

RECALL ANGGOTA DPR DAN DPRD DALAM DINAMIKA KETATANEGARAAN INDONESIA

Ni'matul Huda*

Abstract

Political parties have the authority to recall the members of parliament, even make his party membership revoked if a member violates the party's policy. This is because the nomination of members of parliament nominated by political parties. However, the Constitutional Court decision has changed the mechanism of the serial number be a majority vote in determining who sits in parliament.

Abstrak

Partai politik memiliki wewenang untuk me-recall anggotanya dari parlemen, bahkan mencabut keanggotaan seseorang dari partainya apabila anggota tersebut melanggar kebijakan partai. Hal ini dikarenakan pencalonan anggota parlemen diusulkan oleh partai politik. Namun, putusan Mahkamah Konstitusi telah mengubah mekanisme nomor urut menjadi suara terbanyak dalam menentukan siapa yang duduk di parlemen.

Kata Kunci: *recall, partai politik, ketatanegaraan Indonesia.*

A. Pendahuluan

Recall bagi anggota parlemen seringkali menjadi ‘momok’ yang menakutkan, baik 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 saat ini (pasca reformasi), *recall* terhadap anggota DPR atau pun DPRD selalu menarik 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. Ketika tahap konsolidasi demokrasi mulai dilakukan, justru *recall* anggota DPR dan DPRD muncul kembali dalam UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD.

Menurut Mukthi Fadjar, *legal policy* mengenai hak *recall* sangat dipengaruhi oleh kemauan politik (*political will*) supra struktur politik (pemerintah dan DPR) dan infra struktur politik (partai politik) sendiri yang tidak selalu sesuai dengan hakikat kedaulatan rakyat dan hakikat

* Dosen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta (e-mail: penerbitan@fh.uuii.ac.id).

bahwa Anggota DPR sebagai wakil rakyat, bukan perwakilan partai. *Recalling* oleh partai politik atas anggotanya yang duduk di lembaga perwakilan dengan alasan pelanggaran AD/ART (Pasal 12 huruf b 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.¹

Belakangan ketika UU No. 22 Tahun 2003 diberlakukan, *recalling* anggota DPR RI menimpa pada Djoko Edhi Soetjipto Abdurahman dari Fraksi Amanat Nasional. Ketika di-*recall* tahun 2006, Djoko Edhi mengajukan *judicial review* terhadap UU No. 22 Tahun 2003 ke Mahkamah Konstitusi, tetapi permohonannya ditolak oleh Mahkamah Konstitusi dengan alasan bahwa tidak ada alasan untuk menyatakan ketentuan Pasal 12 huruf b UU Partai Politik bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Justru adanya Pasal 12 huruf b inilah yang memberikan kepastian hukum bagi berhenti antar waktunya seseorang dari keanggotaan DPR karena diusulkan oleh partainya, sebagaimana diatur dalam Pasal 85 ayat (1) huruf c UU Susduk.² Demikian pula tahun 2010, ketika Lili C. Wahid dan Effendi Choiri di-*recall* dari Fraksi Kebangkitan Bangsa, Lili C. Wahid juga mengajukan *judicial review* terhadap UU No. 27 Tahun 2009. Permohonan Lili C. Wahid juga ditolak oleh Mahkamah Konstitusi.³

Dari peristiwa *recalling* Lili C. Wahid dan Effendi Choiri tersebut menarik untuk diteliti apakah mekanisme *recalling* anggota DPR oleh partai politik masih relevan ketika sistem pemilihan umum legislatif sudah menggunakan suara terbanyak pascaputusan Mahkamah Konstitusi.

B. *Recall* di Masa Orde Baru

Recall merupakan kata dalam bahasa Inggris, yang terdiri dari kata “*re*” yang artinya kembali, dan “*call*” yang artinya panggil atau memanggil. Jika kata ini disatukan maka kata *recall* ini akan berarti dipanggil atau memanggil kembali. Kata *recall* ini merupakan suatu istilah yang ditemukan dalam kamus ilmu politik yang digunakan untuk menerangkan suatu peristiwa penarikan seorang atau beberapa orang wakil yang duduk dalam lembaga perwakilan (melalui proses pemilu), oleh rakyat pemilihnya. Jadi dalam konteks ini *recall* merupakan suatu hak yang dimiliki pemilih terhadap orang yang dipilihnya.⁴

Hak *recall* didefinisikan oleh sejumlah ahli, antara lain Mh. Isaeni mengatakan:

Hak *recall* pada umumnya merupakan suatu ‘pedang Damocles’ bagi tiap-tiap anggota DPR. Dengan adanya hak *recall* maka anggota DPR akan lebih banyak menunggu petunjuk dan pedoman pimpinan fraksinya dari pada ber-oto-aktivitas. Melakukan oto-aktivitas yang tinggi tanpa restu pimpinan fraksi kemungkinan besar melakukan

¹ Lihat *Dissenting Opinion* Abdul Mukthi Fajjar dalam Putusan MK RI No. 008/PUU-IV/2006 tentang *Recalling* Anggota DPR, Kamis, 28 September 2006.

² *Ibid.*

³ Lihat Putusan MK RI No. 38/PUU-VIII/2010 tentang Pengujian UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD dan UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, 9 Maret 2011.

⁴ Haris Munandar (Ed.), 1994, *Pembangunan Politik, Situasi Global dan Hak Asasi Manusia*, Gramedia, Jakarta, hlm. 128.

kesalahan fatal yang dapat berakibat *recalling*. Karena itu untuk keamanan keanggotaannya lebih baik menunggu apa yang diinstruksikan oleh pimpinan fraksinya.⁵

Moh. Hatta juga pernah mengatakan:

Hak *recall* bertentangan dengan demokrasi apalagi demokrasi Pancasila. Pimpinan partai tidak berhak membatalkan anggotanya sebagai hasil dari pemilu. Rupanya dalam kenyataannya pimpinan partai merasa lebih berkuasa dari rakyat pemilihnya. Kalau demikian adanya ia menganjurkan agar pemilu ditiadakan saja. Pada dasarnya hak *recall* ini hanya ada pada negara komunis dan fasis yang bersifat totaliter.⁶

Menurut BN. Marbun, *recall* adalah suatu hak untuk mengganti anggota DPR oleh induk organisasinya.⁷ Bintang R. Saragih, mengartikan *recall* adalah hak suatu organisasi sosial politik yang mempunyai wakil di MPR, DPR, dan DPRD untuk mengganti wakil-wakilnya di lembaga perwakilan sebelum yang bersangkutan habis keanggotaannya, dengan terlebih dahulu bermusyawarah dengan pimpinan lembaga perwakilan tersebut.⁸ Adapun Moh. Mahfud MD., mengartikan *recall* adalah hak untuk mengganti anggota lembaga permusyawaratan/perwakilan dari

kedudukannya sehingga tidak lagi memiliki status keanggotaan di lembaga tersebut.⁹

