

LEGITIMASI SERTA UPAYA HUKUM ANGGOTA DPR YANG DI PAW OLEH PENGUSUNG PARTAI POLITIK

Oleh:

A.A. KT. Sudiana

Ni Komang Sutrisni

Fakultas Hukum Universitas Mahasaraswati Denpasar
komangsutrisnifh@unmas.ac.id

Abstract

The concept of democracy in a state is explicit as a human right and the constitution House of Representatives members is not a representative of a political party. Supposedly if a member of the House of Representatives is to be dismissed, it must be through the constitutional sovereignty of the people. The Interim Replacement rights of political parties to their members are the rights that can be taken by members of the Parliament to not voice the total votes of the people and there is no freedom of Parliament members to carry out the people's mandate. Based on this, a question can be formulated regarding the legitimacy House of Representatives members in Interim Replacement by Political Party Bearers and the legal remedies House of Representatives members in Interim Replacement by Political Party Bearers. The type of research used is normative legal research and there use a statue approach and analytical concept approach. Legitimacy House of Representatives members in Interim Replacement does not get recognition, guarantees, protection and legal certainty, as well as fair treatment in carrying out their constitutional duties and in fact Interim Replacement right to allow private law (privaatrechtelijk) must override public law. The legal remedies House of Representatives members in Interim Replacement by political party bearers in the form of filing objections to the resolution of internal political party disputes to the Political Party Court, but the regulation contains contradictions, stated that the decision of the Political Party Court is final and binding internally but still opens the possibility of legal efforts to the District Court and Court Great.

Keywords : *The House of Representatives Members, Interim Replacement, Political Party*

Abstrak

Konsep demokrasi suatu Negara tereksplisitnya adanya hak asasi manusia dan secara Konstitusi bahwa anggota DPR adalah wakil rakyat bukan wakil partai politik. Semestinya jika seorang anggota DPR akan diberhentikan, caranya harus melalui daulat rakyat secara konstitusional. Hak PAW partai politik terhadap anggotanya tersebut adalah hak yang dapat mengakibatkan anggota DPR untuk tidak menyuarakan suara rakyat secara total dan tidak ada kebebasan anggota DPR untuk menjalankan amanat rakyat. Berdasarkan hal tersebut maka dapat dirumuskan suatu permasalahan tentang legitimasi anggota DPR yang di PAW oleh Pengusung Partai Politik dan upaya hukum anggota DPR yang di PAW oleh Pengusung Partai Politik. Jenis penelitian yang dipergunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konsep. Legitimasi anggota DPR yang di PAW tidak

mendapatkan pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum, serta perlakuan yang adil dalam menjalankan tugas konstitusionalnya dan sesungguhnya hak PAW membiarkan hukum yang bersifat privat (*privaatrechtelijk*) harus mengesampingkan hukum publik. Upaya hukum anggota DPR yang di PAW oleh pengusung partai politik berupa mengajukan keberatan penyelesaian perselisihan internal partai politik ke Mahkamah Parpol, namun pengaturan tersebut mengandung kontradiksi, disebutkan putusan Mahkamah Parpol bersifat final dan mengikat secara internal namun masih membuka kemungkinan upaya hukum ke Pengadilan Negeri dan Mahkamah Agung.

Kata kunci : Anggota DPR, Penggantian Antar Waktu (PAW), Partai Politik

I. PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Unsur dalam suatu konsep demokrasi suatu Negara tereksplisitnya hak asasi manusia yang tersirat dalam *Declaration of Human Rights* dan 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*)¹.

Partai politik adalah pilar demokrasi. Jika pilar ini tidak lagi dipercaya oleh rakyat, maka hal itu merupakan ancaman serius terhadap keberlangsungan demokrasi di

Indonesia. Partai politik juga hanya bukan sekedar organisasi tempat berkumpulnya politisi, tetapi juga dapat menjalankan fungsinya bagi kepentingan masyarakat. Dengan demikian dalam sistem demokrasi, partai memegang peranan yang sangat penting, terutama dalam pengendalian demokrasi pada kekuasaan legislatif.

Pemilihan legislatif merupakan salah satu cara untuk menentukan wakilrakyat 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. Karena itu, disamping jeratan hukum karena pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan yang dapat dibuktikan secara materi di pengadilan umum, anggota DPR menghadapi tantangan untuk digugat secara politis baik oleh partai politik induknya

¹Jimly Asshiddiqie, 2007, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, BIP, Jakarta, h. 710.

maupun konstituen dan masyarakat pada umumnya².

Kenyataannya di 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. Adanya sistem Penggantian Antar Waktu (PAW) yang digunakan oleh partai politik terhadap anggota DPR yang berasal dari partai politik yang bersangkutan memperkuat hal tersebut.

Penggantian antar waktu secara terminologi dalam kamus politik karangan B.N. Marbun dapat diartikan sebagai suatu proses penarikan kembali atau penggantian anggota DPR oleh induk organisasinya yaitu partai politik³. Hak penggantian antar waktu anggota DPR merupakan hak dari partai politik pengusungnya, berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, DPR Perwakilan Rakyat, DPR Perwakilan Daerah dan DPR Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya

disebut UU MD3) Pasal 239 ayat (2) huruf d yang berbunyi “diusulkan oleh partai politiknya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”; Pasal 239 ayat (2) huruf g yang berbunyi “Anggota DPR diberhentikan antar waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c, apabila: diberhentikan sebagai anggota partai politik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”; Pasal 239 ayat (2) huruf h yang berbunyi “menjadi anggota partai politik lain”.

