



**FUNGSI HUKUM PROSEDURAL DALAM PENGISIAN JABATAN PIMPINAN
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT
(Suatu Studi terhadap Penggantian Setya Novanto dan Pemberhentian Fahri Hamzah)**

***THE FUNCTION OF PROCEDURAL LAW IN FULFILLMENT THE HEAD OF
HOUSE OF REPRESENTATIVE
(A Study Case on The Replacement of Setya Novanto and Dismissal Of Fahri Hamzah)***

Fhadilah Eka Pratiwi

Komisi Yudisial

Jl. Kramat Raya No.57, Jakarta Pusat

e-mail: fhadilah.36@gmail.com

Eddy Purnama

Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala, Banda Aceh.

Jalan Putroe Phang No.1. Darussalam, Provinsi Aceh, 23111

e-mail: eddypurnama@unsyiah.ac.id

Husni Jalil

Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala, Banda Aceh.

Jalan Putroe Phang No.1. Darussalam, Provinsi Aceh, 23111

e-mail: husnijalil@unsyiah.ac.id

Diterima: 18/09/2017; Revisi: 20/12/2017; Disetujui: 15/08/2018

Abstrak - Hukum prosedural pengisian jabatan pimpinan DPR tertuang dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 dan Peraturan DPR No. 1 Tahun 2014. Sesuai dengan asas legalitas, penyelenggaraan pemerintahan dalam suatu negara hukum menghendaki kepastian hukum dan persamaan perlakuan. Pengisian jabatan pimpinan DPR terhadap Setya Novanto dan Fahri Hamzah tidak mengikuti prosedural yang sama. Usulan penggantian Setya Novanto oleh Golkar dilaksanakan oleh pimpinan DPR, akan tetapi usulan pemberhentian Fahri Hamzah oleh PKS tidak dilaksanakan sesuai dengan prosedur yang berlaku. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kesesuaian penggantian dan pemberhentian Setya Novanto dan Fahri Hamzah dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif. Berdasarkan kajian yang telah dilakukan terbukti bahwa pemberhentian dan penggantian jabatan pimpinan DPR terhadap Setya Novanto dan Fahri Hamzah tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Dalam pemberhentian Fahri Hamzah ternyata tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Terjadinya cacat hukum prosedural membawa konsekuensi terhadap jabatan, sehingga jabatan Fahri Hamzah sebagai pimpinan DPR saat ini tidak sah. Penerapan asas legalitas akan mewujudkan kepastian hukum dan persamaan perlakuan. Berkaitan dengan proses pemberhentian Fahri Hamzah diharapkan pimpinan DPR melanjutkan usulan pemberhentian dari PKS tersebut ke rapat paripurna.

Kata Kunci : Asas Legalitas, Kepastian Hukum, Pemberhentian.

Abstract - *The procedural law in fulfillment the head of house of representative contained in UU. No. 17 Tahun 2014 and Peraturan DPR No. 1 Tahun 2014. According to the principle of legality, administration of the constitutional state require legal certainty and equal treatment. Fulfillment the head of house of representative on Setya Novanto and Fahri Hamzah not following the same procedural. The proposal to replace Setya Novanto by Golkar was caried out to the plenary session but the dismissal proposal from PKS was not carried according to regulation. This study aims to confirm replacement and dismissal process of Setya Novanto and Fahri Hamzah under the regulation. This study use normative lagal research. Based on the research it is prove that the replacement and dismissal of the head of house of represantive on Setya Novanto and Fahri Hamzah*

not according to the regulation. Fahri Hamzah dismissal not according to the regulation. This legal defective cause a consequence on head of house of representative position, so that Fahri Hamzah position as one of head of DPR is not valid. Application of the principle of legality will realize the rule of law and equality treatment. In related with the dismissal process of Fahri Hamzah, it is expected that the head of representative continue the dismissal proposal from PKS to the plenary session.

