

BAB I

Pendahuluan

A. Latar Belakang Permasalahan

Demokrasi dimaknai sebagai pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat atau kewenangan rakyat untuk memerintah atau rakyat memiliki wewenang atau kedaulatan untuk memerintah. Indonesia memiliki semangat melibatkan rakyat dalam proses pemerintahan. Hal ini tercermin dalam ideologi bangsa yakni Pancasila. Para pendiri negara menjelaskan bahwa sila kelima Pancasila (keadilan sosial) merupakan filsafat politik Indonesia dalam semangat pembangunan dan penguatan demokratisasi.

Menurut David Bentham dan Kevin Boyle mengemukakan bahwa Demokrasi merupakan bagian dari *khazanah* dalam membuat keputusan secara kolektif. Dengan kata lain, demokrasi memiliki prinsip kembar sebagai kontrol rakyat atas proses pembuatan keputusan secara kolektif dan memiliki kesamaan hak dalam mengendalikan hal itu.¹ Dalam artian bahwa keputusan tersebar sah apa bila ada jumlah yang besar, karena sesuai dengan Teori yang disampaikan oleh Jeremi Bentham bahwa “The Greatest Happiness To The Greatest Number” yang artinya bahwa “Kebahagiaan Terbesar dalam Jumlah yang Besar” sehingga benarlah adanya bahwa pemenang dalam pemilihan umum adalah mereka atau calon yang memperoleh suara terbanyak, sehingga hal ini juga mengacu terhadap “Teori Kedaulatan Rakyat” yang memposisikan rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi dalam kancah Demokrasi.

Selain itu, Ide Epicurus yang dikembangkan oleh Marsilius yang menjelaskan proses terciptanya pemerintah sebagai pelaksana kedaulatan rakyat bermula ketika terjadi *Pactum Subjectiones* (perjanjian penyerahan) bersifat *Comcessio* (kerelaan). Rakyat sebagai pemegang kedaulatan

¹Muslim Mufti dan Hj. Didah Durrotun Naafisah, *Teori-Teori Demokrasi*, Pustaka Setia, Bandung, 2013, hal. 21-22

tertinggi merelakan kedaulatannya kepada perwakilan mereka, baik itu raja maupun wakil-wakil mereka lainnya untk mewakili kepentingan rakyat.

Marsilius dalam Soehino mengemukakan bahwa: “*Kekuasaan negara yang tertinggi itu pada rakyat, mereka berhak membuat peraturan. Hal ini disebabkan karena negara itu merupakan kesatuan dari orang-orang yang bebas, yang merdeka, jadi perimbangan antara kekuasaan rakyat dengan kekuasaan raja adalah rakyat yang berdaulat, raja yang melaksanakan daulat.*”²Dengan syarat bahwa bahwa hasil dari representasi dari Teori Kedaulatan Rakyat tersebut adalah penikmat teori tersebut tidak boleh mengkhianati sipemilik teori tersebut.

Melalui *pactum subjectiones* yang bersifat *concession*, pemerintah hanya melaksanakan kedaulatan rakyat. Dalam *Leges Fundamentalis* (sejenis konstitusi) yang bersifat *pactum subjectiones concessionis* berisikan jenis-jenis kekuasaan yang rakyat serahkan kepada pemerintah.³Namun dengan syarat bahwa Teori *pactum subjectiones concessionis* ini harus dilaksanakan dengan kekuasaan etrbatas tanpa melewati batas kewajaran yang bisa memutus batasan representasi yang selayaknya.

Menurut John Locke (1632-1704) memisahkan kekuasaan politik ke dalam tiga bentuk: kekuasaan eksekutif (*executive power*), kekuasaan legislatif (*legislative power*), dan kekuasaan federative (*federaitive power*). Sementara, Montesquieu (1689-1755) melahirkan teori *Trias Politica*. Teori ini adalah bahwa agar tidak terjadi pemusatan kekuasaan dan terbentuknya kekuasaan mutlak yang sewenang-wenang, kekuasaan negara perlu dipisahkandalam tiga bentuk, yakni: kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudikatif⁴. Ke-3 kekuasaan tersebut adalah representative terhadap Teori Kedaulatan Rakyat.