Secara eksplisit apabila melihat dalam Pasal tersebut kedudukan Partai Politik lebih tinggi dari pada kedudukan anggota DPR dan dapat mengontrol keanggotaan PAW diatas maka keanggotaan DPR yang bersangkutan akan dapat diberhentikan dalam masa jabatannya. Dapat dibayangkan jika PAW ini dihapuskan, dimana tidak ada mekanisme pemberhentian keanggotaan DPR dan sekalipun dia berbuat salah. Namun yang menjadi masalah adalah ketika hak PAW ini diberikan kepada partai politik, karena menurut Pasal 239 ayat (2) huruf d, g dan huruf h UU MD3 mengusulkan pemberhentian antar waktu atau yang lebih dikenal dengan PAW, sekaligus diberikan kewenangan istimewa oleh undang-undang tersebut

²Sebastian Salang, 2009, *Menghindari Jeratan Hukum Bagi Anggota DPR*, PT. PenebarSwadaya, Jakarta, h. 269.

³Marbun, B.N, 1996, *Kamus Politik*, Sinar Harapan, Jakarta, h. 43.

untuk memberhentikan seorang anggota partai politik yang akan bermuara pada pemberhentian seseorang sebagai anggota DPR pula, serta pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik (selanjutnya disebut UU Perubahan Parpol) Pasal 16 ayat (1) yang berbunyi “Anggota Partai Politik diberhentikan keanggotaannya dari Partai Politik apabila: a. meninggal dunia; b. mengundurkan diri secara tertulis; c. menjadi anggota Partai Politik lain; atau d. melanggar AD dan ART”.

Ketika seseorang diberhentikan sebagai anggota partai politik maka akan diikuti dengan pemberhentian dari keanggotaan di lembaga perwakilan rakyat atau DPR dan yang lebih tragis, apabila seorang anggota partai politik yang bersangkutan pindah atau menjadi anggota partai politik lainnya maka akan di PAW dari keanggotaan DPR. Upaya hukum yang dilakukan seorang anggota DPR yang di PAW oleh partai politik adalah dengan caramengajukan permohonan atau gugatan ke internal partai politik. Berdasarkan UU Perubahan Parpol Pasal 32 yakni:

(1) Perselisihan Partai Politik diselesaikan oleh internal Partai

Politik sebagaimana diatur di dalam AD dan ART.

(2) Penyelesaian perselisihan internal Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh suatu mahkamah Partai Politik atau sebutan lain yang dibentuk oleh Partai Politik.

(3) Susunan mahkamah Partai Politik atau sebutan lain sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan oleh Pimpinan Partai Politik kepada Kementerian.

(4) Penyelesaian perselisihan internal Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (2) harus diselesaikan paling lambat 60 (enam puluh) hari.

(5) Putusan mahkamah Partai Politik atau sebutan lain bersifat final dan mengikat secara internal dalam hal perselisihan yang berkenaan dengan kepengurusan.

Bilamana dalam UU Perubahan Parpol dalam Pasal 32 ayat (4) yang berbunyi “Penyelesaian perselisihan internal Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (2) harus diselesaikan paling lambat 60 (enam puluh) hari”. Maka diakomodir dalam UU Perubahan Parpol Pasal 33 ayat (1) yang berbunyi “Dalam hal penyelesaian

perselisihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 tidak tercapai, penyelesaian perselisihan dilakukan melalui pengadilan negeri”, dan ayat (2) yang berbunyi ”Putusan pengadilan negeri adalah putusan tingkat pertama dan terakhir, dan hanya dapat diajukan kasasi kepada Mahkamah Agung”.

Ketika seorang anggota DPR terjadi perselisihan internal partai politik dan diajukan ke Mahkamah Partai dan telah diputus kurang dari 60 hari oleh Mahkamah Partai Politik yang putusannya final dan mengikat serta berdampak dibehentikannya menjadi anggota Partai Politik, secara otomatis diberhentikannya seseorang tersebut menjadi anggota DPR. Dirasa Pasal ini menimbulkan suatu ketidakwajaran dan bertentangan dengan Konstitusi Pasal 28 C yakni “Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya”.

Dilihat dalam pembentukannya antara Anggota DPR yang dibentuk berdasarkan UU MD3 dengan Partai Politik yang dibentuk berdasarkan Akta Notaris terjadi polemik filosofis. Walaupun Anggota DPR tersebut diusung oleh Partai Politik tetapi dalam

konteks teori demokrasi dipilih dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat menjadi suatu problem kontek. Secara kasar dapat dikatakan kedudukan Partai Politik lebih tinggi daripada kedudukan DPR dalam konteks PAW oleh Partai Politik. Menurut penulis regulasi inilah yang menimbulkan perdebatan, karena seorang anggota DPR Perwakilan Rakyat, duduk sebagai anggota Parlemen dengan legitimasi dari suara rakyat, dan bukan dari suara Partai Politik. Hak PAW partai politik terhadap anggotanya tersebut adalah hak yang dapat mengakibatkan anggota DPR untuk tidak menyuarakan suara rakyat secara total dan tidak ada kebebasan anggota DPR untuk menjalankan amanat rakyat. Hak PAW partai politik banyak digunakan sebagai alasan untuk pemberhentian dari keanggotaan DPR yang tidak tunduk pada kebijakan partai politik, akibatnya hak PAW partai politik menjadi sebuah bayang-bayang ancaman yang mengintimidasi (walaupun tidak secara langsung) keanggotaan DPR untuk menyuarakan aspirasi konstituennya.

