

TESIS

**POLITIK HUKUM PEMBERHENTIAN ANGGOTA DEWAN
PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA OLEH PARTAI
POLITIK BERDASARKAN KETENTUAN PASAL 16 AYAT (1)
HURUF D UNDANG-UNDANG PARTAI POLITIK**

**Diajukan untuk memenuhi salah satu syarat ujian guna memperoleh Gelar
Magister Hukum (M.H) Program Magister Ilmu Hukum**



OLEH :

NAMA : YUDHIA PERDANA

NOMOR MAHASISWA : 191022162

BIDANG KAJIAN UTAMA : HUKUM TATA NEGARA

**PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM PROGRAM
PASCASARJANA
UNIVERSITAS ISLAM RIAU
PEKANBARU
2021**

TESIS

POLITIK HUKUM PEMBERHENTIAN ANGGOTA DEWAN PERWAKILAN
RAKYAT REPUBLIK INDONESIA OLEH PARTAI POLITIK
BERDASARKAN KETENTUAN PASAL 16 AYAT (1)
HURUF D UNDANG-UNDANG PARTAI POLITIK

NAMA : YUDHIA PERDANA
NOMOR MAHASISWA : 191022162
BIDANG KAJIAN : HUKUM TATA NEGARA

Telah Dipertahankan di Depan Tim Penguji
Pada Tanggal 15 Desember 2021
Dan dinyatakan Lulus

TIM PENGUJI

Ketua

Sekretaris



Prof. Dr. H. Yusri Munaf, S.H., M.Hum



Dr. Efendi Ibnu Susilo, S.H., M.H.

Anggota



Dr. H. Arifin Bur, S.H., M.Hum

Mengetahui,
Direktur Program Pascasarjana
Universitas Islam Riau



Prof. Dr. H. Yusri Munaf, S.H., M.Hum

TESIS

POLITIK HUKUM PEMBERHENTIAN ANGGOTA DEWAN PERWAKILAN
RAKYAT REPUBLIK INDONESIA OLEH PARTAI POLITIK
BERDASARKAN KETENTUAN PASAL 16 AYAT (1) HURUF D
UNDANG-UNDANG PARTAI POLITIK

NAMA : YUDHIA PERDANA

NOMOR MAHASISWA: 191022162

BIDANG KAJIAN UTAMA : HUKUM TATA NEGARA

Telah Diperiksa Dan Disetujui Oleh Dosen Pembimbing :

Pembimbing I

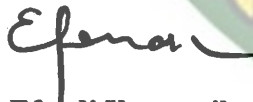
Tanggal _____



Prof. Dr. H. Yusri Munaf, S.H., M.Hum

Pembimbing II

Tanggal _____



Dr. H. Efendi Ibnususilo, S.H., M.H

Mengetahui:

Ketua Program Studi



Dr. Surizki Febrianto, S.H., M.H

BERITA ACARA BIMBINGAN TESIS

Telah dilaksanakan bimbingan tesis terhadap:

Nama : Yudhia Perdana


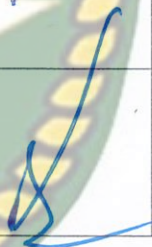
Nomor Pokok Mahasiswa : 191022162

Bidang Kajian Utama : Hukum Tata Negara

Pembimbing I : Prof. Dr. H. Yusri Munaf, S.H., M.Hum

Pembimbing II : Dr. H. Efendi Ibnu Susilo, S.H., M.H

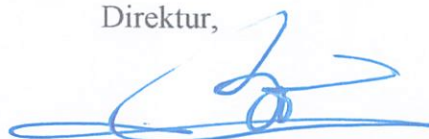
Judul Tesis : Politik Hukum Pemberhentian Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia oleh Partai Politik Berdasarkan Ketentuan Pasal 16 Ayat (1) Huruf D Undang-Undang Partai Politik

No	Tanggal	Berita Bimbingan	Paraf Pembimbing I	Paraf Pembimbing II
1	Jumat, 10 Desember 2021	Perbaikan Analisa Contoh Kasus PAW hal. 95		
2	Sabtu, 11 Desember 2021	Perbaikan Abstrak, Kata Kunci		

Pekanbaru, 11 Desember 2021

Program Pascasarjana
Universitas Islam Riau

Direktur,



Prof. Dr. H. Yusri Munaf, S.H., M. Hum

NIP. 195408081987011002

SURAT KEPUTUSAN DIREKTUR PROGRAM PASCASARJANA UNIVERSITAS ISLAM RIAU
NOMOR : 1000 /KPTS/PPS-UIR/2021
TENTANG
PENUNJUKAN PEMBIMBING PENULISAN TESIS MAHASISWA
PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM PPS UIR

DIREKTUR PROGRAM PASCASARJANA UNIVERSITAS ISLAM RIAU

- Menimbang : 1. Bahwa penulisan tesis merupakan tugas akhir dan salah satu syarat bagi mahasiswa dalam menyelesaikan studinya pada Program Magister (S2) Ilmu Hukum PPS – UIR.
2. Bahwa dalam upaya meningkatkan mutu penulisan dan penyelesaian tesis, perlu ditunjuk pembimbing yang akan memberikan bimbingan kepada mahasiswa tersebut.
3. Bahwa nama – nama dosen yang ditetapkan sebagai pembimbing dalam Surat Keputusan ini dipandang mampu dan mempunyai kewenangan akademik dalam melakukan pembimbingan yang ditetapkan dengan Surat Keputusan Direktur Program Pascasarjana Universitas Islam Riau.
- Mengingat : 1. Undang – Undang Nomor : 12 Tahun 2012 Tentang : Pendidikan Tinggi
2. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor : 8 Tahun 2012 Tentang Kerangka Kualifikasi Nasional Indonesia
3. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor : 37 Tahun 2009 Tentang Dosen
4. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor : 66 Tahun 2010 Tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan
5. Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor : 63 Tahun 2009 Tentang Sistem Penjaminan Mutu Pendidikan
6. Peraturan Menteri Pendidikan dan kebudayaan Republik Indonesia Nomor : 49 Tahun 2014 Tentang Standar Nasional Pendidikan Tinggi
7. Statuta Universitas Islam Riau Tahun 2018
8. Peraturan Universitas Islam Riau Nomor : 001 Tahun 2018 Tentang Ketentuan Akademik Bidang Pendidikan Universitas Islam Riau
9. Surat permohonan perubahan Judul **saudarafi Yudhia Perdana** tertanggal 11 Desember 2021

MEMUTUSKAN

- Menetapkan : 1. Menunjuk :

No.	Nama	Jabatan Fungsional	Bertugas Sebagai
1.	Prof. Dr. H. Yusri Munaf, S.H., M.Hum	Guru Besar	Pembimbing I
2.	Dr. Efendi Ibnususilo, S.H., M.H.	Lektor Kepala	Pembimbing II

Untuk Penulisan Tesis Mahasiswa :

Nama : **YUDHIA PERDANA**
N P M : **191022162**
Program Studi / BKU : **Ilmu Hukum / Hukum Tata Negara**
Judul Proposal Tesis : **"POLITIK HUKUM PEMBERHENTIAN ANGGOTA DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA OLEH PARTAI POLITIK BERDASARKAN KETENTUAN PASAL 16 AYAT (1) HURUF D UNDANG-UNDANG PARTAI POLITIK"**

2. Tugas – tugas pembimbing adalah memberikan bimbingan kepada mahasiswa Program Magister (S2) Ilmu Hukum dalam penulisan tesis.
3. Dalam pelaksanaan bimbingan supaya diperhatikan usul dan saran dari forum seminar proposal dan ketentuan penulisan tesis sesuai dengan Buku Pedoman Program Magister (S2) Ilmu Hukum.
4. Kepada yang bersangkutan diberikan honorarium, sesuai dengan peraturan yang berlaku di Universitas Islam Riau.
5. Dengan terbitnya surat keputusan ini maka segala sesuatu yang berhubungan dengan ketentuan di atas dinyatakan tidak berlaku lagi
6. Keputusan ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan dengan ketentuan bila terdapat kekeliruan segera ditinjau kembali.
KUTIPAN : Disampaikan kepada yang bersangkutan untuk dapat diketahui dan diindahkan.

DITETAPKAN DI : PEKANBARU
PADA TANGGAL : 16 Desember 2021

Direktur, 

Prof. Dr. H. Yusri Munaf, S.H., M.Hum
NIP. 195408081987011002

Tembusan disampaikan kepada :

1. Rektor Universitas Islam Riau di Pekanbaru.
2. Ketua Program Magister (S2) Ilmu Hukum PPS UIR di Pekanbaru.

SURAT PERNYATAAN TIDAK PLAGIAT

Saya yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Yudhia Perdana
Npm : 191022162
Program Studi : HUKUM TATA NEGARA
Tempat/Tanggal Lahir : Tembilahan, 26 Juli 1992
Alamat Rumah : Jl. H. Arief No.711 Kel. Tembilahan Hulu Kec.
Tembilahan Hulu Kab. INdragiri Hilir - Riau
Judul : **Politik Hukum Pemberhentian Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia oleh Partai Politik Berdasarkan Ketentuan Pasal 16 Ayat (1) Huruf D Undang-Undang Partai Politik**

Dengan ini menyatakan bahwa tesis ini merupakan hasil karya saya sendiri dan tidak dibuatkan oleh orang lain serta sepengetahuan saya tesis ini belum pernah ditulis oleh orang lain. Untuk itu bila dikemudian hari Tesis ini terbukti merupakan hasil karya orang lain, atau hasil mencontek Tesis/karya ilmiah orang lain (plagiat), maka gelar Magister Hukum (M.H) yang telah saya peroleh bersedia untuk dibatalkan. Demikian surat pernyataan ini di buat dengan sesungguhnya tanpa adanya paksaan dari pihak manapun.

Pekanbaru, Desember 2021
Yang menyatakan



YUDHIA PERDANA



PROGRAM PASCASARJANA UNIVERSITAS ISLAM RIAU

Jalan KH. Nasution No. 113 Gedung B Pascasarjana Universitas Islam Riau
Marpoyan Damai, Pekanbaru, Riau

SURAT KETERANGAN BEBAS PLAGIAT

Nomor: 287/A-UIR/5-PPS/2021

Program Pascasarjana Universitas Islam Riau menerangkan:

Nama : YUDHIA PERDANA

NPM : 191022168

Program Studi : Ilmu Hukum

Telah melalui proses pemeriksaan kemiripan karya ilmiah (tesis) menggunakan aplikasi *Turnitin* pada tanggal 13 Desember 2021 dan dinyatakan memenuhi syarat batas maksimal tingkat kemiripan tidak melebihi 30 % (tiga puluh persen).

Demikian surat keterangan bebas plagiat ini dibuat sesuai dengan keadaan sebenarnya, untuk dapat digunakan sebagaimana mestinya.

Mengetahui
Ketua Prodi. Magister Ilmu Hukum

Pekanbaru, 13 Desember 2021
Staf Pemeriksa


Dr. Surizki Febrianto, S.H., M.H


Meini Giva Putri, S.Pd.

Lampiran :

- Turnitin Originality Report
- Arsip *meinigiva*

Turnitin Originality Report

Processed on: 12-Dec-2021 21:48 WIB
ID: 1728120249
Word Count: 27878
Submitted: 1

Similarity by Source	
Similarity Index	
12%	
Internet Sources:	14%
Publications:	2%
Student Papers:	8%

POLITIK HUKUM PEMBERHENTIAN
ANGGOTA DEWAN PERWAKILAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA OLEH PARTAI

POLITIK BERDASARKAN KETENTUAN PASAL
16 AYAT (1) HURUF D UNDANG-UNDANG
PARTAI POLITIK By **Yudhia Perdana**

2% match (Internet from 26-May-2021)
<https://text-id.123dok.com/document/ydv1k5gy-recall-partai-politik-terhadap-anggota-dewan-perwakilan-rakyat-indonesia-dalam-korelasinya-dengan-teori-kedaulatan-rakyat-dan-pelaksanaan-teori-kedaulatan-hukum-repositori-universitas-andalas.html>

2% match (Internet from 17-May-2012)
<http://ourhotclass.blogspot.com/feeds/posts/default?orderby=updated>

1% match (Internet from 15-Nov-2020)
<https://kpukita.blogspot.com/>

1% match (Internet from 11-Mar-2020)
<http://berkas.dpr.go.id/puspanlakud/kompilasi/buku-public-8.pdf>

1% match (Internet from 18-Oct-2017)
<https://media.neliti.com/media/publications/96146-ID-mekanisme-penggantian-antar-waktu-paw-an.pdf>

1% match (Internet from 01-Apr-2020)
<https://es.scribd.com/document/374459937/Skripsi-Galuh-Revisi-2>

1% match (Internet from 03-May-2021)
<https://dspace.uin.ac.id/bitstream/handle/123456789/11862/YUANTONI%20FIDELICO%20BRUCEL%20AMANDE%2014410497.pdf?isAllowed=y&sequence=1>

1% match (Internet from 22-Nov-2015)
http://mfile.narotama.ac.id/files/M.%20Sholeh/PEMBUBARAN%20PARPOL/PEMBUBARAN%20PARTAI%20POLITIK_DISERTASI.PD

1% match (Internet from 22-Feb-2019)
<http://istana128.blogspot.com/2012/>

1% match (Internet from 06-Aug-2019)
<https://www.scribd.com/doc/252649285/Jurnal-Konstitusi-2006-3-4-Desember>

1% match (Internet from 07-Sep-2018)
<http://repository.uinjkt.ac.id/dspace/bitstream/123456789/41073/1/HAFIZAH%20ZAHRA%20HALIM-FSH.pdf>

1% match (student papers from 16-Jul-2018)
Submitted to Universitas Islam Indonesia on 2018-07-16

1% match (Internet from 08-Mar-2015)
<http://repository.unand.ac.id/20090/4/BAB%20I.pdf>

POLITIK HUKUM PEMBERHENTIAN ANGGOTA DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA OLEH PARTAI POLITIK BERDASARKAN KETENTUAN PASAL 16 AYAT (1) HURUF D UNDANG-UNDANG PARTAI POLITIK Yudhia Perdana, Nomor Mahasiswa: 191022162 Program Magister Ilmu Hukum, Universitas Islam Riau, 2020, 123 Halaman, Hukum Tata Negara ABSTRAK Penguatan kemandirian partai politik adalah cita-cita yang mendasari lahirnya ketentuan Pasal 16 Ayat (1) huruf d UU Partai Politik. Ketentuan itu membilang pemberhentian kader partai politik, terlepas dari eksistensinya sebagai anggota parlemen atau tidak, dapat terjadi bilamana kader tersebut melanggar AD/ART Partai Politik. Ketentuan itu tidak diikuti dengan jelasnya parameter pelanggaran AD/ART yang secara politis dimanfaatkan oleh partai untuk menyingkirkan kadernya, terutama dalam jabatan sebagai legislator. Keadaan ini secara langsung memperlihatkan determinasi AD/ART Partai Politik terhadap konsep kedaulatan rakyat yang memberi porsi demokratis lebih besar kepada legislator melalui suara konstituen yang mengantarkannya ke gedung parlemen. Keadaan itu menimbulkan dua permasalahan. Pertama, bagaimanakah politik hukum pengaturan pemberhentian anggota partai politik dalam jabatan sebagai anggota DPR-RI yang diduga melanggar AD/ART berdasarkan ketentuan Pasal 16 Ayat (1) UU Partai Politik di Indonesia? Kedua, bagaimanakah kedudukan pemberhentian anggota partai politik dalam jabatan sebagai anggota DPR-RI yang diduga melanggar AD/ART partai berdasarkan ketentuan Pasal 16 Ayat (1) Undang-Undang Partai Politik dalam hubungannya dengan teori kedaulatan rakyat? Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif, dengan teknik pengumpulan data kepustakaan, dan menemukan bahwa Pasal 16 Ayat (1) huruf d UU Partai Politik lahir dari konfigurasi politik yang minim di parlemen. Bahwa seluruh fraksi menyepakati konsep penguatan partai yang berimbang pada pengenyampingan kedaulatan rakyat. Keadaan itu menciptakan diskrepansi kedaulatan rakyat yang menjadi landasan teoritis penyelenggaraan negara dengan kehendak politis yang mendominasi praktik bernegara. Fenomena ini menggeser wacana konstitusional pada Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 yang menghendaki kedaulatan di tangan rakyat, menjadi kedaulatan partai. Kata Kunci: Politik, Hukum, Pemberhentian, Anggota DPR. POLITICAL LAW TERMINATION OF MEMBERS THE HOUSE OF REPRESENTATIVES OF THE REPUBLIC OF INDONESIA BY A POLITICAL PARTY BASED ON THE PROVISIONS ARTICLE 16 SECTION (1)

KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Alhamdulillah rabbil 'alamin, puji syukur penulis ucapkan kepada Allah SWT yang mana penulis telah diberikan kesehatan maupun kesempatan berupa jasmani dan rohani sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini dengan baik. Kemudian dari pada itu, solawat beriringkan salam tak lupa pula penulis hadiahkan buat junjungan alam yakni Nabi Besar Muhammad SAW yang mana dengan rahmad dan karuniannya sehingga kita berada di jalan yang benar seperti kita rasakan pada saat sekarang ini.

Segala daya upaya dan kesanggupan serta kemampuan yang penulis miliki, penulis dapat berusaha untuk menyelesaikan penelitian dan penyusunan tesis ini dengan judul “Politik Hukum Pemberhentian Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia oleh Partai Politik Berdasarkan Ketentuan Pasal 16 ayat (1) Huruf d Undang-Undang Partai Politik”.

Adapun maksud dan tujuan penulis melakukan penyusunan tesis ini, serta diselesaikan untuk dapat menambah ilmu pengetahuan penulis dan yang lebih tinggi lagi untuk menyelesaikan Ujian Magister Hukum dalam program magister Ilmu Hukum (S2) yang sedang penulis tekuni di Program Pascasarjana Universitas Islam Riau Pekanbaru.

Selanjutnya penulis sadari bahwa penelitian dan penyusunan tesis ini dapat terlaksana dan diselesaikan berkat motivasi, dorongan, budi baik dan bantuan berbagai

para pihak. Oleh karena itu penulis harus menyampaikan rasa ucapan terimakasih penulis yang tulus kepada

1. Bapak Prof. Dr. H. Syafrinaldi, S.H., M.C.L. selaku Rektor Universitas Islam Riau, yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk menuntun ilmu di Program Pascasarjana Universitas Islam Riau.
2. Bapak Prof. Dr. H. Yusri Munaf, S.H., M.Hum. selaku Direktur Program Pascasarjana Universitas Islam Riau, yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk menuntun ilmu di Program Pascasarjana Universitas Islam Riau.
3. Bapak Dr. Surizki Febrianto, S.H., M.H. selaku Ketua Program Studi Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Islam Riau, yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk menuntun ilmu di Program Pascasarjana Universitas Islam Riau.
4. Bapak Prof. Dr. H. Yusri Munaf, S.H., M.Hum. selaku pembimbing I yang meluangkan waktu dan pikirannya untuk memberikan petunjuk arahan serta ilmunya dalam penelitian ini dapat selesai sesuai dengan waktu yang penulis harapkan.
5. Bapak Dr. H. Efendi Ibnususilo, S.H., M.H. selaku pembimbing II yang meluangkan waktu dan pikirannya untuk memberikan petunjuk dan arahan serta ilmunya dalam penelitian ini dapat selesai dengan waktu yang penulis harapkan.
6. Bapak dan Ibu Dosen Program Pascasarjana Universitas Islam Riau atas segenap ilmu dan pengalamannya yang sangat berharga yang diberikan kepada penulis,

sehingga menjadi amalan bagi Bapak dan Ibu serta bermanfaat kiranya bagi penulis untuk masa yang akan datang.

7. Bapak dan Ibu Pegawai Tata Usaha Program Pascasarjana Universitas Islam Riau yang telah memberikan pelayan administrasi secara maksimal.
8. Kepada rekan-rekan Mahasiswa dan Mahasiswi Program Pascasarjana Universitas Islam Riau yang tidak bisa penulis sebutkan satu persatu namanya yang telah memberikan dukungan dan bantuan dalam penelitian skripsi ini penulis menyadari sepenuhnya, dengan keterbatasan pengetahuan dan waktu yang penulis miliki, sehingga penulis menyadari bahwa skripsi ini masih banyak kekurangan serta masih jauh dari kata sempurna, baik dari segi penelitian maupun materi dan pembahasannya.

Oleh sebab itu dengan segala kerendahan hati penulis menghargai semua kritik dan saran dari semua pihak untuk perbaikan kearah yang lebih baik, sehingga bantuan yang telah diberikan kepada penulis akan mendapatkan balasan yang setimpal hasil dari karya tulis ini dapat bermanfaat bagi semua pihak.

Pekanbaru, Desember 2021

Penulis,

YUDHIA PERDANA
1910222152

DAFTAR ISI

LEMBAR PENGESAHAN TESIS	ii
LEMBAR BIMBINGAN	iii
BERITA ACARA BIMBINGAN TESIS.....	iv
SK PEMBIMBING TESIS.....	v
SURAT PERNYATAAN TIDAK PLAGIAT	vi
SURAT KETERANGAN BEBAS PLAGIAT	vii
KATA PENGANTAR.....	viii
ABSTRAK	xi
ABSTRACT	xii
DAFTAR ISI.....	xiv
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang.....	1
B. Masalah Pokok.....	15
C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian	15
D. Keaslian Penelitian	17
E. Kerangka Teori	19
1. Teori <i>Trias Politica</i>	19
2. Teori Kedaulatan Rakyat.....	23
3. Teori Politik Hukum	29
F. Konsep Operasional.....	32
G. Metode Penelitian	33

1. Jenis Penelitian.....	33
2. Sumber Data.....	33
3. Teknik Pengumpulan Data.....	34
4. Pengolahan dan Analisis Data.....	35
BAB II HISTORIOGRAFI PARTAI POLITIK DAN EKSISTENSI ANGGARAN DASAR DAN ANGGARAN RUMAH TANGGA PARTAI POLITIK	
A. Sejarah Kepartaian Indonesia dalam Dua Fase.....	36
B. Eksistensi Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Partai Politik.....	53
BAB III POLITIK HUKUM PENGATURAN PEMBERHENTIAN ANGGOTA PARTAI POLITIK DALAM JABATAN SEBAGAI ANGGOTA DPR-RI YANG DIDUGA MELANGGAR AD/ART PARTAI DAN DISKREPANSINYA DENGAN TEORI KEDAULATAN RAKYAT	
A. Politik Hukum Pengaturan Pasal 16 Ayat (1) Huruf d Undang-Undang Partai Politik.....	66
1. Konfigurasi Politik Pengaturan Pasal 16 Ayat (1) Undang-Undang Partai Politik.....	66
2. Fenomena Dugaan Pelanggaran AD/ART Partai sebagai Penyebab Penggantian Antarwaktu.....	82
a. Kasus Lily Chodidjah Wahid dan Achmad Effendy Choirie (Partai Kebangkitan Bangsa).....	84
b. Kasus Fahri Hamzah (Partai Keadilan Sejahtera).....	89
c. Kasus Jhoni Allen Marbun (Partai Demokrat).....	92
B. Diskrepansi Pemberhentian Anggota Partai Politik Berdasarkan Ketentuan Pasal 16 Ayat (1) Huruf d Undang-Undang Partai Politik dengan Teori Kedaulatan Rakyat.....	98
1. Teori Kedaulatan Rakyat.....	98
2. Titik Silang Pemberhentian Anggota Partai Politik Berdasarkan Ketentuan Pasal 16 Ayat (1) Huruf d Undang-Undang Partai Politik dengan Teori Kedaulatan Rakyat.....	107

a. Mengamati Kasus Pelanggaran AD/ART Partai Politik: Sebuah Kontemplasi.....	107
b. Penyimpangan Konsep: Determinasi Kedaulatan Partai terhadap Kedaulatan Rakyat.....	111
c. Karakter Ortodoks dan Kebutuhan Reformulasi Pemberhentian Anggota Partai Politik dalam Jabatan Legislator di Indonesia....	115

BAB IV PENUTUP

A. Kesimpulan	122
B. Saran	123

DAFTAR PUSTAKA



DAFTAR TABEL

Tabel 2.1	Rekapitulasi Lima Besar Partai Hasil Pemilihan Umum 1955	44
Tabel 2.2	Materi Muatan Rekapitulasi Lima Besar Partai Hasil Pemilihan Umum 1971.....	47
Tabel 2.3	Rekapitulasi Hasil Pemilihan Umum Tahun 1977.....	51
Tabel 2.4	Rekapitulasi Hasil Pemilihan Umum Tahun 1997.....	52
Tabel 3.1	Perbandingan Norma UU Nomor 31 Tahun 2002 dan Draf RUU Partai Politik.....	72
Tabel 3.2	Pembahasan Pansus atas Pasal 13 Ayat (1) RUU Partai Politik ...	73
Tabel 3.3	Usul Perubahan Pasal 13 Ayat (1) di Tingkat Pansus.....	73
Tabel 3.4	Pembahasan Pansus atas Pasal 13 Ayat (2) RUU Partai Politik ...	74
Tabel 3.5	Usul Perubahan Pasal 13 Ayat (2) di Tingkat Pansus.....	74
Tabel 3.6	Pembahasan Pansus atas Pasal 13 Ayat (3) RUU Partai Politik ...	75
Tabel 3.7	Usul Perubahan Pasal 13 Ayat (3) di Tingkat Pansus.....	76
Tabel 3.8	Usul Penambahan Ayat pada Pasal 13 di Tingkat Pansus	76
Tabel 3.9	Hasil Pembahasan Rapat Kerja Pansus RUU Partai Politik.....	77
Tabel 3.10	Perbandingan Norma Draf RUU dan UU Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik pada Pengaturan Pemberhentian Anggota	81

**POLITIK HUKUM PEMBERHENTIAN ANGGOTA DEWAN
PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA OLEH PARTAI
POLITIK BERDASARKAN KETENTUAN PASAL 16 AYAT (1) HURUF D
UNDANG-UNDANG PARTAI POLITIK**

Yudhia Perdana, Nomor Mahasiswa: 191022162

Program Magister Ilmu Hukum, Universitas Islam Riau, 2020, 123 Halaman

ABSTRAK

Penguatan kemandirian partai politik adalah cita-cita yang mendasari lahirnya ketentuan Pasal 16 Ayat (1) huruf d UU Partai Politik. Ketentuan itu membilang pemberhentian kader partai politik, terlepas dari eksistensinya sebagai anggota parlemen atau tidak, dapat terjadi bilamana kader tersebut melanggar AD/ART Partai Politik. Ketentuan itu tidak diikuti dengan jelasnya parameter pelanggaran AD/ART yang secara politis dimanfaatkan oleh partai untuk menyingkirkan kadernya, terutama dalam jabatan sebagai legislator. Keadaan ini secara langsung memperlihatkan determinasi AD/ART Partai Politik terhadap konsep kedaulatan rakyat yang memberi porsi demokratis lebih besar kepada legislator melalui suara konstituen yang mengantarkannya ke gedung parlemen. Keadaan itu menimbulkan dua permasalahan. *Pertama*, bagaimanakah politik hukum pengaturan pemberhentian anggota partai politik dalam jabatan sebagai anggota DPR-RI yang diduga melanggar AD/ART berdasarkan ketentuan Pasal 16 Ayat (1) UU Partai Politik di Indonesia? *Kedua*, bagaimanakah kedudukan pemberhentian anggota partai politik dalam jabatan sebagai anggota DPR-RI yang diduga melanggar AD/ART partai berdasarkan ketentuan Pasal 16 Ayat (1) Undang-Undang Partai Politik dalam hubungannya dengan teori kedaulatan rakyat? Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif, dengan teknik pengumpulan data kepustakaan, dan menemukan bahwa Pasal 16 Ayat (1) huruf d UU Partai Politik lahir dari konfigurasi politik yang minim di parlemen. Bahwa seluruh fraksi menyepakati konsep penguatan partai yang berimbas pada pengenyampingan kedaulatan rakyat. Keadaan itu menciptakan diskrepansi kedaulatan rakyat yang menjadi landasan teoritis penyelenggaraan negara dengan kehendak politis yang mendominasi praktik bernegara. Fenomena ini menggeser wacana konstitusional pada Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 yang menghendaki kedaulatan di tangan rakyat, menjadi kedaulatan partai.

Kata Kunci: Politik, Hukum, Pemberhentian, Anggota DPR.

POLITICAL LAW TERMINATION OF MEMBERS THE HOUSE OF REPRESENTATIVES OF THE REPUBLIC OF INDONESIA BY A POLITICAL PARTY BASED ON THE PROVISIONS ARTICLE 16 SECTION (1) LETTER D OF THE POLITICAL PARTY LAW

Yudhia Perdana, Student Number: 191022162

Master of Law, Riau Islamic University, 2021, 123 Pages

ABSTRACT

Strengthening the independence of political parties is the idea that underlies the birth of the provisions of Article 16 Paragraph (1) letter d of the Political Party Law. The provision states that the dismissal of a political party cadre, regardless of their existence as a member of parliament or not, can occur if the cadre violates Political Party Statutes. This provision is not followed by a clear explanation of the parameters of the violation of Political Party Statutes which are politically used by the party to get rid of its cadres, especially in their positions as legislators. This situation directly shows the determination of Political Party Statutes towards the concept of popular sovereignty which gives a larger democratic portion to legislators through the constituent votes that take them to the parliament building. This situation raises two problems. *First*, what is the political law of regulating the dismissal of members of political parties from serving as members of the DPR-RI who are suspected of violating the Political Party Statutes based on the provisions of Article 16 Paragraph (1) of the Law on Political Parties in Indonesia? *Second*, what is the position of dismissal of a member of a political party in office as a member of the DPR-RI who is suspected of violating Political Party Statutes based on the provisions of Article 16 Paragraph (1) of the Political Party Law concerning the theory of popular sovereignty? This study uses a normative legal research method, with library data collection techniques, and finds that Article 16 Paragraph (1) letter d of the Political Party Law was born from a minimal political configuration in the parliament. That all factions agree on the concept of strengthening the party which impacts on the neglect of people's sovereignty. This situation creates a people's sovereignty discrepancy which is the theoretical basis for state administration with the political will that dominates state practice. This phenomenon shifts the constitutional discourse in Article 1 Paragraph (2) of the 1945 Constitution which requires sovereignty in the hands of the people to become party sovereignty.

Keywords: Political, Law, Termination, Members DPR.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dalam penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), dapat diketahui bahwa pembukaan UUD 1945 mengandung empat pokok pikiran yang meliputi suasana kebatinan ketika UUD 1945 dirumuskan. Pokok-pokok pikiran ini merupakan cita-cita hukum bangsa Indonesia yang mendasari hukum dasar negara, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis, sehingga hukum berfungsi sebagai sarana pembangunan masyarakat. Hal ini didasari anggapan bahwa ketertiban dalam pembangunan merupakan suatu yang dianggap penting dan sangat diperlukan. Disamping itu, hukum sebagai tata kaidah dapat berfungsi untuk menyalurkan arah kegiatan warga masyarakat ke tujuan yang dikehendaki oleh perubahan tersebut. Sudah tentu bahwa fungsi hukum di atas seharusnya dilakukan, di samping hukum yang berfungsi sebagai pengendalian sosial.¹

Berdasarkan kepustakaan Indonesia, istilah negara hukum kerap diidentifikasi sebagai terjemahan langsung dari *Rechtsstaat*. Hal ini bermula dari gagasan yang ditawarkan para pendiri bangsa, misalnya Yamin yang menyatakan bahwa istilah “negara hukum” sama dengan *rechtsstaat* atau *government of law* sebagai kebalikan konsep negara kekuasaan (*machtsstaat*).² Namun demikian, sajatinya istilah yang berarti “negara hukum” bukan hanya diwakili oleh *Rechtsstaat* yang konsep awalnya bermula di Jerman. Karena terdapat beberapa

¹Soerjono Soekanto, 1982, *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum*, Rajawali, Jakarta, hlm. 9.

²Muhammad Yamin, 1982, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonseia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 72.

istilah lain yang memiliki konsep serupa, misalnya *Etat de Droit* di Prancis, dan *Rule of Law* di Inggris.

Konsep *Rechtsstaat* sejatinya mengandung gagasan kuno yang menitikberatkan kepatuhan berdasarkan bunyi redaksional teks hukum, dengan kata lain konsep ini begitu positivistik sehingga menafikan mekanisme pengujian konstitusional.³ Paham positivistik inilah yang kemudian turut dianut oleh Belanda dengan menganggap peraturan perundang-undangan tidak dapat terganggu karena merupakan produk politik.⁴

Tidak jauh berbeda, Inggris yang memperkenalkan konsep *Rule of Law* juga terkurung dalam paradigma kesakralan produk hukum parlemen. Sehingga *Rule of Law* di Inggris lebih berupa konsep penyelenggaraan pemerintahan yang merujuk kepada aturan hukum dan disandarkan kepada kebiasaan-kebiasaan sebagaimana pada negara *common law*.⁵ Sementara itu, konsep *Etat de Droit* di Prancis lebih berupa pemahaman bahwa setiap orang terikat oleh hukum, termasuk pemerintah, dan bukan semata karena hukum itu dibuat oleh mereka yang berwenang membuatnya dan telah diundangkan, tetapi hukum itu sendiri harus baik dan adil.⁶ Singkatnya, konsep *Etat de Droit* lebih merujuk kepada kualitas produk hukum,

³Lihat urian Ilhamdi Putra, *Felix Nesi, Tukang Hukum dan Ahli Hukum*, dalam Garak.id <https://garak.id/felix-nesi-tukang-hukum-dan-ahli-hukum/> (terakhir kali dikunjungi pada 3 Juni 2021).

⁴Abdul Latif, 2009, *Fungsi Mahkamah Konstitusi: Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi*, Total Media, Yogyakarta, hlm. 7.

⁵Lihat Philipus M.Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat: Sebuah Studi Tentang Prinsip-prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, Bina Ilmu, Surabaya, hlm. 72.

⁶George P. Fletcher dalam I Dewa Gede Palguna, 2013, *Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complaint): Upaya Hukum terhadap Pelanggaran Hak-hak Konstitusional Warga Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 24.

namun tidak mengharuskan adanya mekanisme *judicial* untuk menguji kualitas produk hukumnya.

Dari sisi terminologi, konsep “negara hukum” sebagaimana yang dinyatakan dalam Pasal 1 Ayat (3) UUD 1945 sesungguhnya tidak merujuk ketiga konsep di atas. Berdasarkan analisa Azhari, frasa tersebut terbelang longgar dengan netralitas yang dapat disesuaikan dengan kebutuhan negara Indonesia.⁷ Hanya saja, Azhari meninggalkan telaah tradisi hukum yang tumbuh di Amerika pada abad ke-XIX, di mana konsep *Rule of Law* dimodifikasi dengan menambahkan mekanisme pengujian undang-undang oleh lembaga yudikatif yang berdiri sendiri di luar dua cabang kekuasaan lainnya. Dengan melihat struktur perlembagaan negara yang menganut prinsip *check and balances* di dalam UUD 1945, dan adanya pengakuan kedaulatan di tangan rakyat yang diselenggarakan berdasarkan konstitusi (*constitutional democracy*),⁸ Indonesia lebih dapat dikatakan menganut konsep *Rule of Law* yang diperkenalkan Amerika.

Penarikan benang merah ini didasari oleh keberadaan konsep demokrasi dalam negara modern yang bertulang punggung pada mekanisme perwakilan rakyat di parlemen. Dari skema inilah ditemukan keadulatan rakyat dengan menggunakan konsep perwakilan untuk membuat produk hukum yang sesuai dengan kebutuhan rakyat. Berdasarkan hal tersebut perkembangan pelaksanaan demokrasi di Indonesia sama halnya dengan perkembangan pelaksanaan paham kedaulatan rakyat. Karena sistem ketatanegaraan yang terbentuk berdasarkan

⁷Aidul Fitriadi Azhari, “Negara Hukum Indonesia: Dekolonisasi dan Rekonstruksi Tradisi”, *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 4:19 (2012), hlm. 490.

⁸Bandingkan dengan Ni’ Matul Huda, 2005, *Hukum Tata Negara Indonesia*, RajaGrafindo Jakarta, hlm. 71.

UUD 1945 harus berdasar atas kedaulatan rakyat dan berdasar atas permusyawaratan perwakilan. Kedaulatan dipandang juga sebagai konsep mengenai kekuasaan tertinggi dalam penyelenggaraan negara. Pemaknaan kedaulatan seperti ini merupakan arti yang bersifat teknis ilmiah dengan mengidentikkannya dengan penyelenggaraan kegiatan bernegara.

