secara yuridis, pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.<sup>35</sup>

Pengertian wewenang menurut H.D. Stoud adalah: *Bevoegheid wet kan worden*

---

<sup>33</sup>Phillipus M. Hadjon, *Op. Cit.*, hlm.. 20.

<sup>34</sup>Ateng Syafrudin, *Op. Cit.*, hlm. 22.

<sup>35</sup>Indroharto, *Op. Cit.*, hlm. 65.

*omscrevenals het geheel van bestuurechtelijke bevoegdheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuurechtelijke rechtsverkeer. (wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum public dalam hukum publik).<sup>36</sup>*

Dari berbagai pengertian kewenangan sebagaimana tersebut di atas, penulis berkesimpulan bahwa kewenangan (*authority*) memiliki pengertian yang berbeda dengan wewenang (*competence*). Kewenangan merupakan kekuasaan formal yang berasal dari undang-undang, sedangkan wewenang adalah suatu spesifikasi dari kewenangan, artinya barang siapa (subyek hukum) yang diberikan kewenangan oleh Undang-Undang, maka ia berwenang untuk melakukan sesuatu yang tersebut dalam kewenangan itu.

Kewenangan yang dimiliki oleh organ (institusi) pemerintahan dalam melakukan perbuatan nyata (riil), mengadakan pengaturan atau mengeluarkan keputusan selalu dilandasi oleh kewenangan yang diperoleh dari konstitusi secara atribusi, delegasi, maupun mandat. Suatu atribusi menunjuk pada kewenangan yang asli atas dasar konstitusi (UUD). Pada kewenangan delegasi, harus ditegaskan suatu pelimpahan wewenang kepada organ pemerintahan yang lain. Pada mandate tidak terjadi pelimpahan apapun dalam arti pemberian wewenang, akan tetapi, yang diberi mandat bertindak atas nama pemberi mandat. Dalam pemberian mandat, pejabat yang

---

<sup>36</sup>Stout HD, de Betekenissen van de wet, dalam Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumni, Bandung, 2004, hlm. 4.

diberi mandat menunjuk pejabat lain untuk bertindak atas nama mandator (pemberi mandat).

## 5. Recall

Hak menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah sesuatu hal yang benar, milik, kepunyaan, kewenangan, kekuasaan untuk berbuat sesuatu. Maka dapat diartikan bahwa hak adalah kekuasaan yang benar untuk menuntut sesuatu. Recall secara etimologi adalah penarikan kembali.<sup>37</sup> Pemaknaan recall dalam *Black's Law Dictionary* tersebut dibagi menjadi 3 (tiga) makna, yaitu penghapusan seorang pejabat public dari kantor dengan suara rakyat, sebuah permintaan produsen untuk konsumen untuk mengembalikan produk yang rusak untuk perbaikan penggantian, dan pencabutan keputusan untuk alasan factual atau hukum. Selain definisi *recall*, terdapat *Recall Election* yang memiliki definisi adalah *an election in which voters have the opportunity to remove a public official from office*, yang artinya yaitu pemilu di mana pemilih memiliki kesempatan untuk menghapus pejabat publik dari kantor.<sup>38</sup>

Peter Salim dalam *The Contemporary English-Indonesia*, memberikan arti *recall* yakni mengingat, memanggil kembali, menarik kembali atau membatalkan. Sementara, dalam kamus politik karangan BN Marbun, recall diartikan sebagai suatu proses penarikan kembali atau penggantian anggota DPR oleh induk organisasinya,

---

<sup>37</sup>Tim Penyusun Kamus Pusat, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Ketiga, Balai Pustaka, Jakarta, 2002, hlm. 427.

<sup>38</sup>Bryan A.Garner, *Black's Law Dictionary: Seventh Edition*, West Group ST. Paul Minn, United States of America, 2000, hlm. 423.

yaitu Partai Politik.<sup>39</sup> Denny Indrayana mengungkapkan bahwa *recall* adalah mekanisme untuk memberhentikan anggota parlemen sebelum habis masa jabatannya.<sup>40</sup> Hal yang senada, J.J.A. Thamassen juga menyatakan bahwa *Recall Recht: het recht van een politieke partij om een via haar kandidaten lijst gekozen parlements lid terug te reopen*. Dengan demikian, recall merupakan hak suatu partai politik untuk menarik kembali anggota parlemen yang terpilih melalui daftar calon yang diajukannya.<sup>41</sup>

Berdasarkan beberapa pengertian *recall* tersebut, dapat diartikan hak *recall* partai politik adalah suatu penarikan kembali atau pemberhentian dalam masa jabatan terhadap anggota parlemen (DPR/DPRD) oleh partai politiknya. Perlu dikemukakan bahwa yang dimaksud *recall* dalam penelitian ini yaitu *recall* oleh partai politik. Karena *recall* sebenarnya tidak saja dapat dilakukan oleh partai politik tetapi bisa juga oleh Badan Kehormatan DPR. *Recall* dalam UU MD3 disebut sebagai pemberhentian/penggantian antar waktu (pemberhentian dalam masa jabatannya), sebagaimana diatur dalam Bagian Pemberhentian Antar Waktu, Pergantian Antar Waktu, dan Pemberhentian Sementara anggota DPR dan DPRD kabupaten/kota yang diatur dalam Pasal 239, Pasal 242 serta Pasal 244 UU MD3.

---

<sup>39</sup>[www.hukumonline.com](http://www.hukumonline.com). Mempertanyakan Hegemoni Recall Anggota DPRD Di Tangan Partai Politik, 22 Januari 2007, (diakses pada tanggal 15 Februari 2019, pukul 15.00 WIB).

<sup>40</sup>Putusan Mahkamah Konstitusi No. 008/PUU-IV/2006 Perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD Serta Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 Tentang Partai Politik Terhadap UUD 1945

<sup>41</sup>J.J.A. Thamassen (red), *Democratie, Theorie en Praktijk, Alphen aan den Rijn*, Brussel, Samson Uitgeverij, 1981, hlm. 156, dikutip dari Putusan Mahkamah Konstitusi No. 008/PUU-IV/2006... *ibid*.

## **E. Metode Penelitian**

### **1. Obyek Penelitian**

Kedudukan hak *recall* partai politik terhadap anggota parlemen berdasarkan Undang-Undang dalam sistem hukum ketatanegaraan di Indonesia.

### **2. Bahan Hukum**

- a. Bahan Hukum Primer, yaitu berupa Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, peraturan pemerintah, dan lain-lain yang terkait dengan permasalahan.
- b. Bahan Hukum Sekunder, Bahan Hukum Sekunder terdiri dari buku-buku, hasil penelitian, jurnal ilmiah, Koran, dokumen dan makalah yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti

### **3. Metode Pengumpulan Data:**

- a) Wawancara, teknik pengumpulan data dengan menggunakan metode menanyakan langsung masalah yang sedang diteliti terhadap subyek atau orang yang bersangkutan langsung.
- b) Studi Pustaka, yaitu dilakukan dengan cara menelaah buku-buku dan mengkaji berbagai regulasi dan referensi yang terkait dengan penelitian.

#### **4. Pendekatan Penelitian**

Penulisan ini adalah penelitian Normatif empiris. Metode pendekatan yang digunakan adalah metode pendekatan perundang-undangan dengan pendekatan kasus, merupakan penelitian yang mengutamakan bahan hukum yang berupa peraturan perundang-undangan sebagai bahan acuan dasar dalam melakukan penelitian dan analisis kasus.

#### **5. Analisis Data**

Data yang diperoleh dari penelitian baik dari penelitian kepustakaan, kemudian dianalisis dengan menggunakan metode deskriptif kualitatif, yaitu data yang diperoleh melalui kepustakaan, disusun secara sistematis setelah diseleksi berdasarkan permasalahan dan dilihat kesesuaiannya dengan ketentuan yang berlaku, selanjutnya disimpulkan sehingga diperoleh jawaban permasalahan.

**BAB II**

**TINJAUAN UMUM TEORI DEMOKRASI, TEORI KEDAULATAN  
RAKYAT, TEORI LEMBAGA PERWAKILAN, PARTAI POLITIK, RECALL  
DAN TEORI KEWENANGAN**

**A. Teori Demokrasi**

Dewasa ini, kata demokrasi sudah tidak asing lagi bagi kita, pun berbagai istilah-istilah demokrasi yang digunakan seperti demokrasi konstitusional, demokrasi parlementer, demokrasi terpimpin, atau bahkan demokrasi pancasila. Konsep demokrasi juga diklaim sebagai konsep yang paling cocok untuk digunakan pada masa kini.

Konsep demokrasi berasal dari zaman Yunani Kuno, istilah demokrasi berasal dari kata *demos* artinya rakyat. *Kratos* atau *kratein* artinya kekuasaan atau berkuasa. Sehingga demokrasi berarti rakyat berkuasa atau *government by the people*.<sup>1</sup>

Zaman Yunani Kuno demokrasi dianggap sebagai sistem pemerintahan yang sangat buruk. Karena kekuasaan yang dipegang oleh semua orang, pada saat itu pun berkembang paham *autocracy* yaitu kekuasaan yang dipegang oleh satu orang. Anggapan pada masa itu kedua paham pemerintahan sama-sama buruknya. Karenanya, melahirkan konsep pemerintahan ideal yaitu plutokrasi (berasal dari kata *pluto* dan *cracy*) yakni

---

<sup>1</sup>Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Ed.1 Cetakan ke-2 (Jakarta :Sinar Grafika, 2011), hlm. 116.

pemerintah yang dipegang oleh banyak orang, bukan hanya dikendalikan oleh satu orang, tetapi banyaknya orang artinya semua orang terlibat dalam memerintah sehingga hal ini menciptakan keadaan yang kacau dan tidak terkendali.<sup>2</sup>

Oleh karenanya digunakanlah paham demokrasi. Yang mana demokrasi pada dasarnya adalah kekuasaan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Artinya rakyat yang berkuasa penuh dan mempunyai kewenangan untuk membuat Undang-Undang dan berbagai peranti prosedural yang mengatur pola kehidupan mereka dalam masyarakat. Rakyat memiliki otoritas penuh untuk memilih pemimpin-pemimpin mereka, karena rakyat memiliki kebebasan. Pemerintahan demokrasi pun pemerintahan yang dipilih oleh rakyat secara bebas berdasarkan pertimbangan-pertimbangan kepentingan politik, ekonomi dan bahkan atas dasar pengaruh tokoh-tokoh politik. Demokrasi juga mengklaim bahwa tidak ada lagi pemerintahan yang lebih baik, lebih bagus dan rasional selain pemerintahan oleh rakyat atau “kedaulatan rakyat”.<sup>3</sup>

Seiring dengan perkembangan peradaban manusia dalam memahami ketatanegaraan dan anggapan bahwa demokrasi merupakan konsep atau sistem pemerintahan yang paling ideal maka berkembanglah berbagai jenis istilah-istilah demokrasi.

---

<sup>2</sup>Jimly Asshidiqqie, *loc. cit.*Hlm 116

<sup>3</sup>Syarifuddin Jurdi, *Pemikiran Politik Islam Indonesia : Pertautan Negara, Khilafah, Masyarakat Madani dan Demokrasi.* (Yogyakarta :PustakaPelajar, 2008). Hlm. 623-623.

Keikutsertaan kebijakan pemerintahan dan berkembangnya konsep pemerintahan oleh rakyat sehingga jika dilihat dari segi bagaimana dan sejauh mana keterlibatan rakyat dalam proses pengambilan keputusan, maka minimal terdapat tiga konsep Negara demokrasi yakni : Pertama, demokrasi perwakilan, demokrasi langsung, dan demokrasi dengan partai tunggal.<sup>4</sup>

*Pertama*, demokrasi langsung. Dalam hal ini, Demokrasi bukanlah suatu bentuk pemerintahan yang timbul dengan sendirinya, tetapi tumbuh dan berkembang seperti semua lembaga-lembaga masyarakat. Artinya demokrasi secara evolusi. Demokrasi yang pertama dikenal ialah demokrasi langsung, di mana keseluruhan warga negara dengan nyata ikut serta dalam permusyawaratan untuk menentukan kebijakan umum atau untuk Undang-Undang.<sup>5</sup>

Menurut Miriam Budiardjo, sifat langsung demokrasi Yunani dapat diselenggarakan secara efektif, karena berlangsung dalam kondisi yang sederhana, wilayahnya terbatas (Negara terdiri dari kota dan daerah sekitarnya) serta jumlah penduduk sedikit (sekitar 300.000 penduduk dalam Negara kota).<sup>6</sup>

Kelemahan demokrasi langsung yang pernah dilaksanakan di Yunani Kuno ialah bahwa tidak semua rakyat ikut serta dalam pemerintahan, karena

---

<sup>4</sup>Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (Rechtstaat)*, (Jakarta : PT. Refika Aditama, 2009), hlm. 134.

<sup>5</sup>Moh.Kusnadi dan Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara*, Edisi Revisi. (Jakarta : Gaya Meia Pratama, 2008)., hlm. 174.

<sup>6</sup>Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, (Jakarta : PT. Ikrar Mandiri abadi, 2008)., hlm. 106.

terdapat di dalamnya lapisan budak (mayoritas) yang tidak punya hak suara dalam *ecclesia*. Malah oleh Mac Iver disebutkan bahwa apa yang disebut demokrasi langsung daripada Negara kota kuno itu bukanlah demokrasi sama sekali, tetapi oligarki yang disamaratakan, di mana suatu kelas warga kota yang memerintah bersama-sama melakukan hak-hak dan mendapatkan keuntungan-keuntungan daripada penguasa politik.<sup>7</sup>

Meskipun begitu, sistem demokrasi langsung, atau yang sering disebut dengan demokrasi partisipatif, rakyat menentukan sendiri secara langsung terhadap setiap putusan yang menyangkut dengan kepentingan publik, tanpa melalui perwakilan. Partisipasi tersebut dilakukan dengan melakukan pemungutan *prototype* dari demokrasi yang dipraktekkan di Negara-negara kota, atau di Negara-negara kuno, seperti demokrasi di Negara Athena tempo dulu, yang sebenarnya telah memberi ilham bagi kehidupan Negara demokrasi di seluruh dunia. Meskipun bekas-bekas demokrasi langsung ini dapat dilihat misalnya dengan munculnya sistem referendum untuk memutuskan sesuatu masalah publik yang penting bagi rakyat. Misalnya Indonesia pada pemerintahan Burhanudin Jusuf Habibie, referendum yang khusus bagi rakyat di pulau Timur Timor, yang menghasilkan suara mayoritas rakyat Timur Timor untuk memilih memisahkan diri dari Indonesia untuk menjadi Negara yang merdeka dan berdiri sendiri.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup>Moh.Kusnadi dan Bintang, *Ilmu...loc.cit.* hlm. 175.

<sup>8</sup>Munir Fuady, *Teori Negara... loc. cit.*hlm. 134

*Kedua*, demokrasi perwakilan atau demokrasi tidak langsung, dikatakan sebagai sifat hakiki dari demokrasi modern, dan cara paling sederhana untuk mengklasifikasikan demokrasi menurut bentuk dan luasnya asas perwakilan. Asas perwakilan inilah yang mendasari adanya lembaga legislatif (Lembaga perwakilan).<sup>9</sup> Sehingga model demokrasi ini banyak dianut oleh Negara-negara di dunia. Bahwa dapat dikatakan model demokrasi perwakilan inilah yang saat ini merupakan *stereotype* dari demokrasi kontemporer dan universal.

Dengan demokrasi perwakilan, yang dimaksudkan adalah para pejabat Negara yang pada prinsipnya dipilih oleh rakyat, menjalankan kekuasaan, kewenangan dan fungsinya mewakili kepentingan-kepentingan rakyat yang diwakilinya, baik dalam distrik-distrik tertentu, ataupun secara keseluruhan. Tentu saja, dalam menjalankannya, tetap patuh terhadap hukum dan tatakrama yang berlaku.<sup>10</sup>

*Dan ketiga*, demokrasi dengan partai tunggal atau model demokrasi satu partai, di mana dalam Negara tersebut hanya mengizinkan untuk mempunyai satu partai saja. Terkadang terdapat lebih dari satu partai, tetapi partai lainnya hanya didesain untuk menjadi pelengkap saja.

Meski demikian, model demokrasi ini disebut demokrasi, berhubungan partai tunggal tersebut juga mengklaim dirinya demokrasi atas nama rakyat. Padahal sebenarnya demokrasi model ini sangat jauh dari jiwa demokrasi yang

---

<sup>9</sup>Moh. Kusnadi dan Bintan, Ilmu... *Op. cit. hlm. 175.*

<sup>10</sup>Munir Fuady, Teori... *loc. cit. Hlm. 134*

sesungguhnya. Model ini diterapkan oleh Rusia, Pecahan Uni Soviet, dan Eropa Timur.<sup>11</sup>

Seiring dengan kultural dan sejarah yang berbeda dari masing-masing Negara, serta perbedaan penekanan pada kebebasan atau persamaan, segi formal demokrasi atau *method of decision making* (demokrasi yang dilihat dari segi bentuknya dan pemerintahannya dilakukan oleh orang banyak). Dan apabila demokrasi dilihat dari segi isinya, demokrasi diselenggarakan guna kepentingan orang banyak (demokrasi segi materiil atau *contents of decision made*). Sehingga dari sana kita bisa memahami dua aliran penting yaitu : demokrasi konstitusional, demokrasi rakyat dan demokrasi Pancasila yang dianut Indonesia.<sup>12</sup>

#### a) Demokrasi Konstitusional

Demokrasi konstitusional atau demokrasi liberal yaitu demokrasi yang didasarkan pada kebebasan atau individualistik. Menurut Hans Kelsen, Negara yang tidak menjamin kebebasan anggota masyarakatnya Negara tersebut bukanlah Negara demokrasi. Ciri khas dari demokrasi konstitusional ini ialah bahwa pemerintahan terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup>Muh.Kusnadi dan Bintan, Ilmu... *loc. Cithlm.* 175.

<sup>12</sup>Moh.Kusnadi danBintan, Ilmu ... *op. cit. hlm.* 176.

<sup>13</sup>Moh. Kusnadi dan Bintan, Ilmu... *Loc. cit.Hlm.* 175

Walter F. Murphy. Menyatakan bahwa “*Constitutionalism can prevent majority form effectively depriving minorities of participation rights, while democracy can prevent paralysis that may be associated with girid constitutionalism.*”<sup>14</sup>

Demokrasi konstitusional memberikan perlindungan dan jaminan hak-hak warga Negara. Di sisi lain, desain sistem penyelenggaraan Negara dengan pola pembatasan dan atau pemisahan kekuasaan secara fungsional dan structural terhadap cabang utama kekuasaan yakni antara kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif, dan kekuasaan yudikatif. Antara ketiga cabang tersebut harus mengimbangi. Hal tersebut merupakan cikal bakal gagasan demokrasi konstitusional.<sup>15</sup>

Kemudian M. Carter dan Jhon Herz menyatakan suatu Negara disebut Negara demokrasi apabila : 1) Yang memerintah dalam Negara tersebut adalah rakyat. 2) Bentuk Pemerintahan yang diselenggarakan kekuasaannya terbatas, yang membiarkan beberapa atau kadang-kadang sebagian besar lingkungan hidup individu dan golongan tanpa diatur. Bila lingkungan tersebut dijamin oleh hukum atau dilindungi oleh konvensi terhadap campur tangan pemerintah, maka rezim semacam ini disebut liberal.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup>Pandangan Walter F. Murphy sebagaimana dikutip oleh Vick Jaksin dan Mark Tushnet, *comparative Constitutional Law, Foundation Press*, New York, 1999, hlm. 194. Dalam King Faisal Sulaiman, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Cet. I. (Bandung : Nusa Media, 2017)., hlm. 114.