Hak PAW partai politik seolah-olah menjadi rantai yang membelenggu kebebasan keanggotaan DPR untuk berekspresi dan bertindak sesuai hati

nuraninya. Hak PAW partai politik menunjukkan kecenderungan mengabaikan kehendak rakyat dan mempersulit partisipasi politik rakyat⁴. Pengaturan hak PAW partai politik menjadikan partai politik lebih dominan terhadap pemberhentian wakil rakyat tersebut. Maka dapat dikatakan UU sarat akan politik dimana terdapat kepentingan-kepentingan politik didalamnya. Partai politik bukan representatif dari wakil rakyat, tetapi kenapa kedudukan wakil rakyat berada ditangan Partai Politik. Seharusnya, ketika rakyat sebagai pemegang kedaulatan berhak memilihnya, maka semestinya pemilih juga punya hak untuk memberhentikannya⁵. Pada hakekatnya keberadaan partai politik hanya merupakan pilar demokrasi, sedangkan pondasi daam berdemokrasi adalah rakyat. Secara faktual Pasal mengenai hak PAW Partai Politik bertujuan untuk penguatan partai politik, bahwa penguatan partai politik memang konsekuensi dari perkembangan demokrasi modern.

Secara Konstitusi bahwa anggota DPR adalah wakil rakyat bukan wakil

partai politik. Semestinya jika seorang anggota DPR akan diberhentikan, caranya harus melalui daulat rakyat secara konstitusional. Berdasarkan hal tersebut maka penulis mengkaji permasalahan yang pertama, bagaimanakah legitimasi anggota DPR yang di PAW oleh Pengusung Partai Politik?, dan bagaimanakah upaya hukum anggota DPR yang di PAW oleh Pengusung Partai Politik?. Tujuan dari penulisan ini adalah menganalisa mengenai legitimasi anggota DPR yang di PAW oleh Pengusung Partai Politik dan melakukan kajian yang mendalam terhadap upaya hukum anggota DPR yang di PAW oleh Pengusung Partai Politik. Penelitian yang dilakukan kaitannya dengan penulisan karya ilmiah ini termasuk jenis penelitian hukum normatif dengan memfokuskan obyek kajian pada ketentuan-ketentuan hukum positif, lalu mengarah pada makna dari azas hukum. Penelitian hukum normatif terhadap pengkajian (analisis) dimulai dari perangkat-perangkat pasal-pasal hukum positif terkandung konsep-konsep eksplanasi dan sifat dari permasalahan penelitian. Selanjutnya mendalami lapisan ilmu hukum (dogmatik hukum,

⁴Setio, 2013, *Recall Parpol Dalam Sistem Demokrasi Indonesia*, Udayana Press, Denpasar, h.5.

⁵*Ibid.*, h. 8.

teori hukum, dan filsafat hukum).⁶ Pendekatan hukum yang dipergunakan dalam kajian ini, yaitu pendekatan perundang-undangan (*statue approach*) dan pendekatan konsep (*analytical concept approach*). Setelah melakukan pendekatan hukum maka penulis mengumpulkan bahan hukum yang diidentifikasi serta diklasifikasikan dan dianalisa dengan teknik deskripsi dan teknik interpretasi.

II. PEMBAHASAN

2.1 Legitimasi Anggota DPR Yang Di Paw Oleh Pengusung Partai Politik

Perjalan historical konsep Trias Politica di Negara Indonesia dalam membentuk sistem musyawah dan mufakat dalam sistem perpolitikan bahwa legislatif merupakan delegate dari Rakyat, hal tersebut pernah ada pada Pasal 72 UUD Tahun 1950 yang menyatakan bahwa "*Anggota anggota DPR mengeluarkan suaranya sebagai orang yang bebas, menurut perasaan dankehormatan batinnya, tidak atas perintah dan kewajiban berembuk dahulu dengan orangyang menunjuknya*

sebagai anggota". Mengingat bahwa Moh. Hatta juga pernah mengatakan hak penggantian antar waktu (PAW) bertentangan dengan demokrasi apalagi dengan demokrasi Pancasila. Pimpinan partai tidak berhak membatalkan anggotanya sebagai hasil dari pemilu. Rupanya dalam kenyataannya pimpinan partai merasa lebih berkuasa dari rakyat pemilihnya. Kalau demikian adanya ia menganjurkan agar pemilu ditiadakan saja. Pada dasarnya hak PAW ini hanya ada pada negara komunis dan fasis yang bersifat otoriter.⁷ PAW menjadi alat efektif untukmenyingkirkan anggota DPR yang berseberangan dengan kepentingan pengurus partai politik, akibatnya eksistensi anggota DPR sangat tergantung dengan selera pengurus partai politik, sehingga menggeser orientasi anggota DPR menjadi penyalur kepentingan pengurus partai politik, padahal keberadaan anggota DPR karena dipilih oleh rakyat dalam suatu pemilihan umum yang bersifat langsung, bebas, jujur dan adil.

PAW dihidupkan kembali dan bahkan mendapat payung konstitusional dalam pengaturan perundang-undangan yanglahir kemudian, seperti UU MD3,

⁶Hadin Mudjad, dan Nunuk Nuswardani, 2012, *Penelitian Hukum Indonesia Kontemporer*, Genta Publishing, Yogyakarta, h. 10.

