



**POLITIK HUKUM PENGATURAN PEMBERHENTIAN ANTAR WAKTU  
(PAW) ANGGOTA DPR OLEH PARTAI POLITIK  
(STUDI PERBANDINGAN MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 27  
TAHUN 2009  
DENGAN UNDANG-UNDANG NOMOR 17 TAHUN 2014)**

**Oleh:**

Nama Mhs : SAHDAN, S.H.  
No. Pokok Mhs : 16912033  
BKU : HTN / HAN

**Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan  
kepada Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis**

Pembimbing 1

**Dr. Saifudin, S.H., M.Hum.**  
Pembimbing 2

Yogyakarta, 30 September 2020

**Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.**

Yogyakarta, 30 September 2020

Mengetahui

Ketua Program Studi Hukum Program Magister  
Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia



**Triyanta, M.A., M.H., Ph.D**



**POLITIK HUKUM PENGATURAN PEMBERHENTIAN ANTAR WAKTU  
(PAW) ANGGOTA DPR OLEH PARTAI POLITIK  
(STUDI PERBANDINGAN MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 27  
TAHUN 2009  
DENGAN UNDANG-UNDANG NOMOR 17 TAHUN 2014)**

**Oleh:**

Nama Mhs : SAHDAN, S.H.  
No. Pokok Mhs : 16912033  
BKU : HTN / HAN

**Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis dan  
dinyatakan LULUS pada hari Kamis, tanggal 7 Oktober 2020  
Program Studi Hukum Program Magister**

Pembimbing 1

**Dr. Saifudin, S.H., M.Hum.**  
Pembimbing 2

Yogyakarta, 25 November 2020

**Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.**  
Anggota Penguji

Yogyakarta, 25 November 2020

**Dr. Drs. Muntoha, S.H., M.Ag.**

Yogyakarta, 25 November 2020

Mengetahui

Ketua Program Studi Hukum Program Magister  
Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia



**Triyanta, M.A., M.H., Ph.D**

## MOTTO DAN PERSEMBAHAN

### MOTTO :

*"Sesungguhnya Allah menyuruh (kamu) berlaku adil dan berbuat kebajikan, memberi kepada kaum kerabat, dan Allah melarang dari perbuatan keji, kemungkaran, dan permusuhan. Dia memberi pengajaran kepadamu agar kamu dapat mengambil pelajaran."*

(QS. An-Nahl: 90)

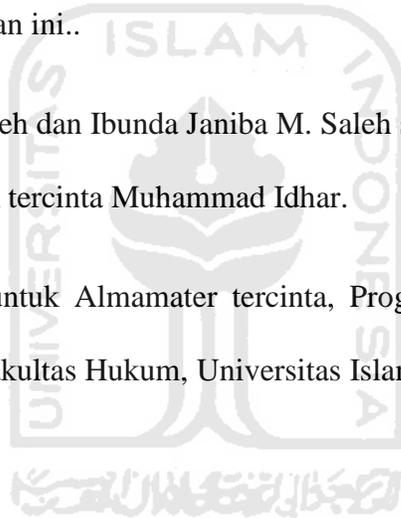
### PERSEMBAHAN :

Tesis ini aku persembahkan untuk kedua orang tua tercinta yang telah berjuang tak kenal lelah untuk terselesaikannya tulisan ini..

Ayahanda Bapak Muhammad Saleh dan Ibunda Janiba M. Saleh serta kakak tercinta

Firmansyah, Nur Hilmin, dan adik tercinta Muhammad Idhar.

Taklupa pula kupersembahkan untuk Almamater tercinta, Program Studi Magister Ilmu Hukum, Program Pascasarjana Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia



SURAT PERNYATAAN  
ORISINALITAS KARYA TULISAN ILMIA MAHASISWA PROGRAM  
PASCASARJANA  
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA



Yang bertandatangan di bawah ini :

**NAMA** : SAHDAN, S.II.  
**NPM** : 16912033  
**BKU** : HTN/HAN

Menyatakan telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa tesis dengan Judul :

POLITIK HUKUM PENGATURAN PEMBERHENTIAN ANTAR WAKTU ANGGOTA  
DPR OLEH PARTAI POLITIK  
( STUDI PERBANDINGAN MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 27 TAHUN  
2009 DENGAN UNDANG-UNDANG NOMOR 17 TAHUN 2014 )

Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar karya saya sendiri yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika dan norma-norma penulisan sebuah karya ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku
2. Bahwa hasil karya tulis ilmiah ini benar-benar asli (Orisinal), bebas dari unsur-unsur yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan penjiplakan karya ilmiah (plagiasi)

Selanjutnya berkaitan dengan hal diatas saya bersedia menerima sanksi administratif, akademik, jika saya terbukti secara sah dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut.

Yogyakarta, November 2020



SAHDAN, S.H.

## KATA PENGANTAR



Alhamdulillahirabbil`alamin, segala puji bagi Allah yang Maha Pengasih lagi Maha Penyayang yang telah memberikan karunia dan rahmatnya. Taklupa pula shalawat serta salam penulis panjatkan kepa baginda Nabi Muhammad SAW, karena dengan izin dan kuasanya penulis dapat menyelesaikan tesis ini dengan judul **“POLITIK HUKUM PENGATURAN PEMBERHENTIAN ANTAR WAKTU ANGGOTA DPR OLEH PARTAI POLITIK ( STUDI PERBANDINGAN MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 27 TAHUN 2009 DENGAN UNDANG-UNDANG NOMOR 17 TAHUN 2014 )”** tulisan ini merupakan salah satu syarat untuk meraih gelar strata 2 Magister Hukum (MH) pada Program Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Penulis menyadari tulisan ini tidak akan terlaksana dan selesai dengan baik tanpa bantuan dan bimbingan dari semua pihak yang terkait, dengan demikian penulis menyampaikan rasa hormat dan rasa terimakasih yang sebesar-besarnya atas bimbingan dan dukungannya sehingga tesis ini dapat diselesaikan. Untuk itu penulis sekali lagi mengucapkan terimakasih yang sebesar-besarnya kepada :

1. Yth. Bapak Fathul Wahid, S.T., M.Sc., Ph.D. Selaku Rektor Universitas Islam Indonesia
2. Yth. Bapak Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D. Selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia

3. Yth. Bapak Dr. Saifudin, S.H., M.Hum. selaku dosen pembimbing I, terimakasih atas kesediaan dan kesabarannya dalam membimbing penulis sehingga tulisan ini dapat terselesaikan. Tanpa bimbingan dari bapak penulis pasti akan merasa kesulitan dalam menyelesaikan tesis ini.
4. Yth. Ibu Prof. Dr. Ni`matul Huda, S.H., M.Hum. selaku Dosen Penguji I yang telah banyak memberikan saran demi kesempurnaan tesisi ini
5. Yth. Bapak Dr. Drs. Muntoha, S.H., M.Ag. selaku Dosen Penguji II yang telah banyak memberikan kritikan dan saran demi kesempurnaan tesisi ini.
6. Yth. Seluruh Dosen Tenaga Pengajar Program Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia, yang telah banyak memberikan ilmu dan pengetahuan serta pengalaman yang baru bagi penulis.
7. Yth. Seluruh Karyawan dan Staff Program magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesiayang telah memberikan bantuan dan pelayanan dengan sangat baik kepada penulis selama kuliah.
8. Yth Humas DPR RI yang telah membantu penulis dalam memberikan Data yang berkaitan dengan Risalah UU MD3
9. Kedua orang tua tercinta ayahanda Muhammad Saleh S.Pd dan ibundan Janibah M. Saleh. Terimakasih atas do`a, semangat dan kerja kerasnya dalam membantu penulis menyelesaikan tesisi ini.
10. Kakak tercinta Firmansya S.E, Nurhilmin, dan adik tercinta Muhammad Idhar S.Pd. Kaka ipar Adidafid Firmansyah S.T, Nur Rahmania, serta keponakan tercinta Hanan Gaidhan Nusantara, Arni serta Juliana S.E. yang telah banyak membantu dan mendukung penulis baik secara moril dan materi
11. Sahabat-sahabat seperjuangan di Program Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Garda Galang MS, S.H., M.H, Ari Bakti Widji Aji

S.H., M.H Kharil Akbar S.H., M.H, Jein Jauhari S.H., M.H, Jainul Akmal S.H., M.H, Hamdani Abubakar S.H., M.H, Fauji Salim S.H., M.H. mengingat dengan cepat wisudanya kalian membuat saya semangat dalam menyelesaikan tesis.

12. Teman-teman yang sudah seperti saudara dan keluarga sendiri. Jamaludin Hasyim, Habibil S. hasim, Aprianti Muin, Suriani M. fara, Sutianwan Manaf, Syaiful salim, bang Rizal, dan yang yang taksempat penulis tuliskan satu persatu.
13. Bapak Slamet Isnain yang sangat banyak membantu penulis selama tinggal di Yogyakarta.

Tidak ada ada imbalan yang setimpal yang dapat penulis berikan kepada semua pihak yang telah membantu penulis melainkan hanya sekedar do`a mudah-mudahan dengan bantuan dari Bapak dan ibu serta saudara-saudara sekalian dibalas dengan pahala oleh Allah SWT.

Yogyakarta, November 2020

SAHDAN, S.H

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL</b> .....	i
<b>HALAMAN PERSETUJUAN</b> .....	ii
<b>HALAMAN PENGESAHAN</b> .....	iii
<b>MOTTO DA PERSEMBAHAN</b> .....	iv
<b>PERNYATAAN ORIGINALITAS</b> .....	v
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	vi
<b>DAFTAR ISI</b> .....	vii
<b>ABSTRAK</b> .....	viii
<b>ABSTRACT</b> .....	ix
<b>BAB I : PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	6
C. Tujuan Penelitian.....	6
D. Manfaat Penelitian.....	7
E. Tinjauan Pustaka.....	7
F. Kerangka Pemikiran Teoritik.....	9
1. Kajian Teori Demokrasi.....	9
2. Lembaga Perwakilan.....	11
3. Teori Pemilu dan Teori Partai Politik.....	14
4. Politik Hukum.....	17
G. Metode Penelitian.....	19
H. Sistemmatika Penulisan.....	22

## **BAB II : Tinjauan Teori Demokrasi, Pemilu, dan Partai Politik**

A. Teori Demokrasi.....	23
B. Teori Pemilu.....	28
C. Teori Partai Politik.....	43

**BAB III : Lembaga Perwakilan, Teori Perwakilan dan Politik Hukum**

A. Teori Perwakilan.....	50
B. Politik Hukum.....	54
C. Lembaga Perwakilan di Indonesia.....	58

**BAB IV : PEMBAHASAN**

A. Pemberhentian Antar Waktu dan Perkembangannya.....	79
B. Politik Hukum Pengaturan PAW DPR dalam UU Nomor 27 Tahun 2009..	83
C. Politik Hukum Pengaturan PAW DPR dalam UU Nomor 17 Tahun 2014...	88
D. Perbandingan Arah Politik Hukum Pengaturan PAW oleh Partai Politik dalam UU Nomor 27 Tahun 2009 dan UU Nomor 17 Tahun 2014...	94
E. PAW Anggota DPR oleh Partai Politik Mencederai Nilai Demokrasi.....	95
F. Kelebihan dan kurang PAW anggota DPR oleh Partai Politik.....	96

**BAB V : PENUTUP**

A. Kesimpulan.....	98
B. Saran.....	100

<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>x</b>
----------------------------	----------

## ABSTRAK

Penelitian ini berjudul Politik Hukum Pengaturan Pemberhentian Antar Waktu(Paw) Anggota DPR Oleh Partai Politik : (Studi Perbandingan Menurut Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014). Penelitian ini muncul dikarenakan adanya pemberhentian antarwaktu yang dilakukan oleh Partai politik terhadap anggota DPR. Penelitian ini berfokus pada Tiga permasalahan yang akan di teliti. *Pertama*, Bagaimanakan arah Politik Hukum Pengaturan PAW oleh Partai Politik? *Kedua*, Apakah hak PAW oleh Partai Politik mencederai nilai demokrasi dan hak-hak konstituen anggota DPR? *Ketiga* Apakah kekurangan dan kelebihan proses PAW oleh Partai politik ? metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini termasuk dalam tipologi penelitian hukum Normatif. Hasil penelitian ini menyimpulkan bahwa, *pertama*, Arah politik hukum pengaturan pemberhentian antar waktu oleh partai politik dalam Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009 dan Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 bersifat otoriter, hal ini dapat dilihat dari pasal-pasal yang mengatur tentang Pemberhentian antar waktu dari kedua Undang-undang tersebut dimana dalam pengaturannya. *Kedua*, pemberhentian antarwaktu oleh Partai politik berpotensi mencederai nilai demokrasi dan hak konstituen anggota DPR di daerah dikarenakan setiap kali melakukan pemberhentian anggota DPR oleh partai politik seringkali diwarnai oleh kepentingan politis. *Ketiga*. Hak untuk melakun PAW oleh Partai pilitik memiliki kelebihan dan kekurangan diantaranya. a). Proses pemberhentian antara waktu anggota DPR oleh partai politik memakan waktu yang cukup lama jika anggota DPR tersebut menolak untuk diberhentikan oleh partai politik. b). Proses pemberhentian antar waktu oleh partai politik membuka peluang yang sangat besar terjadinya kontrak politik untuk kepentingan elit partai. c). Proses pemberhentian anggota DPR oleh partai politik hanya saja sedikit memiliki kelebihan yaitu agar mudah mengontrol dan memberhentikan anggota DPR apabila tersandung masalah hukum.

KATA KUNCI : Politik Hukum; Pemberhentian Antarwaktu; DPR

## ABSTRACT

*This research is entitled Legal Politics of Regulating Inter-Time Dismissal (Paw) of DPR Members by Political Parties: (Comparative Study According to Law Number 27 of 2009 with Law Number 17 of 2014) This research arises because of the interim termination made by political parties against members of the DPR. This study focuses on three problems that will be examined. First, what is the direction of the PAW Regulation Politics by Political Parties? Second, do PAW rights by political parties injure democratic values and the rights of constituents of DPR members? Third What are the weaknesses and advantages of the PAW process by Partai politics? The research method used in this research is included in the normative law research typology. The results of this study conclude that, first, the political direction of regulating interim termination by political parties in Law Number 27 of 2009 and Law Number 17 of 2014 is authoritarian, this can be seen from the articles regulating termination between the time of the two Laws where it is regulated. Second, interim termination by political parties has the potential to injure democratic values and the rights of DPR members' constituents in the regions because every time they dismiss DPR members by political parties, they are often colored by political interests. Third. The right to implement PAW by the political party has both advantages and disadvantages. a). The process of dismissal between DPR members by political parties takes quite a long time if the DPR members refuse to be dismissed by political parties. b). The process of dismissal from time to time by political parties opens very large opportunities for political contracts to be made in the interests of party elites. c). The process of dismissing DPR members by political parties has only a few advantages, namely in order to easily control and dismiss DPR members if they have legal problems.*

**KEY WORDS:** *Political Law; Intermittent Termination; DPR*

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. latar Belakang Masalah

Bangsa Indonesia telah memilih demokrasi dalam setiap bagian proses bernegara. Semua konsekuensi bernegara, politik dan sebagainya, misalnya saja pemilu dalam pemilihan eksekutif dan legislatif adalah representasi dari proses berdemokrasi. Meskipun Pemilu yang dilakukan sejak dahulu sampai sekarang hasilnya selalu terjadi polemik, akan tetapi hal itu tidak menjadi penghalang dalam berdemokrasi di Indonesia.

Pemilu dalam negara demokrasi seperti Indonesia merupakan suatu proses pergantian kekuasaan secara damai yang dilakukan secara berkala sesuai dengan prinsip-prinsip yang digariskan konstitusi. Prinsip-prinsip dalam pemilihan umum yang sesuai dengan konstitusi antara lain prinsip kehidupan ketatanegaraan yang berkedaulatan rakyat (demokrasi) ditandai bahwa setiap warga negara berhak ikut aktif dalam setiap proses pengambilan keputusan kenegaraan.<sup>1</sup> Di dalam negara demokrasi, pemilihan umum merupakan salah satu unsur yang sangat vital, karena salah satu parameter mengukur demokratis tidaknya suatu negara adalah dari bagaimana perjalanan pemilihan umum yang dilaksanakan oleh negara tersebut.

Demokrasi erat kaitannya dengan pemilihan umum. Menurut Pasal 1 Undang- Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang penyelenggaraan pemilu. Pemilu adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia

---

<sup>1</sup> [http://www.kompasiana.com/walidmusthafa/pemilu-dan-proses-demokratisasi-di-indonesia\\_5512168d813311c953bc5fcf](http://www.kompasiana.com/walidmusthafa/pemilu-dan-proses-demokratisasi-di-indonesia_5512168d813311c953bc5fcf). diakses pada tgl 18 oktober 2018

berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945<sup>2</sup>.

Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 membawa perubahan besar di bidang sosial, politik dan hukum di Indonesia. Perubahan itu berimplikasi pada perkembangan pelaksanaan demokrasi di Indonesia yang ditandai dengan adanya pemilihan umum langsung untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, pemilihan umum langsung untuk memilih anggota legislatif, atau keberadaan calon independen dalam pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Sebagai Negara demokrasi, Indonesia tentunya membenarkan keberadaan

Partai Politik sebagai pilar dari demokrasi atau pelaksanaan kedaulatan rakyat. Partai politik pada pokoknya memiliki kedudukan (*status*) dan peranan (*role*) yang sentral dan penting dalam setiap sistem demokrasi, karena memainkan peran yang penting sebagai penghubung antara pemerintahan negara (*the state*) dengan warga negaranya (*the citizens*).<sup>3</sup>

Partai politik sebagai infrastruktur politik mempunyai hubungan yang sangat erat dengan masyarakat dalam mengendalikan kekuasaan sehingga partai politik merupakan pilar demokrasi. Jika pilar ini tidak lagi di percaya oleh rakyat, maka hal itu merupakan ancaman serius terhadap keberlangsungan demokrasi di Indonesia. Dengan demikian, mengembalikan partai politik kepada jalur yang benar dalam arus demokratisasi di Indonesia menjadi tanggungjawab kita semua. Partai politik juga hanya bukan sekedar organisasi tempat berkumpulnya politisi,

---

<sup>2</sup> Lihat Undang-Undang No 8 Tahun 2012 Tentang Pemilu DPR, DPD dan DPRD

<sup>3</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, ( Jakarta: BIP, 2007), hlm 710.

tetapi juga dapat menjalankan fungsinya bagi kepentingan masyarakat. Dengan demikian dalam sistem demokrasi, partai memegang peranan yang sangat penting.

Pemilihan umum juga merupakan salah satu cara untuk menentukan wakil rakyat yang akan duduk dalam badan perwakilan rakyat diantaranya adalah DPR. Dewan perwakilan rakyat ( DPR ) sebagai lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia merupakan lembaga perwakilan rakyat. Lembaga perwakilan rakyat ini harus menganut prinsip kedaulatan rakyat yang berdasar pada Undang-Undang Dasar 1945 sebagai dasar hukum tertinggi. Sesuai amanat UUD 1945, anggota DPR berasal dari parta politik peserta pemilu yang dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum yang demokratis dan diatur berdasarkan undang-undang yang berlaku.<sup>3</sup> Pemilihan anggota DPR merupakan reperesentasi dari jumlah penduduk Indonesia, seingga penduduk yang berada di luar negeri juga dapat meberikan kontribusi terhadap pesta demokrasi tersebut yang dilaksanakan setiap 5 tahun sekali.

Sebagai wakil rakyat yang akan duduk dalam badan perwakilan rakyat. DPR disatu sisi juga Menjadi perwakilan politik dalam kerangka kerja suatu sistem demokrasi sehingga membawa beban dan tanggungjawab serta konsekuensi politik yang relatif besar. Karena itu, di samping jeratan hukum karena pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan yang dapat dibuktikan secara materi di pengadilan umum, anggota dewan menghadapi tantangan untuk digugat secara politis baik oleh partai politik induknya maupun konstituen dan masyarakat pada umumnya.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Lihat Pasal 22 E ayat (3) UUD 1945

<sup>4</sup> Sebastian Salang, *Menghindari Jeratan Hukum Bagi Anggota Dewan*, ( Jakarta: PT. PenebarSwadaya, 2009 ), hlm 269.

Gugatan secara politis yang dimaksud adalah dengan ditarik keanggotaan anggota DPR tersebut dari partai yang mengungunya di parlemen karena dianggap melanggar AD dan ART sehingga hal ini berdampak pada posisinya sebagai anggota DPR, karena pada prinsipnya untuk menjadi anggota DPR harus dari partai politik. Penarikan keanggotaan anggota DPR oleh partai politik yang mengusungnya disebut sebagai Hak *recall* atau pemberhentian Antar waktu ( PAW ), hal ini sebagaimana diatur dalam UU No 2 Tahun 2008 kemudian diubah dengan UU No 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik dalam Pasal 12 huruf (g) dan UU No 17 Tahun 2014<sup>5</sup> dan diubah dengan UU No 42 tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD dalam Pasal 239 ayat (1) dan (2)<sup>6</sup>

Ditinjau dari perjalanan sejarahnya, proses *recall* di kenal pada masa pemilu Orde Baru 1971-1979 yang menganut sistem pemilu proposional murni, sedangkan pemilu tahun 1999 walaupun masih memakai sistem pemilu proporsional murni juga, namun Hak *recall* oleh partai politik telah ditiadakan melalui Undang-Undang No 24 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, berselang beberapa tahun kemudian melalui Undang-Undang No 22 Tahun 2003 ( UU susduk ) Hak *recall* dikembalikan, tepatnya diatur dalam Pasal 85. Seiring berjalannya waktu dengan berubahnya komposisi keanggotaan, DPR kembali merubah undang-undang Susduk menjadi Undang-undang MD3 melalui Undang-undang No 27 Tahun 2009, Undang-undang No 17 Tahun 2014 dan terakhir Undang-undang No 42 Tahun 2014.

Dari uraian perjalanan sejarah, proses *recall* ini banyak menuai perdebatan yang sangat panjang dari masyarakat umum maupun kalangan akademisi yang

---

<sup>5</sup> Lihat UU No 42 Tahun 2014 Pasal 239 ayat (1) dan (2)

<sup>6</sup> Lihat UU No 2 Tahun 2011 Pasal 12 huruf (g) dan UU No 17 Tahun 2014

pro maupun yang kontra terhadap permasalahan *recall* ini, di satu sisi Hak *recall* dinilai efektif digunakan untuk anggota DPR yang terjerat masalah hukum seperti tindak pidana korupsi dan tindak pidana yang lain, akan tetapi di sisi yang lain menganggap hak *recall* ini sangat berbahaya bagi anggota DPR karena dianggap dapat membungkam anggota DPR yang megitu gigih menentang pemerintah dan memperjuangkan aspirasi Rakyat.

Kasus yang terbaru ini terjadi adalah kasus yang menimpa salah satu pimpinan DPR yaitu Fahri Hamzah. Fahri Hamzah merupakan wakil Rakyat yang mewakili fraksi Partai Keadilan Sejahtera ( PKS ). Surat penarikan keanggotaan Fahri Hamzah menjadi anggota DPR yaitu melalui Surat Keputusan Nomor 463/SKEP/DPPPKS/1437 Tanggal 1 April 2016 yang diterbitkan DPP Partai Keadilan Sejahtera menindaklanjuti putusan mahkamah partai pada tanggal 11 Maret 2016. Fahri Hamzah dianggap melanggar sejumlah disiplin dan aturan partai terkait sikapnya terhadap usulan 7 mega proyek DPR RI. Akan tetapi sampai sekarang Fahri Hamzah tetap menjadi anggota DPR aktif.

Berdasarkan Undang-Undang MD3 No 17 Tahun 2014 Pasal 67 yang berbunyi “ Dewan Perwakilan Rakyat terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum”.