<sup>15</sup> King Faisal Sulaiman, *Teori ... Loc. cit. hlm.114*

<sup>16</sup> M. Carter and Jhon H. Herz, *Government and politic in the Twentieth Century*, Bab 2, halaman 12-17, New York, Washington, F. A. Praeger, 1973, yang menyebutkan bahwa demokrasi dan

Kemudian M. Carter dan Jhon Herz menjelaskan lebih lanjut ciri-ciri demokrasi liberal ialah demokrasi ditandai secara konstitusional pembahasan-pembahasan terhadap tindakan pemerintah untuk memberikan perlindungan bagi individu dan kelompok-kelompok dengan menyusun penggantian pimpinan secara berkala, tertib, dan damai melalui alat-alat perwakilan rakyat yang efektif. Dalam hal sikap, demokrasi memerlukan toleransi terhadap pendapat yang berlawanan, keluwesan, serta kesediaan untuk bereksperimen. Dalam rangka itu Henry B Mayo menyebutkan demokrasi adalah di mana 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 politik. Tidak hanya bentuk Negara atau sistem pemerintahan, demokrasi juga suatu gaya hidup serta tata masyarakat tertentu, yang mengandung unsur-unsur moral sehingga dapat dikatakan demokrasi didasari oleh beberapa nilai (*Value*).<sup>17</sup>

Henry B Mayo, merumuskan nilai-nilai demokrasi, dalam artian tidak semua masyarakat demokrasi harus menganut nilai-nilai ini tetapi tergantung

---

Totalitarianisme, dua ujung spectrum dalam politik. Dalam Moh. Kusnadi dan Bintan, *op. cit. hlm. 177.*

<sup>17</sup>Moh.Kusnadi dan Bintan, *Ilmu ... op. cit. hlm. 177-178.*

pada perkembangan budaya dan sejarah politik. Di antaranya sebagai berikut

.<sup>18</sup>

- 1) Menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara melembaga (*institutionalized peaceful settlement of conflict*). Dalam setiap masyarakat terdapat perselisihan pendapat serta kepentingan. Yang dalam alam demokrasi dianggap wajar untuk diperjuangkan. Perselisihan ini harus dapat diselesaikan melalui perundingan serta dialog terbuka dalam usaha untuk mencapai kompromi, konsesus atau mufakat. Kalau golongan-golongan yang berkepentingan tidak mau mencapai kompromi, maka ada bahaya bahwa keadaan macam ini akan mengundang kekuatan-kekuatan dari luar untuk campur tangan dan memaksakan dengan kekerasan tercapainya kompromi atau mufakat. Dalam rangka ini dapat dikatakan bahwa setiap pemerintah mempergunakan persuasi (*persuasion*) serta paksaan (*coercion*). Dalam beberapa Negara perbedaan antar dukungan yang dipaksakan dan dukungan yang diberikan secara sukarela hanya terletak dalam intensitas dari pemakaian paksaan dan persuasi tadi. Intensitas ini dapat diukur dengan misalnya memerhatikan betapa sering kekuasaan dipakai, saluran apa yang tersedia untuk memengaruhi orang lain atau untuk mengadakan perundingan dan dialog.
- 2) Menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah (*peaceful change in a changing society*). Dalam setiap masyarakat yang memodernisasi diri terjadi perubahan social, yang disebabkan oleh faktor-faktor seperti misalnya majunya teknologi, perubahan-perubahan dalam pola kepadatan penduduk, dalam pola-pola perdagangan, dan sebagainya. Pemerintah harus dapat menyesuaikan kebijaksanaannya dengan perubahan-perubahan ini, dan sedapat mungkin membinanya jangan sampai tidak terkendalikan lagi. Sebab kalau hal ini terjadi, ada kemungkinan sistem demokratis tidak dapat berjalan, sehingga timbul sistem diktator.
- 3) Menyelenggarakan pergantian pimpinan secara teratur (*orderly succession of rules*). Pergantian atas dasar keturunan, atau dengan jalan mengangkat diri sendiri, atau pun melalui *coup d'etat*, dianggap tidak wajar dalam suatu demokrasi.
- 4) Membatasi pemakaian kekerasan sampai minimum (*minimum of coercion*). Golongan-golongan minoritas yang sedikit banyak akan kena paksaan akan lebih menerimanya kalau diberi kesempatan untuk turut serta dalam diskusi-

---

<sup>18</sup>Henry B Mayo, *An Introduction to Democratic Theory* (New York : Oxford University Press, 1960), hlm. 70 dalam Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar ... Op.Cit.*hlm. 117-120.

diskusi yang terbuka dan kreatif; mereka akan lebih terdorong memberikan dukungan sekalipun bersyarat, karena merasa turut bertanggungjawab.

- 5) Mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman (*diversity*) dalam masyarakat yang tercermin keanekaragaman pendapat, kepentingan serta tingkah laku. Untuk hal ini perlu terselenggaranya suatu masyarakat terbuka (*open society*) serta kebebasan-kebebasan politik (*political liberties*) yang memungkinkan timbulnya fleksibilitas dan tersedianya alternative dalam jumlah yang cukup banyak. Dalam hubungan ini demokrasi sering disebut suatu gaya hidup (*way of life*). Tetapi keanekaragaman perlu dijaga juga persatuan serta integrasi.
- 6) Menjamin tegaknya keadilan. Dalam suatu demokrasi umumnya pelanggaran terhadap keadilan tidak akan terlalu sering terjadi karena golongan-golongan terbesar diwakili dalam lembaga-lembaga perwakilan, tetapi tidak dapat dihindarkan bahwa beberapa golongan akan merasa diperlakukan tidak adil. Maka yang dapat dicapai secara maksimal ialah suatu keadilan yang relatif (*relative justice*). Keadilan yang dapat dicapai barangkali lebih bersifat dalam jangka panjang.

Akhirnya dapat dibentangkan disini bahwa untuk melaksanakan nilai-nilai demokrasi perlu diselenggarakan beberapa lembaga sebagai berikut :<sup>19</sup>

- 1) Pemerintah yang bertanggungjawab.
- 2) Suatu dewan perwakilan rakyat yang mewakili golongan-golongan dan kepentingan-kepentingan dalam masyarakat dan yang dipilih dengan pemilihan umum yang bebas dan rahasia dan atas dasar sekurang-kurangnya dua calon untuk setiap kursi. Dewan perwakilan ini mengadakan pengawasan (kontrol), memungkinkan oposisi yang konstruktif dan memungkinkan penilaian terhadap kebijaksanaan pemerintah secara kontinu.
- 3) Suatu organisasi politik yang mencakup satu atau lebih partai politik (sistem dwi-partai, multi-partai). Partai-partai menyelenggarakan hubungan yang kontinu antara masyarakat umumnya dan pemimpin-pemimpinnya.
- 4) Pers dan media massa yang bebas untuk menyatakan pendapat.
- 5) Sistem peradilan yang bebas untuk menjamin hak-hak asasi dan mempertahankan keadilan.

---

<sup>19</sup>Miriam Budiardjo, *Dasar...Loc. Cit.* hlm 106.

## b) Demokrasi rakyat

Banyak nama yang sering dipakaikan pada demokrasi tipe ini, yaitu demokrasi proletar, Marxis komunisme atau demokrasi Sovyet. Tokoh dari aliran ini antara lain Rovert Owen, Saint Simon, Fourier dan yang terpenting adalah Karl Marx. Masyarakat yang dicita-citakan oleh Marx adalah masyarakat komunis yaitu masyarakat yang tidak ada kelas social di mana manusia dibebaskan dari keterikatannya kepada pemilik pribadi dan tidak ada eksploitasi, penindasan dan paksaan. Tapi anehnya, untuk mencapai hal tersebut harus melakukan paksaan terhadap masyarakat. Demokrasi rakyat dicirikan oleh dorongan memaksakan persatuan, penghapusan oposisi terbuka dan suatu pimpinan yang merasa dirinya paling tahu mengenai cara-cara menjalankan kebijakan pemerintah dan yang menjalan kekuasaan melalui suatu elit yang kekal.<sup>20</sup>

## c) Demokrasi Pancasila

Demokrasi pancasila merupakan demokrasi yang dianut oleh Indonesia. Yang dikatakan sebagai demokrasi paling ideal untuk bangsa Indonesia. Demokrasi pancasila ialah demokrasi yang digali dari nilai-nilai luhur bangsa Indonesia.

---

<sup>20</sup>Moh. Kusnadi dan Bintang, ilmu ... *op.cit. hlm. 182.*

Dalam hal ini, Moh. Kusnadi dan Bintang menjelaskan<sup>21</sup> demokrasi Pancasila adalah demokrasi berdasarkan Pancasila yang meliputi bidang-bidang politik, social, dan ekonomi, serta dalam penyelesaian masalah-masalah nasional berusaha sejauh mungkin menempuh jalan permusyawaratan untuk mencapai mufakat.

Dalam demokrasi pancasila, sistem pengorganisasian Negara dilakukan oleh rakyat sendiri atau dengan persetujuan rakyat, di mana keluhuran manusia sebagai makhluk Tuhan dalam bidang politik, ekonomi, sosial-budaya dan pertahanan keamanan diakui, ditata dan dijamin atas dasar gagasan kenegaraan pancasila.<sup>22</sup>

Demokrasi pancasila adalah berdasarkan paham kekeluargaan dan kegotongroyongan yang ditujukan kepada kesejahteraan rakyat, yang mengandung unsur-unsur berkesadaran religious dan menolak atheism; kebenaran, kecintaan berlandaskan pada budi pekerti yang luhur, yang berkepribadian Indonesia; berkesinambungan, dalam arti menuju keseimbangan antara individu dan masyarakat, antara manusia dengan tuhan, lahir dan batin.<sup>23</sup>

Dalam demokrasi pancasila, kebebasan individu tidak bersifat mutlak, tetapi harus diselaraskan dengan tanggungjawab sosial. Di dalam kebebasan ini, harus selalu melekat tanggungjawab terhadap kepentingan umum dan

---

<sup>21</sup>Moh. Kusnadi dan Bintang, Ilmu ... *op.cit.* 185-186.

<sup>22</sup>Ibid.

<sup>23</sup>Ibid.

kepentingan bersama. Dalam demokrasi pancasila, ke universalan cita-cita demokrasi dipadukan dengan cita hidup bangsa Indonesia, yang dijiwai oleh semangat kekeluargaan. Dengan demikian, dalam sistem dan mekanisme demokrasi pancasila tidak akan terjadi dominasi mayoritas maupun tirani minoritas, sebab konsep mayoritas dan minoritas tidak selaras dengan semangat kekeluargaan.<sup>24</sup>

Maka berhubungan dengan itu, demokrasi pancasila mengandung aspek-aspek sebagai berikut : a) formal, yang menunjukkan bagaimana caranya partisipasi rakyat diatur dalam penyelesaian pemerintahan; b) Materiil, yang menegaskan pengakuan atas harkat dan martabat manusia sebagai makhluk Tuhan yang menghendaki pemerintahan untuk membahagiakannya, dan memanusiakan warga Negara dalam masyarakat Negara dan masyarakat bangsa-bangsa; c) Kaidah, yang mengikat Negara dan warga Negara dalam bertindak, dan menyelenggarakan hak dan kewajibannya serta wewenangnya; d) Tujuan, yang menunjukkan keinginan atau tujuan untuk mewujudkan masyarakat yang sejahtera dalam Negara hukum, Negara kesejahteraan dan Negara berkebudayaan; e) Organisasi, yang menggambarkan perwujudan demokrasi pancasila dalam organisasi pemerintahan dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat; f) Semangat,

---

<sup>24</sup>Ibid.

yang menegakkan bahwa demokrasi pancasila memerlukan warga Negara yang berkepribadian, berbudi pekerti luhur dan tekun dalam pengabdian.<sup>25</sup>

Dengan demikian, demokrasi yang memiliki banyak pengertian, bentuk-bentuk, sistem, atau bahkan asas-asas yang dimiliki oleh demokrasi pada hakekatnya Negara merumuskan demokrasi yang terkait dengan cita bangsa masing-masing. Namun pada universalnya demokrasi memiliki tujuan utama yaitu kesejahteraan dan perlindungan terhadap warga Negara agar tidak terjadi kesewenang-wenangan penguasa yang diwujudkan dalam pelebagaan perwakilan, di mana kekuasaan yang dimiliki lembaga perwakilan maupun pemerintah diatur oleh konstitusi sebagai dasar bernegara.

## **B. Teori Kedaulatan Rakyat**

Kedaulatan adalah kekuasaan yang tertinggi untuk membuat undang-undang dan melaksanakannya dengan semua cara (termasuk paksaan) yang tersedia.<sup>26</sup>

Jean Bodin (yang pertama merumuskan teori kedaulatan). Kedaulatan itu adalah kekuasaan tertinggi untuk membuat hukum di dalam suatu Negara, yang sifatnya tunggal, asli, dan abadi.<sup>27</sup> Kedaulatan yang di rumuskan Jean Bodin cenderung kepada kekuasaan Negara.

---

<sup>25</sup>*Ibid.*

<sup>26</sup>Miriam Budiardjo, *Dasar ... Op. cit. hlm. 54.*

<sup>27</sup>Soehino, *Ilmu Negara*, edisi ketiga, cet. Ke-9. (Yogyakarta :Penerbit Liberty, 2013)., hlm. 160.

Sementara ajaran kedaulatan rakyat adalah ajaran yang memberikan kekuasaan tertinggi kepada rakyat atau dapat disebut pemerintahan dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat.<sup>28</sup> Menurut Rousseau dijabarkan dalam buku Prof. H. Soehino, SH. Berjudul *Ilmu Negara* bahwa rakyat bukanlah penjumlahan daripada individu-individu di dalam Negara itu, melainkan adalah kesatuan yang dibentuk oleh individu-individu itu, dan yang mempunyai kehendak, kehendak mana diperolehnya dari individu tersebut melalui perjanjian masyarakat, yang oleh Rousseau kehendak tadi disebut kehendak umum atau *volonte generale*, yang dianggap mencerminkan kemauan atau kehendak umum. Sebab kalau yang dimaksud dengan rakyat itu adalah penjumlahan daripada individu-individu di dalam Negara itu, jadi bukannya kesatuan yang dibentuk oleh individu-individu itu, maka kehendak yang ada padanya bukanlah kehendakumu atau *volonte generale*, melainkan *volont de tous*.

Maka apabila dalam suatu Negara pemerintahan itu dipegang oleh beberapa atau segolongan orang, yang sebetulnya ini merupakan kesatuan tersendiri di dalam Negara itu, dan yang mempunyai kehendak tersendiri yang disebut *volonte de corps*, akibatnya *volonte generale* ini akan jatuh bersamaan dengan *volonte de corps*. Dan apabila pemerintahan itu hanya dipegang oleh satu orang tunggal saja, yang orang ini juga mempunyai kehendak tersendiri yang disebut *volonte particuliere*, maka akibatnya

---

<sup>28</sup>Moh.Kusnadi dan Bintan, Ilmu ... *Op.cit.hlm. 124.*

volonte generale akan jatuh bersamaan dengan volonte particuliere itu. Jadi kalau begitu pemerintahan harus dipegang oleh rakyat, setidaknya rakyat itu mempunyai perwakilan di dalam pemerintahan agar volonte generale tadi dapat terwujudkan.

Teori kedaulatan ini antara lain juga diikuti oleh Imanuel Kant, yaitu yang menyatakan bahwa tujuan Negara itu adalah untuk menegakkan hukum dan menjamin kebebasan daripada para warga negaranya. Dalam pengertian bahwa kebebasan di sini adalah kebebasan dalam batas-batas perundang-undangan, sedangkan Undang-Undang di sini yang berhak membuat adalah rakyat itu sendiri. Maka kalau begitu Undang-Undang itu adalah merupakan penjelmaan daripada kemauan atau kehendak rakyat. Jadi rakyatlah yang mewakili kekuasaan tertinggi, atau kedaulatan.<sup>29</sup>

Menurut Jimly Asshidiqie, kekuasaan itu pada hakikatnya berasal dari rakyat, dikelola oleh rakyat, dan untuk kepentingan seluruh rakyat itu sendiri. Jargon yang kemudian berkembang sehubungan dengan ini adalah “kekuasaan itu dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat”. Bahkan, dalam sistem *participatory democracy*, dikembangkan pula tambahan bersama rakyat, sehingga menjadi “Kekuasaan pemerintahan itu berasal dari rakyat, untuk rakyat, oleh rakyat, dan bersama rakyat”.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup>Soehino, Ilmu ... *Op.cit. hlm. 160-161.*

<sup>30</sup>Jimly Asshidiqie, Konstitusi .... *Op. cit. hlm 117.*

Lebih lanjut dijelaskan Jimly, bahwa pengertian mengenai kekuasaan tertinggi itu sendiri, tidak perlu dipahami bersifat monistik dan mutlak dalam arti tidak terbatas, karena sudah dengan sendirinya kekuasaan tertinggi di tangan rakyat itu dibatasi oleh kesepakatan bersama yang tertuang dalam rumusan konstitusi yang disusun secara bersama-sama dan sah. Konstitusi itulah yang membatasi dan mengatur bagaimana kedaulatan rakyat itu disalurkan, dijalankan dan diselenggarakan dari kegiatan kenegaraan dan kegiatan pemerintahan sehari-hari. Pada hakikatnya, dalam ide kedaulatan rakyat itu, tetap harus dijamin bahwa rakyatlah yang sesungguhnya pemilik Negara dengan segala kewenangannya untuk menjalankan semua fungsi kekuasaan Negara, baik di bidang legislatif, eksekutif, maupun yudikatif. Rakyatlah yang berwenang merencanakan, mengatur, melaksanakan dan melakukan fungsi pengawasan serta penilaian terhadap pelaksanaan fungsi-fungsi kekuasaan itu. Bahkan lebih jauh lagi, untuk kemanfaatan bagi rakyatlah sesungguhnya segala kegiatan ditujukan dan diperuntukkannya segala manfaat yang didapat dari adanya dan berfungsinya kegiatan bernegara itu. Inilah gagasan kedaulatan rakyat atau demokrasi yang bersifat total dari rakyat, untuk rakyat, oleh rakyat, dan bersama rakyat. Yang mana gagasan tersebut dilaksanakan melalui prosedur perwakilan.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup>*Ibid ... hlm. 118*

### C. Teori Lembaga Perwakilan

Konsep lembaga perwakilan lahir sejak zaman Yunani Kuno, di mana lahirnya konsep demokrasi langsung yang dibawa oleh Jacques Rousseau. Seiring dengan perkembangan Negara, sistem politik, ilmu pengetahuan maupun teknologi menyebabkan pemahaman demokrasi langsung dianggap kuno atau tidak sesuai lagi. Kemudian lahirlah konsep demokrasi perwakilan oleh Rousseau atau demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*) atau lembaga perlemen. Meski pada dasarnya parlemen lahir dari sistem feodal.<sup>32</sup>

Definisi Perwakilan sendiri, menurut Alfred Arendt De Grazia, bahwa perwakilan diartikan sebagai hubungan antara dua pihak. Yakni antara wakil dan terwakil, di mana wakil menjalankan atau melaksanakan tindakan yang telah disepakati bersama berkaitan dengan yang terwakilkan.