⁷Deliar Noer, 1989, *Mohammad Hatta Suatu Biografi Politik*, LP3ES, Jakarta, h.305.

hak PAW partai politik semakin dipertegas. Meskipun Undang-Undang baru ini dianggap telah melakukan perubahan mendasar terhadap DPR sebagai penyalur aspirasi rakyat, ternyata PAW masih tetap dikenal. Hak PAW dapat dilakukan partai politik terhadap para anggotanya yang duduk sebagai anggota parlemen, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. PAW sendiri tidak lepas dari eksistensi partai politik. Keberadaan partai politik merupakan salah satu dari bentuk perlembagaan sebagai wujud ekspresi ide, pikiran, pandangan, dan keyakinan bebas dalam masyarakat demokratis. Karena itu, keberadaan partai politik berkaitan erat dengan prinsip-prinsip kemerdekaan berpendapat (*freedom of expression*), berorganisasi (*freedom of association*), dan berkumpul (*freedom of assembly*). Prinsip-prinsip di atas diakui dan dijamin oleh Konstitusi secara eksplisit diatur dalam Pasal 28E ayat(3) yang berbunyi, “Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat”.

Hukum yang baik adalah hukum yang diterima oleh rakyat karena

iamencerminkan kesadaran hukumnya.⁸

Maka untuk melaksanakan hukum yang dapat diterima oleh masyarakat diperlukan pejabat-pejabat atau penguasa yang mengerti akan pentingnya keadilan, sehingga fungsi dari hukum itu sendiri dapat terrealisasi dengan baik. Menurut Muchtar Kusumaatmadja fungsi hukum untuk Negara Indonesia adalah “.....di Indonesia fungsi hukum di dalam pembangunan sebagai sarana pembangunan masyarakat. Hal ini didasarkan pada anggapan bahwa ketertiban dalam pembangunan merupakan suatu yang dianggap penting dan sangat diperlukan. Disamping itu, hukum sebagai tata kaedah dapat berfungsi untuk menyalurkan arah kegiatan warga masyarakat ke tujuan yang dikehendaki oleh perubahan tersebut. Sudah tentu bahwa fungsi hukum di atas seharusnya dilakukan, disamping fungsi hukum sebagai sistem pengendalian sosial.”

Secara konstitusional hak PAW diatur dalam Pasal 22B Konstitusi yang menyatakan bahwa “anggota DPR dapat diberhentikan dari jabatannya, dengan syarat-syarat dan tata cara yang

⁸Moh. Kusnardi, 2000, *Ilmu Negara*, Gaya Media Pratama, Jakarta, h. 135.

diatur dalam Undang-Undang”. Melihat dalam UU MD3 Pasal 239 ayat (1) yakni “Anggota DPR berhenti antarwaktu karena: a. meninggal dunia; b. mengundurkan diri; atau c. Diberhentikan”, dan ayat (2) menyatakan “Anggota DPR diberhentikan antar waktu 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 menjadi anggota partai politik lain”.

Melihat Pasal 240 ayat (1) yakni “Pemberhentian 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 tembusan kepada Presiden”, ayat (2) menyatakan “Paling lama 7 (tujuh) hari sejak diterimanya usulan pemberhentian sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pimpinan DPR wajib menyampaikan usul pemberhentian anggota DPR kepada Presiden untuk memperoleh peresmian pemberhentian”, dan dalam ayat (3) bahwa “Presiden meresmikan pemberhentian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) paling lama 14 (empat belas) hari sejak diterimanya usul pemberhentian anggota DPR dari pimpinan DPR”. Serta dalam Pasal 241 ayat (1) mengatakan “Dalam hal anggota partai politik diberhentikan oleh partai politiknya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 239 ayat (2) huruf d dan yang bersangkutan mengajukan keberatan melalui pengadilan, pemberhentiannya sah

setelah adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap”.

Pimpinan DPR dilihat dari sudut hukum adalah pelaksana tugas-tugas koordinatif dan protokoler. Pimpinan DPR bukanlah atasan atau Kepala dari para anggota DPR. Peresmian pergantian anggota DPR oleh Presiden juga harus dilihat sebagai bersifat protokoler dalam kedudukan Presiden sebagai Kepala Negara. Presiden sebagai kepala dalam ranah eksekutif tidak dapat ikut campur tangan masalah intern DPR. Dengan demikian penulis berpendapat meskipun pelaksanaan PAW anggota DPR dan peresmiannya dilakukan oleh Presiden, kedua tata cara prosedural tersebut adalah formalitas belaka. Kewenangan PAW juga disinggung dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik (Selanjutnya disebut UU Parpol) Pasal 12 huruf g yang menyatakan ”mengusulkan pergantian antarwaktu anggotanya di DPR Perwakilan Rakyat dan DPR Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan”. Dinamika politik yang terus berkembang dalam lembaga-lembaga politik di Indonesia merupakan proses

alamiah (*natural process*) yang senantiasa muncul di era reformasi.