Dilihan dari uraian dan penjelasan di atas, maka penulis akan mengkaji terkait aspek politik hukum pengaturan Pemberhentian Antar Waktu anggota DPR oleh partai politik dengan merumuskan masalah sebagai berikut :

## B. Rumusan Masalah

1. Bagaimanakan arah Politik Hukum Pengaturan PAW oleh Partai Politik ?
2. Apakah hak PAW oleh Partai Politik mencederai nilai demokrasi dan hak- hak konstituen anggota DPR ?
3. Apakah kekurangan dan kelebihan proses PAW oleh Partai politik ?

## C. Tujuan Penelitian

Dalam setiap kegiatan penelitian selalu mempunyai tujuan tertentu, dari penelitian diharapkan dapat disajikan data yang akurat dan memiliki validitas untuk menjawab permasalahan, sehingga dapat memberi manfaat bagi pihak- pihak yang terkait dengan penelitian ini. Adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengkaji dan mengetahui arah politik hukum pengaturan PAW oleh partai politik.
2. Untuk mengkaji dan mengetahui kedudukan konstituen anggota DPR terhadap proses PAW oleh partai politik

## D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat secara teoritis maupun praktis.

Manfaat teoritis penelitian ini lebih ditekankan untuk memperdalam dan mengembangkan pengetahuan peneliti di bidang hukum terutama terkait dengan politik hukum berhentian anggota DPR oleh partai politik.

Adapun manfaat praktis dari penelitian ini adalah untuk dijadikan sebagai rujukan para praktisi hukum maupun masyarakat dalam mengkaji tentang arah politik hukum pengaturan Pemberhentian Antar Waktu oleh partai politik. Selain itu, diharapkan penelitian ini dapat dijadikan sebagai referensi bagi masyarakat baik itu masyarakat

akademis maun non-akademis yang berkeinginan untuk memperdalam pengetahuan di bidang hukum khususnya hukum Tata Negara dan Administrasi Negara.

#### E. Tinjauan Pustaka

Berdasarkan hasil penelusuran pustaka yang dilakukan melalui media internet, ditemukan beberapa penelitian – penelitian terdahulu yang membahas tentang aspek hukum DPR, akan tetapi belum ada satupun yang membahas tentang arah politik hukum pengaturan PAW oleh Partai politik.

Penelitian ini pada prinsipnya akan mengkaji tentang arah politik hukum pengturan PAW oleh partai politik, yang menurut peneliti dapat menimbulkan permasalahan hukum, khususnya dalam hal terjadi pada saat pertentang antara kehendak sendiri anggota DPR dengan kehendak politis partai politik yang mengusungnya. Adapun penelitian-penelitian yang ditemukan oleh peneliti dari hasil penelusuran pustaka, merupakan penelitian yang dilakukan atau lebih memfokuskan pada pelanggaran kode etik oleh DPR saja. Sehingga jelas terdapat perbedaan antara penelitian terdahulu dengan penelitian ini. Atas dasar hal tersebut maka peneliti menegaskan bahwa penelitian ini bukan merupakan plagiat dan memiliki sifat kebaruan. Adapun penelelitian-penelitian yang ditemukan dari hasil penelusuran pustaka adalah, sebagai berikut:

Pertama, ditemukan penelitian untuk Tesis yang dilakukan pada tahun 2013 oleh Stevanus Evan Setoi pada program Magister Hukum Universitas Udayana Denpasar dengan judul, “ hak *Recall* partai politik terhadap keanggotaan DPR dalam sistem ketatanegaraan Indoneisa ” Pembahasan dititikberatkan pada kesesuaian hak *recall* partai politik terhadap anggota DPR dengan prinsip-prinsip negara demokrasi yang berdasarkan hukum dan

konsekuensi yuridis hak *recall* apabila tetap dipertahankan berada ditangan kekuasaan partai politik.

Penelitian ini ditemukan bahwa hak *recall* partai politik tidak sesuai dengan prinsip-prinsip negara demokrasi yang berdasarkan hukum, yaitu adanya jaminan terhadap hak-hak demokratis warga negara, kedudukan yang sama di depan hukum, dan perlindungan hak-hak dasar manusia oleh konstitusi

Kedua, ditemukan penelitian untuk tesis yang dilakukan pada tahun 2013 oleh Agung Tijaya pada Program Studi Magister Hukum Universitas Islam Indonesia dengan judul, “ Tinjauan Yuridis terhadap pergantian antar waktu ketua DPRD di Kabupaten Magelang ” Adapun permasalahan yang dikaji dalam penelitian tersebut adalah upaya pergantian antar waktu yang dilakukan tidak dapat terlaksana dengan baik karena adanya campur tangan kepentingan politik dari beberapa partai.

Berdasarkan uraian terkait dengan permasalahan-permasalahan yang dikaji dalam penelitian diatas, tampak ada beberapa hal perbedaan penelitian- penelitian diatas dengan penelitian ini. Penelitian ini lebih menekankan pada kajian terhadap aspek politik hukum pengaturan PAW oleh partai politik, walaupun dalam penelitian ini juga dikaji terkait dengan pergantian antar waktu anggota DPR, tetapi pergantian tersebut yang dimaksud lebih ditekankan pada politik hukum diberikannya hak PAW kepada partai politik dalam memberhentikan anggota DPR.

## F. Kerangka Pemikiran Teoritik

### 1. Konsep Demokrasi dan Lembaga Perakilan

#### a. Kajian Teori Demokrasi

Membahas tentang demokrasi berarti berbicara tentang rakyat atau warga masyarakat. Dalam suatu negara, rakyat merupakan sentral dan sumber kekuasaan, karena pada hakikatnya rakyat adalah pemegang kekuasaan tertinggi sebagaimana dalam Pasal 1 ayat 2 Undang-Undang Dasar 1945, sedangkan demokrasi merupakan bentuk pengejawantahan dari kedaulatan rakyat itu sendiri.

Konsep demokrasi yang sudah dikenal sejak abat ke 5 SM, yang pada awalnya sebagai respon terhdap pengalaman buruk pemerintahan Monarkhi dan kediktatoran negara-negara kota di zaman Yunani kuno. Tetapi ide-ide demokrasi moderen mulai berkembang di abad 16, yakni dengan dikembangkannya ide-ide sekularisme yang diprakarsai oleh Niccola Machiavelli (1469-1527), ide Negara Kontrak oleh Thomas Hobbes (1588-1679), gagasan tentang konstitusi Negara dan Liberalisme, serta pembagian kekuasaan Legislatif, Eksekutif, dan lembaga Federal oleh Jhon Locke (1632-1755), kemudian dengan idenya mengenai pemisahan kekuasaan menjadi lembaga Legislatif, Eksekutif, dan Yudikatif oleh Baron de Montesquieu (1689-1755), serta dengan ide-ide teentang kedaulatan rakyat dan kontrak sosial yang diperkenalkan oleh Jean Jacques Rousseau (1712-1778).<sup>7</sup>

Demokrasi adalah sistim yang sudah diakui hampir di seluruh negara di dunia ini setelah mereka mengalami totalitarianisme, dilihan dari sudut

---

<sup>7</sup> Nukthoh Arfawie Kurde, *Telaah kritis Teori Negara Hukum*, ( Yogyakarta, Pustaka Pelajar,2015 ), hlm 60

pandang normatif, demokrasi bagi Robert A. Dahl adalah sistem yang seharusnya secara mutlak bertanggungjawab kepada semua warga negaranya.<sup>8</sup> Sedangkan dilihat dari segi empirik, maka demokrasi bagi Josep Schumpeter adalah sebuah sistem dimana para pengambil keputusan kolektifnya yang paling kuat melalui pemilu periodik, di dalamnya para calon bebas bersaing untuk merebutkan suara dan dimana hampir semua orang dewasa berhak untuk memilih, sehingga dalam pengertian ini dapat disimpulkan bahwa demokrasi mengandung dua dimensi penting, yaitu kompetisi dan partisipasi.

Sedangkan menurut Dahlan Thaib, kedaulatan rakyat atau paham demokrasi mengandung dua arti : *pertama*, demokrasi yang berkaitan dengan sistem pemerintahan atau bagaimana caranya rakyat diikutsertakan dalam penyelenggaraan pemerintahan, dan yang *kedua*, demokrasi sebagai asas yang dipengaruhi keadaan kultural, historis suatu bangsa sehingga muncul istilah demokrasi konstitusional, demokrasi rakyat dan demokrasi Pancasila. Yang jelas bahwa di setiap negara dan setiap pemerintahan moderen akan berbicara tentang rakyat. Dalam proses bernegara, rakyat sering dianggap sebagai hulu dan sekaligus muaranya. Rakyat adalah titik sentral karena rakyat disuatu negara pada hakekatnya adalah pemegang kedaulatan, artinya rakyat menjadi sumber kekuasaan.<sup>9</sup>

Menurut Jimly Asshiddiqie, demokrasi yang benar adalah demokrasi yang teratur dan berdasarkan atas hukum. Karena itu, antara ide demokrasi dan nomokrasi dipandang harus bersifat sejalan dan seiring sejalan, baru

---

<sup>8</sup> Imam Hidayat, *Teori-Teori Politik*, ( Malang : Setara Press, 2009 ), hlm 81.

<sup>9</sup> Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat, Negara hukum dan Konstitusi*, Cetakan Pertama ( Yogyakarta: Liberty Yogyakarta, 1999), hlm 7.

negara tersebut dikatakan negara demokrasi dan sekaligus sebagai negara hukum.<sup>10</sup>

## **b. Lembaga Perwakilan**

### 1). Majelis Permusyawaratan Rakyat

Secara keseluruhan Undang-Undang Dasar 1945 sebelum perubahan mengenal enam Lembaga tinggi/tertinggi negara, yakni MPR, DPR, PRESIDEN, MA, BPK, DPA. Dari Enam Lembaga negara tersebut, hanya MPR saja yang bersifat khas Indonesia sedangkan lima lainnya berasal dan dicontoh dari Zaman Hindia Belanda. Dewan perwakilan Rakyat adapat dikaitkan dengan sejarah *Volksraad* ( Dewan Rakyat ), presiden tidak lain adalah pengganti dari *gouvernuur Generaal*, Mahkamah Agung berkaitan dengan *Laindraat* dan *raad van justitie* di Hindia Belanda, serta *hogeraat* di negeri Belanda. Badan pemeriksa keuangan berasal dari *aat van Rekenkamer*, dan DPA berasal dari *Raad Van Nederlandshce Indie* yang ada di Batavia atau *raad van state* di Negara Belanda. Adapun MPR yang dianggap mempunyai kedudukan yang lebih tinggi tidak ada contoh sebelumnya, kecuali yang ada di lingkungan negara-negara Komunis yang menerapkan sistim partai tunggal, melalui mana kedaulatan rakyat di salurkan disalurkan kedalam pelembagaan Majelis Rakyat yang tertinggi ( *supreme people`s council* ), seperti di Uni Soviet, di Republik Rakyat Cina dan lain-lain.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Jimly Asshiddiqie *Op. Cit.*, hlm. 147

<sup>11</sup> Jimly asshiddiqie, *Konstitusi dan konstitusionalisme Indonesia*,( Jakarta: Sinar Grafika, 2014), hlm 138.

Oleh karena itu, dapat dimengerti bahwa dalam keberadaan Majelis Permusyawaratan Rakyat terdapat elemen-elemen konsepsi kenegaraan yang bersifat kombinatorik antara tradisi liberalisme barat dengan sosialisme timur. Unsur-unsur keanggotaan MPR yang terdiri dari anggota DPR ditambah dengan DPD yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.<sup>12</sup> Sehingga keseluruhan anggota MPR itu benar-benar diharapkan mencerminkan dan dianggap benar-benar sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia. Unsur anggota DPR mencerminkan prinsip demokrasi politik (*political democracy*) yang didasarkan atas prosedur perwakilan politik (*political representation*) dalam rangka menyampaikan dan menyalurkan aspirasi dan kepentingan seluruh bangsa dan negara, jika anggota DPR berorientasi Nasional untuk kepentingan seluruh bangsa dan negara, maka DPD sebagai utusan Daerah diadakan untuk menjamin agar kepentingan daerah-daerah tidak terabaikan hanya karena orientasinya untuk mengutamakan kepentingan Nasional. Dengan demikian, keberadaan anggota Majelis ini benar-benar mencerminkan seluruh lapisan dan golongan rakyat, sehingga tepat diberi kedudukan yang tertinggi (*supreme*).<sup>13</sup>

## 2). Dewan Perwakilan Rakyat

Setelah amendemen UUD Tahun 1945, DPR mengalami perubahan fungsi dan kedudukan. Fungsi legislatif yang sebelumnya berada ditangan presiden, maka setelah amendemen UUD Tahun 1945 fungsi

---

<sup>12</sup> Lihat Pasal 2 UUD 1945 Pasca Amendemen

<sup>13</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan konstitusionalisme Indonesia, Op. Cit.*, hlm. 138

legislatif berpindah ke DPR. Pergeseran pendulum itu dapat dibaca dengan adanya perubahan secara substansial Pasal 5 Ayat (1) UUD Tahun 1945 dari Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR, menjadi Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR. Akibat dari pergeseran itu hilangnya dominasi presiden dalam proses pembentukan undang-undang. Perubahan itu penting artinya karena undang-undang adalah produk hukum yang paling dominan untuk menerjemahkan rumusan-rumusan normative yang terdapat dalam UUD Tahun 1945.<sup>14</sup>

### 3). Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Jika ketentuan mengenai DPR diatur dalam pasal 20, maka keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diatur dalam pasal 22 C dan pasal 22 D. Perubahan terhadap ketentuan pasal 20 diadopsikan dalam perubahan pertama dan kedua, sedangkan perubahan pasal 22 diadopsikan dalam naskah perubahan ketiga UUD 1945. Dengan demikian, resmilah, pengertian Dewan Perwakilan di Indonesia mencakup Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan perwakilan Daerah, yang kedua-duanya secara bersama-sama dapat disebut sebagai Majelis Permusyawaratan rakyat.

---

<sup>14</sup> Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amendemen UUD 1945*, (Jakarta: Kencana, 2010), hlm 191

## 2. Pemilihan Umum dan Partai Politik

### a. Kajian Teori Pemilu

Indonesia sebagai negara demokratis sepanjang sejarahnya telah menyelenggarakan pemilihan umum untuk memilih wakil rakyat yang diselenggarakan pada tahun 1955, 1971, 1977, 1982, 1992, 1997, 1999, 2004, 2009 dan 2014. Setiap penyelenggaraan pemilu selalu terjadi perubahan peraturan yang ditetapkan berdasarkan undang-undang.

Secara konseptual Ibnu Tricahyo mendefinisikan pemilu dengan sudut pandang yang astrak dan filosofis. Ibnu “ menyatakan bahwa pemilihan umum merupakan instrumen untuk mewujudkan kedaulatan rakyat yang bermaksud membentuk pemerintahan yang absah serta sarana mengartikulasikan aspirasi dan kepentingan rakyat ”.<sup>15</sup>

Pemilihan umum merupakan salah satu cara untuk menentukan wakil-wakil rakyat yang akan duduk baik dalam jabatan legislatif maupun eksekutif. Hal ini berarti terdapat berbagai sistem pemilihan umum di dunia. Landasan pemikirannya bahwa dalam menilai sistem pemilu dapat dilihat dari kedudukan kepentingan Rakyat itu sendiri. Apakah rakyat dipandang sebagai individu yang bebas untuk menentukan pilihannya, dan sekaligus mencalonkan dirinya sebagai calon wakil rakyat, atau apakah rakyat hanya dipandang sebagai anggota kelompok yang sama sekali tidak berhak menentukan siapa yang akan menjadi wakilnya di lembaga perwakilan

---

<sup>15</sup> Muhadam Labolo dan Teguh Ilham, *Partai Politik Dan Sistem Pemilihan Umum Di Indonesia*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2015), hlm 50

Rakyat, sekaligus rakyat tidak berhak untuk mencalonkan dirinya sebagai wakil rakyat.

#### b. Kajian Teori Partai Politik

Partai politik akan tumbuh dan berkembang seiring dengan semakin tingginya tingkat kesadaran masyarakat dalam berpolitik sehingga kehadiran suatu partai politik di harapkan mampu untuk mengakomodasi kepentingan masyarakat, partai politik memiliki makna yang sangat luas dikarenakan partai politik merupakan bagian dari infrastruktur politik dalam negara. Partai sangat erat kaitannya dengan sistem demokrasi, di karenakan selain hukum, partai politik juga memiliki kaintan untuk mengontrol proses serta stabilitas sistem demokrasi yang berkualitas.

Menurut Sigmund Neumann “ parta politik adalah organisasi dari aktifitas-aktifitas politik yang berusaha untuk menguasai kekuasaan pemerintahan serta merebut dukungan rakyat atas dasar persaingan dengan suatu golongan atau golongan-golongan lain yang mempunyai pandangan yang berbeda “. <sup>16</sup>

Sedangkan menurut Carl J. Friedrich “ patai politik adalah sekelompok manusia yang terorganisir secara stabil dengan tujuan merebut atau mempertahankan kekuasaan terhadap pemerintahan bagi pimpinan partainya dan berdasarkan penguasaan ini meberikan kepada anggota partainya kemanfaatan yang bersifat ideal maupun materiil “. <sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Sigmun Neumann, *Modern Political Parties Dalam Comparative Politics*, diedit oleh Herry Eckstein dan David E. Apter, dikuti kembali oleh Muhadam Labolo dan Teguh Ilham, *Patai Politik Dalam Sistem Pemilihan Umum Di Indonesia*, hlm 11

<sup>17</sup> *Ibid.*, hlm 12

R. H. Solto mendefenisikan partai politik adalah 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>18</sup>

Sedangkan menurut La Palombara dan Anderson “ partai politik adalah setiap kelompok politik, yang memiliki label dan organisasi resmi yang menghubungkan antara pusat kekuasaan dengan lokalitas yang hadir pada saat pemilihan umum, dan memiliki kemampuan untuk menempatkan kandidat pejabat publik melalui kegiatan pemilihan umum baik bebas maupun tidak bebas “.<sup>19</sup>

Selain pendapat para ahli tersebut, pengertian partai politik juga dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik, sebagai berikut: partai politik adalah organisasi yang bersifat nasional yang dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan 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.<sup>20</sup>

### 3. Politik Hukum

Sudah banyak pengertian tentang politik hukum yang diberikan oleh para ahli di berbagai literatur. Dari berbagai pengertian dan definisi itu, dengan mengambil substansinya yang ternyata sama.

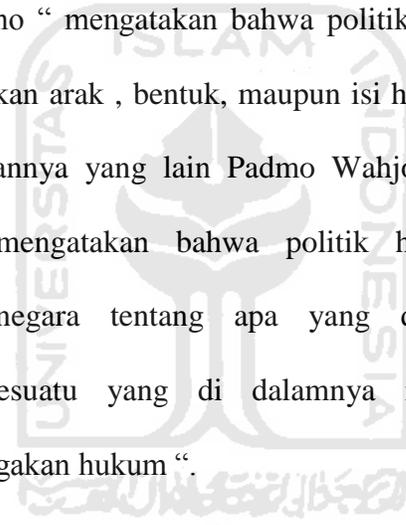
---

<sup>18</sup> *Ibid.*, hlm 12

<sup>19</sup> *Ibid.*, hlm 13

<sup>20</sup> UU Nomor 2 Tahun 2011 tentang partai politik

Menurut Mahfud MD, “ politik hukum adalah legal policy atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan pergantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara. Dengan demikian, politik hukum merupakan pilihan tentang hukum-hukum yang akan diberlakukan sekaligus pilihan tentang hukum-hukum yang akan dicabut atau tidak diberlakukan yang kesemuanya dimaksudkan untuk mencapai tujuan negara seperti yang tercantum didalam pembukaan UUD 1945 “. <sup>21</sup>

Padmo Wahjono “ mengatakan bahwa politik hukum adalah kebijakan dasar yang menentukan arah , bentuk, maupun isi hukum yang akan dibentuk . <sup>22</sup> Di dalam tulisannya yang lain Padmo Wahjono memperjelas defenisi tersebut dengan mengatakan bahwa politik hukum adalah kebijakan penyelenggaraan negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu yang di dalamnya mencakup pembentukan, penerapandan penegakan hukum “. 

Teuku Mohammad Radhie mendefenisikan politik hukum sebagai suatu pernyataan kehendak penguasa negara tentang hukum yang berlaku di wilayahnya dan mengenai arah perkembangan hukum yang dibangun. <sup>23</sup>

Sedangkan Sajipto Rahardjo “ mendefenisikan politik hukum sebagai suatu aktifitas memilih dan cara yang hendak dicapai untuk tujuan sosial dengan hukum tetentu di dalam masyarakat yang cakupannya meliputi jawaban atas beberapa pertanyaan yang mendasar, yaitu, 1) tujuan apa yang

---

<sup>21</sup> Moh. Mahfud MD. *Politik Hukum di Indonesia*,(Jakrta: PT Raja Grafindo Persada,2012), hlm 1

<sup>22</sup> *Ibid.*, hlm 1

<sup>23</sup> *Ibid.*, hlm 1

hendak dicapai melalui sistem yang ada; 2) cara-cara apa dan yang mana yang diasa paling baik untuk dipakai dalam mencapai tujuan tersebut; 3) kapan waktunya dan melalui cara bagaimana hukumitu perlu diubah; 4) dapatkah suatu pola yang baku dan mapan dirumuskan untuk membantu dalam memutuskan proses pemilihan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut dengan baik “.<sup>24</sup>

Soedarto mengemukakan bahwa “ politik hukum adalah kebijakan negara melalui badan-badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki yang diperkirakan akan dipergunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mecapai apa yang di cita-citakan “.

## **G. Metode Penelitian**

### **1. Jenis dan Pendekatan Penelitian**

Jenis dan pendekatan dalam penelitian ini adalah termasuk dalam tipologi penelitian hukum Normatif. Adapun pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan undang – undang. Objek dalam penelitian ini adalah hukum yang dikonsepskan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang – undangan yang termuat dalam UU No 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, serta peraturan Perundang-Undangan terkait lainnya. Digunakannya pendekatan tersebut, dengan tujuan agar dapat diketahui terkait dengan aspek-aspek

---

<sup>24</sup> *Ibid.*, hlm 2

hukum pemberhentian anggota DPR oleh pimpinan partai. Lebih mendalam lagi, penelitian ini diharapkan dapat mengungkap permasalahan hukum terkait dengan kedudukan anggota partai di lembaga legislative/DPR dalam kaitan pada proses pemberhentian oleh pimpinan partai pengusung.

## 2. Sumber Data Penelitian

Sumber data dalam penelitian ini diperoleh dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, serta bahan hukum tersier. Adapun bahan hukum primer bersumber pada, sebagai berikut:

- a. UUD NRI Tahun 1945.
- b. UU Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis permusyawaratan rakyat, Dewan perwakilan rakyat, Dewan perwakilan daerah, Dan dewan perwakilan rakyat daerah.
- c. UU No 27 Tahun 2009 Tentang Majelis permusyawaratan rakyat, Dewan perwakilan rakyat, Dewan perwakilan daerah, Dan dewan perwakilan rakyat daerah
- d. UU Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik
- e. UU Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilu DPR, DPD, DPRD
- f. Naskah Akademik tentang Dewan Perwakilan Rakyat

Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini bersumber dari jurnal-jurnal ilmiah, buku, serta sumber referensi lain yang terkait dengan tema penelitian. Bahan hukum tersier dalam penelitian ini bersumber dari kamus hukum, ensiklopedia, dan sebagainya.

### 3. Teknik Pengumpulan Data

Adapun cara yang digunakan untuk mendapatkan bahan hukum dalam penelitian ini adalah dengan melakukan studi terhadap dokumen- dokumen. Studi dokumen-dokumen tersebut dilakukan dengan cara yaitu, menelusuri dan mengkaji berbagai peraturan Perundang-Undangan maupun Peraturan lainnya yang mengatur tentang mekanisme pemberhentian Anggota DPR, serta jurnal-jurnal ilmiah, serta buku-buku literatur yang terkait dengan permasalahan penelitian yang dapat membantu memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer.