Menurut Arendt Lipjhart, Unsur Negara demokrasi adalah adanya badan perwakilan rakyat, di mana rakyat mewakilkan hak-haknya kepada yang diwakilkan. Oleh karena rakyat tidak dapat mengartikulasikan kepentingan-kepentingannya sendiri-sendiri kepada Negara makadiharuskan ada lembaga yang mewakilkan rakyat. Sebagai perwujudan Negara demokrasi atau kedaulatan rakyat. Menurut Arbi Sanit menyatakan perwakilan sebagai proses hubungan manusia di mana seseorang tidak

---

<sup>32</sup>Toni, at. al., *MengenalTeori-TeoriPolitik (Dari SistemPolitikSampaiKorupsi)*, (Bandung :PenerbitNuansa, 2006)., hlm. 102-103.

hadir secara fisik tapi tanggap melakukan sesuatu karena perbuatannya itu dikerjakan oleh yang mewakilinya. Kemudian ia berpendapat, dalam pengertian ini, dapat dikatakan bahwa perwakilan ialah seseorang ataupun sekelompok orang yang berwenang menyatakan sikap atau melakukan tindakan baik yang diperuntukkan bagi maupun yang mengatasnamakan pihak lain.

Menurut Hanna Penichel Pitkin, Perwakilan politik dimaksudkan sebagai proses mewakili di mana wakil bertindak dalam rangka bereaksi kepada kepentingan terwakil. Walau wakil bertindak secara bebas tapi harus bijaksana dan penuh pertimbangan serta tidak sekedar melayani. Wakil bertindak sedemikian rupa sehingga di antara dia dengan terwakil tidak terjadi konflik dan jika terjadi penjelasan harus mampu meredakannya.<sup>33</sup>

Menurut Miriam Budiardjo, teori yang berlaku konsep teori politik, maka rakyatlah yang berdaulat, berkuasa dan mempunyai suatu kemauan yang oleh Rousseau disebut keinginan umum (*General will* atau *Volonte Generale*), di mana Dewan Perwakilan Rakyat dianggap merumuskan kebijakan umum (*Public Policy*) yang mengikat seluruh rakyat dalam bentuk Undang-Undang. Sehingga dapat dikatakan lembaga perwakilan merupakan badan yang membuat keputusan yang menyangkut kepentingan umum. Dalam sistem pemerintahan demokratis yang dilaksanakan dengan sistem

---

<sup>33</sup>Sri Soemantri, *DPR-RI Semasa Orde Baru, Tinjauan Analitis Anggota DPR-RI Masa Kerja 1982-1987*, (Jakarta :Pustaka Sinar Harapan, 1994)., hlm. 15.

perwakilan, keberadaan lembaga perwakilan rakyat dipandang sebagai suatu keniscayaan dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan ini. Lembaga Negara ini merupakan badan yang berwenang sebagai pelaksana kekuasaan Negara dalam menentukan kebijakan umum.<sup>34</sup>

Kemudian, lembaga perwakilan yang dijalankan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia tidak lepas dari perwakilan yang berkaitan dengan partai politik meski dalam konstitusi Indonesia Tahun 1945 membolehkan perwakilan dengan jalur independen. Namun dalam prakteknya setiap calon yang mewakili rakyat selalu berkaitan dengan partai politik. Menurut Ramlan Surbakti menjelaskan tipe perwakilan yang berkaitan dengan partai politik. Yaitu 1) pandangan yang mengatakan wakil rakyat melaksanakan fungsinya sesuai dengan program partai. 2) Partai merupakan penghubung antara kepentingan local dan kepentingan nasional sehingga memilih partai tertentu berarti mendukung program nasional yang diperjuangkan oleh partai politik. Dengan melaksanakan program partai, wakil rakyat melaksanakan kepentingan nasional. 3) Apa yang diperjuangkan oleh suatu partai politik tidak selalu menyakut kepentingan nasional oleh karena itu, wakil rakyat sebagian terkait pada program partai politik sebagian lagi ditentukan dengan pertimbangan demi kepentingan nasional. 4) Pandangan yang membedakan perwakilan rakyat dari segi kepentingan siapa yang

---

<sup>34</sup>Toni, at.al, *loc. cit.hlm.102-103*

diperjuangkan oleh wakil rakyat atau yang didahulukan oleh wakil rakyat, yakni kepentingan daerah (distrik) atau kepentingan nasional.<sup>35</sup>

#### 1. Hubungan antara Wakil dan yang Diwakilkan

Duduknya seseorang di Lembaga Perwakilan, baik karena pengangkatan/penunjukkan maupun melalui pemilihan umum, mengakibatkan timbulnya hubungan si wakil dengan yang diwakilkan.<sup>36</sup>

*Pertama*, Teori Mandat. Seorang wakil dianggap duduk di lembaga perwakilan karena mendapat mandat dari rakyat sehingga disebut mandataris. Teori mandat terbagi menjadi 3 (tiga) di antaranya : (a) Mandat Imperatif, seorang wakil yang bertindak di lembaga perwakilan harus sesuai dengan perintah (instruksi) yang diberikan oleh yang diwakilinya. Sang wakil tidak boleh bertindak di luar perintah, sedangkan kalau ada hal-hal atau masalah atau persoalan baru yang tidak terdapat dalam perintah tersebut maka sang wakil harus mendapat perintah baru dari yang diwakilinya. (b) Mandat Bebas, sang wakil dapat bertindak tanpa tergantung dan akan perintah (instruksi dari yang diwakilinya). Dalam hal ini sang wakil adalah merupakan orang-orang yang terpercaya dan terpilih serta memiliki kesadaran hukum dari masyarakat yang diwakilinya sehingga sang wakil dimungkinkan dapat bertindak atas nama mereka yang

---

<sup>35</sup>*Ibid...* hlm. 110.

<sup>36</sup>Moh.Kusnadi dan Bintan, *Ilmu... Op. cit. hlm. 254.*

diwakilinya.<sup>37</sup> (c) Mandat Representatif, sang wakil dianggap bergabung dalam lembaga perwakilan, di mana yang diwakili memilih dan memberikan mandat pada lembaga perwakilan, sehingga sang wakil sebagai individu tak ada hubungan dengan pemilihnya apalagi untuk meminta pertanggungjawaban justru adalah lembaga perwakilan kepada rakyat pemilihnya.

*Kedua*, Teori Organ. Menurut Van Gierke (Jerman), Negara merupakan suatu organisme yang mempunyai alat-alat pelengkapya secara eksekutif, parlemen dan mempunyai rakyat, semuanya mempunyai fungsi sendiri-sendiri dan saling bergantung satu sama lain. Setelah rakyat memilih lembaga perwakilan mereka tidak perlu lagi mencampuri lembaga tersebut dan lembaga ini bebas fungsi sesuai dengan wewenang yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar.<sup>38</sup>

Menurut Paul Laband dan G. Jellick. Hubungan antara wakil dan yang diwakilinya tidak perlu dipersoalkan dari segi hukum. Bahwasanya rakyat dan parlemen adalah organ yang sumbernya adalah Undang-Undang dan masing-masing mempunyai fungsi sendiri-sendiri. Jadi tidak perlu dilihat hubungan antara organ perwakilan dan rakyat. Rakyat mempunyai hubungan yuridis dengan parlemen, yaitu memilih dan membentuk orang

---

<sup>37</sup>Mandat Bebas dipelopori Oleh Abbe Sieyes di Perancis dan Black Stone di Inggris. Lihat, Sirajuddin dan Winardi, *Dasar-dasar Hukum Tata Negara*, (Malang :Setara Press, 2015)., hlm. 92. Dan Toni, at. al, *mengenal teori ... Op. cit. hlm. 105.*

<sup>38</sup>Sirajuddin dan Winardi, *Op. Cit*, hlm. 93.

parlemen (perwakilan). Setelah terbentuk organ parlemen maka rakyat tidak perlu lagi turut campur dan selanjutnya organ tersebut bebas bertindak sesuai dengan fungsinya.<sup>39</sup>

*Ketiga*, Teori Sosiologi Reiker. Menyatakan bahwa Lembaga Perwakilan bukan merupakan bangunan politis tetapi merupakan bangunan masyarakat (sosial). Artinya sipemilih akan memilih wakilnya yang benar-benar ahli dan memahami kebutuhan masyarakat yang diwakilkannya.<sup>40</sup>

*Keempat*, Teori Hukum Obyektif dari Duguit. Menurut teori ini dasar hubungan antara rakyat dan parlemen adalah solidaritas. Wakil rakyat dapat melaksanakan tugas kenegaraannya hanya atas nama rakyat sedangkan rakyat tidak akan dapat melaksanakan tugas-tugas kenegaraannya tanpa mendukung wakilnya dalam menentukan wewenang pemerintah, jadi ada pembagian kerja, rakyat pasti akan memilih wakilnya dan parlemen pasti akan menjalankan tugasnya.<sup>41</sup> Keinginan untuk berkelompok yang disebut solidaritas adalah merupakan dasar daripada hokum obyektif yang timbul. Hukum obyektif inilah yang membentuk lembaga perwakilan yang menjadi satu bangunan hukum dan bukan hak-hak yang diberikan kepada mandataris yang membentuk lembaga perwakilan tersebut akibatnya : 1) rakyat atau kelompok sebagai yang diwakili harus ikut serta dalam pembentukan lembaga perwakilan dan cara yang terbaik adalah melalui

---

<sup>39</sup>Toni, Efrizal, Kemal, Mengenalteori ... *Op. cit. hlm. 106.*

<sup>40</sup>Sirajuddin dan Winardi, *Dasar ... loc. cit. hlm. 105*

<sup>41</sup>Sirajuddin dan Winardi, *Dasar ... loc. cit. hlm 105*

pemilihan umum yang menjamin terlaksananya solidaritas social untuk memungkinkan rakyat atau kelompok sebanyak mungkin untuk ikut menentukan. 2) Kedudukan hokum daripada pemilih dan yang dipilih semata-mata didasarkan pada hukum obyektif, sehingga tidak ada persoalan hak-hak dari masing-masing kelompok tersebut. Dengan demikian masing-masing harus menjalankan kewajibannya sesuai dengan hasrat/keinginan mereka untuk berkelompok dalam Negara atas dasar solidaritas sosial. 3) Dalam menjalankan tugasnya sang wakil harus menyesuaikan tindakannya dengan kehendak pemilihnya, bukan disebabkan karena ada hubungan mandat, akan tetapi karena adanya hokum obyektif yang dilandasi pada solidaritas sosial yang mengikatnya. Sehingga meskipun tidak ada sanksinya, tidak mungkin alat-alat perlengkapan Negara tertinggi tidak akan melaksanakan tugas dan fungsi.<sup>42</sup>

*Kelima, Teori Abcarian.* Menurut Gilbert Abcarian. Ada empat tipe mengenai hubungan antara wakil dengan yang diwakilinya, yaitu: 1) Sang wakil bertindak sebagai wali (*truste*) dalam hal ini wakil bebas mengambil keputusan atau bertindak berdasarkan pertimbangannya sendiri tanpa harus berkonsultasi dengan yang diwakilinya. 2) Sang wakil bertindak sebagai utusan (*delegate*) wakil bertindak sebagai utusan atau duta dari yang diwakilinya, artinya wakil senantiasa selalu mengikuti perintah atau instruksi serta petunjuk dari yang diwakilinya dalam melaksanakan tugas. 3)

---

<sup>42</sup>Toni, at.al, *Mengenal teori ... Op. cit. hlm. 107.*

Sang wakil bertindak sebagai “*politico*” wakil dalam hal ini kadang-kadang bertindak sebagai wali (*truste*), dan adakalanya dapat juga bertindak sebagai utusan (*delegate*). Tugasnya ini tergantung pada materi (*issue*) yang akan dibicarakan. 4) Sang wakil bertindak sebagai “partisipan” di sini wakil bertindak sesuai keinginan atau program dari partai (organisasi) si wakil. Setelah si wakil di pilih oleh pemilihnya (yang diwakilinya) maka terlepaslah hubungannya pemilih tersebut, dan mulailah hubungannya dengan partai (organisasi) yang mencalonkannya dalam pemilihan tersebut.<sup>43</sup>

## 2. Sifat Lembaga Perwakilan

Menurut Bintan R. Saragih. Apabila seseorang duduk dalam lembaga perwakilan melalui pemilihan umum maka sifat perwakilannya disebut perwakilan partai politik (*political representation*).<sup>44</sup>

Umumnya, perwakilan politik memiliki kelemahan, yakni yang terpilih adalah orang yang memiliki reputasi atau populer dikalangan masyarakat meski belum tentu memiliki pemahaman mendalam terkait masalah-masalah teknis pemerintahan, perekonomian, pendidikan, dan lain

---

<sup>43</sup>*Ibid...* 108

<sup>44</sup>*Ibid ...* 110-112.

sebagainya. Sementara para ahli sangat sukar sekali terpilih melalui system perwakilan politik ini.<sup>45</sup>

Menurut Eisinger, system perwakilan memberikan pemahaman bahwa setiap perwakilan individu harus memiliki pemahaman tentang aspirasi, nilai, kepercayaan, dan sikap-sikap masyarakat. Sehingga system perwakilan harus menjelaskan terkait empat faktor di antaranya sebagai berikut :

- a) Karakteristik konstituen yang diwakili.
- b) Peran mereka.
- c) Hubungan mereka dengan konstituen.
- d) Persepsi mereka akan suara hati atau opini politik konstituen.

Menurut Reni Dwipurnomowati, lembaga perwakilan pada dasarnya harus mencerminkan tiga jenis keterwakilan, yaitu :

- a) Keterwakilan penduduk.
- b) Keterwakilan ruang (daerah).
- c) Keterwakilan deskriptif (khususnya berbagai kelompok masyarakat yang dalam proses pemilihan umum tidak akan terwakili).

Menurut Hendra Nurtjahjo. Perwakilan mengharuskan adanya tiga karakter yang dapat mewujudkan kedaulatan rakyat, yaitu :

- a) Perwakilan politik (*Political Representation*).
- b) Perwakilan daerah (*Regional Representation*).
- c) Perwakilan golongan (*Functional Representation*).

Menurut Arbi Sanit. Tanggapan wakil terhadap yang diwakilinya terbagi menjadi empat macam, yaitu:<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup>*Ibid.*

<sup>46</sup>*Ibid.*

- a) Tanggapan yang berkenaan dengan kebijakan. Hal ini berkaitan dengan tingkah laku resmi wakil. Yakni hubungan wakil dengan terwakil dalam hal pilihan kebijakan yang didukung oleh wakil.
- b) Bidang pelayanan. Berkaitan dengan keuntungan yang diberikan oleh wakil terhadap terwakil. Maksudnya, tanpa perlu melakukan kontak langsung dengan terwakil. Wakil hanya perlu menggali informasi tentang keinginan terwakil, hal inilah yang disebut tanggapan dalam bentuk pelayanan.
- c) Bentuk pengalokasian. Dilihat dari keuntungan yang mungkin diterima terwakil dari keputusan yang dibuat oleh wakil. Lazimnya keuntungan itu diwujudkan dalam pelaksanaan kebijakan pertanian, perdagangan, pendidikan, perekonomian, industri, dan lain sebagainya. Ada yang dinikmati pribadi dan secara berkelompok.
- d) Tanggapan wakil dalam bentuk simbol. Dimaksudkan supaya terwakil merasakan keterwakilan politiknya oleh wakil yang dipercayakan. Hubungan kejiwaan di antara wakil dengan terwakil ini bersifat untuk mengukuhkan dan mengembangkan keakraban di antara kedua komponen perwakilan politik ini. Karena itu wakil berusaha memperhatikan hubungan simbolik di antara sikap dan keputusannya dengan terwakil apapun focus perwakilan yang dikembangkan.

### 3. Peran dan Fungsi Lembaga Perwakilan

Umumnya parlemen memiliki lima fungsi, yaitu fungsi pengundangan (legislasi), fungsi pengawasan (*Over sight*), hak *budgetary*, hak *representative (sarana pendidikan politik)*, hak *institutional*. Dalam konstitusi 1945 juga mengatur tentang fungsi lembaga perwakilan di Indonesia yang di kenal dengan Dewan Perwakilan Rakyat. Pasal 20A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD RI) mengatur bahwa Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Yang mana fungsi-fungsi tersebut

dilaksanakan berdasarkan UUD atau Undang-Undang pelaksanaannya. Oleh karenanya penjabaran fungsi lembaga perwakilan sebagai berikut :<sup>47</sup>

- 1) Fungsi legislasi, yakni membentuk suatu Undang-Undang. Misalnya Undang-Undang Pendidikan, UU Pemilu, UU Pajak, UU Perekonomian Nasional, UU Keuangan Negara, UU Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) dan lain-lain.
- 2) Fungsi pengawasan (*over sight*) adalah fungsi di mana parlemen mengawasi pelaksanaan eksekutif dalam menjalankan roda pemerintahan, seperti pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-Undang, pelaksanaan APBN, dan pelaksanaan terhadap kebijakan pemerintah. Pengawasan tersebut sebagai wujud dari system *rule of law* yakni *checks and balance* agar tidak terjadi eksekutif *heavy*.<sup>48</sup>
- 3) Fungsi *budgetary*, yakni fungsi anggaran, di mana parlemen berwenang mengajukan rancangan APBN maupun APBD (khusus lembaga perwakilan dalam wilayah daerah (otonom)).
- 4) Hak *representative (sarana pendidikan politik)*, rakyat dididik untuk mengetahui persoalan yang menyangkut kepentingan umum melalui pembahasan dan pembicaraan tentang kebijakan yang dilakukan oleh lembaga perwakilan atau yang dimuat baik dan diulas oleh media massa, rakyat mengikuti persoalan yang menyangkut kepentingan umum dan menilai menurut kemampuan masing-masing sehingga secara tidak langsung mereka dididik menjadi warga Negara yang sadar akan hak dan kewajiban.<sup>49</sup>Dalam hal ini, diwujudkan dalam bentuk *public hearing* atau pun publikasi kebijakan-kebijakan yang telah dibentuk.
- 5) Hak *institutional*, hak untuk mendengarkan pengaduan-pengaduan masyarakat terhadap parlemen, seperti demonstran menemui anggota DPR.

