

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Indonesia adalah Negara yang menganut asas kedaulatan rakyat. Hal tersebut tertulis secara jelas dalam konstitusi yaitu pada Pasal 1 ayat (2) Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945 (UUD NRI 1945) yang menegaskan bahwa “*Kedaulatan adalah di tangan rakyat*”. Kalimat “*Kedaulatan di tangan rakyat*” tersebut, memiliki arti bahwa kekuasaan tertinggi ada ditangan rakyat.

Kedaulatan rakyat hanya dapat diwujudkan apabila terbentuknya suatu pemerintahan yang demokratis. Dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang demokratis, maka dibutuhkan hukum dalam rangka menjaga sendi-sendi Negara yang demokratis agar tetap eksis. Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945, telah menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Indonesia sebagai negara hukum yang demokratis, sudah seharusnya melindungi salah satu sendi-sendi dari Negara yang demokratis, yakni melindungi hak-hak demokratis rakyat yang berasal dari penghormatan terhadap hak asasi manusia.

Indonesia sebagai Negara hukum yang demokratis telah memberikan penghormatan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia bagi warga negaranya. Salah satu hak yang tidak dapat dipisahkan dalam Negara demokrasi adalah hak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan. hal tersebut tertulis dalam Pasal 28D ayat (3) UUD NRI 1945 yang menyatakan “*Setiap warga Negara berhak*

*memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan”* serta Pasal 43 ayat (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia (UU HAM) yang menyatakan *“Setiap warga Negara berhak untuk dipilih dan memilih dalam pemilihan umum berdasarkan persamaan hak melalui pemungutan suara yang langsung, umum, bebas, jujur, dan adil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”*. Dari dua ketentuan peraturan perundang-undangan tersebut menjelaskan adanya pengakuan dan jaminan oleh Negara kepada rakyatnya untuk berperan serta secara aktif dalam menentukan penyelenggaraan pemerintahan. Sarana yang diberikan untuk mewujudkan kedaulatan rakyat tersebut yaitu diantaranya dilakukan melalui kegiatan pemilihan umum (pemilu).

Pemilu adalah wujud dari kedaulatan rakyat dan juga sebagai salah satu konsekuensi dari Negara yang menganut sistem pemerintahan demokrasi. Pemilu memiliki peranan penting dalam penyelenggaraan Negara yang demokratis, karena rakyat akan berdaulat untuk menentukan dan memilih calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang sesuai dengan keinginannya. Selain memilih calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat, rakyat juga akan memilih partai politik karena sesuai dengan Pasal 22E ayat (3) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa setiap peserta pemilu calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat adalah partai politik. Maka rakyat akan dihadapkan kepada calon-calon anggota DPR beserta partai politiknya yang akan mereka pilih berdasarkan penilaian mereka terhadap calon anggota DPR beserta partai politik untuk mengakomodir dan memperjuangkan aspirasinya di parlemen.

Dalam rangka mengakomodir dan memperjuangkan aspirasi rakyat yang diwakilinya, anggota DPR akan menjalankan fungsinya tersebut sesuai dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3).

UU MD3 ini adalah landasan hukum bagi anggota DPR untuk menjalankan tugasnya sebagai wakil rakyat. karena dalam peraturan perundang-undangan tersebut berisi tugas, fungsi, hingga hal-hal teknis lainnya, tanpa terkecuali ketentuan terkait dengan Pemberhentian Anggota DPR atau yang disebut hak *recall*. Undang-undang Dasar Republik Indonesia telah mengatur pemberhentian Anggota Dewan atau hak *hak recall* khususnya pada pasal 22B yang menyatakan “*Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dapat di berhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya di atur dalam undang-undang*”. Ketentuan tersebutlah yang menjadi dasar dalam pengaturan tentang Hak *Recall* Partai Politik yang secara jelas tercantum dalam Pasal 239 ayat (2) huruf (d) dan Pasal 242 Undang-Undang No. 17 Tahun 2014, tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

*Recall* telah hadir dan dikenal secara formal di Indonesia sejak masa Orde Baru berkuasa di pemerintahan, yakni tahun 1966 melalui Undang-Undang No. 10 Tahun 1966 yang mengatur tentang kedudukan MPRS dan DPR-GR. Undang-Undang ini lahir beberapa bulan setelah Orde Baru naik ke pentas politik menggantikan Orde Lama. Pencantuman Hak *Recall* dalam Undang-Undang No. 10