### 4. Analisis Data

Hal pertama yang dilakukan dalam melakukan analisis bahan hukum dalam penelitian ini adalah, dimulai dengan menelusuri dan mengkaji bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan yang mengatur terkait mekanisme pemberhentian Anggota DPR. Setelah itu, dilakukan analisis terhadap bahan hukum tersebut dengan tujuan untuk melakukan konstruksi hukum terhadap mekanisme pemberhentian Anggota DPR. Setelah dilakukan konstruksi hukum, maka selanjutnya dilakukan sistematisasi hukum. Aspek-aspek hukum yang ditemukan pada saat dilakukannya konstruksi hukum tadi, kemudian dikaitkan dan dianalisis dengan ketentuan di dalam ketentuan UU tentang DPR. Hasil dari analisa tersebut kemudian digunakan untuk menganalisis terkait dengan permasalahan dalam penelitian ini.

## H. Sistematika Penulisan

Di dalam penulisan hukum ini terdiri dari 4 (empat bab). Masing-masing perinciannya yaitu,

**Bab I** Tentang Pendahuluan, di dalamnya berisi uraian latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, tinjauan pustaka, landasan teori, metode penelitian dan diakhiri dengan sistematika penulisan, yang bertujuan untuk mengantarkan pikiran pembaca ke pokok permasalahan yang akan dibahas.

**Bab II** dan **Bab III** berisi uraian tentang landasan teori yang berkaitan dengan masalah pokok yang diteliti. Di sini penulis menguraikan mengenai tinjauan umum tentang Teori Demokrasi, Teori tentang Partai Politik, Teori Pemilu dan Lembaga Perwakilan, teori perundang-undangan, dan politik hukum.

**Bab IV** Tentang Hasil Penelitian dan Pembahasan, bab ini berisi hasil penelitian yang telah dilakukan terhadap permasalahan dalam penelitian ini yaitu, politik hukum pengaturan pemberhentian antar waktu oleh partai politik.

**Bab V** Tentang Penutup, pada bab IV ini berisi kesimpulan dan saran. Kesimpulan tersebut diperoleh dari uraian hasil penelitian dan pembahasan mengenai pokok permasalahan dalam penelitian ini. Dengan diperolehnya kesimpulan terkait permasalahan yang diteliti, penulis mencoba memberikan saran terhadap kekurangan yang ada.

## BAB II

### Tinjauan Teori Demokrasi, Pemilihan Umum, dan Partai Politik

#### A. Teori Demokrasi

##### 1. Kajian Teori Demokrasi

Negara Indonesia menganut asas atau sistem kedaulatan rakyat. Hal ini dijelaskan dalam pasal 1 ayat 2 UUD 1945 yang menyatakan bahwa “ kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Rumusan kedaulatan adalah di tangan rakyat, menunjukkan bahwa kedudukan rakyat dalam sistem ketatanegaraan Indonesia berdasarkan UUD 1945 adalah sangat sentral. Namun demikian karena seluruh rakyat Indonesia tidak mungkin berkumpul seluruhnya di suatu saat dan pada suatu tempat untuk bermusyawarah mengenai kenegaraan atau mengenai pemerintahan, maka kedaulatan yang ada ditangan rakyat itu diwakilkan kepada lembaga legislatif, karena lembaga legislatif sebagai perpajangan tangan dari rakyat tersebut, harus menjamin sepenuhnya kedaulatan tersebut.

Dengan demikian betapapun kedudukanyang diberikan oleh UUD 1945 kepada lembaga Legislatif baik sebagai pelaksana kedaulatan rakyat maupun sebagai pemegang kekuasaan negara yang tinggi dan seolah-olah bebas melakukan kewajiban, tugas dan wewenangnya tanpa pengawasan karena legislatif merupakan lembaga tinggi negara, namun UUD 1945 sendiri mengisyaratkan bahwa kekuasaan lembaga legislatif tidaklah mutlak.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Sri Soemantri, prosedur dan sistem perubahan konstitusi, Dikutip dari Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat, Negara hukum dan Konstitusi*, cetakan pertama (Yogyakarta: Liberty Yogyakarta, 1999), hlm 11

Pengawasan terhadap legislatif dapat dilakukan oleh seluruh rakyat Indonesia, karena pada hakekatnya kedaulatan dalam negara Indonesia tetap berada di tangan rakyat. Buktinya ialah kedaulatan tersebut dijalankan oleh rakyat pada saat diselenggarakannya pemilihan umum. Kedaulatan rakyat terwujud menjadi *representative democracy*<sup>26</sup> dan direalisasikan melalui pemilihan umum, yaitu untuk memilih wakil-wakil rakyat yang akan duduk di MPR dan DPR.

Menurut Nukthoh Arfawie Kurde, arti demokrasi yang menunjuk kepada kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat melalui sistem suara terbanyak, atau prosedur mayoritas. Pemerintahan negara yang merupakan hasil dari pendapat umum. Ia merupakan cerminan dari kehendak masyarakat secara keseluruhan, sehingga kepentingan negara ( pemerintah ) selalu sejalan dengan kepentingan masyarakat.<sup>27</sup>

Sedangkan menurut Diamond, Linz dan Lipset, sebagaimana yang dikutip oleh Mohtar Mas`oed yang pada intinya mendefinisikan demokrasi sebagai suatu sistem pemerintahan yang kompetitif dan sungguh-sungguh bagi individu maupun kelompok-kelompok organisasi, terutama partai politik untuk merebutkan jabatan-jabatan pemerintahan dengan melibatkan sebanyak- banyaknya warga negara dalam proses pemilihan umum yang diselenggarakan dalam periode yang reguler dan adil tanpa adanya daya paksa.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> Demokrasi representatif atau demokrasi perwakilan adalah sistem demokrasi yang prinsipnya sedikit orang mewakili banyak orang, dalam demokrasi representatif rakyat memilih wakilnya di lembaga legislatif. Adapun ciri-cirinya: adanya hak pilih universal, adanya pemerintahan perwakilan, adanya partai politik yang saling bersaing, adanya kelompok- kelompok yang berkepentingan yang mempunyai otonomi dan sistem-sistem komunikasi umum, adanya frekuensi melek huruf yang tinggi, adanya pembangunan ekonomi kerah yang lebih maju, golongan mayoritas ada di negara dan golongan menengah.

<sup>27</sup> Nukthoh Arfawie Kurde, *Teori negara Hukum ... op. cit.*, hlm 65

<sup>28</sup> Mohtar Mas`oed, *Negara, Kapital dan Demokrasi* ( Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2003 ),

Lebih lanjut Henry B. Mayo dalam bukunya *introduction Democratic Theory* yang diikuti oleh Dahlan Thaib mendefinisikan demokrasi sebagai suatu sistem politik, menurutnya sistem politik yang demokratis adalah dimana kebijaksanaan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana kebebasan politik.<sup>29</sup>

Kesamaan politik dan kebebasan berpolitik menurut Robert A. Dahl sebagaimana dikutip oleh Mohtar Mas'ood sangat penting agar menjamin pemerintahan berperilaku demokratis dengan diberikannya kesempatan rakyat untuk: *Pertama*, merumuskan preferensi atau kepentingannya sendiri; *Kedua*, memberitahukan perihal preferensinya itu kepada sesama warga negara dan pemerintahan melalui tindakan individual maupun kolektif; *Ketiga*, megusahakan agar kepentingannya itu dipertimbangkan secara setara dalam proses pembuatan keputusan pemerintah.

Sedangkan menurut Afan Gaffar dikenal dua macam pemahaman demokrasi dalam ilmu politik yaitu pemahaman demokrasi secara normatif dan pemahaman demokrasi secara empirik. Dalam pemahaman secara normatif, demokrasi merupakan sesuatu yang secara idiil hendak dilakukan atau dilaksanakan oleh suatu negara dengan ungkapan yang normatif dan diterjemahkan dalam konstitusi negara. Sedangkan pemahaman demokrasi secara

---

<sup>29</sup> Henry B. Mayo dalam bukunya *introduction Democratic Theory*, dikutip oleh Dahlan Thaib, *kedaulatan Rakyat Negara Hukum dan Konstitusi*, op,cid., hlm 9

empirik menurutnya hendaklah diamati berdasarkan pandangan dari kalangan ilmuan dengan menggunakan indikator-indikator tertentu.<sup>30</sup>

A.W. Widjaya mendefenisikan demokrasi sebagai suatu sistem pemerintahan di mana rakyat diikutsertakan dan berpartisipasi dalam pemerintahan dengan dasar persetujuan dan persamaan politik, selain dari pada itu adanya pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia bagi masyarakat.<sup>31</sup>

Lebih lanjut A.W. Widjaya membagi macam-macam demokrasi sebagai berikut :<sup>32</sup>

a. Demokrasi Barat

Sistem ini menyelenggarakan konsepsinya berdasarkan paham kebebasan (liberalisme) dengan mengutamakan kebebasan individu. Pada prinsipnya mereka beranggapan bahwa manusia dilahirkan suci dan diberikan kesempatan untuk mengembangkan kepribadiannya dengan diberikan kebebasan tersebut.

Demokrasi semacam ini berkembang di Inggris, negara-negara Eropa Barat dan Amerika, Australia, Selandia Baru, Philipina dan lain-lainnya.

b. Demokrasi Timur

Sistem demokrasi timur merupakan reaksi logis dari paham individualisme dan liberalisme serta konsepsinya berlandaskan pada paham komunian (Komunisme).

Tujuannya adalah untuk mencapai masyarakat yang sama melalui diktator proletar dengan jalan kekerasan. Manusia dianggap sebagai subjek, hak asasi manusia dan martabat manusia tidak mendapat perhatian sebagaimana mestinya. Demokrasi semacam ini dianut oleh negara-negara seperti Rusia, negara-negara Eropa Timur, Cuba, RRC, Korut, Vietnam, dan lain-lain

c. Demokrasi dengan bentuk tersendiri

Bentuk demokrasi semacam ini merupakan identitas tersendiri dari masing-masing negara yang tidak berorientasi pada bentuk demokrasi

---

<sup>30</sup> Afan Gaffar, *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*, (Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2004) hlm 4

<sup>31</sup> A.W. Widjaya, *Demokrasi dan Aktualisasi Pancasila*, (Bandung, Alumni, 1984), hlm

<sup>32</sup> *Ibid*, hlm 11

gaya Barat dan demokrasi gaya Timut, seperti halnya di Indonesia yang menganut paham demokrasi pancasila.

## 2. Indikator Sistem yang Demokratis

Menurut Afan Gaffar indikator sistem yang demokratis atau tidak dapat dilihat dari beberapa hal :<sup>33</sup>

### 1). Akuntabilitas

Dalam demokrasi, setiap pemegang jabatan yang dipilih oleh rakyat harus dapat mempertanggung jawabkan kebijaksanaan yang hendak dan yang telah ditemunya.

### 2). Rotasi Kekuasaan

Dalam demokrasi, peluang untuk melakukan rotasi kekuasaan harus ada, dan dilakukan secara teratur dan damai, bukan hanya satu orang tertentu yang dpat mengisi jabatan melainkan yang lainnya juga memiliki hak yang sama.

### 3). Rekrutmen Politik yang terbuka untuk memungkinkan terjadinya rotasi kekuasaan, diperlukan suatu sistem rekrutmen yang terbuka. Dalam artian setiap orang yang memenuhi syarat untuk mengisi jabatan politik yang dipilih oleh rakyat mempunyai peluang yang sama dalam melakukan kompetisis untuk mengisi jabatan tersebut.

### 4). Pemilihan umum

Dalam suatu negara demokratis pemilu haruslah diselenggarakan secara teratur, setiap warga negara yang sudah dewasa mempunyai hak yang sama untuk memilih dan dipilih dan bebas menggunakan hak tersebut sesuai dengan kehendak hati nuraninya tanpa adanya paksaan dari siapapun.

### 5). Memiliki Hak-Hak Dasar

Suatu negara yang demokratis harus menjamin setiap warga masyarakat dapat menikmati hak-hak dasar mereka secara bebas, termaksud didalamnya adalah hak untuk menyampaikan pendapat, hak untuk berkumpul dan berserikat, dan hak untuk menikmati pers secara bebas.

---

<sup>33</sup> Afan Gaffar, *Politik Indonesia ... op. cit.*, hlm 7

Lebih lanjut menurut Bingham Powell Jr, beberapa indikator adanya kehidupan politik demokrasi dalam suatu negara mencakup hal-hal sebagai berikut :<sup>34</sup>

1. Legitimasi pemerintah didasarkan pada klain bahwa pemerinta mewakili Rakyat.
2. Pengaturan bagia yang mengorganisasikan perundingan untuk memperoleh legitimasi dilaksanakan melalui pemilu yang kolektif.
3. Sebagaian besar orang dewasa dapat ikut serta dalam pemilihan, baik sebagai pemilih maupun sebagai yang dipilih untuk menduduki jabatan penting.
4. Penduduk memilih secara rahasia tanpa paksa
5. Masyarakat dan pemimpin menikmati hak-hak dasar, seperti kebebasan berkumpul, berorganisasi dan kebebasan pers.

B. Mayo menyatakan bahwa demokrasi didasari oleh beberapa nilai, yaitu :<sup>35</sup>

- a. Menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara melembaga.
- b. Menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah.
- c. Menyelenggarakan pergantian pemimpin secara teratur.
- d. Membatasi pemakaian kekerasan sampai minimum.
- e. Mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman dalam masyarakat yang tercermin dalam keanekaragaman pendapat, kepentingan, serta tingkah laku.
- f. Menjamin tegaknya keadilan

---

<sup>34</sup> Alfin dan Nazaruddin Syamsudin, ed, *Profil budaya politik indonesia*, Dikutip dari Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat, Negara hukum dan Konstitusi*, cetakan pertama (Yogyakarta: Liberty Yogyakarta, 1999), hlm 7

<sup>35</sup> Ni`matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia, Edisi Revisi*, ( Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, 2014 ), hlm 266

## B. Teori Pemilihan umum

### 1. Kajian Teori Pemilihan Umum

Sebagai negara yang menganut paham demokrasi, negara Indonesia sudah seharusnya memakai sistem pemilihan umum sebagai suatu cara untuk merekrut wakil-wakil rakyat, baik sebagai unsur yang akan duduk di lembaga Eksekutif maupun Legislatif. Dikarenakan Indonesia memiliki wilayah yang sangat luas dan juga memiliki penduduk yang banyak maka, banyak pula kepentingan bagi masing-masing wilayah tersebut. Akan menjadi suatu hal yang tidak mungkin terlaksana jika kepentingan masing-masing wilayah baik kepentingan secara individu dan juga kelompok tersebut dijalankan oleh masing-masing individu atau kelompok itu sendiri, maka dari itulah dibutuhkan wakil-wakil rakyat dari setiap wilayah itu untuk mewakili kepentingan masyarakat dari masing-masing wilayah tersebut.

Pemilihan umum merupakan salah satu cara yang demokratis untuk memilih wakil-wakil rakyat yang akan duduk di Lembaga perwakilan, walaupun sistem pemilihan umum tersebut belum menjamin sepenuhnya berjalan secara demokratis. Sistem pemilihan umum merupakan suatu yang sangat penting bagi negara yang menganut sistem demokrasi perwakilan seperti di Indonesia, hal ini dikarenakan pemilihan umum merupakan pranata terpenting dalam tiap negara demokratis, pranata ini berfungsi untuk memenuhi tiga prinsip pokok demokrasi, yaitu kedaulatan rakyat, keabsahan pemerintahan, dan pergantian pemerintahan secara teratur.<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> LIPI 1998, dikutip dari A. Mukthie Fadjar, *Pemilu, Perselisihan Hasil Pemilu dan Demokrasi*, (Malang, Setara Press, 2013 ), hlm 1

Pemilihan umum menurut Sigit Pamungkas<sup>37</sup> adalah arena kompetisi untuk mengisi jabatan-jabatan politik di pemerintahan yang didasarkan pada pilihan formal dari warga negara yang syah. Selain itu Indria Samego<sup>38</sup> mendefenisikan pemilu sebagai pasar politik tempat individu atau masyarakat berinteraksi untuk melakukan kontrak sosial antara peserta pemilu dengan pemilih yang memiliki hak pilih serta terlebih dahulu melakukan serangkaian aktifitas politik yang meliputi kampanye melalui media masa dan media cetak, guna meyakinkan pemilih.

Sedangkan menurut Suryo Untoro, bahwa Pemilihan Umum ( yang selanjutnya disingkat Pemilu ) adalah suatu pemilihan yang dilakukan oleh warga negara Indonesia yang mempunyai hak pilih, untuk memilih wakil-wakilnya yang duduk dalam Badan Perwakilan Rakyat, yakni Dewan Perwakilan Rakyat ( DPR ), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tingkat I dan Tingkat II ( DPRD I dan DPRD II ).<sup>39</sup>

Berbeda dengan Ali Moertopo, menurutnya Pemilu Pada hakekatnya adalah sarana yang tersedia bagi rakyat untuk menjalankn kedaulatannya sesuai dengan azas yang bermaktub dalam Pembukaan UUD 1945. Pemilu itu sendiri pada dasarnya adalah suatu Lembaga Demokrasi yang memilih anggota-anggota perwakilan rakyat dalam MPR, DPR, DPRD, yang pada gilirannya bertugas untuk bersama-sama dengan pemerintah, menetapkan politik dan jalannya pemerintahan negara.<sup>40</sup>

---

<sup>37</sup> Yoyoh Rohaniah dan Efriza, *Pengantar Ilmu Politik*, ( Malang, Intras Publishing, 2015 ), hlm 441

<sup>38</sup> *Ibid.*, hal 441

<sup>39</sup> <https://niasrs.wordpress.com/tag/pemilu-menurut-para-ahli/>. Akses 1 Februari 2018

<sup>40</sup> *Ibid.*, hlm 3

Sedangkan menurut Pasal 1 Ayat 1 Undang-undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, pemilu adalah sarana pelaksana kedaulatan rakyat yang diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>41</sup>

## 2. Sistem pemilihan umum

Sistem pemilihan umum meruakan metode atau cara yang mengatur dan memungkinkan warga negara untuk memilih wakil rakyat dari anggota masyarakat itu sendiri, metode berhubungan dengan prosedur dan pengaturan penetapan kursi di Lembaga perwakilan.<sup>42</sup> Dalam suatu sistem pengisian anggota badan perwakilan dianut dua tipe pengangkatan yang pada umumnya yaitu, tipe pemilihan organik dan tipe pemilihan mekanis.

Untuk lebih jelasnya maka dapat ditinjau perbedaan kedua sistem ini dari pandangan beberapa ahli.

Menurut Jimly Asshiddiqi,<sup>43</sup> sistem pemilihan umum dapat dibedakan menjadi dua macam, yaitu : sistem pemilihan mekanis, dan sistem pemilihan organik. Sistem mekanis mencerminkan pandangan mekanis yang melihat rakyat sebagai individu-individu yang sama. Baik aliran liberalisme, sosialisme dan komunisme sama-sama mendasarkan diri pada pandangan mekanis. Bedanya, liberalisme lebih mengutamakan individu sebagai kesatuan otonom dan memandang masyarakat sebagai suatu kompleks hubungan antara individu yang bersifat

---

<sup>41</sup> Pasal 1 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD

<sup>42</sup> Yusa Djuyandi, *Pengantar Ilmu Politik, Edisi Ke Dua*, ( Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, 2017 ), hlm 173

<sup>43</sup> Bunyamin Alamsyah, *Pemilu Dalam Tata Hukum Islam dan Implementasinya di Indonesia*, ( Bandung, **batic** pres, 2010 ), hlm 34

kontraktual. Sementara sosialisme lebih mengutamakan totalitas kolektif masyarakat dengan mengecilkan peranan individu.

Sedangkan sistem pemilihan yang organik menempatkan rakyat sebagai sejumlah individu-individu yang hidup bersama dalam berbagai macam persekutuan hidup berdasarkan geneologi, fungsi tertentu, lapisan-lapisan sosial, dan lembaga-lembaga sosial. Kelompok-kelompok dalam masyarakat dilihat sebagai suatu organisasi yang terdiri atas organ-organ yang mempunyai kedudukan dan fungsi tertentu dalam totalitas organisme. Dengan demikian, persekutuan-persekutuan itulah yang diutamakan sebagai penyanggah dan pengendali hak pilih.<sup>44</sup>

Menurut Ismail Sunni, dalam sistem mekanis, lembaga perwakilan Rakyat merupakan lembaga perwakilan kepentingan umum rakyat seluruhnya. Sedangkan menurut sistem organis, lembaga perwakilan rakyat merupakan perwakilan kepentingan-kepentingan khusus persekutuan-persekutuan hidup masing-masing. Dalam bentuknya yang paling ekstrim, sistem mekanis melahirkan parlemen, sedangkan sistem organik menghasilkan dewan korporasi. Kedua sistem ini sering dikombinasikan dalam struktur parlemen dua kamar, sistem pemilihan mekanis biasanya dilaksanakan dengan dua sistem pemilihan umum, yaitu sistem proporsional dan sistem distrik.<sup>45</sup>

Menurut Sri Soemantri, sistem pemilihan proporsional adalah suatu sistem pemilihan dimana kursi yang tersedia di parlemen dibagikan pada partai-partai politik (organisasi peserta pemilu) sesuai dengan imbalan perolehan suara yang

---

<sup>44</sup> *Ibid.*, hlm 35

<sup>45</sup> *Ibid.*, hlm 36

didapat partai politik peserta pemilu bersangkutan. Oleh karena itu, sistem pemilu ini disebut juga sistem berimbang.<sup>46</sup>

Dalam sistem pemilihan proporsional, wilayah negara merupakan satu daerah pemilihan. Oleh karena luasnya wilayah negara dan jumlah penduduk negara yang cukup banyak wilayah itu dibagi atas daerah-daerah pemilihan (misalnya beberapa kabupaten/kota digabung menjadi satu daerah pemilihan). Dalam menentukan daerah pemilihan biasanya mempertimbangkan aspek geografis, historis, sosiologis dan kultur. Di dalam satu daerah pemilihan tersebut dibagi sejumlah kursi untuk diperebutkan sehingga sistem pemilihan proporsional disebut juga *multi/memberconstituency*. Di samping itu, dalam sistem pemilihan proporsional sisa suara dari masing-masing peserta pemilu di daerah pemilihan tertentu tidak dapat lagi digabung dengan sisa suara peserta pemilu di daerah lainnya.

Sistem pemilihan distrik adalah suatu pemilihan wilayah negaranya dibagi atas distrik-distrik pemilihan, yang jumlahnya sama dengan jumlah kursi yang tersedia di parlemen. Setiap distrik pemilihan hanya memilih satu orang wakil dari calon-calon yang diajukan oleh masing-masing partai politik peserta pemilu. karena itu, sistem ini juga disebut */single memberconstituency*.<sup>47</sup>

Kedua sistem ini mengandung kelebihan dan kekurangan masing-masing, adapun menurut Sri Soemantri sebagaimana dikutip oleh Ni`matul Hudan, sistem proporsional memiliki segi positif diantaranya:<sup>48</sup>

a. Suara yang terbuang sangatlah sedikit

---

<sup>46</sup> *Ibid.*, hlm 36

<sup>47</sup> Ni`matul Huda dan M. Imam Naser, *Penataan Demokrasi Dan Pemilu di Indonesia Pasca Revormasi*, ( Jakarta, Kencana, 2017 ), hlm 47

<sup>48</sup> *Ibid.*, hlm 46

- b. Partai-partai politik kecil/ minoritas, besar kemungkinan mendapat kursi di parlemen.

