

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang masalah

Indonesia merupakan negara yang berkedaulatan rakyat sesuai Pasal 1 ayat (2) amandemen ketiga Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) bahwa kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang Undang Dasar. Kedaulatan sendiri berarti kekuasaan tertinggi dalam suatu negara dan itu berarti rakyatlah yang memegang kekuasaan tertinggi di Indonesia. Dengan menyangand prinsip kedaulatan rakyat inilah mengantarkan Indonesia untuk menganut sistem demokrasi sebagai metode awal penyelenggaraan negara. Dalam sistem demokrasi haruslah dijamin bahwa rakyat terlibat penuh dalam merencanakan, mengatur, melaksanakan, dan melakukan pengawasan serta menilai pelaksanaan fungsi-fungsi kekuasaan¹. Konstitusi menempatkan rakyat disatu pihak sebagai pemilik kedaulatan tertinggi, dan lembaga negara sesuai dengan fungsinya masing-masing dipihak yang lain sebagai pelaksana kedaulatan tersebut.

Demokrasi erat kaitannya dengan pemilihan umum (pemilu). Menurut Undang Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum, Pemilu adalah salah satu sarana untuk mewujudkan kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Lazimnya pemilu diselenggarakan untuk memilih

¹ Jimly Asshiddiqe, Desember 2006, "Partai Politik dan Pemilihan Umum Sebagai Instrument Demokrasi", *Jurnal Konstitusi*, Volume 3 Nomor 4, hlm. 6.

wakil-wakil rakyat yang tergabung dalam partai politik (parpol), karena itu peserta pemilu biasanya dari parpol. Namun demikian ada peserta perseorangan khususnya dalam pemilu untuk memilih wakil-wakil wilayah perwakilan territorial. Partai politik merupakan peserta pemilu. Dalam Pasal 22 E ayat (3) UUD 1945 dinyatakan bahwa peserta pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik. Dengan demikian penempatan anggota dewan merupakan pemberian mandat oleh suatu parpol. Parpol memiliki arti penting dalam kehidupan demokrasi. Parpol adalah roda penggerak demokrasi. Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, ada lima alasan mengapa parpol harus ada dalam negara demokrasi:

1. Pendidikan politik bagi anggota dan masyarakat luas agar menjadi warga negara Indonesia yang sadar akan hak dan kewajibannya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
2. Penciptaan iklim yang kondusif bagi persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia untuk kesejahteraan masyarakat;
3. Penyerap, penghimpun, dan penyalur aspirasi politik masyarakat dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan negara;
4. Partisipasi politik warga negara Indonesia; dan
5. Rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender.

Jika fungsi parpol tidak berkembang dengan baik maka sulit bagi demokrasi dapat berjalan dengan baik.

Penyelenggaraan demokrasi di Indonesia dilakukan melalui sistem perwakilan, salah satu sebabnya karena jumlah penduduk yang besar dan wilayah Indonesia yang sangat luas. Demokrasi dengan sistem perwakilan merupakan bentuk pemerintahan dimana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan oleh sejumlah orang yang telah dipilih oleh rakyat secara langsung melalui pemilu untuk memilih wakil-wakil rakyat di parlemen. Mekanisme sistem perwakilan ini dinilai efektif untuk menyalurkan aspirasi rakyat. Demokrasi perwakilan sendiri terdiri dari tiga bentuk, yaitu demokrasi dengan sistem parlementer, demokrasi dengan pemisahan kekuasaan, dan demokrasi yang dikontrol oleh rakyat secara langsung melalui *referendum* dan inisiatif.²

Hoogerwerf mengemukakan beberapa model berkenaan hubungan relasi antara wakil rakyat dengan kelompok yang diwakilinya, yaitu model kesatuan yang memandang anggota DPR sebagai wakil dari seluruh rakyat dan Model diversifikasi yang memandang anggota DPR sebagai wakil-wakil dari kelompok teritorial, sosial, atau politik tertentu (daerah pemukiman, kelompok kepentingan, parpol)³. Dalam kenyataannya, Indonesia cenderung menganut model kedua yaitu model diversifikasi dimana anggota DPR merupakan wakil dari partai politik hal ini berarti anggota DPR harus mewakili kepentingan partai politik dan menyuarakan suara partai politik. Adanya sistem pergantian antar waktu atau *recall* yang digunakan oleh partai politik terhadap anggota DPR yang berasal dari partai politik yang bersangkutan memperkuat hal tersebut.