Recall telah hadir dan dikenal secara formal di bumi Indonesia sejak Orde Baru berkuasa di pemerintahan, yakni tahun 1966 melalui UU No. 10 Tahun 1966 yang mengatur tentang Kedudukan MPRS dan DPR-GR. UU ini lahir beberapa bulan setelah Orde Baru naik ke pentas politik menggantikan Orde Lama. Pencantuman hak *recall* dalam UU 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 UU bukan dalam Peraturan Tata Tertib DPR-GR, didasarkan atas pertimbangan bahwa Peraturan Tatib hanya mengikat secara intern sedangkan UU akan mengikat juga secara ekstern Parpol atau Organisasi Politik yang mempunyai kursi di DPR-GR.¹⁰

Keberadaan hak *recall* di masa Orde Baru diatur dalam Pasal 15 UU No. 10 Tahun 1966 yang menyatakan bahwa anggota MPRS/DPR-GR dapat diganti menurut ketentuan sebagai berikut:¹¹

- a. Anggota dari Golongan Politik dapat diganti atas permintaan partai yang bersangkutan;

⁵ Mh. Isnaeni, 1982, *MPR-DPR sebagai Wahana Mewujudkan Demokrasi Pancasila*, Yayasan Idayu, Jakarta, hlm. 57-58.

⁶ Deliar Noer, 1989, *Mohammad Hatta Suatu Biografi Politik*, LP3ES, Jakarta, hlm. 305-306.

⁷ BN. Marbun, 1996, *Kamus Politik*, Sinar Harapan, Jakarta, hlm. 43.

⁸ Bintang R. Saragih, 1992, *Peranan DPR-GR Periode 1965-1971 dalam Menegakkan Kehidupan Ketatanegaraan yang Konstitusional Berdasarkan UUD 1945*, Disertasi, Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, Bandung, hlm. 323.

⁹ Moh. Mahfud MD., 1993, *Perkembangan Politik Hukum, Studi tentang Pengaruh Konfigurasi Politik terhadap Produk Hukum di Indonesia*, Disertasi, Program Doktor Fakultas Hukum UGM, Yogyakarta, hlm. 325.

¹⁰ Bintang R. Saragih, *Op.cit.*, hlm. 324.

¹¹ Lihat Pasal 15 UU No. 10 Tahun 1966 tentang Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong Menjelang Pemilihan Umum.

- b. Anggota dari Golongan Karya yang organisasinya berafiliasi dengan satu partai politik dapat diganti oleh organisasi karya yang bersangkutan dengan persetujuan induk partainya;
- c. Anggota Golongan Karya yang organisasinya tidak berafiliasi dengan suatu partai politik dapat diganti atas permintaan organisasi atau instansi yang bersangkutan.

UU No. 10 Tahun 1966 telah mengalami perubahan tiga kali¹² dan yang terakhir dengan UU No. 2 Tahun 1985. Di dalam Pasal 43 ayat (1) UU No. 2 Tahun 1985 ditentukan sebagai berikut: "Hak mengganti wakil organisasi peserta pemilu atau golongan karya ABRI ada pada organisasi peserta pemilu yang bersangkutan atau pada Panglima Angkatan Bersenjata, dan pelaksanaannya terlebih dahulu harus dimusyawarahkan dengan Pimpinan DPR." Selanjutnya dalam ayat (6) dinyatakan bahwa tata cara penggantian keanggotaan Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.¹³

Selama berlangsungnya pemerintahan Orde Baru, sejumlah partai politik yang pernah melakukan *recalling* terhadap anggota partainya di parlemen antara lain:

Pertama, Partai Persatuan Pembangunan (PPP). Di bawah kepemimpinan H. J. Naro pernah mengusulkan *recall* untuk Syarifudin

Harahap, Tamim Achda, Murtadho Makmur, Rusli Halil, Chalid Mawardi, MA. Ganni, Darussamin AS, dan Ruhani Abdul Hakim (semuanya anggota DPR periode 1982-1987). Namun, usulan *recalling* untuk mereka yang diusulkan sejak Desember 1984 hingga Maret 1985 ditanggapi dingin oleh pimpinan DPR waktu itu (Amir Machmud) dan ternyata usul *recall* itu tidak diteruskan oleh pimpinan DPR kepada Presiden.¹⁴ Kemudian pada tahun 1995 Sri Bintang Pamungkas di-*recall* oleh Fraksi Persatuan Pembangunan (DPR periode 1992-1998) dengan alasan melakukan 'dosa politik' (melanggar tata tertib partai).¹⁵ Usulan FPP disetujui oleh Ketua DPR Wahono dan diajukan kepada Presiden pemecatannya.¹⁶

Kedua, Partai Demokrasi Indonesia (PDI). Di bawah kepemimpinan Soenawar Soekawati mengusulkan *recalling* untuk Usep Ranawidjaja, Abdul Madjid, Ny. D. Walandouw, Soelomo, Santoso Donoseputro, TAM. Simatupang, dan Abdullah Eteng (semuanya anggota DPR periode 1977-1982). Kemudian ketika PDI dipimpin Soerjadi pernah diusulkan *recalling* untuk: Marsoesi, Dudy Singadilaga, Nurhasan, Polensuka, Kemas Fachrudin, Edi Junaedi, Suparman, Jaffar, dan Thalib Ali (semua anggota DPR periode 1982-1987).¹⁷

Ketiga, Golongan Karya (Golkar). *Recalling* di tubuh Golkar pertama menimpa Rahman Tolleng (anggota DPR periode 1971-1977) karena dianggap terlibat kasus

¹² Perubahan pertama dengan UU No. 16 Tahun 1969 dan perubahan kedua dengan UU No. 5 Tahun 1975.

¹³ Lihat PP No. 36 Tahun 1985.

¹⁴ *Tiras*, 16 Februari 1995, hlm. 19.

¹⁵ Sri Bintang Pamungkas, 1994, *Saya Musuh Politik Soeharto*, Pijar Indonesia, Jakarta, hlm. 79.

¹⁶ Sri Bintang Pamungkas dipecat dengan Keputusan Presiden No. 159/M/1995 tertanggal 8 Mei 1995.

¹⁷ *Tiras*, *Op.cit.*, hlm. 29.

Malari 15 Januari 1974. *Recalling* kedua terjadi pada Bambang Warih (anggota DPR periode 1992-1998) yang dipandang melakukan ‘dosa politik’ (melanggar tata tertib partai).¹⁸

Keempat, Fraksi ABRI. Pernah *recall* anggotanya di MPR yakni, Brigjen Rukmini, Brigjen Samsudin dan Brigjen J. Sembiring, karena mengkritisi pembelian kapal perang bekas milik pemerintah Jerman.