Adapun segi negatif dari sistem proporsional ini menurutnya:

- a. Sistem ini mempermudah fragmentasi partai politik dan timbulnya partai-partai politik baru. Sistem ini tidak menjurus kearah integrasi berbagai golongan dalam masyarakat, akan tetapi kecenderungan lebih mempertajam perdebatan-perdebatan yang ada dan oleh karena itu, kurang terdorong untuk mencari dan memanfaatkan persamaan-persamaan. Sebagai akibatnya sistem pemilihan umum ini memperbanyak jumlah partai.
- b. Setiap calon yang terpilih menjadi anggota parlemen merasa lebih terikat oleh partai politik yang mencalonkan dan kurang merasakan loyalitasnya kepada rakyat yang telah memilihnya.
- c. Banyak partai politik mempersukar dalam membentuk pemerintah yang stabil, lebih-lebih dalam sistem pemerintahan parlementer. Karena pembentukan pemerintah/kabinet harus didasarkan atas koalisi antara dua partai politik atau lebih.
- d. Terjadinya pencerminan pendapat yang salah tingkat pertama.

Sedangkan kelebihan atau segi-segi positif dari sistem distrik diantaranya:

- a. Hubungan si pemilih dan wakil sangat dekat, karena itu partai-partai politik tidak berani mencalonkan orang yang tidak populer dalam distrik tersebut.
- b. Sistem ini mendorong bersatunya partai-partai politik. Karena calon yang dipilih hanya satu, maka beberapa partai politik dipaksa/ terpaksa bergabung untuk mencalonkan seorang yang lebih populer dan berkualitas serta berbakat diantara calon-calon yang lain.
- c. Sistem pemilihan ini akan mengakibatkan terjadinya penyederhanaan jumlah partai politik.
- d. Organisasi penyelenggara pemilihan dengan sistem ini lebih sederhana, tidak perlu memakai banyak orang untuk duduk dalam panitia pemilihan. Biaya lebih murah dan penghitungan suara lebih sigkat, karena tidak perlu menghitung suara yang terbuang.

Adapun segi kelemahan sistem distrik ini antara lain:

- a. Kemungkinan ada suara yang terbuang, bahkan ada kemungkinan calon terpilih mendapat suara minoritas lawan-lawannya.
- b. Sistem ini akan menyulitkan partai-partai kecil dan golongan-golongan minoritas, sukar bagi mereka mempunyai wakil di lembaga perwakilan.

- c. Terjadinya pencerminan pendapat yang salah tingkat pertama dan tingkat dua.

Menurut Mahfud MD,<sup>49</sup> pemilu dengan sistem proporsional ( perwakilan berimbang ) memungkinkan terjadinya distribusi suara secara proporsional sehingga partai yang memperoleh suara terbanyak memperoleh kursi yang lebih banyak pula; sedangkan partai yang tidak memperoleh suara tidak akan kehilangan suara yang diperoleh karena tetap akan memperoleh kursi yang seimbang dengan besarnya dukungan yang diperoleh.

Sedangkan dalam sistem distrik pemenang pemilu adalah partai yang memperoleh suara yang relatif lebih besar dari partai-partai yang lain tanpa harus mengalahkan secara mutlak melalui kemenangan atas kombinasi dari partai-partai lawan.

Dalam suatu sistem pengisian anggota badan perwakilan yang pada intinya menganut dua tipe pengangkatan pada umumnya yaitu, tipe pemilihan organik dan tipe pemilihan mekanis. Dalam pemilihan organik pengangkatan seorang anggota badan perwakilan dilakukan dengan cara pengangkatan dan penunjukan secara langsung tanpa melalui mekanisme pemilihan umum seperti pada umumnya yang melibatkan semua lapisan masyarakat yang tentunya telah memenuhi syarat sebagai pemilih. Sedangkan pemilihan mekanis, pengangkatan seorang anggota badan perwakilan dilakukan dengan lebih mengedepankan mekanisme dalam prosesnya berdasarkan apa yang ditetapkan oleh peraturan yang berlaku dan dilaksanakan oleh lembaga yang ditetapkan oleh pertuturan perundang-undangan pula.

### 3. Tujuan Pemilu

Secara lebih spesifik Undang-Undang No 8 Tahun 2012 Tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD menentukan bahwa pemilu diselenggarakan dengan tujuan memilih wakil rakyat dan wakil daerah serta untuk membentuk pemerintahan yang demokratis, kuat, dan memperkokoh dukungan rakyat dalam mewujudkan tujuan nasional sebagaimana diamanatkan UUD Negara Republik Indonesia 1945.

Tujuan penyelenggaraan pemilihan umum ( *general election*) atau pemilu atau pada pokoknya dirumuskan ada empat yaitu :<sup>50</sup>

1. Untuk memungkinkan terjadinya peralihan kepemimpinan pemerintah secara politik dan damai.
2. Untuk memungkinkan terjadinya pergantian pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat di lembaga perwakilan.
3. Untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat dan.
4. Untuk melaksanakan prinsip hak asasi warga negara

Sedangkan menurut Syamsudin Haris, fungsi pemilihan umum itu terdiri dari :<sup>51</sup>

- a. Legitimasi politik  
Fungsi ini bermakna bahwa melalui pemilu keabsahan pemerintah yang berkuasa dapat ditegakkan, begitupula program dan kebijakan yang dihasilkan.
- b. Fungsi perwakilan politik  
Fungsi ini terutama menjadi kebutuhan rakyat baik dalam rangka mengevaluasi maupun mengontrol perilaku pemerintah dan program serta kebijakanyang dihasilkan.
- c. Pergantian atau sirkulasi elit penguasa  
Keterkaitan pemilu dengan hal ini didasarkan pada asumsi bahwa elit berasal dari dan bertugas mewakili masyarakat luas.

---

<sup>50</sup> Jimly Ashiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara ... op.cit.*, hlm 754

<sup>51</sup> Ibnu Tricahyo, *Revormasi Pemilu*, ( Malang, In- Trans Publising, 2009 ), hlm 7

d. Sarana pendidikan politik

Pemilu merupakan pendidikan politik kepada rakyat secara langsung, terbuka, dan massal yang diharapkan bisa menceerdaskan pemahaman politik dan mengingatkan kesadaran masyarakat mengenai demokrasi.

4. Asas dan Ciri Pemilu yang Demokratis

a. Asas Pemilu di Indonesia

Pemilihan umum di Indonesia menganut asas “Luber” yang merupakan singkatan dari “Langsung, Umum, Bebas dan Rahasia”. Asal kata “Luber” sudah ada sejak zaman Orde baru, Langsung berarti pemilih diharuskan memberikan suaranya secara langsung dan tidak boleh diwakilkan. Umum berarti pemilihan umum dapat diikuti seluruh warga negara yang sudah memiliki hak menggunakan suara. Bebas berarti pemilih diharuskan memberikan suaranya tanpa ada paksaan dari pihak manapun, kemudian Rahasia berarti suara yang diberikan oleh pemilih bersifat rahasia hanya diketahui oleh si pemilih itu sendiri.

Kemudian di era reformasi berkembang pula asas “Jurdil” yang merupakan singkatan dari “Jujur dan Adil”. Asas jujur mengandung arti bahwa pemilihan umum harus dilaksanakan sesuai dengan aturan untuk memastikan bahwa setiap warga negara yang memiliki hak dapat memilih sesuai dengan kehendaknya dan setiap suara pemilih memiliki nilai yang sama untuk menentukan wakil rakyat yang akan terpilih. Asas adil adalah perlakuan yang sama terhadap peserta pemilu dan pemilih, tanpa ada pengistimewaan ataupun diskriminasi terhadap peserta atau pemilih tertentu. Asas jujur dan

adil mengikat tidak hanya kepada pemilih ataupun peserta pemilu, tetapi juga penyelenggara pemilu.

Asas Pemilu yaitu Pemilu dilaksanakan secara efektif dan efisien berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil yang akan diuraikan sebagai berikut :<sup>52</sup>

1. Langsung, berarti rakyat pemilih mempunyai hak untuk secara langsung memberikan suaranya sesuai dengan kehendak hati nuraninya, tanpa perantara;
2. Umum, berarti pada dasarnya semua warganegara yang memenuhi persyaratan minimal dalam usia , yaitu sudah berumur 17 (tujuh belas) tahun atau telah/pernah kawin berhak ikut memilih dalam pemilihan umum. Warganegara yang sudah berumur 21 (dua puluh satu) tahun berhak dipilih. Jadi, pemilihan yang bersifat umum mengandung makna menjamin kesempatan yang berlaku menyeluruh bagi semua warga negara yang telah memenuhi persyaratan tertentu tanpa diskriminasi ( pengecualian ) berdasar acuan suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, kedaerahan, dan status sosial
3. Bebas, berarti setiap warganegara yang berhak memilih bebas menentukan pilihannya tanpa tekanan dan paksaan dari siapapun. dalam melaksanakan haknya, setiap warganegara dijamin keamanannya, sehingga dapat memilih sesuai dengan kehendak hati nurani dan kepentingannya;
4. Rahasia, berarti dalam memberikan suaranya, pemilih dijamin bahwa pilihannya tidak akan diketahui oleh pihak manapun dan dengan jalan apapun. Pemilih memberikan suaranya pada surat suara dengan tidak dapat diketahui oleh orang lain kepada suaranya diberikan. Asas rahasia ini tidak berlaku lagi bagi pemilih yang telah keluar dari tempat pemungutan suara dan secara sukarela bersedia mengungkapkan pilihannya kepada pihak manapun;
5. Jujur, berarti dalam menyelenggarakan pemilihan umum pemerintah dan partai politik peserta Pemilu, pengawas dan pemantau Pemilu, termasuk pemilih, serta semua pihak yang terlibat secara tidak langsung, harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku;
6. Adil, berarti dalam menyelenggarakan pemilu, setiap pemilih dan partai politik peserta Pemilu mendapat perlakuan yang sama, serta bebas dari kecurangan pihak manapun.

Keterkaitan antara pemahaman kedaulatan rakyat dengan pemilu sangat jelas. Pemilu merupakan sarana untuk mewujudkan kedaulatan rakyat. Peham

---

<sup>52</sup> <http://bagazx.blogspot.co.id/2012/02/asas-pemilihan-umum-indonesia.html>, Akses 20

kedaulatan rakyat secara asasi mengakui persamaan hak politik, tanpa membeda-bedakan agama, suku, ras atau kelas sosial ekonomi. Demikian juga rakyat berdiri sama di depan hukum. Dalam demokrasi tiap individu punya otonomi. Individu merupakan satuan-satuan terkecil dalam masyarakat, yang dalam demokrasi elektoral adalah *voter* (pemilih). Setiap individu memiliki kebebasan seluas-luasnya menentukan pilihan politiknya (termasuk, bahkan memilih dan juga untuk “tidak memilih”). Otonomi dan kebebasan individu merupakan modal bagi demokrasi. Namun demikian kebebasan memilih dan tidak memilih, pada opsi ‘tidak memilih’ secara etika demokrasi bukan justeru tidak memilih aktif dalam mempengaruhi masyarakat lain untuk melakukan tindakan yang sama dengan apa yang dilakukan yaitu tidak memilih.

#### b. Ciri - Ciri Pemilu Demokratis

Pemilu hanya dapat disebut demokratis apabila memenuhi karakteristik tertentu. Menurut Austin Ranney (1982) ada 8 kriteria pokok bagi pemilu demokratis yaitu :<sup>53</sup>

##### 1). Hak pilih Umum

Pemilu hanya bisa disebut demokratis apabila semua warga Negara dewasa menikmati hak pilih pasif ataupun aktif

##### (a). Hak Pilih Aktif

Adalah hak warga negara yang sudah memenuhi syarat untuk *memilih* wakilnya di DPR, DPD, DPRD, Presiden-Wapres, dan Kepala Daerah-Wakada, yaitu :

---

<sup>53</sup> <http://dewi-b2uty.blogspot.co.id/2011/12/ciri-ciri-pemilu-demokratis.html>. akses 19 oktober 2016

- Berusia 17 tahun atau sudah/pernah kawin( saat pendaftaran pemilih )
- Nyata-nyata sedang tidak terganggu jiwanya/ingatannya
- Tidak di cabut hak pilihnya,berdasarkan putusan pengadilan yang memiliki kekuatan hukum tetap.
- Tidak sedang menjalani hukum pidana penjara
- Terdaftar dalam daftar pemilihan tetap (DPT)

(b). Hak Pilih Pasif

Adalah hak warga negara yang sudah memenuhi syarat untuk *dipilih* menjadi anggota DPR, dan DPRD.

Sehubungan dengan hak pilih dan memilih, maka hendaknya masyarakat dapat:

- i. Menggunakan hak memilih dan dipilih sebaik-baiknya.
- ii. Menghormati badan permusyawaratan/perwakilan.
- iii. Menerima dan melaksanakan hasil keputusan yang telah dilakukan secara demokratis, dengan itikad baik dan tanggung jawab.

2). Kesetaraan Bobot Suara

Adanya keharusan jaminan bahwa suara tiap-tiap pemilih di beri bobot yang sama dimana tidak boleh ada sekelompok warga negara apapun kedudukan, sejarah kehidupan, dan jasa-jasanya yang memperoleh lebih banyak wakil dari warga lainnya, karenanya kuota bagi sebuah kursi parlemen harus berlaku umum. Kalau misalnya ditentukan bahwa setiap kursi parlemen berharga 42.000 suara, maka harus ada jaminan bahwa tak ada sekelompok warga negarapun yang jumlahnya kurang dari kuota tersebut mendapatkan 1 atau bahkan lebih kursi di parlemen.

3). Tersedianya pilihan yang signifikan

Maksudnya tersedianya pilihan yang nyata, yang kelihatan perbedaannya dengan pilihan-pilihan yang lain dimana hakikatnya memang mengansumsikan adanya lebih dari 1 pilihan, lalu perbedaan dalam pilihan itu bisa sangat sederhana seperti perbedaan antara 2 orang/lebih calon, atau perbedaan yang lebih rumit antara 2 atau lebih garis politik/program kerja yang berlainan, sampai ke perbedaan antara 2/lebih ideologi.

4). Kebebasan Nominal

Pilihan-pilihan memang harus datang dari rakyat sendiri sehingga prinsip kebebasan nominasi juga menyiratkan pentingnya kebebasan berorganisasi. Melalui organisasi itu kelompok-kelompok rakyat bergumul mengajukan alternatif terbaik bagi upaya mewujudkan kesejahteraan bangsanya dan organisasi itu pula, masing-masing kelompok rakyat membina, menyeleksi, dan mencalonkan calon-calon yang mereka nilai

mampu mewujudkan kesejahteraan itu serta mereka dinilai mampu menerjemahkan pemerintahan negara.

5). Persamaan Hak Kampanye

Program kerja dan calon-calon unggulan tidak akan bermakna jika tidak di ketahui oleh massa pemilih, maka kampanye menjadi amat penting kedudukannya dalam pemilu. Maka semua calon diberi persamaan hak untuk melakukan kampanye tersebut didepan mensyaratkan dengan adanya kebebasan komunikasi dan keterbukaan informasi. Sehingga melalui kampanye tersebut massa pemilih diperkenalkan dengan para calon dan program kerja para kontestan pemilu atau paling tidak massa pemilih disegarkan kembali ingatannya atau digugah perhatiannya terhadap masalah-masalah nasional, regional, ataupun lokal yang ada serta pemecahan masalah yang ditawarkan para kontestan sehingga massa pemilih tergugah atau ingin memilih kontestan yang menarik minat mereka.

6). Kebebasan dalam Memberikan Suara

Jika semua prinsip di atas ditegakkan masih ada juga jaminan bahwa para pemilih dapat menentukan pilihannya secara bebas, artinya setiap warga negara yang memilih bebas menentukan pilihannya tanpa tekanan dan paksaan dari siapa pun, dan dalam melaksanakan haknya setiap warga negara di jamin keamanannya sehingga dapat memilih sesuai kehendak hati nuraninya dan kepentingannya.

7). Kejujuran dalam Penghitungan Suara

Perhitungan suara harus dilakukan secara jujur dan terbuka sebab keseluruhan kegiatan di atas akan sia-sia jika tidak ada kejujuran dalam perhitungan suara, dan kecurangan dalam perhitungan suara akan menggagalkan upaya menjadikan rakyat ke dalam badan perwakilan rakyat. oleh karena itu Lembaga Pemantauan Independen Pemilu di butuhkan untuk mewujudkan prinsip kejujuran dalam perhitungan suara.

8). Penyelenggaraan Secara Periodik

Pemilu tidak boleh dimajukan atau diundurkan sekehendak hati penguasa, dimana umumnya pemilu di Indonesia dilaksanakan dalam periode waktu 5 tahun sekali yang diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum ( KPU ). Jadi pemilu sendiri dimaksudkan sebagai sarana penyelenggaraan pergantian penguasa secara damai dan terlembaga.

Salah satu pilar pokok dalam setiap sistem demokrasi adalah adanya mekanisme penyaluran pendapat rakyat secara berkala melalui pemilihan umum yang diadakan secara berkala. Pentingnya penyelenggaraan pemilu diadakan secara berkala dikarenakan oleh beberapa sebab. *Pertama*, pendapat atau aspirasi rakyat mengenai berbagai aspek kehidupan bersama dalam masyarakat bersifat dinamis, berkembang dari waktu kewaktu. Dalam jangka waktu tertentu, bisa jadi

bahwa sebagian besar rakyat sudah berubah pendapatnya mengenai suatu kebijakan; *Kedua*, disamping pendapat rakyat berubah dari waktu ke waktu, kondisi dalam kehidupan bersama dalam masyarakat juga dapat berubah, baik karena dinamika dunia internasional atau karena faktor dalam negeri sendiri; *Ketiga*, perubahan-perubahan aspirasi dan pendapat rakyat juga dimungkinkan terjadi karena pertambahan jumlah penduduk dewasa, terutama para pemilih baru atau pemilih pemula belum tentu memiliki sikap politik yang sama dengan orang lain; *Keempat*, pemilihan umum perlu diadakan secara teratur untuk menjamin terjadinya proses pergantian kepemimpinan negara juga secara teratur.<sup>54</sup>

### C. Kajian Teori Partai Politik

Partai sangat erat kaitannya dengan sistem demokrasi, di karenakan selain hukum, partai juga memiliki kaitan untuk mengontrol proses serta stabilitas sistem demokrasi yang berkualitas. Di negara- negara yang menganut paham demokrasi, gagasan mengenai partisipasi rakyat mempunyai dasar ideologis bahwa rakyat berhak menentuka siapa-siapa yang akan memimpinya dalam pengambilan kebijakan umum,<sup>55</sup> Selain itu, di karenakan adanya pembatasan partisipasi politik masyarakat secara mendasar sehingga partai politik sangat dibutuhkan dalam kehidupan berdemokrasi dalam suatu negara. Partai politik juga merupakan salah satu sarana bagi masyarakat untuk berpartisipasi dan ikut serta secara aktif dalam kehidupan politik,<sup>56</sup> yaitu dengan jalan memilih Eksekutif dan Legislatif baik secara langsung maupun tidak langsung.

#### 1. Pengertian Partai Politik

---

<sup>54</sup> Jimly Ashiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara ... op. cit.*, hlm 752

<sup>55</sup> Mariama budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Dikutip dari Haryanto, *Partai Politik Suatu Tinjauan Umum*, cetakan pertama, ( Yogyakarta, Liberty, 1984 ), hlm 3

<sup>56</sup> . Mariam Budiardjo, *Partisipasi dan Partai Politik Sebuah Bunga Rampai*, (Jakarta, PT Gramedia, 1981 ), hlm 1

Untuk penjabaran lebih lanjut perlu kiranya kita melihat definisi singkat partai politik menurut beberapa ahli.

Menurut Mariam Budiardjo partai politik adalah suatu kelompok yang terorganisir yang anggota-anggotanya memiliki orientasi, nilai-nilai dan cita-cita yang sama. Tujuan kelompok ini ialah untuk memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik, biasanya dengan cara konstitusional, untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan mereka.<sup>57</sup>

Menurut Haryanto,<sup>58</sup> partai politik pada hakekatnya merupakan organisasi yang terdiri dari sekelompok orang yang mempunyai cita-cita, tujuan-tujuan, dan orientasi yang sama, di mana organisasi ini berusaha untuk memperoleh dukungan dari rakyat dalam rangka usaha untuk memperoleh kekuasaan.

Partai politik menurut Robert Huckshom sebagaimana dikutip kembali oleh Richard S. Katz dan William Crotty dalam Buku Handbook Partai politik yang diterjemahkan oleh Ahmat Asnawi<sup>59</sup>, partai politik adalah sebuah kelompok otonom warga negara yang mempunyai tujuan ikut dalam pencalonan dan bersaing di pemilihan umum dengan harapan untuk mendapatkan kontrol atas kekuasaan pemerintahan melalui penguasaan jabatan publik dan organisasi pemerintahan.

---

<sup>57</sup> Mariam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, ( Jakarta, PT Gramedia Pustaka Utama,

<sup>58</sup> Haryanto, *Partai Politik ... op. cit.*, hlm 9

<sup>59</sup> Richard S. Katz dan William Crotty, *Handbook of Party Politics*, Terjemah, Ahmat Asnawi, Cetakan I ( Bandung : Penerbit Nusa Media, 2014 ), hlm 3

Sedangkan menurut William Nisbet Chambers,<sup>60</sup> partai politik dalam arti moderen dapat dianggap sebagai formasi sosial yang relatif tahan lama yang berusaha meraih jabatan atau kekuasaan dalam pemerintahan, menunjukkan struktur atau organisasi yang menghubungkan para pemimpin di pusat pemerintahan dengan pengikut rakyat yang signifikan di area politik lokal daerah.

Fadillah Putra mendefinisikan Partai politik dalam sudut pandang kebijakan publik, ia berpandangan bahwa partai politik merupakan sekumpulan orang yang secara terorganisir membentuk suatu lembaga yang bertujuan untuk merebut kekuasaan politik secara sah untuk bisa menjalankan program-programnya.<sup>61</sup>

Dalam pengertian moderen Abdul Mukthie Fajar mendefinisikan partai politik sebagai suatu kelompok yang mengajukan calon-calon bagi jabatan publik untuk dipilih oleh rakyat, sehingga dapat mengatasi atau memengaruhi tindakan-tindakan pemerintah.<sup>62</sup>

Sedangkan menurut Carl Friedrich,<sup>63</sup> partai politik adalah sekelompok manusia yang terorganisir yang stabil dengan tujuan merebut atau mempertahankan penguasaan pemerintahan bagi pimpinan partai dan berdasarkan penguasaan ini akan memberikan manfaat bagi anggota partainya, baik idealisme maupun kekayaan material serta perkembangan lainnya.

---

<sup>60</sup> *Ibid.*, hlm 5

<sup>61</sup> Fadillah Putra, *Partai Politik dan Kebijakan Publik*, ( Yogyakarta, pustaka pelajar, 2003), hlm 9

<sup>62</sup> Abul Mukthie Fajar, *Partai Politik Dalam Perkembangan Ketatanegaraan Indonesia*, (Malang, Setara Press, 2012 ), hlm 13

<sup>63</sup> Inu Kencana Syafie, *Sistem Politik Indonesia*, cetakan ke Enam ( Bandung, Rafika Aditama, 2010), hlm 77

## 2. Fungsi partai Politik

Haryanto fungsi partai politik pada umumnya di berbagai negara yang dirangkum dari pendapat beberapa pakar ilmu politik terdiri dari 8 fungsi.

