

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPR/DPRD) mempunyai fungsi yang sangat kompleks terutama dalam menjalankan tugas dan kewajibannya yang berujung pada kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Kompleksnya fungsi Dewan Perwakilan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah membuat lembaga ini kemudian banyak disorot, terutama mengenai orang-orang yang duduk didalamnya. Ditambah lagi apabila wakil-wakil rakyat tersebut kemudian bermasalah dan dinilai tidak kredibel lagi untuk dipertahankan. Imbas dari semua itu kemudian muncul wacana untuk menerapkan fungsi hak *recall* di lembaga Dewan Perwakilan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Hak *recall* adalah hak untuk menarik kembali anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dari keanggotaannya sebagai anggota dewan atau majelis oleh organisasi induknya sebelum habis masa jabatannya.¹

Adanya aturan hak *recall* bukan sebagai kemunduran dari penerapan demokrasi yaitu lebih pada upaya kontrol agar anggota dewan tidak lagi berbuat semaunya dan hak *recall* juga bukan sebagai alat untuk menggusur anggota dewan yang vokal karena kevakalan anggota dewan justru sering

membawa wacana-wacana baru. Adanya ketentuan dari anggota legislatif untuk bertahan selama 5 (lima) tahun atau satu periode menjadikan akibat yang tidak pasti, apabila anggota dewan tersebut bekerja dengan baik tentu tidak menjadi masalah. Akan tetapi apabila anggota dewan mulai berbuat di luar hal-hal yang ditentukan sampai tidak merespon aspirasi masyarakat, melakukan kegiatan korupsi, kolusi dan nepotisme, kemudian menjadi pemikiran bersama bahwa anggota dewan yang seharusnya membela kepentingan rakyat justru merugikan kepentingan rakyat, apakah masih perlu dipertahankan lagi sampai akhir periode.

Adanya media pengontrol bagi anggota dewan memang sangat perlu agar anggota dewan takut untuk berbuat yang melanggar peraturan yang ada karena adanya sanksi. Dengan demikian kinerja dan produktifitas anggota dewan akan naik. Naiknya produktifitas dari anggota dewan tentu sangat diharapkan dari rakyat yang diwakili karena rakyat begitu mengharapkan kenaikan taraf hidupnya. Hal itu bisa terjadi apabila anggota dewan mempunyai kinerja yang tinggi dan semangat membela rakyat yang tinggi pula, disamping kerja yang baik. Adanya peraturan yang baik tentu akan menghasilkan hasil kerja yang baik pula.

B. Perumusan Masalah

Dari uraian di atas maka dapat diajukan permasalahan, yaitu:
Bagaimanakah kajian yuridis hak *recall* partai politik terhadap kinerja anggota
Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ?

C. Tinjauan Pustaka

Dalam sistem pemerintahan demokrasi lembaga perwakilan rakyat merupakan unsur yang sangat penting disamping unsur-unsur lain seperti sistem pemilihan, persamaan di depan hukum, kebebasan mengeluarkan pendapat maupun kebebasan berserikat. Melalui lembaga perwakilan rakyat inilah aspirasi rakyat ditampung dan tertuang dalam berbagai macam kebijakan. Sistem perwakilan ini menjamin rakyat untuk tetap bisa ikut serta dalam sistem politik tanpa harus terlibat sepenuhnya dalam proses itu.

Menurut Sri Sumantri, bahwa demokrasi perwakilan adalah suatu bentuk demokrasi dimana pelaksanaan kedaulatan rakyat tidak dilaksanakan oleh rakyat secara langsung tapi melalui lembaga perwakilan rakyat.²

Berdasarkan Pasal 22E ayat (2) Undang-undang Dasar 1945 di negara Kesatuan Republik Indonesia, lembaga perwakilan rakyat dikenal sebagai Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang anggotanya dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum. Dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-undang Dasar 1945 terdapat pula Majelis Permusyawaratan Rakyat yang terdiri dari anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan Undang-undang.

Berdasarkan Pasal 18 ayat (3) Undang-undang Dasar 1945 menyatakan bahwa pemerintah daerah propinsi, daerah kabupaten dan kota memiliki

² Sri Sumantri, *Tinjauan Lembaga-Lembaga Tinggi Negara Menurut UUD 1945*, Citra Adhika

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.

Dengan demikian pemilihan umum sebagai alat untuk memilih wakil-wakil rakyat yang akan duduk di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum. Maka dengan demikian pemilihan umum sebagai alat untuk memilih wakil-wakil rakyat yang akan duduk di Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Daerah, Propinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota. Duduknya seseorang dalam lembaga perwakilan rakyat menjadikan adanya hubungan antara wakil dengan yang diwakilinya.