C. *Recall* di Masa Reformasi

Setelah Orde Baru tumbang digantikan Orde Reformasi, mekanisme *recall* oleh partai politik yang selama Orde Baru efektif digunakan oleh partai politik untuk menyingkirkan ‘lawan politik’ di tubuh partainya, tidak lagi diatur dalam UU No. 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD. Di dalam Pasal 5 ayat (1) ditegaskan, Anggota MPR berhenti antar waktu sebagai anggota karena:¹⁹

- a. meninggal dunia;
- b. permintaan sendiri secara tertulis kepada Pimpinan MPR;
- c. bertempat tinggal di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- d. berhenti sebagai Anggota DPR;
- e. tidak lagi memenuhi syarat-syarat sebagaimana yang dimaksud Pasal 3 ayat (1) berdasarkan keterangan yang berwajib;
- f. dinyatakan melanggar sumpah/janji sebagai wakil-wakil rakyat dengan keputusan MPR;

- g. terkena larangan perangkapan jabatan sebagaimana yang dimaksud Pasal 41 ayat (1).

Akan tetapi pengaturan *recall* kembali muncul dalam UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD. Di dalam Pasal 85 ayat (1) ditegaskan Anggota DPR berhenti antar waktu karena: a. meninggal dunia; b. mengundurkan diri sebagai anggota atas permintaan sendiri secara tertulis; dan c. diusulkan oleh partai politik yang bersangkutan. Adapun alasan Anggota DPR yang diberhentikan antar waktu yang diatur dalam ayat (2) karena:²⁰

- a. tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai Anggota DPR;
- b. tidak lagi memenuhi syarat-syarat calon Anggota DPR sebagaimana dimaksud dalam UU tentang Pemilu;
- c. melanggar sumpah/janji, kode etik DPR, dan/atau tidak melaksanakan kewajiban sebagai Anggota DPR berdasarkan hasil pemeriksaan badan kehormatan DPR;
- d. melanggar peraturan larangan rangkap jabatan sebagaimana diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- e. dinyatakan bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melanggar tindak pidana dengan ancaman pidana serendah-rendahnya lima tahun penjara.

¹⁸ *Forum Keadilan*, 2 Maret 1995.

¹⁹ Lihat Pasal 5 ayat (1) UU No. 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD.

²⁰ Lihat Pasal 85 ayat (2) UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD.

Pemberhentian Anggota DPR yang telah memenuhi ketentuan pada ayat (1) huruf a, b, dan c serta ayat (2) huruf d dan e langsung disampaikan oleh Pimpinan DPR kepada Presiden untuk diresmikan. Pemberhentian Anggota DPR yang telah memenuhi ketentuan pada ayat (2) huruf a, b, dan c setelah dilakukan penyelidikan, verifikasi, dan pengambilan keputusan oleh badan kehormatan DPR atas pengaduan Pimpinan DPR, masyarakat dan/atau pemilih. Tata cara pengaduan, pembelaan dan pengambilan keputusan oleh badan kehormatan DPR diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPR.

Di dalam UU No. 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik ditentukan dalam Pasal 12 bahwa Anggota parpol yang menjadi anggota lembaga perwakilan rakyat dapat diberhentikan keanggotaannya dari lembaga perwakilan rakyat apabila:²¹

- a. menyatakan mengundurkan diri dari keanggotaan parpol yang bersangkutan atau menyatakan menjadi anggota parpol lain;
- b. diberhentikan dari keanggotaan parpol yang bersangkutan karena melanggar AD dan ART; atau
- c. melakukan pelanggaran peraturan perundang-undangan yang menyebabkan yang bersangkutan diberhentikan.

Ditambah lagi ketentuan dalam Pasal 11 ayat (3) menyatakan bahwa Anggota parpol wajib mematuhi AD dan ART serta berkewajiban untuk berpartisipasi dalam kegiatan parpol.

UUD 1945 yang telah mengalami perubahan empat kali, juga mengatur masalah pemberhentian anggota DPR di Pasal 22B yang menyatakan, “Anggota DPR dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang”. Pada periode 2004-2009, salah satu anggota Fraksi Amanat Nasional Djoko Edhi Soetjipto Abdurrahman di-*recall* dari DPR karena tindakannya ikut studi banding ke luar negeri dipandang bertentangan dengan garis kebijakan partai. Akibat pemecatannya tersebut, Djoko Edhi mengajukan *judicial review* UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susduk MPR, DPR, dan DPRD dan UU No. 31 Tahun 2002 tentang Parpol ke Mahkamah Konstitusi. Akan tetapi permohonan Djoko Edhi ditolak untuk seluruhnya karena dalil-dalil pemohon dipandang tidak beralasan.²²

Pada tahun 2009, Pemerintah mengundangkan UU No. 27 Tahun 2009 yang menggantikan UU No. 22 Tahun 2003 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD. Pengaturan *recall* kembali muncul dalam Pasal 213 ayat (1) yang menentukan bahwa Anggota DPR berhenti antar waktu karena:

- a. meninggal dunia;
 - b. mengundurkan diri; atau
 - c. diberhentikan.
- Kemudian pada ayat (2) ditegaskan, Anggota DPR diberhentikan antar waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c, apabila:²³
- a. tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai Anggota DPR selama 3 (tiga)

²¹ Lihat Pasal 12 UU No. 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik.

²² Lihat Putusan MK RI No. 008/PUU-IV/2006.

²³ Lihat Pasal 213 ayat (2) UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

- 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 dengan 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 peraturan perundang-undangan; atau
 - i. menjadi anggota parpol lain.

Di dalam Pasal 214 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 parpol 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. Klausula “diusulkan oleh pimpinan parpol kepada pimpinan DPR dengan tembusan kepada Presiden”, dapat dimaknai keputusan *recalling* terhadap anggota DPR barulah ‘usul’ dan keputusannya terserah pimpinan DPR dan Presiden. Benarkah demikian? Dapatkah pimpinan DPR dan Presiden menolak usulan *recalling* tersebut?

