

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan negara yang menganut prinsip kedaulatan rakyat. Sejalan dengan itu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) Pasal 1 ayat (2) menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Kedaulatan sendiri berarti kekuasaan tertinggi dalam suatu negara dan itu berarti rakyatlah yang memegang kekuasaan tertinggi di Indonesia. Dengan menyangand prinsip kedaulatan rakyat ini mengantarkan Indonesia untuk menganut sistem demokrasi sebagai metode penyelenggaraan negara.

Sistem demokrasi menjamin bahwa rakyat terlibat penuh dalam merencanakan, mengatur, melaksanakan, dan melakukan pengawasan serta menilai pelaksanaan fungsi-fungsi kekuasaan. Sehingga dalam Negara demokrasi modern yang hanya dapat dilakukan melalui sistem demokrasi perwakilan, dibutuhkan adanya lembaga perwakilan rakyat sebagai penyangand kedaulatan rakyat yang bertindak untuk dan atas nama rakyat yang memilihnya.

Di Indonesia lembaga perwakilan rakyat itu disebut Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) di tingkat pusat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) di tingkat provinsi dan kabupaten/kota. Baik DPR maupun DPRD sebagai bagian dari lembaga perwakilan rakyat yang hadir dalam

sistem ketatanegaraan Indonesia merupakan perwujudan dari pelaksanaan amanat UUD Negara RI Tahun 1945.

Selanjutnya untuk dapat diangkat menjadi anggota DPR/DPRD, seseorang harus dipilih melalui suatu pemilihan umum yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Mekanisme pemilihan tersebut dilaksanakan dalam kurun waktu lima tahun sekali sebagaimana ketentuan Pasal 19 ayat (1) juncto Pasal 22E ayat (1) dan (2) UUD Negara RI Tahun 1945.

Sebagai lembaga yang merupakan perwujudan kedaulatan rakyat, banyak yang berpendapat bahwa arah kebijakan yang dibuat dan ditetapkan oleh DPR/DPRD sebagai lembaga demokrasi representasi wakil rakyat, sangat menentukan nasib rakyat. Berkaitan dengan itu, perlu dibuat suatu Undang-Undang yang mewadahi peran DPR/DPRD sebagai wakil rakyat. Hal inilah yang menjadi salah satu pertimbangan atau alasan dibentuknya UU tentang MPR, DPD, DPR dan DPRD (UU MD3) tahun 2014 yaitu dalam rangka mewujudkan kedaulatan rakyat berdasarkan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan.¹

Pertimbangan dibuatnya UU MD3 Nomor 42 karena UU MD3 Nomor 17 kurang memenuhi kebutuhan rakyat. Dalam UU MD3 nomor 17 ini masih terdapat beberapa ketentuan yang tidak sesuai dengan perkembangan hukum dan kebutuhan masyarakat serta sistem pemerintahan presidensial seperti susunan pimpinan alat kelengkapan DPR.

¹ *Konsiderans UU No. 42 Tahun 2014, Ibid.*

Tujuan pembuatan UU MD3 Nomor 42 Tahun 2014 adalah untuk mewujudkan peningkatan kedaulatan rakyat berdasarkan kerakyatan yang menyerap dan memperjuangkan aspirasi rakyat guna mewujudkan tujuan nasional demi kepentingan bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia secara optimal.

Sebelum berlakunya UU No. 42 Tahun 2014, berlaku UU No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (MD3). Undang-Undang ini telah memuat pengaturan yang lengkap mengenai MPR, DPR, DPD, dan DPRD dalam rangka mewujudkan lembaga yang mampu mengejawantahkan nilai-nilai demokrasi serta menyerap dan memperjuangkan aspirasi rakyat dan daerah sesuai dengan tuntutan perkembangan kehidupan berbangsa dan bernegara. Namun masih terdapat beberapa ketentuan dalam UU No. 17 Tahun 2014 yang tidak sesuai dengan perkembangan hukum dan kebutuhan masyarakat serta sistem pemerintahan presidensial, sehingga dipandang perlu untuk melakukan penyempurnaan melalui perubahan UU No. 17 Tahun 2014.