²Efriza, *Studi Parlemen*, Setara Press, Malang, 2014, hal. 74-75

³*Ibid.*

⁴*Ibid.*

Jean Bodin mengatakan bahwa Negara merupakan perwujudan daripada kekuasaan. Untuk memperkuat pendapatnya itu, maka ia lalu merumuskan pengertian kedaulatan. Kedaulatan adalah kekuasaan tertinggi para warga Negara dan rakyatnya, tanpa suatu pembatasan apapun dari undang-undang.⁵ Sehingga hal ini menguatkan beberapa pendapat diatas dalam Representatif Teori Kedaulatan Rakyat. Kedaulatan merupakan kekuasaan tertinggi dalam Negara dan menjadi atribut bagi Negara sebagai organisasi masyarakat paling besar., dengan demikian, kedaulatan rakyat dapat didefinisikan sebagai kekuasaan tertinggi dalam Negara yang dipegang atau terletak di tangan rakyat.⁶

Kaum pluralis mengusulkan pelembagaan kedaulatan rakyat diwujudkan melalui pemilu, pemilu dianggap sebagai sarana untuk menjamin berperannya kedaulatan rakyat. awalnya pemilu dilaksanakan secara langsung karena sederhananya manusia. Masa hari ini perwujudan kedaulatan rakyat tidak dapat dilakukan secara langsung karena kompleksitas kepentingan manusia.⁷

Sudut perwakilan muncul pada negara demokrasi yang menggunakan sistem pemerintahan berkedaulatan rakyat, sebagaimana yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 dan sila keempat Pancasila menjelaskan bahwasannya *“Indonesia merupakan negara berkedaulatan rakyat yang menganut prinsip permusyawaratan/perwakilan. Artinya, pelaksanaan kedaulatan rakyat tersebut perlu diwujudkan melalui lembaga perwakilan rakyat yang mampu mengejawentahkan nilai demokrasi, menyerap, serta memperjuangkan aspirasi rakyat, sesuai dengan tuntutan perkembangan kehidupan berbangsa dan bernegara”*

Lembaga perwakilan dibentuk dalam rangka mewujudkan prinsip-prinsip yang disampaikan oleh Aristoteles oleh sebuah pemerintahan yang berkonstitusi, yaitu: *Pertama*, pemerintahan dilaksanakan untuk

⁵Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Lyberti, 2005, hal.78

⁶Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum dan Kedaulatan Rakyat*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011, hal. 19

⁷Charles Simabura, *Parlemen Indonesia: Lintasan Sejarah dan Sistemnya*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011, hal. 15

kepentingan umum. *Kedua*, pemerintahan berdasarkan kepada ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang yang mengenyampingkan konvensi dan konstitusi. *Ketiga*, pemerintah berkonstitusi berarti pemerintahan yang dilaksanakan atas kehendak rakyat bukan berupa paksaan-tekanan dari pemerintahan *despotic*, sehingga hal ini akan mendorong terwujudnya keulatan tertinggi tersebut, sehingga bisa mewujudkan Negara Demokrasi yang disesuaikan pada harapan dalam konstitusi dan peraturan perundang-undangan.

Struktur yang ada dalam lembaga perwakilan rakyat semaksimal mungkin harus dapat mewakili seluruh kepentingan masyarakat. Secara umum terdapat tiga prinsip keterwakilan atau representasi dalam lembaga perwakilan yang dikenal dunia yaitu: 1) representasi politik (*political representation*), 2) representasi teritorial (*territorial representation*), 3) representasi fungsional (*functional representation*).⁸

Pada mulanya prinsip yang pertama adalah perwakilan melalui prosedur partai politik sebagai salah satu pilar demokrasi modern. Keterwakilan politik ini dianggap belum sempurna lalu diciptakan saluran kedua yang merupakan keterwakilan daerah atau fungsional untuk memberikan *double checks*.⁹ Keterwakilan daerah menjadi harapan besar agar Negara demokrasi bisa diseimbangi dengan keterwakilan daerah tersebut.

Salah satu lembaga perwakilan rakyat di Indonesia adalah Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI). DPR RI memiliki fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan dalam Pasal 20 A UUD NRI Tahun 1945 dan Pasal 69 ayat (1) Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Fungsi tersebut harus dijalankan dalam kerangka representasi rakyat seperti disebutkan Pasal 69 ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Selain itu fungsi DPR RI diperkuat dengan adanya praktik sistem pembagian kekuasaan lembaga negara dengan prinsip *check and balances*, dalam pelaksanaan tugas ketatanegaraan. Prinsip *check and balances* merupakan

⁸*Ibid.* hal.2

⁹*Ibid.*

prinsip tidak adanya lembaga pemerintahan atau lembaga negara yang *supreme*(seimbang). Sesuai dengan prinsip tersebut, DPR RI dalam hal ini bertindak dalam wilayah kekuasaan legislatif serta menjadi penyeimbang dalam kekuasaan eksekutif maupun kekuasaan yudikatif.