Keywords: *dismissal process, principle of legality, rule of law.*

PENDAHULUAN

Pengisian jabatan pimpinan DPR meliputi pemilihan, pemberhentian dan penggantian pimpinan DPR. Hukum prosedural pengisian jabatan pimpinan DPR terdapat dalam UU No. 17 tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (selanjutnya UU MD3) dan juga dalam Peraturan DPR No. 1 tahun 2014 tentang Tata Tertib (selanjutnya Tatib DPR). Pimpinan DPR dipilih dari dan oleh anggota DPR dalam satu paket, setiap fraksi di DPR dapat mengajukan satu orang bakal calon pimpinan DPR. Pemilihan ini diusahakan secara musyawarah dan mufakat, akan tetapi apabila tidak tercapai dilakukan dengan pemungutan suara.

Pemberhentian pimpinan DPR dilakukan apabila pimpinan DPR meninggal dunia, mengundurkan diri atau diberhentikan. pimpinan DPR yang mengundurkan diri mengajukan permohonan tersebut kepada pimpinan DPR. pimpinan DPR selanjutnya menyampaikan permohonan pengunduran diri tersebut kepada partai politik dan meminta penggantinya. Pimpinan DPR diberhentikan apabila memenuhi kriteria pemberhentian seperti yang disebutkan dalam Pasal 87 ayat (2) UU No. 17 Tahun 2014. Pimpinan DPR yang diberhentikan atas usulan partai politik dilakukan dengan cara partai politik mengajukan usulan pemberhentian secara tertulis kepada pimpinan DPR. Pimpinan DPR membawa usulan tersebut ke rapat paripurna. Keputusan pemberhentian harus disetujui dengan suara terbanyak di paripurna. Dalam hal terjadi kekosongan pada pimpinan DPR, maka pimpinan DPR meminta nama pengganti kepada partai politik yang bersangkutan. Nama pengganti tersebut dibawa ke rapat paripurna untuk ditetapkan sebagai pimpinan DPR.

Selama periode 2014-2019 telah terjadi beberapa kali penggantian pimpinan DPR. Paket pimpinan DPR hasil pemilihan umum legislatif tahun 2014 memilih Setya Novanto dari partai Golkar sebagai ketua DPR diikuti dengan wakil ketua yang terdiri dari Fahri Hamzah (PKS), Fadli Zon (Gerindra), Agus Hermanto (Demokrat), dan Taufik Kurniawan (PAN). Penggantian pimpinan DPR pertama kali terjadi karena ketua DPR Setya Novanto berhenti karena mengundurkan diri dari jabatannya sebagai ketua DPR pada tanggal 16

Desember 2015.¹ Ade Komarudin menggantikan Setya Novanto sebagai Ketua DPR. Dalam masa jabatannya Fahri Hamzah diberhentikan oleh PKS dari pimpinan DPR. Penggantian dan pemberhentian setya Novanto dan Fahri Hamzah tidak memberlakukan prosedural yang sama.

Usulan penggantian Setya Novanto disampaikan oleh Golkar kepada pimpinan DPR. Atas pengunduran diri Setya Novanto, Golkar menunjuk Ade Komarudin sebagai penggantinya. Pada tanggal 11 Januari 2016 Ade Komarudin dilantik sebagai ketua DPR dalam rapat paripurna DPR. PKS juga mengusulkan penggantian pimpinan DPR yaitu Fahri Hamzah. Atas usulan pemberhentian dari PKS ini seharusnya pimpinan DPR memproses usulan tersebut di rapat paripurna DPR sesuai dengan yang tertuang dalam Pasal 41 Peraturan No. 1 Tahun 2014 tentang Peraturan DPR tentang Tata Tertib. Akan tetapi usulan pemberhentian Fahri Hamzah tersebut tidak pernah dibawa ke sidang paripurna. Berikut merupakan tata cara pemberhentian pimpinan DPR atas usulan partai politik:

- a. Partai politik mengajukan usul pemberhentian salah satu pimpinan DPR secara tertulis kepada pimpinan DPR;
- b. Pimpinan DPR menyampaikan usul pemberhentian sebagaimana dimaksud dalam huruf a dalam rapat paripurna DPR;
- c. Keputusan pemberhentian harus disetujui dengan suara terbanyak dan ditetapkan dalam rapat paripurna DPR; dan
- d. Paling lama 7 (tujuh) Hari sejak keputusan dalam rapat paripurna DPR sebagaimana dimaksud dalam huruf b, pimpinan DPR memberitahukan pemberhentian pimpinan DPR kepada Presiden.

Menurut Indroharto pelaksanaan dan penerapan dari asas legalitas akan menunjang berlakunya kepastian hukum dan persamaan perlakuan.² Kepastian hukum dapat diwujudkan karena peraturan dapat membuat semua tindakan pemerintah dapat diperkirakan terlebih dahulu dengan melihat kepada peraturan perundang-undangan. Masyarakat dapat mengetahui tindakan-tindakan dan perbuatan hukum apa yang akan dilakukan oleh pemerintah. Dengan demikian masyarakat dapat menyesuaikan diri dengan keadaan tersebut. Persamaan perlakuan dapat terwujud karena setiap orang yang berada dalam situasi sebagaimana

¹ Alasan Setya Novanto Mundur Sebagai Ketua DPR, <http://news.liputan6.com/read/2393167/alasan-setya-novanto-mundur-sebagai-ketua-dpr> diakses pada tanggal 16 Maret 2017

² Indroharto, *Usaha Memahami Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2004, hlm. 83-84.

disebutkan dalam peraturan perundang-undangan berhak dan berkewajiban untuk berbuat seperti apa yang ditentukan dalam ketentuan tersebut. H.D. Stout sebagaimana dikutip oleh Ridwan HR menyatakan asas legalitas dimaksudkan untuk memberikan jaminan kedudukan hukum warga negara terhadap pemerintah.³

Terkait dengan hal tersebut, perlu dikaji dan diteliti apakah penggantian dan pemberhentian Setya Novanto dan Fahri Hamzah telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan apakah konsekuensi yuridis jika terdapat kecacatan dalam prosedur penggantian dan pemberhentian tersebut. Asas legalitas merupakan asas utama dalam negara hukum, sehingga apabila asas ini tidak diterapkan akan menimbulkan konsekuensi yuridis terhadap permasalahan yang bersangkutan. Berkaitan dengan penggantian dan pemberhentian pimpinan DPR tentu apabila terdapat kecacatan dalam hukum prosedural akan memiliki konsekuensi terhadap jabatan tersebut dan juga terhadap kepastian hukum di negara Indonesia.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif. Penelitian yuridis normatif adalah penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka (data sekunder) atau penelitian hukum perpustakaan.⁴ Jenis penelitian hukum normatif yang digunakan adalah penelitian terhadap asas-asas hukum. Penelitian terhadap asas hukum yaitu penelitian terhadap hukum positif yang tertulis atau penelitian terhadap kaedah-kaedah hukum yang hidup di dalam masyarakat.⁵ Untuk penelitian ini dilakukan pengkajian terhadap hukum positif yang tertulis yang berkaitan dengan pengisian jabatan pimpinan DPR.

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder dengan penelitian kepustakaan. Data sekunder adalah data yang mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil-hasil penelitian yang berwujud laporan, buku harian dan seterusnya.⁶ Data sekunder dari penelitian ini adalah Bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer terdiri dari norma (dasar) yaitu pembukaan UUD 1945, peraturan perundang-undangan yaitu Undang-Undang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, UU No. 17 Tahun

³ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2002, hlm. 69.

⁴ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, cet. Ke-9, Rajawali Press, Jakarta, 2006, hlm. 23.

⁵ Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1995, hlm. 14.

⁶ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, cet. 3, UI-Press, Jakarta, 2006, hlm. 12.