Beberapa ketentuan yang perlu disempurnakan adalah ketentuan mengenai penggunaan hak interpelasi, hak angket, hak menyatakan pendapat atau hak anggota DPR mengajukan pertanyaan kepada:

- a. pejabat negara atau pejabat pemerintah yang mengabaikan atau tidak melaksanakan rekomendasi DPR atau tidak melaksanakan keputusan dan/atau kesimpulan rapat kerja komisi atau rapat kerja gabungan komisi

serta permintaan DPR kepada Presiden untuk menjatuhkan sanksi administratif kepada pejabat negara atau pejabat pemerintah tersebut; dan

b. badan hukum atau warga negara yang mengabaikan atau tidak melaksanakan rekomendasi DPR atau tidak melaksanakan keputusan dan/atau kesimpulan rapat kerja komisi atau rapat kerja gabungan komisi serta permintaan DPR kepada instansi yang berwenang untuk menjatuhkan sanksi kepada badan hukum atau warga negara tersebut.

Di samping itu dilakukan pula penyempurnaan terhadap ketentuan mengenai susunan pimpinan alat kelengkapan DPR yaitu Komisi, Badan Legislasi, Badan Anggaran, Badan Kerja Sama Antar-Parlemen, Mahkamah Kehormatan Dewan, dan Badan Urusan Rumah Tangga yang dilakukan dengan cara menambah jumlah wakil ketua sebanyak 1 (satu) orang pada setiap alat kelengkapan DPR tersebut guna meningkatkan kinerja DPR dalam melaksanakan fungsi, wewenang, dan tugasnya serta untuk meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap DPR sebagai lembaga perwakilan yang mencerminkan representasi rakyat.² Dengan telah dilakukannya perubahan-perubahan tersebut dalam UU MD3 yang baru (UU No. 42 Tahun 2014, maka diharapkan pelaksanaan aspirasi dan kepentingan rakyat yang diemban DPR/DPRD akan lebih optimal.

Dalam praktek untuk memilih anggota DPR/DPRD, partai politik diletakkan sebagai peserta dalam suatu pemilihan umum yang memilih anggota DPR. Proposisi ini secara tegas dinyatakan dalam Pasal 22E ayat (3)

² Penjelasan Umum UU No. 42 Tahun 2014.

UUD 1945 yang menyebutkan bahwa Peserta Pemilihan Umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik. Pasal tersebut menunjukkan bahwa penempatan seorang anggota DPR adalah merupakan pemberian mandat dari sebuah partai politik. Dengan kata lain “tanpa partai politik mustahil seseorang dapat menjadi anggota DPR”, selain itu setiap anggota DPR tergabung dalam “Fraksi” yang merupakan representasi dari eksistensi partai politik di (DPR), sehingga terdapat konteks pertanggungjawaban antar keduanya. Di satu sisi anggota DPR bertanggungjawab atas penegakan AD/ART partai politik dan sisi lainnya partai politik memiliki tanggungjawab untuk melakukan kontrol terhadap kinerja para anggotanya di DPR dan bentuk kontrol (pertanggungjawaban parpol) tersebut adalah dalam bentuk mekanisme hak *recall* parpol. Sejalan dengan itu, dalam percaturan politik tanah air, sering terdengar ada anggota DPR/DPRD yang di-*recall*. *Recall* dipahami secara umum sebagai penarikan kembali anggota DPR/DPRD untuk diberhentikan dan kemudian digantikan dengan anggota lainnya sebelum berakhir masa jabatannya.³

Recall dapat dilakukan oleh partai politik dan juga Badan Kehormatan DPR/DPRD.⁴ *Recall* oleh partai politik biasanya dilakukan dengan alasan yang bersangkutan melanggar kebijakan partai atau AD/ART partai. Hak *recall* partai politik ini cenderung didasarkan atas pertimbangan politis

³ Lihat UU No. 42 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3).

⁴ Yusril Ihza Mahendra, 1996, *Dinamika Tatanegara Indonesia*, Gema Insani Press, Jakarta, hal. 16.

semata, apabila partai politik menganggap tindakan anggotanya yang mengemban keanggotaan DPR/DPRD di luar garis kebijakan partai politik. Di lain pihak, *recall* oleh Badan Kehormatan DPR/DPRD dilakukan dengan alasan yang bersangkutan melanggar kode etik DPR/DPRD, misalnya melakukan perbuatan asusila, korupsi, dan tindakan-tindakan pelanggaran kode etik lainnya.