Ada pun ketika parlemen melaksanakan fungsi pengawasan, parlemen juga diberi beberapa fungsi lainnya di antaranya : *Pertama*, hak bertanya, anggota legislative berhak mengajukan pertanyaan tertulis kepada pemerintah mengenai suatu hal. *Kedua*, hak interpelasi, hak meminta keterangan kepada pemerintah mengenai kebijakan di suatu bidang. *Ketiga*, hak angket, hak

---

<sup>47</sup>Ibid ... hlm. 132-133.

<sup>48</sup>King Faisal Sulaiman, *Teori dan Hukum Konstitusi*. (Bandung : Nusa Media, 2017)., hlm. 123.

<sup>49</sup>Siti Fatimah dan M. Nur, *Panduan Praktikum Legal Drafting*, (Yogyakarta : SUKA Press, 2012)., hlm. 22.

badan legislative untuk mengadakan penyidikan sendiri untuk keperluan ini dapat dibentuk suatu panitia angket yang melaporkan hasil penyelidikannya kepada anggota badan legislative lainnya, yang selanjutnya merumuskan pendapatnya mengenai soal ini, dengan harapan agar diperhatikan oleh pemerintah. *Keempat*, hak mengajukan memorandum, fungsinya ialah memberikan persetujuan hubungan diplomasi, selain itu bentuk komunikasi yang berisi saran, arahan dan penerangan kepada badan eksekutif. *Kelima*, hak inisiatif, hak untuk mengajukan rancangan UU, hak amandemen (mengadakan perubahan UUD). *Keenam*, hak susepoea, hak mengajukan jabatan publik, seperti mengajukan hakim Agung dan anggota BPK. *Ketujuh*, hak protokoler, hak untuk mendapatkan mobil dinas dan rumah dan fasilitas lainnya. *Kedelapan*, hak resolusi, hak menyatakan pendapat. *Kesembilan*, hak impeachment, hak untuk menuntut pertanggungjawaban. *kesepluluh*, hak imunitas, hak atas kekebalan hukum, dan *kesebelas*, hak mosi atau hak *control* yakni pernyataan tidak percaya DPR terhadap pemerintah atau menteri yang bersangkutan akan mengakibatkan mundurnya pemerintah dan hak mosi dukungan yakni mosi pemberian dukungan.<sup>50</sup>

Kemudian, beberapa pandangan ahli yang mengenai lembaga perwakilan rakyat ini. Yang memiliki kedudukan penting dalam menentukan politik hokum suatu Negara.

---

<sup>50</sup>Toni, at.al, *MengenalTeoriPolitik ... Loc. cit.*hlm 106

Menurut Riza Nur Arifin. Lembaga perwakilan rakyat menjalankan berbagai fungsi penting, antaranya menominasikan orang yang akan duduk di lembaga eksekutif, menetapkan Undang-Undang, menyampaikan dan menetapkan anggaran Negara, mengawasi kabinet, menyampaikan keluhan masyarakat, dan memasyarakatkan berbagai isu yang dihadapi Negara.<sup>51</sup>

Menurut Burns. Adanya enam fungsi penting yang dilaksanakan oleh lembaga perwakilan rakyat, yaitu : 1) Perwakilan (*representation*) mengungkapkan keragaman dan pandangan-pandangan yang bertentangan dalam hal kepentingan regional, ekonomi, sosial, ras, agama dan lainnya yang ada dalam suatu Negara. 2) Pembuatan Undang-Undang (*Law making*), menentukan ukuran untuk memecahkan masalah yang substantive. 3) Pembangunan consensus (*consensus building*). Merupakan proses perundingan di mana kepentingan-kepentingan di sesuaikan. 4) Mengawasi (*over sight*) mengawasi birokrasi berarti memeriksa bahwa Undang-Undang dan kebijakan yang dibuat dewan secara tepat dilaksanakan dan bahwa mereka mencapai apa yang dimaksudkan. 5) Klasifikasi kebijakan (*policy clarification*). Klasifikasi kebijakan atau "*policy incubation*" adalah identifikasi dan publikasi persoalan-persoalan. 6) Legitimasi. Memberikan legitimasi adalah ratifikasi formal kebijakan melalui saluran-saluran yang tepat.<sup>52</sup>

---

<sup>51</sup>Toni, at.al, *Mengenal Teori Politik ... Loc. cit.hlm 106*

<sup>52</sup>Toni, at.al, *Mengenal Teori Politik ... Loc. cit.hlm. 106*

Kemudian, Menurut Calvin Mackenzie. Lembaga perwakilan rakyat mempunyai tiga fungsi yang signifikan yaitu legislasi, representasi dan pengawasan administrasi. Berdasarkan penjabaran tersebut dapat kita lihat bahwa peran dan fungsi lembaga perwakilan ialah mewakili rakyat baik dalam pembuatan undang-undang, pengawasan, atau bahkan sebagai legitimasi terhadap produk perundang-undangan. Yang pada hakikatnya sebagai sarana untuk menyuarakan hak dan kewajiban yang harus diperoleh masyarakat. Serta mengontrol pemerintahan untuk tidak bertindak sewenang-wenang.<sup>53</sup>

#### D. **Partai Politik**

Partai politik dan lembaga perwakilan keduanya tidak dapat dipisahkan karena pada umumnya anggota lembaga perwakilan rakyat berasal dari anggota-anggota partai politik.

Partai politik pertama kali lahir di Negara Eropa Barat. Dengan meluasnya gagasan bahwa rakyat merupakan faktor yang perlu diperhitungkan serta diikuti sertakan dalam proses politik, maka partai politik telah lahir secara spontan dan berkembang menjadi penghubung antara rakyat di satu pihak dan pemerintah di pihak lain. Pada awal perkembangannya, pada akhir decade 18-an di Negara-negara Barat seperti Inggris dan Prancis, kegiatan politik dipusatkan pada kelompok-kelompok politik dalam parlemen. Dengan kegiatan yang bersifat elitis dan aristokrasi, mempertahankan kepentingan kaum

---

<sup>53</sup>Lihat, Sirajuddin dan Winardi, *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara* dan Toni, Efrizal, dan Kemal, *mengenal teori ... Op.cit. hlm. 140.*

bangsawan terhadap tuntutan-tuntutan raja. Kemudian, dengan meluasnya hak pilih, kegiatan politik berkembang di luar parlemen dengan terbentuknya panitia-panitia pemilihan yang mengatur pengumpulan suara para pendukungnya menjelang masa pemilihan umum, oleh karenanya dirasa perlu memperoleh dukungan dari berbagai golongan masyarakat, kelompok-kelompok parlemen juga berusaha mengembangkan organisasi massa. Maka, pada akhir abad ke-19 lahirlah partai politik, yang pada masa selanjutnya berkembang menjadi penghubung (*link*) antara rakyat di satu pihak dan pemerintah di pihak lain.<sup>54</sup>

Kesadaran bahwa perkembangan partai sejalan dengan perkembangan demokrasi, dalam hal perluasan hak pilih dari rakyat dan perluasan hak-hak parlemen. Semakin luas pertumbuhan fungsi-fungsi dan kebebasan majelis politik, semakin tumbuh kesadaran para anggotanya untuk membentuk kelompok antar mereka dan bersaing dalam pentas politik. Semakin meluas hak individu untuk memberikan suaranya, semakin mendesak pula keperluan pembentukan komite untuk mengorganisasi dan menyalurkan suara para pemilih, serta penyediaan calon-calon untuk mereka pilih. Dengan demikian kebangkitan partai sejalan dengan kebangkitan kelompok-kelompok dalam parlemen.<sup>55</sup>

---

<sup>54</sup>Miriam Budiardjo, *dasar ...Op. cit.* 398.

<sup>55</sup>Maurice Duverger, dalam buku *Teori-Teori Mukthahir Partai Politik*, Edisi Revisi. (Yogyakarta : PT Tiara Wacana, 1996)., hlm. 2.

Adapun dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik diatur tentang pengertian partai politik. Partai Politik adalah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Kemudian dalam buku Sirajuddin dan Winardi bahwa partai politik dari sisi terminology, istilah “partai” membawa gagasan tentang bagian (*part*). Istilah *part* masuk kedalam Bahasa Prancis *partager* yang artinya membagi-bagi, dan masuk dalam Bahasa Inggris “*partaking*” (mengadakan kemitraan dan partisipasi).<sup>56</sup>

Menurut Sigmund Neuman dalam karyanya, *Modern Political Parties*, mengemukakan :<sup>57</sup>

Partai politik adalah organisasi dari aktivis-aktivis politik yang berusaha untuk menguasai kekuasaan pemerintahan serta merebut dukungan rakyat melalui persaingan dengan suatu golongan atau golongan-golongan lain yang mempunyai pandangan yang berbeda. (*A political party is the articulate organization of society's active political agent; those who are concerned with the control of governmental polity power, and who compete for popular support with other groups holding divergent views*). Menurut Neumann, partai politik merupakan perantara yang besar yang menghubungkan kekuatan-kekuatan dan ideology social dengan lembaga-lembaga pemerintahan yang resmi.

---

<sup>56</sup>Sirajuddin dan Winardi, Pengantar ... *Op.cit.* 283.

<sup>57</sup>Miriam Budiardjo, *Loc.cit.*

Menurut Miriam Budiardjo, secara umum partai politik sebagai suatu kelompok yang terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai dan cita-cita yang sama. Tujuan kelompok ini ialah untuk memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik untuk melaksanakan kebijaksanaan-kebijaksanaan mereka.<sup>58</sup>

R.H. Soltau mendefinisikan partai politik adalah “...*A group of citizens more or less organized, who act as a political unit and who by the use of their voting power, aim to control the government and carry out their general polities.*” (Sekelompok warga kurang lebih terorganisir, yang bertindak sebagai unit politik dengan menggunakan hak suara mereka, bertujuan untuk mengontrol pemerintah dan melaksanakan kebijakan umum mereka.<sup>59</sup>

Robert K. Carr, *political party is an organization that attempts to achieve and maintain control of government* (partai politik adalah suatu organisasi yang berusaha untuk mencapai dan memelihara pengawasan terhadap pemerintah.<sup>60</sup>

La Palombara dan Anderson, mendefinisikan partai politik adalah “...*any political group, in possession of an official label and of a formal organization that link centre and locality, that present at elections, and is capable of placing through election (free or non-free), candidates for*

---

<sup>58</sup>Miriam Budiardjo, ...*loc.cit.*

<sup>59</sup>MuhadamLabolo dan Teguh Ilham, *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia*, cet.1. (Depok : PT RajagrafindoPersada, 2015)., hlm. 12

<sup>60</sup>Ibid.

*public office*. (... setiap kelompok politik, yang memiliki label dan organisasi resmi menghubungkan antara pusat kekuasaan dengan lokalitas, yang hadir saat pemilihan umum, dan memiliki kemampuan untuk menempatkan kandidat pejabat public melalui kegiatan pemilihan umum (baik bebas maupun tidak bebas).<sup>61</sup>

Muslim Mufti juga berpendapat bahwa Partai politik adalah sebuah institusi yang mencoba mendapatkan pengaruh dalam sebuah Negara, kerap dengan mencoba menguasai posisi dalam pemerintahan, dan mengandung lebih dari satu kepentingan tunggal dari masyarakat dan pada tingkat tertentu berusaha untuk mengumpulkan kepentingan.<sup>62</sup>

Sementara itu, Jimly Asshidiqqie menjelaskan dalam bukunya bahwa partai politik merupakan salah satu saja bentuk pelebagaan sebagai wujud ekspresi ide-ide, pikiran-pikiran, pandangan, dan keyakinan bebas dalam masyarakat demokratis. Dalam kegiatan bernegara partai politik sebagai media dan wahana karena partai politik berperan dalam proses dinamis perjuangan nilai dan kepentingan (*Values and interest*). Dan harus diakui bahwa peranan organisasi partai politik sangat penting dalam rangka pelebagaan demokrasi.

Lebih lanjut pelebagaan demokrasi itu pada pokoknya sangat ditentukan oleh pelebagaan partai politik sebagai bagian yang tak terpisahkan dari system demokrasi itu sendiri. Oleh karena itu, menurut Yves Meny and

---

<sup>61</sup>*Ibid.*

<sup>62</sup>Muslim Mufti, *Studi Organisasi Politik Modern*, (Bandung : CV Pustaka Setia, 2013), hlm 8.

Andrew Knapp, "A democratic system without political parties or with single party is impossible or at any rate hard to imagine. Suatu system politik dengan hanya satu partai politik, sangat sulit sekali dibayangkan untuk disebut demokratis, apalagi jika tanpa partai politik sama sekali."<sup>63</sup>

Pentingnya kedudukan partai politik dalam pelaksanaan system demokrasi di Indonesia sebagai bentuk perjuangan nilai-nilai kepentingan bersama. Meskipun setiap partai politik memiliki ide, jalan, atau bahkan tujuan yang berbeda. Namun pada umumnya, partai politik sebagai sarana perjuangan, manifestasi kebebasan bermasyarakat, dan perjuangan hak-hak asasi manusia.

Di lihat dari konsep partai politik yang dijelaskan oleh Frank J. Soroush terdiri dari unsur-unsur, yaitu : *pertama*, mengembangkan organisasi dan mencapai tujuan melalui pemilihan umum. *Kedua*, organisasi bersifat inklusif dan mencakup berbagai kelompok masyarakat (ekstensif). *Ketiga*, perhatian utama pada panggung politik untuk mencapai tujuannya. Dan *keempat*, menunjukkan stabilitas dan berkelanjutan, serta bekerja sebagai suatu kesatuan dalam pembuatan keputusan dan loyalitas dari anggota-anggotanya.<sup>64</sup>

Selain itu, berdasarkan pengertian partai politik dari para ahli tersebut Hafied Cangara menarik pemahaman bahwa partai politik mempunyai tiga prinsip dasar, yaitu : 1) Partai sebagai koalisi, yakni membentuk koalisi dari berbagai kepentingan untuk membangun kekuatan mayoritas. Yang didalamnya terdapat

---

<sup>63</sup>Jimly, Pengantar ... *Op. cit. hlm.* 404.

<sup>64</sup>Muhadam dan Teguh, *Partai ... Op.cit.* 13.

fraksi-fraksi. 2) Partai sebagai organisasi, untuk menjadi sebuah institusi yang eksis, dinamis dan berkelanjutan partai politik harus dikelola. Partai harus dibina dan dibesarkan sehingga mampu menarik dan menjadi wadah perjuangan, sekaligus representasi dari sejumlah organ atau kelompok. 3) Partai sebagai pembuat kebijakan (*policy making*). Partai politik secara konkret para calon yang mereka ajukan untuk menduduki jabatan-jabatan politik dalam hal pengambilan kebijakan.<sup>65</sup>

Partai politik sebagai sarana atau wadah dalam pengelolaan maupun salah satu bentuk dari demokrasi, tentu memiliki fungsi, meski setiap partai-partai politik memiliki tujuan, visi atau yang disebut *the way of* partai yang berbeda-beda pada umumnya memiliki fungsi yang menurut Miriam Budiardjo<sup>66</sup>, meliputi sarana komunikasi politik, sosialisasi politik, rekrutmen politik, dan pengaruh konflik. Dalam istilah Yves Meni dan Andrew Knap, fungsi partai politik itu mencakup fungsi mobilisasi dan integrasi, sarana pembentukan pengaruh terhadap memilih (*voting patterns*), sarana rekrutmen politik, sarana elaborasi pilihan-pilihan kebijakan.<sup>67</sup>

Sebagai sarana komunikasi politik, partai berperan sangat penting dalam upaya mengartikulasi kepentingan (*interests articulation*) atau *political interests* yang terdapat atau kadang-kadang tersembunyi dalam masyarakat. Berbagai kepentingan itu diserap sebaik-baiknya oleh partai politik menjadi ide-ide, visi,

---

<sup>65</sup>Muhadam dan Teguh, Partai ... Op. cit. 14-15.

<sup>66</sup>Miriam Budiardjo, *Dasar... Op. cit. 405-414*.

<sup>67</sup>Jimly, *Pengantar ... Op. cit. 406*.

dan kebijakan-kebijakan partai politik yang bersangkutan. Setelah itu, ide-ide dan kebijakan atau aspirasi itu diadvokasikan sehingga dapat diharapkan memengaruhi atau bahkan menjadi materi kebijakan kenegaraan yang resmi.<sup>68</sup>

Terkait dengan komunikasi politik itu, partai politik juga berperan penting dalam melakukan sosialisasi politik (*political socialization*). Ide, visi, dan kebijakan strategis yang menjadi pilihan partai politik dimasyarakatkan kepada konstituen untuk mendapatkan *feedback* berupa dukungan dari masyarakat luas. Terkait dengan sosialisasi politik ini, partai juga berperan sangat penting dalam rangka pendidikan politik. Partailah yang menjadi struktur-antar atau *intermediate structure* yang harus memainkan peran dalam membumikan cita-cita kenegaraan dalam kesadaran kolektif masyarakat.<sup>69</sup>

Selanjutnya partai politik sebagai sarana rekrutmen politik. Partai dibentuk memang dimaksudkan untuk menjadi kendaraan yang sah untuk menyeleksi kader-kader pemimpin Negara pada jenjang-jenjang dan posisi-posisi tertentu. Kader-kader tersebut juga dipilih langsung oleh rakyat atau ada pula yang dipilih melalui cara tidak langsung, seperti oleh Dewan Perwakilan Rakyat.<sup>70</sup>

Dan terakhir pengatur dan pengelolaan konflik yang terjadi dalam masyarakat (*conflict management*). Masyarakat yang beranekaragama cenderung saling bertabrakan. Sehingga partai politik hadir dengan membawa

---

<sup>68</sup>Jimly ... Pengantar. Op. cit. 406-409.

<sup>69</sup>Jimly, Loc. cit.hlm 404

<sup>70</sup>Jimly, Loc. cit.hlm 404

berbagai kepentingan yang beranekaragam itu dapat disalurkan melalui polarisasi partai-partai politik yang menawarkan ideology, program, dan alternative kebijakan yang berbeda-beda satu sama lain. Dengan kata lain partai berperan sebagai saran agregasi kepentingan.<sup>71</sup>

Oleh karenanya, 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-anggotanya demi langgengnya ideology politik yang menjadi latarbelakang 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-politk juga mempunyai tanggungjawab konstitusional, moral, dan etika untuk membawa kondisi, dan situasi masyarakat menjadi lebih baik.<sup>72</sup>

#### E. **Recall**

CF. Strong, Recall adalah penarikan atau pemanggilan kembali. Recall memberikan hak bagi para pemilih yang tidak puas untuk mengusulkan, di antara rentang waktu-waktu pemilihan-pemilihan, agar wakilnya diberhentikan dan diganti dengan yang wakil lain menurut kehendak rakyat.<sup>73</sup>

---

<sup>71</sup>Jimly, Loc. cit.hlm 404

<sup>72</sup>Muhadam Labolo dan Teguh Ilham, *Op. cit.*, hlm. 16.