Hoogerwerf mengemukakan beberapa model berkenaan dengan 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).¹⁰ Partai politik adalah pilar demokrasi, jika pilar ini tidak lagi dipercaya 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 tanggung jawab kita semua. Partai politik juga bukan sekedar organisasi tempat berkumpulnya politisi, tetapi juga dapat menjalankan fungsinya untuk kepentingan masyarakat, dengan demikian dalam sistem demokrasi, partai memegang peranan yang sangat penting.

Pemilihan umum merupakan salah satu cara untuk menentukan wakil rakyat yang akan duduk dalam badan perwakilan rakyat. Menjadi perwakilan politik dalam kerangka kerja suatu sistem demokrasi membawa beban dan tanggung jawab serta konsekuensi politik yang relatif besar.

Pada realita politik, Indonesia cenderung menganut 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. Contohnya, Adanya sistem Penggantian Antarwaktu (PAW) yang digunakan oleh partai politik terhadap anggota DPR yang berasal dari partai politik yang bersangkutan memperkuat hal tersebut. Dalam bahasa sehari-hari, Penggantian Antarwaktu (PAW) anggota DPR diasosiasikan sebagai *recall*. Secara etimologis, kata *recall* dalam bahasa Inggris mengandung beberapa pengertian. Setidaknya

¹⁰Sebastian Salang, , *Parlemen: Antara Kepentingan Politik VS Aspirasi Rakyat*, Jurnal Konstitusi, Volume 3 Nomor 4, Desember 2006, hal.100

menurut Peter Salim (dalam *The Contemporary English-Indonesia*), yakni mengingat, memanggil kembali, menarik kembali atau membatalkan. Pemberhentian Antar Waktu (PAW) diartikan sebagai proses penarikan kembali atau penggantian kembali anggota DPR oleh induk organisasinya yang tentu saja partai politik.

Latar Belakang diberhentikan antar waktunyaberbeda-beda antara anggota dewan, diantaranya 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* tersebut. Pada tahun 2014, terjadi kontesasi Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dimana Partai Politik mulai berkoalisi menunjuk jagoannya masing-masing. Menarik disimak adalah di-*recall*-nya Nusron Wahid dan Agus Gumiwang oleh Partai Golkar karena bertentangan dengan keputusan untuk mendukung pasangan Jokowi dan Jusuf Kalla.¹¹ Nusron Wahid dan Agus Gumiwang sebagai anggota DPR aktif dianggap melawan keputusan partai untuk memilih pasangan Prabowo Subianto dan Hatta Rajasa.¹² Justru yang lebih menarik adalah kasus Fahri Hamzah yang diberhentikan oleh Partai Keadilan Sejahtera (PKS). Fahri Hamzah bahkan menjabat sebagai Wakil Ketua DPR. Berbeda dengan Lily Wahid dan Nusron Wahid yang hanya diberhentikan antarwaktu oleh partainya, Fahri Hamzah bahkan diberhentikan dari seluruh jenjang pengkaderan partai.¹³ Dari ketiga kasus tersebut berujung pada gugatan di pengadilan negeri.

Dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis, Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Anggota DPR dapat digantikan ataupun diberhentikan sesuai Pasal 239 ayat (2) yang berbunyi:

¹¹<http://www.republika.co.id/berita/nasional/politik/14/08/19/nak2qj-nusron-wahid-siap-lawan-upaya-paw>, diakses tanggal 17 Februari 2016

¹²<http://news.detik.com/berita/2198646/lily-wahid-dan-gus-choi-loyalis-gus-dur-yang-dipecat-pkb-dari-dpr>, diakses tanggal 17 Mei 2016

¹³<http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/politik/16/04/04/04/o53gj1384-ini-kronologis-pemecatan-fahri-hamzah>, diakses tanggal 17 Mei 2016

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 apa pun;
- b. melanggar sumpah/janji jabatan dan kode etik DPR;
- c. dinyatakan bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
- d. diusulkan oleh partai politiknya sesuai dengan 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.