Pimpinan DPR, dilihat dari sudut hukum adalah pelaksana tugas-tugas koordinator dan protokoler. Pimpinan DPR bukanlah ‘atasan’ atau pun ‘bos’ para anggota DPR. Peresmian pergantian anggota DPR oleh presiden juga harus dilihat sebagai bersifat protokoler dalam kedudukan presiden sebagai kepala negara. Presiden sebagai kepala eksekutif tidak dapat ikut campur tangan masalah intern DPR. Dengan demikian, menurut hukum, meskipun pelaksanaan pergantian antar waktu anggota DPR harus lebih dahulu dimusyawarahkan dengan pimpinan DPR dan peresmiannya dilakukan oleh presiden, kedua tata cara prosedural tersebut adalah formalitas belaka.²⁴

Di dalam Pasal 215 ditegaskan:²⁵

- (1) Pemberhentian anggota DPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 213 ayat (2) huruf a, b, d, f, dan huruf g dilaku-

²⁴ Yusril Ihza Mahendra, 1996, *Dinamika Tatanegara Indonesia*, Gema Insani Press, Jakarta, hlm. 151.

²⁵ Lihat Pasal 215 ayat (2) UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

kan setelah adanya hasil penyelidikan dan verifikasi yang dituangkan dalam keputusan Badan Kehormatan DPR atas pengaduan dari Pimpinan DPR, masyarakat dan/atau pemilih.

- (2) Keputusan Badan Kehormatan DPR mengenai pemberhentian anggota DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaporkan oleh Badan Kehormatan kepada rapat paripurna.
- (3) Paling lama 7 (tujuh) hari sejak keputusan Badan Kehormatan DPR yang telah dilaporkan dalam rapat paripurna sebagaimana dimaksud pada ayat (2), pimpinan DPR menyampaikan keputusan badan kehormatan DPR kepada pimpinan partai politik yang bersangkutan.
- (4) pimpinan partai politik yang bersangkutan menyampaikan keputusan tentang pemberhentian anggotanya kepada pimpinan DPR paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak diterimanya keputusan Badan Kehormatan DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dari pimpinan DPR.
- (5) Dalam hal pimpinan partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat (3) tidak memberikan keputusan pemberhentian sebagaimana dimaksud pada ayat (4), pimpinan DPR meneruskan keputusan Badan Kehormatan DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (2) kepada Presiden untuk memperoleh peresmian pemberhentian.
- (6) Presiden meresmikan pemberhentian sebagaimana dimaksud pada ayat (5) paling lama 14 (empat belas) hari

sejak diterimanya keputusan badan kehormatan DPR atau keputusan pimpinan partai politik tentang pemberhentian anggotanya dari pimpinan DPR.

Mekanisme pemberhentian antar waktu (*recall*) Anggota DPR yang diatur dalam UU No. 27 Tahun 2009 dapat dilakukan melalui dua pintu, yakni diusulkan oleh pimpinan partai politiknya (Pasal 214) atau oleh Badan Kehormatan DPR (Pasal 215). Dari ketentuan dalam UU No. 22 Tahun 2003 maupun UU No. 27 Tahun 2009 hegemoni partai politik dalam hak *recall* masih sangat besar. Setidaknya terbukti pada periode 2009-2014, *recall* kembali lagi terjadi pada dua orang anggota Fraksi Kebangkitan Bangsa, Lili C. Wahid dan Effendi Choiri, karena berseberangan dengan kebijakan partainya dalam penggunaan hak angket 'Century' dan 'Mafia Pajak'.

D. Recall Anggota DPRD

Di dalam Pasal 383 UU No. 27 Tahun 2009 diatur mengenai alasan terjadinya penggantian antar waktu anggota DPRD kabupaten/kota sebagai berikut:²⁶

- (1) Anggota DPRD Kabupaten/Kota berhenti antar waktu karena:
 - a. Meninggal dunia;
 - b. Mengundurkan diri;
 - c. Diberhentikan.
- (2) Anggota DPRD Kabupaten/Kota diberhentikan antar waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c, apabila:
 - a. Tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau ber-

²⁶ Lihat Pasal 383 UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

halangan tetap sebagai anggota DPRD kabupaten/kota selama 3 (tiga) bulan berturut-turut tanpa keterangan apa pun;

- b. Melanggar sumpah/janji jabatan dan kode etik DPRD kabupaten/kota;
- c. Dinyatakan bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana dengan ancaman hukuman 5 (lima) tahun penjara atau lebih;
- d. Tidak menghadiri rapat paripurna dan/atau rapat alat kelengkapan DPRD kabupaten/kota yang menjadi tugas dan kewajibannya sebanyak 6 (enam) kali berturut-turut tanpa alasan yang sah;
- e. Diusulkan oleh partai politiknya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- f. Tidak lagi memenuhi syarat sebagai calon anggota DPRD kabupaten/kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pemilihan umum;
- g. melanggar ketentuan larangan sebagaimana diatur dalam UU ini;
- h. diberhentikan sebagai anggota parpol sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; atau
- i. menjadi anggota partai politik lain.

Mekanisme pemberhentian anggota DPRD kabupaten/kota atas usulan pimpinan partai politik diatur dalam Pasal 384 sebagai berikut:²⁷

- (1) Pemberhentian anggota DPRD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 383 ayat (1) huruf a dan huruf b serta pada ayat (2) huruf c, e, h, dan huruf i diusulkan oleh pimpinan partai politik kepada pimpinan DPRD kabupaten/kota dengan tembusan kepada gubernur.
- (2) Paling lama 7 (tujuh) hari sejak diterimanya usulan pemberhentian sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pimpinan DPRD kabupaten/kota menyampaikan usul pemberhentian anggota DPRD kabupaten/kota kepada gubernur melalui bupati/walikota untuk memperoleh peresmian pemberhentian.
- (3) Paling lama 7 (tujuh) hari sejak diterimanya usul pemberhentian sebagaimana dimaksud pada ayat (2), bupati/walikota menyampaikan usul tersebut kepada gubernur.
- (4) Gubernur meresmikan pemberhentian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) paling lama 14 (empat belas) hari sejak diterimanya usul pemberhentian anggota DPRD kabupaten/kota dari bupati/walikota.

Adapun mekanisme pemberhentian anggota DPRD kabupaten/kota oleh Badan Kehormatan diatur dalam Pasal 385 sebagai berikut:²⁸

- (1) Pemberhentian anggota DPRD kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 383 ayat (2) huruf a, b, d, f, dan huruf g dilakukan setelah adanya hasil penyelidikan dan verifikasi yang