- a. Partai politik sebagai sarana sosialisasi politik  
Menurutnya fungsinya ini sebagai sarana bagi masyarakat untuk mengadakan kontak dengan pihak pemerintah, menyediakan informasi, menyatukan atau mengintegrasikan beberapa kelompok, dan mempropagandakan program pemerintah.
- b. Partai politik sebagai sarana rekrutmen politik  
Merupakan proses dimana partai politik ingin mencari atau merekrut anggota baru dan ikut berpartisipasi didalamnya. Partai politik di setiap negara memiliki cara rekrutmennya masing-masing tergantung pada paham demokrasi apa yang dipakai oleh negara itu.
- c. Partai politik sebagai sarana komunikasi politik  
Dalam melaksanakan fungsinya sebagai sarana komunikasi politik ini, partai politik bertindak sebagai penghubung antara kedua pihak, partai politik menghubungkan informasi dari masyarakat kepada penguasa.
- d. Partai politik sebagai sarana artikulasi dan agregasi kepentingan  
  
Dalam hal ini yang dimaksud dengan artikulasi kepentingan adalah dimana partai politik memproses untuk merumuskan dan menyuarakan berbagai ragam aspirasi masyarakat kepada pihak penguasa, sedangkan Agregasi merupakan penggabungan tuntutan yang dilakukan oleh individu-individu maupun kelompok-kelompok dalam masyarakat yang sedikit banyak mempunyai kesamaan permasalahan.
- e. Partai politik sebagai sarana partisipasi politik  
Merupakan usaha yang dilakukan oleh partai politik yang bersangkutan untuk menarik minat warga negara agar aktif dan bersedia menjadi anggota partai politik tersebut, jika hal ini tidak dilakukan maka akibatnya hasrat para warga negara untuk berpartisipasi dan berperan aktif dalam aktifitas politik akan tersendat.
- f. Partai sebagai sarana pengatur konflik  
Apabila terjadi konflik atau perselisihan yang terjadi ditengah-tengah masyarakat maupun golongan-golongan yang ada, maka partai politik menunjuk anggota-anggotanya yang memiliki kompetensi untuk menyelesaikan permasalahan tersebut.

- g. Partai politik sebagai sarana pembuat kebijaksanaan atau kebijakan Menurutnya fungsi ini dapat berjalan apabila partai politik yang bersangkutan merupakan partai yang memegang kekuasaan pemerintahan dan menduduki badan perwakilan rakyat secara mayoritas.
- h. Partai politik sebagai sarana untuk mengontrol dan mengkritik rezim yang berkuasa.  
Fungsi ini sangat erat kaitannya dengan fungsi partai politik sebagai pengambil kebijaksanaan, fungsi ini dapat berlangsung di negara-negara yang menganut paham demokrasi, hal ini disebabkan oleh karena negara-negara yang menganut paham demokrasi kebebasan dalam menyampaikan pendapat bagi warga negara terjamin.

Sedangkan menurut Mariam Budiardjo,<sup>64</sup> dalam negara demokrasi partai politik menyelenggarakan beberapa fungsi yaitu.

- a. Sarana komunikasi politik.  
Menurutnya, arus informasi dalam suatu negara bersifat dua arah, artinya berjalan dari atas kebawah dan dari bawah ke atas. Kedudukan partai dalam hal ini sebagai jembatan antara mereka yang memerintah dengan mereka yang diperintah.
- b. Sebagai sarana sosialisasi politik  
Dalam fungsi ini di mana seseorang memperoleh pandangan, orientasi dan nilai-nilai dari masyarakat dimana ia berada.
- c. Sarana rekrutmen politik  
Rekrutmen politik merupakan proses melalui mana partai politik mencari anggota baru dan mengajak orang yang berbakat untuk berpartisipasi dalam proses politik.

### 3. Sistem dan Tipe Kepartaian

Berdasarkan perkembangannya sistem kepartaian menurut Maurice Duverger sebagaimana yang dikutip oleh Ni`matul Huda,<sup>65</sup> sistem kepartaian dapat dibedakan menjadi tiga, yaitu *one party system* (sistem satu partai), *two*

---

<sup>64</sup> Mariam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu ... op. cit.*, hlm 14

<sup>65</sup> Ni`matul Huda dan M. Imam Naser, *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*, ( Jakarta, Kencana, 2017 ), hlm 36

*party system* ( sistem dua partai ) serta *multyparty system* ( sistem banyak partai ).

1. Sistem satu partai

Sistem ini berlaku apabila di suatu negara hanya terdapat satu partai politik atau ada beberapa partai politik, namun yang mempunyai dominasi dan memiliki peran yang sangat besar hanya satu partai. Model sistem partai seperti ini hampir sama dengan sistem partai yang berlaku pada masa orde baru dimana, banyak partai namun yang mendominasi hanya satu partai yaitu partai golongan karya.

2. Sistem dua partai

Sistem ini berlaku apabila di suatu negara hanya terdapat dua partai politik atau lebih dari dua partai politik, akan tetapi yang mempunyai dominasi hanya dua partai. Model sistem partai seperti ini seperti yang di anut oleh Amerika Serikat, Jamaika, dan Malta, sistem dua partai mendeskripsikan sebuah aransemen dimana seluruh atau hampir seluruh pejabat yang terpilih dari salah satu dari dua partai utama.<sup>66</sup>

3. Sistem multi partai

Dalam sistem ini ada lebih dari dua partai politik yang memiliki kekuatan yang berimbang sehingga tidak ada yang saling dominasi antara mereka. Model sistem partai seperti ini sama dengan model sistem kepartaian yang dianut oleh Indonesia saat ini. Namun, tidak semua partai yang beragam itu bisa menduduki jabatan di parlemen jika tidak mampu memperoleh syarat ambang batas suara.

Sedangkan menurut Giovanni Sartori<sup>67</sup> sebagaimana dikutip kembali oleh

Ni matul Huda, mengelompokan sistem partai politik dalam tiga kelompok.

1. *predominan party system*

Merupakan sistem kepartaian yang menggambarkan kurang adanya perbedaan pandangan ideologi yang tajam antara partai- partai yang berinteraksi, atau dapat dikatakan tidak ada perbedaan pandangan ideologis.

2. *moderate pluralism system*

Berbeda dengan sistem yang pertama, dalam sistem ini, tersedia ruang untuk lebih dari dua partai yang yang tidak memiliki ideologi

---

<sup>66</sup> [https://id.wikipedia.org/wiki/Sistem\\_dua\\_partai](https://id.wikipedia.org/wiki/Sistem_dua_partai). Akses pada Tanggal 14 September

<sup>67</sup> *Ibid.*, hlm 37

yang sama bisa berkompetisi dalam pemilu. Kelebihan sistem ini dibandingkan *predominan party system*, yaitu adanya polarisasi ideologi walaupun relatif masih sedikit.

3. *polarized pluralism system*

Sistem kepartaian dengan polarisasi yang tegas dan jelas. Sistem kepartaian yang seperti ini pada umumnya berkembang di negara majemuk secara kultural, sehingga muncul banyak partai.



### BAB III

## Lembaga Perwakilan, Teori Perwakilan dan Politik Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

### A. Kajian Teori Perwakilan

Perbincangan mengenai perwakilan dalam kehidupan non-politik sudah dimulai sejak masa kehidupan Yunani kuno, namun pembahasan konsep itu untuk kehidupan politik dimulai sejak awal abad ke-14 yang dikaitkan kepada kehidupan hukum.<sup>68</sup> Telaah yang lebih terarah dan mendalam dalam kaitannya dengan politik dikerjakan oleh Sir Thomas Smith di bagian akhir abad ke-16 di Inggris. Thomas Hobbes di tahun 1651 menerbitkan *Leviathan* untuk membahas perwakilan politik secara filosofis. Sedangkan di abad ke-18 studi yang berpengaruh sampai dewasa ini antara lain karena teori kemandirian wakilnya, dikerjakan oleh Edmund Burke tahun 1774. Karya Burke yang dianggap sebagaikarya klasik terhadap perwakilan politik, disusul oleh karya sejumlah peneliti mulai dari Jhon Stuart Mill tahun 1861, sampai kepada Karl Loewenstein tahun 1922, dan Thomas Smith tahun 1940, sedangkan studi yang memperhatikan keseluruhan variabel yang terkait kepada prose perwakilan serta telah terhadap pengaruhnya satu sama lain sehingga melahirkan aliran baru dalam khasana penelitian perwakilan politik dimulai oleh karya Heinz Eulau tahun 1962 dan Jhon Whalke tahun 1962.

Secara teoritik perwakila menurut Alfred de Grazia sebagaimana dikuti oleh Arbi Sanit, perwakila dapat diartikan sebagai hubungan di antara dua

---

<sup>68</sup> Elenor C. Lodge, *english Constitutional Documen*, Dikutip dari Arbi Sanit, *Perwakilan Politik di Indonesia*, Cetakan Pertama ( Jakarta: CV Rajawali,1985 ), hlm 4

pihak, yaitu wakil dengan terwakil di mana wakil memegang kewenangan untuk melakukan berbagai tindakan yang berkenaan dengan dengan kesepakatan yang dibuat dengan yang terwakil.<sup>69</sup>

Ada dua teori kalasik tentang hubungan wakil dan terwakil yaitu *teori mandan* dan *teori kebebasan*.<sup>70</sup> Dalam teori madat wakil dilihat sebagai penerima mandat untuk merealisasikan kekuasaan terwakil dalam proses kehidupan politik. Oleh karena itu wakil hendaklah memberikan pandangan, bersikap dan bertindak sejalan dengan mandat dan pelaksanaan tugasnya. Sedangkan dalam teori kebebasan, wakil dianggap perlu merumuskan sikap dan pandangannya tentang masalah yang dihadapi tanpa terikat secara ketat terhadap si terwakil.

Sedangkan menurut Bintang R. Saragih,<sup>71</sup> dukungan masyarakat kepada anggota badan perwakilan rakyat baik melalui proses pemilu maupun pada proses pengangkatan/penunjukan secara langsung dapat menimbulkan hubungan antara si wakil dan terwakil. Untuk membahas hubungan tersebut maka ia membagi dalam beberapa teori yaitu :

## 1. Teori Mandat

Dalam teori ini si wakil dianggap duduk di lembaga perwakilan karena mandat dari rakyat sehingga di sebut mandataris, ajaran ini muncul di prancis pada masa revolusi dan dipelopori oleh Reusseau dan diperkuat oleh Petion, sesuai dengan perkembangan zaman, maka teori mandatpun berkembang menjadi 3 ( tiga) bagian.

### *a. Mandat Imperatif*

---

<sup>69</sup> . *Ibid.*, hlm 3

<sup>70</sup> *Ibid.*, hlm 37

<sup>71</sup> Bintang R. Saragih, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, cetakan pertama ( Jakarta, Gaya Media Pratama,1988 ), hlm 82

Menurut ajaran ini si wakil bertindak di lembaga perwakilan sesuai dengan instruksi yang diberikan oleh yang diwakilinya. Si wakil tidak boleh bertindak sendiri tanpa intrusi dari pihak yang diwakilinya, maka apabila ada tindakan baru yang ingin diambil oleh si wakil maka yang diwakilinya membuat mandat baru.

*b. Mandat Bebas*

Ajaran ini dipelopori antara lain oleh Abbe Sieyes di Perancis dan Block Stone di Inggris, ajaran ini berpendapat bahwa si wakil dapat bertindak tanpa tergantung instruksi dari yang diwakilinya. Menurut ajaran ini si wakil adalah orang-orang terpercara dan terpilih serta memiliki kesadaran hukum masyarakat yang diwakilinya, sehingga wakil dapat bertindak atas nama mereka yang diwakilinya.

*c. Mandat Representative*

Dala teori ini si wakil dianggap bergabung dalam suatu Lembaga Perwakilan. Rakyat memilih dan memberikan mandat pada Lembaga Perwakilan (Parlemen), sehingga si wakil sebagai individu tidak ada hubungan dengan pemilihnya apalagi pertanggung jawaban.

**2. Teori Organ**

Teori ini dikembangkan oleh Von Gierke seorang dari Jerman dan didukung oleh teori Paul Laband dan G. Jellinek. Menurut teori ini negara merupakan suatu organisme yang mempunyai alat-alat perlengkapannya seperti eksekutif, parlemen dan mempunyai rakyat, yang kesemuanya mempunyai fungsi sendiri-sendiri dan saling tergantung satu sama lain. Maka sesudah rakyat memilih Lembaga Perwakilan mereka tidak perlu mencampuri lembaga perwakilan tersebut.

**3. Teori Sosiologi Rieker**

Rieker beranggapan bahwa lembaga perwakilan bukan merupakan bangunan politis tetapi merupakan bangunan masyarakat. Si pemilih akan memilih wakili-wakilnya yang benar-benar ahli dalam bidang kenegaraan dan yang benar-benar membela kepentingan si pemilih sehingga terbentuk lembaga perwakilan dari kepentingan-kepentingan yang ada dalam masyarakat.

**4. Teori Hukum Obyektif dari Duguit**

Menurut teori ini dasar dari pada hubungan antara rakyat dan perlemen adalah solidaritas. Wakil rakyat hanya dapat melaksanakan tugas-tugas kenegaraan hanya atas nama rakyat. Sedangkan rakyat tidak dapat melaksanakan tugas-tugas kenegaraan tanpa mendukung wakilnya dalam menentukan wewenang pemerintah.

Menurut Gilbert Abcarian<sup>72</sup> sebagaimana dikutip kembali oleh Bintang R. Saragih, ada empat tipe hubungan antara si wakil dengan yang diwakilinya, yaitu

:

- a. Si wakil bertindak sebagai wali ( *trustee*). Disini wakil bebas bertindak atau mengambil keputusan menurut pertimbangannya sendiri tanpa perlu berkonsultasi dengan yang diwakilinya.
- b. Si wakil bertindak sebagai utusan ( *delegate* ). disini wakil bertindak sebagai utusan atau duka dari yang diwakilinya, si wakil harus selalu mengikuti instruksi dan petunjuk dari yang diwakilinya dalam melaksanakan tugasnya.
- c. Si wakil bertindak sebagai *politico*. Di sini si wakil kadang-kadang bertindak sebagai wali dan adakalanya bertindak sebagai utusan. Tindakannya tergantung pada issue atau materi yang dibahas.  
Si wakil bertindak sebagai *partisan* disini wakil bertindak sesuai dengan keinginan atau program dari partai si wakil. Setelah wakil dipilih oleh pemilihnya maka lepaslah hubungannya dengan pemilih tersebut, dan mulailah hubungan dengan partai yang mencalonkannya dalam pemilihan tersebut.

## B. Politik Hukum

### 1. Defenisi Politik Hukum

Sudah banyak pengertian tentang politik hukum yang diberikan oleh para ahli di berbagai literatur. Dari berbagai pengertian dan defenisi itu, dengan mengambil substansinya yang ternyata sama.

---

<sup>72</sup> Gilbert Abcarian, *Contemporary Political System*, dikutip dari Bintang R. Saragih, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, cetakan pertama ( Jakarta, Gaya Media Pratama, 1988 ), hlm 85

Menurut Mahfud MD, politik hukum adalah legal *policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan pergantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara. Dengan demikian, politik hukum merupakan pilihan tentang hukum-hukum yang akan diberlakukan sekaligus pilihan tentang hukum-hukum yang akan dicabut atau tidak diberlakukan yang kesemuanya dimaksudkan untuk mencapai tujuan negara seperti yang tercantum didalam pembukaan UUD 1945<sup>73</sup>.

Sedangkan Padmo Wahjono mengatakan bahwa politik hukum adalah kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi hukum yang akan dibentuk.<sup>74</sup> Di dalam tulisannya yang lain Padmo Wahjono memperjelas definisi tersebut dengan mengatakan bahwa politik hukum adalah kebijakan penyelenggaraan negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu yang di dalamnya mencakup pembentukan, penerapan dan penegakan hukum.

Teuku Mohammad Radhie mendefinisikan politik hukum sebagai suatu pernyataan kehendak penguasa negara tentang hukum yang berlaku di wilayahnya dan mengenai arah perkembangan hukum yang dibangun.<sup>75</sup>

Sedangkan Sajipto Rahardjo mendefinisikan politik hukum sebagai suatu aktifitas memilih dan cara yang hendak dicapai untuk tujuan sosial dengan hukum tertentu di dalam masyarakat yang cakupannya meliputi jawaban atas beberapa pertanyaan yang mendasar, yaitu 1) tujuan apa yang hendak dicapai melalui sistem yang ada; 2) cara-cara apa dan yang mana yang diasa paling

---

<sup>73</sup> Moh. Mahfud MD, *loc.cit.* hlm 1

<sup>74</sup> *Ibid.*, hlm 1

<sup>75</sup> *Ibid.*, hlm 1

baik untuk dipakai dalam mencapai tujuan tersebut; 3) kapan waktunya dan melalui cara bagaimana hukum itu perlu diubah; 4) dapatkan suatu pola yang baku dan mapan dirumuskan untuk membantu dalam memutuskan proses pemilihan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut dengan baik .<sup>76</sup>

Soedarto mengemukakan bahwa politik hukum adalah kebijakan negara melalui badan-badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki yang diperkirakan akan dipergunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan “.

Hampir sama dengan apa yang disampaikan oleh beberapa pakar di atas Imam Syaukani dan A Ahsin Thohari berpendapat bahwa politik hukum adalah kebijakan dasar penyelenggara negara dalam bidang hukum yang akan, sedang, dan telah berlalu yang bersumber dari nilai-nilai yang berlaku di masyarakat untuk mencapai tujuan negara yang dicita-citakan. Lebih lanjut lagi menurut Otong Rosadi dan Andi Desmon mendefinisikan politik hukum adalah proses pembentukan dan pelaksanaan sistem atau tatanan hukum yang mengatur kehidupan bermasyarakat dalam negara.<sup>77</sup>

Bernard L. Tanya menyatakan bahwa politik hukum hadir di titik perjumpaan antara realisme hidup dengan tuntunan idealisme. Politik hukum berbicara tentang apa yang seharusnya yang tidak selamanya identik dengan apa yang ada. Politik hukum tidak bersifat pasif terhadap apa yang ada,

---

<sup>76</sup> *Ibid.*, hlm 2

<sup>77</sup> Otong Rosadi dan Desmon, *Studi Politik Hukum: Suatu Optik Ilmu Hukum*, (Yogyakarta: Penerbit Thafa Media, 2013), hlm 5.

melainkan aktif mencari tentang apa yang seharusnya.<sup>78</sup> Politik hukum ada dan hadir ketika tuntutan memilih atau mengubah aturan hukum yang ada dan mengupayakan mengisi hukum yang baru apabila terjadi kekosongan hukum. Dalam upaya untuk mengubah dan mengisi kekosongan hukum tersebut hendaklah pembuat kebijakan hukum mempunyai dan memperhatikan visi hukum itu sendiri.

## 2. Konfigurasi Politik Hukum

Konfigurasi politik suatu negara akan melahirkan karakter produk hukum tertentu di negara bersangkutan. Di dalam negara yang konfigurasi politiknya demokrasi, yaitu susunan sistem politik yang membuka kesempatan bagi partisipasi rakyat secara penuh untuk berperan aktif menentukan kebijakan umum. Partisipasi ini ditentukan atas mayoritas wakil-wakil rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjadinya kebebasan politik. Di negara yang menganut sistem demokrasi atau konfigurasinya demokratis terdapat pluralitas organisasi di mana organisasi-organisasi penting relatif otonom.

Sebaliknya negara yang konfigurasi politiknya otoriter menurut Carter dan Herz, ditandai oleh dorongan negara untuk memaksakan persatuan, usaha untuk menghapus oposisi terbuka dengan suatu pimpinan yang merasa paling tahu cara-cara menjalankan kebijakan pemerintah dan menjalankan kekuasaan melalui suatu elit yang kekal. Dibalik tindakan pemerintah yang demikian terdapat suatu ideologi atau doktrin yang mencakup pembatasan atas

---

<sup>78</sup> Bernard L. Tanya, *Politik Hukum: Agenda Kepentingan Bersama*, (Yogyakarta:Genta Publishing, 2011), hlm 3.

kekuasaan individu dan kelompok.<sup>79</sup> Ciri menonjol totaliterisme modern menurut Dahrendorf adalah tumpang tindihnya pola-pola dan struktur sosial. Totaliter ditemukan pada ide bahwa pertentangan dapat dilenyapkan. Masyarakat yang homogen dan seragam adalah keadaan dan kejadian-kejadian yang diinginkan<sup>80</sup>.

Menurut Bagir Manan bahwa tiada negara tanpa politik hukum. Politik hukum ada yang bersifat tetap (permanen) dan ada juga yang bersifat temporer. Politik hukum yang bersifat tetap berkaitan dengan sikap hukum yang akan selalu menjadi dasar kebijakan pembentukan dan penegakan hukum. Bagi Indonesia, politik hukum yang tetap, antara lain<sup>81</sup>:

- a. Ada suatu kesatuan sistem hukum Indonesia
- b. Sistem hukum nasional dibangun berdasarkan dan untuk memperkokok sendi-sendi Pancasila.
- c. Tidak ada hukum yang memberikan hak-hak istimewa pada warga negara tertentu berdasarkan suku, ras, atau agama. Jika ada perbedaan semata-mata untuk kepentingan nasional dalam rangka kesatuan dan persatuan bangsa;
- d. Pembentukan hukum memperhatikan kemajemukan masyarakat
- e. Hukum adat dan hukum yang tidak tertulis lainnya diakui sebagai subsistem hukum nasional sepanjang nyata-nyata hidup dan dipertahankan dalam pergaulan masyarakat;
- f. Pembentukan hukum sepenuhnya didasarkan pada partisipasi masyarakat; dan
- g. Hukum dibentuk dan ditegakkan demi kesejahteraan umum, terwujudnya masyarakat Indonesia yang demokratis dan mandiri serta terlaksanannya negara berdasarkan atas hukum dan konstitusi.

Sedangkan politik hukum temporer adalah kebijaksanaan yang ditetapkan dari waktu ke waktu sesuai dengan kebutuhan. Termaksud dalam kategori ini hal-hal seperti penentuan prioritas pembentukan peraturan

---

<sup>79</sup> Moh Mahfud MD, *Politik Hukum., op. cit.*, hlm 24

<sup>80</sup> *Ibid.*, hlm 24

<sup>81</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Penerbit PSH Fakultas Hukum UII), hlm 179

perundang-undangan. Penghapusan sisa-sisa peraturan perundang-undangan kolonial, pembaruan peraturan perundang-undangan di bidang ekonomi, penyusunan peraturan perundang-undangan yang menunjang pembangunan nasional dan sebagainya. Politik hukum tidak terlepas dari kebijaksanaan dibidang lain.

### C. Lembaga Perwakilan di Indonesia

Untuk mewujudkan kedaulatan rakyat, selain diadakannya proses pemilihan umum yang diikuti oleh partai-partai politik peserta pemilu yang dilakukan secara periodik, pembentukan lembaga perwakilan juga merupakan cara untuk mewujudkan kedaulatan rakyat itu sendiri, dilihat dalam proses perkembangan lembaga-lembaga negara, lembaga legislatif merupakan cabang kekuasaan pertama yang mencerminkan kedaulatan rakyat.<sup>82</sup> Selain dari pada itu Lembaga Perwakilan juga berfungsi untuk mengontrol dan mengimbangi jalannya sistem pemerintahan dalam suatu negara, salah satu wujud nyata dari adanya kedaulatan itu dijalankan oleh lembaga perwakilan adalah dengan menampung aspirasi masyarakat seluas- luasnya dan kemudian dirumuskan dalam suatu aturan yang mengatur dan mengikat semua pihak, baik rakyat itu sendiri maupun pemerintah.