Sistem Penggantian antarwaktu sering disalahgunakan oleh kalangan elit partai politik untuk mengamputasi suara anggotanya yang bertentangan dengan kehendak mereka. Hal ini tentu bertentangan dengan anggota DPR yang dipilih langsung oleh rakyat untuk melaksanakan tugas perwakilannya. Hal-hal yang mutlak keberadaannya itu merupakan penjelmaan dari kedaulatan rakyat yang berjalan bersamaan dengan paham demokrasi. Dikatakan berjalan bersamaan dengan prinsip demokrasi karena demokrasi yang berarti pemerintahan rakyat tentunya didasari pada partisipasi rakyat dalam pemerintahan. Di negara demokrasi dimana hak-hak individual rakyat sangat dihargai dan dijamin kebebasannya termasuk dalam hal ini menggunakan hak politiknya secara aktif maupun pasif dalam pemerintahan haruslah diatur dengan hukum secara jelas dan adil.

Sehubungan dengan hal itu, anggota dewan merupakan suatu jabatan publik yang dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilu, sehingga anggota Dewan Perwakilan Rakyat dapat dikatakan sebagai pejabat publik. Hal inilah yang melatarbelakangi penulis untuk membahas lebih lanjut dan menarik sekali untuk dikaji lebih dalam.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian dari latar belakang tersebut, maka rumusan masalah penelitian ini yaitu:

1. Bagaimana mekanisme pemberhentian Antar Waktu anggota DPR RI menurut prinsip Negara hukum dan demokrasi (studi kasus Lily Wahid dan Fahri Hamzah)?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang hendak dicapai penulis dalam penelitian ini mengkaji:

Mekanisme Pemberhentian Antar Waktu anggota DPR menurut prinsip Negara hukum dan demokrasi

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang hendak dicapai dalam penelitian penulis adalah:

1. Manfaat Teoritis
 - a. Secara teoritis penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi pengembangan Hukum Tata Negara. Khususnya hukum yang mengatur tentang pemberhentian antar waktu dalam peraturan perundang-undangan terkait.
 - b. Secara teoritis diharapkan hasil penelitian ini bermanfaat bagi peneliti-peneliti berikutnya dalam mengembangkan hasil penelitian ini.
2. Manfaat Praktis
 - a. Secara praktis diharapkan hasil penelitian ini dapat bermanfaat bagi anggota DPR dan pemerintah dalam penyusunan dan

mengubah Undang-Undang terkait khususnya tentang pemberhentian antar waktu.

- b. Secara praktis diharapkan hasil penelitian ini dapat bermanfaat bagi partai politik dalam penyusunan AD/ART ke depan khususnya berkaitan dengan keanggotaan anggota partai di DPR mnyangkut dengan pemberhentian antar waktu.

E. Metode Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif dengan menggunakan metode kualitatif

1. Metode pendekatan

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif yaitu melakukan penelitian hukum doktriner, juga disebut sebagai penelitian perpustakaan atau studi dokumen.¹⁴

2. Sumber Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Untuk mempertajam analisis kualitatif dalam penelitian ini dilakukan juga wawancara dengan para ahli terkait.

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat karena berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku hingga sekarang. Peraturan perundang-undangan tersebut yakni:
 1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
 2. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
 3. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

¹⁴Suratman dan H.Phillips Dillah, *Metode Penelitian Hukum*, Alfabeta, Bandung, 2014, hal. 51

4. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2001 tentang Partai Politik
 - b. Bahan hukum sekunder, yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer seperti: buku-buku atau karya-karya dari kalangan intelektual hukum.
 - c. Bahan hukum tersier yang menjelaskan bahan hukum primer dan sekunder, seperti: kamus hukum, kamus bahasa Inggris, Kamus Besar Bahasa Indonesia
3. Teknik Pengumpulan Data

Adapun cara pengumpulan data dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan studi peraturan perundang-undangan terkait dan berbagai literatur bidang hukum yang berkaitan dengan objek penelitian. Wawancara dengan para ahli hukum yang dilakukan mempertajam analisis kualitatif penelitian ini.

4. Pengolahan dan Analisis Data

- a. Pengolahan Data

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

- b. Analisis Data

Setelah dilakukan pengolahan data dan memunculkan klasifikasi yang sistematis, selanjutnya dilakukan analisis data secara kualitatif. Alat yang digunakan untuk menganalisis data tersebut adalah beberapa pendapat ahli melalui berbagai tulisan maupun wawancara yang secara khusus dilakukan untuk memperpanjang analisis ini, kemudian hasil analisis ini dituangkan secara deskriptif dalam bentuk kalimat berupa skripsi.