<sup>73</sup>Toni, at.al. *mengenal ... Op. cit. 163-167.*

Istilah *recall* dalam ketatanegaraan di Indonesia, juga dikenal sebagai penggantian antar waktu. Hak *recall* secara terminologi dalam kamus politik karangan B.N. Marbun dapat diartikan sebagai suatu proses penarikan kembali atau penggantian anggota DPR oleh induk organisasinya yaitu partai politik, Recall secara etimologi adalah "penarikan kembali". Sedangkan *Hak Recall* Partai Politik adalah suatu penarikan kembali atau pemberhentian dalam masa jabatan terhadap anggota parlemen (DPR/DPRD) oleh partai politiknya.<sup>74</sup>

Dalam Pasal 239 sampai Pasal 243 Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diatur tentang Penggantian Antar waktu atau pemberhentian anggota DPR oleh partai politik. Artinya secara yuridis partai politik memiliki hak untuk menarik atau pemanggilan kembali anggotanya yang duduk di Dewan Perwakilan Rakyat, sebagai sarana control partai politik untuk patuh dan taat pada kode etik dewan.

Menelisik dari historis, selama berlangsungnya Revolusi Prancis, recall sudah mulai dikenal dengan dibuatkan sebuah usulan walaupun tidak pernah terwujud agar rakyat yang sudah memilih dapat memberhentikan deputi atau wakil yang tidak memuaskan. Namun tahun-tahun belakangan ini Negara-negara bagian Amerika Serikat melaksanakan recall secara penuh. Misalnya

---

<sup>74</sup>Muhamad Aljebra Aliksan Rauf, Marten Bunga, dan Hardianto Djanggih, "Hak *Recall* Partai Politik Terhadap Status Keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", *Jurnal Magister Hukum Udayana*, Edisi No. 4 Vol. 7 (2018), hlm. 44.

Negara bagian Oregon yang menetapkan bahwa apabila sejumlah tertentu warga Negara mengajukan petisi yang menuntut pemberhentian pejabat terpilih, baik legislative ataupun eksekutif, harus diselenggarakan popular vote tentang hal itu dan jika mayoritas suara menentang, maka pejabat bersangkutan harus diberhentikan dan diadakan pemilihan baru untuk mengisi kekosongan posisi yang masa jabatannya belum selesai tersebut.<sup>75</sup>

Menurut J. Zimmerman, ketentuan konstitusi atau perundangan pada 26 negara bagian di Amerika Serikat memberikan wewenang kepada para pemilih untuk mengajukan pertanyaan berdasarkan petisi, tentang apakah semua pejabat public atau pejabat public tertentu dapat dimintai mundur dengan melalui referendum sebelum masa jabatan mereka habis. Di samping itu, kotamadya-kotamadya di Negara bagian ‘pembuat UU tersebut’ dapat juga membuat Undang-Undang baru atau perubahan Undang-Undang yang memberikan kesempatan bagi adanya ‘recall’.<sup>76</sup>

Dewan Legislatif Negara di beberapa Negara bagian yang tidak mempunyai ketentuan konstitusi atau perundangan umum yang dibuatnya sendiri, telah mengeluarkan Undang-Undang khusus bagi pemerintah setempat yang berisi pemberian wewenang untuk menggunakan recall oleh pemilih. Ketentuan recall berdasarkan institusi dan perundangan di enam Negara bagian tidak memasukkan hakim dalam sistem recall. Tujuh Negara bagian

---

<sup>75</sup>Toni, at.al, *mengenal .... Loc. cit.hlm 163-167*

<sup>76</sup>Toni, at.al, *mengenal .... Loc. cit.hlm 163-167*

hanya me-recall seorang pejabat selama masa tugas mereka, tetapi tiga Negara bagian memperbolehkan percobaan kedua, dengan syarat bahwa pengusul tersebut mengganti biaya yang telah dikeluarkan Negara untuk pemilu recall pertama (*first recall election*). Penggunaan recall harus mengikuti batasan-batasan tertulis yang termuat dalam konstitusi, perundangan atau Undang-Undang setempat. Hanya pejabat yang dipilih yang dapat dikenakan recall dengan pengecualian Undang-Undang recall di Montana dan sejumlah kecil peraturan pemerintah daerah, yang mengizinkan recall bagi pejabat administrasi. Lebih jauh lagi, kebanyakan ketentuan recall melarang penggunaannya selama 2 sampai 12 bulan pertama para pejabat tersebut menduduk jabatannya, dan selama 180 hari terakhir di lima Negara bagian.<sup>77</sup>

Penentuan apakah recall tersebut merupakan proses politisi atau hukum berbeda dari satu Negara bagian dengan Negara bagian lain berdasarkan ketentuan konstitusi atau perundangan atau peraturan pengadilan. Di beberapa Negara bagian, di mana recall merupakan proses politik, hak-hak tradisional yang melindungi tertuduh tidak dapat dipakai karena ketentuan pengaturnya tidak memberikan mandate bahwa pejabat yang menjadi sasaran harus didakwa dengan alasan tertentu pelanggaran (*malfeasance*), keteledoran (*minfeasance*) atau ketidakberdayaan melaksanakan kewajiban (*nonfeasance*), atau pengingkaran terhadap sumpah. Jika prosesnya merupakan proses hukum, para

---

<sup>77</sup>Toni, at.al, *mengenal .... Loc. cit.hlm 163-167*

pejabat yang menjadi sasaran dapat terlindung dengan jaminan hukum tradisional.<sup>78</sup>

Proses recall, Negara bagian Amerika Serikat dengan inisiatif atau referendum, bermula dari pengajuan petisi kepada sekretaris Negara bagian atau pegawai kantor setempat untuk dapat menyebarkan petisi yang menentukan apakah pejabat tersebut dimintai mundur dari jabatannya atau tidak. Terdiri dari 200 kata yang menyatakan alasan pengajuan recall tersebut, begitu juga dengan pejabat tersebut dapat memberikan jawaban atas petisi tersebut dengan 200 kata juga. Selanjutnya sekretaris Negara bagian atau pegawai setempat mencetak petisi resmi dan membagikan kepada para pengusul yang pada umumnya dimintai tandatangan dari para pemilih yang terdaftar, yang jumlahnya sama dengan 25% suara yang diperoleh calon gubernur atau pejabat dalam pemilu sebelumnya. Di California dan Georgia mempunyai persyaratan geografis dengan jumlah minimal tandatangan yang harus dikumpulkan.

Berdasarkan hal tersebut, recall menunjukkan bahwa seorang pejabat dapat dimintai mundur dari jabatannya dengan suara mayoritas, tetapi dapat dipilih kembali dengan suara pluralitas jika tiga atau lebih calon membuat suara menjadi terbagi. Apabila recall berhasil maka pejabat tersebut tidak dapat mencalonkan diri kembali. Atau tidak dapat menduduki jabatan yang sama selama masa dua tahun. Dan para pejabat yang terkena recall tidak dibatasi untuk mengeluarkan dana sendiri agar tetap mempertahankan jabatan

---

<sup>78</sup>Toni, at.al, *mengenal .... Loc. cit.hlm 163-167*

berdasarkan UU kegiatan korupsi Negara (pendanaan kampanye) yang dihasilkan oleh peraturan Mahkamah Agung Amerika Serikat di Buckley vs Valeo, 424 US, 1 pada 143 (1976).<sup>79</sup>

Sementara direcall dalam ketatanegaraan Indonesia dapat diakui keberadaannya dan merupakan hak partai politik yang telah diatur dalam UU MD3 Tahun 2014. Meskipun demikian, terdapat beberapa pendapat yang mendukung dan menolak adanya recall. Dari pandangan penentang menyatakan bahwa dengan adanya recall, kesatu, menyebabkan para pejabat Negara kurang percaya diri dan mudah dipengaruhi. Kedua, jika ditetapkan pada pejabat legislatif, dikhawatirkan recall akan mengubah pejabat legislative hanya menjadi utusan belaka, korban serangan korup dari kelompok aktif dan berintrik dan cenderung mengarahkan orang-orang yang memperhatikan kesejahteraan masyarakat keluar dari kehidupan publik. Ketiga, recall akan menghancurkan pemerintahan perwakilan dengan menghalangi pejabat yang energik, melemahkan kemauan orang-orang yang cukup berkualitas untuk mau bekerja di pemerintahan, memberi kesempatan kedua kepada partai yang kalah untuk mendapatkan jabatan di pemerintahan, dan dapat menyebabkan dipecatnya seorang pejabat tanpa alasan yang layak.<sup>80</sup>

Sementara dari kalangan mendukung, menyatakan recall di pertahankan karena : kesatu, meningkatkan control masyarakat atas pemerintah

---

<sup>79</sup>Toni, at.al, *mengenal .... Loc. cit.hlm 164-167*

<sup>80</sup>Toni, at.al, *mengenal .... Loc. cit.hlm 163-167*

(sementara dalam sistem di Indonesia berdasarkan UU MD3, meningkatkan control partai terhadap anggotanya yang menduduki jabatannya). Kedua, recall dapat mendorong para pejabat untuk lebih bertanggungjawab dan lebih tanggap terhadap konstituen mereka. Ketiga, para pejabat lebih menjaga tingkah laku dalam menanggapi persoalan-persoalan tertentu. Dan keempat, recall dapat mendorong para pemilih memainkan peran yang lebih penting dalam tugas pengawasan mereka sehubungan dengan pejabat yang mereka pilih.<sup>81</sup>

#### F. Teori Kewenangan

Menurut kamus besar bahasa indonesia, kata wewenang disamakan dengan kata kewenangan, yang diartikan sebagai hak dan kekuasaan untuk bertindak, kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang/badan lain.<sup>82</sup> Menurut Bagir Manan wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan. Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat dan tidak berbuat. Wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban.<sup>83</sup>

---

<sup>81</sup>Toni, at.al, *mengenal .... Loc. cit.*

<sup>82</sup>Kamal Hidjaz. *Efektivitas Penyelenggaraan Kewenangan Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia*. Pustaka Refleksi. Makasar. 2010. hal 35.

<sup>83</sup>Nurmayani S.H.,M.H. *Hukum Administrasi Daerah*. Universitas Lampung Bandarlampung. 2009. Hal.26

Menurut H.D Stout wewenang adalah pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai seluruh aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang-wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik didalam hubungan hukum publik.<sup>84</sup>

Kewenangan adalah merupakan hak menggunakan wewenang yang dimiliki seorang pejabat atau institusi menurut ketentuan yang berlaku, dengan demikian kewenangan juga menyangkut kompetensi tindakan hukum yang dapat dilakukan menurut kaedah-kaedah formal, jadi kewenangan merupakan kekuasaan formal yang dimiliki oleh pejabat atau institusi. Kewenangan memiliki kedudukan yang penting dalam kajian hukum tata negara dan hukum administrasi negara. Begitu pentingnya kedudukan kewenangan ini, sehingga F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek menyebut sebagai konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi negara.<sup>85</sup>

Menurut para ahli diatas, penulis berpendapat bahwa kewenangan merupakan suatu hak yang dimiliki oleh seorang pejabat atau institusi yang beritindak menjalankan kewenangannya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Philipus M. Hadjon, mengatakan bahwa setiap tindakan pemerintahan disyaratkan harus bertumpu atas kewenangan yang sah. Kewenangan itu diperoleh melalui tiga sumber, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Kewenangan

---

<sup>84</sup>Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*. PT Raja Grafindo Persada. Jakarta 2013. hal 71.

<sup>85</sup>Ridwan HR, *Ibid*, hlm. 99.

atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh undang-undang dasar, sedangkan kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan. Kemudian Philipus M Hadjon pada dasarnya membuat perbedaantantara delegasi dan mandat. Dalam hal delegasi mengenai prosedur pelimpahannya berasal dari suatu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan yang lainnya dengan peraturan perundang-undangan, dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih ke delegataris. Pemberi delegasi tidak dapat menggunakan wewenang itu lagi, kecuali setelah ada pencabutan dengan berpegang dengan asas "contrarius actus". Artinya, setiap perubahan, pencabutan suatu peraturan pelaksanaan perundang-undangan, dilakukan oleh pejabat yang menetapkan peraturan dimaksud, dan dilakukan dengan peraturan yang setaraf atau yang lebih tinggi. Dalam hal mandat, prosedur pelimpahan dalam rangka hubungan atasan bawahan yang bersifat rutin. Adapun tanggung jawab dan tanggung gugat tetap pada pemberi mandat. Setiap saat pemberi mandat dapat menggunakan sendiri wewenang yang dilimpahkan itu.<sup>86</sup>

Indroharto, mengemukakan bahwa wewenang diperoleh secara atribusi,delegasi, dan mandat, yang masing-masing dijelaskan sebagai berikut : Wewenang yang diperoleh secara atribusi, yaitu pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Jadi, disini dilahirkan/diciptakan suatu wewenang pemerintah yang

---

<sup>86</sup>Ridwan HR, *ibid*, hlm.108-109.

baru. Pada delegasi terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh Badan atau Jabatan TUN yang telah memperoleh suatu wewenang pemerintahan secara atributif kepada Badan atau Jabatan TUN lainnya. Jadi, suatu delegasi selalu didahului oleh adanya sesuatu atribusi wewenang. Pada mandat, disitu tidak terjadi suatu pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dari Badan atau Jabatan TUN yang satu kepada yang lain.<sup>87</sup>

Bagir Manan, menyatakan dalam Hukum Tata Negara, kekuasaan menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Wewenang mengandung arti hak dan kewajiban. Hak berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu. Kewajiban memuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu Dalam hukum administrasi negara wewenang pemerintahan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan diperoleh melalui cara-cara yaitu atribusi, delegasi dan mandat.<sup>88</sup>

Atribusi terjadinya pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Atribusi kewenangan dalam peraturan perundang-undangan adalah pemberian kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang pada puncaknya diberikan oleh

---

<sup>87</sup>Indroharto, *Usaha Memahami Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta:Pustaka Harapan. 1993. hlm. 68.

<sup>88</sup>Bagir Manan. *Wewenang Provinsi, Kabupaten, dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah*, Fakultas Hukum Unpad. Bandung, 2000, hlm. 1-2.

UUD 1945 atau UU kepada suatu lembaga negara atau pemerintah. Kewenangan tersebut melekat terus menerus dan dapat dilaksanakan atas prakarsa sendiri setiap diperlukan. Disini dilahirkan atau diciptakan suatu wewenang baru.<sup>89</sup>

Legislator yang kompeten untuk memberikan atribusi wewenang pemerintahan dibedakan : Original legislator, dalam hal ini di tingkat pusat adalah MPR sebagai pembentuk Undang-undang Dasar dan DPR bersama Pemerintah sebagai yang melahirkan suatu undangundang. Dalam kaitannya dengan kepentingan daerah, oleh konstitusi diatur dengan melibatkan DPD. Di tingkat daerah yaitu DPRD dan pemerintah daerah yang menghasilkan Peraturan Daerah. Dalam Pasal 22 ayat (1), UUD 1945 memberikan kewenangan kepada Presiden untuk membentuk Peraturan Pemerintah Pengganti UU jika terjadi kepentingan yang memaksa. Delegated legislator, dalam hal ini seperti presiden yang berdasarkan suatu undang-undang mengeluarkan peraturan pemerintah, yaitu diciptakan wewenang-wewenang pemerintahan kepada badan atau jabatan tata usaha negara tertentu. Pada delegasi, terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh badan atau jabatan tata usaha negara yang telah memperoleh wewenang pemerintahan secara atributif kepada badan atau jabatan tata usaha negara lainnya. Jadi suatu delegasi selalu didahului oleh adanya suatu atribusi wewenang. Misal, dalam Peraturan Presiden Nomor 47 Tahun 2009 Tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara Pasal 93 (1) Pejabat struktural

---

<sup>89</sup>Ridwan HR. *Op.Cit.* hlm. 104.

eselon I diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul Menteri yang bersangkutan (2) Pejabat struktural eselon II ke bawah diangkat dan diberhentikan oleh Menteri yang bersangkutan. (3) Pejabat struktural eselon III ke bawah dapat diangkat dan diberhentikan oleh Pejabat yang diberi pelimpahan wewenang oleh Menteri yang bersangkutan.<sup>90</sup>

Pengertian mandat dalam asas-asas Hukum Administrasi Negara, berbeda dengan pengertian mandataris dalam konstruksi mandataris menurut penjelasan UUD 1945 sebelum perubahan. Dalam Hukum Administrasi Negara mandat diartikan sebagai perintah untuk melaksanakan atasan, kewenangan dapat sewaktu-waktu dilaksanakan oleh pemberi mandat, dan tidak terjadi peralihan tanggung jawab. Berdasarkan uraian tersebut, apabila wewenang yang diperoleh organ pemerintahan secara atribusi itu bersifat asli yang berasal dari peraturan perundang-undangan, yaitu dari redaksi pasal-pasal tertentu dalam peraturan perundang-undangan. Penerima dapat menciptakan wewenang baru atau memperluas wewenang yang sudah ada dengan tanggung jawab intern dan ekstern pelaksanaan wewenang yang diatribusikan sepenuhnya berada pada penerima wewenang (atributaris).

---

<sup>90</sup>Ridwan HR. *Op.Cit.* hlm. 104.

