

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) Pasal 1 ayat (2) menegaskan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar¹. Kedaulatan sendiri berarti kekuasaan tertinggi dalam suatu negara, dan itu berarti rakyatlah yang memegang kekuasaan tertinggi di Indonesia. Dengan menyanggah prinsip kedaulatan rakyat inilah yang mengantarkan Indonesia untuk menganut sistem demokrasi sebagai metode awal penyelenggaraan negara. Dalam sistem demokrasi haruslah dijamin bahwa rakyat terlibat penuh dalam merencanakan, mengatur, melaksanakan, dan melakukan pengawasan serta menilai pelaksanaan fungsi-fungsi kekuasaan.² Terdapat dua kategori perwakilan *political representation* maupun *fungsiional representation*, dan peran anggota perwakilan sebagai pemegang *mandate representation*.³ Dalam Negara demokrasi modern fungsi langsung tersebut dilakukan melalui sistem demokrasi perwakilan, oleh karena itu membutuhkan adanya lembaga Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai penyanggah kedaulatan rakyat yang bertindak untuk dan atas nama rakyat yang memilihnya.

Dalam praktek pemilihan anggota DPR, posisi partai politik adalah sebagai peserta pada pemilihan umum untuk memilih anggota DPR. Proposisi ini secara tegas dinyatakan dalam Pasal 22E ayat (3) UUD NRI 1945 menyebutkan bahwa

¹ UUD NRI 1945

² Jimly Asshiddiqe, *Partai Politik dan Pemilihan Umum Sebagai Instrument Demokrasi*, Jurnal Konstitusi, Volume 3 Nomor 4, 2006, hal. 6

³ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama Jakarta, 2012, hal. 327

Peserta pemilihan umum untuk memilih Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik. Pasal 22E ayat (3) UUD NRI 1945 tersebut menunjukkan bahwa penempatan seorang anggota DPR adalah merupakan pemberian mandat dari partai politik. Dengan kata lain tanpa partai politik mustahil seseorang dapat menjadi anggota DPR. Sehingga terdapat konteks pertanggung jawaban antar keduanya. Disatu sisi anggota DPR bertanggung jawab atas penegakan AD/ART partai politik dan sisi lainnya partai politik memiliki tanggung jawab untuk melakukan kontrol terhadap kinerja para anggotanya di DPR, bentuk kontrol partai politik itu adalah dalam bentuk mekanisme hak *recall* partai politik.⁴

Hak *Recall* itu sendiri dimaknai sebagai hak partai politik untuk menarik kembali atau mengusulkan pemberhentian anggota DPR dari jabatannya sebelum masa jabatan anggota DPR yang bersangkutan berakhir.⁵ Fungsi *recall* yakni sebagai sarana kontrol bagi kinerja dan integritas anggota DPR/DPRD. Landasan yuridis dari hak *recall* tersebut secara eksplisit tertuang pada UUD NRI 1945 Pasal 22B yaitu “Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dapat diberhentikan dari jabatannya yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.” Pada tahun 2009, pemerintah mengundang UU No. 27 Tahun 2009 yang menggantikan UU No. 22 Tahun 2003 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (selanjutnya disebut MD3). Pengaturan *recall* kembali diatur dalam Pasal 213 ayat

⁴ M. Lutfi Chakim, 9 Desember 2011, *Hak Recall Partai Politik Terhadap Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Praktek Ketatanegaraan Di Indonesia (online)*, <http://www.lutfichakim.blogspot.com/2011/12/hak-recall-partai-politik-terhadap...html>, diakses pada 08 Juni 2012

⁵ Ni'matul Huda, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2011, hal. 166

(1) yang menentukan bahwa Anggota DPR berhenti antarwaktu karena: a. meninggal dunia; b. mengundurkan diri; c. diberhentikan. Kemudian pada ayat (2) ditegaskan, Anggota DPR diberhentikan antarwaktu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c, apabila:

- a. Tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai Anggota DPR selama 3 (tiga) bulan berturut-turut tanpa keterangan apapun;
- b. Melanggar sumpah/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. Tidak menghadiri rapat paripurna dan/atau rapat alat kelengkapan DPR yang menjadi tugas dan kewajibannya sebanyak 6 (enam) kali berturut-turut tanpa alasan yang sah;
- e. Diusulkan oleh partai politiknya sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- f. Tidak lagi memenuhi syarat sebagai calon anggota DPR sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD;
- g. Melanggar ketentuan larangan sebagaimana diatur dalam UU ini;
- h. Diberhentikan sebagai anggota parpol sesuai dengan ketentuan perundang-undangan; atau

i. Menjadi anggota parpol lain.⁶

Partai politik dapat *me-recall* anggota DPR dengan terlebih dahulu diberhentikan dari keanggotaan partai politik hanya dengan alasan anggota tersebut melanggar AD/ART partai politik yang bersangkutan. Pemberhentian sebagai anggota partai politik dapat ditindaklanjuti oleh pimpinan partai politik untuk mengusulkan pemberhentian anggota DPR kepada pimpinan DPR.⁷

Dalam Pasal 214 UU No. 27 tahun 2009 Tentang MD3 ditentukan bahwa pemberhentian anggota DPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 213 ayat (1) huruf a dan huruf b serta pada ayat (2) huruf c, e, h, dan i, diusulkan oleh pimpinan partai politik kepada pimpinan DPR dengan tembusan kepada Presiden. Paling lama 7 (tujuh) hari sejak diterimanya usulan pemberhentian sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pimpinan DPR menyampaikan usul pemberhentian anggota DPR kepada Presiden untuk memperoleh peresmian pemberhentian. Presiden meresmikan pemberhentian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) paling lama 14 (empat belas) hari sejak diterimanya usul pemberhentian anggota DPR dari pimpinan DPR.⁸

Lebih lanjut, pada Pasal 213 ayat (2) huruf e UU No. 27 Tahun 2009 Tentang MD3 menyebutkan bahwa Anggota DPR diberhentikan antar waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c apabila “diusulkan oleh partai politiknya sesuai dengan peraturan perundang-undangan”, pertanyaan yang timbul kemudian adalah apakah anggota DPR adalah wakil partai politik atau sudah

⁶ Ni'matul Huda, *Loc. cit.*, hal. 166

⁷ Rudy Tonubessi, 1 November 2011, *Fungsi Recall (online)*, <http://www.rudytonubessi.blogspot.com>, diakses pada 08 Juni 2012

⁸ Ni'matul Huda, *Op. cit.*, hal. 166

menjadi wakil rakyat yang notabeneanya adalah konstituen yang telah memilihnya. Dalam konteks Negara yang menganut sistem demokrasi maka hal ini jelas bertentangan dengan salah satu prinsip kedaulatan rakyat, kedaulatan rakyat yang disampaikan oleh Abraham Lincoln “demokrasi adalah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat”. Teori ini mengajarkan bahwa kekuasaan negara tertinggi terletak di tangan rakyat.⁹

Selain itu hal tersebut juga dipandang sebagai sebuah pengikisan nilai demokrasi sekaligus pencederaan terhadap hak-hak konstituen, dimana seperti yang kita ketahui bersama bahwa anggota DPR dipilih secara langsung oleh rakyat, jadi semestinya rakyatlah yang lebih berhak menentukan anggota DPR tersebut harus diberhentikan atau tidak. Akan tetapi pada kenyataannya setelah terpilih, nasib anggota DPR sepenuhnya berada di tangan partai politik yang menaunginya. Seperti yang dikatakan oleh Moh. Hatta bahwa “Hak *recall* bertentangan dengan demokrasi apalagi demokrasi pancasila. Pimpinan partai tidak berhak membatalkan anggotanya sebagai hasil dari pemilu”. Dalam kenyataannya pimpinan partai merasa lebih berkuasa dari rakyat pemilihnya.¹⁰

Adanya hak *recall* dalam sistem politik Indonesia jika dijalankan sesuai dengan fungsi semestinya akan memberikan *output* (hasil) yang baik juga dan menjadi sarana kontrol terhadap kinerja dan integritas anggota DPR. Akan tetapi saat ini hak *recall* justru digunakan partai politik untuk menyingkirkan anggota-anggotanya yang dianggap berseberangan dengan kepentingan partai. Kondisi ini

⁹ Yenikurniawati, 4 April 2012, *Teori Kedaulatan*, <http://teori-kedaulatan.blogspot.com/2012/04/teori-kedaulatan.html>, diakses pada 28 Januari 2013