Tahun 1966 dalam rangka pembersihan anggota parlemen (DPR-GR) yang masih loyal pada Orde Lama pimpinan Soekarno. Itulah mengapa Hak *Recall* ini diatur dalam suatu Undang-Undang (UU) bukan dalam peraturan Tata Tertib DPR-GR, didasarkan atas pertimbangan bahwa peraturan Tata Tertib hanya mengikat secara intern sedangkan UU akan mengikat juga secara ekstern Partai politik atau Organisasi Politik yang mempunyai kursi di DPR-GR.<sup>1</sup> Setelah Orde Baru tumbang digantikan Orde Reformasi mekanisme *recall* oleh partai politik yang selama orde baru efektif digunakan oleh parpol untuk menyingkirkan lawan politik di tubuh partainya tidak lagi di atur dalam Undang-Undang No. 4 Tahun 1999 tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPRD. Akan tetapi pengaturan *recall* kembali muncul dalam UU No. 22 Tahun 2003 tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR, dan DPRD. Hingga saat ini hak *recall* masih berlaku dalam Pasal 239 ayat (2) huruf (d) dan Pasal 242 UU MD3.

Hak *recall* dikenal juga dengan Penggantian AntarWaktu (PAW). Ketentuan ini tertulis secara jelas didalam Pasal 239 ayat (2) huruf (d) dan Pasal 242 UU MD3, dimana pemberhentian antarwaktu dapat dilaksanakan atas usul dari partai politik. Regulasi inilah yang menimbulkan permasalahan karena seseorang anggota Dewan Perwakilan Rakyat duduk sebagai anggota Parlemen dengan legitimasi dari suara rakyat, dan bukan dari suara partai politik. Tidak dapat di pungkiri bahwa partai politik adalah salah satu unsur penting dalam ketatanegaraan Indonesia, namun sebagaimana negara Indonesia menganut *Separation Of Power With Checks and*

---

<sup>1</sup> Ni"matul Huda, *Praktek Recall dalam Dinamika Ketatanegaraan Indonesia*, Makalah pada diskusi yang di laksanakan oleh LKBH FH UII, Jogjakarta, 15 April 2011, Hlm.2.

*Balances Principle* maka perlu juga ada pembatasan terhadap kekuasaan partai politik terutama partai politik yang memegang pucuk pimpinan tertinggi, baik diranah kekuasaan legislatif maupun di ranah eksekutif.<sup>2</sup>

Berbicara *recall* memang tidak bisa dilepaskan dengan sistem kepartaian yang ada di Indonesia dan koalisi yang dipraktikkan. Semangat yang dibangun dengan memunculkan *recall* sebenarnya memuat tujuan yang positif, yaitu sebagai mekanisme kontrol terhadap anggotanya. Akan tetapi kemudian yang menjadi persoalan adalah terkait sistem partai dan model koalisinya, dengan melihat sistem multi partai dan pola koalisi yang dianut oleh Negara Indonesia, maka kemudian menjadi ambigu ketika *recall* tetap dipertahankan. Setidaknya ada beberapa argumentasi yang bisa dijadikan dasar atas sistem multi partai dan model koalisi di Indonesia.

Pertama, nilai positif dari *recall* tetap dipertahankan dengan sistem multi partai dan koalisi yang dibangun adalah sebagai upaya preventif untuk mengantisipasi gejolak politik yang akan ditimbulkan, yang hal itu bisa saja akan menimbulkan instabilitas politik. Hal ini dikarenakan apabila tidak ada mekanisme *recall* dikhawatirkan anggota Partai Politik yang duduk di DPR bisa membuat blunder terhadap kesepakatan-kesepakatan yang telah ditanda tangani didalam koalisi. Perlu dipahami bahwa dengan sistem multi partai dan sistem presidensial sekarang ini, jells memberikan gambaran bahwa eksekutif (Presiden) dalam

---

<sup>2</sup> Nike K. Rumokoy, Kajian Yuridis tentang Hak Recall Partai Politik Dalam sistem Ketatanegaraan Indonesia, Internet, diakses pada 20 Oktober 2019.



menjalankan program dan kebijakannya membutuhkan dukungan mayoritas di parlemen. Apabila model koalisi yang sudah dibangun guna melancarkan jalannya program serta kebijakan yang telah ditetapkan dan direncanakan oleh eksekutif lalu mendapatkan respon yang negatif dari anggota-anggota DPR, maka secara otomatis akan mengalami *deadlock* dan program tersebut dapat tidak berjalan. Sehingga dalam konteks ini maksud dan tujuan *recall* ada.

Kedua, salah satu upaya dalam memberdayakan Partai politik adalah dengan memberikan hak dan wewenang untuk dapat menegakkan disiplin terhadap anggotanya yang terpilih menjadi anggota DPR, apalagi jika anggotanya melakukan hal-hal yang bertentangan dengan AD/ART Partai Politik tersebut. Artinya apabila Partai Politik tidak diberi wewenang untuk menjatuhkan sanksi terhadap anggotanya yang menyimpang dari AD/ART atau kebijaksanaan Partai Politik maka anggota Partai Politik bebas berbuat semaunya. Oleh karena itu *recall* dijadikan sebagai mekanisme pengawasan.