Ketika membicarakan kedaulatan dalam konteks penyelenggaraan negara, muncul suatu persoalan tentang apa dan siapa yang memegang kekuasaan tertinggi dan membuat keputusan akhir dalam kegiatan bernegara. Atau dengan kata lain, diskursus itu menjernihkan persoalan dari manakah kedaulatan berasal atau bersumber yang padanya melekat kekuasaan tertinggi tersebut.⁹ Dalam hubungan ini, ilmu hukum mengenal adanya lima teori kedaulatan yaitu:

1. Teori Kedaulatan Tuhan;
2. Teori Kedaulatan Raja;
3. Teori Kedaulatan Negara;
4. Teori Kedaulatan Rakyat;
5. Teori Kedaulatan Hukum.

Khusus mengenai kedaulatan rakyat, teori ini memandang dan memaknai bahwa kekuasaan itu berasal dari rakyat, sehingga dalam melaksanakan tugasnya pemerintah harus berpegang pada kehendak rakyat yang lazimnya disebut dengan demokrasi. Jadi keberadaan konsep kedaulatan rakyat sebagai suatu kajian filsafat kemudian berkembang menjadi teori kedaulatan rakyat dalam kajian keilmuan. Demokrasi merupakan praksis dari teori kedaulatan rakyat dalam suatu sistem politik, maupun bila menyamakan kedaulatan rakyat dengan demokrasi.

Sebagaimana ketentuan Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan berdasarkan undang-undang

⁹Bandingkan dengan *Ibid*, hlm. 73

dasar, Indonesia menyelenggarakan demokrasi secara langsung maupun dengan tidak langsung. Penyelenggaraan ini tidak lain dari bentuk penyaluran gagasan kedaulatan rakyat itu sendiri. Sebagai negara modern, tentunya tidak bisa hanya menerapkan demokrasi secara langsung karena hal tersebut hanya efektif dilakukan dalam bentuk negara kota (*polis*) ketika era Yunani kuno, maka diakuiilah adanya suatu bentuk demokrasi tidak langsung atau demokrasi perwakilan melalui keberadaan wakil-wakil rakyat di parlemen, maka baik demokrasi langsung maupun tidak langsung dijalankan secara bersama-sama.¹⁰

Secara langsung misalnya dalam bentuk pemilihan umum terhadap Presiden dan Wakil Presiden, sementara secara tidak langsung, misalnya dengan menciptakan lembaga perwakilan rakyat atau bisa disebut dengan parlemen sebagai pelembagaan kedaulatan rakyat. Sebagai negara demokrasi, tentunya membenarkan keberadaan partai politik sebagai pilar dari demokrasi atau pelaksanaan kedaulatan rakyat itu. Hal ini didasari pada pelaksanaan demokrasi tidak langsung yang dilaksanakan melalui pemilihan umum dan tentunya keberadaan partai politik sebagai peserta pemilihan umum. Untuk itu, UUD 1945 memberi porsi yang cukup bagi partai politik dalam keikutsertaannya pada kontestasi politik. Pengaturan itu terdapat dalam lima pasal yang merentang dalam 4 Bab UUD 1945, yang menjangkau eksistensi partai politik, hingga penyelesaian sengketa pemilihan umum.

Partai politik pada pokoknya memiliki kedudukan (*statue*) dan peranan (*role*) yang sentral dan penting dalam setiap sistem demokrasi karena memainkan peran yang penting sebagai penghubung antara pemerintahan negara (*the state*)

¹⁰ Jimly Asshiddiqie, 2010, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 56

dengan warga negaranya (*the citizens*).¹¹ Partai politik merupakan pilar atau tiang yang perlu dan bahkan sangat penting untuk diperkuat derajat perlembagaanya (*the degree of institutionalization*) dalam setiap sistem politik yang demokratis karena derajat pelembagaan partai politik itu menentukan kualitas demokratisasi kehidupan politik suatu negara.¹²

Dalam bagian Penjelasan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 (UU Partai Politik) ditentukan bahwa partai politik merupakan 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 UUD 1945.

Karena kepentingan yang sifatnya nasionalis, status keanggotaan partai politik bersifat sukarela (*voluntary*), terbuka dan tidak diskriminatif bagi setiap warga negara Indonesia yang menyetujui Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik yang bersangkutan. Seorang kader partai politik wajib mematuhi AD/ART partai politik bersangkutan, serta wajib berpartisipasi dalam kegiatan partai politik. Namun demikian, juga terdapat ketentuan bahwa seorang kader partai politik dalam jabatannya sebagai anggota lembaga perwakilan rakyat dapat diberhentikan oleh partai politik tempatnya bernaung.

¹¹Jimly Asshiddiqie, 2007, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, BIP, Jakarta, hlm. 153

¹² *Ibid*, hlm 154

Sehingga pemberhentian itu meliputi pemberhentian sebagai kader dan pemberhentian dalam jabatan sebagai legislator.¹³

Pengaturan pemberhentian itu diatur pada Pasal 22B UUD 1945 yang menyatakan bahwa anggota DPR dapat diberhentikan dari jabatannya dengan syarat dan tata cara yang diatur di dalam undang-undang. Ketentuan ini selanjutnya diturunkan pada Pasal 426 Ayat (1) UU Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu) yang merinci alasan-alasan pemberhentian:

- (1)Penggantian calon terpilih anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota dilakukan apabila calon terpilih yang bersangkutan:
 - a. Meninggal dunia;
 - b. Mengundurkan diri;
 - c. Tidak lagi memenuhi syarat menjadi anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota; atau
 - d. Terbukti melakukan tindak pidana pemilihan umum berupa politik uang atau pemalsuan dokumen berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Sementara itu berkaitan dengan siapakah yang dapat menggantikan legislator yang diberhentikan, Pasal 426 Ayat (3) UU Pemilu mengatur:

Calon terpilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diganti oleh KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota dengan calon dari daftar calon tetap Partai Politik Peserta Pemilu yang sama di daerah pemilihan tersebut berdasarkan perolehan suara calon terbanyak berikutnya.

Pemberhentian seorang legislator dalam masa jabatannya inilah yang disebut sebagai penggantian antarwaktu (PAW), dan juga diatur dalam Pasal 239 UU Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan

¹³Lihat BN. Marbun, 2006, *Kamus Hukum Indonesia*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm. 417.

Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana yang telah diubah beberapa kali, terbaru dengan UU Nomor 13 Tahun 2019 Tentang Perubahan Ketiga Atas UU Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3):

- 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.

Namun demikian, undang-undang yang menentukan secara jelas alasan apa saja yang dapat memberhentikan seorang kader partai politik secara determinatif ditemukan pada UU Partai Politik. Pada Pasal 12 huruf g dan h UU Partai Politik terdapat dua mekanisme dalam rangkaian PAW, yakni mengusulkan PAW kadernya dari keanggotaan DPR-RI dan DPRD, serta mengusulkan pemberhentian kadernya dari keanggotaan DPR-RI dan DPRD. Pasal 16 Ayat (1) UU Partai Politik lebih jelas menentukan dalam keadaan apa seorang kader dapat diberhentikan:

- a. Meninggal dunia;
- b. Mengundurkan diri secara tertulis;

- c. Menjadi anggota partai politik lain; atau
- d. Melanggar AD dan ART.

Kemudian Pasal 16 Ayat (2) UU Partai Politik, memberi kewenangan mutlak kepada partai politik yang bersangkutan untuk melaksanakan pengaturan Pasal 16 Ayat (1) melalui AD/ART. Sementara Pasal 16 Ayat (3) menyatakan apabila seorang kader yang diberhentikan sedang dalam masa jabatan sebagai legislator, secara otomatis ia juga diberhentikan dari jabatan tersebut.

Beberapa ketentuan di atas kemudian menjadi dasar bagi Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Nomor 6 Tahun 2017 Tentang Pergantian Antarwaktu Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota. Pada Pasal 1 Ayat (14), PAW diartikan sebagai pergantian seorang legislator dalam masa jabatannya, digantikan oleh calon pengganti yang diambil dari (Daftar Calon Tetap) DCT Anggota DPR, DCT Anggota DPRD Provinsi dan DCT Anggota DPRD Kabupaten/Kota dari Partai Politik yang sama pada daerah pemilihan yang sama yang menduduki peringkat suara terbanyak berikutnya.

Sementara itu, Pasal 5 Ayat (1) PKPU Nomor 6 Tahun 2017 mengatur tiga alasan yang menyebabkan seorang kader partai politik sekaligus anggota legislatif dapat diberhentikan dalam masa jabatannya, yang mencakup:

- a. Meninggal dunia;
- b. Mengundurkan diri; atau
- c. Diberhentikan.

Dari tiga penyebab di atas, pengaturan tentang Pasal 5 Ayat (1) huruf c diperjelas pada Pasal 5 Ayat (3) dengan sembilan ketentuan. Dua di antaranya, yakni Pasal 5 Ayat (3) huruf e dan huruf h memuat aturan adanya mekanisme pemberhentian yang merujuk pada keputusan partai politik:

- e. diusulkan oleh Partai Politiknya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan untuk Anggota DPR, DPRD Provinsi atau DPRD Kabupaten/Kota;
- h. diberhentikan sebagai anggota Partai Politik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan bagi Anggota DPR, DPRD Provinsi atau DPRD Kabupaten/Kota

Dalam perjalanannya, ketentuan pemberhentian anggota partai politik dalam jabatan sebagai legislator 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, karena bertujuan memperkuat parlemen. Namun hal ini pun menjadi polemik, karena sejumlah legislator kerap berbuat tidak pantas, misalnya pindah partai politik, melakukan perbuatan amoral, atau melakukan pelanggaran kode etik dan tidak mendapatkan sanksi tegas. Sedangkan tuntutan masyarakat menginginkan legislator berintegritas. Sehingga ketentuan pemberhentian itu dimunculkan kembali pada Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik.

Beberapa aturan hukum tersebut menggambarkan keberadaan ketentuan pemberhentian anggota parlemen sebagai hak prerogatif partai politik. Menarik bilamana fenomena hukum ini ditinjau dari kaidah politis legislator hasil pemilihan umum yang mencerminkan kedaulatan rakyat, namun dapat diberhentikan oleh partai politik karena melanggar AD/ART. Keberadaan seorang kader partai politik di parlemen merupakan pelaksanaan kedaulatan rakyat sebagai wujud pelaksanaan demokrasi tidak langsung atau demokrasi

perwakilan karena keberadaan parlemen sebagai pelembagaan kedaulatan rakyat. Sebab, mekanisme itu seolah melangkahi paham kedaulatan rakyat sebatas ketentuan AD/ART yang disesuaikan dengan kebutuhan politis partai. Belum lagi mengingat wewenang pemberhentian anggota partai politik dalam jabatan sebagai legislator yang kerap dimanfaatkan secara politis untuk menyingkirkan kader yang berseberangan pendapat dengan petinggi partai melalui tuduhan pelanggaran AD/ART.

Hal ini dapat dilihat dari peristiwa pemecatan tujuh kader Partai Demokrat beberapa waktu lalu, salah satu nama yang mendapat sorotan publik adalah Jhoni Allen Marbun yang juga menjabat sebagai anggota DPR-RI periode 2019-2024. Pemecatan itu ditenggarai oleh sengketa internal partai dan berujung pada diselenggarakannya Kongres Luar Biasa (KLB) Partai Demokrat di Deli Serdang, Sumatra Utara, Maret lalu. KLB tersebut menghasilkan jajaran baru kepengurusan Partai Demokrat. Peristiwa menghasilkan sengketa di Pengadilan Negeri (PN) Jakarta Pusat yang membatalkan hasil KLB Deli Serdang yang diinisiasi Marbun, dan berujung pada pemecatannya sebagai kader karena melanggar AD/ART. Tidak terima, Marbun kemudian mengajukan gugatan ke PN Jakarta Pusat dengan alasan dugaan perbuatan melawan hukum atas pemecatannya dengan nomor perkara 135/Pdt.G/2021/PN Jkt.Pst. Ia juga mengajukan tuntutan kerugian materiel senilai 5,8 miliar rupiah, ditambah kerugian immateriel sebesar 50 miliar rupiah.

Kasus ini hanyalah satu contoh dari sekian banyak PAW dengan alasan dilanggarnya AD/ART partai yang tidak mungkin terhindar dari nuansa politis internal. Tingginya sensitivitas pemberhentian itu juga disorot oleh Isnaeni yang

menyatakan mekanisme tersebut pada umumnya merupakan “pedang Democles” bagi tiap anggota DPR. Hak pemberhentian yang dimiliki partai politik mengakibatkan kader yang duduk sebagai legislator pasif menunggu petunjuk dan pedoman pimpinan fraksi. Sehingga melakukan oto-aktivitas yang tinggi tanpa restu pimpinan fraksi kemungkinan besar melakukan kesalahan fatal yang dapat berakibat pemberhentian. Karena itu untuk keamanan keanggotaannya lebih baik menunggu apa yang diinstruksikan oleh pimpinan fraksinya.¹⁴

Sedangkan menjadi perwakilan politik dalam kerangka kerja suatu sistem demokrasi, sejak semula telah 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 materiel di pengadilan umum, anggota dewan juga menghadapi tantangan untuk digugat secara politis baik oleh partai politik induknya maupun konstituen dan masyarakat pada umumnya.¹⁵ Keadaan ini menimbulkan silang sengketa yang menghadapkan prerogatif partai politik dengan kehendak masyarakat atas wakilnya dalam koridor kedaulatan rakyat.

Karena pada dasarnya wacana mengenai keanggotaan partai terkait erat dengan partai politik baik struktur organisasi maupun fungsinya, dengan hak prerogatif yang berada di tangan pengurus partai politik darimana anggota legislatif bersangkutan berasal. Akibatnya peranan pengurus partai politik dalam penggunaan hak prerogative pemberhentian anggota sangat menentukan.¹⁶

¹⁴Mh. Isnaeni, 1982, *MPR-DPR sebagai Wahana Mewujudkan Demokrasi Pancasila*, Yayasan Idayu, Jakarta, hlm. 57-58

¹⁵Sebastian Salang, 2009, *Menghindari Jeratan Hukum Bagi Anggota Dewan*, PT. Penebar Swadaya, Jakarta, hlm. 269

¹⁶Indra Samega, 1998, *Menata Negara: Usulan LIPI tentang RUU Politik*, Mizan, Bandung, hlm. 59.

Bahkan Mohammad Hatta pernah mengkritisi hak PAW yang ia nilai bertentangan dengan demokrasi, terutama demokrasi Pancasila. Menurutnya, pimpinan partai tidak berhak membatalkan anggotanya sebagai hasil dari pemilihan umum. Sedangkan dalam kenyataannya pimpinan partai merasa lebih berkuasa dari rakyat yang memilih kader tersebut. Bahkan Hatta begitu skeptis bila mekanisme politis itu dipertahankan. Karena pada dasarnya hak tersebut hanya ada pada negara komunis dan fasis yang bersifat otoriter.¹⁷

Sementara hakikatnya pemilihan umum legislatif 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. Karena itu, disamping jeratan hukum karena pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan yang dapat dibuktikan secara materiel di pengadilan umum, anggota dewan menghadapi tantangan untuk digugat secara politis baik oleh partai politik induknya maupun konstituen dan masyarakat pada umumnya.

Sementara tujuan utama peletakan kedaulatan rakyat sebagai prinsip dasar konstitusi adalah menempatkan kehendak rakyat sebagai pilar utama, dan tidak tunduk pada persoalan yang timbul dari kontroversi politik dalam tubuh partai. Semakin menarik dikaji apabila merujuk pada pendapat Mahkamah Konstitusi (MK) dalam Putusan Nomor 022-024/PUU-VI/2008 yang menyatakan peran partai politik dalam proses rekrutmen telah selesai ketika rakyat mulai memilih perwakilannya di legislatif. Hal itu dikarenakan keterpilihan calon anggota legislatif tidak boleh bergeser dari keputusan rakyat yang berdaulat kepada

¹⁷Deliar Noer, 1989, *Mohammad Hatta: Suatu Biografi Politik*, LP3ES, Jakarta, hlm. 305-306.

keputusan pengurus partai politik, sebagaimana amanat konstitusi. Sementara pendapat MK tersebut dapat dipertentangkan dengan keberadaan fenomena pemberhentian anggota partai politik dalam jabatan sebagai legislator yang merupakan hak prerogatif partai politik yang membalikkan supremasi kepada partai politik.

Hal inilah yang menjadi alasan bagi MK untuk memutuskan bahwa suara terbanyaklah sebagai mekanisme yang menentukan seorang calon anggota legislatif menjadi anggota lembaga perwakilan rakyat dalam hal ini DPR. supremasi rakyat melalui kedaulatan rakyat memang benar-benar harus dijaga konstitusinya serta gagasan demokrasi menuntut agar setiap bentuk undang-undang dan berbagai keputusan mendapat persetujuan dari wakil rakyat dan lebih banyak memperhatikan kepentingan rakyat.

Karena persinggungan nilai-nilai kedaulatan rakyat dengan prerogatif partai politik, isu pemberhentian anggota partai politik dalam jabatan sebagai legislator selayaknya dikaji berdasarkan politik hukum yang determinan ketika aturan hukum mekanisme tersebut dibentuk. Politik hukum merupakan satu disiplin hukum yang tergolong muda dibandingkan dengan disiplin-disiplin hukum lain yang lebih klasik. Namun demikian, itu bukan berarti politik hukum tidak memiliki posisi strategis sebagai sebuah ilmu yang dari sisi aksiologis mampu menguak misteri hukum sama baiknya dengan disiplin-disiplin hukum yang telah ada sebelumnya. Selain diakui secara akademik, pada tataran empiris politik

hukum telah digunakan oleh Moh. Mahfud M.D dan Benny K. Harman sebagai pendekatan dalam memahami relasi antara hukum dan politik.¹⁸

Sehubungan dengan latar belakang di atas, maka instrumen pemberhentian anggota partai politik dalam jabatan sebagai legislato dalam kasus pelanggaran AD/ART partai politik sangat menarik untuk ditelaah lebih jauh, terutama bila dihubungkan dengan teori kedaulatan rakyat. Untuk itu, Penulis mengangkat penelitian yang berjudul: **Politik Hukum Pemberhentian Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia oleh Partai Politik Berdasarkan Ketentuan Pasal 16 Ayat (1) Huruf d Undang-Undang Partai Politik.**

B. Masalah Pokok

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka perumusan masalahnya sebagai berikut:

1. Bagaimanakah politik hukum pengaturan pemberhentian anggota partai politik dalam jabatan sebagai anggota DPR-RI yang diduga melanggar AD/ART berdasarkan ketentuan Pasal 16 Ayat (1) Undang-Undang Partai Politik di Indonesia?
2. Bagaimanakah kedudukan pemberhentian anggota partai politik dalam jabatan sebagai anggota DPR-RI yang diduga melanggar AD/ART partai berdasarkan ketentuan Pasal 16 Ayat (1) Undang-Undang Partai Politik dalam hubungannya dengan teori kedaulatan rakyat?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Adapun tujuan dari Penelitian ini adalah sebagai berikut :

¹⁸ Syaukani Imam dan Thohari A Ahsin, 2007, *Dasar-dasar Politik Hukum*, RajaGrafindo, Jakarta, hlm 3-5.

1. Untuk mengetahui politik hukum pengaturan Penggantian Antarwaktu bagi anggota DPR-RI yang diduga melanggar AD/ART berdasarkan ketentuan Pasal 16 Ayat (1) Undang-Undang Partai Politik di Indonesia;
2. Untuk mengetahui kedudukan Penggantian Antarwaktu terhadap kader yang diduga melanggar AD/ART partai berdasarkan ketentuan Pasal 16 Ayat (1) Undang-Undang Partai Politik dalam hubungannya dengan teori kedaulatan rakyat.

Adapun kegunaan penelitian ini terdiri dari manfaat teoritis dan manfaat praktis yaitu :

1. Manfaat Teoritis
 - a. Memberikan sumbangan pemikiran bagi ilmu hukum, khususnya hukum tata negara tentang telaah politik hukum PAW sebagai hak partai politik menurut undang-undang beserta kaidah politik yang terkandung di dalamnya;
 - b. Memberikan sumbangan pemikiran bagi ilmu hukum, khususnya hukum tata negara tentang kedudukan PAW sebagai hak prerogatif partai politik di hadapan supremasi kedaulatan rakyat.
2. Manfaat Praktis
 - a. Penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi pengetahuan politik hukum pengaturan PAW oleh partai politik terhadap kadernya yang menjabat sebagai anggota DPR-RI. Manfaat itu ditujukan kepada khususnya kepada partai politik beserta kadernya, terutama kepada mahasiswa ilmu hukum dan ilmu politik.

D. Keaslian Penelitian

Sebagaimana karya ilmiah pada umumnya, penelitian ini dimulai dengan mempertimbangkan nilai kebaruan akademis demi menghasilkan karya tulis ilmiah yang mampu memperkaya khazanah ilmu hukum. Berdasarkan pertimbangan tersebut, Penulis terlebih dahulu melakukan penelusuran kepustakaan di Program Pascasarjana Magister Hukum Universitas Islam Riau untuk memeriksa ada tidaknya tesis berjudul “Politik Hukum Penggantian Antarwaktu (PAW) oleh Partai Politik terhadap Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Berdasarkan Pasal 16 Ayat (1) Undang-Undang Partai Politik” yang pernah diteliti. Penelusuran itu membuahkan hasil, bahwa judul ataupun topik penelitian yang Penulis ajukan belum pernah dilakukan. Sungguhpun demikian, Penulis yang melanjutkan penelusuran berdasarkan sistem dalam jaringan, menemukan beberapa tesis yang memiliki keterkaitan dengan topik PAW dan partai politik di Indonesia. Akan tetapi, pokok kajian beserta rumusan masalah pada beberapa tesis tersebut memiliki perbedaan dengan inti kajian Penulis, di antaranya:

1. Tesis Dessy Ariani di Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (2012), dengan judul “*Hak Recall* Partai Politik dalam Sistem Perwakilan di Indonesia di Era Reformasi (Analisis Yuridis dan Politis terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 008/PUU-IV/2006 dan Nomor 38/PUU-VIII/2010)”. Rumusan masalah yang dikaji, adalah:

- a. Apakah *recall* oleh partai politik tidak bertentangan dengan UUD 1945 dan prinsip demokrasi dalam sistem perwakilan di Indonesia?
 - b. Apakah dasar pertimbangan Hakim Konstitusi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 008/PUU-IV/2006 dan Nomor 38/PUU-III/2010 sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi dalam sistem perwakilan di Indonesia?
2. Tesis Zainal Erwinsyah di Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada (2012), dengan judul “Kajian Yuridis terhadap Mekanisme Pemberhentian Antar Waktu (*Recall*) Anggota DPR oleh Partai Politik dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”. Rumusan masalah yang dikaji, adalah:
- a. Bagaimanakah norma yang mengatur tentang mekanisme *recalling* dan implementasi dari mekanisme *recalling* tersebut di dalam sistem ketatanegaraan Indonesia?
 - b. Bagaimanakah kesesuaian antara mekanisme *recall* yang berlaku di Indonesia dengan semangat yang terkandung dalam UUD RI 1945?
 - c. Bagaimanakah upaya penguatan akuntabilitas partai politik dalam menggunakan hak *recall* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia?

Dari dua penelitian di atas terdapat beberapa perbedaan dengan penelitian yang ada di kaji dalam penulisan tesis ini, yaitu:

- a. Tesis Ariani berfokus pada kedudukan PAW di hadapan konstruksi UUD 1945 dengan menyandingkan dua putusan MK sebagai pokok penelitian, sementara Erwinsyah mengulas mekanisme dan praktik PAW yang kemudian dihubungkan dengan konstruksi UUD 1945.

Berbeda dengan dua tesis tersebut, penelitian Penulis pada tesis ini menepoh konfigurasi yang terkandung dalam politik hukum pengaturan PAW di Indonesia.

- b. Tesis Ariani dan Erwinsyah menganalisa PAW sebagai sebuah konsep yang ditelaah keberadaannya dalam sistem ketatanegaraan. Berbeda dengan itu, Penulis mengurai keterhubungan antara PAW dan kedaulatan partai politik yang tercermin dari superioritas AD/ART partai terhadap hasil kontestasi politik. Dengan kata lain, penelitian ini menganalisa PAW sebagai efek dari dilanggarnya AD/ART partai.
- c. Dari kedua tesis tersebut, Ariani dan Erwinsyah masing-masing memosisikan kedaulatan rakyat sebagai konsep penunjang, sementara Penulis meletakkan kedaulatan rakyat sebagai konsep sekaligus teori yang meniscayakan pemenuhan kehendak rakyat yang tercermin dari hasil kontestasi politik dalam sistem perwakilan.

E. Kerangka Teori

1. Teori *Trias Politica*

Teori *trias politica* dicetuskan oleh pemikir Perancis, Montesquieu, pada tahun 1784 lewat bukunya *De l'Esprit des Lois (The Spirit of Laws)*. Dalam karyanya itu, Montesquieu memberi kritik tegas pada struktur perlembagaan negara-negara monarki yang memberi kuasa penuh kepada raja dan mengakibatkan lahirnya pemerintahan despotik. Kala itu, raja memegang kekuasaan tanpa batas karena menggabungkan tiga cabang kekuasaan negara (*law-giver, the executor of the law, and the judge*) dalam satu tangan. Karena itu, sejarah pemisahan kekuasaan

negara bermula dari gagasan pemisahan kekuasaan ke dalam berbagai organ agar tidak terpusat di tangan seorang monarki (raja yang absolut).¹⁹

Keadaan inilah yang dikritik Montesquieu. Menurutnya,²⁰ ketika kekuasaan legislatif dan eksekutif menyatu pada diri satu orang, atau pada satu lembaga tinggi tertentu, maka tidak akan ada kebebasan. Karena kekuasaan sebesar itu pasti melahirkan keadaan di mana raja sebagai eksekutif sekaligus legislatif membuat hukum yang bersifat tirani dan dilaksanakan juga dengan cara-cara tirani. Montesquieu menambahkan, kebebasan juga tidak akan pernah terjadi apabila kekuasaan yudikatif yang sifatnya mengadili tidak dipisahkan dari kekuasaan legislatif dan eksekutif.

Dalam keadaan di mana yudikatif merupakan bagian dari legislatif, kehidupan dan kebebasan warga negara akan rentan terhadap peraturan yang sewenang-wenang karena hakim juga menjelma sebagai pembuat undang-undang. Sementara jika yudikatif menjadi bagian dari eksekutif, maka para hakim akan bersikap sebagai penindas. Untuk itu Montesquieu mengajukan teori yang dikenal sebagai pemisahan kekuasaan (*separation of power*) untuk mengantisipasi terciptanya despotisme negara.

Ajaran pemisahan kekuasaan itu mengidentifikasi tiga cabang kekuasaan negara berdasarkan tugas dan kewenangannya, serta menempatkan ketiganya dalam posisi sejajar. Sehingga lahirlah struktur

¹⁹Moh. Mahfud M.D, 2001, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Rineka Cipta, Bandung, hlm. 72.

²⁰Montesquieu, 1977, *The Spirit of Laws: Dasar-Dasar Ilmu Hukum dan Ilmu Politik*, diterjemahkan oleh M. Khoiril Anam, Nusa Media, Bandung, hlm. 192.

perlembagaan negara yang terdiri dari legislatif sebagai pembentuk undang-undang, eksekutif sebagai cabang yang menjalankan perintah undang-undang, dan yudikatif yang bertugas mengadili penyelenggaraan undang-undang.

Dari struktur itu, terdapat dua nilai yang digagasn oleh Montesquieu. *Pertama*, cabang yudikatif yang berdiri sendiri. Hal ini ditujukan untuk mengantisipasi pengaruh dua cabang lainnya terhadap yudikatif, karena pada saat-saat tertentu cabang yudikatif akan memutus hasil pekerjaan legislatif yang dimandatkan pada eksekutif, seperti halnya pengujian peraturan perundang-undangan.²¹ *Kedua*, dengan tidak adanya lembaga yang diberi kedudukan lebih tinggi, mengakibatkan acuan penyelenggaraan negara semata-mata merujuk pada konstitusi. Dari konsep inilah *trias politica* mengakibatkan konstitusi memiliki kekuatan yang lebih superior dibanding konfigurasi politik yang dihasilkan oleh cabang-cabang kekuasaan melalui lembaga negara. Keadaan ini bukan hanya mengubah tatanan supremasi raja dan supremasi parlemen, secara simultan *trias politica* menghasilkan konsep baru yang disebut sebagai supremasi konstitusi.

Berbarengan dengan itu, supremasi konstitusi juga menghasilkan paham pembatasan kekuasaan yang dikenal dengan konstitusionalisme

²¹Lihat *Ibid*, hlm. 187-189

yang menghasilkan konsensus dengan bersandar pada tiga elemen kesepakatan, yaitu:²²

1. Kesepakatan tentang tujuan atau cita-cita bersama (*the general goals of society or general acceptance of the same philosophy of government*);
2. Kesepakatan tentang '*the rule of law*' sebagai landasan pemerintahan atau penyelenggaraan negara (*the basics of government*);
3. Kesepakatan tentang bentuk institusi-institusi dan prosedur-prosedur ketatanegaraan (*the form of institutions and procedures*).

Artinya, *Trias Politica* mempersempit kemungkinan lahirnya pemerintahan yang absolut. Montesquieu menganggap pemisahan kekuasaan yang ketat merupakan prasyarat kebebasan politik bagi warga negara.²³ Itulah mengapa teori *trias politica* menjadi *grand theory* bagi setiap kajian dalam bidang hukum tata negara.

Dalam penelitian ini, teori *trias politica* digunakan secara elaboratif karena secara tegas menempatkan cabang legislatif berada di luar jangkauan kuasa eksekutif. Akibatnya produk legislasi menjadi instrumen berkedudukan vital dalam pengorganisasian negara karena diciptakan oleh lembaga yang secara mandiri mengatur kepentingannya. Keadaan itu bisa dilihat dari pemaparan Jhon H. Garvey dan T. Alexander Aleinikoff yang menyusun empat konsekuensi dipisahkannya kekuasaan eksekutif dan legislatif dalam fungsi legislasi:²⁴

²²Jimly Ashiddiqie, 2014, *Konstitusi dan Konstitusionalisme di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 21.

²³Bernard L. Tanya, Yoan N. Simanjuntak dan Markus Y. Hage, 2013, *Teori Hukum: Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Genta Publishing, Yogyakarta, hlm. 78.

²⁴Saldi Isra, 2010, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 83-84

1. *The supremacy of statute*, bahwa pemisahan kekuasaan pelaksana fungsi legislasi menyebabkan undang-undang menjadi sesuatu yang *supreme* atau utama;
2. *The necessity for legislation*, berarti dengan meletakkan kekuasaan membentuk undang-undang di lembaga legislatif tidak dimungkin cabang kekuasaan lainnya untuk membentuk undang-undang;
3. *The non delegation function*, undang-undang tidak dapat dapat didelegasikan lebih lanjut kepada ketentuan yang lebih rendah;
4. *The legislative veto*, yaitu kewenangan yang diberikan kepada legislatif untuk membatalkan veto yang diajukan oleh Presiden.

Sementara itu, pusat analisa kajian ini adalah tentang keberadaan mekanisme PAW terhadap seorang legislator, di mana pemberhentian itu secara langsung berpengaruh pada kualitas cabang legislatif dalam fungsinya untuk menerjemahkan kehendak konstituen melalui produk hukum berupa undang-undang.

2. Teori Kedaulatan Rakyat

Gagasan tentang kedaulatan sudah dikenal sejak zaman Yunani Kuno. Aristoteles, misalnya, pada saat melakukan studi atas berbagai konstitusi sempat menyinggung adanya sesuatu yang “superior” dalam suatu unit politik, apakah itu satu beberapa, atau banyak.²⁵ Konsepsi kedaulatan rakyat ini berakar pada doktrin Romawi, yaitu *lex regia*, yang berarti bahwa kekuasaan diperoleh dari rakyat (*populus*). Dalam hal ini kedaulatan rakyat dapat dipahami dalam beberapa pengertian: (a) Rakyat diartikan sebagai “seluruh rakyat”, dalam suatu wilayah negara; (b) Rakyat dapat ditafsirkan sebagai suatu “bangsa” (*the nation, das Volk*); (c) Korporatis, maksudnya “rakyat” juga meliputi penguasa; (d)

²⁵Aidul Fitriadi Azhari, 2000, *Sistem Pengambilan Keputusan Demokratis menurut Konstitusi*, UMS Press, Surakarta, hlm. 25.

Kedaulatan terletak pada suatu dewan pemilihan (*the electorate*); dan (e) Kekuasaan rakyat diwakilkan dalam suatu majelis.²⁶

Teori kedaulatan rakyat pada dasarnya menyatakan bahwa kekuasaan tertinggi dalam suatu negara berada ditangan rakyat. Teori ini merupakan dasar dari beragam teori lainnya yang berada di wilayah pembatasan kekuasaan dan *check and balances*. Bisa kita pahami bahwa dalam Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 menyatakan kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang dasar. Artinya, sumber ajaran kedaulatan rakyat adalah demokrasi. Keberadaan UUD 1945 sebagai rol penyelenggaraan kedaulatan rakyat semakin mempertegas hukum dasar itu lahir dari kehendak masyarakat luas guna mengatur jalannya penyelenggaraan negara.

Gagasan ini merujuk pada pemikiran Montesquieu dalam teorinya yaitu *trias politica* yang menganjurkan agar kekuasaan pemerintahan negara dipisahkan menjadi tiga lembaga. Ketiganya adalah lembaga legislatif yang berfungsi sebagai pembentuk undang-undang, eksekutif sebagai pelaksana undang-undang, dan yudikatif yang dibekali kewenangan mengadili pelaksanaan undang-undang. Di mana ketiga cabang kekuasaan tersebut diposisikan sejajar dengan konstitusi sebagai penuntun jalan penyelenggaraan negara.

Karena secara teoritis, konstitusi dalam sifatnya ialah mendefenisikan bagaimana suatu bentuk, struktur pemerintahan dan lembaga-lembaga negara, serta mengatur mengenai hak dan kewajiban warga negara dan

²⁶Andrew Vincent dalam Isharyanto, 2016, *Kedaulatan Rakyat dan Sistem Perwakilan menurut UUD 1945*, Penerbit WR, Yogyakarta, hlm. 15.

hal lain yang mendasar. Konstitusi sebuah negara memuat berbagai aturan dasar terkait dengan struktur, kekuasaan, dan fungsi setiap cabang kekuasaan negara, serta hubungan ketiganya yang saling menguntungkan.

Konstitusi juga menjelaskan hubungan antara ketiga cabang kekuasaan dengan warga negara dan hak-hak serta kewajiban warga negara. Kemudian, konstitusi suatu negara bisa mengatur hal-hal tentang pejabat tinggi negara yang dinilai penting, misalnya hakim agung atau hakim konstitusi. George Jellinek berpandangan bahwa setiap negara harus dan memang memiliki konstitusi. Menurutnya, konstitusi bahkan juga mutlak diperlukan dalam negara-negara yang dikuasai oleh rezim yang sewenang-wenang atau negara despotisme. Negara tanpa konstitusi, imbuhnya bukanlah negara, melainkan rezim anarki.²⁷

Jadi kita dapat menyimpulkan bahwa suatu konstitusi dapat diadopsi oleh suatu generasi dalam konteks politik dan sistem nilai tertentu,²⁸ sehingga menjadi tidak memadai atau bahkan tidak cocok oleh generasi masa depan yang memiliki konteks politik dan sistem nilai yang berbeda. Untuk melaksanakan hak-haknya, generasi masa depan perlu diberikan ruang untuk mengubah ketentuan-ketentuan dalam konstitusi dengan cara yang tepat dan damai agar konstitusi tersebut memenuhi syarat, ekspektasi, dan aspirasi generasinya masing-masing.

²⁷ Pan Mohammad Faiz, *Amandemen Konstitusi: Komparasi Negara Kesatuan dan Federal*, Rajawali Pers, Depok, hlm 15-16

²⁸ Bandingkan dengan Thomas Jeferson, *Letter to Samuel Kercheval on July 12, 1816*, dalam *The Portable Thomas Jeferson*, dicetak ulang dalam Merrill D. Peterson, ed, Viking 1975, hlm 558-561

Dilihat dari penjabaran di atas, negara Indonesia menganut sistem pemisahan kekuasaan bisa dilihat dari adanya ciri-ciri dari teori kedaulatan rakyat tersebut yaitu:

1. Keberadaan lembaga perwakilan rakyat sebagai badan atau majelis yang merupakan perwujudan dari perwakilan rakyat dan kehendak rakyat;
2. Pelaksanaan pemilihan umum untuk mengangkat dan menetapkan anggota lembaga perwakilan diatur oleh undang-undang;
3. Kekuasaan atau kedaulatan rakyat dilaksanakan oleh dan dari badan atau majelis yang bertugas mengawasi pemerintah;
4. Adanya susunan kekuasaan badan atau majelis itu ditetapkan oleh undang-undang dasar.