²⁷ Lihat Pasal 384 UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

²⁸ Lihat Pasal 385 UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

- dituangkan dalam keputusan badan kehormatan DPRD kabupaten/kota atas pengaduan dari pimpinan DPRD kabupaten/kota, masyarakat, dan/atau pemilih.
- (2) Keputusan badan kehormatan DPRD kabupaten/kota mengenai pemberhentian anggota DPRD kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaporkan oleh badan kehormatan DPRD kabupaten/kota kepada rapat paripurna.
 - (3) Paling lama 7 (tujuh) hari sejak keputusan badan kehormatan DPRD kabupaten/kota yang telah dilaporkan dalam rapat paripurna sebagaimana dimaksud pada ayat (2), pimpinan DPRD kabupaten/kota menyampaikan keputusan badan kehormatan DPRD kabupaten/kota kepada pimpinan partai politik yang bersangkutan.
 - (4) Pimpinan partai politik yang bersangkutan menyampaikan keputusan tentang pemberhentian anggota DPRD kabupaten/kota paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak diterimanya keputusan badan kehormatan DPRD kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dari pimpinan DPRD kabupaten/kota.
 - (5) Dalam hal pimpinan partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat (3) tidak memberikan keputusan pemberhentian sebagaimana dimaksud pada ayat (4), pimpinan DPRD kabupaten/kota meneruskan keputusan badan kehormatan DPRD kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (2) kepada gubernur melalui bupati/walikota untuk memperoleh peresmian pemberhentian.
 - (6) Paling lama 7 (tujuh) hari sejak diterimanya usul pemberhentian sebagaimana dimaksud pada ayat (2), bupati/walikota menyampaikan usul tersebut kepada gubernur.
 - (7) Gubernur meresmikan pemberhentian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) paling lama 14 (empat belas) hari sejak diterimanya usul pemberhentian anggota DPRD kabupaten/kota dari bupati/walikota.
- Di dalam PP No. 10 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan DPRD tentang Tata Tertib DPRD ditegaskan, “Dalam hal anggota partai politik diberhentikan oleh partai politiknya dan yang bersangkutan mengajukan keberatan melalui pengadilan, pemberhentiannya sah setelah adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.” Kemudian dalam Pasal 109 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 ditegaskan, verifikasi kelengkapan berkas penggantian antar waktu Anggota DPRD mengenai kelengkapan administrasi bakal calon anggota DPRD pengganti antar waktu dan kelengkapan berkas administrasi dilakukan secara fungsional oleh unit kerja di masing-masing lembaga/instansi sesuai kewenangannya.
- Akan tetapi dalam praktiknya tidak jarang pemberhentian anggota partai politik dari parlemen sudah disahkan oleh Gubernur sebelum adanya putusan pengadilan, yang berakibat putusan pejabat di daerah (gubernur) menimbulkan gugatan ke Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN). Salah satu contoh kasus *recall* anggota DPRD di Daerah Istimewa Yogyakarta yang berakibat

munculnya gugatan ke PTUN adalah *recalling* terhadap Tur Haryanta, S.H. dari Partai Amanat Nasional sebagai Anggota DPRD Kabupaten Bantul.²⁹

1. Penggantian Antar Waktu Anggota DPRD

Di samping mekanisme pemberhentian antar waktu, UU No. 27 Tahun 2009 juga mengatur mekanisme penggantian antar waktu. Di dalam Pasal 388 ditegaskan bahwa:³⁰

- (1) Pimpinan DPRD kabupaten/kota menyampaikan nama anggota DPRD kabupaten/kota yang berhenti antar waktu dan meminta nama calon pengganti antar waktu kepada KPU kabupaten/kota.
- (2) KPU kabupaten/kota menyampaikan nama calon pengganti antar waktu berdasarkan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 387 ayat (1) dan ayat (2) kepada pimpinan DPRD kabupaten/kota paling lambat 5 (lima) hari sejak diterimanya surat pimpinan DPRD kabupaten/kota.
- (3) Paling lama 7 (tujuh) hari sejak menerima nama calon pengganti antar waktu dari KPU kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Pimpinan DPRD kabupaten/kota menyampaikan nama anggota DPRD kabupaten/kota yang diberhentikan dan nama calon pengganti antar waktu kepada gubernur melalui bupati/walikota.
- (4) Paling lama 7 (tujuh) hari sejak me-

nerima nama anggota DPRD kabupaten/kota yang diberhentikan dan nama calon pengganti antar waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (3), bupati/walikota menyampaikan nama anggota DPRD kabupaten/kota yang diberhentikan dan nama calon pengganti antar waktu kepada gubernur.

- (5) Paling lambat 14 (empat belas) hari sejak menerima nama anggota DPRD kabupaten/kota yang diberhentikan dan nama calon pengganti antar waktu dari bupati/walikota sebagaimana dimaksud pada ayat (4), gubernur meresmikan pemberhentian dan pengangkatannya dengan keputusan gubernur.
- (6) Sebelum memangku jabatannya, anggota DPRD kabupaten/kota pengganti antar waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (3) mengucapkan sumpah/janji yang pengucapannya dipandu oleh pimpinan DPRD kabupaten/kota, dengan tata cara dan teks sumpah/janji sebagaimana diatur dalam Pasal 346 dan Pasal 347.
- (7) Pengganti antar waktu anggota DPRD kabupaten/kota tidak dilaksanakan apabila sisa masa jabatan anggota DPRD kabupaten/kota yang digantikan kurang dari 6 (enam) bulan.

2. Kewenangan Gubernur dalam Pemberhentian dan Penggantian Antar Waktu

Menurut ketentuan Pasal 146 ayat

- (1) UU No. 32 Tahun 2004 tentang

²⁹ Lihat Keputusan Gubernur DIY No. 6/KEP/2011 tentang Peresmian Pemberhentian dan Penggantian Antar waktu Anggota DPRD Kabupaten Bantul, tertanggal 15 Januari 2011.

³⁰ Lihat Pasal 388 UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

Pemerintahan Daerah, disebutkan bahwa “untuk melaksanakan Perda dan atas kuasa peraturan perundang-undangan lain yang berlaku, kepala daerah menetapkan Peraturan Kepala Daerah dan atau Keputusan Kepala Daerah.” Berdasarkan Pasal 146 tersebut dapat disimpulkan bahwa kepala daerah di samping diberikan kewenangan menetapkan peraturan (*regeling*), juga kewenangan mengeluarkan keputusan (*beschikking*).

Jika dikaitkan dengan klausula “pemberhentian anggota DPRD kabupaten/kota diusulkan oleh pimpinan partai politik kepada pimpinan DPRD kabupaten/kota dengan tembusan kepada gubernur”, dalam Pasal 384 ayat (1) dan ‘Pimpinan DPRD kabupaten/kota menyampaikan usul pemberhentian anggota DPRD kabupaten/kota kepada gubernur melalui bupati/walikota untuk memperoleh peresmian pemberhentian’ dalam ayat (2)-nya, yang kemudian dilanjutkan pada ayat (4)-nya yang menyatakan ‘Gubernur meresmikan pemberhentian...’ memunculkan pertanyaan, dapatkah pimpinan DPRD kabupaten/kota dan Gubernur menolak usulan partai politik untuk *recalling* anggota partainya tersebut? Ataukah usulan dari pimpinan partai politik itu sesungguhnya sudah ‘final’ secara politik, akan tetapi secara yuridis formal harus ada pengesahan dari pejabat yang berwenang (gubernur).