Menurut Arbi Sanit dalam bukunya yang berjudul *Perwakilan Politik di Indonesia*, bahwa perwakilan diartikan hubungan antara dua pihak yaitu wakil dengan terwakili, dimana wakil memegang berbagai kewenangan untuk melaksanakan berbagai tindakan berkenaan dengan kesepakatan yang dibuat terwakili.³

Dengan demikian dapat dikatakan fungsi lembaga perwakilan rakyat dalam suatu negara begitu penting sebagai sarana bagi warga negara untuk menyampaikan aspirasinya kepada penguasa. Selain itu lembaga perwakilan rakyat diharapkan dapat menjadi suatu badan legislatif yang mampu membuat peraturan perundang-undangan yang berbasis kepada rakyat berdasar aspirasi dari masyarakat. Secara umum menurut kelaziman teori politik dan ketatanegaraan lembaga perwakilan rakyat mempunyai 3 (tiga) fungsi, yaitu :

³ Achi Sanit, *Perwakilan Politik Di Indonesia*, CV Rajawali, Jakarta, 1985, hlm. 1

1. Fungsi legislatif atau pembuatan Undang-undang (*Legislative or law making function*)
2. Fungsi kontrol (*control function*)
3. Fungsi perwakilan (*representative function*).⁴

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mewakili unsur-unsur masyarakat yang hidup di suatu daerah, sehingga jelas dilihat dari segi kedekatannya dengan rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai peran yang sangat strategis. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat menyerap aspirasi rakyat di daerah pemilihannya secara optimal karena wakil-wakil rakyat di sana tentu sudah sangat paham karakteristik daerah pemilihannya dari segi fisik maupun sosialnya. Melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, rakyat dapat menyampaikan aspirasinya secara langsung maupun tidak langsung. Dengan demikian diharapkan permasalahan-permasalahan dalam masyarakat dapat terpecahkan.

Ikut sertanya rakyat untuk turut bertanggung jawab di dalam pemerintahan diwujudkan dengan adanya lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang melaksanakan fungsi legislatif dan fungsi pengawasan atas pelaksanaan tugas kepala daerah. Semua anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dari partai politik ditentukan lewat pemilihan umum dan setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah anggota fraksi dari masing-masing partai politik. Setiap kegiatan fraksi kemudian diwujudkan dalam

mencerminkan keinginan dari sikap partai yang diwakilinya. Setiap fraksi berusaha memperjuangkan aspirasi rakyat yang telah disalurkan lewat fraksinya tersebut.

Keikutsertaan rakyat akan terwujud melalui wakil-wakil yang duduk di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sebagai wakil rakyat anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah harus dapat menyerap aspirasi dan kehendak rakyat diwilayahnya. Aspirasi dan kehendak masyarakat tersebut untuk selanjutnya akan diolah dan dimusyawarahkan dalam sidang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Hasil sidang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dituangkan dalam peraturan daerah yang ditetapkan oleh kepala daerah atas persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Menurut B.N. Marbun, bahwa salah satu kegiatan utama dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah membahas, memusyawarahkan, dan kemudian mengesahkan penetapan suatu peraturan daerah.⁵

Pada dasarnya tugas dan wewenang serta hak yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota adalah hampir sama, yang membedakan adalah daerah pemilihan dimana Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tersebut berada. Daerah pemilihan dimana Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berada mengharuskan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota untuk bekerja sama dengan pemerintah daerah

⁵ B.N. Marbun, *DRPD, Partisipasi Masyarakat dan Masa Depan*, Edisi Revisi, Erlangga

dimana daerah pemilihan propinsi harus bekerja sama dengan pemerintah daerah propinsi. Begitu juga dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota yang memiliki daerah pemilihan Kabupaten/Kota akan berkerjasama dengan pemerintah daerah dimana daerah pemilihan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tersebut berada. Sebagai contoh adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi yang memiliki daerah pemilihan propinsi maka harus bekerja sama dengan pemerintah daerah propinsi. Begitu juga dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota yang memiliki daerah pemilihan Kabupaten/Kota akan berkerjasama dengan pemerintah daerah Kabupaten/Kota.

Dari tugas dan wewenang serta hak-hak yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tersebut ternyata tidak dibarengi dengan adanya sanksi yang bersifat umum yang berlaku bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi, maupun Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota yang melanggar peraturan kedisiplinan.

Berdasarkan Pasal 105 Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, bahwa sanksi dan mekanisme penegakan kode etik ditentukan sendiri-sendiri oleh tiap lembaga tersebut dalam tiap tata tertib lembaga yang bersangkutan. Adapun sanksi dan mekanisme penegakan kode etik tersebut dalam kode etik Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan

Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota yang wajib disusun oleh masing-masing lembaga tersebut.