Ketika seseorang diberhentikan sebagai anggota partai politik berakibat secara serta merta ia diberhentikan sebagai anggota DPR/DPRD. Oleh karena itulah *recall* bagi anggota parlemen seringkali menjadi ‘momok’ yang menakutkan, baik bagi yang ‘vokal’ menyuarakan jeritan rakyat maupun yang berperilaku ‘menyimpang’ dari garis partai, sekaligus juga bagi anggota parlemen yang berperangai ‘buruk’ di mata rakyat. Sejak pemerintahan Orde Baru hingga pasca reformasi, *recall* terhadap anggota DPR/DPRD selalu menarik untuk dikaji baik dalam perspektif politik maupun hukum. Kebijakan *recall* pernah menghilang dari perpolitikan Indonesia pasca reformasi yakni dalam UU No. 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD. Hilangnya wacana *recall* dari panggung politik pasca reformasi 1998 mungkin memang menjadi bagian dari tuntutan reformasi di era transisi demokrasi saat itu.⁵ Ketika tahap konsolidasi demokrasi mulai dilakukan, justru *recall* anggota DPR/DPRD muncul kembali dalam UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD.

⁵ Ni'matul Huda, “*Recall* Anggota DPR dan DPRD dalam Dinamika Ketatanegaraan Indonesia”, *e-jurnal*, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, pp. 460-478.

Istilah *recall* dalam ketatanegaraan di Indonesia, juga dikenal sebagai penggantian antar waktu. Terdapat beberapa alasan, mengapa penggantian antar waktu diperbolehkan. Hal ini diatur dalam peraturan-peraturan yang mengatur tentang MPR, DPD, DPR, dan DPRD. Salah satu alasan yang menimbulkan problematik adalah alasan dimana pemberhentian antar waktu dilaksanakan atas usul partai politik.⁶

Regulasi inilah yang menimbulkan permasalahan, karena seorang anggota Dewan Perwakilan Rakyat, duduk sebagai anggota Parlemen dengan legitimasi dari suara rakyat, dan bukan dari suara Partai Politik. Tidak dapat dipungkiri bahwa partai politik adalah salah satu unsur penting dinamika ketatanegaraan Indonesia, namun sebagaimana diketahui bahwa Indonesia menganut prinsip *Separation Of Power with Checks and Balances* maka perlu adanya pembatasan terhadap kekuasaan partai politik, terutama partai politik yang memegang pucuk pimpinan tertinggi, baik di ranah kekuasaan legislatif, maupun di ranah kekuasaan eksekutif.

Semangat yang dibangun dengan mekanisme *recall* sebenarnya memuat tujuan yang positif, yaitu sebagai mekanisme kontrol terhadap anggota partai politik. Setidaknya ada beberapa argumentasi yang bisa dijadikan dasar atas diberlakukannya mekanisme *recall* di Indonesia yang menganut sistem multipartai, sebagaimana dikemukakan oleh Nike K. Rumokoy berikut ini.

⁶ Lihat Pasal 213 ayat (1) yang dijabarkan lebih lanjut mengenai alasan-alasannya dalam Pasal 213 ayat (2) UU No. 27 Tahun 2009. Demikian juga lihat Pasal 239 ayat (2) huruf d dan Pasal 240 ayat (1) UU No. 42 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Pertama, *recall* dibutuhkan sebagai upaya preventif untuk mengantisipasi gejolak politik yang dapat ditimbulkan dalam sistem multipartai dan koalisi yang hal itu bisa saja menimbulkan instabilitas politik. Hal ini dikarenakan apabila tidak ada mekanisme *recall* dikhawatirkan anggota parpol yang duduk di DPR bisa membuat *blunder* terhadap kesepakatan-kesepakatan yang telah ditandatangani di dalam koalisi. Perlu dipahami bahwa dengan sistem multipartai dan sistem presidensial sekarang ini, jelas bahwa eksekutif (presiden) dalam menjalankan program-programnya membutuhkan dukungan mayoritas di parlemen. Apabila program-program kerja yang telah disusun presiden tidak mendapat respon positif dari anggota DPR, yang hal tersebut diakibatkan oleh ‘ulah nakal’ anggota DPR yang tergabung dalam koalisi, maka secara otomatis akan terjadi *deadlock*. Dalam konteks inilah maksud dan tujuan *recall* harus tetap dipertahankan.