Sebagaimana Pimpinan DPR di Pusat, Pimpinan DPRD kabupaten/kota sebagai salah satu alat kelengkapan DPRD kabupaten/kota, dilihat dari sudut hukum adalah pelaksana tugas-tugas koordinatif dan protokoler. Pimpinan DPRD kabupaten/kota bukanlah ‘atasan’ atau pun ‘bos’ para anggota DPRD kabupaten/kota. Peresmian

keanggotaan DPRD kabupaten/kota sebagaimana diatur dalam Pasal 345 ayat (2) dan pergantian anggota DPRD kabupaten/kota oleh Gubernur sebagaimana diatur dalam Pasal 384 ayat (2) dan (4) UU No. 27 Tahun 2009 juga harus dilihat sebagai bersifat protokoler dalam kedudukan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Gubernur sebagai kepala eksekutif tidak dapat ikut campur tangan masalah intern DPRD kabupaten/kota. Dengan demikian, menurut hukum, meskipun pelaksanaan pemberhentian ataupun pergantian antar waktu anggota DPRD kabupaten/kota harus lebih dahulu dimusyawarahkan dengan pimpinan DPRD kabupaten/kota dan peresmiannya dilakukan oleh Gubernur, kedua tata cara prosedural tersebut adalah formalitas belaka.

Apakah keputusan gubernur untuk memberikan peresmian pengangkatan, pemberhentian atau pun penggantian antar waktu dapat dikategorikan sebagai Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN)? Menurut Pasal 1 angka 3 UU No. 9 Tahun 2004 tentang Perubahan UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, keputusan adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Dari penegasan tersebut dapat disimpulkan bahwa keputusan gubernur untuk memberikan peresmian pengangkatan, pemberhentian atau pun penggantian antar waktu dapat dikategorikan sebagai Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN), sehingga dapat menjadi

objek gugatan di PTUN. Namun demikian, dalam persoalan *recalling* anggota DPRD kabupaten/kota posisi gubernur bukanlah ‘penentu utama’, karena menurut ketentuan Pasal 384 UU No. 27 Tahun 2009 posisi Gubernur hanyalah memberikan peresmian saja. Contohnya Keputusan Gubernur DIY No. 6/KEP/2011 tentang Peresmian Pemberhentian dan Penggantian Antar Waktu Anggota DPRD Kabupaten Bantul.

Menurut Jimly Asshiddiqie, eksistensi Keputusan Gubernur dapat dianalogikan dengan pengertian Keputusan Presiden dan Keputusan Bupati/Walikota dan Keputusan Kepala Desa yang hanya bersifat administratif.³¹ Keputusan Kepala Daerah dapat bersifat mengatur (*regelen*) atau ketetapan (*beschikking*). Mengatur dalam arti yang lebih umum, dapat juga mencakup keputusan kepala daerah sebagai aturan kebijakan (*beleidsregels*) yang didasarkan pada kebebasan bertindak (*freies ermessen, discretionary power*). Selain itu, keputusan kepala daerah dapat juga dibuat atas kewenangannya sebagai pejabat administrasi negara yang dilekati wewenang tertentu yang ditentukan oleh (dalam) undang-undang.³²

Mekanisme pemberhentian antar waktu (*recall*) Anggota DPRD kabupaten/kota yang diatur dalam UU No. 27 Tahun 2009 melalui dua pintu, yakni diusulkan oleh pimpinan partai politiknya (Pasal 384) atau oleh Badan Kehormatan DPRD kabupaten/

kota (Pasal 385). Dari ketentuan dalam UU No. 2 Tahun 2008 jo. UU No. 2 Tahun 2011 maupun UU No. 27 Tahun 2009 hegemoni partai politik dalam hak *recall* masih sangat besar. Kriteria *recall* yang diatur dalam Pasal 383 ayat (2) huruf e jo. Pasal 384 ayat (1) UU No. 27 Tahun 2009 dengan klausula ‘diusulkan oleh partai politiknya sesuai dengan peraturan perundang-undangan’ merupakan kriteria yang ‘bisa jadi’ tidak terukur, karena sifatnya yang subjektif dan berpotensi terjadinya kesewenang-wenangan yang dilakukan oleh oligarki partai. Untuk melindungi anggota partai dari kesewenang-wenangan pimpinan partai, sudah seharusnya setiap partai politik menyediakan forum dan merumuskan mekanisme internalnya masing-masing dalam AD/ART untuk menampung kebutuhan tersebut secara seimbang, adil, dan tidak sewenang-wenang. Di sisi yang lain, partai politik juga harus dilindungi dari perilaku pragmatis kader partai yang hanya menggunakan partai politik sekadar sebagai kendaraan atau batu loncatan untuk menjadi anggota parlemen, sehingga merusak garis kebijakan partainya.³³

E. Recall dalam Putusan MK

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.

³¹ Jimly Asshiddiqie, 2005, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Edisi Revisi, Konstitusi Press, Jakarta, hlm. 358.

³² Bagir Manan, 2001, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, PSH FH UII, Yogyakarta, hlm. 142.

³³ Ni'matul Huda, “Praktek *Recall* dalam Dinamika Ketatanegaraan Indonesia”, *Makalah*, Diskusi Publik “Recall Anggota Legislatif oleh Parpol sebagai Wujud Pengkhianatan Hak Konstituen”, yang diselenggarakan oleh Pusat Konsultasi dan Bantuan Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 15 April 2011.

Hubungan antara wakil dengan yang diwakili menurut Gilbert Abcarian ada 4 (empat) tipe, yaitu:³⁴

- a. Si wakil bertindak sebagai ‘wali’ (*trustee*). Wakil bebas bertindak mengambil keputusan menurut pertimbangannya sendiri tanpa perlu berkonsultasi dahulu dengan yang diwakilinya.
- b. 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.
- c. 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.
- d. 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.

Menurut A. Hoogerwer, hubungan antara si wakil dengan yang diwakilinya ada 5 (lima) model, yaitu:³⁵

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

- b. 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.
- c. Model *politicos*. Di sini si wakil kadang-kadang bertindak sebagai delegasi dan kadang-kadang bertindak sebagai kuasa penuh.
- d. Model kesatuan. Di sini anggota parlemen dilihat sebagai wakil seluruh rakyat.
- e. 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*) ataupun “utusan” (*delegate*). Setelah wakil rakyat dipilih oleh pemilihnya maka lepaslah hubungannya dengan pemilihnya tersebut, dan mulailah hubungannya dengan partai politik yang mencalonkannya dalam pemilihan umum. Hubungan ‘partisan’ tersebut akan menjadi ‘belunggu’ bagi wakil rakyat yang benar-benar ingin menyuarakan aspirasi rakyat yang diwakilinya manakala hal itu berseberangan dengan kebijakan

³⁴ Gilbert Abcarian dan George S. Massanat, 1970, *Contemporary Political System*, Charler Scribner’s and Son, New York, hlm.177-178. Dikutip kembali oleh Bintan R. Saragih, 1988, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, Gaya Media Pratama, Jakarta, hlm. 85.