**BAB III**

**ANALISIS HAK RECALL OLEH PARTAI POLITIK DAN IMPLIKASINYA  
TERHADAP KEKUATAN HUKUM ATAS HAK RECALL OLEH PARTAI  
POLITIK**

**A. Hak *recall* Oleh Partai Politik Terhadap Anggota Parlemen Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia**

Recall merupakan kata dalam bahasa Inggris, yang terdiri dari kata “re” yang artinya kembali, dan “call” yang artinya panggil atau memanggil. Jika kata ini disatukan maka kata recall ini akan berarti dipanggil atau memanggil kembali. Kata recall ini merupakan suatu istilah yang ditemukan dalam kamus ilmu politik yang digunakan untuk menerangkan suatu peristiwa penarikan seorang atau beberapa orang wakil yang duduk dalam lembaga perwakilan (melalui proses pemilu), oleh rakyat pemilihnya. Jadi dalam konteks ini recall merupakan suatu hak yang dimiliki pemilih terhadap orang yang dipilihnya.<sup>1</sup>

BN. Marbun, berpendapat bahwa recall merupakan hak guna memakzulkan anggota DPR kemudian menggantinya hal ini dilakukan oleh induk organisasi

---

<sup>1</sup>Haris Munandar (Ed.), 1994, *Pembangunan Politik, Situasi Global dan Hak Asasi Manusia*, Loc.cit. hlm 128.

partainya.<sup>2</sup> Selain itu Bintang R. Saragih, hamper sama dengan yang dikemukakan Marbun tetapi dalam hal ini lebih menekankan kepada penggantian anggota DPR dari induk organisasi, dengan mempertimbangkan dengan musyawarah bersama pimpinan partai induk yang dinaungi oleh anggota yang akan direcall.<sup>3</sup> Moh.Mahfud MD mencabut hak dan jabatan anggota dari kursi perwakilan rakyat.<sup>4</sup>

Secara etimologi recall adalah "penarikan kembali". Sedangkan Hak *Recall* Partai Politik adalah suatu penarikan kembali atau pemberhentian dalam masa jabatan terhadap anggota parlemen (DPR/DPRD) oleh partai politiknya. Perlu dikemukakan disini bahwa Recall yang dimaksud dalam tulisan ini adalah recall oleh partai politik, karena jika tidak dibatasi demikian, pembahasan recall akan lebih panjang lebar karena sesuai pengertiannya, recall sebenarnya tidak saja dapat dilakukan oleh partai politik tetapi bisa juga oleh badan kehormatan DPR. Recall dalam Undang-Undang No.27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD disebut pemberhentian/penggantian antarwaktu (pemberhentian dalam masa jabatannya).<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup>BN. Marbun, 1996, *Kamus Politik*,, , *Loc.cit*, hlm. 43

<sup>3</sup>Bintan R. Saragih,1992, *Peranan DPR-GR Periode 1965-1971 dalam Menegakkan Kehidupan Ketatanegaraan yang Konstitusional Berdasarkan UUD 1945*, Disertasi, Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, Bandung, hlm. 323

<sup>4</sup>Moh. Mahfud MD., 1993, *Perkembangan Politik Hukum, Studi tentang Pengaruh Konfigurasi Politik terhadap Produk Hukum di Indonesia*, Disertasi, Program Doktor Fakultas Hukum UGM, Yogyakarta, hlm. 325.

<sup>5</sup>Undang-Undang No.27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD

Partai Politik pada umumnya merupakan peserta dalam suatu pemilihan umum yang memilih anggota DPR dan DPRD. Hal tersebut secara tegas diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 22 e ayat (3) yang menyatakan, “Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik”. Ketentuan tersebut memberikan penjelasan apabila dalam menempatkan seseorang untuk menduduki jabatan sebagai anggota DPR itu merupakan mandat ataupun titipan amanat dari Partai Politik. Dengan demikian “tanpa Partai Politik mustahil seseorang dapat menjadi anggota DPR”. Kemudian setiap anggota DPR juga tergabung dalam “Fraksi” yang merupakan representasi dari eksistensi Partai Politik di DPR. Oleh karena itu, terdapat konteks pertanggungjawaban antar keduanya, disatu sisi anggota DPR bertanggungjawab atas penegakan AD/ART Partai Politik dan disisi lain Partai Politik memiliki tanggungjawab untuk melakukan kontrol terhadap kinerja para anggotanya di DPR, dan bentuk kontrol (pertanggungjawaban Partai Politik) tersebut adalah hak *recall* Partai Politik.<sup>6</sup>

Mekanisme pelaksanaan hak recall yang kemudian dilakukan langsung oleh Partai Politik harus berpedoman pada Undang-Undang yang berlaku, dimana dalam peraturan UUNo17/2014 Tentang MD3 yaitu sesuai dengan Pasal 87 ayat (1) huruf C berhenti dari jabatannya karena diberhentikan yang lebih lanjut djelaskan, diberhentikan pada ayat (2) huruf D yaitu diusulkan oleh partai

---

<sup>6</sup> Lutfi Chakim “*perluasan norma pidana melalui DPR*” majalah konstitusi edisi no. 130 desember 2017

politiknya sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Selanjutnya dijelaskan kembali lebih lanjut dalam pasal 239 ayat (1) anggota DPR berhenti antarwaktu karena :

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

Ayat (2) anggota DPR diberhentikan antarwaktu sesuai pasal 239 ayat (1)

huruf c, diberhentikan apabila:<sup>7</sup>

- 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 berdasarkan keputusan rapat paripurna setelah dilakukan pemeriksaan oleh Mahkamah Kehormatan 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 politik sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- e. Ditarik keanggotaannya sebagai anggota DPR oleh partai politiknya;
- f. Melanggar ketentuan larangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini;
- g. Diberhentikan sebagai anggota partai politik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan;
- h. Menjadi anggota dari partai politik lain

Partai Politik memang berwenang me-recall anggotanya yang terbukti melanggar AD/ART partai karena sudah diatur dengan jelas dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan

---

<sup>7</sup>Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat

Rakyat karena dilihat melalui partai politiklah anggota Dewan Perwakilan Rakyat dapat duduk di Parlemen, oleh sebab itulah Partai Politik berhak me-recall anggotanya. Akan tetapi, yang juga harus dipertimbangkan Partai Politik sebelum me-recall anggotanya adalah atas sebab apa, atau alasan apa yang menyebabkan anggotanya itu harus di recall, karena jika partai politik tersebut me-recall anggotanya karena perbedaan pendapat dalam sebuah kebijakan yang telah diambil dalam partai atau dengan kata lain ketua partai tidak subjektif, maka apa yang dilakukan parpol ialah tidak menaati Undang-Undang Dasar 1945, sebab di Undang-Undang Dasar 1945 sudah diatur mengenai hak-hak setiap warga negara khususnya hak menyampaikan pendapat. Dan meskipun melalui partai poliik, saat sudah berada dalam lembaga Dewan Perwakilan Rakyat maka seorang anggota DPR sudah mewakili sejumlah rakyat yang telah memilihnya pada saat pemilihan umum bukan lagi menjadi wakil Partai Politik.<sup>8</sup>

Dalam kaitannya menilai recall seperti diatas (dari poin a sampai poin h) Recall adalah sebagai instrumen/lembaga yang dapat mengontrol anggota DPR, apabila ada salah satu syarat recall diatas maka anggota DPR yang bersangkutan akan dapat diberhentikan dalam masa jabatannya. Masalah yang timbul adalah ketika hak recall ini diberikan kepada parpol, karena menurut Pasal 16 ayat (2) UU No.2 Tahun 2011 tentang perubahan atas UU No. 2 Tahun 2008 tentang

---

<sup>8</sup>Pamungkas R, Skripsi Berjudul "*Implementasi Hak Recall Oleh Partai Politik Menurut Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Study Recall Terhadap Fahri Hamzah Oleh PKS)*" FHUII 2016.

Parpol. Parpol dapat merecall anggotanya dengan alasan anggota tersebut melanggar AD dan ART partai. Jika sudah direcall (diberhentikan dari partai politiknya) otomatis ia juga akan diberhentikan dari keanggotaannya di DPR/DPRD. Hal inilah yang menjadi permasalahannya, dimana hak recall parpol ini cenderung didasarkan atas pertimbangan kepentingan politis semata, jika parpol menganggap tindakan anggota yang menjadi anggota DPR/DPRD diluar visi kebijakan parpol maka Parpol akan merecallnya dari keanggotaan DPR/DPRD.

Konflik internal partai politik selalu muncul bersamaan dengan kepentingan elit partai politik itu sendiri yang semakin beragam. Pada umumnya konflik internal partai politik disebabkan oleh adanya perebutan kekuasaan ditubuh partai politik itu sendiri. Sehingga aturan main yang sudah tertuang di dalam AD/ART sering diabaikan. Seperti yang dikatakan Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H. dalam bukunya “Konstitusi Bernegara Praksis Kenegaraan Bermartabat dan Demokratis.” Untuk mengatasi berbagai potensi negatif partai politik seperti yang dikemukakan, diperlukan mekanisme penunjang. Mekanisme internal yang menjamin demokratisasi melalui partisipasi anggota partai politik itu sendiri dalam proses pengambilan keputusan. Pengaturan mengenai hal ini sangat penting dirumuskan secara tertulis dalam anggaran dasar (constitution of

the party) dan anggaran rumah tangga partai politik bersangkutan yang ditradisikan dalam rangka *rule of law*.<sup>9</sup>

Pada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik menjelaskan pada pasal 16 menjelaskan bahwa anggota partai politik dapat diberhentikan keanggotaannya dari Partai Politik apabila meninggal dunia, mengundurkan diri secara tertulis, menjadi anggota Partai politik lain, atau melanggar AD dan ART.

Dengan demikian penulis berpendapat bahwa keberadaan pengaturan mengenai hak recall yang dilakukan oleh partai politik terhadap anggota DPR diberlakukan kembali dan diatur dengan ketentuan secara jelas pada peraturan Undang-Undang MD3. Dalam Pasal 87 Selanjutnya dijelaskan kembali lebih lanjut dalam pasal 239 ayat (1) dan ayat (2) mengenai anggota DPR diberhentikan antar waktu. Serta pengaturan lebih lanjut mengenai pemberhentian dalam arti berhenti sebagai anggota partai politik pada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik. Meskipun demokrasi di Indonesia menganut sistem demokrasi perwakilan bukan menganut sistem demokrasi langsung, tetapi tetaplah tidak bisa mengesampingkan peran-peran partisipasi rakyat dalam mengambil keputusan terutama keputusan kenegaraan. Disebutkan oleh Koesnadi Hardjasoemantri, yang mengungkapkan kritik dan keberatan atas peran

---

<sup>9</sup>B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2009 hlm. 270.

serta rakyat dalam hubungannya di dalam proses pembentukan kebijakan. Argumentasinya adalah pertama, demokrasi dengan sistem perwakilan tidak menutup bentuk-bentuk demokrasi, bukan satu-satunya; kedua, sistem perwakilan tidak menutup bentuk-bentuk demokrasi langsung; ketiga, bukanlah warga masyarakat, sekelompok warga masyarakat atau organisasi yang sesungguhnya mengambil keputusan, mereka hanya berperan serta dalam tahap-tahap persiapan pengambilan keputusan.<sup>10</sup>

### **1. Recall Terhadap Anggota Dewan**

Ada beberapa recall yang terjadi pada anggota dewan, pergantian antar waktu yang terjadi di Indonesia disebabkan oleh beberapa hal, tentu saja terkait dengan visi misi dan kehormatan partai yang mengusungnya hingga sampai menjadi anggota dewan. Tentu saja hal ini sebagai kontrol internal maupun external terkait dengan apa yang akan disumbangkan partai melalui anggotanya yang menjadi dewan untuk kemajuan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Tumbangnya pemerintahan Orde Baru yang ditandai dengan mundurnya Presiden Soeharto pada 21 Mei 1998 silam adalah awal lahirnya demokratisasi di Indonesia setelah terpenjara kurang lebih selama 32 tahun. Momen sejarah ini tidak serta merta membawa Indonesia sebagai negara demokrasi tetapi, paling tidak kejatuhan itu telah membawa Indonesia ke arah transisi menuju

---

<sup>10</sup>Koesnadi Hardjosoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, Edisi kelima ctk. Kesembilan, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, hlm. 134.

demokrasi.<sup>11</sup> Hal yang sama diakui pula oleh Jimly Asshiddiqie, sekarang Indonesia memasuki era Reformasi. Meskipun tidak tertulis, berbagai kenyataan yang terjadi dewasa ini mengharuskan kita memahami periode sejak turunnya Presiden Soeharto sampai tahun 2004 sebagai masa transisi menuju Indonesia baru dengan sistem ketatanegaraan sebelumnya berdasarkan UUD 1945 yang asli.<sup>12</sup>

Recall telah ada dan dikenal baik dalam sisi materiil maupun secara formil dalam dunia Politik di Indonesia yakni sejak dalam kekuasaan Orde Baru masih berkuasa dalam tatanan pemerintahan negara Kesatuan Republik Indonesia, pada tahun 1966 dengan peraturan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1966 telah memberikan ruang untuk mengatur tentang bagaimana posisi dan kedudukan MPRS dan DPR. Undang-Undang tersebut lahir dan disahkan sesaat setelah rezim Orde Baru mulai mengawali pentas politik menggeser Orde Lama. Pencantuman tentang hak recall dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1966 tersebut adalah bertujuan dalam rangka pembersihan anggota parlemen (DPR-GR) yang dianggap masih setia pada orde lama yang dipimpin oleh Ir. Soekarno. Bahkan peraturan recall sengaja dibuat dalam suatu Peraturan perundang-undangan bukan dalam suatu aturan tata tertib Karena dianggap jika Tata Tertib hanya akan mengikat dalam jangkauan internal sedangkan dengan Undang-

---

<sup>11</sup>Kacung Marijan, Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca-Orde Baru, ctk. Pertama, Kencana Prenada Media Hukum Group, Jakarta: 2010, hlm. 10.

<sup>12</sup>Jimly Asshiddiqie, Hukum Tata Negara Dan Pilar-Pilar Demokrasi: Serpihan Pemikiran Hukum, Media Dan HAM, ctk Kedua, Konstitusi Perss 2005, hlm. 19.

Undang dimaksudkan akan mengikat tidak hanya internal Parpol atau Organisasi Politik akan tetapi juga mencakup eksternal dari Partai Politik atau Organisasi Politik yang menduduki jabatan atau kursi di DPR-GR. Hak recall dalam masa Orde Baru dapat dilihat pada Pasal 15 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1966 yang menyebutkan bahwa anggota atau jabatan pada kursi MPRS/DPR-GR bisa diganti dalam hal menurut ketentuan diantaranya; a) anggota dari Partai Politik dapat diganti atas permintaan Partai yang bersangkutan; b) anggota dari Golongan Karya yang organisasinya tidak berafiliasi dengan satu Partai Politik dapat diganti oleh organisasi karya yang bersangkutan dengan persetujuan induk organisasinya; c) anggota Golongan Karya yang organisasinya tidak berafiliasi dengan suatu Partai Politik dapat diganti atas permintaan organisasi atau instansi yang bersangkutan. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1966 sudah melalui beberapa perubahan dan yang terakhir dengan munculnya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1985. Di dalamnya terkandung Pasal 43 ayat (1) pada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1985 tersebut telah ditentukan sebagai berikut: “Hak mengganti wakil organisasi peserta pemilu atau Golongan Karya ABRI ada pada organisasi pemilu yang bersangkutan atau pada Panglima Angkatan Bersenjata, dan pelaksanaannya terlebih dahulu harus dimusyawarahkan dengan pimpinan DPR.” Lebih lanjut dijelaskan didalam ayat (6) yang menyebutkan bagaimana tata cara penggantian keanggotaan Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat

adalah sebagaimana yang dimaksud didalam ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4) , dan ayat (5) diatur lebih jelas dengan adanya peraturan pemerintah.<sup>13</sup>

Ketika merujuk kepada putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 008/PUU-IV/2006 tentang pengujian konstitusionalitas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD dan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik. Permohonan pengujian dua Undang-Undang tersebut dilakukan oleh Djoko Edhi Sutjipto Abdurrahman, setelah ia di-recall oleh Partai Amanat Nasional (PAN) dari jabatannya sebagai anggota DPR. Putusan Mahkamah Komstitusi tersebut menyatakan bahwa recall terhadap anggota DPR yang dilakukan partai politik pengusungnya tidak menyalahi konstitusi. Dari Sembilan anggota majelis hakim konstitusi, empat orang menyatakan dissenting opinion.<sup>14</sup>

Dalam hal-hal yang menyangkut kepentingan negara maupun politik, recall harus tetap ada dan diperbaiki pola dan sistem mekanismenya guna menjadi kontrol untuk anggota dewan yang menjabat agar tidak melakukan hal yang sewenang-wenang dan tidak sesuai dengan visi misi bangsa dan partai politik yang mengusungnya.

---

<sup>13</sup>Ni"matul Huda, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi* (Yogyakarta : FH UII Press, 2011) hlm. 160.

<sup>14</sup>Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 008/PUU-IV/2006 tentang pengujian konstitusionalitas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD dan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik.

## 2. Alasan Recall Ambar Tjahyono

(Ambar Tjahyono) dalam kutipan kompas.com Roy Suryo menegaskan bahwa dirinya kalah suara dari Ambar lantaran dicurangi saat Pemilu Legislatif 2014. Pernyataan Roy Suryo “buat saya ditunggu saja tanggal mainya karena jelas-jelas Ambar Tjahyono yang disebut-sebut menggeser saya telah melakukan kecurangan, kejahatan, manipulasi, bahkan tindakan perintah penganiayaan yang sangat jelas” lanjutnya “saya tidak sedikitpun mau main curang, bahkan tidak 1 rupiahpun pakai politik uang, saya wajib hukumnya untuk tidak diam” dan menurut Roy dugaan pelanggaran tersebut sedang diproses oleh Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) DIY dan Kepolisian pungkasnya.<sup>15</sup>

Dalam surat pemberitahuan isi putusan perkara PHPU No.251/DPP-PHPU/2014 ada enam putusan Mahkamah Partai Demokrat, salah satunya adalah menunjuk Roy Suryo menggantikan Ambar Tjahyonosebagai anggota DPR periode 2014-2019. Sedangkan Ambar Tjahyono diberhentikan dari keanggotaan partai oleh Mahkamah Partai Demokrat. Dalam putusan Mahkamah Partai menyatakan bahwa Ambar telah melakukan perbuatan yang bertentangan dengan AD ART Partai, kode etik, dan pakta integritas Partai Demokrat. Namun, tidak dijelaskan apa yang dilakukan Ambar. Dalam putusan tersebut juga berisi perintah

---

<sup>15</sup><https://nasional.kompas.com/read/2014/10/25/10284851/Demokrat.Pecat.Ambar.Tjahyono.Roy.Suryo.Melenggang.ke.Senayan>, diakses pada Selasa Pukul 21:25 WIB tanggal 9 Juli 2019

agar Partai Demokrat melaksanakan isi putusan tersebut paling lambat tujuh hari dari terbitnya putusan.<sup>16</sup>

Setelah melalui putusan Mahkamah Partai ditambah lagi dengan Putusan Pengadilan Negeri Sleman dan Putusan Pengadilan Tinggi Yogyakarta yang menguatkan bahwa tidak ada unsur yang melanggar hukum dalam usulan PAW atas Ambar Tjahyono.