Hak PAW khususnya di lembaga legislatif adalah sesuatu yang wajar terjadi pada negarademokrasi. Namun demikian, persoalan PAW seorang anggota DPR menjadi urusan partai politik masing-masing. Proses tetap dimulaidari partai politik yang bersangkutan sebagai calon legislatif, hal ini tak bisadipungkiri walaupun PAW tersebut ada desakan darimasyarakat dan tidak serta merta langsung dapat digantikan tanpa melalui proses dan aturan yang telah ditetapkan. Hak PAW memang pada saat ini dalam pengaturan diharapkan sebagai upaya kontrol dari partai politik kepada anggotanya yang menjabat sebagai anggota DPR. Namun dalam pelaksanaannya hak PAW masih menjadi pro dan kontra. Setelah dilakukan penelitian terhadap PAW oleh partai politik dari berbagai macam sumber maka dapat diperoleh hasil sebagai berikut: Daftar anggota DPR yang pernah di-PAW ataupun yang pernah diusulkan untuk dilakukan PAW oleh partai politik yang

bersangkutan dari mulai tahun 1977 s.d. 2018 sebagai berikut:⁹

No.	Tahun	Jumlah	Partai Politik
1.	1977-1982	7 Orang	Partai Demokrat Indonesia (PDI)
2.	1972-1982	1 Orang	Partai Golongan Karya (Golkar)
3.	1982-1987	9 Orang	Parta Demokrat Indonesia (PDI)
4.	1982-1987	8 Orang	Partai Persatuan pembangunan (PPP)
5.	1992-1998	1 Orang	Partai Persatuan Pembangunan (PPP)
6.	1992-1998	1 Orang	Partai Golongan Karya (Golkar)
7.	2004	1 Orang	Partai Demokrat (PD)
8.	2004	1 Orang	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP)
9.	2004	1 Orang	Partai Amanat Nasional (PAN)
10.	2004-2009	1 Orang	Partai Bintang Reformasi (PBR)
11.	2009-2014	2 Orang	Partai Kebangkitan Bangsa (PKB)
12.	2009-2014	1 Orang	Partai Demokrat (PD)
13.	2009-2018	3 Orang	Partai Keadilan Sejahtera

Secara legitimasi bahwa PAW menyebabkan seseorang anggota DPR tidak mendapatkan pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum, serta perlakuan yang adil dalam menjalankan tugas konstitusionalnya selaku anggota DPR, sebagaimana dijamin Konstitusi. Sesungguhnya hak PAW membiarkan hukum yang bersifat

privat (*privaatrechtelijk*) harus mengesampingkan hukum publik dalam masalah konstitusional hubungan antara wakil rakyat, rakyat pemilih, dan dengan lembaga negara yang memperoleh kewenangannya dari Konstitusi. Meskipun akan meniadakan peran partai politik dalam hubungannya dengan anggota DPR dalam menjalankan tugas konstitusional baik fungsi legislasi, pengawasan, anggaran dan menyampaikan aspirasi rakyat pemilihnya, akan tetapi dalam menjalankan peran tersebut tidaklah boleh dibiarkan berlangsung tanpa batasan¹⁰. Batasan yang diidentifikasi dengan menempatkan peran hukum konstitusi sebagai hukum publik yang turut mengaturnya harus membuka kemungkinan seluas-luasnya bagi wakil rakyat tersebut memenuhi sumpah jabatannya untuk menjalankan kewajibannya seadil-adilnya, dengan memegang teguh Pancasila dan Konstitusiserta peraturan perundang-undangan yang berlaku, untuk menegakkan demokrasi demi tujuan nasional dan kepentingan bangsa serta NKRI.

⁹Muhamad Aljebra, Aliksan Rauf1 dan Marten Bunga, 2018, Hak *Recall* Partai Politik Terhadap Status Keanggotaan DPR Perwakilan Rakyat dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, *Jurnal Magister Hukum Udayana*, Vol. 7-No.4, h. 449.

¹⁰Rumokoy, N.K, 2012, Kajian Yuridis Tentang Hak Recall Partai Politik Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, *Jurnal Hukum Unsrat*, Vol. 20, No. 1, h.5.

Peran partai politik sebagai peserta pemilu anggota DPR sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 22E ayat (3) Konstitusi “Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota DPR Perwakilan Rakyat dan anggota DPR Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik”, memang membenarkan dan sah secara konstitusional jika seorang anggota partai politik tertentu yang menjadi anggota DPR menyatakan mengundurkan diri dari keanggotaan partai politik tertentu yang mengusungnya, untuk juga diusulkan pemberhentiannya dari DPR. Akan tetapi jika alasan yang diajukan partai politik untuk mengusulkan penarikan anggotanya dari DPR berupa pelanggaran AD/ART Partai Politik, tidak dapat dibenarkan sertamerta tanpa melalui satu *due process of law* dalam mekanisme hukum yang *equal*.

2.2 Upaya Hukum Anggota DPR Yang Di Paw Oleh Pengusung Partai Poitik

Melihat kembali UU MD3 Pasal 241 ayat (1) mengatakan “Dalam hal anggota partai politik diberhentikan oleh partai politiknya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 239 ayat (2) huruf ddan yang bersangkutan

mengajukan keberatan melalui pengadilan, pemberhentiannya sah setelah adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap”.Kewenangan PAW juga disinggung dalam UU PARPOL Pasal 12 huruf g yang menyatakan ”mengusulkan pergantian antarwaktu anggotanya di DPR Perwakilan Rakyat dan DPR Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan”.Sebagai sebuah organisasi politik, partai politik diisi oleh anggota Partai Politik yang telah memenuhi persyaratan yang ditetapkan oleh undang-undang yang sebagian daripadanya memiliki kedudukan sebagai pengurus partai politik. Dalam menjalankan kepengurusannya, pengurus partai politik mendapat kepercayaan dari anggota-anggota partai politik untuk menentukan arah kebijakan partai yang secara garis besar dituangkan di dalam Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga suatu partai politik.