Empat indikator tersebut tidak terlepas dari instrumen pemilihan umum guna mewujudkan kedaulatan rakyat di negara modern yang berlangsung melalui perwakilan. Jimly Asshiddiqie berpendapat, pentingnya pemilihan umum diselenggarakan secara berkala dikarenakan oleh beberapa sebab,²⁹ *Pertama*, pendapat atau aspirasi rakyat mengenai berbagai aspek kehidupan bersama dalam masyarakat bersifat dinamis, dan berkembang dari waktu ke waktu. Dalam jangka waktu tertentu, dapat saja terjadi bahwa sebagian besar rakyat berubah pendapatnya mengenai suatu kebijakan negara.

Kedua, di samping pendapat rakyat dapat berubah-ubah dari waktu ke waktu, kondisi kehidupan bersama dalam masyarakat dapat pula berubah, baik karena dinamika internasional maupun karena dinamika dalam negeri sendiri, baik karena faktor internal manusia ataupun karena faktor dalam negeri sendiri. *Ketiga*, perubahan-perubahan aspirasi dan pendapat

²⁹ Jimly Asshiddiqie, 2011, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm 414

rakyat juga dapat dimungkinkan terjadi karena penambahan jumlah penduduk dan rakyat yang dewasa. Mereka itu terutama pemilih baru (*new voters*) atau pemilih pemula, belum tentu mempunyai sikap yang sama dengan orang tua mereka sendiri lagi pula, *keempat*, pemilihan umum perlu diadakan secara teratur dengan maksud untuk menjamin terjadinya pergantian kepemimpinan negara, baik di cabang kekuasaan eksekutif maupun di cabang kekuasaan legislatif.

Kegiatan pemilihan umum juga merupakan salah satu sarana penyalur hak asasi warga negara yang sangat prinsipil. Oleh karena itu, dalam rangka pelaksanaan hak-hak asasi warga negara adalah keharusan bagi pemerintah untuk menjamin terlaksananya penyelenggaraan pemilihan umum sesuai dengan jadwal ketatanegaraan yang telah ditentukan. Sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat dimana rakyatlah yang berdaulat, semua aspek penyelenggaraan pemilihan umum itu sendiri pun harus juga dikembalikan kepada rakyat untuk menentukannya. Adalah pelanggaran terhadap hak-hak asasi apabila pemerintah tidak menjamin terselenggaranya pemilihan umum.³⁰

Aristoteles menemukan ada tipe konstitusi berdasarkan apakah pemerintahan tersebut dikuasai oleh satu orang, golongan, atau banyak orang (rakyat). Banyak orang di sini adalah rakyat yang artinya kekuasaan dari rakyat dan untuk rakyat, dan juga Aristoteles mengatakan semua negara pasti melewati satu siklus Revolusi. Suatu negara yang mengawali siklus ini dengan tipe pemerintahan yang mungkin paling

³⁰ *Ibid.*, hlm. 416.

baik-pemerintahan satu orang yang dari sudut pandang otoritas politik merupakan orang yang amat suci, yaitu pemerintahan monarki atau kerajaan. Selang beberapa waktu orang suci ini tidak dapat lagi memerintah, namun pemerintahan satu orang terus berlanjut dan diselenggarakan melalui pemaksaan.

Aristoteles menyebut tipe pemerintahan ini sebagai tirani atau despotisme. Tetapi, suatu hari penguasa tiran ini akan bertemu perlawanan dari sekelompok orang bermoral yang akan menggulingkan dirinya dan kekuasaan. Pemerintahan sekelompok orang atau golongan ini disebut aristokrasi. Namun, setelah beberapa waktu, semangat aristokrasi pun mulai menurun. Meski pemerintahan golongan terus berlanjut, namun tidak lagi berdasarkan kebajikan politik dan diselenggarakan lewat pemaksaan atau korupsi. Aristoteles menyebut bentuk dari aristokrasi ini dengan ligarki. Akhirnya, timbul pemberontakan rakyat untuk menentang pemerintahan yang mengerikan ini dan oligarki digantikan oleh pemerintahan banyak orang atau rakyat atau demokrasi.³¹ Dari uraian Aristoteles bisa disimpulkan bahwa rakyat adalah pengawas dan pengontrol pemerintahan yang sebenarnya, yang dimaksud di sini adalah kedaulatan itu sendiri.

Sehingga teori kedaulatan rakyat dapat dapat dimaknai sebagai konsep yang berakar pada kehendak masyarakat sebagai konstituen sekaligus objek pemberlakuan produk hukum. Perwujudan kedaulatan rakyat dalam sistem demokrasi perwakilan tercermin dari adanya wakil rakyat

³¹ CF.Strong, 2010, *Op Cit*, hlm 80

yang akan menyuarakan kepentingan konstituen di kancah perpolitikan nasional. Dalam hal ini wakil itulah legislator yang berada di parlemen, sehingga legislator tersebut dibekali kewenangan dan kekuasaan untuk menyuarakan aspirasi. Bentuk utama dari penyampaian aspirasi tersebut tersimpul dari produk hukum, yakni undang-undang.

3. Teori Politik Hukum

Secara etimologis, istilah politik hukum merupakan terjemahan bahasa Indonesia dari istilah hukum Belanda *rechtspolitiek*, yang merupakan bentukan dari dua kata *recht* dan *politiek*. Istilah ini seyogianya tidak dirancukan dengan istilah yang muncul belakangan, *politiekrecht* atau hukum politik, yang dikemukakan Hense Maarseveen karena keduanya memiliki konotasi berbeda.

Kembali pada istilah *rechtspolitiek*, dalam bahasa Indonesia kata *recht* berarti hukum. Kata hukum sendiri berasal dari bahasa Arab *hukm* (kata jamaknya *ahkam*), yang berarti putusan (*judgement, verdict, decision*), ketetapan (*provision*), perintah (*command*), pemerintahan (*government*), kekuasaan (*authority, power*), hukuman (*sentence*), dan lain-lain. Kata kerjanya, *hakama-yahkumu*, berarti memutuskan, mengadili, menetapkan, memerintahkan, menghukum, mengendalikan, dan lain-lain.³²

Di Indonesia, istilah politik hukum dikenal untuk menggambarkan suatu konfigurasi politik tertentu. Menurut Mahfud MD, politik hukum adalah *legal policy* atau arah hukum yang akan diberlakukan oleh negara untuk mencapai tujuan negara yang bentuknya dapat berupa pembuatan hukum

³² Syaikani Imam dan Thohari A Ahsin, 2007, *Dasar-dasar politik hukum*, RajaGrafindo, Jakarta, hlm 19

baru dan penggantian hukum lama.³³ Sementara Padmo Wahjono mengatakan bahwa politik hukum adalah kebijakan penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu yang di dalamnya mencakup pembentukan, penerapan, dan penegakan hukum.³⁴

Selain dua ahli tersebut, dapat juga diajukan beberapa definisi oleh ahli-ahli lainnya. Misalnya, L.J. van Appeldoorn menyebutnya dengan istilah politik perundang-undangan.³⁵ Sementara Tambunan mendefenisikannya sebagai penetapan tujuan dan isi peraturan perundang-undangan. Pengertian ini terbatas hanya pada hukum tertulis saja.³⁶ Sedangkan Abdul Hakim Garuda Nusantara menyatakan bahwa politik hukum sama dengan politik pembangunan hukum yang hendak diterapkan atau dilaksanakan oleh suatu pemerintah negara tertentu.³⁷ Sementara itu, Sunaryati Hartono tidak mendefinisikan politik hukum secara eksplisit, namun ia melihat bahwa politik hukum sebagai sebuah alat (*tool*) atau sarana dan langkah yang dapat digunakan pemerintah untuk menciptakan sistem hukum nasional yang dikehendaki dan dengan sistem hukum nasional itu akan diwujudkan cita-cita bangsa Indonesia.³⁸

Berbicara politik hukum sangat erat kaitannya dengan konfigurasi politik, konsep demokratis dan otoriter (non-demokratis) diidentifikasi berdasarkan tiga indikator, yaitu kepartaian dan peranan badan perwakilan, peranan

³³ Mahfud MD, 2010, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Kosntitusi*, RajaGrafindo, Jakarta, hlm 5

³⁴ Padmo Wahjono, 1986, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm 160.

³⁵ L.J. van Appeldoorn, 1981, *Pengantar Ilmu Hukum*, Cet. Ke-18, PradnyaParamitha, Jakarta, hlm. 390.

³⁶ A.S.S. Tambunan, 2002, *Politik Hukum Berdasarkan UUD 1945*, Puporis Publishers, Jakarta, hlm. 9.

³⁷ Abdul Hakim Garuda Nusantara, 1988, *Politik Hukum Indonesia*, YLBHI, Jakarta, 1988, hlm. 2.

³⁸ Sunaryati Hartono, 1991, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Alumni, Bandung, hlm. 1

eksekutif, dan kebebasan pers. Sementara itu, konsep hukum responsif/otonom diidentifikasi berdasarkan proses pembuatan hukum, pemberian fungsi hukum, dan kewenangan menafsirkan hukum.³⁹ Dalam hal pembahasan politik hukum untuk mencapai tujuan suatu negara dengan satu sistem hukum nasional mencakup sekurang-kurangnya hal sebagai berikut:⁴⁰

1. Tujuan negara atau masyarakat Indonesia yang diidamkan sebagai orientasi politik hukum, termasuk penggalian nilai-nilai dasar tujuan negara sebagai pemandu politik hukum;
2. Sistem hukum nasional yang diperlukan untuk mencapai tujuan itu serta faktor-faktor yang mempengaruhinya;
3. Perencanaan dan kerangka pikir dalam perumusan kebijakan hukum;
4. Isi hukum nasional dan faktor-faktor yang mempengaruhinya;
5. Pemagaran hukum dengan prolegnas dan *judicial review*, *legislative review*, dan sebagainya.

Sementara jika politik hukum didefinisikan lebih jauh, ia tidak akan terlepas dari wilayah kebijakan dasar negara yang menentukan arah, bentuk, dan isi hukum yang akan dibentuk. Kebijakan dasar dalam konteks sistem ketatanegaraan adalah UUD 1945. Disisi lain, arah hukum memuat arti tujuan yang hendak diwujudkan atau dicapai.⁴¹

Sehingga dari pandangan para ahli di atas, dan dengan memahami landasan dasar teoritis, dapat disimpulkan bahwa politik hukum merupakan teori yang berguna untuk menganalisa sebab-sebab dibentuknya suatu aturan hukum dalam bidang tertentu. Di mana pengaturan tersebut

³⁹ Mahfud MD, 2010, *Membangun Politik Hukum... Op.Cit*, hlm. 66.

⁴⁰ *Ibid*, hlm 16

⁴¹ Irfan Nur Rachman, 2020, *Politik Hukum : Yudisial Sumber Pembangunan Hukum Nasional*, Rajawali Pers, Depok, hlm 16

difungsikan sebagai aturan main yang bersifat hukum untuk mewedahi bidang-bidang yang bersifat politis.

F. Konsep Operasional

Kerangka konseptual adalah kerangka yang menggambarkan hubungan antara konsep-konsep khusus yang merupakan kumpulan dari arti-arti yang berkaitan dengan istilah yang ingin diteliti.

Dalam konsep ini akan dijelaskan dalam pengertian pokok yang dijadikan konsep dalam penelitian, sehingga mempunyai batas yang tepat dalam penafsiran beberapa istilah, hal ini dimaksudkan untuk menghindari kesalah pahaman dalam penelitian.

Untuk memberikan arah atau pedoman yang jelas dalam penelitian ini, maka perlu memahami definisi-definisi berikut:

1. Politik Hukum politik hukum adalah *legal policy* atau arah hukum yang akan diberlakukan oleh negara untuk mencapai tujuan negara yang bentuknya dapat berupa pembuatan hukum baru dan penggantian hukum lama.⁴²
2. PAW merupakan proses penarikan kembali atau penggantian seorang anggota DPR oleh induk organisasinya yang merupakan partai politik. Dalam literatur asing, PAW disebut sebagai *recall* dan pertama kali diterapkan di parlemen Inggris.⁴³
3. Anggota DPR-RI merupakan sebuah lembaga negara yang memegang kekuasaan legislatif. Lembaga legislatif merupakan kekuasaan pemerintah yang mengurus pembuatan hukum, sejauh hukum itu

⁴² Mahfud MD, 2010, *Membangun Politik Hukum... Op.Cit*, hlm 5

⁴³ Administrator, *Recall of Parliament*, dalam <https://www.parliament.uk/about/how/occasions/recallparliament/>. Diakses pada tanggal 4 Juni 2021.

memerlukan kekuatan undang-undang (*statutory force*). Artinya, pembuatan hukum selalu dilakukan sebelum pelaksanaan hukum tersebut.⁴⁴ Kemudian diatur dalam Pasal 19 Ayat (1), (2), dan (3) UUD 1945 dalam BAB VII menyatakan bahwa Anggota DPR dipilih melalui pemilihan umum.

G. Metode Penelitian

Dalam pengumpulan data untuk mendapatkan bahan-bahan guna menyempurnakan tulisan ini penulis melakukan penelitian ini dengan cara:

1. Jenis Penelitian

Jenis Penelitian ini adalah dengan menggunakan metode pendekatan yuridis normatif yaitu melakukan penelitian dengan menggunakan literatur-literatur kepustakaan atau penelitian terhadap asas-asas hukum.⁴⁵

2. Sumber Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder, terdiri dari:

a. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat karena berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku saat ini yang dikeluarkan oleh pemerintah peraturan perundang-undangan tersebut yakni:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik;

⁴⁴CF. Strong, 2010, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern*, Nusa Media, Bandung, hlm 11.

⁴⁵Burhan Ashofa, 2004, *Metodologi Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm 42.

- 3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014, dan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 Tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014;
 - 4) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum;;
 - 5) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 6 Tahun 2017 Tentang Pergantian Antarwaktu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota.
- b. Bahan hukum sekunder, yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer seperti: Undang-Undang, hasil-hasil penelitian, karya-karya dari kalangan hukum, dan sebagainya.
 - c. Bahan hukum tersier, yang memberikan informasi tentang hukum primer dan sekunder seperti: kamus bahasa hukum, kamus bahasa Inggris, kamus bahasa Belanda, kamus ilmiah.

3. Teknik Pengumpulan Data

Adapun teknik pengumpulan data dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan studi dokumen atau studi kepustakaan yaitu penelitian mengambil bahan dari literatur-literatur yang berkaitan dengan masalah yang diteliti di Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Riau, dan

berbagai Perpustakaan di Universitas di Provinsi Riau, Perpustakaan Daerah Provinsi Sumatera Barat.⁴⁶

4. Pengolahan dan Analisis Data

Pada penelitian hukum normative atau dikenal dengan *doctrinal research/library research*, 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.

Kegiatan-kegiatan yang dilakukan dalam analisis data, yaitu:

- a. Memilih pasal-pasal yang berisi kaidah-kaidah hukum yang mengatur masalah partai politi;
- b. Membuat sistematika dari pasal-pasal tersebut sehingga menghasilkan klasifikasi tertentu yang selaras dengan masalah yang akan diteliti;⁴⁷
- c. Data yang berupa Peraturan Perundang-undangan ini dianalisis secara kualitatif yaitu berdasarkan aspek mendalam terhadap suatu permasalahan dalam melakukan penelitian ini harus memiliki banyak pengetahuan, menguasai teori dan berwawasan luas.

⁴⁷ Zainuddin Ali, 2018, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 24

BAB II

HISTORIOGRAFI PARTAI POLITIK DAN EKSISTENSI ANGGARAN DASAR DAN ANGGARAN RUMAH TANGGA PARTAI POLITIK

A. Sejarah Kepartaian Indonesia dalam Dua Fase

Pembahasan ihwal kepartaian di Indonesia tidak mungkin dapat dilepaskan dari konteks sejarah. Sebagaimana pandangan jamak atas pengaturan norma undang-undang dalam sistem hukum suatu negara, bahwa dianjurkan atau dilarangnya suatu tindakan tidak akan pernah terlepas dari alasan-alasan yang tumbuh di masa lalu, tradisi dan budaya hukum negara tersebut. Agaknya pemikiran sejarawan Inggris, E.H. Carr, yang menyusun definisi sejarah sebagai dialog tanpa akhir antara masa kini dengan masa lalu,⁴⁸ mendapat pembedanya di titik ini. Bahwa suatu pengaturan hukum yang dipatuhi hari ini adalah bentuk keterhubungan kontemporer dan historis. Berdasarkan kerangka itulah tindakan-tindakan tertentu menjadi kepatutan untuk dilakukan ataupun keharusan untuk dihindari. Sehingga kajian historis tersebut diperlukan untuk menampilkan norma hukum secara utuh. Baik itu latar belakang yang menjadi sebab dan sarat dengan pertukaran gagasan seiring perkembangan sistem hukum negara, sampai efek yang menjadi akibat tentang mengapa suatu norma hukum diubah dan bahkan dicabut keberlakuannya.

Sungguhpun demikian, suatu analisa historis tetap membutuhkan interpretasi untuk memaknai peristiwa masa lalu.⁴⁹ Hal ini jelas dibutuhkan, karena sejarah adalah rupa kompleks dari tendensi zaman, yang berangkat dari

⁴⁸E.H. Carr, *Apa itu Sejarah* (Terjemahan Gatot Triwira), 2014, Komunitas Bambu, Depok, hlm. 35.

⁴⁹*Ibid*, hlm. 30.

kesadaran diri terhadap lingkungan sekitar.⁵⁰ Beberapa sisi lain memang dapat diajukan untuk memahami politik hukum kepartaian di Indonesia, katakanlah misalnya analisa sosiologis dan politis. Akan tetapi dikarenakan fenomena kepartaian itu telah terjadi dalam kurun waktu beberapa dekade sejak Indonesia selesai menyusun konstitusinya, menjadikan dua sisi kajian itu memasuki wilayah kesejarahan.⁵¹ Akibatnya, untuk memahami bagaimana politik hukum kepartaian yang lahir sebagai kristalisasi konfigurasi politik, maka pembahasan ihwal historiografi partai politik di Indonesia menjadi begitu penting dan relevan guna memahaminya dalam kerangka negara hukum yang bertulang punggung pada kedaulatan rakyat. Hal ini ditujukan tidak lain agar tercapainya ketepatan pemahaman tentang sistem kepartaian di hadapan prinsip kedaulatan rakyat. Sebagaimana ungkapan penyair Romawi, Marcus Manilius, dalam *magnum opusnya, Astronomicon*, bahwa akurasi adalah kewajiban, bukan kebajikan.⁵²

Sebagai negara muda yang baru berusia satu hari, tanggal 18 Agustus 1945 sejatinya merupakan hari bersejarah bagi negara Indonesia. Di samping pengesahan UUD 1945 yang menandakan terpenuhinya tiga dari empat syarat berdirinya negara berdasarkan *Conventie Montevideo*, pada hari itu pula Indonesia memilih kepala negara sekaligus kepala pemerintahan. Sekalipun Pasal 6 Ayat (2) UUD 1945 kala itu mengatur bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh MPR dengan suara terbanyak, namun republik Indonesia yang belum menyempurnakan lembaga legislatif belum dapat memenuhi ketentuan tersebut.

⁵⁰A.L. Rowse, *Apa Guna Sejarah* (Terjemahan Winda Primasari), 2014, Komunitas Bambu, Depok, hlm. 179.

⁵¹Dalam konteks luasnya kajian sejarah, lihat misalnya pendapat Sir Charles Firth dan Sir Walter Raleigh, yang pada intinya menekankan pengaruh dan keterhubungan terus-menerus antara masa lalu, masa kini, dan masa depan dalam banyak bidang. Selengkapnya *Ibid*, hlm. 19.

⁵²E.H. Carr, *Apa itu Sejarah...* *Op.Cit*, hlm. 7.

Sehingga episode sejarah yang memilih pasangan Sukarno dan Mohammad Hatta sebagai Presiden dan Wakil Presiden hari itu dilakukan secara aklamasi⁵³ yang dimulai lewat usul Oto Iskandardinata⁵⁴ pada sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI).

Pada hari-hari awal berdirinya negara Indonesia, partai politik belum tampil sebagai kelompok politis yang ditujukan untuk memenangi kontestasi dan mengawasi jalannya pemerintahan. Lini masa sejarah kepartaian pada periode keberlakuan UUD 1945 yang disepakati pada tanggal 18 Agustus dan dua undang-undang dasar lainnya yang pernah diterapkan di Indonesia, dapat dibagi dalam dua fase berdasarkan pertumbuhan dan manipulasi kepartaian oleh rezim. *Pertama*, fase pertumbuhan. Fase ini bermula dari Maklumat Wakil Presiden tanggal 3 November 1945 yang membuahkan konsep multipartai, di mana hasilnya terlihat dari besaran peserta pemilihan umum pertama di tahun 1955. Fase ini berlangsung selama 28 tahun dan berakhir ketika Orde Baru melakukan kontrol kepartaian dengan dalih penyederhanaan partai politik. *Kedua*, fase manipulatif. Fase ini memodifikasi sistem pemilihan umum untuk memanipulasi kontestasi yang ditujukan menjaga kemenangan satu kelompok politik. Fase manipulatif dimulai pada tahun 1973 dengan cara memfusikan sembilan partai politik yang dikelompokkan berdasarkan ideologi, sehingga jumlahnya mengerucut menjadi dua partai. Kepesertaan pemilihan umum setelah fusi dilakukan ditambah sebuah organisasi fungsional kemasyarakatan non-partai bernama Golongan Karya (Golkar). Pemilihan umum di fase manipulatif ini

⁵³Cindy Adams, *Bung Karno Penyambung Lidah Rakyat Indonesia* (Edisi Revisi), (Terjemahan Syamsu Hadi), 2014, Yayasan Bung Karno dan Media Pressindo, Jakarta, hlm. 270.

⁵⁴Mohammad Hatta, 2018, *Untuk Negeriku III: Menuju Gerbang Kemerdekaan (Sebuah Otobiografi)*, Editor: Mulyawan Karim, Kompas, Jakarta, hlm. 98.

dimulai pada tahun 1977 dan berlangsung selama 20 tahun sampai pemilihan umum 1997.

Pada hari-hari awal Proklamasi, pembicaraan seputar konsep kepartaian dimulai pada tanggal 19 Agustus 1945 ketika Sukarno mengajukan konsep *staatspartij* yang secara harfiah berarti partai negara, sederhananya, *staatspartij* merupakan gagasan partai tunggal. Semula PPKI menyetujui konsep ini dengan membentuk panitia kecil guna merancang Partai Nasional Indonesia (PNI), yang sebelumnya telah eksis, sebagai partai tunggal. Persetujuan itu memberikan keberanian kepada Sukarno untuk menggalakkan PNI-*Staatspartij* dalam pidato radio pertamanya sebagai Presiden pada tanggal 23 Agustus.⁵⁵

Akan tetapi konsep monolitik Sukarno tegas ditolak oleh beberapa tokoh, dua nama di antaranya adalah Hatta dan Sjahrir. Dalam pidato radio tanggal 29 Agustus, Hatta menekankan pentingnya Komisi Nasional Indonesia Pusat (KNIP) untuk menunjukkan kepada dunia bahwa Indonesia mampu memiliki pemerintahan stabil tanpa sekalipun menyebutkan *staatspartij*. Sementara Sjahrir yang memimpin kelompok oposisi kala itu menolak *staatspartij* dikarenakan konsepnya yang sangat menyerupai partai-partai fasis di bawah pimpinan Adolf Hitler dan Benito Mussolini. Di sisi lain, penolakan itu juga dilatarbelakangi oleh para pimpinan PNI-*Staatspartij* yang sebelumnya telah berkecimpung di dalam *Jawa Hokokai*,⁵⁶ yang oleh Sjahrir dinilai sebagai kolaborator Jepang.

Setidaknya butuh waktu dua setengah bulan bagi negara muda Indonesia untuk memulai perjalanan kepartaian, dan hari itu jatuh pada tanggal 3 November 1945 ketika dikeluarkannya Maklumat Wakil Presiden agar rakyat mendirikan

⁵⁵David Reeve, 2013, *Golkar: Sejarah yang Hilang: Akar Pemikiran & Dinamika*, (Terjemahan Gatot Triwira), Komunitas Bambu, Depok, hlm. 83.

⁵⁶*Ibid*, hlm. 87.

partai politik. Maklumat itu adalah jawaban Hatta atas masukan Badan Pekerja KNIP yang sebelumnya melalui Maklumat Wakil Presiden Nomor X tanggal 16 Oktober 1945 diberikan kekuasaan legislatif. Hal itu ditujukan Hatta secara definitif agar parta-partai politik yang berdiri hendaknya memperkuat perjuangan mempertahankan kemerdekaan dan memperjuangkan keamanan rakyat, dengan pendirian:⁵⁷

- a. Pemerintah menyukai timbulnya partai-partai politik karena keberadaannya dapat memimpin jalan yang teratur atas segala aliran yang ada dala masyarakat;
- b. Pemerintah berharap supaya partai-partai politik telah tersusun sebelum dilangsungkannya pemilihan anggota Badan-badan Perwakilan Rakyat pada bulan Januari 1946.

Beberapa kelompok politis, partai sekalipun, memang telah eksis dan mapan sebelum Indonesia memproklamasikan kemerdekaannya. Misalnya partai beridiologi komunis yang sudah berdiri sejak tahun 1914 dan berganti nama menjadi Partai Komunis Indonesia (PKI) pada tahun 1920. Selain itu ada juga PNI, besutan Sukarno, yang berdiri tahun 1927. Dua partai ini telah memainkan peranan penting perpolitikan sejak era Hindia Belanda. Namun demikian, Maklumat Wakil Presiden tanggal 3 November 1945 membuat dua partai itu kembali mendaklarasikan keberadaannya sebagai bentuk dukungan kepada negara Indonesia yang baru lahir. Momentum itu juga dimanfaatkan oleh beberapa aliran lainnya untuk mendeklarasikan partai politik sebagai bentuk jawaban atas kesiapannya membentuk cabang kekuasaan legislatif. Inilah akar konsep multipartai di Indonesia. Di antara partai-partai yang mendeklarasikan

⁵⁷*Ibid*, hlm. 115-116.

eksistensinya setelah keluarnya Maklumat Wakil Presiden tanggal 3 November 1945, adalah:

- a. Partai Komunis Indonesia (PKI), 7 November 1945;
- b. Majelis Syura Muslimin Indonesia (Masyumi), 8 November 1945;
- c. Partai Buruh Indonesia (PBI), 8 November 1945;
- d. Partai Rakyat Jelata (PRJ), 8 November 1945;
- e. Partai Kristen Indonesia (Parkindo), 10 November 1945;
- f. Partai Sosialis Indonesia (PSI), 10 November 1945;
- g. Partai Rakyat Sosialis (PRS), 20 November 1945;
- h. Partai Katolik Republik Indonesia (PKRI), 8 Desember 1945;
- i. Partai Marhaen Indonesia (Permai), 17 Desember 1945;
- j. Partai Nasional Indonesia (PNI), 17 Desember 1945.

Sebagaimana instruksi Maklumat Wakil Presiden, sepuluh partai ini setidaknya mewakili empat aliran besar meliputi komunisme, sosialisme, agama, dan nasionalisme. Strategi Hatta dengan membuka keran pendirian partai politik untuk menampung segala jenis aliran sangat berhasil. Sebab pada awal semangat pergerakan nasional di dekade-dekade awal Abad ke-XX, hanya aliran nasionalisme, islamisme dan marxisme yang kerap muncul ke permukaan. Tiga aliran itupun masing-masingnya masih dipisahkan oleh idealisme dan jalan perjuangan yang berbeda. Misalnya aliran keagamaan yang dibawa oleh tiga partai dengan corak ideologi berbeda. Sehingga pembentukan partai politik dapat memusatkan aspirasi politis serta memperkuatnya melalui suara organisasi kepartaian.

Rencana besar negara muda Indonesia untuk menyelenggarakan pemilihan umum legislatif harus terbentur dengan stabilitas politik, pertahanan dan keamanan yang terjadi. Gangguan itu tidak melulu datang dari pihak luar, misalnya Belanda bersama Sekutu yang hendak kembali mendirikan koloni, oposisi pemerintah yang menilai Sukarno dan Hatta bersama menteri dan BP KNIP sebagai kolaborator Jepang justru memberi dampak yang lebih besar.

Akibat dari tekanan oposisi itu mengharuskan sistem pemerintahan mengalami bongkar pasang dalam waktu pendek. Sehingga penyelenggaraan pemilihan umum harus tertunda dan dikesampingkan mengingat adanya tekanan dari luar dan dalam negeri. Akibatnya, UUD 1945 dan tatanan politik aktual setelah November 1945 bertolak belakang dalam beberapa hal yang mengakibatkan teori-teori pemerintahan cenderung dianggap kalah penting dibanding perang melawan Belanda dan masalah-masalah internal negara.⁵⁸

Setelah penyerahan kedaulatan Indonesia pada Desember 1949 dan kembalinya Indonesia sebagai negara kesatuan sesudah pemberlakuan Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS), stabilitas politik nasional dalam masa pemberlakuan UUD Sementara 1950 (UUDS 1950) belum tercapai dengan baik. Selain liarnya oposisi dikarenakan belum terbentuknya kesepakatan nasional tentang arah penyelenggaraan negara, yang lebih mengganggu adalah pemberontakan kelompok Islamis yang berusaha memisahkan diri atau menggulingkan pemerintahan untuk mendirikan negara islam, Darul Islam/Tentara Islam Indonesia (DI/TII), misalnya.⁵⁹ Ketidakstabilan itu berdampak pada seringnya terjadi pergantian kabinet dalam waktu singkat. Dari September 1950 sampai Juli 1959 saja, terdapat tujuh kabinet:

- a. Kabinet Natsir (September 1950-Maret 1951);
- b. Kabinet Sukiman (April 1951-Februari 1952);
- c. Kabinet Wilopo (April 1952-Juni 1953);
- d. Kabinet Ali Sastroamijoyo I (Juli 1953-Agustus 1955);
- e. Kabinet Burhanuddin Harahap (Agustus 1955-Maret 1956);
- f. Kabinet Ali Sastroamijoyo II (Maret 1956-Maret 1957);
- g. Kabinet Juanda (Maret 1957-Juli 1959).

⁵⁸ *Ibid*, hlm. 94.

⁵⁹ Lihat uraian Adminisrrator, Komisi Pemilihan Umum Tasikmalaya, *Pemilu 1955*, dalam kpu.go.id <http://Kab.Tasikmalaya.Kpu.go.id/pemilu-1995/> (terakhir dikunjungi pada 8 juli 2021).

Dekade 1950-an bagi Indonesia adalah masa di mana demokrasi menjadi begitu liberal dengan sistem pemerintahan parlementer dan menggelembungnya jumlah partai politik. Merujuk pertumbuhan partai politik setelah keluarnya Maklumat Wakil Presiden tanggal 3 November 1945, Indonesia yang memiliki 10 partai politik hingga Desember 1945, menggelembung sebesar 66% menjadi 29 partai politik di era demokrasi liberal. Namun demikian, terhitung dimulainya demokrasi liberal pada tahun 1950, butuh waktu lima tahun sampai Indonesia dapat menyelenggarakan pemilihan umum pertamanya.

Berbekal UUDS 1950 yang keberlakuannya bersifat *ad interim*, Indonesia membentuk UU Nomor 7 Tahun 1953 Tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat untuk pemilihan umum pertamanya pada tahun 1955. Selain DPR yang bertugas mengawasi jalan pemerintahan dengan alokasi 260 kursi, pemilihan umum ini juga ditujukan untuk memilih anggota Konstituante yang berjumlah 520 dan bertugas menyusun undang-undang dasar baru. Kala itu partai politik semakin menunjukkan polarisasi yang lebih bersifat politis. Bilamana pada bulan-bulan awal kemerdekaan partai politik lebih bernuansa ideologis, kali ini partai tumbuh menjadi motor pandangan politik tertentu sehingga beberapa partai kerap memiliki ideologi yang sama namun menempuh jalan perjuangan berbeda. Akibatnya jumlah partai kembali bertambah sebesar 25,6% atau sebanyak 39 partai politik. Namun demikian, sistem pemilihan umum 1955 berbeda dari sistem pemilihan umum yang dikenal hari ini. Kala itu, peserta kontestasi bukan hanya organisasi politis yang menyusun definisi partai, karena terdapat pula organisasi kemasyarakatan yang jumlahnya menyaingi partai politik, bahkan peserta perorangan. Adanya peserta perorangan ditujukan untuk

mewakili golongan minoritis yang aspirasi politiknya tidak terwakili oleh partai politik, untuk itu 14 kursi disediakan bagi kelompok ini.

Untuk pemilihan umum anggota DPR, terdapat 118 peserta yang terdiri dari 36 partai politik, 34 organisasi kemasyarakatan, dan 48 perorangan yang diselenggarakan pada tanggal 29 September 1955. Sedangkan untuk pemilihan umum anggota Konstituante diikuti oleh 91 peserta yang terdiri dari 39 partai politik, 23 organisasi kemasyarakatan, dan 29 perorangan⁶⁰ yang diselenggarakan 15 Desember 1955. Dari pemilihan umum pertama ini, terdapat lima partai dengan perolehan suara terbesar, baik raihan suara anggota DPR maupun raihan suara anggota Konstituante.⁶¹

Tabel 2.1
Rekapitulasi Lima Besar Partai Hasil Pemilihan Umum 1955

No.	Partai	DPR			Konstituante		
		Jumlah Suara	Persentase Suara	Perolehan Kursi	Jumlah Suara	Persentase Suara	Perolehan Kursi
1	Partai Nasional Indonesia	8.434.653	22,32	57	9.070.218	23,97	119
2	Masyumi	7.903.886	20,92	57	7.789.619	20,59	112
3	Nahdlatul Ulama	6.955.141	18,41	45	6.989.333	18,47	91
4	Partai Komunis Indonesia	6.179.914	16,36	39	6.232.512	16,47	80
5	Partai Syarikat Islam Indonesia	1.091.160	2,89	8	1.059.922	2,80	16

Sumber: Sekretariat Jenderal Komisi Pemilihan Umum

Di tengah pemberlakuan *ad interim* UUDS 1950 dan ketidakmampuan konstituante memenuhi kuorum sebesar dua pertiga dari jumlah anggota untuk

⁶⁰Muhadam Labolo dan Teguh Ilham, 2017, *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia: Teori, Konsep dan Isu Strategis*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 92.

⁶¹Sekretariat Jenderal Komisi Pemilihan Umum, 2010, *Pemilih untuk Pemula: Modul 1*, Jakarta, hlm. 35-36.

mengesahkan undang-undang dasar baru, Indonesia di bawah pemerintahan Presiden Sukarno tidak lagi menyelenggarakan pemilihan umum karena tidak adanya batasan waktu yang jelas tentang masa jabatan legislatif. Persoalan menjadi kian rumit tatkala dikeluarkannya Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 yang menginstruksikan kembalinya pemberlakuan UUD 1945 yang disahkan 18 Agustus 1945. Dekrit itu selain mencabut keberlakuan UUDS 1950, sekali jalan juga menginstruksikan pembubaran DPR dan Konstituante hasil pemilihan umum 1955 yang dilakukan selang 8 bulan kemudian pada tanggal 5 Maret 1960. Untuk mengisi cabang kekuasaan legislatif yang kosong setelah pembubaran itu, Presiden Sukarno kemudian menyusun DPR Gotong Royong (DPR-GR) yang keanggotaannya ditentukan oleh Presiden. Alhasil, negara Indonesia kembali berjalan di atas jalur undang-undang dasar yang tidak memiliki pengaturan jelas tentang pemilihan umum. Maka dimulailah fondasi awal pemerintahan otoritarian pertama di Indonesia⁶² dengan ciri dominasi Presiden, luasnya pengaruh komunis dan militer yang saling bersaing, serta berimbas pada minimnya peranan partai politik.⁶³

Setelah melalui malapetaka politik September 1965 yang menghasilkan pembantaian massal di seluruh daerah Indonesia⁶⁴ dan berujung pada penggulingan Sukarno dari kursi Presiden, Indonesia kembali menyelenggarakan pemilihan umum kedua 16 tahun setelah pemilihan umum 1955. Di tengah situasi mencekam atas persekusi terduga komunis, pada tahun 1971 Indonesia kembali

⁶²Lihat analisa Herberth Feith, "Indonesia", dalam George McThurnan Kahin (Editor), *Governments and Politics of Southeast Asia*, 1965, Cornell University Press, Ithaca, New York, hlm. 221.

⁶³Miriam Budiardjo, 1983, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, hlm. 71.