² *Ibid*, hlm.6.

³ Sebastain Salang,, Desember 2006, Parlemen : Antara Kepentingan Politik VS Aspirasi Rakyat, *Jurnal Konstitusi*, Volume 3 Nomor 4, hlm.100.

Kata *recall* dalam bahasa Inggris mempunyai beberapa pengertian. Setidaknya ada empat menurut Peter Salim dalam *The Contemporary English-Indonesia*, yakni mengingat, memanggil kembali, menarik kembali atau membatalkan. Sementara, dalam kamus politik karangan BN Marbun, *recall* diartikan sebagai suatu proses penarikan kembali atau penggantian anggota DPR oleh induk organisasinya. Tentu saja Partai Politik (Parpol)⁴.

Latar belakang *recall* berbeda-beda antara anggota dewan. Diantaranya dengan alasan perpecahan kepengurusan partai politik, tindak pidana anggota dewan, dan perbedaan pandangan terkait orientasi kepentingan partai politik, namun faktor kepentingan pengurus partai politik sangat dominan dalam menentukan *recall* tersebut⁵. Sebagai contoh anggota faraksi Partai Amanat Nasional (PAN) Djoko Edhi Sutjipto Abdurrahman di *recall* dengan alasan yang bersangkutan mengikuti studi banding Pansus (panitia khusus) Rancangan Undang-undang (RUU) perjudian ke Mesir. Marrisa Haque di *recall* Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) dikarenakan memenuhi pinangan Partai Keadilan Sejahtera (PKS) untuk menjadi calon wakil Gubernur propinsi Banten. Wakil ketua DPR Zaenal Ma'arif dari Partai Bintang Reformasi (PBR) di *recall* dikarenakan melakukan poligami⁶.

Sejarah mencatat bahwa pada masa Orde Baru *recall* menjadi alat efektif untuk menyingkirkan anggota dewan yang berseberangan dengan kepentingan penguasa. Dewasa ini *recall* menjadi alat efektif untuk

⁴ www.hukumonline.com, *Mempertanyakan Hegemoni recall Anggota DPR di Tangan Partai Politik*, 22 januari 2007, diakses 20 februari 2009.(16.00 wib)

⁵ www.google.com Agus Ngadino, *PAW Anggota Dewan*, 4 agustus 2007, diakses 19 februari 2009.(16:02 WIB)

⁶ www.hukumonline.com, *Loc.cit.*

menyingkirkan anggota dewan yang berseberangan dengan kepentingan pengurus partai politik, akibatnya eksistensi anggota dewan sangat tergantung oleh selera pengurus partai politik, sehingga menggeser orientasi anggota dewan menjadi penyalur kepentingan pengurus partai politik, padahal keberadaan anggota dewan karena dipilih oleh rakyat dalam suatu pemilihan umum yang bersifat langsung, bebas, jujur dan adil⁷.

Sistem pergantian antar waktu pernah diatur dalam Undang Undang Nomor 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat/Dewan Perwakilan Rakyat. Hak pergantian antar waktu disebut hak mengganti sebagaimana tercantum di dalam Pasal 43 ayat (1) yang berbunyi, “hak mengganti utusan wakil organisasi peserta pemilu dalam badan permusyawaratan/perwakilan rakyat ada pada organisasi peserta pemilu yang bersangkutan dan dalam hal pelaksanaan tersebut terlebih dahulu bermusyawarah dengan pimpinan badan permusyawaratan/perwakilan rakyat yang bersangkutan“.

Sistem pergantian antar waktu ini sempat ditiadakan berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Penghapusan pergantian antar waktu tersebut sebagai imbas dalam rangka untuk penguatan parlemen. Namun hal ini pun menjadi polemik waktu itu, karena sejumlah anggota dewan yang berbuat tidak pantas, misalnya pindah partai politik namun ketika itu yang bersangkutan tidak dapat dilakukan mekanisme pergantian antar waktu, sedangkan tuntutan masyarakat

⁷ *Ibid.*

yang menginginkan anggota dewan yang *accountable* baik kinerja politiknya maupun etika perilakunya, Oleh karena itu pergantian antar waktu dimunculkan kembali dengan diatur dalam Undang Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik, dan Undang Undang pengganti Undang Undang Nomor 4 Tahun 1999 yaitu Undang Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU susduk 2003).