Kode etik tersebut berisi norma-norma yang harus dipatuhi oleh setiap anggota selama menjalankan tugasnya untuk menjaga martabat, kehormatan, citra dan kredibilitas masing-masing lembaga tersebut. Memang, tidak ada pasal yang secara eksplisit mengatur mengenai sanksi bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang tidak memberikan pertanggungjawaban kepada Daerah Pemilihan asalnya ia terpilih. Namun secara moral aturan tersebut cukup sebagai pegangan masyarakat pemilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan untuk selalu mempertanggungjawabkan tugas dan kinerjanya sebagai anggota Dewan.⁶

Perkembangan selanjutnya bahwa aturan mengenai pemberhentian anggota Dewan Perwakilan Rakyat dari jabatannya diatur dalam Pasal 22B Undang-undang Dasar 1945, yang mengatur :”Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam Undang-undang.” Adapun aturan pelaksanaan dari pasal tersebut terdapat dalam Pasal 12 Undang-undang Nomor 31 Tahun 2002 Tentang Partai Politik, yang mengatur :

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

- a. Menyatakan mengundurkan diri dari keanggotaan partai politik yang bersangkutan atau menyatakan menjadi anggota partai politik lain; atau

⁶ Surat Kabar Harian Kedaulatan Rakyat, *Anggota DPRD Wajib Bertanggungjawab Kepada*

- b. Diberhentikan dari keanggotaan partai politik yang bersangkutan karena melanggar anggaran dasar dan anggaran rumah tangga; atau
- c. Melakukan pelanggaran peraturan perundang-undangan yang menyebabkan yang bersangkutan diberhentikan.

Berdasarkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, bahwa hak *recall* diatur dalam Pasal 91 ayat (1) huruf c, Pasal 94 ayat (1) huruf c, dan diatur pula dalam Pasal 51 ayat (1) huruf c Undang-undang Nomor 32 Tentang Pemerintahan Daerah, yang masing-masing pasal mengatur :

- a. Pasal 91 ayat (1) huruf c : "Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi berhenti antar waktu karena diusulkan oleh partai politik yang bersangkutan".
- b. Pasal 94 ayat (1) huruf c : "Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota berhenti antar waktu karena diusulkan oleh partai politik yang bersangkutan".
- c. Pasal 55 ayat (1) huruf c : "Anggota DPRD berhenti antar waktu sebagai anggota karena diusulkan oleh partai politik yang bersangkutan".

Dalam penjelasan pasal tersebut dinyatakan bahwa usul pemberhentian anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, dan Anggota DPRD

politik didasarkan alasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 Undang-undang Nomor 31 Tahun 2002 Tentang Partai Politik.

D. Tujuan Penelitian

Untuk mengetahui dan mengkaji secara yuridis bagaimana ketentuan hak *recall* partai politik terhadap kinerja anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

E. Manfaat Penelitian

1. Bagi Ilmu Pengetahuan

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan bahan tambahan referensi di bidang Hukum Tata Negara.

2. Bagi Ilmu Pembangunan

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan saran dan masukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mengenai Kajian Yuridis Hak *Recall* Partai Politik Terhadap Kinerja Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan penelitian kepustakaan dan menjadikan bahan kepustakaan sebagai bahan utama. Penelitian kepustakaan yaitu suatu penelitian yang dilakukan dengan cara mengumpulkan data yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan, buku-buku, serta literatur-literatur dan sumber lainnya yang berkaitan dengan pokok masalah yang diteliti.

a. Bahan Hukum Primer, yaitu :

Merupakan bahan hukum yang dijadikan sumber utama dalam penelitian, yaitu Undang-undang dan perundang-undangan lainnya, yang meliputi sebagai berikut :

1. Undang-undang Dasar 1945.
2. Undang-undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik.
3. Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD.
4. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah.

b. Bahan Hukum Sekunder, yaitu :

Merupakan bahan hukum yang menjelaskan tentang bahan hukum primer, yang terdiri dari berbagai literatur.

c. Bahan Hukum Tersier, yaitu :

Merupakan bahan hukum yang menjelaskan atau memberi petunjuk tentang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yang terdiri dari berbagai literatur.

2. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam penelitian hukum ini adalah studi dokumen yaitu suatu penelitian yang dilakukan dengan mengumpulkan data yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan, buku-buku, dokumen-dokumen, surat kabar, majalah, dan data yang diperoleh dari tulisan karya ilmiah yang berkaitan dengan permasalahan yang diangkat penulis.

3. Teknik Pengolahan Data

Data yang diperoleh dari hasil penelitian disusun secara sistematis, logis dan yuridis untuk mendapatkan gambaran secara umum bagaimana Kajian Yuridis Hak *Recall* Partai Politik Terhadap Kinerja Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

4. Analisis Data

Setelah data terkumpul dan tersusun, maka dilakukan analisis secara kualitatif, yaitu dengan cara menafsirkan data dalam bentuk kalimat secara substantif dan sistematis, akhirnya pembahasan ini akan menuju pada suatu kesimpulan terhadap permasalahan yang diteliti.