⁶⁴Lihat misalnya Julius Pour, *Gerakan 30 September: Pelaku Pahlawan dan Petualang*, Kompas, Jakarta, 2011, hlm. 272.

menyelenggarakan pemilihan umum pada tanggal 5 Juli untuk memilih anggota DPR dan DPR Daerah (DPRD). Merujuk jumlah partai dan organisasi kemasyarakatan pada pemilihan umum DPR 1955, peserta kontestasi pada pemilihan umum 1971 menyusut sebesar 85,7% atau hanya menyisakan 9 partai politik dan satu organisasi kemasyarakatan. Di bawah Ketetapan MPR (TAP MPR) Nomor XI/MPRS/1966 Tentang Pemilihan Umum, TAP MPRS Nomor XXII/MPRS/1966 Tentang Kepartaian, Keormasan, dan Kekaryaan, UU Nomor 15 Tahun 1969 Tentang Pemilihan Umum dan UU Nomor 16 Tahun 1969 Tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pemilihan umum berlangsung mencekam. Hal ini dikarenakan suasana peralihan pascaperistiwa 1965 belum sepenuhnya reda, sehingga pemilihan umum mengecualikan mantan anggota PKI dan organisasi massanya untuk dapat menggunakan hak pilih.

Suasana mencekam itu diperburuk dengan jauhnya nuansa demokratis dengan keberadaan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 12 Tahun 1969 dan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 6 tahun 1970 yang melarang Pegawai Negeri Sipil (PNS) menjadi anggota partai politik, dan menuntut monoloyalitas dengan menyalurkan aspirasi politik hanya kepada organisasi fungsional kemasyarakatan, Golkar. Dua aturan hukum monolitik itu kemudian dikunci dengan Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 82 Tahun 1971 Tentang Korps Pegawai Republik Indonesia yang menjadi basis organisasi PNS. Maka terciptalah sistem totaliter tanpa batas yang mengharuskan PNS mendukung Golkar. Berbekal sistem itulah Golkar meraih kemenangan telak pada pemilihan umum kedua.

Tabel 2.2
Rekapitulasi Lima Besar Partai Hasil Pemilihan Umum 1971

No.	Partai/Organisasi Kemasyarakatan	Jumlah Suara	Persentase Suara	Perolehan Kursi
1	Golongan Karya	34.348.673	62,82	236
2	Nahdlatul Ulama	10.213.650	18,68	58
3	Partai Nasional Indonesia	3.793.266	6,93	20
4	Partai Muslimin Indonesia	2.930.746	5,36	24
5	Partai Syarikat Islam Indonesia	1.308.237	2,39	10

Sumber: Sekretariat Jenderal Komisi Pemilihan Umum

Setelah meraup kemenangan besar hingga memosisikan Golkar sebagai suara mayoritas di parlemen, Orde Baru membuka lembar sejarah baru dengan gaya manipulatif yang kelak dikenal sebagai ciri khas rezim ini. Sepemahaman Orde Baru, tidak stabilnya pemerintahan Orde Lama dikarenakan banyaknya jumlah partai politik yang simultan mengakibatkan besaran sekaligus polarisasi di dalam barisan oposisi. Sederhananya, oposisi tidaklah barisan penentang dengan aspirasi yang sama. Hal ini mengakibatkan pemerintahan memiliki oposisi yang lebih besar dari perkiraan politis di atas kertas dan tidak dapat diprediksi untuk dilakukannya kontrol. Inilah yang kemudian mengakibatkan terganggunya stabilitas politik yang berimbas pada kekisruhan di bidang pertahanan dan keamanan. Secara sistemik gangguan itu berimbas pada kemerosotan ekonomi yang menghambat laju pembangunan, sementara dua sektor inilah yang menjadi tujuan utama pemerintahan Orde Baru.

Berkaca pada teorisasi empat jalur menuju demokrasi, yang meliputi; transisi menuju demokrasi yang dimulai dari atas; transisi melalui *transplacement* atau negosiasi antara rezim yang berkuasa dengan kekuatan oposisi; *replacement* (pergantian) atau tekanan yang dilakukan kekuatan oposisi dari bawah; dan

intervensi dari kekuatan asing.⁶⁵ Upaya Orde Baru untuk meminimalisir gangguan oposisi bisa saja memenuhi definisi *transplacement* karena adanya negosiasi antarpihak, akan tetapi hasilnya bukanlah kehidupan demokratis, justru pemerintahan sentralistik-otoritarian paling besar sepanjang sejarah Indonesia. Melalui tajuk “penyederhaan partai politik”, Orde Baru dengan Golkar sebagai kendaraan politiknya melakukan rekayasa sosial-politik berskala nasional untuk memastikan kemenangan organisasi fungsional kemasyarakatan itu dalam setiap penyelenggaraan pemilihan umum. Langkah awal penyederhanaan partai politik ini sebenarnya telah dimulai jauh hari sebelum terselenggaranya pemilihan umum tahun 1971, tepatnya 5 Juli 1966 yang merupakan hari-hari awal massa transisi kekuasaan. Langkah itu direngkuh melalui TAP MPRS Nomor XXII/MPRS/1966 Tahun 1966 Tentang Kepartaian, Keormasan dan Kekayaan yang hanya memuat satu pasal:

Pasal 1

Pemerintah bersama-sama DPR-GR segera membuat undang-undang yang mengatur kepartaian, keormasan dan kekayaan yang menuju pada penyederhanaan.

Di tengah kesibukan negara yang giat melakukan pembantaian terduga komunis tanpa jalur perdilan, wacana TAP MPRS Nomor XXII/MPRS/1966 harus tertunda selama tujuh tahun. Namun demikian, penyederhanaan partai politik bukanlah sebuah misi tanpa eksekusi. Peleburan partai politik itu dilakukan dengan pengelompokan secara ideologis di mana beberapa partai yang dinilai memiliki kesamaan ideologi digabungkan menjadi satu. *Pertama*, partai berideologi islam yang dilebur pada tanggal 5 Januari 1973. Dari sembilan partai politik

⁶⁵ Sutoro dalam Husnu Abadi, 2020, *Politik Hukum: Dari Kewenangan Mahkamah Konstitusi Menguji Perpu sampai dengan Kewenangan Daerah dalam Bidang Agama*, Rajawali Pers, Depok, hlm. 164.

tersebut, terdapat Partai Nahdlatul Ulama, Partai Muslimin Indonesia, Partai Syarikat Islam Indonesia dan Partai Persatuan Tarbiyah Islamiyah yang berideologi islam dan dilebur menjadi Partai Persatuan Pembangunan (PPP). *Kedua*, partai berideologi nasionalis dan dua partai agama non-islam yang dilebur pada tanggal 10 Januari 1973. Terdapat lima partai dalam kelompok ini, yaitu Partai Nasional Indonesia, Partai Musyawarah Rakyat Banyak, Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia, Partai Kristen Indonesia dan Partai Katolik. Kelimanya kemudian dilebur menjadi Partai Demokrasi Indonesia (PDI).⁶⁶ Dua partai ini kemudian ditambah dengan organisasi fungsional kemasyarakatan non-partai, Golkar, yang pada pemilihan umum 1971 telah keluar sebagai pemenang. Langkah kedua adalah upaya melegalisasi peleburan partai tersebut melalui TAP MPR Nomor IV/MPR/1973 Tahun 1973 Tentang Garis-garis Besar Haluan Negara yang pada konsideran Menimbang huruf a dan b, yang menyatakan:

- b. bahwa menjadi tugas Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara sebagai Pola Umum Pembangunan Nasional yang merupakan rangkaian kontinuitas program-program Pembangunan di segala bidang untuk dapat mewujudkan Tujuan Nasional sebagaimana termaktub dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945;
- c. bahwa Garis-garis Besar Haluan Negara itu harus memberikan kejelasan arah bagi perjuangan Negara dan Rakyat Indonesia yang dewasa ini sedang membangun, agar dengan demikian dapat mewujudkan keadaan yang diinginkan dalam waktu lima tahun mendatang dalam rangkaian kontinuitasnya yang berjangka panjang, sehingga secara bertahap dapat diwujudkan cita-cita Bangsa Indonesia;

Ketentuan inilah yang kemudian dijadikan landasan dengan mencantumkan TAP MPR Nomor IV/MPR/1973 Tahun 1973 sebagai konsideran Mengingat pada

⁶⁶Indira Ardanaeswari, *Sejarah Pemilu 1977: Taktik Fusi Parpol ala Soeharto & Orde Baru*, dalam <https://tirto.id/sejarah-pemilu-1977-taktik-fusi-parpol-ala-soeharto-orde-baru-dl3V> (terakhir kali dikunjungi 16 Agustus 2021).

TAP MPR Nomor VIII/MPR/1973 Tahun 1973 Tentang Pemilihan Umum. Di sinilah ketentuan penyederhanaan partai politik itu ditemukan lewat pengaturan Pasal 3:

Pasal 3

Pemilihan Umum yang dimaksud dalam Pasal 1 Ketetapan ini diikuti oleh dua Golongan Politik dan satu Golongan Karya.

Berselang dua tahun setelah disahkannya TAP MPR Nomor VII/MPR/1973 Tahun 1973, lahirilah UU Nomor 3 Tahun 1975 Tentang Partai Politik dan Golongan Karya yang menandakan dimulainya fase kedua dalam sejarah kepartaian Indonesia. Ketentuan hasil fusi partai pada Pasal 1 Ayat (1) mengatur:

- (1) Dalam undang-undang ini yang dimaksud dengan Partai Politik dan Golongan Karya adalah organisasi kekuatan sosial politik yang merupakan, hasil pembaharuan, dan penyederhanaan kehidupan politik di Indonesia, yaitu:
- a. Dua Partai Politik yang pada saat berlakunya undang-undang ini bernama:
 1. Partai Persatuan Pembangunan;
 2. Partai Demokrasi Indonesia;
 - b. Satu Golongan Karya yang pada saat berlakunya undang-undang ini bernama Golongan Karya.

Berbekal empat peraturan perundang-undangan inilah pemilihan umum 1977 diselenggarakan. Namun metode manipulatif Orde Baru belum berhenti dengan penyederhaan partai politik, manipulasi berlanjut pada pemilihan umum 1977 yang menggunakan sistem proporsional daftar tertutup di mana pemilih hanya bisa memilih partai politik tanpa mengetahui nama para calon anggota legislatif dari partai yang ia pilih.⁶⁷ Pemerintahan Soeharto begitu piawai menyusun strategi politik sejak massa transisi kekuasaan hingga membuahkan

⁶⁷Lihat Administrator, The Electoral Knowledge Network, *Electoral System*, dalam <https://aceproject.org/main/english/es/esg03.htm> (terakhir kali dikunjungi 16 Agustus 2021).

kemenangan mutlak Golkar pada pemilihan umum 1977 yang merupakan kontestasi pertama setelah manipulasi politik dilaksanakan.

Tabel 2.3
Rekapitulasi Hasil Pemilihan Umum Tahun 1977

No.	Peserta Pemilihan Umum	Jumlah Suara	Persentase Suara	Perolehan Kursi
1	Golongan Karya	39.750.096	62,11	232
2	Partai Persatuan Pembangunan	18.743.491	29,29	99
3	Partai Demokrasi Indonesia	5.504.751	8,60	29

Sumber: Sekretariat Jenderal Komisi Pemilihan Umum

Satu tahun setelah pemilihan umum 1977, payung hukum pemilihan umum memang diperbarui melalui TAP MPR Nomor IV/MPR/1978 Tentang Garis-garis Besar Haluan Negara, TAP MPR Nomor VII/MPR/1978 Tentang Pemilihan Umum, UU Nomor 2 Tahun 1980 Tentang Pemilihan Umum, dan PP Nomor 41 Tahun 1980 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Pemilihan Umum. Namun demikian empat peraturan perundang-undangan yang dijadikan alas hukum penyelenggaraan pemilihan umum 1982 itu masih menghasilkan perolehan suara yang sama dengan pemilihan umum 1977. Di mana Golkar kembali keluar sebagai pemenang dengan perolehan suara sebesar 64,34%, diikuti PPP dengan raihan 27,78% dan PDI di posisi buncit harus puas mengantongi 7,88%.

Terhitung sejak penyederhanaan partai politik di tahun 1973, dalam fase manipulatif pemilihan umum digelar sebanyak lima kali, masing-masing pada tahun 1977, 1982, 1987, 1992, dan 1997. Hasilnya pasti dan terukur, Golkar selalu keluar sebagai pemenang di atas 62%. Klasemen perolehan suara juga tidak berubah di mana PPP selalu di urutan kedua dan PDI tidak pernah beranjak sebagai juru kunci. Bahkan pada pemilihan umum terakhir fase manipulatif pada

tanggal 29 Mei 1997, Golkar meraup kemenangan terbesar sepanjang sejarah dengan mengantongi 74,15% suara nasional.

Tabel 2.4
Rekapitulasi Hasil Pemilihan Umum Tahun 1997

No.	Peserta Pemilihan Umum	Jumlah Suara	Persentase Suara	Perolehan Kursi
1	Golongan Karya	84.187.907	74,51	325
2	Partai Persatuan Pembangunan	25.340.028	22,43	89
3	Partai Demokrasi Indonesia	3.463.225	3,06	11

Sumber: Sekretariat Jenderal Komisi Pemilihan Umum

Hasil ini menarik untuk diulas. Pada pemilihan umum 1977 di mana Golkar mengantongi 62,11% suara, pemilih berjumlah 63.998.334. Sementara pada pemilihan umum 1997 yang berjarak 20 tahun terjadi ledakan pemilih sebesar 43,55%, persentase itu memenuhi jumlah 112.991.150 pemilih. Namun penambahan pemilih itu tidak menjadi halangan bagi kemenangan besar Golkar yang telah menjadi tradisi dalam fase manipulatif Orde Baru.

Lini masa sejarah kepartaian di Indonesia pada masa keberlakuan UUD 1945 hasil kesepakatan 18 Agustus 1945 yang tidak mengatur secara eksplisit tentang pemilihan umum, dan keengganan rezim untuk membuka lebar keran demokrasi melalui wadah undang-undang pemilihan umum yang sehat berakhir pada kontestasi 1997. Satu tahun setelah kemenangan gemilang organisasi fungsional kemasyarakatan Golkar di pemilihan umum keenamnya, Soeharto digulingkan dari kursi kekuasaan yang telah tiga dekade ia duduki, dan sejarah mencatat bagaimana terjungkalnya rezim sentralistik-otoritarian terbesar sepanjang sejarah republik Indonesia itu.⁶⁸ Reformasi 21 Mei 1998 adalah pintu

⁶⁸Lihat uraian Ilhamdi yang mengulas rekayasa sosial Orde Baru dalam skala yang belum pernah terjadi di Indonesia, selengkapnya dalam Ilhamdi Putra, *Represi Mahasiswa: Dari Retrospeksi*

hari baru bagi kehidupan perpolitikan Indonesia,⁶⁹ terutama sistem multipartai yang kembali berlaku pada pemilihan umum 1999. Dengan jumlah kontestan yang mencapai jumlah terbanyak sepanjang sejarah, 48 partai politik,⁷⁰ maka dimulailah lembar baru perpolitikan Indonesia yang ditandai dengan amandemen UUD 1945,⁷¹ di mana ketentuan pemilihan umum diatur secara jelas dalam enam ayat di Pasal 22E untuk kemudian diturunkan kepada undang-undang.

B. Eksistensi Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Partai Politik

Pembahasan ihwal eksistensi AD/ART partai politik tidak semata kajian politik dan hukum serta keterhubungan yang membuat keduanya berkelindan. Keberadaan AD/ART sebagai konsensus kelompok sedapatnya ditelisik melalui kacamata studi teori organisasi. Dalam diskursus seputar studi tersebut, terdapat disiplin perilaku organisasi (*organizational behavior*) yang mempelajari perilaku individu manusia dalam pengaturan organisasi, antarmuka antara perilaku manusia dan organisasi, dan organisasi itu sendiri, di mana seluruhnya membentuk simpul kinerja. Akibatnya, kajian perilaku organisasi dapat dikategorikan dalam tiga lapisan; kinerja individu dalam organisasi, kelompok kerja di tingkat menengah dalam organisasi, hingga bagaimana organisasi berperilaku di tingkat makro.⁷²

hingga Relevansi, dalam Garak.id <https://garak.id/artikel/represi-mahasiswa-dari-retrospeksi-hingga-relevansi/> (terakhir kali dikunjungi 16 Agustus 2021).

⁶⁹Ilhamdi Putra, *Apa yang Tersisa dari Reformasi?*, dalam Garak.id <https://garak.id/artikel/apa-yang-tersisa-dari-reformasi/> (terakhir kali dikunjungi 16 Agustus 2021). Lihat juga catatan kritis Ilhamdi Putra, *Kandasnya Agenda Reformasi*, dalam Hukumonline.com <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt60bf0ccd6470f/kandasnya-agenda-reformasi/?page=all> (terakhir kali dikunjungi 16 Agustus 2021).

⁷⁰Muhadam Labolo dan Teguh Ilham, *Partai Politik... Op.Cit*, hlm. 143-144.

⁷¹Lihat R. Abdoel Djamali, 2012, *Pengantar Hukum Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm 134.

⁷²Ricky W. Griffin dan Gregory Moorhead, 1995, *Organizational Behavior: Managing People and Organizations* (5th edition), Houghton Mifflin, Boston, hlm.4.

Karena fokus yang meliputi tiga lapisan tersebut, kajian perilaku organisasi menempati wilayah studi yang cukup luas meskipun secara akademis kajiannya khusus mempelajari satu bidang. Untuk dapat menganalisa secara objektif, kajian perilaku organisasi memanfaatkan metode lintas disiplin, seperti ekonomi, sosiologi, politik, antropologi, hingga psikologi. Penggunaan metode variatif itu tidaklah mengejutkan karena bidang pembahasannya adalah kumpulan individu yang mengikatkan diri menjadi kesatuan dalam sebuah kelompok yang diadakan untuk mencapai maksud tertentu dan dikonstruksikan sebagai tujuan bersama. Antropologi, misalnya, metode ini digunakan untuk memahami perilaku individu dengan cara menelusuri asal-usul dan tradisi yang membentuk pola kepribadian individu. Sementara metode sosiologi dimanfaatkan guna memahami korelasi antara sifat, perilaku dan perkembangan sekumpulan individu dalam masyarakat untuk mencapai struktur sosial, proses sosial dan perubahan sosial, di mana individu dan kelompok itu berada. Kemudian metode ekonomi mempertautkan kajian antropologi dan sosiologi tersebut untuk kemudian dipertemukan dengan metode politik sehingga membentuk sebab-akibat dan dampak dari eksistensi organisasi serta capaian-capaian sampai kepada tujuan organisasi tersebut.

Pada dasarnya perilaku organisasi mengkaji konsep primordial manusia dalam peran organisasi.⁷³ Bahwa individu memiliki perilaku berbeda ketika ia bertindak dalam dan atas nama organisasi, dibanding ketika ia bertindak secara individual dan terpisah dari organisasi.⁷⁴ Memilah beragam bentuk organisasi, struktur birokrasi adalah bangunan kelompok yang lebih baik dan efisien karena

⁷³Bandingkan dengan Lilian M. Simms, Sylvia A. Price, dan Naomi E. Ervin, 1994, *The Professional Practice of Nursing Administration*, Delmar Publishers, New York, hlm. 121.

⁷⁴Chester I. Barnard, 1968, *The Function of the Executive (Thirtieth Anniversary Edition)*, Harvard University Press, Cambridge, hlm. 130.

melibatkan penerapan otoritas legal-rasional secara teknis. Rancang bangun tersebut meliputi hierarki organisasi formal, manajemen berlandaskan aturan, pengorganisasian berdasarkan spesialisasi fungsional, dan keanggotaan berdasarkan kualifikasi. Struktur kelompok mencerminkan tipe ideal yang dikenal dengan Weberian,⁷⁵ konsep ini menjadi bentuk yang sangat umum bagi organisasi kontemporer.

Sebuah organisasi, terlepas dari bentuk dan orientasinya, akan selalu memiliki manifestasi seraya pandangan serta tujuan untuk menentukan arah pergerakan. Komponen itu kemudian membangun struktur dasar yang terdiri dari sistematika kepemimpinan, pengendalian, perencanaan dan rasionalitas dalam pemanfaatan segala sumber daya, baik dengan metode, materil, lingkungan dan uang serta sarana dan prasarana, yang efisien dan efektif untuk bisa mencapai tujuan organisasi.⁷⁶ Seluruh komponen yang menyusun kelompok itu meniscayakan penyatuan visi dan misi sebagai aspek utama yang mewujudkan eksistensi organisasi di tengah masyarakat. Sehingga parameter utama organisasi yang baik ditentukan dari pengakuan oleh masyarakat di mana organisasi itu berada, dan hal ini hanya dapat terjadi bilamana organisasi tersebut mampu memberikan kontribusi bagi lingkungannya.

Keadaan itu secara simultan mengakibatkan sekumpulan individu yang berkumpul di dalam organisasi memiliki keterkaitan melalui interaksi secara efektif antaranggota agar dapat berpartisipasi demi kelangsungan organisasi. Partisipasi pada dasarnya tidak terbatas pada bentuk-bentuk materil, karena ia

⁷⁵Mengenai struktur Weberian, selengkapnya lihat Max Weber, 2008, *The Theory of Social and Economic Organization*, Translated by Alexander Morell Henderson and Talcott Parsons, Free Press, New York.

⁷⁶Arie Ambarwati, 2018, *Perilaku dan Teori Organisasi*, Media Nusa Creative, Malang, hlm. 3.

memenuhi definisi keterlibatan mental, pikiran serta emosi individu di dalam situasi kelompok yang mendorongnya untuk memberi sumbangsih untuk mencapai tujuan. Untuk mencapainya, partisipasi harus didahului oleh pembagian tugas dan kewenangan antarindividu di dalam kelompok secara definitif dan terstruktur dengan baik. Hal itu mengakibatkan adanya keterlibatan tanggung jawab pada individu terhadap keberhasilan organisasi. Di tengah gagasan bahwa partisipasi bukan hanya persoalan materil, Davis bahkan menempatkan uang sebagai jenis partisipasi terakhir setelah ikiran (*psychological participation*), tenaga (*physical partisipation*), kesatuan antara pikiran dan tenaga, keahlian dan barang.

Berangkat dari gagasan itu, Davis kemudian menyusun tiga unsur partisipasi di dalam organisasi:⁷⁷

- a. Partisipasi merupakan bentuk keterlibatan mental dan perasaan secara langsung, yang melebihi keterlibatan jasmaniah;
- b. Kesukarelaan memberi sumbangsih demi tercapainya tujuan bersama;
- c. Tanggung jawab pada seluruh anggota organisasi (*sense of belongingness*).

Tiga unsur tersebut kemudian membentuk syarat mutlak demi tercapainya efektivitas:

- a. Waktu adalah syarat utama di mana informasi yang menjadi instruksi di dalam organisasi dapat disampaikan dengan baik dan memiliki rentang waktu pelaksanaan yang rasional;
- b. Pengumpulan dana oleh dan atas nama organisasi sedapatnya dibatasi agar tidak memberatkan anggota;
- c. Subjek partisipasi harus relevan dengan tujuan organisasi;
- d. Partisipan harus memiliki kemampuan partisipasi yang memadai, baik itu pemikiran atau pengalaman;

⁷⁷Disarikan dari Keith Davis, 1962, *Human Relations at Work*, McGraw-Hill, New York, San Francisco, Toronto, London, hlm.15-19.

- e. Partisipan wajib memiliki kemampuan komunikasi timbal balik untuk mencapai maksud dan tujuan partisipasi tersebut;
- f. Pihak-pihak yang terlibat di dalam partisipasi tersebut mendapat kebebasan dalam melaksanakan peran selama sejalan dengan persyaratan yang telah ditentukan;
- g. Partisipasi hendaknya didasarkan pada kebebasan kelompok, dan harus terbebas dari paksaan atau tekanan-tekanan organisasi agar partisipasi bersifat persuasif.

Mekanisme itu kemudian menjadi peranti untuk menggerakkan ideologi yang telah terkandung di dalam organisasi. Entitas inilah yang kemudian menjadi identitas organisasi untuk mencapai tujuan bersama, dan kerangka teoritis ini juga ditemukan pada partai politik. Sejatinya partai politik berbeda dari kelompok dan organisasi politis lainnya, seperti faksi atau kelompok kepentingan, perbedaan itu didasari oleh fakta bahwa partai berfokus pada pemilihan kandidat, sedangkan kelompok kepentingan berfokus pada memajukan agenda kebijakan.⁷⁸ Dalam definisi sempit, partai politik dapat dianggap hanya sebagai kelompok individu yang mencalonkan diri di bawah label partai.⁷⁹ Eratnya hubungan antara definisi dan fungsi partai politik sehingga membedakannya dari organisasi politis non-partai, mengakibatkan pengertian umum partai politik tidak dapat dilepaskan dari fungsi yang meniscayakan eksistensinya di sebuah negara.

Secara umum partai politik memenuhi definisi sebagai kelompok terorganisir yang para anggotanya memiliki orientasi, nilai-nilai dan cita-cita yang sama. Dari tiga komponen itu, partai politik bertujuan untuk memperoleh kekuasaan dan merebut kedudukan politik yang pada umumnya dilakukan dengan

⁷⁸John Anthony Maltese, Joseph A. Pika, dan W. Phillips Shively, 2020, *American Democracy in Context*, CQ Press, Sage Sage Publication, California, hlm. 182.

⁷⁹Pradeep K. Chhibber dan Ken Kollman, 2004, *The Formation of National Party Systems: Federalism and Party Competition in Canada, Great Britain, India, and the United States*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, hlm. 161 dan hlm. 216.

cara konstitusional demi melaksanakan kebijakan organisasi.⁸⁰ Dengan kata lain, partai politik tidak akan dapat dilepaskan dari keberadaan sekelompok warga negara yang bertindak sebagai satu kesatuan politis, dan bertujuan menguasai pemerintahan untuk melaksanakan kebijakan organisasi.⁸¹ Aktivitas politik itu mengharuskan dukungan rakyat yang luas atas dasar persaingan dengan partai politik lain yang mempunyai pandangan berbeda.⁸² Terorganisirnya partai politik menciptakan stabilitas organisasi untuk memastikan tercapainya tujuan penguasaan pemerintahan, baik itu upaya perebutan ataupun upaya mempertahankan. Dari penguasaan itu, partai politik memberikan kemanfaatan yang bersifat formil ataupun materil kepada anggotanya.⁸³ Maka segi stabilitas organisasi yang berimbas pada penguasaan pemerintahan inilah pemahaman tentang eksistensi AD/ART partai politik dapat dipahami.

Keberadaan partai sebagai infrastruktur politik telah menjadi fitur yang ada di hampir seluruh negara modern, sehingga kehadiran partai politik dikonstruksikan sebagai cermin tingkat demokratisasi sebuah negara yang mewadahi beragam ideologi, pandangan dan jalan mencapai penguasaan oleh berbagai lapisan masyarakat. Sebagaimana organisasi, partai politik membutuhkan adanya hukum internal yang mengikat anggota semata ditujukan untuk mencapai cita-cita bersama yang tersimpul sebagai tujuan partai. Hukum internal inilah yang disebut AD/ART yang kemudian menjadi haluan untuk mengacu pada arah kebijakan partai dalam menempuh jalan politiknya. UU Partai

⁸⁰Miriam Budiardjo, 1983, *Dasar-dasar... Op.Cit*, hlm. 161.

⁸¹Roger H. Soltau, 1961, *An Intoduction to Politics*, Green & Co, London, hlm. 199.

⁸²Sigmund Neumann, "Modern Political Parties", dalam Harry Eckstein dan David E. Apter (Editor), 1963, *Comparative Politics: A Reader*, The Free Press of Glencoe, London, hlm. 352.

⁸³Carl J. Friedrich, 1967, *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America*, Blaisdell Publishing, Waltham, Mas, hlm. 419.

Politik, turut mengatur eksistensi AD/ART tersebut pada Pasal 1 Ayat (2) dan Ayat (3):

- (2) Anggaran Dasar Partai Politik, selanjutnya disingkat AD, merupakan peraturan dasar Partai Politik;
- (3) Anggaran Rumah Tangga Partai Politik selanjutnya disingkat ART, adalah peraturan yang dibentuk sebagai penjabaran AD.

Ketentuan lanjutan seputar AD/ART diatur pada Pasal 2 Ayat (4), yang menyatakan:

- (4) AD sebagaimana dimaksud pada Ayat (3) memuat paling sedikit:
 - a. asas dan ciri Partai Politik;
 - b. visi dan misi Partai Politik;
 - c. nama, lambang, dan tanda gambar Partai Politik;
 - d. tujuan dan fungsi Partai Politik;
 - e. organisasi, tempat kedudukan, dan pengambilan keputusan;
 - f. kepengurusan Partai Politik;
 - g. mekanisme rekrutmen keanggotaan Partai Politik dan jabatan politik;
 - h. sistem kaderisasi;
 - i. mekanisme pemberhentian anggota Partai Politik;
 - j. peraturan dan keputusan Partai Politik;
 - k. pendidikan politik;
 - l. keuangan Partai Politik; dan
 - m. mekanisme penyelesaian perselisihan internal Partai Politik.

Sebagai hukum dasar dalam organisasi partai yang merupakan infrastruktur politik, AD/ART diatur secara ketat dalam peraturan perundang-undangan yang bersinggungan dengan partai politik. Ketatnya aturan hukum ihwal AD/ART ditandai dengan adanya verifikasi silang antara infrastruktur politik dengan suprastruktur politik, dalam hal ini adalah Kementerian Hukum dan HAM (Kemenkumham). Ketentuan itu terdapat pada Pasal 5, Pasal 6, Pasal 7 dan Pasal 8 UU Partai Politik:

Pasal 5

- (1) AD dan ART dapat diubah sesuai dengan dinamika dan kebutuhan Partai Politik;
- (2) Perubahan AD dan ART sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) dilakukan berdasarkan hasil forum tertinggi pengambilan keputusan Partai Politik;
- (3) Perubahan AD dan ART sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) harus didaftarkan ke Kementerian paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak terjadinya perubahan tersebut;
- (4) Pendaftaran perubahan sebagaimana dimaksud pada Ayat (3) menyertakan akta notaris mengenai perubahan AD dan ART.

Pasal 6

Perubahan yang tidak menyangkut hal pokok sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (4) diberitahukan kepada Menteri tanpa menyertakan akta notaris.

Pasal 7

- (1) Menteri mengesahkan perubahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 paling lama 14 (empat belas) hari terhitung sejak diterimanya dokumen persyaratan secara lengkap.
- (2) Pengesahan perubahan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) ditetapkan dengan Keputusan Menteri
- (3) Keputusan Menteri sebagaimana dimaksud pada Ayat (2) diumumkan dalam Berita Negara Republik Indonesia.

Pasal 8

Dalam hal terjadi perselisihan Partai Politik, pengesahan perubahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 Ayat (2) tidak dapat dilakukan oleh Menteri.

Legalitas AD/ART partai di tengah fungsinya yang memainkan peran besar dalam tarik-marik konfigurasi politik menjadikan hukum dasar internal itu memiliki kekuatan yang begitu mengikat, namun berlaku di ruang sempit. Kekuatan itu membekali anggota partai dengan kekuasaan penuh atas kelangsungan organisasi yang dikonstruksikan sebagai kedaulatan partai, gagasan inilah yang terkandung pada Pasal 15 UU Partai Politik:

Pasal 15

- (1) Kedaulatan Partai Politik berada di tangan anggota yang dilaksanakan menurut AD dan ART;
- (2) Anggota Partai Politik mempunyai hak dalam menentukan kebijakan serta hak memilih dan dipilih;
- (3) Anggota Partai Politik wajib mematuhi dan melaksanakan AD dan ART serta berpartisipasi dalam kegiatan Partai Politik.

Dari kedaulatan yang diatur pada Pasal 15 UU Partai Politik itulah dilanggarnya AD/ART menjadi salah satu penyebab pemberhentian seorang anggota partai politik yang diatur pada Pasal 16 Ayat (1) huruf d. Umumnya fenomena pelanggaran AD/ART partai politik oleh kader yang berujung pemberhentian terbilang politis dan kerap bermula dari perselisihan internal, kecuali dalam hal melakukan tindak pidana berat berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Akibatnya, Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia (Permenkumham) Nomor 34 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Pendaftaran Pendirian Badan Hukum, Perubahan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga, serta Perubahan Kepengurusan Partai Politik, mengatur ihwal perselisihan internal sebagai unsur yang menentukan dapat tidaknya AD/ART partai politik diubah:

Pasal 10

- (1) Untuk dapat mengajukan permohonan pendaftaran perubahan AD Partai Politik dan/atau ART Partai Politik, Pemohon wajib mengunggah surat keterangan tidak dalam perselisihan internal Partai Politik dari Mahkamah Partai atau sebutan lain sesuai dengan AD Partai Politik dan/atau ART Partai Politik.
- (2) Permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib dilakukan pemeriksaan dan/atau verifikasi.

Berdasarkan ketentuan Pasal 10 ini pula terdapat ketentuan tentang peradilan internal partai politik yang jamaknya disebut sebagai Mahkamah Partai

untuk menengahi dan menyelesaikan perselisihan yang terjadi. Keberadaan Mahkamah Partai berada pada kedudukan yang linier dengan pemberhentian keanggotaan partai politik, sebab peradilan internal inilah yang seharusnya lebih dulu menyelesaikan persoalan tentang status anggota yang diduga melanggar AD/ART. Semula, Mahkamah Partai tidak diatur secara eksplisit dalam UU Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik, setelah undang-undang tersebut mengalami perubahan melalui UU Nomor 2 Tahun 2011, terdapat ketentuan berdasarkan Pasal 32 yang menjadi dasar pengaturan Pasal 10 Permenkumham Nomor 34 Tahun 2017:

Pasal 32

- (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 penyelesaian internal melalui Mahkamah Partai tidak mencapai sepakat, Pasal 33 UU Partai Politik membuka jalan untuk dilakukannya sengketa di Pengadilan Negeri (PN).

Kembali merujuk pengaturan Pasal 16 Ayat (1) UU Partai Politik, di antara tiga penyebab pemberhentian anggota partai politik yang meliputi meninggal dunia, mengundurkan diri secara tertulis dan menjadi anggota partai politik lain,

pelanggaran AD/ART paling kental dengan nuansa politis. Hal ini dikarenakan AD/ART yang semata ditujukan demi menjaga kelangsungan organisasi merupakan upaya penyeragaman pandangan dan jalan politik bagi seluruh anggota yang mencapai ratusan ribu orang.⁸⁴ Dari besaran jumlah yang tersebar di seluruh wilayah Indonesia tersebut, upaya penyeragaman pandangan politik bukanlah persoalan mudah. Bahkan kuatnya daya ikat AD/ART partai yang sejalan dengan kedaulatan organisasi begitu rentan melahirkan konflik internal yang berimbas pada pemberhentian anggotanya. Pembagian keuntungan materil dan formil sebagai imbal balik loyalitas anggota yang tidak seimbang, serta ketidakcocokan dengan kepengurusan organisasi pusat adalah dua contoh yang kerap ditemui. Keadaan menjadi rumit bilamana pemberhentian berdasarkan dugaan pelanggaran AD/ART menimpa seorang kader yang tengah menduduki jabatan legislatif, dan di sinilah PAW berpangkal.

Berdasarkan kacamata perilaku organisasi, PAW sebagai imbas diterobosnya AD/ART partai menjadi lumrah demi menjaga kelangsungan organisasi, sebab perilaku yang tidak sejalan dengan partai senantiasa diterjemahkan sebagai sikap kontraproduktif yang berpotensi merugikan organisasi.⁸⁵ Sementara itu perselisihan internal partai membuka peluang terjadinya konflik vertikal anggota dengan atasan dalam struktur organisasi yang

⁸⁴Berdasarkan perhitungan per tahun 2018 saja, Partai Hanura yang memiliki anggota terbanyak mencapai jumlah 813.198 orang. Selengkapnya lihat Fitra Moerat Ramadhan, *Hanura, Partai Politik dengan Jumlah Anggota Terbanyak*, dalam Tempo.co <https://grafis.tempo.co/read/1135/hanura-partai-politik-dengan-jumlah-anggota-terbanyak> (terakhir kali dikunjungi 20 Agustus 2021).