³⁵ *Ibid.*, hlm. 85-86.

partai politiknya. Dalam posisi yang demikian seolah terjadi 'gap' antara wakil rakyat dengan yang pemilihnya.

Dalam pertimbangannya 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.³⁶

Dalam Putusan No. 22-24/PUU-VI/2008³⁷ Mahkamah memberikan satu penilaian dan pendapat hukum, sebagai berikut. 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 dikehendakinya. 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.

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. Dengan demikian, anggota DPR dan DPRD yang dicalonkan oleh partai politik akan menjadi wakil rakyat yang konkret karena mewakili konstituen-konstituen tertentu. Peran partai dalam proses rekrutmen telah selesai dengan dipilihnya calon-calon yang cakap untuk kepentingan rakyat, karena rakyat tidak mungkin secara keseluruhan mengartikulasikan syarat-syarat calon pemimpin yang dipandang sesuai dengan keinginan rakyat kecuali melalui organisasi politik yang memperjuangkan hak-hak dan kepentingan politik dari kelompok-kelompok dalam masyarakat. Karena itu, keterpilihan calon anggota legislatif tidak boleh bergeser dari keputusan rakyat yang berdaulat kepada keputusan pengurus partai politik.

Untuk itu, meskipun UUD 1945 (sesudah Perubahan) seolah-olah memberi kesan terlalu mengistimewakan partai politik, tidak berarti bahwa partai politik boleh menegasikan asas kedaulatan rakyat sebagai asas fundamental sistem ketatanegaraan Indonesia. Harus dipahami bahwa hal itu lebih disebabkan karena pada masa lalu (masa Orde Baru) peran partai politik telah didegradasikan oleh negara dan kedaulatan rakyat bergeser menjadi kedaulatan negara/kedaulatan penguasa negara.

Oleh karena itu, seharusnya pergeserannya bukan pergeseran dari kedaulatan negara/pemerintah ke kedaulatan parpol, melainkan harus dikembalikan ke

³⁶ Putusan MK RI No. 008/PUU-IV/2006.

³⁷ Lihat Putusan MK RI No. 22-24/PUU-VI/2008 tentang Pengujian UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD.

arah kedaulatan rakyat. Sebagai konsekuensinya, pemberhentian anggota DPR dan/atau DPRD yang dimaksud oleh Pasal 22B UUD 1945 pengaturannya dalam undang-undang harus semata-mata karena anggota DPR dan DPRD yang bersangkutan telah melanggar undang-undang atau kode etik dan kode perilaku sebagai wakil rakyat, tak perlu karena *recall* oleh partai politik induknya. *Recall* oleh partai politik atas anggotanya yang duduk di lembaga perwakilan dengan alasan pelanggaran AD/ART (Pasal 12 huruf b 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.³⁸

Menarik juga disimak pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam penolakan permohonan Lili C. Wahid, antara lain menyatakan bahwa Mahkamah pernah memutus (*vide* Putusan Nomor 008/PUU-IV/2006, bertanggal 28 September 2006), bahwa Pergantian Antara Waktu (PAW) karena pencabutan keanggotaan dari partai politik bagi anggota DPR/DPRD itu sah dan konstitusional sebagai hak partai politik. Pertimbangannya antara lain, karena menurut Pasal 22E ayat (3) UUD 1945, peserta Pemilu untuk anggota DPR/DPRD itu adalah partai politik. Oleh karena peserta Pemilu untuk

anggota DPR/DPRD adalah partai politik dan tak seorang pun dapat menjadi anggota DPR/DPRD tanpa melalui partai politik maka menjadi wajar dan proporsional jika partai politik diberi wewenang untuk melakukan PAW atas anggotanya yang bertugas di DPR. Selain itu dalam kegiatan politik sehari-hari (*day to day politics*) ketentuan tentang kewenangan PAW bagi partai politik ini memang dilematis.

Berdasarkan pengalaman sejarah ketika partai politik diberi kewenangan melakukan PAW maka kewenangan tersebut dapat digunakan oleh pimpinan partai politik untuk membungkam anggota DPR/DPRD sehingga tugasnya sebagai pengemban aspirasi rakyat menjadi tumpul dan tidak efektif karena ada ancaman *recall*, sebaliknya berdasarkan pengalaman sejarah pula ketika partai politik tidak diberi kewenangan untuk melakukan PAW, banyak anggota DPR/DPRD yang melakukan pelanggaran, baik hukum maupun etika, tanpa bisa ditindak secara langsung oleh partai politik yang bersangkutan sehingga yang bersangkutan bisa merusak citra, bukan hanya citra partai politik yang bersangkutan melainkan juga citra DPR/DPRD di mana yang bersangkutan bertugas sebagai wakil rakyat.³⁹ Berdasarkan hal tersebut maka Mahkamah tetap pada pendiriannya bahwa partai politik berwenang melakukan PAW bagi anggotanya yang bertugas sebagai anggota DPR/DPRD berdasarkan ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang (*vide* Pasal 22B UUD 1945) mau-

³⁸ Lihat *Dissenting Opinion* Abdul Mukthie Fadjar dalam Putusan MK RI No. 008/PUU-IV/2006.

³⁹ Putusan MK RI No. 38/PUU-VIII/2010 tentang Pengujian UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD dan UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

pun yang diatur dalam AD/ART partai politik yang bersangkutan.

Seorang warga negara yang memilih dan bergabung dalam partai politik tertentu dengan sendirinya secara sukarela menundukkan diri, terikat, dan menyetujui AD/ART partai politik yang bersangkutan. Setiap anggota DPR yang mewakili partai politik harus memiliki integritas yang baik pula, dan pada gilirannya harus memberikan pertanggungjawaban (akuntabilitas) sampai sejauh mana komitmen dan kinerjanya. Anggota DPR dicalonkan oleh partai tertentu, dengan demikian merupakan representasi partai politik di DPR. Dalam rangka menegakkan otoritas dan integritas partai politik, maka partai politik dapat mengusulkan kepada pimpinan DPR untuk memberhentikan (*recall*) dan melakukan PAW terhadap anggota partai politik yang menjadi anggota DPR, karena dianggap melanggar AD/ART. Jika partai politik tidak diberi wewenang untuk menjatuhkan sanksi (tindakan) terhadap anggotanya yang menyimpang dari AD/ART dan kebijaksanaan partai, maka anggota partai bebas untuk berbuat semena-mena.