Berdasarkan UU Perubahan Parpol Pasal 1 angka 1, Partai Politik adalah “organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-

cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”, dan Pasal 2 ayat (1a) Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didaftarkan oleh paling sedikit 50 (lima puluh) orang pendiri yang mewakili seluruh pendiri partai politik dengan Akta Notaris. Mengingat UU Perubahan Parpol Pasal 3 ayat (1) “Partai Politik harus didaftarkan ke Kementerian untuk menjadi badan hukum” secara legitimasi partai politik bukan merupakan lembaga negara¹¹. Tetapi partai politik adalah badan hukum partai politik (*rechts person*) yang dibentuk berdasarkan Akta Notaris dan disahkan oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia. Penulis berpendapat bahwa suatu badan hukum (swasta) dapat mengintervensi Lembaga Tinggi Negara yakni anggota DPR.

Selain itu pengurus partai juga harus mengacu pada Pancasila sebagai ideologi negara dan tunduk pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Peraturan perundang-undangan yang melingkupi tindakan partai politik yang direpresentasikan oleh pengurusnya antara lain Undang-Undang tentang Partai Politik, Undang-Undang tentang Pemilu, Undang-Undang tentang MD3 dan beberapa undang-undang lainnya. Menjalankan kepengurusan tidak bisa dihindari adanya perselisihan di antara anggota partai politik, anggota partai politik dengan pengurus partai politik, bahkan perselisihan di antara sesama pengurus partai politik. Mengenai jenis perselisihan partai politik diatur di dalam UU Parpol, sedangkan mekanisme PAW anggota DPR yang juga berpotensi menjadi sebuah perselisihan partai politik diatur di dalam UU MD3. Menurut Penjelasan Pasal 32 ayat (1) UU Perubahan Parpol disebutkan “jenis-jenis perselisihan partai politik antara lain : Perselisihan yang berkenaan dengan kepengurusan, Pelanggaran terhadap hak anggota partai politik, Pemecatan tanpa alasan yang jelas, Penyalahgunaan wewenang,

¹¹Putu Angga Pratama Sukma, 2016, Penegakan Hukum Dalam Pengaturan Terhadap Wajib Langgam Arsitektur Bali Pada Bangunan Gedung Usaha Pariwisata, *Tesis*, Program Studi Magister Fakultas Hukum Universitas Udayana, Denpasar, h. 88.

Pertanggungjawaban keuangan, dan atau Keberatan terhadap keputusan partai politik". Di samping yang disebutkan di dalam UU Perubahan Parpol tersebut di atas, perselisihan partai politik juga berkembang di dalam praktek. Misalnya keberatan terhadap kebijakan pengurus partai politik yang tidak melakukan PAW bagi anggotanya. Keberatan ini diajukan oleh anggota partai politik yang seharusnya menggantikan anggota parpol yang di-PAW. Keberatan semacam ini memang tidak lazim sebab pada umumnya perselisihan terjadi karena anggota parpol di-PAW sehingga timbul perselisihan antara anggota partai yang di PAW dengan pengurus Partai yang melakukan PAW.

Faktor penyebabnya adalah keengganan atau setidak-tidaknya ketidaksegeraan atau mempercepat suatu proses internal dari pimpinan Parpol yang bersangkutan untuk mengusulkan pemberhentian sebagai anggota DPR meskipun misalnya anggota DPR yang melakukan tindak pidana tersebut telah berstatus sebagai narapidana. Dengan tidak adanya usulan pemberhentian sebagai anggota DPR, maka PAW tidak dapat diproses sehingga setelah bebas menjalani

hukuman, dikhawatirkan dapat menjabat kembali sebagai anggota DPR. Mekanisme penyelesaian perselisihan partai politik sesungguhnya telah diatur di dalam UU Perubahan Parpol pada Pasal 32 dan Pasal 33 yang mengatur sebagai berikut Pasal 32 mengatur bahwa:

- (1) Perselisihan Partai Politik diselesaikan oleh internal Partai Politik sebagaimana diatur di dalam AD dan ART.
- (2) Penyelesaian perselisihan internal Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh suatu Mahkamah Partai Politik atau sebutan lain yang dibentuk oleh Partai Politik.
- (3) Susunan mahkamah Partai Politik atau sebutan lain sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan oleh Pimpinan Partai Politik kepada Kementerian.
- (4) Penyelesaian perselisihan internal Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (2) harus diselesaikan paling lambat 60 (enam puluh) hari.
- (5) Putusan mahkamah Partai Politik atau sebutan lain bersifat final dan mengikat secara internal dalam

hal perselisihan yang berkenaan dengan kepengurusan.

Pasal 33 mengatur bahwa:

- (1) Dalam hal penyelesaian perselisihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 tidak tercapai, penyelesaian perselisihan dilakukan melalui Pengadilan Negeri.
- (2) Putusan Pengadilan Negeri adalah putusan tingkat pertama dan terakhir, dan hanya dapat diajukan kasasi kepada Mahkamah Agung.
- (3) Perkara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselesaikan oleh Pengadilan Negeri paling lama 60 (enam puluh) hari sejak gugatan perkara terdaftar di kepaniteraan Pengadilan Negeri dan oleh Mahkamah Agung paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak memori kasasi terdaftar di kepaniteraan Mahkamah Agung.