⁸⁵Lihat paparan Paul E. Spector dan Suzy Fox, "The Stressor-Emotion Model of Counterproductive Work Behavior", dalam Paul E. Spector dan Suzy Fox (Editor), 2005, *Counterproductive Work Behavior: Investigations of Actors and Targets*, American Psychological Association Washington DC, hlm. 151-174.

mengakibatkan pola perilaku yang merugikan bagi bawahan,⁸⁶ dan cenderung melibatkan pola berulang dari perilaku berbahaya yang diarahkan pada individu.⁸⁷ Sementara pada dasarnya, komitmen organisasi kepartaian, di samping eksistensi AD/ART, berupaya mewakili aspirasi anggotanya sehingga para kader terikat dan merasa memiliki kepentingan bersama dengan organisasi.⁸⁸ Dari landasan itulah anggota partai politik merasa memiliki keterlibatan atas tujuan bersama yang kemudian ditempatkan sebagai komponen material, bahkan harga diri.⁸⁹

PAW sebagai imbas pelanggaran AD/ART partai politik seolah tidak ada habisnya diulas di hadapan keberadaan partai yang pada dasarnya lahir dari upaya memperjuangkan keyakinan politik, meski partai sejatinya berakar dari polarisasi, bahkan perpecahan, di tengah masyarakat yang menggiring kepentingannya melalui persaingan elektoral. Perpecahan sosial dan agama, misalnya.⁹⁰ Dengan kata lain, partai politik tak ubahnya telah meraup keuntungan sejak awal dari distribusi preferensi pemilih atas isu-isu politik, untuk menyesuaikan diri dalam menanggapi apa yang diyakini pemilih untuk menjadi lebih kompetitif.⁹¹

⁸⁶Bandingkan dengan Bennet J. Tepper, "Consequences of Abusive Supervision", (2000) 43:2, *Academy of Management Journal*, hlm. 178-190.

⁸⁷Bandingkan dengan Charlotte Rayner dan Loreleigh Keashly, "Bullying at Work: A Perspective From Britain and North America", dalam Paul E. Spector dan Suzy Fox (Editor), 2005, *Counterproductive... Op.Cit*, hlm. 271-296.

⁸⁸Selengkapnya lihat William K. Balzer dan Jennifer Z. Gillespie, "Job Satisfaction", dalam Steven G. Rogelberg (Editor), 2007, *Encyclopedia of Industrial and Organizational Psychology 1*, Thousand Oaks, Sage Publication, California, hlm. 406-413.

⁸⁹Lihat paparan Natalie J. Allen, "Organizational Commitment", dalam Steven G. Rogelberg, (Editor), 2007, *Encyclopedia of Industrial and Organizational Psychology 2*, Thousand Oaks, Sage Publication, California, hlm. 548-551.

⁹⁰Penelitian Lipset dan Rokkan menemukan fakta mencengangkan, bahwa perpecahan agama telah menjadi modal awal untuk mendirikan partai politik di banyak negara sejak dekade 1960-an. Seymour Martin Lipset dan Stein Rokkan, 1967, *Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*, New York Free Press, New York, hlm. 50.

⁹¹James Adams, "Voting for Policy, Not Parties: How Voters Compensate for Power Sharing", dalam Michael Bernhard dan Daniel I. O'Neill (Editor), *Perspectives on Politics (Book Reviews: Comparative Politics)* (2010) 8:4, hlm. 1257-1258.

Fenomena di atas menunjukkan eksistensi yang mengandung idealisme organisasi partai politik dalam AD/ART bukanlah idealisasi tunggal yang harus diterjemahkan sebagai konsep mutlak. Keberadaan partai politik tidak akan mampu terlepas dari kehadiran kader yang menjadi tokoh di tengah kontestasi politik. Jamak diketahui, pemilihan umum yang menggunakan sistem proporsional terbuka memperlebar, bahkan meniscayakan, pilihan konstituen dijatuhkan kepada kader yang menjadi calon anggota legislatif, bukan partai. Berbeda dengan sistem proporsional daftar tertutup, di mana konstituen memilih partai tanpa mengetahui daftar calon anggota legislatif yang diajukan partai tersebut. Sehingga pada sistem proporsional tertutup, partai politik memperoleh posisi kuat. Berbeda dengan itu, sistem proporsional terbuka justru memperkokoh kedudukan kader yang terpilih sebagai anggota legislatif. Di sinilah konsep kedaulatan rakyat yang sejak awal menjadi fondasi pemilihan umum hadir untuk menantang idealisme partai politik atas isu PAW sebagai imbas pelanggaran AD/ART partai.

Dokumen ini adalah Arsip Miik :

Perpustakaan Universitas Islam Riau

BAB III

POLITIK HUKUM PENGATURAN PEMBERHENTIAN ANGGOTA PARTAI POLITIK DALAM JABATAN SEBAGAI ANGGOTA DPR-RI YANG DIDUGA MELANGGAR AD/ART PARTAI DAN DISKREPANSINYA DENGAN TEORI KEDAULATAN RAKYAT

- A. **Politik Hukum Pengaturan Pasal 16 Ayat (1) Undang-Undang Partai Politik**
1. **Konfigurasi Politik Pengaturan Pasal 16 Ayat (1) Undang-Undang Partai Politik**

Sejak adanya pengaturan partai politik dalam produk hukum berupa undang-undang, Indonesia telah meregulasikan enam undang-undang yang mengatur ihwal infrastruktur politik terdepan itu. Terhitung dari UU Nomor 3 Tahun 1975 Tentang Partai Politik dan Golongan Karya, sampai perubahan UU Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik lewat UU Nomor 2 Tahun 2011, keberadaan mekanisme PAW mengalami penyesuaian sesuai dengan konfigurasi politik ketika undang-undang tersebut disusun. Pada taraf undang-undang tentang partai politik, tiga undang-undang pertama tidak mengatur keberadaan berikut mekanismenya. Ketiganya adalah UU Nomor 3 Tahun 1975, UU Nomor 3 Tahun 1985 Tentang Perubahan UU Nomor 3 Tahun 1975, dan UU Nomor 2 Tahun 1999. Keadaan itu sedikit banyak dipengaruhi oleh sistem pemilihan daftar tertutup, terutama pada dua undang-undang pertama. Sementara pada undang-undang ketiga, PAW memang ditiadakan dengan alasan penguatan parlemen.⁹²

Munguatnya polemik atas sikap tercela legislator menggeser paradigma penguatan parlemen melalui tidak diaturnya PAW. Tendensi itu kemudian mengarah pada konfigurasi politik yang menghendaki pengaturan PAW dalam sistem perundang-undangan di Indonesia, maka lahirlah pengaturan Pasal 8 huruf

⁹²Alasan sama juga terjadi pada UU Nomor 4 Tahun 1999 Tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

f dan Pasal 12 dalam UU Nomor 31 Tahun 2002 Tentang Partai politik yang mengatur tentang pemberhentian kader, baik keanggotaan maupun dalam jabatan sebagai legislator:

Pasal 8

Partai Politik berhak:

f. mengusulkan penggantian antarwaktu anggotanya di lembaga perwakilan rakyat sesuai dengan peraturan perundang-undangan

Pasal 12

Anggota partai politik yang menjadi anggota lembaga perwakilan rakyat dapat diberhentikan keanggotaannya dari lembaga perwakilan rakyat apabila:

- a. menyatakan mengundurkan diri dari keanggotaan partai politik yang bersangkutan atau menyatakan menjadi anggota partai politik lain;
- b. diberhentikan dari keanggotaan partai politik yang bersangkutan karena melanggar anggaran dasar dan anggaran rumah tangga; atau
- c. melakukan pelanggaran peraturan perundang-undangan yang menyebabkan yang bersangkutan diberhentikan.

Pada perkembangannya, ketentuan PAW sebagai mekanisme yang meniscayakan kedaulatan partai menemukan bentuk konkret melalui pengaturan UU Nomor 2 Tahun 2008 melalui Pasal 16 yang terdiri dari 3 ayat. Perincian itu berkaitan dengan keadaan apa saja yang mengakibatkan seorang kader dapat diberhentikan, mekanisme pemberhentian, dan PAW.

Perubahan undang-undang partai politik lewat UU Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan UU Nomor 2 Tahun 2008 memang menyentuh ketentuan Pasal 16. Namun demikian, perubahan itu hanya terjadi pada Pasal 16 Ayat (2). Semula, Pasal 16 Ayat (2) UU Nomor 2 Tahun 2008 berbunyi sebagai berikut:

Tata cara pemberhentian keanggotaan Partai Politik sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) diatur dalam peraturan Partai Politik.

Setelah diubah melalui UU Nomor 2 Tahun 2011, Pasal 16 Ayat (2) menjadi:

Tata cara pemberhentian keanggotaan Partai Politik sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) diatur di dalam AD dan ART

Perubahan ini tidak mengubah esensi norma hukum yang terkandung di dalam Pasal 16 Ayat (2) secara khusus, dan ketentuan pemberhentian kader secara umum pada dua ayat lainnya di Pasal 16. Sebab Pasal 16 Ayat (2) UU Nomor 2 Tahun 2011 hanya mengalihkan posisi pengaturan pemberhentian dari peraturan partai kepada AD/ART partai. Telaah ini diperlukan untuk memilah basis dokumen pembentukan undang-undang di antara dua produk hukum guna menelusuri politik hukum pengaturan Pasal 16 UU Partai Politik. Untuk itu, penelusuran kaidah politik hukum tersebut menggunakan risalah pembahasan UU Nomor 2 Tahun 2008 karena substansi pengaturan norma PAW lahir dari undang-undang tersebut.

UU Nomor 2 Tahun 2008 merupakan satu dari empat undang-undang dalam paket Rancangan Undang-Undang (RUU) yang diusulkan pemerintah kepada DPR di masa sidang tahun 2007.⁹³ Semula draf RUU Partai Politik memuat ketentuan perihal pemberhentian anggota partai politik yang diatur pada Bab VI Tentang Keanggotaan dan Kedaulatan Anggota. Dalam draf tersebut, pemberhentian yang disebabkan dilanggarnya AD/ART partai ditempatkan pada Pasal 13 Ayat (1) huruf d, pasal tersebut secara lengkap berbunyi:

⁹³Tiga RUU lainnya adalah RUU Tentang Perjanjian Ekstradisi antara Republik Indonesia dan Republik Korea (*Treaty of Extradition Between the Republic of Indonesia and the Republic of Korea*), RUU Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPRD dan DPD, RUU Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, dan RUU Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

Pasal 13

- (1) Anggota partai politik dapat diberhentikan keanggotannya dari partai politik apabila
 - a. meninggal dunia;
 - b. mengundurkan diri secara tertulis dari keanggotaan partai politik;
 - c. menjadi anggota partai politik lain; atau
 - d. melanggar AD dan ART.
- (2) Tata cara pemberhentian keanggotaan partai politik sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) diatur dalam peraturan partai politik.
- (3) Dalam hal anggota partai politik yang diberhentikan adalah anggota lembaga perwakilan rakyat, pemberhentian dari keanggotaan partai politik diikuti dengan pemberhentian dari keanggotaan di lembaga perwakilan rakyat. sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Ketentuan yang pada dasarnya mencerminkan kemandirian partai melalui kekuatan AD/ART ini tidak diurai secara eksplisit dalam Naskah Akademik yang diajukan pemerintah. Penjelasan terkait kemandirian partai serta peran aktifnya, dan eksistensi AD/ART ditemukan pada bagian penjelasan draf RUU:

Partai politik sebagai komponen yang sangat penting dalam sistem demokrasi maka undang-undang ini melakukan pengaturan mengenai partai politik dalam mengimplementasikan prinsip kebebasan, kesetaraan, dan kebersamaan dalam perilaku perpolitikan nasional. Harapan rakyat untuk mendapatkan perlindungan hak asasi manusia, tegaknya supremasi hukum, pemberantasan KKN, penyelenggaraan pemerintahan yang *good governance*, di dalam undang-undang ini diatur ketentuan untuk memenuhi harapan tersebut dalam rangka mengamalkan Pancasila dan melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁹⁴ Undang-undang ini mengatur juga ketentuan yang menempatkan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga partai sebagai ketentuan dasar. Undang-undang ini mengamanatkan agar Anggaran Dasar sekurang-kurangnya memuat asas dan ciri partai politik, visi dan misi partai politik, nama, lambang, dan tanda gambar partai politik, tujuan dan fungsi partai politik, organisasi, tempat kedudukan dan pengambilaltn keputusan,

⁹⁴Penjelasan Draf RUU Partai Politik Usulan Pemerintah, hlm. 16.

kepengurusan partai politik, peraturan dan keputusan partai politik, pendidikan politik dan keuangan partai politik. Ketentuan mengamanatkan perlunya visi politik dimaksudkan agar partai politik dapat mendesain program visioner yang merupakan perwujudan masa depan partai politik yang futuristik dalam ranah pembangunan bangsa dan negara sehingga program visioner partai politik tidak terpisah dengan program pembangunan nasional dalam rangka mewujudkan kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia.⁹⁵

Pada sidang DPR yang mengagendakan penyampaian penjelasan pemerintah atas RUU Partai Politik yang disampaikan Menteri Dalam Negeri (Mendagri) *Ad Interim*, Widodo Adi Sutjipto, gagasan penguatan organisasi partai dijelaskan secara ringkas. Bahwa pemerintah memandang daya maksimal partai politik sebagai bagian dalam sistem politik dan sistem pemerintahan mengharuskan pengelolaan secara internal, untuk itu RUU Partai Politik mengusulkan rumusan AD/ART yang lebih rinci.⁹⁶

Penjelasan itu mendapat sambutan baik dari fraksi-fraksi di DPR. Pada kesempatan Penyampaian Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) tanggal 4 Agustus 2007, semua fraksi memberi dukungan serta komitmen, dan turut mengajukan gagasan perihal kemandirian partai politik berikut eksistensi AD/ART. Misalnya, Fraksi Demokrasi Indonesia Perjuangan (F-DIP) yang menilai bahwa AD/ART harus ditempatkan sebagai konstitusi partai,⁹⁷ sementara Fraksi Golongan Karya (F-GK) menekankan harapannya bahwa RUU Partai Politik sedapatnya tidak berdimensi pendek dan temporer. Dengan kata lain, muatannya harus dibentuk sedemikian rupa agar mampu mengakomodir kebutuhan-kebutuhan yang lahir

⁹⁵*Ibid*, hlm. 17.

⁹⁶Penjelasan Pemerintah tentang Empat Usulan RUU kepada DPR, 4 Agustus 2007, hlm. 8.

⁹⁷Pengantar Penyampaian Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) Fraksi Demokrasi Indonesia Perjuangan, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Terhadap Rancangan Undang-Undang Tentang Partai Politik, 12 September 2007, hlm. 5.

dari perkembangan zaman.⁹⁸ Untuk itu, F-GK mengajukan delapan prinsip sebagai manifestasi perubahan dalam RUU tersebut, empat prinsip di antaranya merupakan perefleksian ihwal eksistensi partai. Di antaranya kemandirian partai di bidang sumber daya manusia, perlembagaan partai politik, demokratisasi internal, dan penguatan manajemen internal.⁹⁹

Sementara Fraksi Kebangkitan Bangsa (F-KB) lebih substansif dengan langsung menyoroti beberapa pengaturan pasal yang hematnya perlu diubah. Dari 52 pasal dalam draf RUU Partai Politik, F-KB mengajukan perubahan, baik perubahan redaksional maupun penambahan ayat hingga norma, pada 18 pasal. Di antara 18 masukan tersebut, terdapat ketentuan Pasal 13 yang ditambah satu ayat menjadi Ayat (4) yang berbunyi:¹⁰⁰

(4) Dalam rangka untuk memberikan kesempatan para pihak memperjuangkan hak-haknya, maka partai politik membentuk lembaga arbitrase internal partai yang berfungsi untuk hal tersebut.

Pandangan substansial juga dikemukakan oleh Fraksi Damai Sejahtera (F-DS) yang menyoroti ketentuan Pasal 13:¹⁰¹

Penyelesaian perselisihan partai politik diselesaikan secara internal sesuai AD/ART partai politik, apabila penyelesaian melalui musyawarah untuk mufakat sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) dan Ayat (2) tidak dapat dicapai, perselisihan diselesaikan melalui pengadilan negeri. [Sementara ihwal] partai politik, kedaulatan tertinggi ada pada partai politik dan berada di tangan

⁹⁸Pengantar Penyampaian Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) Fraksi Golongan Karya, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Terhadap Rancangan Undang-Undang Tentang Partai Politik, 12 September 2007, hlm. 2.

⁹⁹*Ibid*, hlm. 5.

¹⁰⁰Pengantar Penyampaian Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) Fraksi Kebangkitan Bangsa, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Terhadap Rancangan Undang-Undang Tentang Partai Politik, 11 September 2007, hlm. 3.

¹⁰¹Pengantar Penyampaian Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) Fraksi Damai Sejahtera, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Terhadap Rancangan Undang-Undang Tentang Partai Politik, 12 September 2007, hlm. 4.

anggota yang dilaksanakan menurut AD dan ART serta tidak dapat dipisahkan dari undang-undang ini.

Dari jumlah 10 fraksi di DPR yang masing-masing menyampaikan Pengantar DIM, hanya 4 fraksi tersebut yang mengajukan gagasan substansial yang terkait secara langsung dengan Pasal 13 draf RUU Partai Politik, ataupun ihwal kedaulatan partai yang menyangkut AD/ART. Sementara 6 fraksi lainnya mengajukan pandangan terkait ketentuan-ketentuan lainnya dari 52 pasal dalam draf.

Pandangan masing-masing fraksi yang lebih fokus pada tiap-tiap norma dalam 52 pasal tersebut kemudian dirangkum dalam Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) Rancangan Undang-Undang Tentang Partai Politik. Di dalam dokumen setebal 258 halaman inilah 10 fraksi di DPR mengajukan masukan komprehensif pada semua pasal dalam draf RUU Partai Politik.

Tabel 3.1
Perbandingan Norma UU Nomor 31 Tahun 2002 dan Draf RUU Partai Politik

UU Nomor 31 Tahun 2002	RUU
<p>Pasal 12</p> <p>Anggota partai politik yang menjadi anggota lembaga perwakilan rakyat dapat diberhentikan keanggotaannya dari lembaga perwakilan rakyat apabila:</p> <p>a. menyatakan mengundurkan diri dari keanggotaan partai politik yang bersangkutan atau menyatakan menjadi anggota partai politik lain;</p> <p>b. diberhentikan dari keanggotaan partai politik yang bersangkutan karena melanggar anggaran dasar dan anggaran rumah tangga; atau</p> <p>c. melakukan pelanggaran peraturan perundang-undangan yang menyebabkan yang bersangkutan diberhentikan.</p>	<p>Pasal 13</p> <p>(1) Anggota partai politik dapat diberhentikan keanggotaannya dari partai politik apabila:</p> <p>a. meninggal dunia;</p> <p>b. mengundurkan diri secara tertulis dari keanggotaan partai politik;</p> <p>c. menjadi anggota partai politik lain; atau</p> <p>d. melanggar AD dan ART.</p> <p>(2) Tata cara pemberhentian keanggotaan partai politik sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) diatur dalam peraturan partai politik.</p> <p>(3) Dalam hal anggota partai politik yang diberhentikan adalah anggota lembaga perwakilan rakyat, pemberhentian dari keanggotaan partai politik diikuti dengan pemberhentian dari keanggotaan di lembaga perwakilan rakyat. sesuai dengan peraturan perundang-undangan.</p>

Pada tahap ini, rancangan Pasal 13 yang terdiri dari 3 ayat diulas satu persatu, di mana pandangan 10 fraksi dapat dibagi ke dalam dua kelompok besar. Kelompok pertama, adalah fraksi yang memberi pandangan untuk mengubah redaksional Ayat (1), dan kelompok kedua adalah fraksi yang menyetujui redaksional rancangan Ayat (1). Terdapat masing-masing 5 fraksi dalam dua kelompok ini.¹⁰²

Tabel 3.2
Pembahasan Pansus atas Pasal 13 Ayat (1) RUU Partai Politik

Pasal 13 Ayat (1) RUU Partai Politik	Fraksi DPR	
	Perubahan	Tetap
(1) Anggota partai politik dapat diberhentikan keanggotannya dari partai politik apabila: a. meninggal dunia; b. mengundurkan diri secara tertulis dari keanggotaan partai politik; c. menjadi anggota partai politik lain; atau d. melanggar AD dan ART.	F-DIP	F-GK
	F-D	F-PP
	F-AN	F-KS
	F-KB	F-BPD
	F-DS	F-BR

Berikut masukan 5 fraksi yang mengajukan perubahan redaksional pada rancangan Ayat (1):

Tabel 3.3
Usul Perubahan Pasal 13 Ayat (1) di Tingkat Pansus

Fraksi	Usul Perubahan	Setelah Perubahan
F-DIP	1. Perubahan nomor pasal 2. Penambahan substansi baru (Ayat (2))	1. Pasal 13 menjadi Pasal 14 2. (2) Dalam hal anggota partai politik diberhentikan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) butir d, maka partai politik yang bersangkutan harus memberi kesempatan kepada anggota tersebut untuk membela diri sesuai dengan mekanisme partai politik yang bersangkutan
F-D	Kata “politik” dihapus	Anggota partai dapat diberhentikan keanggotannya dari partai politik apabila;
F-AN	Konstruksi redaksional pasal diubah	Keanggotaan partai politik berakhir apabila: a. meninggal dunia; b. diberhentikan; c. menjadi anggota partai politik lain; atau

¹⁰²Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) Rancangan Undang-Undang Tentang Partai Politik, Sekretariat Panitia Khusus DPR-RI (2007), hlm. 116-117.

		d. melanggar AD dan ART.
F-KB	Huruf d diubah	Melanggar D dan ART berdasarkan atas alasan dan bukti yang kuat
F-DS	Huruf c diubah	melakukan pelanggaran peraturan perundang-undangan yang menyebabkan yang bersangkutan diberhentikan

Berbeda dari pembahasan Ayat (1), pembahasan Ayat (2) lebih banyak menghadapi kesetujuan fraksi yang menginginkan redaksional yang tetap sebagaimana rancangan. Pada kelompok ini terdapat 7 fraksi. Sedangkan 3 fraksi lainnya mengajukan perubahan.¹⁰³

Tabel 3.4
Pembahasan Pansus atas Pasal 13 Ayat (2) RUU Partai Politik

Pasal 13 Ayat (2) RUU Partai Politik	Fraksi DPR	
	Perubahan	Tetap
(2) Tata cara pemberhentian keanggotaan partai politik sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) diatur dalam peraturan partai politik.	F-DIP	F-GK
		F-PP
	F-D	F-KB
		F-KS
		F-BPD
	F-AN	F-BR
F-DS		

Tiga fraksi yang mengusulkan perubahan redaksional dan konstruksi Ayat (2) tersebut pada hakikatnya berupaya mengajukan masukan yang sifatnya definitif mengacu pada partai politik tempat seorang kader bernaung.¹⁰⁴

Tabel 3.5
Usul Perubahan Pasal 13 Ayat (2) di Tingkat Pansus

Fraksi	Usul Perubahan	Setelah Perubahan
F-DIP	Perubahan redaksional dan nomor ayat 1. Ayat (2) menjadi Ayat (3) 2. Kalimat “dalam	(3) Tata cara pemberhentian keanggotaan partai politik sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) diatur dalam peraturan partai politik yang bersangkutan.

¹⁰³ *Ibid*, hlm. 118-119.

¹⁰⁴ *Ibid*.

	peraturan partai politik” diganti dengan “partai politik yang bersangkutan”	
F-D	Kata “politik” dihapus	Tata cara pemberhentian keanggotaan partai sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) diatur dalam peraturan partai politik.
F-AN	Tambahan kata “internal”	Tata cara pemberhentian keanggotaan partai politik sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) diatur dalam peraturan internal partai politik.

Sementara terhadap Ayat (3) jumlah fraksi yang mengajukan usul perubahan hanya 2 fraksi, sedangkan 8 lainnya menyetujui rancangan yang diajukan pemerintah.¹⁰⁵

Tabel 3.6
Pembahasan Pansus atas Pasal 13 Ayat (3) RUU Partai Politik

Pasal 13 Ayat (3) RUU Partai Politik	Fraksi DPR	
	Perubahan	Tetap
(3) Dalam hal anggota partai politik yang diberhentikan adalah anggota lembaga perwakilan rakyat, pemberhentian dari keanggotaan partai politik diikuti dengan pemberhentian dari keanggotaan di lembaga perwakilan rakyat. sesuai dengan peraturan perundang-undangan.	F-DIP	F-GK
		F-PP
		F-AN
		F-KB
	F-D	F-KS
		F-BPD
		F-BR
		F-DS

Tidak jauh berbeda dari pembahasan 2 ayat sebelumnya, Ayat (3) juga tidak banyak mendapat masukan perubahan. 2 fraksi yang mengajukan usul perubahan pun tidak memberi masukan yang berefek pada pergeseran makna atau substansi pengaturan norma pada Ayat (3).¹⁰⁶

¹⁰⁵ *Ibid*, hlm. 119-120.

¹⁰⁶ *Ibid*.

Tabel 3.7
Usul Perubahan Pasal 13 Ayat (3) di Tingkat Pansus

Fraksi	Usul Perubahan	Setelah Perubahan
F-DIP	Perubahan nomor ayat Ayat (3) menjadi Ayat (4), dengan redaksional yang tetap	(4) Dalam hal anggota partai politik yang diberhentikan adalah anggota lembaga perwakilan rakyat, pemberhentian dari keanggotaan partai politik diikuti dengan pemberhentian dari keanggotaan di lembaga perwakilan rakyat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
F-D	Kata politik dihapus	Dalam hal anggota partai politik yang diberhentikan adalah anggota lembaga perwakilan rakyat, pemberhentian dari keanggotaan partai politik diikuti dengan pemberhentian dari keanggotaan di lembaga perwakilan rakyat sesuai dengan peraturan perundang-undangan

Dari poin-poin masukan tersebut, hanya F-DIP, F-AN dan F-KB yang mengajukan penambahan ayat pada Pasal 13. Hemat F-DIP dan F-AN, penambahan itu disisipkan di antara Ayat (1) dan Ayat (2) draf, dengan kata lain masukan tersebut menjadi Ayat (2) dan menggeser norma sebelumnya menjadi Ayat (3).¹⁰⁷ Sementara itu F-KB mengajukan usul penambahan ayat di posisi terakhir untuk menjadi Ayat (4).¹⁰⁸

Tabel 3.8
Usul Penambahan Ayat pada Pasal 13 di Tingkat Pansus

Fraksi	Penambahan Ayat	Redaksional
F-DIP	Tambahan ayat di antara rancangan Ayat (1) dan Ayat (2), menjadi Ayat (2). Ayat (2) berdasarkan rancangan menjadi Ayat (3), Ayat (3) berdasarkan rancangan menjadi Ayat (4). Sehingga Pasal 13 terdiri dari 4 ayat	(2) Dalam hal anggota partai politik diberhentikan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) butir d, maka partai politik yang bersangkutan harus memberi kesempatan kepada anggota tersebut untuk membela diri sesuai dengan mekanisme partai politik yang bersangkutan

¹⁰⁷*Ibid*, hlm. 118

¹⁰⁸*Ibid*, hlm. 120.

F-AN	Tambahan ayat di antara rancangan Ayat (1) dan Ayat (2), menjadi Ayat (2). Ayat (2) berdasarkan rancangan menjadi Ayat (3), Ayat (3) berdasarkan rancangan menjadi Ayat (4). Sehingga Pasal 13 terdiri dari 4 ayat	(2) Anggota Partai Politik dapat diberhentikan keanggotaannya dari Partai Politik sebagaimana Ayat (1), apabila: a. mengundurkan diri secara tertulis dari keanggotaan Partai Politik; b. menjadi anggota Partai Politik lain; atau c. melanggar AD dan/atau ART
F-KB	Tambahan ayat di akhir Ayat (3) rancangan, menjadi Ayat (4). Sehingga Pasal 13 terdiri dari 4 ayat.	(4) Dalam rangka untuk memberikan kesempatan para pihak memperjuangkan hak-haknya, maka partai politik membentuk lembaga arbitrase internal partai yang berfungsi untuk hal tersebut

Rumusan di atas, bersama 51 pasal lainnya dalam draf RUU Partai Politik yang diajukan pemerintah, selanjutnya diajukan kepada Tim Perumus (Timus) pada bulan November 2007. Akan tetapi, dari total 6 usul perubahan atas rancangan Pasal 13, Hasil Pembahasan Rapat Kerja Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Partai Politik hanya meneruskan 3 masukan kepada Timus, sedangkan 3 masukan lainnya menjadi usul yang harus dipending.¹⁰⁹

Tabel 3.9
Hasil Pembahasan Rapat Kerja Pansus RUU Partai Politik

No DIM	Naskah RUU	Usulan Fraksi	Keputusan
119	(1) Anggota partai politik dapat diberhentikan keanggotaannya dari partai politik apabila: a. meninggal dunia; b. mengundurkan diri secara tertulis dari keanggotaan partai politik; c. menjadi anggota partai politik lain; atau d. melanggar AD dan ART.	F-GK, F-KS, F-BR: Tetap F-DIP: Perubahan nomor pasal F-AN: (1) Keanggotaan partai politik berakhir apabila: a. meninggal dunia; b. diberhentikan; c. menjadi anggota partai politik lain; atau d. melanggar AD/ART F-KB: Pasal 13 Ayat (1) huruf d diubah F-DS: Huruf a dan b tetap, c diubah; melakukan	Diteruskan ke Tim Perumus

¹⁰⁹Hasil Pembahasan Rapat Kerja Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Partai Politik, Sekretariat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Partai Politik, 2007, hlm. 49-50.

		pelanggaran peraturan perundang-undangan yang menyebabkan yang bersangkutan diberhentikan	
120		F-DIP: Penambahasan substansi (2) Dalam hal anggota Partai Politik diberhentikan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) butir d, maka Partai Politik yang bersangkutan harus memberi kesempatan kepada anggota tersebut untuk membela diri sesuai dengan mekanisme Partai Politik yang bersangkutan	Pending
121		F-AN: Tambahan konsideran (2) Anggota Partai Politik dapat diberhentikan keanggotaannya dari Partai Politik, sebagaimana Ayat (1) b, apabila: a. mengundurkan diri secara tertulis dari keanggotaan Partai Politik; b. menjadi anggota Partai Politik lain; atau c. Melanggar AD dan/atau ART	Pending
122	(2) Tata cara pemberhentian keanggotaan partai politik sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) diatur dalam peraturan partai politik.	F-GK, F-KB, F-KS, F-BR, F-DS: Tetap F-DIP: Perubahan redaksional dan nomor ayat: Ayat (2) menjadi Ayat (3). Kalimat “dalam peraturan partai politik” diganti “oleh partai politik yang bersangkutan” F-D: Tetap, kata politik dihapus F-AN: urutan ayat selanjutnya menyesuaikan. Tambahan kata “internal”	Diteruskan ke Tim Perumus
123	(4) Dalam hal anggota partai politik yang diberhentikan adalah anggota lembaga perwakilan rakyat, pemberhentian dari keanggotaan partai politik diikuti dengan pemberhentian dari keanggotaan di lembaga perwakilan rakyat. sesuai dengan peraturan perundang-undangan.	F-GK, F-AN, F-KB, F-KS, F-BR, F-DS: Tetap F-DIP: Perubahan nomor ayat: Ayat (3) menjadi Ayat (4). Redaksional tetap F-D: Tetap. Kata “politik” dihapus	Diteruskan ke Tim Perumus

		F-KB: Penambahan ayat baru (3) Dalam rangka untuk memberikan kesempatan para pihak memperjuangkan hak-haknya, maka Partai Politik membentuk lembaga arbitrase internal partai yang berfungsi untuk hal tersebut	Pending
--	--	--	---------

Poin-poin inilah yang mulai dibahas oleh Timus pada tanggal 19 November 2007 dengan agenda pembahasan materi RUU,¹¹⁰ yang mulai dibicarakan pada Rapat Timus ke-II tanggal 20 November 2007. Dalam rapat yang dipimpin Chozin Chumaidy dari F-PP itu, konfigurasi politik yang terbentuk tidak kentara memperdebatkan DIM nomor 119 sampai DIM nomor 123. Pertukaran gagasan yang terjadi sebatas redaksional pada segi kata yang sejatinya tidak mengubah substansi dan esensi pengaturan norma. Keadaan ini sedikit bayak diakibatkan oleh ketidakhadiran legislator pada rapat pembahasan. Misalnya F-AN pengusul DIM nomor 121, pada rapat pembahasan DIM tanggal 13 November tidak satupun dari anggotanya yang hadir untuk mempertahankan masukan itu.¹¹¹

Sejauh perdebatan, konfigurasi politik yang muncul sebatas pergeseran nomor pasal sebagai akibat tambahan dan pembentukan norma lainnya di Bab II Tentang Pembentukan Partai Politik. Dalam rangkaian rapat pembahasan DIM dari tanggal 7 November 2007, dan rapat pembahasan materi oleh Timus yang berlangsung dari 19 November 2007 sampai 28 November 2007, perdebatan lebih banyak berkaitan dengan aturan pembentukan partai politik, asas dan ciri, tujuan dan fungsi, serta hak dan kewajiban. Sedangkan isu penguatan partai politik

¹¹⁰Risalah Rapat Tim Perumus Rancangan Undang-Undang Tentang Partai Politik, 19 November 2007, hlm. 1.

¹¹¹Risalah Rapat Panitia Kerja Rancangan Undang-Undang Tentang Partai Politik, 13 November 2007, hlm. 5.

melalui eksistensi AD/ART yang kokoh tidak banyak diperdebatkan. Keadaan itu sangat dipengaruhi oleh kesepahaman partai politik di ruang parlemen tentang kemandirian organisasinya, bahkan gagasan kedaulatan partai adalah genealogi pembentukan draf RUU yang diajukan pemerintah.

Kesepahaman itu berlanjut hingga tanggal 3 Desember 2007 saat fraksi-fraksi menyampaikan Pendapat Akhir Mini perihal RUU Tentang Partai Politik. Hal itu dapat dilihat dari pandangan Chozin Chumaidy ketika menyampaikan hasil pembahasan yang menempatkan Bab Tentang Keanggotaan dan Kedaulatan Anggota di poin 10:¹¹²

Dalam bab tentang keanggotaan dan kedaulatan anggota terdiri dari 3 pasal dan 8 ayat. Seluruh rumusan bab ini telah disepakati yang memuat sejumlah rumusan mengenai keanggotaan. Tim Perumus telah menyetujui keanggotaan partai politik bersifat sukarela, terbuka, dan tidak diskriminatif dan setiap anggota wajib mematuhi AD/ART partai. Tim Perumus juga telah merumuskan bahwa pemberhentian dan keanggotaan partai politik terhadap anggotanya yang telah duduk di lembaga perwakilan maka diikuti dengan pemberhentian keanggotaannya di lembaga perwakilan rakyat.

Minimnya perdebatan yang ditenggarai kehendak legislator untuk memperkokoh kedaulatan partai dikunci pada tanggal 6 Desember 2007 ketika sepuluh kelompok politis itu menyampaikan Pendapat Akhir Fraksi. Pada akhirnya segala diskusi berkaitan dengan RUU Tentang Partai Politik ditutup dengan diundangkannya hasil pembahasan tersebut pada tanggal 4 Januari 2008. Dalam naskah akhir ini dapat diperbandingkan antara norma pengaturan Pasal 13 draf RUU Tentang Partai Politik yang diajukan pemerintah dan Pasal 16 UU

¹¹²Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Partai Politik, 3 Desember 2007, hlm. 5.

Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik¹¹³ yang tidak mengalami perubahan signifikan.

Tabel 3.10
Perbandingan Norma Draf RUU dan UU Nomor 2 Tahun 2008
Tentang Partai Politik pada Pengaturan Pemberhentian Anggota

Draf RUU	UU Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik
<p style="text-align: center;">Pasal 13</p> <p>(1) Anggota Partai Politik dapat diberhentikan keanggotannya dari partai politik apabila:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. meninggal dunia; b. mengundurkan diri secara tertulis dari keanggotaan Partai Politik; c. menjadi anggota Partai Politik lain; atau d. melanggar AD dan ART. <p>(2) Tata cara pemberhentian keanggotaan partai politik sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) diatur dalam peraturan Partai Politik.</p> <p>(3) Dalam hal anggota Partai Politik yang diberhentikan adalah anggota lembaga perwakilan rakyat, pemberhentian dari keanggotaan Partai Politik diikuti dengan pemberhentian dari keanggotaan di lembaga perwakilan rakyat. sesuai dengan peraturan perundang-undangan.</p>	<p style="text-align: center;">Pasal 16</p> <p>(1) Anggota Partai Politik diberhentikan keanggotannya dari Partai Politik apabila:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. meninggal dunia; b. mengundurkan diri secara tertulis; c. menjadi anggota Partai Politik lain; atau d. melanggar AD dan ART. <p>(2) Tata cara pemberhentian keanggotaan Partai Politik sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) diatur dalam peraturan Partai Politik</p> <p>(3) Dalam hal anggota Partai Politik yang diberhentikan adalah anggota lembaga perwakilan rakyat, pemberhentian dari keanggotaan Partai Politik diikuti dengan pemberhentian dari keanggotaan di lembaga perwakilan rakyat sesuai dengan peraturan perundang-undangan</p>

Terdapatnya selisih 3 pasal yang mengatur pemberhentian anggota partai politik dari Pasal 13 berdasarkan RRU, menjadi Pasal 16 pada naskah undang-undang partai politik yang disahkan, ditenggarai oleh penambahan satu bab baru. Konstruksi RUU pada mulanya menempatkan Bab II Tentang Pembentukan Partai Politik yang terdiri dari Pasal 2, Pasal 3, Pasal 4 dan Pasal 5. Saat penyusunan DIM, ketentuan Pasal 5 RUU yang membilang ihwal perubahan AD/ART partai diusulkan untuk dijabarkan dalam satu bab khusus.¹¹⁴ Usul inilah yang diakomodir dengan menyisipkan bab baru sebagai Bab III Tentang Perubahan

¹¹³Berdasarkan naskah akhir yang diundangkan oleh DPR, judul undang-undang menerakan tahun 2007 yang menandakan waktu diselesaikannya pembahasan. Namun baru ditandatangani Presiden pada tanggal 4 Januari 2008, sehingga waktu penandatanganan itu mengubah tahun di judul undang-undang.