Semangat yang dibangun dalam memberlakukan hak *recall* sebenarnya memiliki tujuan yang positif, yaitu sebagai alat *controlling* partai politik terhadap kadernya untuk bekerja sesuai dengan keinginan rakyat. Namun dalam praktek dan kebiasaan politik di Indonesia, hak *recall* tersebut justru menjadi alat *controlling* partai politik untuk memaksa dan menertibkan kader yang bekerja tidak sesuai dengan keinginan partai politiknya. Hal ini dapat terlihat dari kasus PAW anggota DPR Fahri Hamzah yang diberhentikan secara sepihak oleh Partai Keadilan Sejahtera

(PKS) karena tidak mengikuti instruksi partai terkait penandatanganan revisi UU KPK.

Contoh kasus tersebut memberikan sebuah gambaran bahwa mekanisme *controlling* yang ada dalam Pasal 239 ayat (2) huruf (d) dan Pasal 242 UU MD3 adalah sebagai *tools* partai politik untuk menertibkan dan memberhentikan anggota DPR yang tidak melaksanakan perintah arahan partai politiknya. Maka dengan demikian mekanisme hak *recall* anggota DPR melalui partai politik perlu dilakukan sebuah perbaikan. Oleh karena itulah penulis ingin menyusun skripsi berjudul “Penggantian AntarWaktu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Oleh Partai Politik: Studi Kasus Proses Penggantian AntarWaktu Fahri Hamzah Oleh Partai Keadilan Sejahtera”.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah dijabarkan di atas, maka disusunlah rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan PAW anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dalam UU MD3?
2. Bagaimana pengaturan PAW anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia oleh Partai Politik ditinjau dari prinsip Negara Demokrasi?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dari penelitian ilmiah ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui, mengkaji dan memahami pengaturan PAW anggota Dewan Perwakilan Rakyat oleh Partai Politik.
2. Untuk mengetahui, mengkaji dan memahami PAW anggota Dewan Perwakilan Rakyat oleh Partai Politik ditinjau dari prinsip Negara Demokrasi.

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

Hasil dari penelitian ilmiah ini diharapkan dapat memberikan kegunaan sebagai berikut :

##### **1. Manfaat Teoritis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat dalam memberikan masukan serta referensi bagi perkembangan studi ilmu hukum dalam bidang Hukum Tata Negara, khususnya mengenai PAW Anggota Dewan Perwakilan Rakyat.

##### **2. Manfaat Praktis**

Hasil penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan manfaat bagi masyarakat umum, serta dapat berperan dalam pemikiran praktisi hukum, yaitu sebagai tambahan referensi terkait pengaturan mengenai PAW Anggota Dewan Perwakilan Rakyat.

#### **1.5 Sistematika Penulisan**

Sistematika penulisan ini merupakan uraian susunan dari tesis secara teratur, agar dapat dengan mudah diketahui hubungan antara bab yang satu dengan bab



yang lainnya. Untuk memudahkan pembahasan, penulis membagi penulisan dalam tesis ini menjadi 5 bab, yaitu:

#### BAB I : PENDAHULUAN

Di dalam bab ini penulis akan mengemukakan latar belakang pemilihan judul tentang “Pengaturan Penggantian AntarWaktu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Oleh Partai Politik Ditinjau Dari Prinsip Negara Demokrasi”, rumusan masalah, tujuan penelitian, dan sistematika penulisan.

#### BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Di dalam bab ini akan dijelaskan secara umum mengenai pengertian-pengertian dan teori-teori yang digunakan dalam pembahasan proposal.

#### BAB III : METODE PENELITIAN HUKUM

Dalam bab ini diuraikan mengenai metode penelitian hukum yang digunakan dalam penulisan skripsi ini yang terdiri dari macam penelitian, tipe penelitian, pendekatan penelitian, jenis data, teknik pengumpulan data dan analisis data.

#### BAB IV : PEMBAHASAN

Dalam bab ini diuraikan mengenai analisa Pengaturan Penggantian AntarWaktu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Oleh Partai Politik Dan Ditinjau Dari Prinsip Negara Demokrasi serta akan diuraikan studi kasus putusan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan

mengenai Penggantian AntarWaktu Fahri Hamzah selaku Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia periode 2014-2019.

## BAB V : PENUTUP

Dalam bab ini berisi tentang kesimpulan dan saran.