Kedua, salah satu upaya dalam memberdayakan Parpol adalah dengan memberikan hak atau kewenangan untuk menjatuhkan tindakan dalam menegakkan disiplin terhadap anggotanya, agar anggota tidak bersikap dan berbuat menyimpang, apalagi bertentangan dengan AD/ART. Artinya apabila Parpol tidak diberi kewenangan menjatuhkan sanksi terhadap anggotanya yang menyimpang dari AD/ART atau kebijaksanaan Parpol maka anggota Parpol bebas berbuat semena-mena. Oleh karenanya *recall* dijadikan sebagai mekanisme pengawasan. Dalam tataran ini pada hakikatnya *recall* berfungsi sebagai penegak otoritas dan integritas partai politik.

Jika dilihat dari alasan perlunya mekanisme *recall* di atas, dapat diketahui ada sisi baik dari mekanisme *recall*. Akan tetapi di sisi lain, *recall* terhadap anggota DPR/DPRD sama halnya dengan membonsai hak asasi anggota DPR/DPRD yang bersifat inheren. *Recall* merupakan bentuk pembatasan atas kebebasan berpendapat, karena seorang anggota DPR/DPRD akan merasa takut untuk menunjukkan sikap atau menyampaikan pendapat yang berbeda, karena khawatir di-*recall* oleh parpolnya.⁷

Hal sebagaimana diuraikan di atas pernah dialami oleh Djoko Edhi Sutjipto Abdurrahman. Gara-gara kedatangan mengikuti studi banding

⁷ Nike K. Rumokoy, “Kajian Yuridis tentang Hak Recall Partai Politik dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”, *Jurnal Hukum Universitas Sam Ratulangi Manado*, Vol. XX, No. 1, Januari-Maret 2012, pp. 1-7.

Rancangan Undang-Undang (RUU) Perjudian ke Mesir, Djoko Edhi Sutjipto Abdurrahman yang merupakan anggota Fraksi Partai Amanat Nasional (PAN) di-*recall*. Dalam perkara ini, Djoko Edhi merasa hak konstitusionalnya untuk melaksanakan aspirasi dan amanat rakyat dan hak pelaksanaan tugas DPR dengan baik telah terlanggar dengan *recall* atas dirinya. Karenanya, Djoko Edhi memohonkan *judicial review* UU Susduk dan UU Parpol ke Mahkamah Konstitusi (MK).⁸ MK sendiri dalam putusannya yang berkomposisi 5:4 menolak permohonan itu yang berarti bahwa Mahkamah Konstitusi menyatakan hak *recall* Parpol adalah sah atau konstitusional.

Sejarah juga mencatat Sri Bintang Pamungkas di-*recall* oleh Partai Persatuan Pembangunan pada tahun 1995. Penyebabnya adalah Sri Bintang sering menyampaikan kritik terhadap Pemerintah. Puncaknya, Bintang menolak pertanggungjawabannya kepada Presiden Soeharto pada tahun 1993, sehingga ia di-*recall*. Tidak terima dengan *recall* atas dirinya, Sri Bintang menggugat Keppres No. 150/M Tahun 1995 yang memuat pemecatan dirinya sebagai anggota DPR. Ia mendaftarkan gugatannya pada PTUN pada tanggal 10 Agustus 1995, namun kandas. Hakim menyatakan *recall* atas dirinya sah. Berbeda dengan Sri Bintang, Djoko Edhi pada awalnya berupaya lewat jalur internal, yakni Badan Arbitrase PAN, namun upayanya gagal. Setelah upaya internal gagal, Djoko Edhi maju ke MK dan hasilnya tidak berbeda, yaitu gagal juga. Mengenai upaya hukum ini, Jimly Asshidiqie menilai bahwa *recall* oleh partai politik terhadap anggotanya yang ada di DPR tidak dapat

⁸ Aru, "Mempertanyakan Hegemoni Recall Anggota DPR di Tangan Partai Politik", <http://www.hukumonline.com> diakses pada tanggal 22 Juli 2016.

dibenarkan jika dilakukan serta merta tanpa melalui satu *due process of law* dalam mekanisme hukum.⁹