¹¹⁴Usul ini tidak mengalami perdebatan signifikan dan sudah mulai mendapat bentuk pengaturan sejak rapat Tim Perumus tanggal 19 November 2007. Selengkapnya lihat pendapat Rapiuddin Hamarung dari F-BPD, Risalah Rapat Tim Perumus ... *Op.Cit*, hlm. 42-43.

Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Partai Politik yang tersusun atas Pasal 5 yang terdiri dari 2 ayat, Pasal 6 dengan pengaturan baru, Pasal 7 dengan 3 ayat yang Ayat (1) dan Ayat (3) diambil dari Ayat (3) dan Ayat (4) Pasal 5 RUU, serta Pasal 8 yang normanya diambil dari Ayat (5) di Pasal 5 RUU. Sedangkan bab yang mengatur tentang Asas dan Ciri Partai Politik yang pada RUU ditempatkan pada Bab III, digeser menjadi pengaturan di Bab IV.

2. **Fenomena Dugaan Pelanggaran AD/ART Partai sebagai Penyebab Penggantian Antarwaktu**

Dalam rentang waktu pengaturan ketentuan pemberhentian anggota partai politik dalam jabatan sebagai anggota DPR terhitung dari keberlakuan UU Nomor 2 Tahun 2008, telah begitu banyak legislator yang mengalami PAW. Disamakannya posisi legislator di tingkat pusat dan daerah berdasarkan UU MD3 menambah Panjang daftar PAW tersebut. Untuk itu seutas jaring harus ditempatkan pada bagian ini untuk menyaring sekian banyak kasus guna menarik tiga di antaranya sebagai sampel. Bila rumusan Pasal 16 Ayat (1) dicermati kembali, sejatinya terdapat dua keadaan yang menjadi parameter berakhirnya keanggotaan seorang kader dari partai politik tempat ia bernaung. *Pertama*, faktor alamiah, *kedua*, fenomena politis.

Ketentuan Pasal 16 Ayat (1) huruf a merupakan satu-satunya faktor alamiah, di mana keanggotaan itu berakhir dikarenakan individu tersebut meninggal dunia. Sementara tiga keadaan lain yang meliputi mengundurkan diri secara tertulis, menjadi anggota partai politik lain dan melanggar AD/ART merupakan fenomena politis. Meskipun pengunduran diri secara tertulis yang diatur pada Pasal 16 Ayat (1) huruf b lumrah terjadi sebagai pilihan individu tanpa mengalami fenomena politis, namun di saat bersamaan ketentuan ini juga kerap terjadi pada anggota

partai politik yang tersandung kasus hukum ataupun merasa tidak lagi sejalan dengan haluan partai. Dengan kata lain, ketentuan ini tidak dapat sepenuhnya dilepaskan dari nuansa politis. Belum lagi jamaknya anggota partai politik yang mengundurkan diri memutuskan untuk bergabung kepada partai politik lain sebagaimana ketentuan Pasal 16 Ayat (1) huruf c. Sementara itu pelanggaran AD/ART dalam ketentuan Pasal 16 Ayat (1) huruf d adalah sebab paling politis di antara tiga ketentuan lainnya.

Tiga kasus yang diajukan sebagai contoh dalam penelitian ini mengandung karakteristik berbeda namun memiliki nuansa yang sama ihwal lenturnya frasa *“melanggar AD dan ART”* dalam taraf praktik norma. Perbedaan terjadi pada beberapa segi, misalnya organisasi partai, waktu, penyebab, respon dan hasil. Sedangkan beberapa persamaan juga terlihat dari kasus yang dijadikan sampel, meliputi penggunaan AD/ART sebagai senjata pamungkas partai, langkah hukum di luar mekanisme penyelesaian konflik internal, dan perhatian publik. Dari unsur langkah hukum di luar mekanisme partai, dapat ditelusuri dari Pasal 33 UU Partai Politik. Meski Pasal 32 UU Partai Politik mengharuskan adanya mekanisme internal dalam penyelesaian perselisihan melalui mahkamah partai, tetapi Pasal 33 UU Partai Politik tetap membuka jalan untuk penyelesaian sengketa melalui peradilan umum.

Sekalipun ketentuan Pasal 32 UU Partai Politik mengharuskan adanya mekanisme internal dalam penyelesaian perselisihan melalui mahkamah partai, sengketa yang muncul tidak dapat dipastikan selesai dengan kedua belah pihak yang merasa telah mendapat keadilan. Untuk itu, UU Partai Politik meregulasikan

ketentuan Pasal 33 UU Partai Politik yang membuka jalan untuk dilakukannya sengketa di peradilan umum.

Pasal 32

- (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

- (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.

Tiga kasus di bawah ini memiliki kekhasan masing-masing dan menggambarkan bagaimana praktik penegakan AD/ART partai politik oleh kelompok politis tersebut.

a. Kasus Lily Chodidjah Wahid dan Achmad Effendy Choirie (Partai Kebangkitan Bangsa)

Pemberhentian Lily Chodidjah Wahid dan Achmad Effendy Choirie dari PKB dalam masa jabatannya sebagai legislator adalah dua kasus sejalan yang

berkelindan menjadi satu isu sentral. Bermula dari perbedaan sikap Lily dengan fraksi PKB di DPR atas hasil kerja Pansus kasus Bank Century, 3 Maret 2010, di mana F-KB berdiri di pihak pemerintah yang menerima hasil kerja Pansus, sedangkan Lily menolak laporan kerja tersebut. Dalam pandangan yang berseberangan itu, Lily adalah satu-satunya anggota DPR dari F-KB yang memilih opsi C, yakni opsi yang menyatakan ada permasalahan hukum dalam *bailout* Bank Century. Sehingga Lily merupakan satu dari 315 orang legislator yang memilih opsi C, sedangkan F-KB berdiri bersama 212 legislator yang menyetujui *bailout* Bank Century. Sebelas bulan berselang, 2 Februari 2011, Lily kembali tidak sejalan dengan keputusan partai yang menolak usul hak angket mafia pajak atas kasus Gayus Tambunan. Kala itu Lily bersama Effendy dan legislator lainnya menginisiasi dan menggalang dukungan di DPR untuk mengajukan hak angket atas kasus perpajakan.

Jalan Lily dan Effendy semakin menggusarkan PKB di hadapan putusan MK Nomor 8/PUU-VIII/2010 tanggal 21 Januari 2011 yang membatalkan keseluruhan UU Nomor 6 Tahun 1954 Tentang Penetapan Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat. Untuk mengatasi kekosongan hukum itu, Lily dan Effendy beserta legislator yang berkeinginan agar hak angket terlaksana mengajukan UU Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD menjadi dasar hukum utama penggunaan hak angket mafia pajak. Upaya itu membuahkan hasil besar, pada hari-hari awal inisiasi saja, para inisiator hak angket mengantongi 150 dukungan anggota DPR, padahal berdasarkan tata tertib

DPR pengajuan hak angket hanya mensyaratkan 25 dukungan anggota DPR agar usul hak angket dibicarakan di rapat tingkat paripurna.¹¹⁵

Tidak menunggu waktu lama bagi Lily dan Effendy, satu bulan berselang Ketua Umum PKB, Muhaimin Iskandar telah memegang surat keputusan yang berisi PAW bagi keduanya.¹¹⁶ Terhitung 5 Maret 2011, Lily dan Effendy resmi dipecat dari partainya, surat pemberhentian keduanya sebagai legislator diserahkan oleh PKB pada tanggal 7 Maret 2011 kepada pimpinan DPR dan pada 20 Maret 2011 PKB melakukan PAW atas keduanya.¹¹⁷ Mekanisme tersebut kemudian berujung pada tanggal 14 Maret melalui surat bernomor PW.01/2278/DPR RI/III/2011, Hal: Pergantian Antar Waktu Anggota DPR/MPR RI dari Kebangkitan Bangsa yang ditujukan kepada Ketua KPU.

Berkenaan dengan surat dari Dewan Pengurus Pusat Partai Kebangkitan Bangsa nomor 7190/DPP-03/V/A.1/III/2011, tanggal 7 Maret 2011 dan nomor 7193/DPP-03/V/A.1/III/2011 tanggal 7 Maret 2011 perihal permohonan PAW anggota DPR RI atas nama Hj. Lily Chodijah Wahid dengan calon pengganti Jazilul Fawaid, S.Q dan Dr. H. A. Effendy Choirie dengan calon pengganti drs. H. Andi Muawiyah Ramly, M.Pd. Mengusulkan pergantian antar waktu atas nama Lily Chodijah Wahid dan Dr. H. A. Effendy Choirie karena masing-masing yang bersangkutan diberhentikan dari keanggotaan PKB.

Sehubungan dengan hal tersebut sesuai Undang-undang Nomor 27 tahun 2009 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD, Pasal 218 Ayat (1), dengan ini kami mengharapkan kiranya Saudara dapat menyampaikan nama calon pengganti antar waktu dimaksud sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

¹¹⁵Administrator, *Mafia Pajak; Usul Hak Angket DPR*, dalam Indonesia Corruption Watch <https://www.antikorupsi.org/id/article/mafia-pajak-usul-hak-angket-dpr> (terakhir kali dikunjungi pada 3 Oktober 2021).

¹¹⁶Tri Suharman, *Lily Wahid Akui Dicopot dari DPR*, dalam Tempo <https://nasional.tempo.co/read/318185/lily-wahid-akui-dicopot-dari-dpr/full&view=ok> (terakhir kali dikunjungi pada 3 Oktober 2021).

¹¹⁷Administrator, *PKB Ganti Effendy Choirie dan Lily Wahid*, dalam Kompas.com <https://nasional.kompas.com/read/2013/03/20/02283445/pkb.ganti.effendy.choirie.dan.lily.wahid>. (terakhir kali dikunjungi pada 3 Oktober 2021).

Demikian atas perhatian Saudara, kami ucapkan terima kasih.¹¹⁸

Hemat Imam Nahrawi yang kala itu menjabat Sekretaris Jenderal (Sekjen) PKB, PAW atas dua kader tersebut hanyalah muara dari segala tindak-tanduknya yang kerap melanggar peraturan, setidaknya dalam catatan Nahrawi, Lily telah melakukan sepuluh pelanggaran yang bertentangan dengan partainya. Salah satunya adalah 5 kali gugatan kepada partai yang meresahkan organisasi, terbaru saat itu, ketika Lily menggugat keberadaan Ketua Umum PKB, Muhaimin Iskandar, menggugat PKB dan mencoba berkonspirasi dengan seseorang pada saat Muktamar Ancol. Padahal saat itu Lily menjadi pimpinan sidang. Sementara Effendy kerap tidak menghadiri undangan dari DPP PKB dan sudah sering menerima surat peringatan dari PKB. Nahrawi menambahkan, bilamana keduanya mengambil keputusan berbeda dari partai, maka semestinya Lily dan Effendy menerima resikonya.¹¹⁹

Menyikapi keputusan itu, pada tanggal 16 Maret 2011 Lily mengajukan gugatan ke pengadilan umum tingkat pertama dengan nomor registrasi perkara 109/PDT.G/2011/PN.JKT.PST atas pemecatan dirinya dan perkaraka nomor 449/PDT.G/2011/PN.JKT.PST atas perselisihan partai politik. Di saat yang sama Effendy juga mengajukan gugatan dengan nomor registrasi perkara 108/PDT.G/2011/PN.JKT.PST. Kedua gugatan itu ditujukan kepada DPP PKB. Drama politik di tubuh PKB ini berlarut sepanjang tahun 2011 dengan episode akhir di tingkat kasasi dengan putusan MA Nomor 617 K/PDT.SUS/2011 yang

¹¹⁸Surat Partai Kebangkitan Bangsa Nomor PW.01/2278/DPR RI/III/2011, Hal: Pergantian Antar Waktu Anggota DPR/MPR RI dari Kebangkitan Bangsa, tanggal 14 Maret 2011.

¹¹⁹Mia Umi Kartikasari, *Digugat Lily Wahid dan Effendi, PKB Cuek* (16 Maret 2011), dalam Tempo <https://nasional.tempo.co/read/320629/digugat-lily-wahid-dan-effendi-pkb-cuek/full&view=ok> (terakhir kali dikunjungi pada 3 Oktober 2021).

diucapkan tanggal 5 Oktober 2011. Dalam putusan itu Majelis Hakim Agung yang diisi oleh Ahmad Sukardja, Abdul Manan dan Imam Soebechi menolak kasasi Lily atas PAW yang dialaminya.

Sejatinya PAW pada Lily dan Effendy tidak memenuhi unsur Pasal 16 Ayat (1) UU Partai Politik, terutama berkaitan pada ketentuan pelanggaran AD/ART partai yang diatur pada huruf d. Namun demikian, DPP PKB beralih dua kadernya itu telah melanggar ketentuan UU Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, sekaligus AD/ART partai.¹²⁰ Meminjam pernyataan Nahrawi, misalnya, yang menyatakan Lily dan Effendy kerap melanggar aturan partai, bahkan tidak mengungkapkan ketentuan mana dari AD/ART partai yang dilanggar keduanya. Bahkan pada Surat Keputusan Pemberhentian bernomor 7177/DPP-02/V/A.1/III/2011 juga tidak mencantumkan aturan hukum mana yang dilanggar kedua legislator yang memperjuangkan akuntabilitas dan pengusutan dua kasus korupsi besar di negeri ini. Meski demikian, DPP PKB selalu mengungkapkan adanya aturan AD/ART yang berulang kali dilanggar dua kader yang di PAW tersebut. Sekiranya persoalan dibersihkan dari tuduhan pelanggaran AD/ART dan dikerucutkan pada tendensi pengajuan hak angket, upaya Lily dan Effendy bahkan sejalan dengan tugas dan fungsi parlemen dalam dalam Pasal 20 A UUD 1945, Pasal 77 Ayat (1), Ayat (3), UU Nomor 27 Tahun 2009 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Bahkan dari langkah trengginas Lily dan Effendy sebagai wakil rakyat yang

¹²⁰Lihat misalnya Slamet Riadi, *Di PAW, Lily Merasa Tak Pernah Langgar Aturan*, dalam <https://nasional.sindonews.com/berita/729245/12/di-paw-lily-wahid-merasa-tak-pernah-langgar-aturan> (terakhir kali dikunjungi pada 3 Oktober 2021).

menginisiasi hak angket mafia pajak, dana sebesar 3 triliun rupiah berhasil dikembalikan ke kas negara.¹²¹

Menyigi kasus PAW pada Lily dan Effendy, sejatinya justru kesalahan ada pada DPP PKB yang tidak mengikuti prosedur pemberhentian anggota partai politik sebagaimana ketentuan Pasal 11 Ayat 2 AD/ART PKB. Di mana dalam ketuan tersebut mensyaratkan pemberhentian kader harus didahului surat peringatan sebanyak 3 kali oleh DPP kepada kader yang bersangkutan.

b. Kasus Fahri Hamzah (Partai Keadilan Sejahtera)

Sengketa Fahri Hamzah dengan PKS memiliki plot panjang hingga diadili oleh pengadilan di tingkat pertama, banding, kasasi sampai menempuh upaya hukum luarbiasa di MA. Kasus ini ditenggarai oleh sederet ucapan yang dilontarkan Fahri dalam berbagai kesempatan. Misalnya di paruh kedua tahun 2015 tatkala ia berkata:¹²²

"Orang dalam demokrasi itu tidak dipilih karena disukai oleh pimpinan negara atau ditunjuk oleh presiden, tapi dipilih oleh rakyatnya sendiri. Bukan karena dia cerdas, tapi rakyat suka dia, makanya kadang-kadang banyak orang juga datang ke DPR ini tidak cerdas, kadang-kadang mungkin kita bilang rada-rada *bloon* begitu".

Ucapan yang diterjemahkan sebagai penghinaan itu dilaporkan oleh dua anggota DPR, yaitu Adian Napitupulu dari F-DIP dan Inaz Nasruloh Zubir dari F-H kepada Mahkamah Kehormatan Dewan.

¹²¹Sabrina Asril, *Bermula dari Pengungkapan Mafia Pajak Gayus, Rp 3 T Balik ke Kas Negara*, dalam Kompas.com <https://nasional.kompas.com/read/2014/10/14/17395411/Bermula.dari.Pengungkapan.Mafia.Pajak.Gayus.Rp.3.T.Balik.ke.Kas.Negara> (terakhir kali dikunjungi pada 3 Oktober 2021).

¹²²Nila Chrisna Yulika, *Ucapan Kontroversi Fahri Hamzah hina Anggota DPR hingga Jokowi*, dalam <https://www.liputan6.com/news/read/2474838/ucapan-kontroversial-fahri-hamzah-hina-anggota-dpr-hingga-jokowi> (terakhir kali dikunjungi pada 3 Oktober 2021).

Ucapan Fahri tidak hanya sekali menimbulkan polemik, beberapa kali kader PKS itu melontarkan ucapan yang berimbas kepada partai. Misalnya, mengatasnamakan DPR RI telah sepakat untuk membubarkan KPK dan pasang badan untuk 7 proyek proyek DPR RI yang bertentangan dengan pimpinan partai.¹²³ Tiga ucapan itu hanya sedikit dari setumpuk kelakuan Fahri Hamzah yang mencoreng lembaga negara sekelas DPR sekaligus mencemari partai politik tempat ia bernaung. Kelakuan Fahri lantas membuat DPP PKS geram dan berujung pada pemecatan dirinya dari partai atas putusan Majelis Tahkim pada tanggal 11 Maret 2016 melalui Putusan Nomor 02/PUT/MT-PKS/2016 tentang pemecatan Fahri Hamzah dari semua jenjang keanggotaan PKS. Putusan itu diteruskan kepada DPP PKS yang kemudian ditandatangani Presiden PKS, Sohibul Iman, pada tanggal 1 April 2016 dalam Surat Keputusan Nomor 463/SKEP/DPP-PKS/1437 tentang pemberhentian Fahri Hamzah sebagai anggota PKS.

Dalam catatan DPP PKS, Fahri setidaknya melakukan 4 pelanggaran yang meliputi:¹²⁴

1. Melanggar disiplin organisasi Partai.
2. Melanggar AD PKS Pasal 11 ayat (1) huruf d yaitu anggota diberhentikan keanggotaannya apabila melanggar Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga serta Peraturan Partai lainnya.
3. Melanggar ART PKS Pasal 6 Ayat (1), (3) dan (6):
(1) Setiap anggota wajib mengikrarkan janji sebagai berikut: "Saya berjanji untuk senantiasa berpegang teguh kepada AD/ART dan Peraturan Partai Keadilan Sejahtera serta setia kepada Pimpinan Partai.
(3) setiap anggota wajib taat dan berpegang teguh kepada AD/ART dan Peraturan Partai Keadilan Sejahtera.

¹²³Marlinda Oktavia Erwanti, *Perjalanan Kasus Fahri vs PKS hingga MA Hapus Ganti Rugi Rp 30 M*, dalam <https://news.detik.com/berita/d-5295719/perjalanan-kasus-fahri-vs-pks-hingga-ma-hapus-ganti-rugi-rp-30-m> (terakhir kali dikunjungi pada 3 Oktober 2021).

¹²⁴Selengkapnya dalam Penjelasan DPP Partai Keadilan Sejahtera Tentang Pelanggaran Disiplin Partai Yang Dilakukan oleh Saudara Fahri Hamzah (4 April 2016).

- (6), setiap anggota wajib menjalankan tugas yang diamanatkan oleh Partai.
4. Melanggar Pedoman Partai Nomor 1 Tahun 2015, Pasal 11 Ayat (2), huruf a, huruf b, huruf e dan huruf m:
- (2) Pelanggaran kategori 3 merupakan perbuatan yang melanggar keputusan syuro, tsawabit, Anggaran Dasar dan/atau Anggaran Rumah Tangga Partai, termasuk tetapi tidak terbatas seperti:
- a. Melanggar sumpah atau janji setia anggota partai;
 - b. Melanggar peraturan dan keputusan Partai;
 - e. Tanpa alasan sah tidak melaksanakan hasil musyawarah Partai, tidak mematuhi keputusan Pimpinan yang harus ditaati, tidak mematuhi kebijakan-kebijakan dan/atau sikap-sikap Partai;
 - m. Menyebarkan berita yang menyebabkan rusaknya ukhuwah dan persatuan jamaah.

Tidak tinggal diam, Fahri kemudian menggugat keputusan itu ke pengadilan tingkat pertama pada 5 April 2015 melalui perkara teregistrasi nomor 214/Pdt.G/2016/PN.Jkt.Sel. Dalam gugatannya, Fahri mengajukan 22 dalil hukum yang salah satunya menyatakan bahwa eksistensi Majelis Tahkim, mahkamah partai PKS, bertentangan dengan Pasal 32 Ayat (3) UU Partai Politik. Akibat simultan dari pertentangan itu menjadikan Majelis Tahkim tidak memiliki legalitas untuk mengadili dirinya, sedangkan putusan Majelis Tahkim merugikan Fahri Hamzah yang menjabat sebagai pimpinan DPR.¹²⁵ Atas kerugian itu, Fahri menuntut ganti total rugi senilai Rp.501.101.650.000¹²⁶ dan pembatalan pemecatan atas dirinya dari anggota PKS dan pembatalan PAW di keanggotaan DPR.¹²⁷ Atas dalil hukum dan duduk perkara yang diajukan, pengadilan tingkat pertama mengabulkan gugatan Fahri untuk sebagian dan menyatakan keputusan DPP PKS batal demi hukum, serta menghukum tergugat membayar ganti rugi kepada Fahri senilai 300 miliar rupiah.¹²⁸

¹²⁵Lihat Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan Nomor 214/Pdt.G/2016/PN.Jkt.Sel, hlm. 5-21.

¹²⁶*Ibid*, hlm. 22.

¹²⁷*Ibid*, hlm. 23-24.

¹²⁸*Ibid*, hlm. 161-162.

DPP PKS tidak tinggal diam. Pada tanggal 11 September 2017, DPP PKS mengajukan banding kepada Pengadilan Tinggi DKI Jakarta melalui perkara nomor 539/PDT/2017/PT.DKI. Akan tetapi pengadilan tingkat banding justru menguatkan putusan PN Jakarta Selatan Nomor 214/Pdt.G/2016/PN.Jkt.Sel.¹²⁹ tidak berhenti di sana, DPP PKS menempuh kasasi ke MA, namun demikian MA melalui Putusan Nomor 1876 K/PDT/2018 yang dibacakan 30 Juli 2018 menolak permohonan kasasi tersebut. Dengan kata lain, Fahri Hamzah mendapatkan kemenangan ketiga atas gugatannya.

DPP PKS menupayakan segala cara dengan menempuh upaya hukum luarbiasa lewat pengajuan Peninjauan Kembali (PK) ke MA. Di ronde ke empat ini nasib berkata lain, melalui Putusan PK Nomor 123 PK/PDT/2020 yang dibacakan 25 November 2020, MA mengabulkan permohonan DPP PKS dan menghapuskan ganti rugi senilai 300 miliar rupiah yang diputuskan PN Jakarta Selatan empat tahun sebelumnya. Dalam putusan tersebut, Majelis Hakim Agung yang terdiri dari I Gusti Agung Sumanatha dan Ibrahim yang diketuai H. Sunarto pada pokoknya mengabulkan permohonan PK sepanjang penghapusan kerugian immaterial. Hanya saja, putusan itu tidak membatalkan tiga putusan sebelumnya. Dengan kata lain, pemecatan Fahri Hamzah dari PKS berikut PAW dalam jabatannya sebagai legislator tetap dinyatakan batal demi hukum.¹³⁰

c. Kasus Jhoni Allen Marbun (Partai Demokrat)

Berbeda dari dua kasus sebelumnya, pertikaian di tubuh Partai Demokrat adalah yang teranyar sekaligus menunjukkan betapa sebuah AD/ART dapat melahirkan sengketa gaduh yang melibatkan elit politik di luar tubuh partai. Kasus

¹²⁹Lihat pertimbangan hukum pengadilan tingkat banding, selengkapnya dalam Putusan Pengadilan Tinggi DKI Jakarta Nomor 539/PDT/2017/PT.DKI.

¹³⁰Putusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung Nomor 123 PK/PDT/2020.

ini bermula dari Surat Keputusan Dewan Kehormatan Partai Demokrat Nomor 01/SK/DKPD/II/2021 tertanggal 2 Februari 2021 tentang Rekomendasi Penjatuhan Sanksi Pemberhentian Tetap Sebagai Anggota Partai Demokrat kepada DPP Partai Demokrat atas Jhoni Allen Marbun. Menanggapi pemecatan atas dirinya, Jhoni mengajukan gugatan ke pengadilan tingkat pertama pada tanggal 2 Maret 2021. Dalam dalil hukumnya Jhoni menarangkan adanya mekanisme hukum yang dilangkahi surat tersebut karena dirinya tidak mendapat panggilan secara layak dan patut untuk membela diri.

Jhoni berpegang pada ketentuan AD/ART Partai Demokrat Tahun 2020 yang mensyaratkan mekanisme pelaporan kepada Dewan Kehormatan untuk kemudian dilakukan pemanggilan kepada yang bersangkutan untuk dimintai keterangan terkait pengaduan tersebut. Namun demikian surat yang dikeluarkan Hinca Panjaitan untuk pemecatan dirinya melangkahi mekanisme tersebut. Pelanggaran itulah yang didalilkan Jhoni yang menggugat Agus Harimurti Yudhoyono (Ketua Umum), Teuku Riski (Sekjend) dan Hinca Panjaitan (Ketua Dewan Kehormatan) karena melanggar AD/ART partai dan ketentuan UU Partai Politik yang mengharuskan adanya mekanisme peradilan internal partai.¹³¹ Hanya saja gugatan Jhoni ditolak oleh pengadilan.

Sebelumnya pada Jhoni bersama beberapa orang kader Demokrat lainnya yang pernah dipecat menyelenggarakan Kongres Luar Biasa (KLB) Partai Demokrat di Deli Serdang tanggal 5 Maret 2021. KLB tersebut dilaksanakan di luar mekanisme resmi Partai Demokrat pimpinan Yudhoyono, dan memilih Kepala Kantor Staf Presiden (KSP), Moeldoko, sebagai Ketua Umum. Tindak

¹³¹Muhammad Ilman Nafian, *Jhoni Allen Gugat AHY dkk Gegara Dipecat Tak Sesuai AD/ART Demokrat*, dalam <https://news.detik.com/berita/d-5496973/jhoni-allen-gugat-ahy-dkk-gegara-dipecat-tak-sesuai-adart-demokrat> (terakhir kali dikunjungi pada 3 Oktober 2021).

tanduk itu memicu perpecahan di tubuh Partai Demokrat yang direspon secara politis oleh pihak Yudhoyono. Jhoni terus berupaya agar agar kepengurusan Partai Demokrat versi KLB Deli Serdang diakui, namun pada 31 Maret 2021 Menteri Hukum dan HAM menolak pengesahan hasil KLB tersebut.

Langkah hukum kembali ditempuh Jhoni dengan menggugat AD/ART Partai Demokrat tahun 2020 yang sebelumnya ia gunakan sebagai dalil gugatan pertama. Hemat Jhoni, kali ini didampingi Moeldoko yang telah didaulat sebagai Ketua Umum versi KLB Deli Serdang, AD/ART Partai Demokrat tahun 2020 menambah kewenangan Majelis Tinggi untuk menentukan calon ketua umum pada Kongres atau Kongres Luar Biasa. Begitu juga dengan kewenangan penyelesaian sengketa yang dinilai menabrak UU Partai Politik. Jhoni menilai, kewenangan itu memotong hak kader partai Demokrat. Selain itu terdapat persoalan prinsipiel berkaitan dengan organisasi, yakni pembukaan AD/ART partai. Sepengetahuan Jhoni, keseluruhan isi pembukaan itu berubah drastis dengan mencantumkan Susilo Bambang Yudhoyono sebagai pendiri Partai Demokrat bersama Ventje Rumangkang.¹³²

Awal Agustus 2001, Susilo Bambang Yudhoyono dan Ventje Rumangkang yang keduanya kemudian menjadi *'founding fathers'* Partai Demokrat, menggagas berdirinya sebuah partai politik yang diyakini dapat berperan dalam pembangunan bangsa pasca krisis, utamanya dalam melaksanakan Amanah Reformasi 1998. Kedua Bapak Partai Demokrat tersebut selanjutnya mempersiapkan dasar-dasar organisasi kepartaian, utamanya haluan perjuangan, dan infrastruktur partai yang diperlukan. Dirumuskan pula manifesto politik yang memuat haluan, nilai dasar, idealisme, garis ideologi dan platform perjuangan partai. Tepat tanggal 9 September 2001, secara resmi Partai Demokrat berdiri dan saat itu pula mulai

¹³²Ahda Bayhaqi, *Peratungan AD/ART Partai Demokrat di Meja Menteri Yasonna*, dalam <https://www.merdeka.com/politik/pertarungan-adart-demokrat-di-meja-menteri-yasonna-hot-issue.html> (terakhir kali dikunjungi pada 3 Oktober 2021).

menjalankan visi dan pengabdian panjangnya kepada masyarakat, bangsa, dan negara tercinta.¹³³

Akan tetapi Jhoni kembali menemui jalan buntu, pada tanggal 4 Mei 2021 PN Jakarta Pusat melalui Putusan Nomor 135/Pdt.G/2021/PN Jkt.Pst menolak gugatan tersebut. Dalam amar putusannya, Majelis Hakim mengabulkan eksepsi para tergugat, dan menilai bahwa PN tidak berwenang mengadili gugatan Jhoni. Didaulatnya Kepala KSP, Moeldoko, sebagai Ketua Umum tidak pula memberi garansi bahwa Presiden akan berpihak pada Jhoni. Antipasti Presiden terlihat dari keengganan Joko Widodo untuk campur tangan mengesahkan hasil KLB Deli Serdang.¹³⁴

Upaya terakhir dilakukan oleh empat kader Partai Demokrat yang dipecat karena menghadiri KLB Deli Serdang dengan mengajukan permohonan uji legalitas AD/ART Partai Demokrat tahun 2020 ke MA pada tanggal 14 September 2021. Namun langkah ini menyita perhatian publik secara luas, serta memperlebar cakupan isu meski belum memasuki persidangan. Mereka memasang kuasa hukum seorang pakar ketatanegaraan, Yusril Ihza Mahendra, dinilai mengayun langkah janggal dengan memohonkan pengujian AD/ART yang sejatinya bukan kewenangan MA. Sebab cakupan kewenangan pengujian MA secara definitif telah diatur dalam Pasal 24A Ayat (1) UUD 1945, bahwa MA hanya berwenang menguji legalitas peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Sedangkan peraturan perundang-undangan yang

¹³³ Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Partai Demokrat 2020, Dewan Pimpinan Pusat Partai Demokrat, Jakarta, hlm. 2.

¹³⁴ Administrator, *Campur Tangan Jokowi Tolak KLB Demokrat Moeldoko meski Kawan Sendiri*, dalam <https://news.detik.com/berita/d-5747796/campur-tangan-jokowi-tolak-klb-demokrat-moeldo-ko-meski-kawan-sendiri?single=1> (terakhir kali dikunjungi pada 3 Oktober 2021).

dimaksud telah dijabarkan dalam Pasal 7 Ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, di antaranya:

- a. UUD 1945;
- b. Ketetapan MPR;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Jamak diketahui kewenangan pengujian konstitusionalitas undang-undang di Indonesia hanya dimiliki oleh MK, artinya wilayah pengujian MA hanya berkisar dari huruf d sampai huruf g di Pasal 7 Ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011. Sementara itu, objek yang menjadi wilayah pengujian MK dan MA merupakan produk hukum yang mengikat masyarakat secara umum, sedangkan AD/ART Partai Politik merupakan bentuk regulasi kelompok yang mengikat secara terbatas kepada anggota partai. Akibatnya bilamana seorang individu tidak lagi menjadi anggota partai politik, ia bukanlah subjek pengaturan AD/ART. Dengan kata lain subjek hukum sebuah AD/ART bersifat temporer. Sebagai pembanding, peraturan perundang-undangan yang menjadi wilayah kewenangan uji di MA merupakan produk hukum yang mengikat subjek hukum secara umum. Dalam keadaan itu sifat temporer bukan dimiliki oleh subjek hukum, melainkan peraturan perundang-undangan, sungguhpun demikian sifat temporal itu hanya bisa terjadi bilamana produk hukum tersebut ganti dan dinyatakan tidak berlaku, atau dicabut keberlakuannya oleh MA. Langkah para Pemohon pengujian AD/ART Partai Demokrat tahun 2020 lainnya semakin janggal ketika *legal standing*-nya disigi. Bahwa keempat Pemohon bukan lagi anggota Partai

Demokrat, sebab telah diberhentikan dengan gugatan pemecatan yang ditolak pengadilan umum.

Tiga kasus yang melibatkan empat orang kader dari tiga partai politik berbeda dalam masa jabatan sebagai legislator di atas menunjukkan tiga posisi berbeda tentang bagaimana keadaan AD/ART partai sebagai dua sisi mata uang. *Pertama*, dari kasus Lily dan Effendi di PKB menunjukkan AD/ART sebagai pedang kekuasaan partai politik untuk menyingkirkan kader yang hendak menyuarakan kepentingan konstituen. Akibatnya pedang kekuasaan itu menjadi alat pembunuh paling ampuh di antara sekian banyak klausul peraturan perundang-undangan yang menjamin hak dan kewajiban legislator. *Kedua*, kasus Jhoni di Partai Demokrat yang mempertontonkan betapa AD/ART partai memiliki daya pikat politis yang melibatkan elemen kekuasaan negara. Di satu sisi Jhoni benar sepanjang adanya nuansa monopoli kekuasaan dari pihak Yudhoyono, namun demikian langkah trengginas Jhoni menggelar KLB dengan memasang orang dalam pemerintahan agaknya terlalu naif untuk disebut sebagai *win-win solution*.

Ketiga, kasus Fachri di PKS. Dibandingkan dengan dua kasus lainnya, pemberhentian yang dilakukan PKS adalah yang paling transparan dengan mengeluarkan rilis organisasi tentang ketentuan-ketentuan apa saja yang dilanggar Fachri dan mengapa pemberhentian menjadi jalan terbaik. Namun sayangnya nasib tidak berpihak kepada PKS sebagaimana yang terjadi pada PKB dan Partai Demokrat. Tiga kasus ini menjadi gambaran tentang perlunya pengaturan hukum yang relevan tentang aspek dan mekanisme hukum yang mencerminkan kehendak konstituen dengan tidak lagi memberi kuasa penuh kepada partai.

B. Diskrepansi Pemberhentian Anggota Partai Politik Berdasarkan Ketentuan Pasal 16 Ayat (1) Huruf d Undang-Undang Partai Politik dengan Teori Kedaulatan Rakyat

1. Teori Kedaulatan Rakyat

Secara prinsipiell kedaulatan rakyat, baik sebagai konsepsi ataupun landasan teoritis, memiliki kesamaan dengan jenis-jenis kedaulatan lainnya yang dikenal dalam ilmu negara. Bahwa paham kedaulatan rakyat berakar dari jenis kedaulatan lainnya yang lahir lebih dulu sebagai bentuk negasi, bahkan bisa dikatakan sebagai rupa penyempurnaan dalam penyelenggaraan kekuasaan. Misalnya kedaulatan Tuhan, kedaulatan raja, kedaulatan negara dan kedaulatan hukum. Adanya kata “kedaulatan” di awal masing-masing jenisnya tersebut menyiratkan metode penyelenggaraan organisasi pemerintahan yang menempatkan kata kedua dalam paham kedaulatan tersebut sebagai penentu. Hal ini didasari oleh makna kata “kedaulatan” yang diturunkan dari *sovereignty* (Inggris), *souverainete* (Prancis), *sovranus* (Italia),¹³⁵ *souvereiniteit* (Belanda), *superanus* (Latin). Dari seluruh istilah tersebut, masing-masingnya bermakna di atas segala-galanya, atau supremasi.¹³⁶

Misalnya, kedaulatan Tuhan (*god sovereignty*). Konsep ini menerangkan bahwa kekuasaan tertinggi terletak pada Tuhan, dan dijalankan sesuai dengan identitas keagamaan. Teori ini berkembang pada abad ke-V Masehi (M) sampai abad ke-XV M dan sangat erat kaitannya dengan perkembangan agama baru yang muncul pada periode tersebut. Karena konsepsi yang lahir dari sifat-sifat ilahiah yang metafisik, kedaulatan Tuhan meniscayakan adanya seorang pemimpin yang merupakan imam dan diposisikan sebagai wakil Tuhan untuk menjalankan

¹³⁵F. Isjwara, 1966, *Pengantar Ilmu Politik*, Binacipta, Bandung, hlm. 93.