### **3. Mekanisme Recall Ambar Tjahyono**

(Ambar Tjahyono) dalam recall yang dialami oleh Ambar terbilang sederhana, yaitu dari gugatan oleh Roy Suryo kepada Mahkamah Partai Demokrat dan berujung pada pemeriksaan oleh Bawaslu dan Kepolisian Daerah Istimewa Yogyakarta. Sampai pada akhirnya Mahkamah memutuskan melalui surat pemberitahuan isi putusan perkara PHPU No.251/DPP-PHPU/2014 yang dalam isinya menyatakan memberhentikan Ambar selanjutnya digantikan oleh Roy Suryo.<sup>17</sup>

Bahwa Kedudukan tentang hak *recall yang dilakukan* oleh Partai Politik kepada anggotanya yang berkedudukan dalam kursi parlemen dengan berdasarkan pada suatu sistem hukum ketatanegaraan yang diberlakukan di Indonesia adalah merupakan salah satu kebijakan dari partai politik dan DPR

---

<sup>16</sup><https://nasional.kompas.com/read/2014/10/25/10284851/Demokrat.Pecat.Ambar.Tjahyono.Roy.Suryo.Melenggang.ke.Senayan>, diakses pada Selasa Pukul 21:25 WIB tanggal 9 Juli 2019

<sup>17</sup>*ibid.*

yang dilakukan terhadap anggotanya yang dianggap tidak sesuai dengan cita-cita negara. Perihal *recall* sudah diatur dalam ketentuan-ketentuan yang telah dibahas pada bab-bab sebelumnya, dari point ke point itu adalah syarat bahwa Partai Politik bisa melakukan PAW atau *recall* terhadap anggotanya. Tetapi jauh daripada itu sering kita amati dan lihat justru PAW itu terjadi seakan-akan hanya kehendak dari parpol karena tidak mewakili kepentingan partai atau bahkan hanya arogansi partai untuk mendapat kekuasaan ataupun jabatan. Kedudukan Partai Politik dalam hal recall telah dijamin oleh Undang-Undang No 17 Tahun 2014 tentang MD3 dan Undang-Undang No 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik.

Berdasarkan teori yang dibahas pada bab sebelumnya tentunya telah memberikan gambaran apa saja yang dijadikan dasar dan hak recall oleh partai politik. Garis besar landasan dasar Partai Politik dalam melakukan recall adalah dengan cara melihat dan mencocokkan apakah seorang anggota dewan perwakilan rakyat termasuk dalam salah satu kategori untuk bisa di recall atau tidak berdasarkan peraturan perundang-undangan. Setelah tindakan recall tentunya akan ada akibat baik secara hukum ataupun personal.

#### **4. Analisis Recall Ambar Tjahyono**

Dari data-data yang tersebut diatas menerangkan bahwa Ambar Tjahyono di recall dari Kursi jabatannya atas inisiatif Roy Suryo yang kemudian menggantikannya, tentu dengan alasan-alasan yang berdasar hukum, Roy Suryo

mengajukan pada DPP partai democrat tentang gagasannya untuk melakukan PAW terhadap Ambar Tjahyono yang akhirnya tertuang dalam surat Mahkamah Partai Demokrat dan menerbitkan Surat Pemberhentian untuk anggotaFraksi PD DPR RI asal Daerah. Dalam surat bernomor 251/DPP-PHPU/2014 menjelaskan tentang putusan perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum (PHPU) yang diajukan Roy Suryo kepada Mahkamah Partai untuk termohon Ambar Tjahyono. Surat bertanggal 17 Oktober itu menyatakan Ambar Tjahyono telah melakukan pembuatan yang bertentangan dengan AD, ART, kodeetik dan Pakta Integritas Parta iDemokrat.

Dalam muatan surat tersebut diantaranya "Memberhentikan Termohon Saudara Ambar Tjahyono dari keanggotaan Partai Demokrat," bunyi poin 3 dalam surat yang ditandatangani Amir Syamsuddin dan Denny Kailimangitu. Kemudianmenunjuk Roy Suryosebagaianggota DPR RI periode 2014-2019 menggantikan Ambar Tjahyono selaku caleg terpilih dari Partai Demokrat dapil DI Yogyakarta. Lalu memerintahkan DPP melaksanakan keputusan itu paling lambat 7 hari sejak surat diterima DPP.<sup>18</sup>

Dalam recall terhadap Ambar Tjahyono yang diawali dari usulan anggota partai dalam satu pengurusnya itu demokrat tentunya sesuai. Karena Undang-Undang telah mengatur bahwa partai berhak, melakukan pergantian antar waktu pada anggota yang dianggap tidak produktif. Tidak produktif dalam hal ini

---

<sup>18</sup>surat pemberitahuan isi putusan perkara PHPU No. 251/DPP-PHPU/2014

adalah Ambar Tjahyono sering tidak hadir di Senayan dan juga jarang sekali hadir pada pertemuan Fraksi Partai pengusungnya. Akibatnya dalam putusan Mahkamah Partai menyatakan bahwa Ambar Tjahyono dengan sah dan meyakinkan pada putusan Mahkamah Partai menyatakan bahwa Ambar Tjahyono di *recall* untuk kemudian digantikan oleh Roy Suryo.

Dalam hal terkait dengan korelasi recall terhadap Ambar dengan Putusan Mahkamah Konstitusi, perlu diketahui Ambar Tjahyono di PAW tanpa menunggu proses peradilan terlebih dahulu, jadi belum adanya keputusan Mahkamah Konstitusi pada Pergantian Antar Waktu yang telah dilaksanakan oleh DPP Partai Demokrat. Dikutip dari [kompas.com](http://kompas.com) :<sup>19</sup>

“Mekanisme PAW itu ada dan itu harus dipatuhi untuk mengajarkan pendidikan politik yang baik. Harusnya menunggu keputusan pengadilan, apapun hasilnya. Kedepan kami berpesan jangan ada lagi saling jegal, karena yang membuat kita bisa terpuruk,” kata Mursupriyani saat berpamitan dengan DPD dan PAC Demokrat DIY di Yogyakarta, Minggu (16/04/2017). Sekretaris DPD Partai Demokrat DIY, Sutan Imran, mengaku sedih melihat kenyataan yang terjadi. Karena proses PAW yang dinilai wajar di lembaga parlemen, namun akhirnya bisa berakhir kurang menyenangkan seperti dalam kasus Ambar. Dia mengatakan kursi anggota DPR RI dari Fraksi PD dari DIY, sejak awal selalu diwarnai PAW. Roy Suryo pernah di-PAW karena diangkat Menpora, digantikan oleh Ambar Tjahyono. Saat itu PAW berlangsung harmonis dan membahagiakan. “Berbeda dengan PAW yang terjadi saat ini. Jadi sebenarnya saling PAW antara Pak Roy Suryo dengan Pak Ambar. PAW saat ini menyedihkan, karena di-PAW saat sedang sakit,” Imran. (dte).

Perselisihan antara Roy dan Ambar sudah disidangkan pada

Mahkamah Partai dan mendapat hasil yaitu Roy menggantikan Posisi Ambar

---

<sup>19</sup>[www.kompas.com](http://www.kompas.com) diakses pada tanggal 28 Februari 2020, pukul 02.00 WIB

Tjahyono pada kursi Legislatif. Tanpa ada putusan MK, itulah kenapa dalam kompas.com ini disebut PAW yang menyedihkan. Jika menilik pada perkara yang sama yaitu terkait Pergantian Antar Waktu semua berdasar pada putusan MK terlebih dahulu baru kemudian dilaksanakan pergantian antar waktu tersebut. Tetapi pada kasus Ambar ini bahkan tidak ada pemberitahuan terlebih dahulu dan Ambar Tjahyono di PAW dalam kondisi sakit.

Peraturan MK dalam hal Pergantian Antar waktu jelas merujuk pada peraturan Undang-Undang MD3 dan Undang-Undang Partai Politik diantaranya yaitu Tentang Kewenangan Mahkamah Konstitusi.<sup>20</sup>

1. Bahwa dalam Pasal 24C ayat (1) perubahan ketiga Undang-Undang Dasar 1945 berbunyi : “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar;
2. Bahwa permohonan pengujian Pasal 85 ayat (1) huruf c Undang-Undang RI Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan Dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Pasal 12 huruf b Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik yang diundangkan pada tanggal 31 Juli 2003, karena bertentangan dengan Pasal 22E ayat (1) dan (2) Pasal 28C ayat (2) Pasal 28D ayat (1) dan (2), Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 didasarkan pada Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi;
3. Bahwa Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, berbunyi sbb: - Pasal 10 ayat (1) huruf a : (1) “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”

---

<sup>20</sup><https://mkri.id/> diakses pada tanggal 27 Februari 2020 pukul 02.20 WIB

4. Bahwa Undang-Undang RI Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan Dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diundangkan setelah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yakni diundangkan pada tanggal 31 Juli 2003. Maka berdasarkan ketentuan-ketentuan tersebut di atas, Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 juncto Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Konstitusi berwenang untuk memeriksa, menguji dan memutus permohonan Pemohon;

Diatas adalah tentang wewenang Mahkamah Konstitusi, harusnya mekanisme Pergantian Antar Waktu tersebut harus melalui persidangan yang sah, apalagi Pihak Roy Suryo menyatakan bahwa Ambar telah melakukan kecurangan suara, jelas ini harus masuk pada Perkara PPHU dan disidangkan dengan bukti-bukti dan fakta yang ada pada lapangan. Jika dibandingkan secara garis hukum bahwa kasus Ambar ini dinilai tidak biasa karena mekanisme yang dilakukan belum sesuai dengan peraturan yang berlaku seperti pada kasus Pergantian Antar waktu yang tercantum dalam peraturan perundang-undangan. Ditambah lagi Ambar Tjahyono meninggal dunia setelah kasusnya naik sampai banding dan putusannya menguatkan putusan tingkat pertama dengan hasil memenangkan pihak Roy Suryo. Pergantian antar waktu yang dilakukan partai demokrat yang berdasarkan dengan Keppres No 36/P Tahun 2017 dan surat dari KPU Nomor: 618/KPU/XI/2016 tertanggal 7 November 2016 menuai pertanyaan karena DPD Partai Demokrat

tidak mengetahui hal tersebut sesuai dengan pernyataan wakil DPD Partai Demokrat DIY :<sup>21</sup>

“Wakil Sekretaris DPD Partai Demokrat DIY, Mirwan Syamsuddin Syukur mengaku tidak mengetahui surat tersebut. Sebab, tidak ada tembusan pemberitahuan kepada DPD Demokrat DIY terkait surat dari KPU tersebut. Pihaknya sudah memberi surat tertulis ke DPP Demokrat di Jakarta terkait surat PAW tersebut."Kami tidak diberitahu, juga tidak ada tembusan, sehingga secara kelembagaan, kami mengirim surat resmi ke DPP menanyakan PAW terhadap Pak Ambar," ujarnya pada wartawan di Yogyakarta, Rabu (29/3/2017).”

Dalam Isi surat itu menyatakan Pergantian Antar Waktu (PAW) terhadap Ambar Tjahyono selaku anggota DPR. Kader Partai Demokrat dari Dapil DIY itu diganti oleh Roy Suryo, yang juga kader Demokrat Dapil DIY.

## **5. Putusan Pengadilan Tinggi Yogyakarta**

Dalam hal pembelaan hukum dan upaya hokum dalam mencari keadilan, karena dalam hal PAW atas dirinya (Ambar Tjahyono) merasa didzalimi oleh Roy Suryo. Dengan demikian Ambar Tjahyono mengajukan gugatan ke Pengadilan Negeri Sleman dengan register perkara Nomor 59/Pdt.G/2017/PN **Smn** dengan beberapa dalil-dalil yang disampaikan melalui gugatannya tersebut dalam rangka mencari keadilan terhadap perlakuan yang diterimanya. Dalam hal ini Roy Suryo sebagai Roy Suryo. Dalam gugatannya yaitu yang paling mendasar adalah pada pokok alasan Roy Suryo melakukan PAW terhadap dirinya. Diantaranya :

---

<sup>21</sup><https://nasional.sindonews.com/> , diakses pada tanggal 27 Februari 2020, pukul 02.20 WIB

- a. Bahwa atas Keputusan KPU yang menetapkan bahwa Ambar Tjahyono sebagai anggota DPR RI dalam pemilu yang berazaskan langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil
- b. Roy Suryo menyebut Ambar Tjahyono telah melakukan kecurangan.
- c. Bahwa dengan dilantikannya Ambar Tjahyono sebagai anggota DPR RI periode 2014-2019 jelas membuktikan bahwa Ambar Tjahyono tidak pernah melakukan Kecurangan PEMILU sebagaimana yang dinyatakan oleh ROY SURYO di berbagai media dan kesempatan;
- d. Bahwa selain tuduhan tersebut, Roy Suryo juga melalui media massa melakukan penuduhan bahwa AMBAR Tjahyono memiliki keanggotaan kepartaian secara ganda yakni keanggotaan dalam Partai Nasdem dan keanggotaan pada Partai Demokrat. Tuduhan tersebut merupakan tuduhan yang tidak memiliki bukti;
- e. Bahwa apa yang dilakukan ROY SURYO tersebut terus berlangsung hingga tahun 2016. Dimana sekitar bulan Maret 2016 ROY SURYO mengadakan konferensi pers, dan didalam konferensi pers tersebut ROY SURYO menyampaikan kembali tuduhan-tuduhan yang tidak berdasar seperti yang AMBAR Tjahyono kutip dari media online [www.okezone.com](http://www.okezone.com) : "...Roy membeberkan banyak hal kenapa melakukan PAW terhadap Ambar, salah satunya karena sakit. Akibatnya, jarang absen di Senayan saat rapat, tidak menyerap aspirasi dan yang dirugikan masyarakat. "Anggota dewan bukan hanya

membagi-bagi bantuan saja," centilnya. Yang paling fatal, kata Roy, yang bersangkutan pernah terdaftar dalam caleg partai selain demokrat. Dan itu ada buktinya, serta pernah menyatakan mundur dari Partai Demokrat sambil membanting KTA Partai Demokrat. "Sayangomongapa adanya, tidak mengada-ada," jelasnya. Roy juga mengatakan banyakkecurangan yang diduga dilakukan Ambar terhadap dirinya yaitumemindahkan perolehan suara. Dia merasaheran perolehan suara di TPStempatnya mencoblos hanyamemperoleh satusuara”;

Akan tetapi dengan dalil-dalil yang sudah disampaikan tetap membuat Ambar Tjahyono kalah.<sup>22</sup> Dalam perkara tersebut dan memutuskan untuk melakukan banding, dalam Pengadilan Tinggi Yogyakarta hasilnya pun sama. Karena putusan dari Pengadilan Tinggi adalah menguatkan putusan sebelumnya yaitu Pengadilan Negeri Sleman dengan tetap memenangkan Roy Suryo.<sup>23</sup> Upaya-upaya yang dilakukan Ambar Tjahyono tidak menghasilkan seperti apa yang diharapkan. Bahkan setelah melakukan penelusuran terhadap mantan anggota dewan daerah 2014-2019 dari Fraksi Demokrat yaitu Bapak Padang Sufyan, beliau hanya memberikan pernyataan bahwa perkara tersebut sudah final dan lagi Almarhum sudah meninggal. Kalau mau lebih jelas coba saudara akses

---

<sup>22</sup>*Putusan PN Sleman NO 59/Pdt.G/2014/PN Snn*

<sup>23</sup>*Putusan PT Yogyakarta NO 66/Pdt/2018/PTyyk*

putusan-putusan terkait perkara itu. Karena pada putusan resmi akan menjadi data yang lebih valid dan terbukti secara hukum dengan dasar-dasar yang jelas bukan lagi opini dari satu sudut pandang baik pro ataupun kontra. Dalam keterangannya menambahkan bahwa suatu penelitian jika terkait dengan apapun apabila sudah sampai pada pengadilan maka yang terbaik adalah mencari fakta-fakta persidangan, adapun jika anda sebagai kuasa hukum baru anda bisa menelusuri sampai sejauh mungkin dengan etika profesi yang dimiliki guna menemukan bukti baru.<sup>24</sup>

Jika dengan dasar sakit dan jarang absen di senayan serta tidak menyerap aspirasi rakyat, harusnya sesama anggota apalagi dari fraksi yang sama ikut membantu dibelakang dalam hal aspirasi. Tapi disisi lain jika seorang anggota dewan sudah jarang absen bahkan untuk rapat penting bahkan siding paripurna itu menjadi masalah tersendiri yang memang harus dilaksanakan. PAW adalah cara yang pas dalam menyelesaikan anggota Dewan yang dianggap sudah tidak bisa produktif dengan fakta dan bukti yang sudah ada.

Tetapi dalam hal melakukan kecurangan dalam Pemilu tentu harus dikaji ulang Bersama badan dan Lembaga terkait karena dengan dilantiknya seorang calon terpilih berarti menegaskan bahwa sudah melalui dan lulus semua tahapan verifikasi termasuk verifikasi jumlah suara dan masalah-masalah pada rekam jejak yang dilantik.

---

<sup>24</sup>Wawancara dengan mantan anggota dewan perwakilan rakyat daerah f-Demokrat periode 2014-2019 Bapak Padang Sufyan tanggal 7 Februari 2020

## **B. Implikasi terhadap kekuatan hukum atas hak Recall oleh Partai Politik**

Implikasi terhadap kekuatan hukum atas hak Recall oleh Partai Politik adalah suatu akibat daripada seseorang yang telah di recall dari parlemen oleh Partai Politik pengusungnya agar supaya dipertimbangkan lagi apabila ingin menjadi calon wakil rakyat di kemudian hari meskipun dengan Partai Politik atau bendera lain. Namun demikian perlu dianalisis apa dan bagaimana sebab seorang di recall dari parlemen, apakah benar-benar suatu yang diperbuat bertentangan dengan cita-cita negara atau justru karena kepentingan partai semata dan bahkan lebih jauh apakah itu merupakan konspirasi dari anggota partai dalam bendera yang sama, tentu semua itu perlu dikaji dengan detail dan mendalam supaya ditemukan fakta yang cukup untuk memutuskan sesuatu hal.

Kemudian ternyata telah ditemukan fakta-fakta bahwa seseorang tersebut direcall dengan cukup bukti yang diatur dalam Undang-Undang maka wajib hukumnya bagi panitia pemilihan legislatif untuk menggugurkan pencalonan meskipun yang bersangkutan tidak terlibat perkara pidana yang lebih dari 5 tahun ancaman hukumnya. Gejala-gejala semacam ini terkadang dianggap sebagai suatu yang biasa saja, akhirnya seseorang yang direcall benar-benar karena telah merugikan negara masih bisa melenggang bebas ke senayan dengan menggunakan kendaraan partai lain. Seperti contoh, misal seseorang anggota DPR di recall oleh partainya Katakan Demokrat, kemudian dia masuk dalam partai lain katakan PPP dan dia maju lagi sebagai peserta kontestasi politik di pemilihan

legislatif dan diloloskan tidak menutup kemungkinan akan berbuat yang sama saat berada di ranah parlemen.

Tidak bisa dipisahkan, hubungan antara parlemen, partai politik dan badan penyelenggara pemilu baik KPU dan Bawaslu seharusnya terus beriringan guna melakukan kontrol dan pengawasan. Meskipun perihal recall adalah digunakan sebagai kontrol pada anggota partai politik saat menjabat di parlemen, tetapi KPU juga harus mengantongi berkas-berkas recall untuk dijadikan dokumen rekam jejak pejabat. Dari itu maka seharusnya pejabat yang telah direcall karena perihal yang tidak sesuai dengan cita-cita bangsa tidak lagi maju pada pileg meski lewat jalan partai lain, kemudian seharusnya ada tambahan dalam Undang-Undang Parpol dan Undang-Undang MD3 untuk mengatur hal tersebut.