¹⁰ Ni'matul Huda, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2011, hal. 159-160

menimbulkan anggapan bahwa hak *recall* partai politik menjadi sebuah bayang-bayang ancaman yang mengintimidasi walaupun tidak secara langsung anggota DPR untuk menyuarakan aspirasi konstituennya. Hak *recall* partai politik seolah-olah menjadi rantai yang membelenggu kebebasan anggota DPR untuk berekspresi dan bertindak sesuai hati nuraninya. Kekuasaan *elite* partai politik begitu besar sehingga para anggotanya yang menjadi anggota DPR dipaksa untuk menundukkan diri pada kekuasaan *elite* partai. Kadangkala pertimbangan-pertimbangan politis yang cenderung mendukung suatu kebijakan pemerintah yang terindikasi bermasalah seringkali menjadi sebab di-*recall*-nya seorang anggota DPR yang justru bersikap vokal dan kritis terhadap kebijakan yang tidak berpihak kepada rakyat. *Elite* partai politik cenderung menggunakan *recall* untuk menaklukkan anggota DPR di bawah kedaulatan partai politik, dan cenderung mengabaikan kedaulatan rakyat.¹¹

Dari ketentuan UU No. 23 Tahun 2003 maupun UU No. 27 Tahun 2009, hegemoni atau dominasi partai politik dalam hak *recall* masih sangat besar. Setidaknya terbukti pada periode 2009-2014 *recall* kembali terjadi pada dua anggota Fraksi Kebangkitan Bangsa, Lily C. Wahid dan Effendy Choiri karena berseberangan dengan kebijakan partainya dalam penggunaan hak angket Century dan Mafia Pajak. Hak *Recall* Parpol digunakan oleh pimpinan PKB untuk memberhentikan antarwaktu keduanya. Partai menganggap sikap kedua anggotanya tersebut di luar batas toleransi dan menyalahi kebijakan partai. Lily Wahid terkait sikapnya yang membelot dari kebijakan fraksinya (PKB) untuk

¹¹ Rudy Tonubessi, 1 November 2011, *Fungsi Recall (online)*, <http://www.rudytonubessi.blogspot.com>, diakses pada 08 Juni 2012

mendukung pemerintah, karena saat voting dalam rapat Paripurna DPR untuk menerima hasil kerja Pansus terkait kasus Century untuk diteruskan kepada lembaga *pro justicia*, Lily Wahid adalah satu-satunya anggota DPR dari fraksi PKB yang memilih opsi C (opsi yang menyatakan ada permasalahan hukum dalam bail out Century). Sedangkan Effendy Choiri terkait sikapnya yang mendukung hak angket mafia pajak, padahal fraksi PKB saat itu menolak usul hak angket tersebut.

Pada tanggal 22 Februari 2011 DPR voting terbuka dalam pengambilan keputusan usulan hak angket mafia pajak. Meski PKB menolak, Lily Wahid dan Effendy Choiri menyatakan dukungan terhadap usul hak angket. Kemudian pada 5 Maret 2011 DPP-PKB mengirimkan surat keputusan pemberhentian Lily Wahid dan Effendy Choiri dari keanggotaan partai kepada KPU. Tanggal 15 Maret 2011 PKB memutuskan *recall* Lily Wahid dan Effendy Choiri dari DPR. Pada tanggal 16 Maret 2011 Lily Wahid dan Effendy Choiri melawan keputusan DPP-PKB dengan mengajukan gugatan perdata ke PN Jakarta Pusat. Dalam kasus *recall* Lily Wahid dan Effendy Choiri, nampak PKB telah menggunakan kewenangan Pasal 213 Ayat (2) Huruf h UU a quo yaitu pemberhentian antar waktu karena pemberhentian anggota partai politiknya, ditunjukkan dengan surat keputusan pemberhentian Lily Wahid dan Effendy Choiri dari keanggotaan PKB tertanggal 5 Maret 2011. Dengan demikian, implikasi dari surat keputusan pemberhentian tersebut adalah pemberhentian jabatan di DPR pula. Hal ini sesuai dengan Undang-Undang Partai Politik pada Pasal 16 ayat (3) yaitu 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.¹²

Anggota DPR seperti pada kasus ini terlihat sebagai korban akibat adanya hak *recall* dari Parpol, padahal kebebasan berpendapat dan kemerdekaan mengeluarkan pikiran telah dijamin oleh konstitusi sebagaimana tertuang dalam beberapa pasalnya, antara lain:

1) Pasal 28E UUD NRI 1945

ayat (2) "Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran, dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya."

ayat (3) "Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat."

2) Pasal 28G ayat (1) UUD NRI 1945 "Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi."