Dilihat dari sejarah ketata negaraan Indonesia lembaga perwakilan atau parlemen pertama di Indonesia pada zaman moderen adalah *volksraad* di Batavia pada tahun 1918 dengan jumlah anggota 39 orang termasuk ketua, pada mulanya lembaga ini bertindak sebagai penasehat, bukan Badan Pembentuk Undang-Undang. Dari 39 orang tersebut ada 17 orang pribumu

---

<sup>82</sup> Jilmy Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, ( Jakarta, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006, ) hlm 33

yang mewakili Indonesia saat itu.<sup>83</sup> Pada awal kemerdekaan Indonesia, Lembaga negara yang pada saat itu baru Presiden dan Wakil Presiden ( Lembaga Kepresidenan ) yang di bantu oleh Komite Nasional Indonesia Pusat ( KNPI ), keinginan untuk menjelmakan aspirasi rakyat di dalam bentuk yang berupa lembaga perwakilan ialah dengan membentuk Majelis Permusyawaratan Rakyat yang pertama kali disampaikan oleh

Bung Karno dalam pidato bersejarah tanggal 1 juli 1945.<sup>84</sup>

Pada tanggal 11 sampai dengan 13 juli 1945, diadakan rapat Panitia

## 1. Majelis Permusyawaratan Rakyat ( MPR )

### a. Sebelum Perubahan UUD 1945

Berdasarkan Pasal 1 ayat 2 UUD 1945, dan penjelasan UUD 1945 bahwa kekuasaan yang tertinggi di tangan MPR, kekuasaan ini tidak terbatas dan tidak ditetapkan secara limitatif melainkan *enunsiatif* yang bersumber pada Pasal 1 ayat 2 itu sendiri. Dengan demikian Majelis ini mempunyai kedudukan yang tertinggi di antara Lembaga- lembaga negara lainnya.<sup>85</sup>

Perwakilan dalam MPR terdiri dari tiga pilar perwakilan yaitu perwakilan politik ( *political representation* ), yaitu para anggota DPR yang dipilih dalam pemilihan umum, perwakilan fungsional ( *functional representation* ) yang terdiri dari para utusan golongan dan perwakilan kedaerahan ( *regional representation* ) yaitu para utusan daerah. Karena itu, MPR diartikulasikan sebagai representasi dan penjelmaan seluruh

---

<sup>83</sup> Jimli Asidiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia. Op. cit.*, hlm 183

<sup>84</sup> Riri Nazriyah, *MPR RI Kajian Terhadap Produk Hukum dan Prospek di Masa Depan* ( Yogyakarta, FH UII PRESS, 2007 ), hlm 50

<sup>85</sup> Sri Soemantri, *Kedudukan Lembaga-lembaga Negara*, Dikutip dari Riri Nazriyah, *ibid* hlm

rakyat Indonesia. MPR sebagai lembaga perwakilan rakyat tidak sama dengan yang dikenal di berbagai negara yang biasanya merupakan lembaga pembentuk undang-undang, akan tetapi hanya terbatas sebagai pembentuk UUD termasuk melakukan perubahan yaitu sebagai lembaga konstituante. Sedangkan lembaga perwakilan yang memiliki kewenangan membentuk Undang-Undang itu dalam ketatanegaraan Indonesia adalah DPR (walaupun tidak sepenuhnya karena dilakukan bersama Presiden).

#### 1) Rekrutmen Anggota MPR sebelum perubahan UUD 1945

Pengisian jabatan anggota MPR pada masa sebelum perubahan UUD 1945 dapat dikatakan bersifat tertutup, dalam artian tidak secara langsung melibatkan masyarakat pemilih, dan tidak memberikan peluang yang sama bagi mereka yang memenuhi syarat untuk mengisi jabatan tersebut. Dari 1000 orang anggota MPR, proses pengisian jabatannya antara lain sebagai berikut :<sup>86</sup>

- a) 425 orang anggota MPR yang berasal dari anggota DPR yang dipilih melalui pemilihan umum yang dilakukan setiap lima tahun sekali.
- b) 75 orang anggota MPR yang berasal dari anggota DPR yang mewakili ABRI dan diangkat secara langsung oleh Presiden atas usulan Panglima ABRI.
- c) 500 orang yang merupakan anggota MPR yang mewakili Utusan Daerah dan Golongan- Golongan. Proses seleksinya dari 500 orang tersebut antara lain.
  - i. Anggota MPR yang merupakan tambahan dari Partai politik dan Golongan Karya, sesuai dengan prosentasi perolehan suara dalam pemilihan umum
  - ii. Anggota MPR yang merupakan Utusan Daerah yang diusulkan oleh DPRD Tingkat I dan diangkat dengan SK Presiden.
  - iii. Anggota MPR yang berjumlah 100 orang yang mewakili Golongan-Golongan dan diangkat secara langsung oleh Presiden dan kemudian bergabung dengan FKP di MPR.

---

<sup>86</sup> Afan Gaffar, *Politik Indonesia, op, cit.*, hlm 283

## 2) Kekuasaan MPR

Sebelum adanya perubahan terhadap UUD 1945, MPR sebagai Lembaga tertinggi negara menurut S. Toto Pandoyo memiliki kekuasaan yang dirincikan sebaga berikut :<sup>87</sup>

- a) Melaksanakan Kedaulatan rakyat ( Pasal 1 ayat 2 UUD 1945 )
- b) Menetapkan Undang-Undang Dasar ( Pasal 3 UUD 1945)
- c) Menetapkan GBHN ( Pasal 3 UUD 1945 )
- d) Memilih kemudian mengangkat Presiden dan Wakil Presiden ( Pasal 6 ayat 2 UUD 1945 )
- e) Mengambil sumpah dan janji Presiden dan Wakil Presiden sebelum memangku jabatannya masing-masing ( Pasal 9 UUD 1945 )
- f) Mengubah UUD 1945 ( Pasal 37 UUD 1945 )
- g) Menerima dan menilai isi pertanggung jawaban Presiden pada akhir masa jabatan Presiden ( Penjelasan UUD 1945 )
- h) Meminta dan menilai isi pertanggung jawaban Presiden dalam sidang Istimewa MPR, apabila Presiden sungguh melanggar UUD, GBHN dan Ketetapan MPR lainnya ( penjelasan UUD 1945 )
- i) Mencabut kembali mandat yang telah diberikan kepada Presiden Mndataris MPR, apabila isi pertanggung jawaban Presiden tidak diterima oleh MPR
- j) Memilih dan mengangkat Wakil Presiden dalam Sidang Istimewa, apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden, karena Wakil Presiden yang lama menggantikan Presiden yang berhalangan tetap ( Ketetapan MPR No. III / MPR / 1978.

### b. Setelah Perubahan

Setelah mengalami perubahan UUD 1945, susunan keanggoatan MPR juga berubah secara struktural karena dihapusnya keberadaan Utusan Golongan yang mencerminkan prinsip keterwakilan fungsional (*functional*

---

<sup>87</sup> Moh Tholchah Mansoer, *Demokrasi Sepanjang Konstitusi*, Dikutip dari Riri Nazriyah, *op. cit.*, hlm 92

*representation*) dari unsur keanggotaan MPR. Dengan demikian, anggota MPR hanya terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang mencerminkan perwakilan politik (*political representation*) dan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang mencerminkan prinsip keterwakilan daerah (*regional representation*).

Bagir Manan berpendapat, perubahan kedudukan keanggotaan dan mekanisme keanggotaan MPR selain untuk menutup peluang penyalahgunaan sebagai jalan penyimpangan praktik dari kehendak UUD, juga dimaksudkan sebagai jalan untuk mewujudkan :<sup>88</sup>

- 1) Gagasan meniadakan kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara, dikarenakan MPR bukanlah satu-satunya lembaga perwakilan yang menjalankan kedaulatan rakyat. Setiap lembaga yang mengemban tugas-tugas politik kenegaraan dan pemerintahan adalah pelaksana kedaulatan rakyat dan harus tunduk dan bertanggung jawab kepada rakyat.
- 2) Gagasan mewujudkan sistem pemerintahan dua kamar ( bikameral )
- 3) Gagasan menyederhanakan sistem keanggotaan dengan meniadakan Utusan Golongan dan mengubah utusan daerah menjadi DPD
- 4) Gagasan mewujudkan demokrasi dalam mengisi keanggotaan MPR dengan cara pemilihan langsung oleh Rakyat.

1. Wewenang MPR Tugas dan Wewenang MPR diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945 hasil perubahan diatur melalui Pasal 3, dan secara terperinci dituangkan dalam Undang-Undang No 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD tepatnya dalam Pasal 4 sebagai berikut :<sup>89</sup>

---

<sup>88</sup> Bagir Manan, *DPR, DPR dan MPR dalam UUD 1945 yang Baru*, dikutip dari Riri Nazriyah, *Ibid.*, hlm 134

<sup>89</sup> Lihat UU No 17 Tahun 2014 Tentang MD3

- a) Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b) Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden hasil pemilihan umum.
- c) Memutuskan usul DPR untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya, setelah Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, Korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.
- d) Melantik Wakil Presiden menjadi Presiden apabila Presiden mangkat,berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya.
- e) Memilih Wakil Presiden dari 2 (dua) calon yang diusulkan oleh Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden dalam masa jabatannya.
- f) Memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, dari 2 (dua) pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.

## 2. Rekrutmen Anggota MPR

Rekrutmen anggota MPR setelah perubahan UUD 1945 mengalami perubahan pula dari segi komposisinya dimana jumlah anggota MPR saat ini berjumlah 692 orang yang secara terprinci dari jumlah keterwakilan anggota DPR sebanyak 560 orang dan keterwakilan dari unsur DPD sebanyak 132 orang, yang keseluruhannya dipilih melalui pemilihan umum.

## 2. Dewan Perwakilan Rakyat ( DPR )

### a. Sebelum Perubahan UUD 1945

Sebelum mengalami perubahan dalam UUD 1945, DPR dirumuskan pada pasal 19 Ayat (1) yaitu “ Susunan Dewan Perwakilan Rakyat ditetapkan dengan Undang-Undang “. Rumusan ini bisa juga diartikan bahwa DPR tidak limitatif, akan tetapi elastis atau disesuaikan dengan kebutuhan ketatanegaraan pada masa atau periode tertentu.<sup>90</sup>

UUD 1945 tidak secara tegas mengatur tentang pembentukan DPR apakah melalui pemilihan umum atau pengangkatan. UUD 1945 dalam pasal 19 ayat (1) sebagaimana dinyatakan di atas mengharuskan yang menjadi syarat utama dalam pembentukan DPR ialah dengan menetapkan Undang-Undang terlebih dahulu.

Sejak lahirnya Orde Baru Tahun 1966, hingga kemudian MPR hasil pemilu telah bertekad untuk melaksanakan UUD 1945 secara murni dan konsekuen, maka untuk menampung perintah Pasal-Pasal dalam UUD 1945 DPRGR berhasil merumuskan dan menetapkan Undang-Undang Pelaksana Pasal 19 ayat (1) UUD 1945 dengan Undang-Undang No 16 Tahun 1969 yaitu UU tentang SUSDUK MPR, DPR, DPRD, dan kemudian diubah dengan UU No 5 Tahun 1975 dan terakhir diubah dengan UU No 2 Tahun 1985.

#### b. Pengisian Jabatan Anggota DPR

Untuk melihat perbedaan yang paling mendasar dalam Rekrutmen anggota DPR sebelum dan sesudah perubahan UUD 1945 dapat dilihat dalam tabel berikut ini

---

<sup>90</sup> Dahlan Thaib, *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, cetakan ke Dua*, ( Yogyakarta, Liberty, 2004 ), hlm 31

## Perbandingan Sistem Rekrutmen Anggota DPR

Sebelum Perubahan UUD 1945	Setelah Perubahan UUD 1945
<ol style="list-style-type: none"><li>1. DPR terdiri dari Organisasi peserta pemilu, Golkar dan ABRI.</li><li>2. Dilakukan dengan Pemilu dan pengangkatan.</li><li>3. Jumlahnya 500 orang, 400 orang dipilih melalui Pemilu dan 100 orang diangkat.</li><li>4. 100 orang yang di angkat tersebut terdiri dari Golongan Karya dan ABRI dan pengangkatan ditetapkan oleh Presiden atas usul Panglima ABRI</li></ol>	Jumlah anggota DPR Sebanyak 560 orang yang seluruhnya anggota DPR dipilih melalui pemilihan umum.

Dari uraian dalam tabel tersebut dapat dilihat bahwa cara yang dipakai sebelum perubahan UUD 1945 untuk pengisian anggota DPR yang akan duduk di MPR adalah dengan memakai dua cara yaitu, melalui pemilihan umum dan melalui pengangkatan yang ditetapkan oleh Presiden. Sebenarnya konsep pengangkat seperti demikian menurut Dahlan Thaib, hanya dimaksudkan bagi pengisian jabatan anggota MPR bukan untuk DPR. Lain halnya setelah perubahan, dengan adanya perubahan UUD 1945 dan perubahan sistem ketatanegaran Indonesia, maka perubahanpun terjadi dalam proses *rekrutmen* anggota DPR yaitu dengan dibentuknya UU No 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD tepatnya pada Pasal 67 yang berbunyi “ DPR terdiri dari anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum “.

### c. Setelah Perubahan UUD 1945

Perubahan pertama terhadap UUD 1945 terjadi pada Tanggal 19 Oktober 1999, dalam sidang umum MPR yang berlangsung tanggal 14-21 Oktober 1999. Hal inipun berimbas pada perubahan komposisi dalam struktur

keanggotaan DPR, selain dari pada itu juga terjadi pergeseran dalam tugas, fungsi, serta wewenang dari anggota DPR tersebut. Yang paling banyak mendapat perhatian adalah dengan terjadi pergeseran kekuasaan DPR dalam membentuk Undang-Undang yang diatur dalam Pasal 5 ayat (1), pasal 20, dan pasal 21 UUD 1945.

Untuk memulihkan kedudukan DPR sebagai pemegang kekuasaan legislatif dalam rangka *checks and balances*, diadakan perubahan terhadap ketentuan Pasal 20 ayat (1) yang menegaskan DPR sebagai pemegang kekuasaan pembentuk Undang-undang, demikian pula dengan Pasal 5 ayat (1) diubah menjadi Presiden berhak mengajukan rancangan Undang- undang kepada DPR. Ketentuan ini menunjukkan meskipun ada perubahan, tidak berarti ada pemisahan kekuasaan antara DPR dan Presiden dalam membentuk Undang-undang. Yang ada adalah pembagian kekuasaan dan mencerminkan pula kekuasaan membentuk Undang-undang dilakukan bersama-sama oleh DPR dan Presiden.<sup>91</sup>

Wicipto Setiadi berpendapat sebagaimana dikutip oleh Saldi Isra bahwa kekuasaan pembentukan Undang-undang sekarang ada pada DPR, sedangkan Presiden bukan lagi pemegang kekuasaan pembentuk Undang- undang, sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan negara, Presiden hanya berhak mengajukan racangan Undang-undang kepada DPR.<sup>92</sup>

d. Susunan, Kedudukan, Fungsi, Wewenang dan Tugas DPR Setelah Perubahan UUD 1945

---

<sup>91</sup> Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, ( Yogyakarta, FH-UII Press, 2003 ), hlm 21

<sup>92</sup> Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi, Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, cetakan ke-2 ( Jakarta, PT Raja Grafindo persada,2010 ), hlm 209

Susunan DPR terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum. Sedangkan kedudukan DPR merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara.<sup>93</sup>

1). DPR mempunyai fungsi:<sup>94</sup>

- a). fungsi legislasi, pengawasan, dan anggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dijalankan dalam kerangka representasi rakyat, dan juga untuk mendukung upaya Pemerintah dalam melaksanakan politik luar negeri sesuai dengan ketentuan peraturan Perundang-undangan.
  - i. fungsi legislasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 ayat (1) huruf a dilaksanakan sebagai perwujudan DPR selaku pemegang kekuasaan membentuk Undang-Undang.
  - ii. Fungsi anggaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 ayat (1) huruf b dilaksanakan untuk membahas dan memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap rancangan Undang-Undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden.
  - iii. Fungsi pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 ayat (1) huruf c dilaksanakan melalui pengawasan atas pelaksanaan Undang-Undang dan APBN.

2). DPR berwenang antara lain :<sup>95</sup>

- a) membentuk undang-undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.
- b) memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap peraturan pemerintah pengganti Undang-Undang yang diajukan oleh Presiden untuk menjadi Undang-Undang.
- c) membahas rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden atau DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, dengan mengikutsertakan DPD sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden.

---

<sup>93</sup> Lihat Pasal 67 UU No 17 Tahun 2014

<sup>94</sup> Lihat Pasal 69 UU No 17 Tahun 2014

<sup>95</sup> Lihat Pasal 71 UU No17 Tahun 2014

- d) memperhatikan pertimbangan DPD atas rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.
- e) membahas bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD dan memberikan persetujuan atas rancangan Undang-Undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden.
- f) membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang disampaikan oleh DPD atas pelaksanaan Undang-Undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama.
- g) memberikan persetujuan kepada Presiden untuk menyatakan perang dan membuat perdamaian dengan negara lain.
- h) memberikan persetujuan atas perjanjian internasional tertentu yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan Undang-Undang.
- i) memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam pemberian amnesti dan abolisi.
- j) memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam hal mengangkat duta besar dan menerima penempatan duta besar negara lain.
- k) memilih anggota BPK dengan memperhatikan pertimbangan DPD.
- l) memberikan persetujuan kepada Presiden atas pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi Yudisial.
- m) memberikan persetujuan calon hakim agung yang diusulkan Komisi Yudisial untuk ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden.
- n) memilih 3 (tiga) orang hakim konstitusi dan mengajukannya kepada Presiden untuk diresmikan dengan keputusan Presiden.

### 3). DPR bertugas:<sup>96</sup>

- a) menyusun, membahas, menetapkan, dan menyebarluaskan program legislasi nasional
- b) menyusun, membahas, dan menyebarluaskan rancangan undang-undang.
- c) menerima rancangan undang-undang yang diajukan oleh DPD berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
- d) melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, APBN, dan kebijakan pemerintah
- e) membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang disampaikan oleh BPK

---

<sup>96</sup> Lihat Pasal 72 UU No 17 Tahun 2014

- f) memberikan persetujuan terhadap pemindahtanganan aset negara yang menjadi kewenangannya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan terhadap perjanjian yang berakibat luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara;
- g) menyerap, menghimpun, menampung, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat; dan
- h) melaksanakan tugas lain yang diatur dalam undang-undang.

### 3. Dewan Perwakilan Daerah ( DPD )

Dewan Perwakilan Daerah adalah badan perwakilan tingkat pusat yang baru dibentuk pada perubahan ketiga UUD 1945 yang dirumuskan dalam pasal 22 C ayat (1): anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap Provinsi melalui pemilihan umum. DPD dapat pula dipandang sebagai koreksi atau penyempurnaan sistem utusan daerah di MPR menurut ketentuan pasal 2 ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan. Sesuai dengan namanya, sebagai Badan Perwakilan Daerah sebuah Provinsi, dalam pasal ini menunjukan anggota DPD mewakili daerah Provinsi, namun pada hakikatnya yang dimaksud dengan daerah bukanlah pemerintah daerah, melainkan rakyat pemilih dari daerah Provinsi yang bersangkutan. Seperti halnya anggota Senat di Amerika Serikat yang mewakili negara bagian, anggota DPD dipilih langsung oleh rakyat Provinsi yang bersangkutan. Hal ini membawa konsekuensi hanya penduduk yang berdomisili yang dapat menjadi calon dan dipilih menjadi anggota DPD, di masa yang lalu sebelum adanya perubahan UUD 1945 utusan daerah dipilih oleh DPRD Provinsi yang bersangkutan.

Menurut Bagir Manan ada beberapa gagasan dibalik terbentuknya

DPD diantaranya:<sup>97</sup>

- a. Gagasan mengubah sistem perwakilan menjadi sisten dua kamar ( bicameral ). DPD dan DPR digambarkan serupa dengan sistem

---

<sup>97</sup> Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR dalam, op, cit.*, hlm 53

perwakilan di Amerika Serikat yang terdiri dari Senat sebagai perwakilan negara bagian (DPD), dan *House of Representatives* sebagai perwakilan seluruh rakyat (DPR).

- b. Gagasan untuk meningkatkan keikutsertaan terhadap jalannya politik dan pengelolaan negara. DPD merupakan badan sehari-hari yang turut serta menentukan dan mengawasi jalannya politik dan pengelolaan negara. Dengan demikian DPD dapat pula dipandang sebagai koreksi atau penyempurnaan sistem utusan daerah di MPR menurut ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 sebelum di amandemen.

Hal yang samapun disampaikan oleh Jimly Assiddiqie menurutnya pembentukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) semula dimaksudkan dalam rangka mereformasi struktur parlemen Indonesia menjadi dua kamar yang terdiri atas DPR dan DPD. Dengan struktur bikameral itu diharapkan proses legislasi dapat diselenggarakan berdasarkan sistem *double-check* yang memungkinkan representasi kepentingan seluruh rakyat yang secara relatif dapat disalurkan dengan basis sosial yang lebih luas.

Berbeda halnya dengan DPR, DPD berdasarkan rumusan pasal 22 D ayat (1) pada dasarnya tidak memiliki kekuasaan membentuk Undang-undang. DPD hanya dapat mengajukan rancangan Undang-Undang kepada DPR, dengan demikian DPD tidak mempunyai hak inisiatif mandiri dalam pembentukan Undang-Undang, hal ini disebabkan adanya rumusan Pasal 20 ayat (1) yang memberikan kekuasaan sepenuhnya kepada DPR untuk membentuk Undang-Undang.

a. Susunan, Kedudukan, Fungsi, Wewenang dan Tugas DPD

Susunan Dewan Perwakilan Daerah terdiri atas wakil daerah propinsi yang dipilih melalui pemilihan umum. DPD merupakan lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara.<sup>98</sup>

1). DPD mempunyai fungsi:<sup>99</sup>

- a) mengajukan rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah kepada DPR.
- b) ikut dalam pembahasan rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah.
- c) pemberian pertimbangan kepada DPR atas rancangan Undang-Undang tentang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.
- d) pengawasan atas pelaksanaan Undang-Undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama.

Fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dijalankan dalam kerangka perwakilan daerah.

2). DPD mempunyai wewenang dan tugas:<sup>100</sup>

- a) mengajukan rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya

---

<sup>98</sup> Lihat Pasal 246 dan 247

<sup>99</sup> Lihat Pasal 248 UU No 17 Tahun 2014

<sup>100</sup> Lihat Pasal 249 ayat (1) UU No 17 Tahun 2014

- alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah kepada DPR.
- b) ikut membahas rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a.
  - c) Menyusun dan menyampaikan daftar inventaris masalah rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR atau Presiden yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a.
  - d) memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan Undang-Undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.
  - e) dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan Undang-Undang mengenai Otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan Sumber daya Alam, dan Sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama.
  - f) menyampaikan hasil pengawasan atas pelaksanaan Undang-Undang mengenai Otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan Undang-Undang APBN, pajak, pendidikan, dan agama kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.
  - g) menerima hasil pemeriksaan atas keuangan negara dari BPK sebagai bahan membuat pertimbangan kepada DPR tentang rancangan undang-undang yang berkaitan dengan APBN.
  - h) memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota BPK.
  - i) Menyusun program legislasi nasional yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Dalam menjalankan tugas pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d, anggota DPD dapat melakukan rapat dengan pemerintah daerah, DPRD, dan unsur masyarakat di daerah pemilihannya.

#### Pasal 250

- b) Dalam melaksanakan wewenang dan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 249, DPD menyusun anggaran yang dituangkan dalam program dan kegiatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- c) Dalam menyusun program dan kegiatan DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (1), untuk memenuhi kebutuhannya, DPD dapat menyusun standar biaya khusus dan mengajukannya kepada Pemerintah untuk dibahas bersama.
- d) Pengelolaan anggaran DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh Sekretariat Jenderal DPD di bawah pengawasan Panitia Urusan Rumah Tangga sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

5). Keanggotaan DPD terdiri dari:<sup>101</sup>

- a) Anggota DPD dari setiap provinsi ditetapkan sebanyak 4 (empat) orang.
- b) Jumlah anggota DPD tidak lebih dari 1/3 (satu per tiga) jumlah anggota DPR.
- c) Keanggotaan DPD diresmikan dengan keputusan Presiden.
- d) Anggota DPD dalam menjalankan tugasnya berdomisili di daerah pemilihannya dan mempunyai kantor di ibu kota provinsi daerah pemilihannya.
- e) Masa jabatan anggota DPD adalah 5 tahun dan berakhir pada saat anggota DPD yang baru mengucapkan sumpah/janji.

3). Hak DPD dan Hak Anggota DPD:<sup>102</sup>

- a) Mengajukan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
- b) ikut membahas rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah.
- c) Memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pembahasan rancangan undang-undang tentang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.
- d) Melakukan pengawasan atas pelaksanaan Undang-Undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan dan agama.