Prinsip *due process of law* dalam negara hukum adalah suatu keniscayaan. Hukum dalam sebuah negara hukum harus ditegakkan tanpa pandang bulu yang ditandai dengan hadirnya hukum yang benar-benar melindungi segenap warga negara untuk mewujudkan potensi dirinya dan disaat yang bersamaan hukum juga harus adil. Keberadaan dan keberlangsungan hukum seperti ini mutlak harus ada di negara hukum.¹⁰

Dalam peristilahan yang disebutkan dalam paham Negara Hukum, *due process of law* diartikan sebagai “Penegakan hukum dengan cara tidak bertentangan dengan hukum”. Sejalan dengan itu istilah *due process of law* juga mempunyai konotasi bahwa segala sesuatu harus dilakukan secara adil. Konsep *due process of law* sebenarnya terdapat dalam konsep hak-hak fundamental (*fundamental rights*) dan konsep kemerdekaan/kebebasan yang tertib (*ordered liberty*).¹¹

Dalam konteks *recall*, *due process of law* diimplementasikan dengan melakukan *recall* sesuai dengan mekanisme yang ditentukan dalam Undang-undang dan peraturan yang berlaku, tidak bertentangan dengan hukum, menjamin keadilan bagi semua pihak, dan tidak dijadikan sebagai alat partai untuk menekan anggota DPR/DPRD manakala yang bersangkutan dianggap tidak seirama dengan kebijakan partai politik.

⁹ Aru, "Mempertanyakan Hegemoni Recall Anggota DPR di Tangan Partai Politik", *Ibid*.

¹⁰ Irwan Kartiwan, Hendra N. Soenardji, Kamajaya Al Katuuk, 2014, *Ruang-ruang gelap Jasa Konstruksi Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hal. 170.

¹¹ Munir Fuady, 2009, *Teori Negara Hukum Modern (Rechtstaat)*, Refika Aditama, Bandung, hal. 46.

Sejalan dengan pendapat Jimly Asshidiqie, penggunaan hak *recall* oleh Parpol, Hakim Mahkamah Konstitusi Laica Marzuki yang merupakan salah satu dari empat hakim konstitusi yang mengadili Sri Bintang Pamungkas, menyatakan bahwa *recall legislation* tidak lazim diterapkan di Parlemen negara yang menganut Sistem Pemerintahan Presidensiil, yang anggotanya dipilih menurut sistem distrik atau *single member constituency*. Penggunaan hak *recall* oleh Parpol, menurut Laica cenderung menjadikan Parpol dominan terhadap anggota partainya sehingga anggota dewan lebih mementingkan kepentingan partainya dari pada membawakan aspirasi rakyat. Anggota dewan yang bersangkutan akan takut pada tindakan *recall* yang sewaktu-waktu dapat dikenakan terhadap dirinya. Dengan demikian, menurut Laica parlemen menjadi tidak solid serta tidak stabil, serta dikendalikan oleh elit partai-partai politik. Oleh karena itulah, ketika mengadili perkara Sri Bintang, Hakim Laica melakukan *dissenting opinion* (menentang mekanisme *recall*). Pendapat yang sama juga diberikan oleh Hakim Mahkamah Konstitusi Abdul Mukhtie Fajar yang juga melakukan *dissenting opinion* dalam perkara Sri Bintang Pamungkas, dengan alasan Indonesia menganut kedaulatan rakyat bukan kedaulatan partai.¹²

Anggota DPR dan DPRD itu 'wakil rakyat' ataukah 'wakil organisasi sosial politik'? Pertanyaan inilah yang seringkali muncul manakala terjadi *recalling* terhadap anggota DPR atau pun DPRD. Untuk menjawab pertanyaan tersebut perlu diketahui bagaimana hubungan antara si wakil

¹² Aru, "Mempertanyakan Hegemoni Recall Anggota DPR di Tangan Partai Politik", *Ibid*.

dengan yang diwakilinya. Menurut Gilbert Abcarian hubungan antara wakil dengan yang diwakili ada 4 (empat) tipe, yaitu:¹³