Selain norma konstitusi tersebut di atas, hak *recall* parpol dalam kasus tersebut juga bertentangan dengan hak imunitas yang dimiliki oleh anggota DPR. Sebagaimana diatur dalam Pasal 196 UU No. 27 Tahun 2009 tentang MD3 yang menyatakan bahwa setiap anggota DPR mempunyai hak imunitas. Salah satu bentuk hak imunitas itu yakni; anggota DPR tidak dapat diganti antar waktu karena pernyataan, pertanyaan, dan/atau pendapat yang dikemukakannya, baik di

¹² Ninon Coemi, 15 Mei 2011, *Pemberhentian Antar Waktu Anggota DPR*, <http://ninontalks.wordpress.com/2011/05/15/pemberhentian-antar-waktu-anggota-dpr-recall-lily-wahid-dan-effendy-choiri/>, diakses pada tanggal 7 Januari 2014

dalam maupun di luar rapat DPR yang berkaitan dengan tugas dan wewenang DPR.

Jika kita mengacu pada ketentuan pasal 196 UU No. 27 Tahun 2009 tersebut, maka nyatalah terlihat keganjilan dalam praktek pelaksanaan hak *recall* oleh parpol terhadap anggotanya, seperti yang terjadi pada Lily Wahid dan Effendy Choiri, dimana secara faktual Lily Wahid dan Effendy Choiri *direcall* oleh parpolnya (PKB) karena pernyataan dan sikapnya di dalam rapat maupun di luar rapat DPR yang berkaitan dengan wewenang DPR, yaitu wewenang hak angket. Seharusnya jika memang pasal ini dicermati oleh Parpol yang bersangkutan, maka hak *recall* tersebut merupakan suatu *Obscuur Feiten* (fakta yang tidak dapat diterima) karena seharusnya kedua anggota DPR tersebut berada dalam lindungan hak imunitas yang dimilikinya.¹³ Akan tetapi parpol berpandangan bahwa putusan yang diambil oleh pimpinan secara musyawarah merupakan bagian dari AD/ART partai politik sehingga jika tidak menaati keputusan parpol dianggap tidak menaati AD/ART.

Lebih lanjut, sesuai dengan paparan latar belakang di atas, peneliti ingin mencari dan menemukan mekanisme *recall* yang tidak bertentangan dengan hak-hak konstitusional anggota DPR dan tidak melukai rakyat sebagai pemberi mandat kepada orang yang dipilihnya untuk mewakili aspirasi mereka di badan legislatif dalam penulisan hukum yang berjudul: “Penggunaan Hak *Recall* Anggota DPR Menurut Perspektif UU No. 27 Tahun 2009 Tentang MD3”

¹³ Arif Ainul Yaqin, 19 April 2011, *Hak Recall Partai Politik dalam Pengertian dan Implementasinya (online)*, <http://www.rudytonubessi.blogspot.com>, diakses pada 14 Januari 2013

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas maka yang menjadi pokok permasalahan, adalah :

1. Bagaimanakah pengaturan hak *recall* anggota DPR menurut peraturan perundang-undangan?
2. Bagaimanakah penerapan hak *recall* yang tepat sehingga tidak bertentangan dengan nilai-nilai demokrasi?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian
 - a. Untuk mengetahui bagaimana pengaturan hak *recall* anggota DPR menurut peraturan perundang-undangan.
 - b. Untuk mengetahui bagaimana penerapan hak *recall* yang tepat sehingga tidak bertentangan dengan demokrasi.
2. Manfaat Penelitian

Manfaat yang dapat diperoleh dari penelitian ini antara lain :

- a) Manfaat Teoritik
 - 1) Dapat memberikan tambahan serta manfaat bagi ilmu pengetahuan yang bersifat dinamis seperti bidang hukum, khususnya Hukum Tata Negara
 - 2) Dapat menghasilkan pendapat dan analisis baru atau hasil penerapan di bidang hukum, khususnya Hukum Tata Negara

b) Manfaat aplikatif

- 1) Dapat menambah wawasan dan referensi bagi penulis, mahasiswa, dan khususnya masyarakat tentang pentingnya mempelajari dan mengetahui mekanisme hak *recall* sesuai dengan Undang-undang yang berlaku.
- 2) Untuk memberikan jawaban berdasarkan data-data hasil penelitian yang telah diteliti sebagai bahan referensi bagi mahasiswa yang mengadakan penelitian lebih jauh terhadap masalah ini.