Meskipun partai politik berwenang melakukan PAW bagi anggotanya yang bertugas sebagai anggota DPR/DPRD namun di dalam pelaksanaannya haruslah sesuai dengan ketentuan Undang-Undang (*vide* Pasal 22B UUD 1945) dan AD/ART partai politik yang bersangkutan, sehingga tidak boleh dilakukan dengan sewenang-wenang atau dengan cara melanggar hukum. Jika hal itu dilakukan maka anggota partai politik yang bersangkutan dapat melakukan upaya hukum baik melalui peradilan tata usaha negara maupun melalui peradilan umum.

Argumentasi Mahkamah Konstitusi yang menolak permohonan Lili C. Wahid dalam perkara No. 38/PUU-VIII/2010 tentang Pengujian UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD dan UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, yang didasarkan pada Putusan MK Nomor 008/PUU-IV/2006, bertanggal 28 September 2006, tidak sepenuhnya tepat karena Pemilu tahun 2009 adalah dengan sistem Pemilu proporsional terbuka dengan penerapan suara terbanyak dan Pemohon memperoleh dukungan suara terbanyak sehingga oleh Komisi Pemilihan Umum ditetapkan sebagai anggota DPR terpilih, dan terpilihnya Pemohon menempatkan kedaulatan benar-benar berada di tangan rakyat sesuai dengan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Sementara, Pemilu tahun 2004 didasarkan pada sistem Pemilu proporsional terbuka dengan penerapan daftar nomor urut, sehingga kedaulatan berada di tangan partai politik. Dengan hadirnya UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD yang menentukan sistem Pemilu proporsional terbuka yang kemudian dikoreksi oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan MK No. 22-24/PUU-VI/2008 menjadi sistem proporsional terbuka dengan suara terbanyak, seharusnya hak *recall* terhadap anggota parlemen tidak sepenuhnya berada di tangan partai politik, tetapi konstituen juga memiliki hak untuk menentukan apakah anggota partai politik tersebut layak di-*recall* ataukah tidak. Hegemoni partai politik dalam masalah *recall* anggota partai politik seharusnya tidak mutlak. Partai politik perlu mempertimbangkan aspirasi konstituen yang telah memilihnya.

F. Penutup

Setelah keluarnya Putusan Mahkamah Konstitusi No. 008/PUU-IV/2006 dan No. 22-24/PUU-VI/2008, seharusnya pengaturan tentang *recall* anggota DPR dan DPRD oleh partai politik perlu disempurnakan karena sistem yang dianut dalam pemilihan umum anggota legislatif sudah berubah dari sistem Pemilu proporsional terbuka dengan daftar nomor urut menjadi suara terbanyak. Dengan demikian hegemoni partai politik dalam melakukan *recalling* anggota partai politik dari DPR dan DPRD harus sudah diminimalisasi sedemikian rupa. Pemberhentian anggota partai politik dari DPR dan/atau DPRD harus

menggunakan mekanisme atau jalur peradilan untuk membuktikan apakah yang bersangkutan melanggar garis partai atau tidak, serta dikomunikasikan dengan konstituennya.

Andai pun hak *recall* masih akan dipertahankan, hak *recall* yang terukur pada hakikatnya tidaklah bertentangan dengan demokrasi, tetapi justru dimaksudkan untuk tetap menjaga adanya hubungan yang sehat antara yang diwakili dengan yang mewakili. Apabila dalam praktik terjadi penyimpangan penerapan hak *recall*, maka hal demikian bukanlah kesalahan sistem, sehingga bukan sistem yang harus dikorbankan melainkan praktik yang perlu diperbaiki.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku/Disertasi

- Abcarian, Gilbert, dan George S. Massanat, 1970, *Contemporary Political System*, Charler Scribner's and Son, New York.
- Asshiddiqie, Jimly, 2005, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Edisi Revisi, Konstitusi Press, Jakarta.
- Isnaeni, Mh., 1982, *MPR-DPR sebagai Wahana Mewujudkan Demokrasi Pancasila*, Yayasan Idayu, Jakarta.
- Mahendra, Yusril Ihza, 1996, *Dinamika Tatanegara Indonesia*, Gema Insani Press, Jakarta.
- Mahfud MD., Moh., 1993, *Perkembangan Politik Hukum, Studi tentang Pengaruh Konfigurasi Politik terhadap Produk Hukum di Indonesia*, Disertasi, Program Doktor Fakultas Hukum UGM, Yogyakarta.
- Manan, Bagir, 2001, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, PSH FH UII, Yogyakarta.
- Marbun, BN., 1996, *Kamus Politik*, Sinar Harapan, Jakarta.
- Munandar, Haris, (Ed.), 1994, *Pembangunan Politik, Situasi Global dan Hak Asasi Manusia*, Gramedia, Jakarta.
- Noer, Deliar, 1989, *Mohammad Hatta Suatu Biografi Politik*, LP3ES, Jakarta.
- Pamungkas, Sri Bintang, 1994, *Saya Musuh Politik Soeharto*, Pijar Indonesia, Jakarta.
- Saragih, Bintan R., 1988, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, Gaya Media Pratama, Jakarta.
- _____, 1992, *Peranan DPR-GR Periode 1965-1971 dalam Menegakkan Kehidupan Ketatanegaraan yang*

Konstitusional Berdasarkan UUD 1945, Disertasi, Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, Bandung.

B. Makalah

Huda, Ni'matul, "Praktek *Recall* dalam Dinamika Ketatanegaraan Indonesia", *Makalah*, Diskusi Publik "Recall Anggota Legislatif oleh Parpol sebagai Wujud Pengkhianatan Hak Konstituen", yang diselenggarakan oleh Pusat Konsultasi dan Bantuan Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 15 April 2011.

C. Artikel Majalah

Forum Keadilan, 2 Maret 1995.

Tiras, 16 Februari 1995.

D. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang No. 10 Tahun 1966 tentang Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong Menjelang Pemilihan Umum.

Undang-Undang No. 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-Undang No. 5 Tahun 1975 tentang perubahan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan

Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-Undang No. 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD.

Undang-Undang No. 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik.

Undang-Undang No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD.

Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

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

Putusan MK RI No. 38/PUU-VIII/2010 tentang Pengujian UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD dan UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

Peraturan Pemerintah No. 36 Tahun 1985 Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 16 tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Sebagaimana Telah Diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1975 dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1985.

Keputusan Presiden No. 159/M/1995.

Keputusan Gubernur DIY No. 6/KEP/2011 tentang Peresmian Pemberhentian dan Penggantian Antarwaktu Anggota DPRD Kabupaten Bantul.