1. Si wakil bertindak sebagai ‘wali’ (*trustee*). Wakil bebas bertindak mengambil keputusan menurut pertimbangannya sendiri tanpa perlu berkonsultasi dahulu dengan yang diwakilinya.
2. Wakil bertindak sebagai ‘utusan’ (*delegate*). Wakil bertindak sebagai utusan atau duta dari yang diwakilinya. Wakil selalu mengikuti instruksi dan petunjuk dari yang diwakilinya dalam melaksanakan tugas.
3. Wakil bertindak sebagai ‘politico’. Wakil kadang-kadang bertindak sebagai wali dan ada kalanya bertindak sebagai utusan. Tindakan ini bergantung dari isi (materi) yang akan dibahas.
4. Wakil bertindak sebagai ‘partisan’. Wakil bertindak sesuai dengan keinginan atau program partainya. Setelah wakil dipilih oleh pemilihnya maka lepaslah hubungan dengan pemilihnya. Mulailah hubungan terjalin dengan parpol yang mencalonkannya dalam pemilihan tersebut.

Di lain pihak, menurut A. Hoogerwer hubungan antara si wakil dengan yang diwakilinya, yang terdiri dari 5 (lima) model, yaitu:¹⁴

1. Model *delegate* (utusan). Di sini si wakil bertindak sebagai yang diperintah seorang kuasa usaha yang harus menjalankan perintah dari yang diwakilinya.

¹³ Gilbert Abcarian dan George S. Massanat, 1970, *Contemporary Political System*, Charler Scribner's and Son, New York, Charler Scribner's and Son, New York, hal. 177-178. Sebagaimana dikutip kembali oleh Bintang R. Saragih, 1988, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, Gaya Media Pratama, Jakarta, hal. 85.

¹⁴ Gilbert Abcarian dan George S. Massanat, 1970, *Contemporary Political System*, Charler Scribner's and Son, New York, hal. 177-178. Sebagaimana dikutip kembali oleh Bintang R. Saragih, 1988, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, hal. 85-86.

2. Model *trustee* (wali). Di sini si wakil bertindak sebagai orang yang diberi kuasa, yang memperoleh kuasa penuh dari yang diwakilinya. Jadi ia dapat bertindak berdasarkan pendirian sendiri.
3. Model *politicos*. Di sini si wakil kadang-kadang bertindak sebagai delegasi dan kadang-kadang bertindak sebagai kuasa penuh.
4. Model kesatuan. Di sini anggota parlemen dilihat sebagai wakil seluruh rakyat.
5. Model diversifikasi (penggolongan). Anggota parlemen dilihat sebagai wakil dari kelompok territorial, sosial atau politik tertentu.

Dari teori Abcarian dan Hoogerwer di atas jika dikontekskan dengan fenomena hubungan antara wakil rakyat dengan partai politiknya di Indonesia, terlihat bahwa hubungannya adalah ‘partisan’ karena wakil rakyat bertindak sesuai dengan keinginan atau program dari organisasi sosial politik yang mengusungnya, bukan sebagai “wali” (*trustee*) atau pun “utusan” (*delegate*). Dalam sistem ini, setelah wakil rakyat dipilih oleh pemilihnya maka lepaslah hubungannya dengan pemilihnya tersebut, dan mulailah hubungannya dengan partai politik yang mencalonkannya dalam pemilihan umum, sehingga yang lebih disuarakan adalah suara partai bukan suara konsituen pemilihnya.¹⁵ Hubungan ‘partisan’ seperti ini akan menjadi ‘belenggu’ bagi wakil rakyat yang benar-benar ingin menyuarakan aspirasi rakyat yang diwakilinya manakala hal itu berseberangan dengan kebijakan partai politiknya. Dalam posisi yang demikian seolah terjadi ‘gap’ antara

¹⁵ Ni'matul Huda, “Recall Anggota DPR dan DPRD dalam Dinamika Ketatanegaraan Indonesia”, *e-jurnal, Op. Cit.*, pp. 460-478.

wakil rakyat dengan yang pemilihnya.