DPR merupakan singkatan dari Dewan Perwakilan Rakyat bukan Dewan Perwakilan Partai, sepatutnya tingkah laku mereka harus berdasarkan kepentingan rakyat, bukan kepentingan partai politik. Hal ini dikarenakan anggota dewan merupakan cerminan dari rakyat, partai politik hanyalah kendaraan untuk sampai ke dewan. Esensi dari sistem demokrasi perwakilan bahwa anggota dewan sesungguhnya tidak berdiri mewakili dirinya sendiri melainkan mewakili rakyat yang memilihnya.

Prof. DR. Harun Al Rasid, S.H mengutip pendapat Manual Luis Quezon, mantan Presiden Filipina yang mengatakan, tatkala seseorang dipilih menjadi anggota parlemen, maka dia mengatakan *my loyalty to my party ends when my loyalty to my country begins* yang artinya kesetiaan saya kepada partai berakhir ketika kesetiaan saya kepada tanah air dan bangsa berawal⁸. Oleh karena itu sepatutnya negaralah yang berhak untuk memberhentikan anggota dewan ketika ia telah dianggap dan terbukti melanggar kesetiaannya kepada negara. Namun sebaliknya praktek pergantian antar waktu yang berkembang di Indonesia kini adalah jika seorang anggota dewan diberhentikan keanggotaannya dari partai

⁸ Risalah sidang perkara No.008/PUU-IV/2006 perihal pengujian UU nomor 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD Tentang Partai Politik terhadap UUD 1945.hlm 27-28.

politik yang mengusulkannya akibat dari perilaku politik yang bersangkutan atau melanggar AD/ART partai politik maka statusnya sebagai anggota dewan pun dihapuskan atau diberhentikan.

Dalam lembaga perwakilan, berdiri sebuah badan kehormatan yang selayaknya memiliki wewenang atas pengawasan terhadap etika perilaku anggota dewan. Namun pada kenyataannya pihak yang memegang wewenang untuk memberhentikan anggota dewan masih rancu ada dipihak mana. Selain subjeknya yang masih kabur, mekanismenya pun belum jelas, antara mekanisme lembaga perwakilan atau mekanisme partai politik yang digunakan.

Penempatan anggota dewan pada lembaga perwakilan dilaksanakan melalui metode pemilihan umum atau dengan kata lain menggunakan prosedur Hukum Tata Negara, dimana anggota dewan dipilih langsung oleh pemilih. Dalam pemilu, pemilih diberikan hak untuk memilih wakil yang ia kehendaki untuk mewakilinya duduk diparlemen, oleh karena itu duduknya seseorang sebagai anggota dewan berdasarkan pilihan mayoritas pemilih bukan berdasarkan pengangkatan oleh partai politik. Karena pengangkatannya dilakukan berdasarkan prosedur Hukum Tata Negara maka dengan sepatutnya pemberhentiannya pun dilaksanakan dengan prosedur yang sama.

Selain itu kedudukan anggota dewan merupakan suatu jabatan publik karena diperoleh melalui pemilu yang melibatkan rakyat secara langsung. Dengan demikian kedudukan anggota dewan bukanlah sebuah jabatan administrasi yang dipilih melalui jalur pengangkatan semata oleh partai politik. Anggota dewan

dapat juga dikatakan sebagai pejabat negara, oleh karena itu pemberhentiannya pun tidak dapat dilakukan tanpa melalui prosedur Hukum Tata Negara.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan penjelasan latar belakang masalah tersebut, maka permasalahannya adalah : Bagaimana mekanisme penggantian antar waktu dalam keanggotaan legislatif di Indonesia?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang hendak dicapai penulis dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui dan mengkaji mekanisme penggantian antar waktu dalam keanggotaan legislatif di Indonesia.

D. Manfaat Penelitian

1. Bagi Ilmu Pengetahuan

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi perkembangan ilmu hukum, khususnya dibidang Hukum Tata Negara.

2. Bagi Pembangunan

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan saran dan masukan kepada Bangsa dan Negara Indonesia.