Dengan masih besarnya ruang dominasi Parpol dalam mekanisme recall yang saat ini berlaku, perlu kiranya untuk ditinjau kembali, mengingat pasca-amandemen, UUD NRI 1945 telah memperkuat kedaulatan rakyat. Oleh karena itu, sudah sewajarnya dalam hal recall, kedaulatan rakyat tidak diabaikan begitu saja. Pengaturan recall yang memberikan otoritas yang sangat besar kepada Parpol menjadi penting untuk ditinjau kembali karena berpotensi mengebiri kedaulatan rakyat dan mendistorsi demokrasi. Apalagi saat ini pemilihan anggota

legislative dilakukan dengan mekanisme suarat erbanyak, maka konsep recall yang demikian menjadi tidak relevan lagi. Moh. Hatta pernah mengatakan:<sup>25</sup>

“Hak recall bertentangan dengan demokrasi apalagi demokrasi Pancasila. Pimpinan partai tidak berhak membatalkan anggotanya sebagai hasil dari Pemilu. Rupanya dalam kenyataannya pimpinan partai merasa lebih berkuasa dari pemilihnya. Kalau demikiania menganjurkan agar Pemilu ditiadakan saja. Pada dasarnya hak recall ini hanya ada pada Negara komunis dan fasis yang bersifat totaliter.”

Mekanisme *recall* memang tidak dapat dipungkiri sangat diperlukan sebagai sarana control. Mengingat kekuasaan yang besar cenderung melahirkan *Abuse of Power*, sehingga sangat memerlukan control. Pernyataan Lord Acton yang sangat terkenal mengatakan bahwa kekuasaan itu cenderung disalahgunakan dan juga bahwa kekuasaan secara mutlak pasti akan disalahgunakan (*power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely*).<sup>26</sup> Namun, mekanisme kontrol itu juga tidak boleh mengesampingkan kedaulatan rakyat, bahkan dapat membelenggu anggota dewan untuk menyuarakan aspirasi rakyat yang diwakilinya. Dengan demikian mekanisme recall di Indonesia sebagaimana telah diuraikan diatas diperbaiki guna menata demokrasi yang lebih baik kedepan.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup>Ni'matul Huda, *Praktik Recall dalam Dinamika Ketatanegaraan Indonesia*, Makalah pada diskusi public, Yogyakarta, 2011. Dalam Ni'matul Huda dan Imam Nasef, *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca-Reformasi*, Jakarta :Kencana, 2017, hlm 188.

<sup>26</sup>S. F Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Admisnistarif di Indonesia*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2011), hlm 7. Dalam Ni'matul Huda dan Imam Nasef, *Penataan Demokrasi....Ibid*, hlm 190.

<sup>27</sup>*Ibid..*

Sebenarnya prosedur hukum harus selalu diterapkan dan selalu mengawal berbagai aspek yang berkaitan dengan pelanggaran peraturan apapun baik dalam ranah kode etik pejabat ataupun tata tertib standar. Karena tidak menutup kemungkinan pada setiap pelanggaran tersebut jika ditelisik secara mendalam juga akan ditemukan unsur-unsur pidana yang mungkin terkandung dalam perkara tersebut yang dilanggar.

Terhadap contoh putusan PAW Ambar Tjahyono ini harus dibuat sebagai bahan rujukan, bahwa ketika ada anggota dewan yang sudah tidak sesuai dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya, tidak perlu menunggu rakyat bersuara cukup politisi lain yang mengetahui dan bertindak, akan tetapi tindakan ini harus benar-benar didasari dengan kepentingan rakyat dan benar-benar bisa memberikan dampak yang lebih baik bagi bangsa dan negara.

Dalam PAW yang dilakukan oleh Roy Suryo terhadap Ambar Tjahyono melalui Surat Pemberitahuan Isi Putusan Mahkamah Partai Demokrat tentu menjadi sorotan tersendiri, mengapa bisa dilakukan recall, setelah ditelusuri dan pihak Ambar Tjahyono tidak terima kemudian mengajukan gugatan dan akhirnya tetap kalah sampai Pengadilan Tinggi, itu menunjukkan bahwa dalam melakukan maneuver politik harus benar-benar didasari dengan bukti-bukti kuat dan fakta-fakta yang sesuai dengan kaidah hukum yang berlaku.

Kesesuain antara AD ART partai tentunya harus juga sejalan dengan tujuan negara, bagaimanapun partai adalah merupakan bagian organisasi dalam

suatu negara. Dalam hal recall yang dilakukan oleh partai politik dalam perkara Ambar Tjahyono adalah sah, karena telah melalui prosedur baik secara kajian Undang-Undang maupun pada internal Mahkamah Partai politik, pada bab sebelumnya juga telah dijelaskan secara terbuka bahwa recall berkembang dari masa ke masa. Recall oleh partai politik adalah sesuai dan sah menurut Undang-Undang yang berlaku. Atas dasar hal tersebut maka terbitlah beberapa putusan tentang recall. Bahkan pada perkara ini pihak yang menjadi pihak yang diusulkan untuk di recall tidak terima dan menggugat pada Pengadilan Negeri Sleman dan kemudian Berlanjut pada Pengadilan Tinggi Yogyakarta dengan hasil tetap.

## **BAB IV PENUTUP**

### **A. Kesimpulan**

- a. Dari hal-hal diatas pada pembahasan bab sebelumnya, dapat disimpulkan bahwa implementasi keberadaan recall yang dilakukan Partai Politik sudah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang mengatur tentang recall. Dalam kasus recall sebagaimana peraturan pengusulan tersebut diatur dalam pasal 87 ayat (1) huruf C) dan ayat (2) huruf D) dan E) serta penjelasan lebih mengenai pemberhentian antar waktu terdapat pada Pasal 239 ayat (1) dan ayat (2) huruf D).

Dalam pergantian antar waktu tersebut dapat dilakukan ketika anggota Parpol yang berada dalam lembaga DPR meninggal dunia, memundurkan diri atau, diberhentikan dengan syarat tertentu yaitu salah satunya diusulkan oleh Parpol. Berkaitan dengan adanya hak recall dengan penerapan suara terbanyak dalam pemilihan anggota DPR, seharusnya parpol tidak melakukan recall berdasarkan visi misi Parpol semata.

Meskipun hak recall tersebut telah mutlak diberikan dan diatur oleh Undang-Undang kepada parpol, menghindari tidak terjadi recall

yang dilatar-belakangi visi misi politik belaka seharusnya perlunya diikuti sertakan rakyat untuk dimintai pendapat dalam recall yang dilakukan parpol. Sistem perwakilan tidak menutup bentuk demokrasi langsung sehingga hak serta rakyat dalam mengambil keputusan recall juga tidak dikesampingkan sebagai bentuk terwujudnya Kedaulatan Rakyat yang dianut agar terciptanya sebuah check and balances dalam pengelolaan bernegara.

Ketika keseimbangan telah tercapai dengan adanya mekanisme recall yang baik dan benar-benar mewakili suara rakyat maka tentu kestabilan negara akan lebih terjaga dengan hadirnya anggota-anggota dewan yang bekerja sesuai dengan moral dan integritas yang tinggi terhadap bangsa dan negara. Langkah yang diambil Roy Suryo melakukan pengajuan PAW terhadap Ambar Tjahyono adalah merupakan suatu keputusan yang terbaik dari sudut pandang Roy Suryo, karena yang bersangkutan dianggap tidak memenuhi sebagai anggota dewan meskipun karena sakit, tetapi akibatnya adalah Ambar Tjahyono jarang absen ke senayan dan tidak mengikuti agenda-agenda penting yang memuat visi misi dan tujuan negara. Dalam ranah partai hal tersebut membuat dirinya jarang terlihat pada rapat partai dan agenda partai yang memuat visi misi partai politik yang mengusungnya.

- b. Dengan adanya proses PAW yang sudah berjalan dan terlaksana yaitu dimana Ambar Tjahyono digantikan oleh Roy Suryo setelah melakukan pengusulan PAW pada Mahkamah Partai Demokrat, yang akhirnya terbit Surat Pemberitahuan Isi Putusan yang menerangkan bahwa Ambar Tjahyono resmi Digantikan oleh Roy Suryo, selanjutnya ada pihak Ambar Tjahyono tidak terima dan mengajukan upaya hukum gugatan terhadap personal Roy Suryo yang masuk dalam persidangan pada Pengadilan Negeri Sleman yang putus dengan kemenangan pihak Roy Suryo. Kemudian naik banding ke Pengadilan Tinggi Yogyakarta dan pada akhirnya keputusan tetap sama. Dalam Pergantian Antar waktu tersebut dianggap tidak sah karena tidak melalui mekanisme yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan, lebih dari itu bahkan untuk Surat KPU Nomor: 618/KPU/XI/2016 tertanggal 7 November 2016 tidak diketahui DPD partai Demokrat Yogyakarta dan sempat menanyakan persoalan itu dengan berkirin surat ke DPP partai Demokrat Pusat.

## **B. Saran**

- a. Berdasarkan kesimpulan yang adabahwa benar hak recall dibutuhkan pada partai untuk mengontrol anggotanya yang mengemban tanggung jawab berupa jabatan sebagai wakil rakyat. Namun demikian hak recall yang dimiliki Partai Politik tersebut harus dilaksanakan sesuai dengan ketentuan Undang-Undang agar tidak terjadi recall yang dilatarbelakangi

visi misi politik belaka. Penulis merasa perlu merekomendasikan untuk melakukan revisi Undang-Undang MD3 yang mengatur mengenai recall dengan menambahkan point tentang keikutsertaan rakyat secara langsung dalam proses recall sebagai salah satu konsekuensi logis pemilihan langsung yang dilakukan oleh rakyat terkait pada pasal 87 ayat (2) huruf D) Diusulkan oleh partai politiknya sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan E) Ditarik keanggotaannya sebagai anggota DPR oleh partai politiknya; juga pada pasal 239 ayat (2) huruf D) Diusulkan oleh partai politiknya sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan E) Ditarik keanggotaannya sebagai anggota DPR oleh partai politiknya; agar partai politik dengan tidak serta-merta melakukan recall terhadap anggotanya yang duduk di lembaga DPR RI Dalam hal mekanisme melibatkan rakyat dimintai pendapat untuk recall yang dilakukan parpol tersebut, seharusnya parpol memberikan kesempatan berupa hak kepada rakyat guna mempertimbangkan iya atau tidaknya anggota di recall.

- b. Proses PAW memang menjadi *check and balance* khusus untuk anggota dewan, supaya tidak ada kesewenang-wenangan yang dilakukan atau memanfaatkan jabatan dengan tidak sesuai amanat Undang-Undang. Jika seorang pejabat direcall artinya sudah dianggap tidak lagi bisa mewakili rakyat dalam hal visi misi dan kesejahteraan, maka dari itu pihak yang di recall harus melakukan evaluasi diri sendiri dan melakukan komunikasi publik. Jadi tidak ada unsur yang menjadikan pihak tertentu yang

dirugikan. Dalam recall Ambar Tjahyono, Roy Suryo beranggapan bahwa Ambar Tjahyono sudah tidak lagi mewakili aspirasi masyarakat yang kemudian dirapatkan oleh Mahkamah Partai dan memberikan hasil putusan secara umum.

## Daftar Pustaka

### Buku – buku :

- A. Gunawan Setiardja, *Dialektika Hukum dan Moral dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*, Kanisius, Yogyakarta, 1990
- Bagir Manan. *Wewenang Provinsi, Kabupaten, dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah*. Fakultas Hukum Unpad. Bandung, 2000
- Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary: Seventh Edition*, West Group ST. Paul Minn, United States of America, 2000
- B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2009
- B. N. Marbun, *Kamus Politik*, Pustaka Sinar harapan, Jakarta, 1996
- , *Kamus Hukum Indonesia*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2006
- Haris Munandar, *Pembangunan Politik, Situasi Global dan Hak Asasi Manusia*, Gramedia, Jakarta, 1994
- Ichlasul Amal (ed), *Teori-Teori Mutakhir Partai Politik*, Tiara Wacana Yogya, Yogyakarta, 1996
- Indroharto, *Usaha Memahami Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara.*, Pustaka Harapan, Jakarta, 1993
- Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumni, Bandung, 2004
- Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Dan Pilar-Pilar Demokrasi: Serpihan Pemikiran Hukum, Media Dan HAM*, ctk Kedua, Konstitusi Press, Jakarta, 2005
- , *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Ed.1 Cetakan ke-2, Sinar Grafika, Jakarta, 2011
- J.J.A. Thomassen (red), *Democratie, Theorie en Praktijk*, Alphen aan den Rijn, Samson Uitgeverij, Brussel, 1981
- Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca-Orde Baru*, ctk. Pertama, Kencana Prenada Media Hukum Group, Jakarta: 2010

- Kamal Hidjaz. *Efektivitas Penyelenggaraan Kewenangan Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia*. Pustaka Refleksi. Makassar, 2010
- King Faisal Sulaiman, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Nusa Media, Bandung , 2017
- Koesnadi Hardjasoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, Edisi kelima ctk. Kesembilan, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1992
- Kusnardi dan Bintan, *Ilmu Negara*, Yofa Mulia Offset, Jakarta, 2008
- Maurice Duverger, dalam buku *Teori-Teori Muktahir Partai Politik*, Edisi Revisi, PT Tiara Wacana, Yogyakarta, 1996
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, EdisiRevisi, PT. Ikrar Mandiri abadi, Jakarta, 2008
- , *Dasar-dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2012
- Moh.Kusnadi dan Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara*, EdisiRevisi. Gaya MeiaPratama, Jakarta, 2008
- Muchamad Ali Safa'at, *Pembubaran Partai Politik :Pengaturan dan Praktik Pembubaran Partai Politik dalam Pergulatan*, Jakarta : Rajawali Pers, 2011
- Muhadam Labolo dan Teguh Ilham, *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia*, cet.1., PT Raja grafindo Persada, Depok, 2015
- Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (Rechtstaat)*, PT.Refika Aditama, Jakarta, 2009
- Muslim Mufti, *Studi Organisasi Politik Modern*, CV Pustaka Setia, Bandung, 2013
- Ni"matul Huda, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi* , FH UII Press, Yogyakarta, 2011
- dan Imam Nasef, *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca-Reformasi*, Jakarta : Kencana, 2017
- Nurmayani S.H.,M.H. *Hukum Administrasi Daerah*. Universitas Lampung, Bandar lampung. 2009
- Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*. PT Raja Grafindo Persada. Jakarta, 2013
- Siti Fatimah dan M. Nur, *Panduan Praktikum Legal Drafting*, SUKA Press, Yogyakarta, 2012
- Sirajuddin dan Winardi, *Dasar-dasar Hukum Tata Negara*, Setara Press, Malang, 2015

- Soehino, *Ilmu Negara*, edisi ketiga, cet. Ke-9, Penerbit Liberty, Yogyakarta, 2013
- Suwoto Mulyosudarmo, *Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia, Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Yuridis Pertanggungjawaban Kekuasaan*, Universitas Airlangga, Surabaya, 1990
- Sri Soemantri, *DPR-RI Semasa Orde Baru, Tinjauan Analitis Anggota DPR-RI Masa Kerja 1982-1987*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994
- Stout HD, de Betekenissen van de wet, dalam Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumni, Bandung, 2004
- Syarifuddin Jurdi, *Pemikiran Politik Islam Indonesia : Pertautan Negara, Khilafah, Masyarakat Madani dan Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2008
- Tim Penyusun Kamus Pusat, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Ketiga, Balai Pustaka, Jakarta, 2002
- Toni, at. al., *Mengenal Teori-Teori Politik (Dari Sistem Politik Sampai Korupsi)*, Penerbit Nuansa, Bandung, 2006

**Peraturan perundang-undangan :**

*undang-undang No.27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD*

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik

*Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat*

**Putusan :**

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 008/PUU-IV/2006 Perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD Serta Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 Tentang Partai Politik Terhadap UUD 1945

Surat pemberitahuan isi putusan perkara PPHU No. 251/DPP-PHPU/2014

Putusan PN Sleman NO 59/Pdt.G/2014/PN Smn

Putusan PT Yogyakarta NO 66/Pdt/2018/PTyyk

**Skripsi, Tesis, Disertasi, Jurnal, Makalah, Artikel Hukum :**

- Ananda B. Kusuma, *Jurnal Konstitusi* Volume 3 Nomor 4 Tentang Recall, MK RI, Jakarta, 2006
- Bintan R. Saragih, *Peranan DPR-GR Periode 1965-1971 dalam Menegakkan Kehidupan Ketatanegaraan yang Konstitusional Berdasarkan UUD 1945*, Disertasi, Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, Bandung, 1992
- Lutfi Chakim “*perluasan norma pidana melalui DPR*” majalah konstitusi edisi no. 130 desember 2017
- Mahfud MD, *Perkembangan Politik Hukum, Studi tentang Pengaruh Konfigurasi Politik terhadap Produk Hukum di Indonesia*, Disertasi, Program Doktor Fakultas Hukum UGM, Yogyakarta, 1993
- Muhamad Aljebra Aliksan Rauf, Marten Bunga, dan Hardianto Djanggih, “Hak Recall Partai Politik Terhadap Status Keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”, *Jurnal Magister Hukum Udayana*, Edisi No. 4 Vol. 7 (2018)
- Pamungkas R Skripsi Berjudul “*Implementasi Hak Recall Oleh Partai Politik Menurut Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Study Recall Terhadap Fahri Hamzah Oleh PKS)*” FHUII, 2016.
- Paulus Efendie Lotulung, *Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994
- Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, Makalah, Universitas Airlangga, Surabaya, tanpa tahun
- Rusadi Kantaprawira, *Hukum dan Kekuasaan*, Makalah, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 1998

**Data elektronik :**

<https://www.merdeka.com/politik/ditendang-dari-demokrat-ambar-tjahyono-bakal-tempuh-jalur-hukum.html>, (diakses pada tanggal 1 November 2018, pukul 22.00 WIB)

[www.hukumonline.com](http://www.hukumonline.com). Mempertanyakan Hegemoni Recall Anggota DPRD Di Tangan Partai Politik, 22 Januari 2007,( diakses pada tanggal 15 Februari 2019, pukul 15.00 WIB)

<https://nasional.kompas.com/read/2014/10/25/10284851/Demokrat.Pecat.Ambar.Tjahyono.Roy.Suryo.Melenggang.ke.Senayan> , (diakses pada tanggal 9 Juli 2019 selasa Pukul 21:25 WIB)

<https://mkri.id/> , (diakses pada tanggal 27 Februari 2020 pukul 02.20 WIB)

<https://nasional.sindonews.com/> , (diakses pada tanggal 27 Februari 2020, pukul 02.20 WIB)

[www.kompas.com](http://www.kompas.com) , (diakses pada tanggal 28 Februari 2020, pukul 02.00 WIB)

**Wawancara:**

Wawancara dengan mantan anggota dewan perwakilan rakyat daerah f-Demokrat periode 2014-2019 Bapak Padang Sufyan Pada tanggal 7 Februari 2020.