Meskipun UU Perubahan Parpol telah mengatur mekanisme penyelesaian perselisihan partai politik, namun pengaturan mengenai penyelesaian perselisihan parpol tersebut di atas mengandung kontradiksi. Hal itu ditunjukkan meskipun di dalam Pasal 32 disebutkan putusan Mahkamah Parpol bersifat final

dan mengikat secara internal namun masih membuka kemungkinan upaya hukum ke Pengadilan Negeri dan Mahkamah Agung. Selain di dalam normanya sudah mengandung kontradiksi, secara empirik yang terjadi saat ini terjadi dualisme penyelesaian perselisihan yaitu PTUN dan Peradilan Umum khususnya mengenai perselisihan kepengurusan dan PAW banyak yang langsung diajukan ke pengadilan karena ketidaktahuan anggota parpol. Gugatan mengenai PAW di PTUN tidak ditujukan kepada Pimpinan/Fungsionaris partai politik karena mereka bukanlah pejabat tata usaha negara, akan tetapi ditujukan kepada Gubernur/Menteri Dalam Negeri/Presiden atas Surat Keputusan tentang Peresmian Pemberhentian dan Peresmian Pengangkatan Pergantian Antar Waktu Anggota DPR/DPRD yang diterbitkannya, sedangkan gugatan di PN didasarkan pada perbuatan melawan hukum berdasarkan Pasal 1365 KUHPerdara yang dilakukan oleh Pimpinan/Fungsionaris partai politik.

Secara Yurisprudensi dalam perkara PAW telah ditetapkan bahwa perselisihan parpol merupakan urusan internal partai politik sehingga sebelum mengajukan gugatan di peradilan

umum, harus ditempuh terlebih dahulu upaya penyelesaian oleh internal partai yang bersangkutan. Artinya, Peradilan Umum baru berwenang untuk memeriksa dan mengadilinya, apabila pemberhentian sebagai anggota parpol telah ditempuh upaya penyelesaian internal melalui parpol yang bersangkutan. Meskipun semua jenis perselisihan parpol harus diajukan terlebih dahulu melalui mekanisme penyelesaian internal, namun tidak semua perselisihan dapat diajukan upaya hukum atau diupayakan penyelesaiannya oleh lembaga eksternal. UU Perubahan Parpol menentukan selain perselisihan mengenai kepengurusan dapat diajukan upaya hukum sedangkan terhadap sengketa kepengurusan, final dan mengikat secara internal dengan putusan Mahkamah Parpol. Menurut penulis pembentuk UU Perubahan Parpol adalah perselisihan mengenai kepengurusan harus diselesaikan dengan cepat karena partai tidak dapat berjalan jika ada upaya hukum yang berlarut-larut. Adapun perselisihan selain soal kepengurusan tidak akan menyebabkan stagnasi kepengurusan suatu Parpol, oleh karenanya dibuka keran untuk adanya upaya hukum ke

Pengadilan Negeri yang harus memutuskan dan menyelesaikan dalam waktu maksimal 60 (enam puluh) hari dan Mahkamah Agung yang harus memutuskan dan menyelesaikan dalam waktu maksimal 30 (tiga puluh) hari.

Secara empirik dan berdasarkan asumsi penulis pembentuk UU Perubahan Parpol tersebut ternyata kurang tepat karena dalam perselisihan yang berkaitan dengan kepengurusan, ada kecenderungan Mahkamah Parpol tidak dapat menyelesaikan sengketa kepengurusan karena ketua Mahkamah Parpol serta hakim-hakimnya adalah pengurus parpol yang bersangkutan sehingga sangat partisan dan ada rasa *ewuh pekewuh* terhadap kubu-kubu yang bersengketa. Kalaupun dipaksa untuk memutuskan, putusannya diyakini tidak akan *impartial*. Terbukti di dalam putusan Mahkamah Partai biasanya Hakim Mahkamah Partai yang memilih untuk tidak memutuskan apa-apa namun hanya memberikan rekomendasi. Fenomena tersebut sesuai dengan asas *nemo iudex in re sua* yang bermakna tidak ada seorangpun yang dapat menjadi hakim yang baik bagi dirinya sendiri¹², oleh karenanya pada badan

¹²Tri Cahya Indra Permana, 2016, Model Penyelesaian Perselisihan Partai Politik Secara

peradilan Hakim harus mengundurkan diri dari kewajiban mengadili suatu perkara jika ada *conflict of interest* hakim baik secara langsung maupun tidak langsung terhadap perkara yang sedang diperiksanya.

Mengingat kembali frase “final dan mengikat” yang dilekatkan di putusan Mahkamah Parpol mengenai perselisihan kepengurusan parpol seolah seperti euphoria saat pembentuk undang-undang menganggap Mahkamah Parpol adalah yang paling mengetahui suasana kebatinan parpol yang bersangkutan sehingga putusannya pasti menyelesaikan perselisihan, padahal tidak karena ada faktor lain yang menyebabkan Mahkamah Partai tidak dapat bekerja dengan maksimal. Menurut Sunaryati Hartono yang terpenting dan menentukan adalah bagaimana pelaksanaan hukum di dalam kenyataannya (*de rechtwerkelijkheid*) bukan bagaimana hukum menurut ketentuan undang-undangnya saja sebab bukankah *rechtwerkelijkheid* ini yang menjadi tujuan dan fungsi cita-cita berbangsa dan bernegara¹³. Atas dasar

itulah pengelolaan Mahkamah Parpol oleh parpol yang bersangkutan harus lebih baik dan profesional jika frase final dan mengikat ingin tetap dipertahankan. Jika tidak, maka sebaiknya dibuka saja upaya hukum kepada suatu lembaga eksternal.