¹³⁶Samidjo, 1986, *Ilmu Negara*, Armico, Bandung, hlm. 137.

kekuasaan.¹³⁷ Semula teori ini memisahkan kekuasaan antara keagamaan dan negara, Santo Augustinus yang menggagas pemisahan itu beralasan bahwa seharusnya Paus, pemimpin agama Kristen, merupakan wakil Tuhan di dunia dan juga wakil raja. Sehingga kekuasaan raja dan Paus adalah sama, hanya saja tugasnya berlainan. Bila raja dalam urusan dunia, maka Paus di wilayah agama.¹³⁸ Dalam konsep ini, raja dan Paus diposisikan di tempat sejajar, namun para praktiknya Paus kerap kali lebih berkuasa dibanding raja.¹³⁹

Kuatnya pengaruh Paus dalam urusan negara dikarenakan adanya batasan yang bias antara wilayah duniawi dan keagamaan yang kerap ditafsirkan berkesinambungan oleh gereja. Keadaan itu mengakibatkan terjadinya pergeseran kekuasaan dari pemisahan negara dan agama, kepada kekuasaan negara (*king sovereignty*) yang dijalankan oleh raja. Gagasan ini dipelopori oleh Marsillius.¹⁴⁰ Gagasan inilah yang menjadi cikal bakal kedaulatan raja, bahwa raja adalah wakil Tuhan untuk melaksanakan kedaulatan atau memegang kedaulatan di dunia. Sebagaimana kedaulatan agama yang pada akhirnya tergelincir menjadi tiran, kedaulatan raja juga mengalami nasib serupa.¹⁴¹ Dengan legitimasi sangat besar sebagai wakil Tuhan, para raja merasa berkuasa untuk berbuat apapun menurut kehendaknya dengan alasan perbuatannya itu merupakan kehendak Tuhan. Raja tidak merasa bertanggung jawab kepada siapapun, kecuali kepada Tuhan, bahkan

¹³⁷Lihat Ni'matul Huda, 2011, *Ilmu Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 176-177.

¹³⁸*Ibid*, hlm. 177.

¹³⁹Lihat catatan Machiavelli yang menggambarkan superioritas gereja. Selengkapnya dalam Niccolo Machiavelli, 1991, *Sang Penguasa: Surat Seorang Negarawan Kepada Pemimpin Republik*, (Terjemahan C. Woekirsari), Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

¹⁴⁰Ni'matul Huda, 2011, *Ilmu Negara... Loc.Cit*.

¹⁴¹Lihat *Ibid*, hlm. 179.

raja merasa berkuasa menetapkan kepercayaan atau agama yang dipaksakan harus dianut rakyatnya.¹⁴²

Dekadensi itu mengakibatkan kemerosotan kepercayaan rakyat pada raja secara khusus, dan kekuasaan secara umum. Imbasnya adalah penolakan dari rakyat untuk mematuhi perintah raja. Ketidakpercayaan itu pada akhirnya berimbas pada perlawanan besar oleh rakyat terhadap kekuasaan yang selama ini mengendalikan kehidupannya dan berdampak pada guncangan eksistensi negara. Hal ini mengharuskan negara untuk memodifikasi kedaulatan raja sebagai jalan mempertahankan eksistensinya, maka dimulailah konsep dasar kedaulatan negara (*state sovereignty*). Jerman adalah tanah kelahiran bagi teori kedaulatan negara yang menggeser peran tunggal raja menjadi konsep dukungan dari tiga lapisan masyarakat yang meliputi golongan bangsawan (*junkertum*), Angkatan perang (*militair*) dan alat pemerintah atau birokrat.¹⁴³

Namun demikian, persoalan kedaulatan tersebut belum usai. Paham kedaulatan negara tidak lain dari topeng kedaulatan raja yang dikenal begitu tiran. Hal itu tampak jelas dari abstraknya pemegang kekuasaan negara. Bahwa secara ideal, dukungan dari tiga golongan masyarakat itu seyogianya menjadi rambu-rambu kekuasaan raja, akan tetapi hal itu tidak terjadi, raja justru memperoleh legitimasi kekuasaan yang semakin kokoh di balik topeng kedaulatan negara. Akibatnya lahirlah semboyan yang menyatakan bahwa negara menjelma dalam tubuh raja, atau raja adalah negara. Konsep ini kembali ditentang oleh rakyat, terutama para pemikir yang menilai begitu abstraknya konsepsi kedaulatan negara. Sanggahan itu mendasari bahwa seharusnya hukumlah yang berdaulat di

¹⁴²*Ibid*, hlm. 178.

¹⁴³Muh. Kusnardi dan Bintang R. Saragih dalam *Ibid*, hlm. 181.

atas kekuasaan raja, meski hukum dibuat oleh negara di bawah kepemimpinan raja. Dari sinilah kemudian kedaulatan negara terpecah menjadi dua konsep, *state sovereignty* dan *state absolutism*.

State sovereignty pada prinsipnya hanya mengatakan bahwa kekuasaan tertinggi ada pada negara. Namun konsep ini tidak diperjelas dengan definisi yang menerangkan bagaimanakah kekuasaan itu, apakah absolut atau harus dibatasi. Tidak adanya definisi mengakibatkan lahirnya konsep *state absolutism* yang pada hakikatnya memberi definisi yang secara langsung mampu menjelaskan konsep *state sovereignty*. Bahwa *state absolutism* merupakan kekuasaan negara yang tanpa batas dan tidak mungkin dibatasi. Dengan kata lain, kekuasaan negara meliputi segala segi kehidupan masyarakat, sehingga mengakibatkan masyarakat di bawah kekuasaan negara tidak memiliki hak-hak dasar yang dinilai bertentangan dengan kehendak negara.¹⁴⁴

Berangkat dari *state sovereignty* dan *state absolutism*, kebutuhan masyarakat untuk kualitas kehidupan bernegara yang lebih baik melangkahkan perkembangan kedaulatan kepada konsep yang harus akomodatif dari yang dikenal sebelumnya. Di sinilah konsepsi kedaulatan hukum diulas kembali untuk menemukan bentuk yang lebih konkret di antara kekuasaan negara dan di bawah kepemimpinan raja. Konkretisasi itu membutuhkan formula yang menghasilkan hukum sebagai aturan main kenegaraan meski dibuat oleh satu organisasi politis berkuasa. Dengan kata lain, baik raja, penguasa, golongan yang menyokong kekuasaan raja, masyarakat, hingga negara sebagai organisasi hidup terbesar harus tunduk kepada hukum. Dari sinilah diksursus filsafati tentang hukum mulai

¹⁴⁴Lihat *Ibid*, hlm. 182.

mendapat tempat diskursif. Lini masa sejak era kedaulatan Tuhan telah menampakkan jawaban ihwal “*apa fungsi hukum?*”, dan “*apakah hukum itu?*”. Namun demikian pertanyaan mendasar perihal “*terbuat dari apakah hukum?*” belum menemukan jawabannya.

Konsepsi kedaulatan hukum pada arasnya berusaha mendudukan untuk menjawab pertanyaan diskursif “*terbuat dari apakah hukum?*”, dari pertanyaan ini para penggagas kedaulatan hukum terlebih dahulu berusaha mengenali “*siapakah subjek pemberlakuan hukum*”. Pertanyaan ini secara ringkas dapat dijawab, bahwa subjek pemberlakuan hukum adalah segala lapisan dan golongan yang menyusun definisi negara, termasuk di dalamnya rakyat dan penguasa. Namun dari dua unsur tersebut, rakyat dan penguasa, pertanyaan kembali dimunculkan “*siapakah yang lebih berkehendak?*”. Persoalan siapakah yang lebih berkehendak di antara rakyat dan penguasa sejatinya membutuhkan kajian mendalam, namun sejarah kekuasaan raja yang tiran telah cukup untuk menghindarkan penguasa dari unsur utama yang berkehendak atas negara. Bahwa memosisikan raja sebagai faktor kehendak utama hanya akan menampilkannya kembali sebagai penggerak negara yang menerobos batas-batas kemanusiaan. Sementara di saat bersamaan, rakyat adalah komponen utama yang menyusun definisi negara, dengan kata lain rakyatlah yang seharusnya lebih berkehendak di dalam negara. Hal ini dikarenakan sebab-akibat antara rakyat dan penguasa, bahwa raja bisa ada karena terlebih dahulu adanya rakyat, sementara rakyat dapat menjaga eksistensinya tanpa perlu sosok raja sebagai penguasa.¹⁴⁵

¹⁴⁵Konsepsi ini meminjam analisa Barnett yang mengemukakan teori konstitusi yang hilang (*the lost constitution*), bahwa masyarakat lebih dulu eksis dibanding negara. Berdasarkan teori ini, negara yang di dalamnya terdapat organisasi pemerintahan dalam bentuk paling arkais maupun modern, muncul dengan membatasi keleluasaan masyarakat lewat peraturan-peraturan yang

Untuk itu konsep kedaulatan hukum menjadi teori yang menjawab “*terbuat dari apakah hukum?*” dengan jawaban bahwa hukum adalah kehendak rakyat, bahwa peraturan hukum merupakan citraan dari apa yang dibutuhkan rakyat untuk menciptakan tertib hidup bersama¹⁴⁶ dalam organisasi besar bernama negara. Dari formulasi itu terbentuklah teori kedaulatan hukum (*legal sovereignty*) yang mendasari bahwa negara, yang di dalamnya terdapat penguasa, harus memiliki batasan yang jelas dan harus terikat dengan hukum yang lahir atas kehendak rakyat. Bahwa rakyat menghendaki sebuah aturan yang menjadi peranti atas keniscayaan penyelenggaraan tertib hidup bersama yang sehat, di mana negara sebatas regulator dalam pembentukan hukum itu dan mengawasi penegakannya. Namun di saat bersamaan, negara juga harus tunduk pada aturan yang ditegakkannya.

Hanya saja, pandangan tentang tunduknya negara masih diperdebatkan sedemikian rupa hingga menghasilkan residu berupa pertanyaan-pertanyaan mendasar yang lahir dari benturan pandangan. Misalnya, *apa yang menjadikan negara harus tunduk kepada hukum?, bukankah negara seharusnya berkuasa atas segalanya?, bagaimana mungkin negara yang berkuasa membuat undang-undang secara sukarela menundukkan diri pada hukum?, jikalau benar negara berkuasa, mengapa ada sebuah peranti yang mengharuskan negara tunduk?, bilamana*

ditetapkan. Dengan kata lain, negara adalah bentuk lain dari pembatasan gerak sosiologis yang terorganisir melalui hukum. Selengkapnya dalam Randy E. Barnett, 2004, *Restoring the Lost Constitution: The Presumption of Liberty*, Princeton University Press, New Jersey, hlm. 253-254. Teori Barnett dapat disandingkan atau bahkan diperbandingkan dengan teori kontrak sosial yang juga memperlihatkan bahwa masyarakat lebih dulu ada disbanding organisasi kekuasaan yang disebut negara. Selengkapnya lihat Jean-Jacques Rousseau, 2010, *Perihal Kontrak Sosial atau Prinsip Hukum-Politik*, (Terjemahan Rahayu Surtiati Hidayat dan Ida Sundari Husen), Dian Rakyat bekerjasama dengan Forum Jakarta-Paris dan Universitas Padjadjaran, Jakarta, hlm. 17 dan hlm. 35.

¹⁴⁶Lihat Bernard L. Tanya, Yoan N. Simanjuntak dan Markus Y. Hage, 2013, *Teori Hukum: Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Genta Publishing, Yogyakarta, hlm. 6.

*negara melanggar hukum, apakah negara dapat diberi sanksi?, dan apakah bentuk sanksi kepada negara?*¹⁴⁷

Pertanyaan-pertanyaan itu sejatinya telah menggeser diskursus kedaulatan dari individu yang berkuasa, menjadi organisasi yang berkuasa. Perpindahan diskursus kedaulatan tersebut adalah keniscayaan yang kelak menghasilkan konsep kenegaraan yang lebih sehat, maka dari pertanyaan-pertanyaan itulah konsep kedaulatan rakyat mendapatkan bentuk konkret sebagai teori penyelenggaran negara.

Sungguh pun jarak definisi dan konsepsi antara kedaulatan Tuhan dan kedaulatan rakyat terpaut jauh, akan tetapi sifat-sifat prinsipielnnya masih memiliki kesamaan karena membilang konsep yang sama, yakni kedaulatan. Selain itu, bentuk dasar dari kedaulatan rakyat juga lahir sebagai keniscayaan diskursif dari teori kedaulatan yang telah dimulai oleh kedaulatan Tuhan. Secara makna, kedaulatan rakyat dapat diterjemahkan sebagaimana fungsi katanya, yakni kekuasaan rakyat di atas segalanya. Bahkan Hugo Grotius memosisikan kedaulatan dipegang oleh suatu entitas yang tidak tunduk, atau tidak dapat ditundukkan, oleh entitas lainnya, sehingga Jean Bodin menilai bahwa kedaulatan tersebut adalah kekuasaan penuh dan langgeng.¹⁴⁸ Artinya kedaulatan, terutama kedaulatan yang dimiliki oleh rakyat merupakan sebuah kedaulatan permanen yang hanya bisa tercabut apabila suatu negara bubar. Namun sampai pada tahap ini muncul pertanyaan yang berasal dari konsep kedaulatan hukum, *dengan cara apa kedaulatan rakyat dilakukan pada negara yang memiliki kekuasaan penuh?*

¹⁴⁷Diskusi ini bisa dilihat dalam Ni'matul Huda, 2011, *Ilmu Negara... Op.Cit*, hlm. 186-187.

¹⁴⁸Lihat Khairul Fahmi, 2012, *Pemilihan Umum dan Kedaulatan Rakyat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 18.

Pertanyaan ini sejatinya membuka lembar teorisasi baru yang tidak dapat dipisahkan dari kedaulatan rakyat, yakni paham demokrasi yang meniscayakannya. Umum diketahui bahwa demokrasi merupakan gabungan dua kata Yunani, *demos* yang berarti rakyat, dan *cratein* yang berarti pemerintah, sehingga secara sederhana demokrasi berarti pemerintahan yang mengikutsertakan rakyat (*government from the people, by the people, and for the people*).¹⁴⁹ Untuk itu paham demokrasi mengharuskan negara memberi tempat yang luas kepada rakyat untuk ikut ambil bagian secara nyata dalam pemerintahan.¹⁵⁰

Akan tetapi terciptanya jarak antara rakyat secara keseluruhan dengan penyelenggaraan pemerintahan adalah sebuah keniscayaan lain dalam negara yang tidak dapat dihindari, sehingga guna mengatasi pisahan jarak itu paham kedaulatan rakyat yang mengandung nilai demokrasi menempatkan pemilihan umum sebagai cara satu-satunya untuk melibatkan rakyat secara langsung dalam praktik pemerintahan. Hal itu dibutuhkan untuk membangun suatu jembatan yang akan menghubungkan keduanya, tanpa jaminan mekanisme partisipasi rakyat dalam negara sebagai bentuk pelaksanaan kedaulatan rakyat, konsep kedaulatan dapat dikebiri dan terjebak dalam pengertian kedaulatan rakyat yang totaliter.¹⁵¹ Demokrasi yang sejatinya merupakan sistem politik berfungsi sebagai sistem yang menunjukkan bahwa kebijakan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakannya dalam

¹⁴⁹ *Ibid*, hlm. 20.

¹⁵⁰ John Stuart Mill, 2005, *On Liberty (Perihal Kebebasan)*, Terjemahan Alex Lanur, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, hlm. XX.

¹⁵¹ Jimly Asshiddiqie, "Partai Politik dan Pemilihan Umum Sebagai Instrumen Demokrasi" (2006) 3:4, *Jurnal Konstitusi*, hlm. 7.

suasana kebebasan politik yang terjamin.¹⁵² Langkah itu dilakukan dengan pemilihan wakil rakyat dari kalangan rakyat sendiri untuk duduk di pemerintahan, sehingga para wakil rakyat yang terpilih mendengar aspirasi konstituen untuk kemudian disampaikan guna membentuk hukum yang menjadikan rakyat sebagai subjek pemberlakuan peraturan.

Paparan tersebut sedikit banyaknya telah menggambarkan identitas hakikat apa yang disebut sebagai teori kedaulatan rakyat. Bahwa konsepsi kedaulatan rakyat bukanlah sebuah teori hukum, melainkan teori politik. Adanya keberadaan teorisasi politik dalam ilmu hukum bukanlah hal baru dan telah sewajarnya terjadi dikarenakan kajian dan penerapan hukum menyentuh kaidah-kaidah yang berada di luar lintasan teks undang-undang. Selain itu paparan di atas juga menggambarkan teori kedaulatan rakyat yang merupakan konsep paling elaboratif di antara seluruh konsep kedaulatan yang telah diuraikan. Sebagai sebuah teori, kedaulatan rakyat memang telah digagas sejak abad ke-IV SM sampai abad ke-6 SM,¹⁵³ akan tetapi bentuk aplikatif dari gagasan kedaulatan rakyat lahir dari benturan pemikiran dengan paham kedaulatan lainnya. Artinya pada teori kedaulatan rakyat terkandung kedaulatan penguasa yang dijalankan secara demokratis, kedaulatan negara yang ditopang oleh rakyat, kedaulatan hukum yang lahir sebagai kehendak rakyat melalui keterwakilan pembentuk undang-undang. Di mana keseluruhannya menjadi manifestasi metafisik dari kedaulatan Tuhan yang abstrak, namun mencapai bentuk konkret dari kehendak rakyat. Itulah mengapa suara rakyat diterjemahkan sebagai suara Tuhan.

¹⁵²Moh. Mahfud. MD, 2003, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia; Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 19-20.

¹⁵³Moh. Mahfud. MD, *Mahkamah Konstitusi dan Masa Depan Demokrasi Indonesia*, orasi ilmiah disampaikan di hadapan Rapat Senat Terbuka Universitas Andalas, Padang, 16 Oktober 2008, hlm. 3.

2. **Titik Silang Pemberhentian Anggota Partai Politik Berdasarkan Ketentuan Pasal 16 Ayat (1) Huruf d Undang-Undang Partai Politik dengan Teori Kedaulatan Rakyat**
 - a. **Mengamati Kasus Pelanggaran AD/ART Partai Politik: Sebuah Kontemplasi**

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya bahwa teori kedaulatan rakyat memosisikan kehendak rakyat sebagai acuan utama penyelenggaraan negara yang tidak dapat digantikan dengan jenis kedaulatan lainnya, dan meniscayakan paham demokrasi sebagai mekanisme penyelenggaraan kedaulatan tersebut. Ide dasar kedaulatan rakyat begitu sederhana, bahwa rakyatlah yang harus menjadi sumber kekuasaan tertinggi dalam suatu negara, bukan yang lainnya.¹⁵⁴ Dalam perkembangannya, kedaulatan rakyat dan demokrasi menjadi keniscayaan erat, bahkan ketika kedaulatan rakyat diperbincangkan maka demokrasi menjadi kerangka utama yang membangun isu. Begitu pula sebaliknya, bilamana demokrasi diulas, kedaulatan rakyat menjadi landas dasar pembahasan.

Kaitan erat keduanya dapat dilihat dari paparan Khairul Fahmi yang menyatakan bahwa, kedaulatan rakyat atau demokrasi terus mendapat pembenaran dan dukungan dari banyak pemikir kenegaraan. Mengutip John Stuart Mill, Fahmi menyigi, dipilihnya demokrasi bukan karena merupakan hak-hak pribadi secara apriori, melainkan karena mampu meningkatkan mutu kehidupan semua orang. Senada dengan Mill, filsuf modern Jerman, Friedrich Wilhelm Nietzsche, memberi ukuran bahwa demokrasi merupakan kebudayaan yang mampu memunculkan individu yang sangat kreatif, dan hanya individu semacam itulah yang pantas dikaguminya.¹⁵⁵

¹⁵⁴Hendra Nurtjahjo, 2006, *Filsafat Demokrasi*, Bumi Aksara, Jakarta, hlm. 32-33.

¹⁵⁵Khairul Fahmi, *Op.Cit*, hlm. 31.

Kontestasi politik demokratislah yang dapat memunculkan individu kreatif dalam melaksanakan politik perwakilan. Akan tetapi pada tahap ini kedaulatan rakyat mendapatkan tantangan arus utama dari organisasi yang menghimpun sumber daya sebagai infrastruktur politik, yakni partai. Sekalipun kehendak rakyat sebagai acuan utama dan satu-satunya dari teori kedaulatan rakyat yang tidak dapat digantikan, namun pada praktiknya kedaulatan rakyat bisa dipengaruhi oleh produk regulasi yang dihasilkan oleh wakil rakyat dalam konsep demokrasi perwakilan. Sekalipun penempatan wakil rakyat memenuhi definisi demokratis, namun demokrasi tetaplah ide dan institusionalisasi dari prinsip-prinsip kebebasan dan kesamaan dengan segala derivatifnya menuju persetujuan politik melalui kedaulatan suara mayoritas yang dimasukkan dalam kerangka yuridis.¹⁵⁶ Maka di sinilah politik hukum pembentukan Pasal 16 Ayat (1) huruf d UU Partai Politik, yang membilang determinasi AD/ART partai sebagai salah satu penyebab diberhentikannya keanggotaan seorang kader dari partai politik tempat ia bernaung, terlihat begitu paradoks.

Fenomena pertama tampak dari materi pengaturan pasal tersebut. Poin ini memiliki beberapa segi yang membangun realitas utama dari pengaturan Pasal 16 Ayat (1) huruf d UU Partai Politik. Sungguh pun UU Partai Politik diajukan oleh Presiden sebagaimana amanat Pasal 5 Ayat (1) UUD 1945, meski bukan bertitel wakil rakyat, Presiden yang mengomandoi pemerintahan dan jalannya negara tetaplah dipilih melalui mekanisme demokratis lewat pemilihan umum secara langsung. Pembahasan bersama antara DPR dan pemerintah atas nama Presiden sesuai ketentuan Pasal 20 Ayat (2) UUD 1945 mempertemukan dua unsur

¹⁵⁶Hendra Nurtjahjo, *Op.Cit*, hlm. 83.

kekuasaan yang dipilih secara demokratis. Alasan memperkuat partai menjadi organisasi infrastruktur politik yang profesional dan mandiri¹⁵⁷ adalah benar sepanjang mampu mengakomodir kepentingan rakyat di atas kepentingan kelompok. Jalan yang ditempuh melalui penguatan AD/ART partai politik juga terbilang mumpuni di hadap teori penghimpunan sumber daya kekuatan politis demi membangun lembaga perwakilan. Hal baik itu dikunci dengan mekanisme pengecekan legalitas bersilang AD/ART antara partai politik dengan Menteri Hukum dan HAM yang merupakan suprastruktur politik terdepan yang mengakomodir potensi di wilayah kepartaian.

Sekalipun mekanisme berjenjang dan berlapis dalam pembentukan serta pengesahan AD/ART partai yang menjadi konstitusi tertutup terlihat begitu mumpuni, namun seutas kenyataan lain membangun fenomena kedua di mana partai politik tampil dalam rupa monolitik. Dua dari tiga kasus yang diajukan sebagai contoh dapat menggambarkan fenomena itu, pemecatan yang dilakukan DPP PKB kepada Lily Chodidjah Wahid dan Achmad Effendy Choirie, dan DPP Partai Demokrat kepada Jhoni Allen Marbun.

Sejatinya, apa yang disuarakan oleh Lily dan Effendy yang menghendaki transparansi dan akuntabilitas penyelesaian *bailout* Bank Century yang menahun dan skandal perpajakan adalah sejalan dengan fungsi keduanya sebagai wakil rakyat. Pandangan DPP PKB sebagai organisasi politik yang mengharuskan individu anggota memiliki pendirian yang sama dengan partai benar sepanjang dengan maksud merapatkan barisan untuk menghimpun kekuatan. Akan tetapi, keadaan yang perlu diingat adalah eksistensi Lily dan Effendy sebagai legislator

¹⁵⁷Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Partai Politik, 2007, hlm. 16 dan 18.

tidak dapat lagi diterjemahkan sepenuhnya sebagai entitas partai. Meski kedudukannya di lembaga legislatif memenuhi unsur perwakilan partai, namun keberadaannya merupakan entitas kehendak rakyat sebagai konstituen yang memilih keduanya sebagai keterwakilan di parlemen. Fenomena inilah yang memperlihatkan adanya keterbalikan dari fenomena pertama yang menghendaki partai sebagai organisasi politis yang mandiri, akan tetapi minus profesionalisme.

Seharusnya dengan keterwakilan PKB sebagai fraksi di DPR, Lily dan Effendy memiliki basis kekuatan untuk memajukan dan mempertahankan gagasannya yang merupakan fungsi parlemen. Namun kekuatan besar partai politik justru mementahkan teori itu. Berbekal AD/ART yang menjadi senjata utama, keduanya diberhentikan dari keanggotaan partai sekaligus jabatannya sebagai legislator. Kasus ini memperlihatkan betapa mudahnya pelanggaran AD/ART didalilkan untuk membuang kader yang senyatanya memperjuangkan akuntabilitas dan transparansi. Sekalipun DPP PKB menyatakan pilihan Lily dan Effendy yang berseberangan dengan partai hanyalah puncak gunung es dari pelanggaran yang telah sering mereka lakukan, namun dalil itu tidaklah cukup untuk menutupi konspirasi politik di tubuh PKB. Ditempuhnya mekanisme hukum di luar peradilan internal partai memang merupakan jalan terbaik untuk memulihkan hak konstitusional Lily dan Effendy. Akan tetapi, mekanisme peradilan yang seharusnya mampu membaca maksud dan tujuan pemberhentian itu justru melegalkan pemecatan keduanya.

Sementara kisruh politik antara Jhoni Allen Marbun dengan DPP Partai Demokrat menampilkan fenomena lain di tengah paradoksal AD/ART partai politik. Aturan internal kelembagaan partai memang memiliki daya ikat sekaligus

daya pikat bagi kebutuhan politis di internal organisasi. Jhoni bisa mendapat pembenaran sepanjang narasi adanya dugaan sifat monolitik di tubuh Partai Demokrat yang dikendalikan figur Yudhoyono di balik sekelompok orang, namun ayun langkah Jhoni dengan menggelar KLB tidak dapat menghilangkan adanya dugaan konspirasi politik yang berpotensi besar membelah Partai Demokrat. Mekanisme hukum untuk membatalkan pemecatan atas dirinya memang terbilang baik, akan tetapi percaturan Jhoni menarik indikasi lain yang melibatkan elit politik Indonesia. Kasus ini berhasil mempertontonkan betapa AD/ART adalah pisau bermata dua, daya ikat sekaligus daya pikat.

Keadaan berbeda terlihat dari sengkaret politik antara PKS dengan Fahri Hamzah yang berujung pada sengketa yang menyita perhatian publik. Apabila pada dua kasus di atas partai bersama elit politik berada pada posisi yang bertentangan dengan semangat kedaulatan rakyat, di kasus Fahri Hamzah keadaan yang terjadi adalah sebaliknya. Di sini DPP PKS melakukan langkah yang tepat bila ditinjau dari alasan pemberhentian yang merinci laku tidak terpuji Fahri dengan memaparkan data dan fakta, serta ketentuan AD/ART yang dilanggar. Akan tetapi jalannya kasus ini justru tidak seperti dua kasus lainnya yang memenangkan partai, di mana pengadilan membatalkan pemecatan atas Fahri meski pada akhirnya tuntutan kerugian materiel dan imateriel yang diajukannya ditolak pada tingkat kasasi.

b. Penyimpangan Konsep: Determinasi Kedaulatan Partai terhadap Kedaulatan Rakyat

Tiga kasus di atas memang menyajikan babak akhir yang variatif, namun demikian nuansa dominasi partai politik atas anggotanya melalui AD/ART begitu kentara. Bahwa realitas individu sebatas keanggotaan yang mewakili entitas partai

politik, semangat inilah yang sebenarnya dikandung UU Partai Politik. Sungguhpun Pasal 1 (Ayat) 2 UUD 1945 menyatakan kedaulatan berada di tangan rakyat, dan Pasal 22B UUD 1945 mendelegasikan pengaturan pemberhentian anggota DPR kepada undang-undang, hal itu tidak dibarengi dengan penentuan sistem pemilihan umum secara definitif. Akibatnya sistem pemilihan umum di Indonesia ditentukan oleh lobi politik di ruang parlemen. Keadaan ini berimbas pada sistem pemilihan umum campuran, di mana Indonesia menerapkan sistem proporsional yang dipadu-padankan dengan sistem distrik.¹⁵⁸ Sistem ini tidak lain merupakan kompromi antara keinginan masyarakat yang menghendaki diterapkannya sistem distrik dan keengganan politisi menggunakan sistem distrik.¹⁵⁹ Dampak sistemik dari pilihan sistem tersebut adalah sulitnya memformulasikan mekanisme pemberhentian anggota partai politik, terutama yang menjabat sebagai anggota DPR. Keadaan ini memiliki efek sistemik lain yang menganggangi amanat konstitusi. Pemerintah sebagai inisiator UU Partai Politik benar sepanjang niat memperkuat dan memandirikan partai politik melalui eksistensi AD/ART, hanya saja dominasi partai menafikan Daulat rakyat yang mempercayakan pilihannya pada seorang politisi.

Berbekal teori kedaulatan rakyat yang diselenggarakan melalui pemilihan langsung dengan daftar terbuka, seharusnya anggota DPR terpilih memiliki kekuatan besar mengakomodir kehendak konstituen yang mencirikan tugas dan fungsi pengawasannya. Hal itu itu dapat terjadi karena pilihan dijatuhkan kepada individu, bukan partai. Dengan kata lain ketika ia telah menduduki jabatan sebagai wakil rakyat, partai politik seharusnya bertindak sebagai fasilitator,

¹⁵⁸Koirudin, 2004, *Profil Pemilu 2004: Evaluasi Pelaksanaan, Hasil, dan Perubahan Peta Politik Nasional Pasca Pemilu Legislatif 2004*. Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 29.

¹⁵⁹Khairul Fahmi, 2012, *Pemilihan Umum... Op.Cit*, hlm. 173.

sedangkan rakyat menjadi pengawas terdepan dari kinerja legislator pilihannya. Dari konsep itulah seutas benang merah dapat ditarik bahwa seorang legislator merupakan representasi langsung dari rakyat, inilah kedaulatan rakyat yang sesungguhnya. Sehingga bilamana terjadi pelanggaran, para konstituenlah yang menindak. Hal ini terjadi pada Amerika¹⁶⁰ yang menerapkan sistem distrik dan diatur dalam *Article II Section 4 The Constitution of The United States of America*:

The President, Vice President and all civil Officers of the United States, shall be removed from Office on Impeachment for, and Conviction of, Treason, Bribery, or other high Crimes and Misdemeanors

Keadaan serupa juga terjadi pada Filipina yang juga menggunakan sistem distrik. Filipina mengatur tegas dalam keadaan apa seorang legislator, termasuk pemangku jabatan negara, dapat diberhentikan dari jabatannya. Ketentuan itu diatur dalam *Article XI Section 2 The 1987 Constitution of The Republic of The Philippines*:

The President, the Vice-President, the Members of the Supreme Court, the Members of the Constitutional Commissions, and the Ombudsman may be removed from office on impeachment for, and conviction of, culpable violation of the Constitution, treason, bribery, graft and corruption, other high crimes, or betrayal of public trust. All other public officers and employees may be removed from office as provided by law, but not by impeachment.

Di kedua negara tersebut, terutama Amerika yang mempengaruhi praktik kenegaraan Filipina, pemberhentian anggota parlemen terbagi pada dua sebab, *pertama*, pelanggaran hukum sebagaimana yang dicantumkan dalam masing-masing konstitusi. *Kedua*, pencabutan mandat oleh konstituen. Pada sebab kedua,

¹⁶⁰Amerika tidak mengenal istilah *recall* pada anggota legislatif sebagaimana yang dikenal Indonesia. Amerika menggunakan istilah *removed from office* dan diberlakukan pada semua orang yang menerima mandat sebagai pejabat negara.

pemberhentian itu dilakukan dengan dua cara, *cara pertama*, petisi melalui pengumpulan tandatangan 10 orang. Tapi penandatanganan harus bertanggungjawab mengumpulkan sekian persen suara pemilih Senator yang mandatnya akan dicabut, setelah itu proses diteruskan kepada Badan Kehormatan. *Cara kedua*, pemakzulan secara referendum dengan mekanisme serupa pemilihan umum di distrik yang diwakili Senator, pilihannya setuju atau tidak. Dari pilihan itulah konstituen menjatuhkan pilihan yang tidak lain mengadili pemegangan mandat representatif.¹⁶¹

Sementara itu, Indonesia yang menganut sistem pemilihan umum campuran menggunakan mekanisme pemberhentian anggota partai politik dalam jabatan sebagai legislator dengan cara yang sangat sederhana. Semata usul DPP partai politik bersangkutan kepada pimpinan DPR, diteruskan kepada KPU, kemudian kepada Presiden untuk memperoleh legalitas berupa Keputusan Presiden (Keppres). Tiga lembaga negara dalam proses tersebut, DPR, KPU dan Presiden hanya pengesahan, sebab ketiganya tidak memiliki kewenangan untuk menolak usul tersebut. Sedangkan kenyataannya seorang legislator terpilih memiliki kekuatan elektoral yang dapat menandingi elektabilitas partai. Mekanisme ini tidak lain dari diskrepansi atau ketidaksesuaian dari tujuan kedaulatan rakyat.

Dibekalnya partai politik dengan hegemoni kekuasaan berlebih secara nyata menggeser pendulum yang menentukan kedaulatan. Bahwa determinasi partai politik yang mendominasi nasib anggotanya yang telah dipilih rakyat untuk duduk di parlemen justru mengalahkan konsep kedaulatan rakyat. Konstruksi itu

¹⁶¹Lihat Denny Indrayana dalam Administrator, *Mempertanyakan Hegemoni Recall Anggota DPR di Tangan Partai Politik*, dalam <https://www.hukumonline.com/berita/baca/hol16071/mempertanyakan-hegemoni-irecalli-anggota-dpr-di-tangan-partai-politik/?page=1> (terakhir kali dikunjungi pada 10 Oktober 2021).

mengakibatkan rekayasa politis skala besar bahwa kebijakan partai seolah memproyeksikan kepentingan rakyat, sehingga logika yang terbangun kemudian adalah legislator yang berseberangan dengan kebijakan partai diniscayakan ingkar pada kepentingan rakyat. Sedangkan secara konseptual, kedaulatan rakyat memiliki empat prinsip yang menghubungkan rakyat dengan wakilnya, yakni kebebasan memilih,¹⁶² persamaan atau kesetaraan di antara rakyat lintas latar belakang,¹⁶³ suara mayoritas yang direlatifkan secara empiris dan aplikatif,¹⁶⁴ serta pertanggungjawaban. Sementara praktik pemberhentian yang dilakukan oleh partai politik menafikan prinsip pertanggungjawaban yang bersifat akuntabilitas vertikal secara langsung antara rakyat dengan wakil pilihannya.¹⁶⁵ Artinya, kedaulatan rakyat yang dikonsepsikan langsung dari Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 dan diproyeksikan oleh Pasal 22B UUD 1945 justru diselewengkan partai politik.

c. Karakter Ortodoks dan Kebutuhan Reformulasi Pemberhentian Anggota Partai Politik dalam Jabatan Legislator di Indonesia

Berkaca dari rumusan Mahfud ihwal politik hukum, bahwa konfigurasi politik demokratis menghasilkan produk hukum responsif, sedangkan konfigurasi politik otoriter menghasilkan produk hukum ortodoks,¹⁶⁶ UU Partai Politik justru kental dengan nuansa ortodoks meski parameter konfigurasi otoriter terlihat begitu bias. Karena pada masa pembahasan formulasi pemberhentian anggota partai dalam jabatan sebagai legislator yang melanggar AD/ART diregulasikan di tengah peta politik yang cukup berimbang antara koalisi pemerintah dengan

¹⁶²Khairul Fahmi, 2012, *Pemilihan Umum...Op.Cit*, hlm. 39.

¹⁶³*Ibid*, hlm. 40.