Hak anggota DPD.

- a) Bertanya
- b) menyampaikan usul dan pendapat
- c) memilih dan dipilih
- d) membela diri
- e) imunitas
- f) protokoler
- g) keuangan dan administratif.

---

<sup>101</sup> Lihat Pasal 252 UU No 17 Tahun 2014

<sup>102</sup> Lihat pasal 256 dan 257 UU No 17 Tahun 2014

#### 4. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Dewan perwakilan daerah (DPRD) adalah lembaga perwakilan rakyat di daerah, dan sekaligus sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah yang memiliki peran yang sangat strategis untuk mengawal jalannya pemerintahan daerah agar dapat dikelola dengan baik guna meningkatkan keajahteraan bagi masyarakat di daerah.

Dewan Perwakilan Daerah adalah bentuk lembaga perwakilan rakyat (parlemen) daerah (provinsi/kabupaten/kota) di Indonesia yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah bersama dengan pemerintah daerah. Dibanding pengaturan mengenai MPR, DPR maupun DPD, pengaturan mengenai DPRD di dalam UUD 1945 sangatlah singkat dan tidak diatur secara khusus di dalam Bab yang berjudul Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, melainkan dimuat di dalam Bab yang berjudul Pemerintah Daerah. Pasal 18 ayat (3) menyatakan bahwa: "Pemerintah daerah Provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum".<sup>103</sup>

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan mitra kerja kepala daerah (gubernur/bupati/walikota). Hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Kedudukan yang setara bermakna bahwa diantara lembaga pemerintahan daerah itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar dan tidak saling membawahi.

---

<sup>103</sup> Lihat UUD 1945 Pasal 18 ayat (3)

Untuk melaksanakan peran yang strategis dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, secara konstitusional DPRD memiliki tugas dan wewenang, hak DPRD serta hak dan kewajiban anggota DPRD. Selain itu DPRD memiliki tiga fungsi dasar yaitu fungsi pembentukan perda, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan.

a. Tugas dan Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat provinsi/kabupaten/kota.

1) Tugas dan Wewenang DPRD Provinsi<sup>104</sup>

- a) Membentuk peraturan daerah provinsi bersama gubernur
- b) Membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai anggaran pendapatan dan belanja daerah provinsi yang diajukan oleh gubernur.
- c) Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah provinsi.
- d) Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian gubernur dan/atau wakil gubernur kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian
- e) Memilih wakil gubernur dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil gubernur
- f) Memberi pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah provinsi terhadap rencana perjanjian internasional di daerah
- g) Memberi persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah provinsi
- h) Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban gubernur dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi
- i) Memberikan persetujuan terhadap rancangan kerjasama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah
- j) Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku
- k) Melaksanakan wewenang dan tugas lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.
- l)

2) Tugas dan Wewenang DPRD Kabupaten/Kota<sup>105</sup>

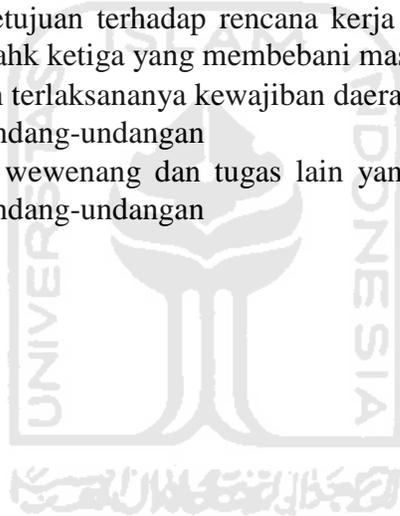
- a) Membentuk perdaera Kabupaten/Kota bersama Bupati/walikota

---

<sup>104</sup> Lihat pasal 317 UU Nomor 17 Tahun 2014

<sup>105</sup> Lihat pasal 366 UU Nomor 17 Tahun 2014

- b) Membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota yang diajukan oleh Bupati/Walikota
- c) Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota
- d) Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Bupati/Walikota dan/atau wakil Bupati/wakil Walikota kepada Menteri Dalam Negeri melalui gubernur untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian
- e) Memilih wakil bupati/wakil walikota dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil bupati/wakil walikota
- f) Memberi pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah kabupaten/kota terhadap perjanjian internasional di daerah
- g) Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama internasional yang dilakukan oleh pemerintah kabupaten/kota
- h) Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban bupati/walikota dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota
- i) Memberi persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah
- j) Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan
- k) Melaksanakan wewenang dan tugas lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan



## BAB IV

### Politik Hukum Pengaturan Pemberhentian Antar Waktu Anggota DPR Oleh Partai Politik

( Studi Perbandingan Menurut UU No 27 Tahun 2009 dan UU No 17 Tahun 2014 )

#### A. Pemberhentian Antar Waktu dan Perkembangannya di Indonesia.

Pemberhentian Antar Waktu (*recall*) anggota DPR secara etimologis dapat diartikan sebagai pemanggilan atau penarikan kembali.<sup>106</sup> Kata *recall* dalam bahasa Inggris mengandung beberapa pengertian menurut Peter Salim (dalam *The Contemporary English-Indonesia*), yakni mengingat, memanggil kembali, menarik kembali atau membatalkan. Sedangkan BN. Marbun berpendapat *Recall* adalah suatu hak untuk mengganti anggota DPR oleh induk organisasi.<sup>107</sup> Bintang R. Saragih juga menyampaikan pendapatnya tentang *recall* menurutnya, *recall* adalah hak suatu organisasi sosial politik yang mempunyai wakil di MPR, DPR, DPRD untuk mengganti wakil-wakilnya di lembaga perwakilan sebelumnya.<sup>108</sup>

Hampir sama dengan pandangan di atas menurut Mahfud MD *recall* adalah hak untuk mengganti anggota lembaga permusyawaratan/perwakilan sehingga tidak lagi memiliki status keanggotaan di lembaga tersebut.<sup>109</sup> Berdasarkan beberapa pendapat para ahli di atas dapat disimpulkan bahwa *recall* adalah proses pemberhentian atau penarikan kembali anggota legislatif yang duduk di parlemen oleh organisasi partai politik yang mengusungnya.

Pemberhentian antar waktu ( *recall* ) berkembang sejak tahun 1903 di California, ada 117 kali percobaan untuk melengserkan anggota legislatif, dan dari

---

<sup>106</sup> BN. Marbun, *Kamus Hukum Indonesia*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2006), hlm

<sup>107</sup> Ni`matul Huda, *Penataan Demokrasi ...Op. Cit.*, hlm 177

<sup>108</sup> *Ibid.*, hlm 177

<sup>109</sup> *Ibid.*, hlm 177

keseluruhan itu ada 7 kali yang sampai pada pemungutan suara pemilih, akan tetapi tidak ada satupun yang berhasil. Pada umumnya warga negara Amerika Serikat berpendapat bahwa masa jabatan anggota legislatif yg hanya dua tahun itu tidak cukup untuk menilai keberhasilan seseorang.<sup>110</sup>

Di Amerika Serikat prosedur Pergantian Antar Waktu ( *recall* ) dimulai dari inisiatif rakyat pemilih yang mengajukan petisi kepada para anggota badan perwakilan. Bila badan perwakilan rakyat menyetujui petisi pemilih, maka akan diadakan pemungutan suara yang akan menentukan apakah wakil rakyat terkait akan lengser atau tetap pada jabatannya. Pergantian antar waktu adalah hak dari konstituennya bukan hak dari wakil rakyat.<sup>111</sup>

Sedangkan dalam perkembangannya di Indonesia Pergantian Antar Waktu (*recall*) telah hadir dan dikenal secara formal di Indonesia sejak Orde Baru berkuasa di pemerintahan, yakni tahun 1966 melalui Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1966 yang mengatur tentang kedudukan MPRS dan DPR- GR. Undang-Undang ini lahir beberapa bulan setelah Orde Baru naik kepentas politik menggantikan Orde Lama. Hak *recall* dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1966 ini dalam rangka pembersihan anggota parlemen (DPR-GR) yang masih loyal terhadap Orde Lama pimpinan Soekarno.<sup>112</sup>

---

<sup>110</sup> [http://www.hukumonline.com/mempertanyakan Hegemoni Pergantian Antar Waktu \(PAW\) Anggota DPR di Tangan Partai Politik](http://www.hukumonline.com/mempertanyakan-Hegemoni-Pergantian-Antar-Waktu-(PAW)-Anggota-DPR-di-Tangan-Partai-Politik), diakses pada 25 Maret 2018

<sup>111</sup> Rida Farida, “ Mekanisme Penggantian Antar Waktu Anggota DPR dan Implikasinya Dalam Konsep Perwakilan Rakyat “, dalam jurnal *Cita Hukum*, Volume I, Nomor 2

<sup>112</sup> Ni`matul Huda, “ *Recall* Anggota DPR dan DPRD Dalam Dinamika Ketatanegaraan Indonesia”, *Jurnal Mimbar Hukum*, Volume 23, Nomor 3, Oktober 2011

Keberadaan *recall* di masa Orde Baru diatur dalam Pasal 15 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1966 yang menyatakan bahwa anggota MPRS/DPR-GR dapat diganti menurut ketentuan berikut:<sup>113</sup>

1. Anggota dari Golongan Politik dapat diganti atas permintaan partai yang bersangkutan;
2. Anggota dari Golongan Karya yang organisasinya berafiliasi dengan satu partai politik dapat diganti oleh organisasi karya yang bersangkutan dengan persetujuan induk partainya;
3. Anggota Golongan Karya yang organisasinya yang tidak berafiliasi dengan suatu partai politik dapat diganti atas permintaan organisasi atau institusi yang bersangkutan.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1966 telah mengalami perubahan tiga kali, perubahan Pertama dilakukan dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 dan perubahan yang Kedua dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1975 sedangkan yang terakhir dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1985. Di dalam Pasal 43 ayat (1) UU No. 2 Tahun 1985 ditentukan sebagai berikut:

“ Hak mengganti wakil organisasi peserta pemilu atau Golongn Karya ABRI ada pada organisasi peserta pemilu yang bersangkutan atau pada Panglima Angkatan Bersenjata, dan pelaksanaanya terlebih dahulu harus dimusyawarahkan dengan pimpinan DPR”. Selanjutnya dalam ayat (6) dinyatakan bahwa tata cara penggantian keanggotaan Badan Permusyawaratan/ Perwakilan Rakyat sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5) diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah.<sup>114</sup>

Selanjutnya Pergantian Antar Waktu ( *recall* ) berkembang pada masa

---

<sup>113</sup> *Ibid.*, Lihat juga Pasal 15 UU Nomor 10 Tahun 1966

<sup>114</sup> *Ibid.*, Lihat juga PP No.36 Tahun 1985

Reformasi yang diatur dalam Undang-undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD yang diatur dalam Pasal 5 ayat (1), namun dalam Undang-undang ini tidak lagi mengatur tentang adanya hak dari Partai Politik untuk melakukan *recall* terhadap anggota DPR. Setelah terjadi perkembangan ketatanegaraan Undang-undang tentang SUSDUK kemudian diubah menjadi Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan kedudukan MPR, DPR dan DPRD yang diatur dalam Pasal 85 ayat (1), namun dalam Undang-undang ini kembali diatur mengenai hak dari partai politik untuk melakukan *recall* terhadap anggota DPR yang diatur dalam pasal 85 ayat (1) huruf (c) yang berbunyi “Anggota DPR berhenti Antar Waktu karena diusulkan oleh partai politik yang bersangkutan”.

Pada tahun 2009 pemerintah kembali mengubah Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 dengan Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009 yang tidak lagi memakai frasa “ Susunan dan kedudukan” melainkan menjadi Undang-undang MD3, penghapusan tersebut dimaksudkan untuk tidak membatasi pengaturan yang hanya terbatas pada materi muatan susunan dan kedudukan lembaga, tetapi juga mengatur ha-hal lain yang sifatnya lebih luas seperti misalnya pengaturan tentang tugas, kewenangan, hak dan kewajiban, pemberhentian dan penggantian antarwaktu, tata tertib dan kode etik, larangan dan sanksi, serta alat kelengkapan dari masing-masing lembaga. Hal ini dilakukan berkaitan dengan penguatan dan pengaktifan kelembagaan MPR,DPR, DPD, dan DPRD. Dalam Undang-undang ini Pergantian Antar Waktu (*recall*) diatur dalam pasal 213,<sup>115</sup> berbeda dengan Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 pasal 85 ayat (2) yang hanya mengatur ayat sampai dengan huruf (e), dalam pasal 213 ayat (2) Undang-undang Nomor 27

---

<sup>115</sup> Lihat Pasal 213 UU Nomor 27 tahun 2009

Tahun 2009 ini ditambah sampai dengan huruf (i) dan dengan redaksi bahasa yang cukup jelas. Tidak sampai disini pemerintah kembali melakukan perubahan terhadap Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009 melalui Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014, perubahan dilakukan seiring dengan perkembangan hukum dan politik di Indonesia.

**B. Politik Hukum Pengaturan Pemberhentian Antar Waktu Anggota DPR dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.**

Rancangan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 merupakan rancangan Undang-undang usulan pemerintah terhadap DPR, Melalui surat Putusan Nomor R-27/Pres/05/2007. Selain dari Rancangan Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009 pemerintah melalui surat putusan tersebut juga mengusulkan rancangan Undang-undang di bidang politik di antaranya :

1. Rancangan Undang-undang tentang Partai politik
2. Rancangan Undang-undang tentang pemilihan anggota DPR, DPD, dan DPRD.
3. Rancangan Undang-undang tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD.
4. Rancanga Undang-undang tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

Akan tetapi Adapun yang menjadi titik fokus dalam penulisan ini adalah tentang Rancangan Undang-undang tentang Susunan dan Kedudukan MPR,DPR, DPD, dan DPRD yang belakang dirubah menjadi Undang-undang MD3.

1. Pemberhentian antara waktu anggota DPR dalam Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009 mengatur Pemberhentian Antarwaktu (PAW) pada Pasal 213 ayat 1 dan ayat 2 sebagai berikut<sup>116</sup> :

---

<sup>116</sup> Lihat pasal 213 UU Nomor 27 Tahun 2009

- 1) Anggota DPR berhenti antarwaktu Karena
  - a. meninggal dunia
  - b. mengundurkan diri
  - c. diberhentikan
2. Anggota DPR diberhentikan antarwaktu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c, apabila :
  - a. tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai anggota DPR selama 3 (tiga) bulan berturut-turut tanpa keterangan apapun;
  - b. melanggar sumpah atau janji jabatan dan kode etik DPR
  - c. dinyatakan bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum yang tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
  - d. tidak menghadiri rapat paripurna dan/atau rapat alat kelengkapan DPR yang menjadi tugas dan kewajibannya sebanyak 6 kali berturut-turut tanpa alasan yang sah;
  - e. diusulkan oleh partai politik sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
  - f. tidak lagi memenuhi syarat sebagai calon anggota DPR sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD;
  - g. melanggar ketentuan larangan sebagaimana diatur dalam undang-undang ini;
  - h. diberhentikan sebagai anggota partai politik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan
  - i. menjadi anggota partai politik lain.

Sedangkan dalam pasal 214 mengatur prosedur Pemberhentian Antar Waktu (PAW) yang dilakukan oleh partai politik, adapun pasal tersebut sebagai berikut :

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

Lebih lanjut Pemberhentian Antar Waktu (PAW) juga diatur dalam pasal 215, dalam pasal ini prosedur Pemberhentian Antar Waktu dilakukan oleh *Internal* DPR melalui Badan Kehormatan DPR, yang diatur sebagai berikut :

1. Pemberhentian anggota DPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 213 ayat (2) huruf a, huruf b, huruf d, huruf f, dan huruf g, dilakukan setelah dilakukan penyelidikan dan verifikasi yang dituangkan dalam keputusan Badan Kehormatan DPR atas pengaduan dari pimpinan DPR, masyarakat, dan/atau pemilih.
  2. Keputusan Badan Kehormatan DPR mengenai pemberhentian anggota DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaporkan oleh Badan Kehormatan kepada rapat paripurna.
  3. Paling lama 7 hari sejak keputusan Badan Kehormatan DPR yang telah dilaporkan dalam rapat paripurna sebagaimana dimaksud pada ayat (2), pimpinan DPR menyampaikan keputusan Badan Kehormatan DPR kepada pimpinan partai politik yang bersangkutan.
  4. Pimpinan partai politik yang bersangkutan menyampaikan keputusan tentang pemberhentian anggotanya kepada pimpinan DPR, paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak diterimanya putusan Badan Kehormatan DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dari pimpinan DPR.
  5. Dalam hal pimpinan partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat (3) tidak memberikan keputusan sebagaimana dimaksud pada ayat (4), pimpinan DPR meneruskan keputusan Badan Kehormatan DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (2) kepada Presiden untuk memperoleh peresmian pemberhentian.
  6. Presiden meresmikan pemberhentian sebagaimana dimaksud pada ayat (5) paling lama 14 (empat belas) hari sejak diterimanya keputusan Badan Kehormatan DPR atau keputusan pimpinan partai politik tentang pemberhentian anggotanya dari Pimpinan DPR.
2. Pandangan fraksi tentang Pemberhentian Antar Waktu dalam Pembahasan Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009, Pandangan fraksi-fraksi partai politik ini disampaikan pada masa sidang ke-1 Rapat kerja ke-6.<sup>117</sup>

Pandangan dari fraksi partai PDI melalui wakilnya Soewarno berpendapat bahwa dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 kewenangan PAW itu sangat besar kepada partai politik sehingga orang yang bersuara kurang sejalan dengan parpol langsung di PAW sehingga kretivitas dan integritas keanggotaan

---

<sup>117</sup> . Risalah RUU MD3 Nomo 27 Tahun 2009. Masa sidang ke-1 rapat kerja ke-6 hlm 861

DPR masing-masing itu tidak berjalan dengan penuh itu juga tidak baik, memang dalam UUD 1945 disebutkan bahwa peserta pemilu untuk DPR itu adalah wakil-wakil dari partai politik, akan tetapi jika terlalu kepada partai politik akan terlalu gampang mengganti anggotanya yang tidak dikehendaki.

Partai Golkar melalui wakilnya Drs. H. Darul Siska berpendapat lebih kepada kejelasan terhadap aturan mengenai PAW, menurutnya di dalam undang-undang ini mekanisme pergantian antar waktu harus diatur secara jelas agar tidak melanggar prinsip-prinsip demokrasi. Untuk mewujudkan hal tersebut maka aturan mengenai pergantian antar waktu diperjelas, terutama mengenai lembaga apa yang berhak memeriksa dan memutuskan siapa-siapa yang berhalangan atau melanggar tugas kedewanan. Selain itu dalam aturan yang mengenai pergantian antar waktu juga harus diperkuat sehingga anggota DPR tidak diberhentiakn atas dasar *like and dislike*.

Partai Damai Sejahterah (PDS) melalui wakilnya Apri Hananto Sukandar berpendapat DPR harus memperjelas dan memperkuat kududukannya terutama Badan Kehormatan Dewan sehingga tidak membiarkan dengan mudah anggota-anggotanya diberhentikan oleh partai politik dengan dicabutnya Kartu Tanda keanggotaannya, menurutnya dimana kemuliaan lembaga yang terhormat sebagai wakil rakyat ini jika diberhentiakan dengan mudah oleh Partai politik.

Parta Amanat Nasional (PAN) melalui wakilnya Ahmat Farhan Hamid berpendapat paratai politik harus lebih memperhatikan lagi posisi rakyat terhadap si wakil sehingga tidak serta merta dengan mudah memberhentikan anggotanya di DPR atas dasar alasan melanggar ADRT, hal ini seakan-akan menghalang-halangi

si wakil untuk menjalankan aspirasi dari rakyatnya yang telah memilihnya secara demokratis.

3. Jumlah anggota DPR yang diberhentikan Antarwaktu dan sebab-sebab pemberhentiannya.

Jumlah anggota DPR RI Tahun 2009-2014 yang diberhentikan Antar Waktu (PAW) Serta sebab pemberhentiannya.<sup>118</sup>

No	Nama Partai	Alasan Dilakukannya Pemberhentian Antar Waktu (PAW)						
		Ikut Pilkada	Pindah Partai	Kasus Pidana	Menjadi Pejabat	Meninggal Dunia	Kebijakan Partai	Mundur
1	DEMOKRAT	1	-	6	5	5	-	1
2	PDIP	1	-	1	1	1	1	1
3	PKS GERIND	1	1	1	3	1	-	4
4	RA GOLKAR	-	-	-	-	-	-	1
6	HANURA	4	-	1	1	2	-	1
7	PKB	-	-	-	-	-	-	1
8	PPP	-	-	-	1	1	2	1
9	PAN	1	-	-	1	-	1	-
		-	1	1	2	2	1	1

<sup>118</sup>.[https://id.wikipedia.org/wiki/Daftar\\_anggota\\_Dewan\\_Perwakilan\\_Rakyat\\_Republik\\_Indonesia\\_2009%E2%80%932014](https://id.wikipedia.org/wiki/Daftar_anggota_Dewan_Perwakilan_Rakyat_Republik_Indonesia_2009%E2%80%932014). Akses 10 Juli 2020

### **C. Politik hukum pengaturan Pemberhentian Antar Waktu anggota DPR dalam Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.**

Rancangan Undang-undang Nomor 17 tahun 2014 merupakan rancangan Undang-undang perubahan terhadap Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang MD3. Rancangan Undang-undang ini merupakan usul inisiatif dewan. Rancangan undang-undang usulan inisiatif Dewan ini telah disahkan dalam rapat paripurna Dewan tanggal 24 Oktober 2013. untuk selanjutnya oleh pimpinan disampaikan kepada Presiden tanggal 29 Oktober 2013. dalam rapat Bamus Dewan pada Tanggal 23 Januari 2014 disepakat bahwa penanganan pembahasan Rancangan Undang-undang tentang perubahan terhadap Undang- undang Nomor 27 Tahun 2009 dilakukan oleh sebuah panitia khusus yang berjumlah 30 orang anggota dari 9 Fraksi yang disahkan dalam rapat paripurna pada tanggal 28 Januari 2014, selanjutnya pada tanggal 11 April 2014 dilakukan pemilihan ketua Pansus yang berkomposisikan sebagai ketua dari Partai Demokrat yang diwakili oleh Benny K. Harman, Wakil ketua masing-masing dari Partai Golkar Nurul Arifin, Partai PPP Ahmah Yani dan dari fraksi PKS Fachri Hamzah.

Adapun permasalahan utama yang akan di bahas dalam rapat ini terdiri dari 13 pokok permasalahan, di antaranya<sup>119</sup> :

1. Mengakomodir permintaan MRR, DPD, dan DPRD, agar rancangan Undang-undang MD3 dipecah menjadi Tiga Undang-undang, yaitu RUU tentang MD3, tentang DPR, dan tentang DPD.
2. Kedudukan DPRD, apakah merupakan legislative daerah, ataukah perangkat eksekutif.