Hak pengurus parpol yang bersengketa agar putusan Mahkamah Parpol dapat dinilai kembali oleh suatu lembaga peradilan, namun sebaiknya kewenangan tersebut tidak diserahkan kepada badan peradilan di bawah Mahkamah Agung melainkan kepada Mahkamah Konstitusi. Penyelesaian sengketa kepengurusan parpol oleh badan peradilan di bawah Mahkamah Agung membutuhkan waktu yang sangat lama dan telah menimbulkan kewenangan positif antara Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tata Usaha Negara dimana kedua lembaga sama-sama menyatakan berwenang secara absolut untuk memeriksa, mengadili dan menyelesaikan suatu perkara. Pengadilan Negeri berwenang untuk menilai keabsahan pengurus atau dengan kata lain menilai pengurus mana yang sah, sedangkan Pengadilan Tata

Internal Maupun Eksternal, *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Vol. 5 , No.1, h. 35 – 52.

¹³Sunaryati Hartono, 2013, *Membangun Hukum Nasional Indonesia Menjadi Hukum yang Progresif dan Sesuai Dengan Kebutuhan*

dan Tuntutan Masa Kini dan Masa Depan, dalam Dekonstruksi dan Gerakan Pemikiran Hukum Progresif, Thafa Media, Yogyakarta, h. 16.

Usaha Negara berwenang untuk memeriksa sengketa administrasi.

III. PENUTUP

3.1. Kesimpulan

Berdasarkan permasalahan tersebut diatas maka, penulis dapat menyimpulkan pembahasan tersebut diatas:

Legitimasi anggota DPR yang di PAW oleh pengusung partai politik menyebabkan seseorang anggota DPR tidak mendapatkan pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum, serta perlakuan yang adil dalam menjalankan tugas konstitusionalnya selaku anggota DPR, sebagaimana dijamin Konstitusi. Sesungguhnya hak PAW membiarkan hukum yang bersifat privat (*privaatrechtelijk*) harus mengesampingkan hukum publik dalam masalah Konstitusional hubungan antara wakil rakyat, rakyat pemilih, dan dengan lembaga negara yang memperoleh kewenangannya dari Konstitusi. Meskipun akan meniadakan peran partai politik dalam hubungannya dengan anggota DPR dalam menjalankan tugas konstitusional baik fungsi legislasi, pengawasan, anggaran dan menyampaikan aspirasi rakyat

pemilihnya, bukan dari partai politik pengusungnya.

Upaya hukum anggota DPR yang di PAW oleh pengusung partai politik berupa mengajukan keberatan penyelesaian perselisihan internal partai politik ke Mahkamah Parpol dengan tempo waktu paling lambat 60 (enam puluh) hari. Namun pengaturan tersebut mengandung kontradiksi, disebutkan putusan Mahkamah Parpol bersifat final dan mengikat secara internal namun masih membuka kemungkinan upaya hukum ke Pengadilan Negeri dan Mahkamah Agung. Dan ada kecenderungan Mahkamah Parpol tidak dapat menyelesaikan sengketa kepengurusan karena ketua Mahkamah Parpol serta hakim-hakimnya adalah pengurus parpol yang bersangkutan sehingga sangat partisan dan ada rasa *ewuh pekewuh* terhadap kubu-kubu yang bersengketa. Kalaupun dipaksa untuk memutus, putusannya diyakini tidak akan *impartial*.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

Deliar Noer, 1989, *Mohammad Hatta Suatu Biografi Politik*, LP3ES, Jakarta.

Hadin Mudjad, dan Nunuk Nuswardani, 2012, *Penelitian Hukum Indonesia Kontemporer*, Genta Publishing, Yogyakarta.

Jimly Asshiddiqie, 2007, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, BIP, Jakarta.

Marbun, B.N, 1996, *Kamus Politik*, Sinar Harapan, Jakarta.

Sebastian Salang, 2009, *Menghindari Jeratan Hukum Bagi Anggota DPR*, PT. PenebarSwadaya, Jakarta.

Moh. Kusnardi, 2000, *Ilmu Negara*, Gaya Media Pratama, Jakarta.

Rumokoy, N.K, 2012, Kajian Yuridis Tentang Hak Recall Partai Politik Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, *Jurnal Hukum Unsrat*, Vol. 20, No. 1.

Setio, 2013, *Recall Parpol Dalam Sistem Demokrasi Indonesia*, Udayana Press, Denpasar.

Sunaryati Hartono, 2013, *Membangun Hukum Nasional Indonesia Menjadi Hukum yang Progresif dan Sesuai Dengan Kebutuhan dan Tuntutan Masa Kini dan Masa Depan, dalam Dekonstruksi dan Gerakan Pemikiran Hukum Progresif*, Thafa Media, Yogyakarta.

JURNAL

Muhamad Aljebra, Aliksan Rauf¹ dan Marten Bunga, 2018, Hak Recall Partai Politik Terhadap Status Keanggotaan DPR Perwakilan

Rakyat dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, *Jurnal Magister Hukum Udayana*, Vol. 7-No.4.

Tri Cahya Indra Permana, 2016, Model Penyelesaian Perselisihan Partai Politik Secara Internal Maupun Eksternal, *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Vol. 5 , No.1.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 2, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4801);

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 8, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5189);

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5568);

Undang-Undang Republik
Indonesia Nomor 2 Tahun
Tentang Perubahan Kedua Atas
Undang-Undang Nomor 17 Tahun
2014 Tentang Majelis
Permusyawaratan Rakyat, Dewan
Perwakilan Rakyat, Dewan
Perwakilan Daerah, Dan Dewan
Perwakilan Rakyat Daerah
(Lembaran Negara Republik
Indonesia Tahun 2018 Nomor 29,
Tambahkan Lembaran Negara
Republik Indonesia Nomor 6187).