¹⁶⁴*Ibid*, hlm. 42.

¹⁶⁵*Ibid*, hlm. 43.

¹⁶⁶Moh. Mahfud M.D, 2012, *Politik Hukum di Indonesia*, Rafa Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 7.

oposisi di parlemen.¹⁶⁷ Mahfud memang mengajukan definisi yang mendasari teorinya, bahwa konfigurasi politik diartikan sebagai susunan atau konstelasi kekuatan politik yang secara dikotomis dibagi atas dua konsep yang bertentangan secara diametral:¹⁶⁸

- a. Konfigurasi politik demokratis adalah susunan sistem politik yang membuka peluang bagi partisipasi rakyat secara penuh untuk ikut aktif menentukan kebijaksanaan umum. Partisipasi ini ditentukan atas dasar mayoritas oleh 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;
- b. Konfigurasi politik otoriter adalah susunan sistem politik yang lebih memungkinkan negara berperan sangat aktif serta mengambil hampir seluruh inisiatif dalam pembentukan kebijaksanaan negara. Konfigurasi ini ditandai oleh dorongan elit kekuasaan untuk memaksakan persatuan, penghapusan oposisi terbuka, dominasi pimpinan negara untuk menentukan kebijaksanaan negara dan dominasi kekuasaan politik oleh elit politik yang kekal, serta di balik semua itu ada satu doktrin yang membenarkan konsentarsi kekuasaan.

Secara umum karakterisasi otoriter di negara penyelenggara kontestasi politik diterjemahkan ketika pemerintahan dikuasai oleh satu partai, atau beberapa partai yang bergabung menjadi kelompok penentu tanpa keseimbangan konfigurasi. Dalam relasi yang lebih kompleks, ketimpangan konfiguratif itu diikuti mekanisme *check and balances* yang minim antara legislatif dan eksekutif sebagai imbas berkumpulnya sumber daya politik menjadi satu kesatuan kekuasaan. Dari keadaan itulah negara kemudian melakukan rekonstruksi politis

¹⁶⁷Bandingkan dengan perbandingan koalisi pemerintah dan oposisi pada pemerintahan Joko Widodo-Ma'ruf Amin (2019-2024) yang begitu timpang di angka 81,91% berbanding 18,09%. Selengkapnya lihat Ilhamdi Putra, *Apa yang Tersisa dari Reformasi?... Op.Cit.*

¹⁶⁸Moh. Mahfud M.D, 2012, *Politik Hukum... Op.Cit.*, hlm. 30-31.

dengan mengambil porsi lebih untuk menentukan arah kebijakan. Akan tetapi teori Mahfud justru terbantahkan lewat pembentukan pengaturan Pasal 16 Ayat (1) huruf d UU Partai Politik. Bila ditelisik kembali, sekalipun perbandingan koalisi pemerintah dan oposisi di parlemen periode 2004-2009 tidak menciptakan ketimpangan besar, namun persentase tersebut tidak pula mampu mengunci terciptanya konfigurasi politik demokratis. Hal ini disebabkan oleh kesepahaman antarfraksi di DPR, bersama pemerintah, yang menghendaki kekuatan penuh bagi partai untuk mengontrol anggotanya yang menduduki jabatan sebagai legislator. Dengan kata lain konfigurasi politik otoriter tidak semata ditentukan oleh citraan konfiguratif yang komposisinya berimbang.

Selain itu, dalam formulasi konfigurasi politik demokratis yang dikonstruksikan sebagai susunan sistem politik yang membuka peluang bagi rakyat untuk berpartisipasi secara penuh, hanya terjadi pada batas kontestasi politik melalui pemilihan umum. Keterlibatan rakyat dikonstruksikan selesai setelah pemilihan umum mengeluarkan para politisi pemenang untuk duduk di parlemen. Sementara keaktifan rakyat dalam menentukan kebijaksanaan umum dikonstruksikan sebatas keniscayaan sejalanannya kebijakan partai dengan kehendak rakyat, walau produk hukum yang dihasilkan menganggangi kedaulatan rakyat. Sedangkan pada hakikatnya, keberimbangan parlemen seharusnya dibarengi oleh kekuatan tarik-menarik dalam perumusan produk hukum, keadaan itulah yang tidak terjadi pada pembahasan UU Partai Politik secara umum, dan Pasal 16 Ayat (1) huruf d UU Partai Politik secara khusus.

Fenomena inilah yang secara kompleks menjadikan pengaturan Pasal 16 Ayat (1) huruf d UU Partai Politik kental dengan nuansa kedaulatan partai yang

lebih mendominasi dibanding kedaulatan rakyat. Secara simultan hal itu mengakibatkan perlunya penyusunan formulasi ulang untuk mengubah dalam keadaan apa seorang legislator dapat diberhentikan, sekaligus mekanisme pemberhentian tersebut. Kembali menjemput sistem pemilihan umum Indonesia yang berbeda dari beberapa negara, misalnya Amerika, mengakibatkan metode perbandingan guna memodifikasi atau menerapkan sepenuhnya mekanisme pemberhentian begitu sulit. Untuk mendukung reformulasi ini, dibutuhkan perbandingan kompleks antara UU Partai Politik dengan UU MD3 tanpa mengubah sistem pemilihan umum.

Secara konseptual, hasil kontestasi politik yang mengeluarkan beberapa politisi sebagai pemenang pemilu untuk kemudian menduduki jabatan di parlemen merupakan peralihan peran individu dari petugas partai menjadi petugas legislasi. Sehingga pertanggungjawaban individu terpilih bukan lagi sepenuhnya kepada partai, melainkan langsung kepada konstituen. Dalam relasi itu eksistensi partai sejatinya harus berkurang menjadi fasilitator infrastruktur politik kepada individu, di tahap inilah konsep perilaku organisasi seharusnya mengalami pengurangan yang dominan karena peran penuh partai politik telah terhenti ketika kebutuhan elektoral tercapai. Akibatnya, kekuatan AD/ART partai kepada individu harus turut mengalami pengurangan sepanjang berkaitan dengan cita politis di luar capaian elektoral, misalnya ikatan individu untuk mengikuti pandangan fraksi di parlemen.

Di saat bersamaan perilaku organisasi yang mengikat individu beralih dari partai kepada lembaga parlemen sebagai kelompok politis tempat individu bernaung. Pada taraf inilah pertanggungjawaban individu dapat secara nyata

bergeser dari partai yang merupakan motor politik kepada rakyat yang dikonstruksikan melalui eksistensi lembaga parlemen. Mekanisme ini didahului dengan perubahan konstruksi Pasal 16 Ayat (1) huruf d UU Partai Politik, bahwa pelanggaran yang terjadi harus mengacu pada peraturan perundang-undangan, bukan AD/ART partai. Untuk mempertegas pengaturan, norma tersebut seterusnya diformulasikan secara definitif dalam UU MD3, di sinilah perilaku organisasi yang mengikat individu legislator beralih sepenuhnya kepada parlemen sehingga pertanggungjawaban berada di lembaga bukan partai.

Pengaturan ihwal pelanggaran peraturan perundang-undangan yang definitif dapat menggunakan norma pada peraturan perundang-undangan lainnya sepanjang mengatur pemberhentian pejabat negara, terutama di cabang kekuasaan utama dalam konsep *trias politica*. Misalnya, korupsi, penghianatan kepada negara atau perbuatan tercela. Tiga norma ini jamak ditemui pada pemberhentian pejabat negara di cabang eksekutif dan yudikatif, yakni pemberhentian Presiden¹⁶⁹, Hakim Konstitusi,¹⁷⁰ dan Hakim Agung.¹⁷¹ Sementara berkaitan dengan kedudukan vital legislator dalam fungsi legislasi dan pengawasan, ketentuan AD/ART berikut kerapnya legislator tidak hadir pada persidangan, ketentuan Pasal 23 Ayat (2) huruf c UU Nomor 7 Tahun 2020 Tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi (UU MK) dapat dicangkokkan. Bahwa seorang legislator dapat

¹⁶⁹Pasal 7A dan Pasal 7B Ayat (1) UUD 1945.

¹⁷⁰Pasal 23 Ayat (2) UU Nomor 7 Tahun 2020 Tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.

¹⁷¹Pasal 11A Ayat (1) UU Nomor 3 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung.

diberhentikan dari jabatannya bilamana tidak menghadiri sidang dalam jumlah waktu tertentu secara berturut-turut tanpa alasan yang jelas.¹⁷²

Sementara itu mekanisme pemberhentian tidak lagi dilakukan oleh peradilan internal partai, melainkan ranah kewenangan Mahkamah Kehormatan Dewan (MKD) yang telah dibentuk sebagai Alat Kelengkapan DPR melalui Pasal 83 UU MD3, dan mekanisme ini memenuhi fungsi penindakan MKD sebagaimana yang diatur Pasal 121A huruf b UU MD3. Formulasi ini sangat memungkinkan karena adanya ketentuan Pasal 122 UU MD3 yang mengatur eksistensi MKD

Pasal 122

Dalam melaksanakan fungsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 121A, Mahkamah Kehormatan Dewan bertugas:

- a. melakukan pencegahan terjadinya pelanggaran Kode Etik;
- b. melakukan pengawasan terhadap ucapan, sikap, perilaku, dan tindakan anggota DPR;
- c. melakukan pengawasan terhadap ucapan, sikap, perilaku, dan tindakan sistem pendukung DPR yang berkaitan dengan tugas dan wewenang anggota DPR;
- d. melakukan pemantapan nilai dan norma yang terkandung dalam Pancasila, peraturan perundang-undangan, dan Kode Etik;
- e. melakukan penyelidikan perkara pelanggaran Kode Etik;
- f. melakukan penyelidikan perkara pelanggaran Kode Etik sistem pendukung yang berkaitan dengan pelanggaran Kode Etik yang dilakukan sistem pendukung DPR;
- g. memeriksa dan mengadili perkara pelanggaran Kode Etik;
- h. memeriksa dan mengadili perkara pelanggaran Kode Etik sistem pendukung yang berkaitan dengan Pelanggaran Kode Etik sistem pendukung DPR, terkecuali sistem pendukung Pegawai Negeri Sipil;
- i. menyelenggarakan administrasi perkara pelanggaran Kode Etik;

¹⁷²Pasal Pasal 23 Ayat (2) huruf c UU Nomor 7 Tahun 2020 Tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi secara derfinitif mengatur waktu ketidakhadiran Hakim Konstitusi selama 5 kali persidangan berturut-turut.

- j. melakukan peninjauan kembali terhadap putusan perkara pelanggaran Kode Etik;
- k. mengevaluasi pelaksanaan putusan perkara pelanggaran Kode Etik;
- l. mengambil langkah hukum dan/atau langkah lain terhadap orang perseorangan, kelompok orang, atau badan hukum yang merendahkan kehormatan DPR dan anggota DPR;
- m. mengajukan rancangan peraturan DPR mengenai kode etik dan tata beracara Mahkamah Kehormatan Dewan kepada Pimpinan DPR dan Pimpinan DPR selanjutnya menugaskan kepada alat kelengkapan DPR yang bertugas menyusun peraturan DPR; dan
- n. menyusun rencana kerja dan anggaran setiap tahun sesuai dengan kebutuhan yang selanjutnya disampaikan kepada badan/panitia yang menyelenggarakan urusan rumah tangga DPR.

Strategi ini memang terbilang harus menapak jalan terjal bilamana sebatas mengharapkan kinerja legislasi, sedangkan fraksi pembentuk norma Pasal 16 Ayat (1) huruf d UU Partai Politik adalah kelompok politis yang menghendaki kedaulatan partai secara penuh. Upaya hukum yang sepatutnya dilakukan adalah melalui pintu perkara konstitusional di MK sekalipun MK sejak tahun 2006¹⁷³ telah mengadili isu konstitusionalitas pemberhentian individu legislator oleh partai politik dan memberi putusan yang menyatakan mekanisme tersebut konstitusional. Belajar dari beberapa perkara yang dimohonkan oleh legislator yang mengalami pemberhentian atas dasar AD/ART partai,¹⁷⁴ sebagai upaya pamungkas langkah konstitusional harus diayunkan oleh koalisi masyarakat sipil dengan dalil telah direduksinya paham kedaulatan rakyat oleh partai politik melalui pengaturan Pasal 16 Ayat (1) huruf d UU Partai Politik. Dengan itu, upaya sinkretisme hukum lewat putusan MK memiliki peluang lebih besar.

¹⁷³Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 008/PUU-IV/2006. Putusan tersebut diambil dengan keputusan Hakim Konstitusi yang terpecah dengan perbandingan 5:4.

¹⁷⁴Misalnya Lily Chodidjah Wahid yang mengajukan permohonan pengujian materiel UU Partai Politik yang memberi kewenangan partai untuk melakukan penggantian antarwaktu, di mana MK melalui Putusan Nomor 38/PUU-VIII/2010 menolak permohonan tersebut.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Politik hukum yang terbentuk di ruang parlemen pada pembahasan RUU Partai Politik secara umum, dan Pasal 16 Ayat (1) huruf d UU Partai Politik secara khusus, tidak mengalami konfigurasi politik yang ketat. Keadaan itu terlihat dari minimnya perdebatan dan pertukaran gagasan yang bertujuan untuk memperkuat teori kedaulatan rakyat pada RUU yang diajukan pemerintah. Fenomena ini terlihat dari perbedaan draf RUU dengan naskah hasil pembahasan yang nyaris tidak mengalami perubahan signifikan. Kemudian rumusan ketentuan pemberhentian anggota partai politik yang tidak membedakan antara kader dan anggota yang menjabat sebagai legislator di parlemen. Penyamarataan itu mengkonstruksikan loyalitas legislator kepada partai yang merupakan motor politik, bukan kepada rakyat.
2. Minimnya gagasan kedaulatan rakyat pada pembahasan RUU Partai Politik, khususnya Pasal 16 Ayat (1) huruf d, secara simultan mengakibatkan terciptanya diskrepansi atau ketidaksesuaian antara kedaulatan rakyat yang menjadi landasan teoritis penyelenggaraan negara dengan kehendak politis yang mendominasi praktik bernegara. Hal itu mengakibatkan bergesernya wacana konstitusional pada Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 yang menghendaki kedaulatan di tangan rakyat, menjadi kedaulatan partai. Pada taraf tafsiran konstitusionalitas, terlihat jelas penyimpangan norma Pasal 16 Ayat (1) huruf d UU Partai Politik dengan pengaturan Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945.

B. Saran

1. Secara ideal, partai yang merupakan infrastruktur politik terdepan seharusnya mampu membatasi diri untuk tidak mendominasi praktik penyelenggaraan negara. Sebab ketika pemilihan umum selesai dengan menghasilkan nama-nama pemenang kontestasi politik yang selanjutnya menduduki jabatan elektoral, di saat bersamaan sejatinya telah terjadi pergeseran peran individu terpilih. Semula individu tersebut memang merupakan anggota partai politik, namun setelah menjabat perannya telah mengalami pergeseran menjadi legislator yang memenuhi tugas legislasi dan pengawasan. Konstruksi ini meniscayakan seorang legislator untuk bertanggung jawab kepada konstituen melalui lembaga parlemen yang dikonstruksikan sebagai badan penyelenggara kedaulatan rakyat. Sedangkan kenyataan yang terjadi politik hukum pengaturan pemberhentian kader partai tidak mendikotomikan pergeseran peran individu kepada legislator. Di sinilah ketimpangan tarik-menarik konfigurasi politik tidak dihadirkan ketika UU Partai Politik dibahas oleh DPR. Untuk mengatasi persoalan ini, langkah nyata yang harus ditempuh tidak lain dari perubahan ketentuan Pasal 16 Ayat (1) huruf d UU Partai Politik.
2. Pengajuan perkara konstitusional kepada MK sepanjang ketentuan pemberhentian legislator dikarenakan pelanggaran AD/ART merupakan jalan yang lebih ringkas dibandingkan semata melalui proses legislasi. Apabila langkah yang dituju semata memanfaatkan kinerja legislasi, produk hukum yang terkurung dalam paradigma politik hukum yang ortodoks akan kembali terjadi. Kenyataan kerap terjebaknya fraksi di DPR untuk

mengakomodir kepentingan partai di atas kepentingan rakyat adalah alasan utama ditempuhnya uji materiel oleh koalisi masyarakat sipil. Bahwa alasan konstitusional yang harus didalilkan adalah perihal dominasi kedaulatan partai di atas kedaulatan rakyat yang menyalahi ketentuan Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945. Sekurangnya sinkretisme hukum dapat terjadi dengan mengubah ketentuan pemberhentian yang membedakan antara kader partai politik dan anggota partai dalam jabatan sebagai legislator di parlemen. Maka ketika itulah setidaknya ketentuan pemberhentian kader partai politik dalam jabatan sebagai legislator dapat formulasikan kembali dengan tidak bertopang pada ketentuan AD/ART Partai Politik semata, namun lebih menekankan pada ketentuan hukum yang mengatur norma materiel seperti perbuatan pidana atau perilaku tercela.



DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Abadi, Husnu, 2020, *Politik Hukum: Dari Kewenangan Mahkamah Konstitusi Menguji Perpu sampai dengan Kewenangan Daerah dalam Bidang Agama*, Rajawali Pers, Depok.
- Adams, Cindy, 2014, *Bung Karno Penyambung Lidah Rakyat Indonesia (Edisi Revisi)*, (Terjemahan Syamsu Hadi), Yayasan Bung Karno dan Media Pressindo, Jakarta.
- Ambarwati, Arie, 2018, *Perilaku dan Teori Organisasi*, Media Nusa Creative, Malang.
- van Appeldoorn, L.J., 1981, *Pengantar Ilmu Hukum*, Cet. Ke-18, Jakarta: Pradnya Paramitha.
- Asshiddiqie, Jimly, 2007, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: BIP.
- _____, 2010, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Sinar Grafika: Jakarta
- _____, 2005, *Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi*, (Jakarta: Konstitusi Press.
- Ashofa, Burhan, 2004, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: Rineka Cipta.
- Azhari, Aidul Fitriadi, 2000, *Sistem Pengambilan Keputusan Demokratis menurut Konstitusi*, Surakarta: UMS Press.
- Barnard, Chester I., 1968, *The Function of the Executive (Thirtieth Anniversary Edition)*, Harvard University Press, Cambridge.
- Barnett, Randy E., 2004, *Restoring the Lost Constitution: The Presumption of Liberty*, New Jersey: Princeton University Press.
- Budiardjo, Miriam, 1983, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta.
- Carr E.H., 2014, *Apa itu Sejarah* (Terjemahan Gatot Triwira), Komunitas Bambu, Depok.
- Chhibber, Pradeep K., dan Ken Kollman, 2004, *The Formation of National Party Systems: Federalism and Party Competition in Canada, Great Britain, India, and the United States*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.

- Davis, Keith, 1962, *Human Relations at Work*, McGraw-Hill, New York, San Francisco, Toronto, London.
- Djamali, R. Abdoel, 2012, *Pengantar Hukum Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Eckstein, Harry, dan David E. Apter (Editor), 1963, *Comparative Politics: A Reader*, The Free Press of Glencoe, London.
- Fahmi, Khairul, 2012, *Pemilihan Umum dan Kedaulatan Rakyat*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Faiz, Pan Mohamad, 2020. *Amandemen Konstitusi: Komparasi Negara Kesatuan dan Negara Federal*, Depok: Rajawali Pers.
- Friedrich, Carl J., 1967, *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America*, Blaisdell Publishing, Waltham, Mas.
- Griffin, Ricky W., dan Gregory Moorhead, 1995, *Organizational Behavior: Managing People and Organizations* (5th edition), Houghton Mifflin, Boston.
- Hadjon, Philipus M., 1987, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat: Sebuah Studi Tentang Prinsip-prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, Surabaya: Bina Ilmu.
- Hartono, Sunaryati, 1991, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Bandung: Alumni.
- Hatta, Mohammad, 2018, *Untuk Negeriku III: Menuju Gerbang Kemerdekaan (Sebuah Otobiografi)*, Editor: Mulyawan Karim, Kompas, Jakarta.
- Huda, Ni'matul, 2005, *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo.
- _____, 2011, *Ilmu Negara*, Jakarta: Rajawali Pers.
- Isharyanto, 2016, *Kedaulatan Rakyat dan Sistem Perwakilan menurut UUD 1945*, Yogyakarta: Penerbit WR.
- Isjwara, F., 1966, *Pengantar Ilmu Politik*, Bandung: Binacipta.
- Isnaeni, Mh., 1982, *MPR-DPR sebagai Wahana Mewujudkan Demokrasi Pancasila*, Jakarta: Yayasan Idayu.

Isra, Saldi, 2010, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta.

Kahin, George McThurnan (Editor), 1965, *Governemnts and Politics of Southeast Asia*, Cornell University Press, Ithaca, New York.

Koirudin, 2004, *Profil Pemilu 2004: Evaluasi Pelaksanaan, Hasil, dan Perubahan Peta Politik Nasional Pasca Pemilu Legislatif 2004*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Labolo, Muhadam, dan Teguh Ilham, 2017, *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia: Teori, Konsep dan Isu Strategis*, Rajawali Pers, Jakarta.

Latif, Abdul 2009, *Fungsi Mahkamah Konstitusi: Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi*, Yogyakarta: Total Media.

Lipset, Seymour Martin, dan Stein Rokkan, 1967, *Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*, New York Free Press, New York.

Machiavelli, Niccolo, 1991, *Sang Penguasa: Surat Seorang Negarawan Kepada Pemimpin Republik*, (Terjemahan C. Woekirsari), Gramedia Pustaka Utama: Jakarta.

Maltese, John Anthony, Joseph A. Pika, dan W. Phillips Shively, 2020, *American Democracy in Context*, CQ Press, Sage Sage Publication, California.

Marbun, B.N., 2006, *Kamus Hukum Indonesia*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

MD, Moh. Mahfud, 1993, *Perkembangan Politik Hukum, Studi tentang Pengaruh Konfigurasi Politik terhadap Produk Hukum di Indonesia*, Yogyakarta: FH UGM Press.

_____, 2001, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Rineka Cipta, Bandung.

_____, 2003, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia; Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Jakarta: Rineka Cipta.

_____, 2012, *Politik Hukum di Indonesia*, Rafa Grafindo Persada, Jakarta.

- Mill, John Stuart, 2005, *On Liberty (Perihal Kebebasan)*, Terjemahan Alex Lanur, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Montesquieu, 1977, *The Spirit of Laws: Dasar-Dasar Ilmu Hukum dan Ilmu Politik*, diterjemahkan oleh M. Khoiril Anam, Nusa Media, Bandung.
- Nurtjahjo, Hendra, 2006, *Filsafat Demokrasi*, Jakarta: Bumi Aksara.
- Nusantara, Abdul Hakim Garuda, 1988, *Politik Hukum Indonesia*, Jakarta: YLBHI.
- Palguna, I Dewa Gede, 2013, *Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complaint): Upaya Hukum terhadap Pelanggaran Hak-hak Konstitusional Warga Negara*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Pour, Julius, 2011, *Gerakan 30 September: Pelaku Pahlawan dan Petualang*, Kompas, Jakarta.
- Rachman, Irfan Nur, 2020, *Politik Hukum: Yudisial Sumber Pembangunan Hukum Nasional*, Depok: Rajawali Pers.
- Reeve, David, 2013, *Golkar: Sejarah yang Hilang: Akar Pemikiran & Dinamika*, (Terjemahan Gatot Triwira), Komunitas Bambu, Depok.
- Rogelberg, Steven G. (Editor), 2007, *Encyclopedia of Industrial and Organizational Psychology I*, Thousand Oaks, Sage Publication, California.
- Rowse, A.L., 2014, *Apa Guna Sejarah* (Terjemahan Winda Primasari), Komunitas Bambu, Depok.
- Rousseau, Jean-Jacques, 2010, *Perihal Kontrak Sosial atau Prinsip Hukum-Politik*, (Terjemahan Rahayu Surtiati Hidayat dan Ida Sundari Husen), Jakarta: Dian Rakyat bekerjasama dengan Forum Jakarta-Paris dan Universitas Padjadjaran.
- Salang, Sebastian, 2009, *Menghindari Jeratan Hukum Bagi Anggota Dewan*, Jakarta: PT. Penebar Swadaya.
- Samega, Indra, 1998, *Menata Negara: Usulan LIPI tentang RUU Politik*, Bandung: Mizan.
- Samidjo, 1986, *Ilmu Negara*, Bandung: Armico.
- Sekretariat Jenderal Komisi Pemilihan Umum, 2010, *Pemilih untuk Pemula: Modul 1*, Jakarta.

Simms, Lilian M., Sylvia A. Price, dan Naomi E. Ervin, 1994, *The Professional Practice of Nursing Administration*, Delmar Publishers, New York.

Spector, Paul E., dan Suzy Fox (Editor), 2005, *Counterproductive Work Behavior: Investigations of Actors and Targets*, American Psychological Association Washington DC.

Soekanto, Soerjono, 1982, *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum*, Jakarta: Rajawali.

Soltau, Roger H., 1961, *An Introduction to Politics*, Green & Co, London.

Steven G. Rogelberg, (Editor), 2007, *Encyclopedia of Industrial and Organizational Psychology 2*, Thousand Oaks, Sage Publication, California.

Tambunan, A.S.S., 2002, *Politik Hukum Berdasarkan UUD 1945*, Jakarta: Puporis Publishers.

Tanya, Bernard L., Yoan N. Simanjuntak dan Markus Y. Hage, 2013, *Teori Hukum: Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Genta Publishing, Yogyakarta.

Wahjono, Padmo, 1986, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, Jakarta: Ghalia Indonesia.

Weber, Max, 2008, *The Theory of Social and Economic Organization*, Translated by Alexander Morell Henderson and Talcott Parsons, Free Press, New York.

Yamin, Muhammad, 1982, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonseia*, Jakarta: Ghalia Indonesia

B. Jurnal

Asshiddiqie, Jimly, "Partai Politik dan Pemilihan Umum Sebagai Instrumen Demokrasi" (2006) 3:4, *Jurnal Konstitusi*.

Aidul Fitriada Azhari, "Negara Hukum Indonesia: Dekolonisasi dan Rekonstruksi Tradisi", *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 4:19 (2012).

Bernhard, Michael, dan Daniel I. O'Neill (Editor), *Perspectives on Politics (Book Reviews: Comparative Politics)* (2010) 8:4.

Rida Farida, "Mekanisme Penggantian Antar Waktu (PAW) Anggota DPR dan Implikasinya dalam Konsep Perwakilan Rakyat", *Jurnal Cita Hukum* 1:2 (2013).

Tepper, Bennet J., "Consequences of Abusive Supervision", (2000) 43:2, *Academy of Management Journal*.

C. Orasi Ilmiah

Moh. Mahfud. MD, *Mahkamah Konstitusi dan Masa Depan Demokrasi Indonesia*, orasi ilmiah disampaikan di hadapan Rapat Senat Terbuka Universitas Andalas, Padang, 16 Oktober 2008.

D. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ditentukan bahwa seorang anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 Tentang Perubahan ketiga atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-Undang Nomor 07 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum

Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 6 Tahun 2017 Tentang Pergantian Antarwaktu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota.

E. Putusan Pengadilan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 008/PUU-IV/2006.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 38/PUU-VIII/2010.

Putusan Mahkamah Agung Nomor 617 K/Pdt.Sud/2011.

Putusan Mahkamah Agung Nomor 1876 K/Pdt/2018.

Putusan Mahkamah Agung Nomor 123 PK/Pdt/2020.

Putusan Pengadilan Tinggi DKI Nomor 539/Pdt/2017/PT.DKI.

Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor
449/Pdt.G/2011/PN.Jkt.Pst.

Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor 135/Pdt.G/2021/PN
Jkt.Pst.

Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor
108/Pdt.G/2011/PN.Jkt.Pst.

Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor
109/Pdt.G/2011/PN.Jkt.Pst.

Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan Nomor
214/Pdt.G/2016/PN.Jkt.Sel.

F. Peraturan Partai Politik

Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Partai Kebangkitan Bangsa
Tahun

Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Partai Demokrat 2020,
Dewan Pimpinan Pusat Partai Demokrat, Jakarta.

Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Partai Keadilan Sejahtera

Pedoman Partai Keadilan Sejahtera Nomor 1 Tahun 2015

G. Risalah

Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Partai Politik,
2007.

Penjelasan Pemerintah Tentang Empat Usulan Rancangan Undang-Undang
kepada DPR, 4 Agustus 2007.

Pengantar Penyampaian Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) Fraksi
Kebangkitan Bangsa, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia
Terhadap Rancangan Undang-Undang Tentang Partai Politik, 11
September 2007.

Pengantar Penyampaian Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) Fraksi Demokrasi Indonesia Perjuangan, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Terhadap Rancangan Undang-Undang Tentang Partai Politik, 12 September 2007.

Pengantar Penyampaian Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) Fraksi Golongan Karya, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Terhadap Rancangan Undang-Undang Tentang Partai Politik, 12 September 2007.

Pengantar Penyampaian Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) Fraksi Damai Sejahtera, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Terhadap Rancangan Undang-Undang Tentang Partai Politik, 12 September 2007.

Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) Rancangan Undang-Undang Tentang Partai Politik, Sekretariat Panitia Khusus DPR-RI (2007).

Risalah Rapat Panitia Kerja Rancangan Undang-Undang Tentang Partai Politik, 13 November 2007.

Risalah Rapat Tim Perumus Rancangan Undang-Undang Tentang Partai Politik, 19 November 2007.

Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Partai Politik, 3 Desember 2007.

Hasil Pembahasan Rapat Kerja Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Partai Politik, Sekretariat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Partai Politik, 2007.

H. Dokumen dan Surat

Surat Partai Kebangkitan Bangsa Nomor PW.01/2278/DPR RI/III/2011, Hal: Pergantian Antar Waktu Anggota DPR/MPR RI dari Kebangkitan Bangsa, tanggal 14 Maret 2011.

Surat Keputusan Dewan Pimpinan Pusat Partai Kebangkitan Bangsa Nomor 7177/DPP-02/V/A.1/III/2011 tentang Pemberhentian Lily Chodidjah Wahid dan Achmad Effendy Choirie.

Putusan Majelis Tahkim Nomor 02/PUT/MT-PKS/2016 tentang Pemecatan Fahri Hamzah dari Semua Jenjang Keanggotaan Partai Keadilan Sejahtera, tanggal 11 Maret 2016.

Surat Keputusan Dewan Pimpinan Pusat Partai Keadilan Sejahtera Nomor 463/SKEP/DPP-PKS/1437 tentang Pemberhentian Fahri Hamzah sebagai Anggota PKS, tanggal 1 April 2016.

Surat Keputusan Dewan Kehormatan Partai Demokrat Nomor 01/SK/DKPD/II/2021 tentang Rekomendasi Penjatuhan Sanski Pemberhentian Tetap Sebagai Anggota Partai Demokrat kepada DPP Partai Demokrat atas Jhoni Allen Marbun, tanggal 2 Februari 2021.

I. Internet

Administrator, *Campur Tangan Jokowi Tolak KLB Demokrat Moeldoko meski Kawan Sendiri*, dalam <https://news.detik.com/berita/d-5747796/campur-tangan-jokowi-tolak-klb-demokrat-moeldo-ko-meski-kawan-sendiri?single=1> (terakhir kali dikunjungi pada 3 Oktober 2021).

Administrator, *Mafia Pajak; Usul Hak Angket DPR*, dalam Indonesia Corruption Watch <https://www.antikorupsi.org/id/article/mafia-pajak-usul-hak-angket-dpr> (terakhir kali dikunjungi pada 3 Oktober 2021).

Administrator, *Mempertanyakan Hegemoni Recall Anggota DPR di Tangan Partai Politik*, dalam <https://www.hukumonline.com/berita/baca/hol16071/mempertanyakan-hegemoni-irecalli-anggota-dpr-di-tangan-partai-politik/?page=1> (terakhir kali dikunjungi pada 10 Oktober 2021).

Administrator, *Recall of Parliament*, dalam <https://www.parliament.uk/about/how/occasions/recallparliament/>. Diakses pada tanggal 4 Juni 2021.

Administrator, The Electoral Knowledge Network, *Electoral System*, dalam <https://aceproject.org/main/english/es/esg03.htm> (terakhir kali dikunjungi 16 Agustus 2021).

Administrator, *PKB Ganti Effendy Choirie dan Lily Wahid*, dalam Kompas.com <https://nasional.kompas.com/read/2013/03/20/02283445/pkb.ganti.effendy.c.choirie.dan.lily.wahid>. (terakhir kali dikunjungi pada 3 Oktober 2021).

Administrator Komisi Pemilihan Umum Tasikmalaya, *Pemilu 1955*, dalam <http://kpu.go.idhttp://Kab.Tasikmalaya.Kpu.go.id/pemilu-1995/> (terakhir dikunjungi pada 8 juli 2021).

Ahda Bayhaqi, *Peratungan AD/ART Partai Demokrat di Menja Menteri Yasonna*, dalam <https://www.merdeka.com/politik/pertarungan-adart-demokrat-di-meja-menteri-yasonna-hot-issue.html> (terakhir kali dikunjungi pada 3 Oktober 2021).

Ardanawati, Indira, *Sejarah Pemilu 1977: Taktik Fusi Parpol ala Soeharto & Orde Baru*, dalam <https://tirto.id/sejarah-pemilu-1977-taktik-fusi-parpol-ala-soeharto-orde-baru-dl3V> (terakhir kali dikunjungi 16 Agustus 2021).

Mia Umi Kartikasari, *Digugat Lily Wahid dan Effendi, PKB Cuek* (16 Maret 2011), dalam *Tempo* <https://nasional.tempo.co/read/320629/digugat-lily-wahid-dan-effendi-pkb-cuek/full&view=ok> (terakhir kali dikunjungi pada 3 Oktober 2021).

Muhammad Ilman Nafian, *Jhoni Allen Gugat AHY dkk Gegara Dipecat Tak Sesuai AD/ART Demokrat*, dalam <https://news.detik.com/berita/d-5496973/jhoni-allen-gugat-ahy-dkk-gegara-dipecat-tak-sesuai-adart-demokrat> (terakhir kali dikunjungi pada 3 Oktober 2021).

Nila Chrisna Yulika, *Ucapan Kontroversi Fahri Hamzah hina Anggota DPR hingga Jokowi*, dalam <https://www.liputan6.com/news/read/2474838/ucapan-kontroversial-fahri-hamzah-hina-anggota-dpr-hingga-jokowi> (terakhir kali dikunjungi pada 3 Oktober 2021).

Putra, Ilhamdi, *Apa yang Tersisa dari Reformasi?*, dalam *Garak.id* <https://garak.id/artikel/apa-yang-tersisa-dari-reformasi/> (terakhir kali dikunjungi 16 Agustus 2021).

_____, *Felix Nesi, Tukang Hukum dan Ahli Hukum*, dalam *Garak.id* <https://garak.id/felix-nesi-tukang-hukum-dan-ahli-hukum/> (terakhir kali dikunjungi pada 3 Juni 2020).

_____, *Kandasnya Agenda Reformasi*, dalam *Hukumonline.com* <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt60bf0ccd6470f/kandasnya-agenda-reformasi/?page=all> (terakhir kali dikunjungi 16 Agustus 2021).

_____, *Represi Mahasiswa: Dari Retrospeksi hingga Relevansi*, dalam *Garak.id* <https://garak.id/artikel/represi-mahasiswa-dari-retrospeksi-hingga-relevansi/> (terakhir kali dikunjungi 16 Agustus 2021).

Ramadhan, Fitra Moerat, *Hanura, Partai Politik dengan Jumlah Anggota Terbanyak*, dalam *Tempo.co* <https://grafis.tempo.co/read/1135/hanura-partai-politik-dengan-jumlah-anggota-terbanyak> (terakhir kali dikunjungi 20 Agustus 2021).

Sabrina Asril, *Bermula dari Pengungkapan Mafia Pajak Gayus, Rp 3 T Balik ke Kas Negara*, dalam *Kompas.com* <https://nasional.kompas.com/read/2014/10/14/17395411/Bermula.dari.Pengungkapan.Mafia.Pajak.Gayus.Rp.3.T.Balik.ke.Kas.Negara> (terakhir kali dikunjungi pada 3 Oktober 2021).

Slamet Riadi, *Di PAW, Lily Merasa Tak Pernal Langgar Aturan*, dalam <https://nasional.sindonews.com/berita/729245/12/di-paw-lily-wahid-merasa-tak-pernah-langgar-aturan> (terakhir kali dikunjungi pada 3 Oktober 2021).

Tri Suharman, *Lily Wahid Akui Dicapot dari DPR*, dalam *Tempo* <https://nasional.tempo.co/read/318185/lily-wahid-akui-dicapot-dari-dpr/full&view=ok> (terakhir kali dikunjungi pada 3 Oktober 2021).



Dokumen ini adalah Arsip Miik :

Perpustakaan Universitas Islam Riau