---

<sup>119</sup> . Risalah RUU MD3 Nomor 17 Tahun 2014, masa sidang III rapat kerja hlm 772

3. Merumuskan Norma yang menyinggung operasional, yang mengatur tentang kewenangan MPR untuk memutuskan usulan Dewan, tentang pemberhentian Presiden dan/atau Wakil presiden.
4. Perlu adanya norma yang menjamin menghidupkan proses demokratisasi internal kelembagaan Negara. Termaksud penentuan unsur pimpinan pada masing-masing lembaga Negara dengan berbasis pada kedaulatan anggotanya.
5. Pansus menghendaki adanya norma atau pasal dalam undang-undang ini yang menegaskan masing-masing lembaga MPR,DPR dan DPD memiliki hak untuk mengelola sendiri anggarannya dalam rangka membangun kemandirian lembaganya.
6. Menjamin efektifitas pelaksanaan tugas, hak, dan kewajiban Dewan dengan tetap memperhatikan prinsip, akuntabilitas, transparansi dan rutinitas kerja dewan.
7. Menghendaki agar sejumlah alat kelengkapan direduksi, direposisi, supaya tidak kontras, sehingga selama ini tidak produktif dan menimbulkan disharmonisasi tidak jeals.
8. Pansus menghendaki alat kelengkapan dewan seperti Badan Anggaran, Badan Urusan Rumah Tangga, Baleg, BAKN, bersifat tidak tetap atau bersifat sementara.
9. Mengefektifkan fungsi pengawasan dewan, dalam undang-undang ini perlu ada norma operasional secara jelas mengatur tentang penggunaan hak-hak dewan termaksud penggunaan hak-hak hukum.
10. Adanya norma yang secara tegas untuk menjamin pelaksanaan kewajiban setiap anggota dewan memperjuangkan kepentingan daerah pemilihan.
11. Dalam undang-undang ini bukan hanya mengatur tentang memperkuat dewan, tetapi juga adanya norma yang mengatur secara jelas tentang pengawasan anggota-anggota dewan dalam menjalankan tugas, fungsi dan kewajibannya.
12. Adanya norma yang lebih tegas mengatur jaminan setiap anggota dewan melaksanakan hak-hak konstitusionalnya tanpa mersa takut, penguatan terhadap hak membela diri dan hak imunitas.
13. Adanya norma yang secara tegas mengatur tentang kedudukan dan tata laksana kesekjenan sebagai pendukung utama dalam melaksanakan fungsi dewan baik secara kelembagaan maupun perseotangan.

1. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 mengatur Pemberhentian Antar Waktu

(PAW) anggota DPR pada pasal 239 Ayat 1 dan Ayat 2 sebagai berikut :

1). Anggota DPR diberhentikan antar waktu karena :

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

c. diberhentikan

2). Anggota DPR diberhentikan antar waktu sebagai mana dimaksud pada ayat

(1) huruf C apabila :

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

Sedangkan pada pasal 240 mengatur tentang prosedur pemberhentian antar waktu (PAW) oleh partai politik. Adapun Pasal tersebut adalah sebagai berikut :

1. Pemberhentian anggota anggota DPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 239 ayat (1) huruf a dan huruf b serta pada ayat (2) huruf c, huruf d huruf g dan huruf h diusulkan oleh pimpinan partai politik kepada pimpinan DPR dengan tebusan kepada Presiden.
2. Paling lama 7 (tujuh) hari sejak diterimanya usulan pemberhentian sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pimpinan DPR wajib menyampaikan usulan pemberhentian anggota DPR kepada presiden untuk memperoleh peresmian pemberhentian.
3. Presiden meresmikan pemberhentian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) paling lama 14 (empat belas hari) hari sejak diterimanya usulan pemberhentian anggota dari pimpinan DPR.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 mengatur prosedur Penggantian Antarwaktu sebagaimana diatur pada Pasal 242 dan 243 sebagai berikut :

1. Anggota DPR yang berhenti antar waktu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 239 ayat (1) dan pasal 240 ayat (1) diganti oleh calon anggota DPR yang memperoleh suara terbanyak urutan berikutnya dalam daftar peringkat perolehan suara dari partai politik yang sama pada daerah pemilihan yang sama.
2. Dalam hal calon anggota DPR yang memperoleh suara terbanyak urutan berikutnya sebagai mana dimaksud pada ayat (1) meninggal dunia, mengundurkan diri, atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai calon anggota DPR, anggota DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1) digantikan oleh calon anggota DPR yang memperoleh suara terbanyak urutan berikutnya dari partai politik yang sama pada daerah pemilihan yang sama.
3. Masa jabatan anggota DPR pengganti antarwaktu melanjutkan sisa masa jabatan anggota DPR yang digantikan.

Sedangkan dalam pasal 243 mengatur tentang prosedur PAW yang dilakun Komisi Pemilihan Umum (KPU). Adapun pasalnya sebagai berikut:

1. Pimpinan DPR menyampaikan nama anggota DPR yang diberhentikan antarwaktu dan meminta nama calon pengganti antar waktu kepada KPU.
2. KPU menyampaikan nama calon pengganti antarwaktu berdasarkan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 242 ayat (1) dan ayat (2) kepada pimpinan DPR paling lama 5 (lima) sejak diterimanya surat pimpinan DPR.
3. Paling lama 7 (tujuh) hari sejak menerima nama calon pengganti antarwaktu dari KPU sebagaimana dimaksudkan pada ayat (2), pimpinan DPR menyampaikan nama anggota DPR yang diberhentikan dan nama calon pengganti antarwaktu kepada presiden.
4. Paling lama 14 (empat belas) hari sejak menerima nama anggota DPR yang diberhentikan dan nama calon pengganti antar waktu dari pimpinan DPR sebagai mana dimaksud pada ayat (3), presiden meresmikan pemberhentian dan pengangkatannya dengan keputusan presiden.
5. Sebelum memangku jabatannya, anggota DPR pengganti antarwaktu sebagai mana dimaksud pada ayat (3) mengucapkan sumpah/janji sebagaimana dimaksud dalam pasal 78
6. Pengganti antarwaktu anggota DPR tidak dilaksanakan apabila sisa masa jabatan anggota DPR yang diganti kurang dari 6 bulan.

2. Jumlah anggota DPR Tahun 2014-2019 yang di berhentikan Antarwaktu dan sebab-sebab pemberhentiannya.<sup>120</sup>

---

<sup>120</sup>[https://id.wikipedia.org/wiki/Daftar\\_anggota\\_Dewan\\_Perwakilan\\_Rakyat\\_Republik\\_Indonesia\\_2014%E2%80%932019](https://id.wikipedia.org/wiki/Daftar_anggota_Dewan_Perwakilan_Rakyat_Republik_Indonesia_2014%E2%80%932019) Akses 10 Juni 2020

No	Nama Partai	Alasan Dilakukannya Pemberhentian Antar Waktu (PAW)						
		Ikut Pilkada	Pindah Partai	Kasus Pidana	Menjadi Pejabat	Meninggal Dunia	Kejaka n Partai	Mundur
1	DEMOKRAT	6	1	4	-	2	2	1
2	PDIP	6	1	5	5	-	1	1
3	PKS	3	-	1	-	1	2	2
4	GERINDRA	-	4	-	-	1	-	2
5	GOLKAR	6	1	6	4	2	-	-
6	HANURA	-	4	2	1	1	-	1
7	PKB	9	1	1	3	-	-	-
8	PPP	3	3	4	2	1	-	-
9	PAN	1	1	4	1	-	3	2
10	NASDEM	2	-	1	1	2	-	-

Sumber : Di olah dari *id.wikipedia.org*

#### D. Perbandingan Arah politik hukum pengaturan PAW oleh Partai politik dalam UU Nomor 27 Tahun 2009 dan UU Nomor 17 Tahun 2014 Tentang

##### **MD3.**

Arah perubahan politik hukum pengaturan Pemberhentian Antar waktu oleh partai politik dari ke dua Undang-undang ini tidak mengalami perubahan yang sangat banyak, dikarenakan perubahan pasal yang mengatur tentang Pemberhentian Antar waktu dari Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009 ke-Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 hanya dilakukan terhadap Pasal 213 ayat (2) huruf d yang kemudian dihapus. Hal ini juga tidak luput dari kritikan yang disampaikan oleh Arief Wibowo dari Fraksi PDIP, menurutnya sistematika dalam

Undang-undang ini tidak memiliki perubahan secara substansi, tetap sama dengan Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009. Materi perubahan di dalam Undang-undang ini seharusnya lebih dari 50% harusnya diubah akan tetapi yang di buktikan dalam Undang-undang ini yang mengalami perubahan hanya 112 pasal yang itu berarti hanya 27,45%.

Politik hukum pengaturan pemberhentian antar waktu oleh partai politik dalam kedua Undang-undang ini belum mampu melindungi kepentingan anggota DPR terlebih lagi hak-hak konstituen anggota DPR tersebut yang berda di daerah, hal ini dikarenakan besarnya kekuasaan partai politik untuk memberhentikan anggota DPR yang duduk di parlemen, dilihat dari data jumlah anggota DPR yang mengalami pemberhentian di tengah jalan oleh partai politik mengalami peningkatan, yang sebelumnya dalam periode Tahun 2009 sampai 2014 hanya berjumlah 5 orang saja dan mengalami peningkatan dalam kurun waktu Tahun 2014-2019 yaitu menjadi 8 orang.<sup>121</sup>

#### **E. Pergatian Antarwaktu Anggota DPR oleh Partai Politik Mencederai Nilai-nilai Demokrasi.**

Politik hukum Pemberhentian antar waktu oleh partai politik dari kedua Undang-undang ini juga bersifat otoriter dan berpotensi melanggar nilai dan hak-hak demokrasi bagi anggota DPR mengingat apabila anggota DPR tersebut mengambil keputusan diluar kemauan dari partai pengusungnya maka akan di anggap melanggar ADRT dari partai tersebut dan pada akhirnya akan berujung pada pemberhentian di tengah jalan, hal ini sangat mengekang anggota DPR

---

<sup>121</sup> Lihat tabel di hal 10-15

untuk menentukan sikap dalam menyampaikan pendapat. Di sisi yang lainnya Partai politik juga bukan hanya sekedar organisasi tempat berkumpulnya politisi, tetapi juga dapat menjalankan fungsinya bagi kepentingan masyarakat. Sebab, anggota DPR bukan hanya bertanggungjawab terhadap partai politik yang mengusungnya akan tetapi juga bertanggungjawab kepada konstituennya di daerah, sebagaimana diatur dalam pasal (18) undang-undang Nomor 17 Tahun 2014, adapun pertanggungjawaban anggota DPR terhadap konstituen di daerah diatur dalam pasal (81) huruf e, i, j, dan k, dalam Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 yang berbunyi: kewajiban anggota DPR adalah. huruf e). Memperjuangkan peningkatan kesejahteraan Rakyat. i) menyerap dan menghimpun aspirasi konstituen melalui kunjungan secara berkala. j). Menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat. Dan k) memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada konstituen di daerah pemilihannya. Dengan adanya kekuasaan yang besar terhadap partai politik untuk melakukan pemberhentian anggota DPR maka kewajiban anggota DPR terhadap konstituennya di daerah seperti apa yang di amanatkan pada pasal 81 itu terkesan di abaikan dan berpotensi melanggar hak-hak konstituen di daerah dan mencederai nilai-nilai demokrasi yang pada prinsipnya menghendaki kedaulatan adalah ditangan rakyat bukan kepada partai politik.

#### F. Kelebihan dan Kekurangan Pemberhentian Antar Waktu Anggota DPR oleh Partai Politik.

Pemberhentian antar waktu oleh partai politik sampai saat ini menuai polemik yang sangat panjang dari kalangan masyarakat. Namun dari segi yang lain

pemberhentian antar waktu anggota DPR oleh partai politik ini memiliki segi kelebihan dan kekurangannya masing-masing diantaranya :

1. Kelebihan Pemberhentian antara waktu oleh partai politik adalah agar partai politik dengan mudah mengontrol anggotanya yang duduk di parlemen apabila anggotanya terlibat masalah hukum yang akan berimbas pada nama baik partai yang mengusungnya, Perlu digarisbawahi juga bahwa tidak sertamerta kekuasaan partai politik untuk melakukan pemberhentian antar waktu itu harus ditiadakan dalam Undang-undang mengingat apabila hak untuk melakukan pemberhentian antar waktu oleh partai politik ditiadakan maka hal seperti dahulu dalam Undang-undang No 4 Tahun 1999 akan terjadi dimana partai politik dalam melakukan pemberhentian antar waktu anggotanya di parlemen mengalami kesulitan.
2. Kekurangan pemberhentian antar waktu anggota DPR oleh Partai politik adanya hak partai politik untuk melakukan pemberhentian anggotanya di DPR memiliki kekurangan. *Pertama:* besarnya kekuasaan partai politik untuk melakukan pemberhentian antar waktu anggotanya di parlemen cenderung dimanfaatkan oleh petinggi partai untuk menekan anggotanya di parlemen sehingga, putusan yang diambil bersifat politis. *Kedua:* hak pemberhentian antar waktu oleh partai politik juga cenderung dimanfaatkan oleh petinggi partai untuk melakukan kontrak politik antara sesama anggota partai dengan jual beli jabatan yang pada ujungnya berimbas pada konstituen di daerah. *Ketiga :* kadang kala partai politik tanpa melihat kesalahan internal anggota DPR yang diberhentikan, partai politik dapat dengan serta merta melakukan pemberhentian antarwaktu dengan alasan-alasan yang sangat pragmatis. Padahal seharusnya partai politik menyadari bahwa partai politik bukan hanya

sekedar organisasi tempat berkumpulnya politisi akan tetapi, partai politik juga dapat menjalankan fungsinya dalam membawai kepentingan masyarakat.



## BAB V

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian yang telah diuraikan di depan penulis dapat menyimpulkan beberapa hal sebagai berikut:

1. Arah politik hukum pengaturan pemberhentian antar waktu oleh partai politik dalam Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009 dan Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 bersifat otoriter, hal ini dapat dilihat dari pasal-pasal yang mengatur tentang Pemberhentian antar waktu dari kedua Undang-undang tersebut dimana dalam pengaturannya, kekuasaan untuk melakukan pemberhentian tersebut sangatlah besar diberikan kepada partai politik sehingga anggota DPR tidak leluasa dalam menentukan sikap di parlemen dikarenakan semuanya dikontrol dan dikendalikan oleh partai politik pengusungnya, padahal seharusnya arah pembentukan politik hukum itu dibentuk berdasarkan tujuan dari negara yang salah satunya adalah kedaulatan dan kesejahteraan rakyat, bukan kedaulatan partai politik.
2. Hak untuk melakukan pemberhentian antar waktu oleh Partai politik berpotensi mencederai nilai demokrasi dan hak konstituen anggota DPR di daerah dikarenakan setiap kali melakukan pemberhentian anggota DPR oleh partai politik seringkali diwarnai oleh besarnya kepentingan politis dari partai politik tanpa memperhatikan konstituen dari anggota DPR di daerah yang telah memilih anggota DPR tersebut sehingga, yang terjadi adalah kontrak politik antara elit partai yang hanya untuk kepentingan golongan elit partai itu

sendiri bukan kontrak sosial yang mengedepankan kepentingan rakyat, padahal demokrasi menghendaki kedaulatan adalah ditangan rakyat dan diberikan kepada penguasa dengan suatu sitem yaitu kontrak sosial.

Selain dari pada itu hak partai politik untuk melakukan pemberhentian antar waktu dan penarikan anggota DPR dengan alasan melanggar AD dan ART dari partai politik merupakan standar pemberhentian yang tidak jelas penerapannya sehingga terkesan pilih-pilih dalam melakukan pemberhentian anggota DPR, jika yang bersangkutan dianggap menguntungkan partai maka posisinya di DPR relatif akan aman.

3. Disisi yang lain dalam hal ini proses pemberhentian antar waktu anggota DPR oleh partai politik memiliki kekurangan dan kelebihan diantaranya:
  - a). proses pemberhentian antara waktu anggota DPR oleh partai politik memakan waktu yang cukup lama jika anggota DPR tersebut menolak untuk diberhentikan oleh partai politik dan memilih menyelesaikannya lewat jalur peradilan, sehingga posisi dari pada anggota DPR tersebut tidak jelas mewakili siapa di parlemen.
  - b). proses pemberhentian antar waktu oleh partai politik membuka peluang yang sangat besar terjadinya kontrak politik untuk kepentingan elit partai, hal ini biasanya terjadi semacam perjanjian politik antara peserta pemenang pemilu anggota DPR suara terbanyak pertama dan suara terbanyak kedua dengan pimpinan partai politik sehingga, prosesnya cenderung penuh dengan sandiwara politik antara elit partai.
  - c). proses pemberhentian anggota DPR oleh partai politik hanya saja sedikit memiliki kelebihan yaitu agar mudah mengontrol dan memberhentikan

anggota DPR apabila tersandung masalah hukum, seperti yang terjadi dalam pada Undang-undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang SUSDUK MPR, DPR dan DPRD yang tidak mengatur

kewenangan partai politik untuk melakukan pemberhentian anggota DPR sehingga pada saat itu sulit bagi partai politik untuk memberhentikan anggota DPR yang mengalami permasalahan hukum yang akan berimbas pada partai tersebut.

4. Perlu adanya penyeimbangan hak antara partai politik dengan konstituen anggota DPR di daerah sehingga pada saat proses PAW hendak dilakukan oleh partai politik tidak terjadi kesewenang-wenangan karena akan diawasi langsung oleh konstituen anggota DPR yang bersangkutan di daerah. Selain dari pada itu sebelum anggota DPR hendak dilakukan PAW partai politik setidaknya terlebih dahulu meminta persetujuan dan mengemukakan alasan-alasan mengapa anggota DPR tersebut di PAW sehingga konstituen anggota DPR tersebut di daerah mengetahui wakilnya akan di PAW.

## B. Saran

Diharapkan kepada Pemerintah dan lembaga yang memiliki tugas membentuk Undang-Undang terutama dalam hal yang berkaitan dengan pemberhentian antarwaktu anggota DPR agar dapat mengkaji ulang rumusan yang mengatur tentang pemberhentian antarwaktu anggota DPR. Mengingat dalam rumusan aturannya cenderung memiliki kekuasaan yang sangat besar dimiliki oleh partai politik sehingga dapat disalah gunakan oleh partai politik untuk kepentingan politis. Setidaknya dalam rumusan aturan tentang

Pemberhentian antar waktu adanya keseimbangan kekuasaan antara partai politik, masyarakat, dan organ internal DPR agar tidak terjadi ketimpangan dalam berdemokrasi di Indonesia.



## DAFTAR PUSTAKA

### I. Daftar Buku-Buku

- Abdul Mukthie Fajar, *Partai Politik Dalam Perkembangan Ketatanegaraan Indonesia*, Malang :Setara Press, 2012.
- Afan Gaffar, *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004.
- A.W. Widjaya, *Demokrasi dan Aktualisasi Pancasila*, Bandung :Alumni,1984.
- Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, Yogyakarta: FH-UUI Press, 2003.
- , *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Penerbit PSH Fakultas Hukum UII
- Bernard L. Tanya, *Politik Hukum: Agenda Kepentingan Bersama*,Yogyakarta: Genta Publishing, 2011
- Bintan R. Saragih, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, cetakan pertama, Jakarta :Gaya Media Pratama,1988.
- BN. Marbun, *Kamus Hukum Indonesia*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2006.
- Bunyamin Alamsyah, *Pemilu Dalam Tata Hukum Islam dan Implementasinya di Indonesia*, Bandung : batic pres, 2010.
- Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat, Negara hukum dan Konstitusi*, Cetakan Pertama. Yogyakarta: Liberty Yogyakarta, 1999.
- , *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, cetakan ke Dua*. Yogyakarta: Liberti, 2004.
- Fadillah Putra, *Partai Politik dan Kebijakan Pablik*. Yogyakarta : pustaka pelajar, 2003.
- Ibnu Trichahyo, *Revormasi Pemilu*. Malang: In- Trans Publising, 2009.
- Imam Hidayat, *Teori-Teori Politik*. Malang : Setara Press, 2009.
- Inu Kencana Syafiie, *Sistem Politik Indonesia*, cetakan ke Enam .Bandung : Rafika Aditama, 2010.
- Jilmy Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006.

- , *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: BIP, 2007.
- , *Konstitusi dan konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2014.
- Mahfud MD. *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2012.
- , *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Yogyakarta: Gama Media, 1999.
- Mariam Budiardjo, *Partisipasi dan Partai Politik Sebuah Bunga Rampai*. Jakarta: PT Gramedia, 1981.
- , *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2007.
- Mohtar Mas' oed, *Negara, Kapital dan Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003.
- Muhadam Labolo dan Teguh Ilham, *Partai Politik Dan Sistem Pemilihan Umum Di Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2015.
- Mukthie Fadjar. *Pemilu, Perselisihan Hasil Pemilu dan Demokrasi*, Malang : Setara Press, 2013.
- Ni`matul Huda dan M. Imam Naser. *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca Revormasi*. Jakarta: Kencana, 2017.
- , *Hukum Tata Negara Indonesia, Edisi Revisi*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2014.
- Nukthoh Arfawie Kurde, *Telaah kritis Teori Negara Hukum*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2015.
- Otong Rosadi dan Desmon, *Studi Politik Hukum: Suatu Optik Ilmu Hukum*. Yogyakarta: Penerbit Thafa Media, 2013.
- Riri Nazriyah, *MPR RI Kajian Terhadap Produk Hukum dan Prospek di Masa Depan*. Yogyakarta: FH UII PRESS, 2007.
- Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi, Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, cetakan ke-2. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2010.
- Sebastian Salang, *Menghindari Jeratan Hukum Bagi Anggota Dewan*. Jakarta: PT. PenebarSwadaya, 2009.
- Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amendemen UUD 1945*. Jakarta: Kencana, 2010.
- Yoyoh Rohaniah dan Efriza, *Pengantar Ilmu Politik*. Malang: Intras Publishing, 2015.

Yusa Djuyandi, *Pengantar Ilmu Politik, Edisi Ke Dua*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2017.

## II. Jurnal, Majalah, Makalah

D.L. Sills, ed., *International Encyclopedia of the Social Sciences*, vol. 13

Ni'matul Huda, "Recall Anggota DPR dan DPRD Dalam Dinamika Ketatanegaraan Indonesia", *Jurnal Mimbar Hukum*, Volume 23, Nomor 3, Oktober 2011

Rida Farida, "Mekanisme Penggantian Antar Waktu Anggota DPR dan Implikasinya Dalam Konsep Perwakilan Rakyat", dalam *jurnal Cita Hukum*, Volume I, Nomor 2

## III. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilu DPR, DPD dan DPRD

Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang MD3

Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3

Risalah RUU MD3 Nomo 27 Tahun 2009. Masa sidang ke-1 raat kerja ke-6

Risalah RUU MD3 Nomor 17 Tahun 2014, masa sidang III

## IV. Internet

[https://id.wikipedia.org/wiki/Daftar\\_anggota\\_Dewan\\_Perwakilan\\_Rakyat\\_Republik\\_Indonesia\\_2014%E2%80%932019](https://id.wikipedia.org/wiki/Daftar_anggota_Dewan_Perwakilan_Rakyat_Republik_Indonesia_2014%E2%80%932019) Akses 10 Juni 2020.

[https://id.wikipedia.org/wiki/Daftar\\_anggota\\_Dewan\\_Perwakilan\\_Rakyat\\_Republik\\_Indonesia\\_2009%E2%80%932014](https://id.wikipedia.org/wiki/Daftar_anggota_Dewan_Perwakilan_Rakyat_Republik_Indonesia_2009%E2%80%932014). Akses 10 Juli 2020.

[http://www.hukumonline.com/mempertanyakan/Hegemoni\\_Pergantian\\_Antar\\_Waktu\\_\(PAW\)\\_Anggota\\_DPR\\_di\\_Tangan\\_Partai\\_Politik](http://www.hukumonline.com/mempertanyakan/Hegemoni_Pergantian_Antar_Waktu_(PAW)_Anggota_DPR_di_Tangan_Partai_Politik), diakses pada 25 Maret 2018

<https://niasrs.wordpress.com/tag/pemilu-menurut-para-ahli/>. Akses 1 Februari 2018

<http://dewi-b2uty.blogspot.co.id/2011/12/ciri-ciri-pemilu-demokratis.html>. akses 19 oktober 2016

<http://bagazx.blogspot.co.id/2012/02/asas-pemilihan-umum-indonesia.html>, Akses 20 oktober 2016

[http://www.kompasiana.com/walidmusthafa/pemilu-dan-proses-demokratisasi-di-indonesia\\_5512168d813311c953bc5fcf](http://www.kompasiana.com/walidmusthafa/pemilu-dan-proses-demokratisasi-di-indonesia_5512168d813311c953bc5fcf), diakses pada 18 oktober 2016

[https://id.wikipedia.org/wiki/Sistem\\_dua\\_partai](https://id.wikipedia.org/wiki/Sistem_dua_partai) diakses pada 14 September 2020