Dalam pertimbangannya pada Putusan MK RI No. 008/PUU-IV/2006 Mahkamah Konstitusi menyatakan, dalam sistem pemilihan di mana pemilih langsung memilih nama seseorang sebagai wakil, maka adalah logis jika *recall* dilakukan oleh pemilih, misalnya melalui mekanisme petisi. Sedangkan dalam sistem pemilihan dengan memilih partai politik dalam hal pemilihan anggota DPR dan DPRD, maka logis pula apabila *recall* dilakukan oleh partai yang mencalonkan. Dari putusan ini jelas bahwa Putusan MK RI No. 008/PUU-IV/2006 menyiratkan bahwa karena sistem pemilihan adalah pemilihan langsung, maka *recall* harus dilakukan melalui mekanisme petisi.¹⁶

Lebih lanjut mengenai hak *recall* ini diatur pula dalam Putusan No. 22-24/PUUVI/2008. Dalam putusan tersebut Mahkamah Konstitusi memberikan satu penilaian dan pendapat hukum bahwa Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Hal ini menunjukkan bahwa kedaulatan tertinggi berada di tangan rakyat, sehingga dalam berbagai kegiatan pemilihan umum, rakyat langsung memilih siapa yang dikehendaknya. Besarnya suara pilihan rakyat menunjukkan tingginya legitimasi politik yang diperoleh oleh para calon legislatif maupun eksekutif, sebaliknya rendahnya perolehan suara juga menunjukkan rendahnya legitimasi politik calon yang bersangkutan.¹⁷

¹⁶ Putusan MK RI No. 008/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik.

¹⁷ Putusan MK RI No. 22-24/PUU-VI/2008 tentang Pengujian UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD

Seharusnya, pasca Putusan MK No. 22- 24/PUU-VI/2008, kedudukan anggota DPR dan DPRD semakin kuat karena mewakili rakyat yang dibuktikan melalui besarnya suara pilihan rakyat yang menunjukkan tingginya legitimasi politik yang diperoleh oleh para calon legislatif. Karena itu, keterpilihan calon anggota legislatif tidak boleh bergeser dari keputusan rakyat yang berdaulat kepada keputusan pengurus partai politik. Hal ini menimbulkan akibat hukum, bahwa *recall* anggota legislatif tidak dapat dilakukan oleh partai politik, tetapi oleh para pemilihnya di wilayah yang dimenangnya. Jika mayoritas penduduk, melalui petisi, memintanya untuk turun dari jabatannya, maka anggota legislatif itu di-*recall*. Apabila tidak, maka ia tetap berhak menjadi wakil rakyat yang duduk di kursi legislatif. Sebagai konsekuensinya, pemberhentian anggota DPR/DPRD yang dimaksud menurut Pasal 22B UUD 1945 tidak boleh semata-mata diputuskan sebagai mekanisme internal partai, tetapi harus melalui mekanisme eksternal berupa pelaksanaan petisi untuk menentukan layak tidaknya seorang anggota DPR/DPRD di-*recall*.

Recall oleh partai politik atas anggotanya yang duduk di lembaga perwakilan dengan alasan pelanggaran AD/ART (Pasal 12 huruf h jo. Pasal 16 ayat (1) huruf d UU Parpol) tidak menjamin prinsip *due process of law* yang merupakan salah satu prinsip negara hukum, karena bisa bersifat subjektif pimpinan partai politik yang sulit dikontrol oleh publik. Yang masih bersifat objektif dan dapat diterima ialah *recalling* atas dasar alasan mengundurkan diri dari parpol atau masuk parpol lain, atau melanggar

peraturan perundang-undangan seperti melakukan korupsi, perbuatan asusila, makar, atau 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, dan lain-lain.¹⁸

Berdasarkan uraian di atas, dapat diketahui bahwa proses *recall* anggota legislatif yang tidak sesuai dengan prinsip *due process of law* merupakan bentuk ketidakadilan yang dialami anggota yang bersangkutan. Hal ini tidak boleh terus dibiarkan dalam konteks negara Indonesia yang merupakan negara hukum. Berkaitan dengan itu, Penulis tertarik untuk meneliti mengenai kajian yuridis wewenang partai politik dalam melakukan *recall* anggota legislatif ditinjau dari prinsip *due process of law* yang berkeadilan. Hasil penelitian dituliskan dalam bentuk karya ilmiah tesis.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, dirumuskan masalah sebagai berikut.

1. Bagaimanakah pengaturan mekanisme *recall* dalam UU Nomor 42 Tahun 2014 tentang MD3?
2. Bagaimana praktek pelaksanaannya, apakah sudah sesuai dengan prinsip *due process of law* yang berkeadilan?
3. Bagaimana hambatan yang terjadi dalam pelaksanaannya dan apa upaya pemerintah untuk mengatasinya?

¹⁸ Lihat *Dissenting Opinion* Abdul Mukthie Fadjar dalam Putusan MK RI No. 008/PUU-IV/2006.

C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan masalah yang telah dirumuskan, tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaturan mekanisme *recall* dalam UU Nomor 42 Tahun 2014 tentang MD3.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis praktek pelaksanaan *recall*, apakah sudah sesuai dengan prinsip *due process of law* yang berkeadilan.
3. Untuk mengetahui dan menganalisis hambatan yang terjadi dalam pelaksanaan *recall* dan upaya pemerintah untuk mengatasinya.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini memberikan manfaat sebagai berikut.

1. Manfaat Teoretis

Secara teoretis penelitian ini membangun teori baru ilmu hukum ketatanegaraan khususnya mengenai mekanisme *recall* anggota legislatif yang sesuai dengan prinsip *due process of law* yang berkeadilan, serta dapat menjadi dasar pijakan bagi pengembangan ilmu tata negara untuk selanjutnya.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan perbaikan terhadap mekanisme *recall* anggota legislatif, sehingga dihasilkan sistem *recall* yang benar-benar adil dan sesuai dengan prinsip *due process of law* dan tidak merugikan siapapun.

Pemilihan anggota DPR/DPD dengan sistem proporsional terbuka dan suara terbanyak sama halnya dengan pemilihan Kepala Daerah dan Presiden. Hal ini membawa implikasi bahwa sistem *recall* oleh rakyat dengan alasan yang bersangkutan melanggar hukum dan/atau melanggar kewajiban konstitusionalnya juga dapat diberlakukan kepada Kepala Daerah dan Presiden. Hal ini bisa diterapkan di Indonesia sebagai terobosan hukum sesuai dengan teori hukum progresif yang berusaha membalikkan keadaan dengan melakukan perubahan hukum yang fundamental demi terciptanya hukum yang dicita-citakan.

E. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan tesis ini terdiri dari lima bab. Adapun sistematika selengkapnya adalah sebagai berikut.

BAB I PENDAHULUAN

- A. Latar Belakang Masalah
- B. Rumusan Masalah
- C. Tujuan Penelitian
- D. Manfaat Penelitian
- E. Sistematika Penulisan

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

- A. Sejarah Ketentuan tentang *Recall* Bagi Anggota Legislatif
- B. Pandangan Ahli
 - B.1. Teori Negara Hukum

B.2. Teori Perlindungan Hukum

B.3. Teori Keadilan

B.3.1. Keadilan Sebagai *Fairness* (Tidak Memihak)

B.3.2. Posisi Asali

B.3.3. Dua Prinsip Keadilan

B.3.4. Keadilan dalam Penataan Institusi-institusi Politik
dan Ekonomi

B.4. Teori Demokrasi

B.5. Teori Hukum Progresif

B.6. Konsep *Due Process of Law*

B.7. Teori tentang Partai Politik

BAB III METODE PENELITIAN

A. Paradigma Penelitian

B. Metode Pendekatan

C. Spesifikasi Penelitian

D. Sumber dan Metode Pengumpulan Data

E. Metode Penentuan Sampel

F. Metode Analisis Data

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Pengaturan Mekanisme *Recall* dalam UU Nomor 42 Tahun 2014
tentang MPRD, DPD, DPR dan DPRD

A.1. Mekanisme *Recall* Anggota DPR oleh Partai Politik

A.2. Mekanisme *Recall* Anggota DPRD Provinsi oleh Partai

Politik

A.3. Mekanisme *Recall* Anggota DPRD Kabupaten/Kota oleh
Partai Politik

B. Praktek Pelaksanaan *Recall* Sekarang ini Dilihat dari Prinsip *Due
Process Of Law* yang Berkeadilan

B.1. Penerapan Konsep *Due Process of Law* yang Prosedural

B.2. Penerapan Konsep *Due Process of Law* yang Substantif

C. Hambatan yang Terjadi dalam Pelaksanaan *Recall* yang Sesuai
dengan Prinsip *Due Process Of Law* dan Upaya Pemerintah
Untuk Mengatasinya

C.1. Hambatan Pelaksanaan *Recall* yang Sesuai Prinsip *Due
Process of Law* yang Berkeadilan

C. 2. Upaya Pemerintah Agar Tercipta *Recall* yang Sesuai Prinsip
Due Process of Law yang Berkeadilan

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan

B. Saran