2014, Undang Undang No. 2 Tahun 2011 Perubahan Atas Undang Undang No. 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik. Bahan hukum sekunder, terdiri dari hasil-hasil penelitian yang dalam hal ini penulis menggunakan bahan-bahan disertasi, tesis yang terkait dengan pembahasan, dan hasil karya dari kalangan hukum yang dapat memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer yaitu berupa buku-buku, jurnal, makalah, dan artikel.

Analisis data dapat dirumuskan sebagai suatu proses penguraian secara sistematis terhadap gejala-gejala tertentu.⁷ Metode analisis data yang digunakan yaitu kualitatif. Analisis secara kualitatif bermakna analisis dengan penguraian preskriptif. Preskriptif memiliki makna menganalisis hukum dari tujuan hukum, nilai-nilai keadilan, validitas aturan hukum, konsep-konsep hukum dan norma hukum.⁸ Dalam melakukan analisis kualitatif yang bersifat preskriptif ini, penganalisan bertitik tolak dari analisis yuridis sistematis. Disamping itu dapat pula dikombinasikan dengan analisis yuridis historis dan komparatif.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

1. Analisis terhadap Proses Penggantian Setya Novanto dan Pemberhentian Fahri Hamzah

a. Penggantian Pimpinan DPR atas Usul Partai Golkar

Dalam DPR periode 2014-2019 telah terjadi beberapa proses dalam pengisian jabatan pimpinan DPR yaitu pimpinan DPR yang mengundurkan diri dan diberhentikan oleh parpol. Setya Novanto pada tanggal 16 Desember 2015 mengundurkan diri dari jabatannya sebagai ketua DPR. Setya Novanto dilaporkan oleh menteri Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) Sudirman Said ke Mahkamah Kehormatan Dewan (MKD) terkait rekaman pembicaraannya dengan pimpinan PT Freeport Indonesia. Dalam rekaman tersebut dibicarakan mengenai permintaan bagian saham beberapa perusahaan oleh Setya Novanto. Sebagai akibatnya, MKD menggelar sidang pelanggaran kode etik atas Setya Novanto.

Sebelum pembacaan putusan atas sidang pelanggaran kode etik tersebut Setya Novanto mengajukan pengunduran diri. Sehingga secara resmi tanggal 16 Desember 2015 Setya Novanto berhenti sebagai pimpinan DPR. Berdasarkan tatib DPR proses pemberhentian pimpinan DPR yang mengundurkan diri adalah sebagai berikut:⁹

⁷ Soerjono Soekanto, *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum*, Rajawali, Jakarta, 1982, hlm. 37.

⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2005, hlm. 22.

⁹ DPR, Peraturan DPR Tentang Tata Tertib, Peraturan No. 1 Tahun 2014, Ps. 39.

- a. Pimpinan DPR yang mengundurkan diri, mengajukan pengunduran diri secara tertulis di atas kertas yang bermaterai kepada pimpinan DPR;
- b. Pimpinan DPR menyampaikan surat pengunduran diri sebagaimana dimaksud dalam huruf a dan permintaan pengganti pimpinan DPR yang mengundurkan diri kepada partai politik yang bersangkutan setelah terlebih dahulu dibicarakan dalam rapat pimpinan DPR;
- c. Paling lama 5 (lima) Hari sejak diterimanya surat sebagaimana dimaksud dalam huruf b, partai politik menyampaikan keputusan kepada pimpinan DPR;
- d. Apabila pimpinan partai politik tidak memberikan keputusan dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam huruf c, pengunduran diri sebagaimana dimaksud dalam huruf a disampaikan oleh pimpinan DPR kepada Presiden; dan
- e. Paling lama 7 (tujuh) Hari sejak diterimanya surat pengunduran diri sebagaimana dimaksud dalam huruf a, pimpinan DPR memberitahukan pemberhentian pimpinan DPR yang mengundurkan diri tersebut kepada Presiden.

Partai Golkar menunjuk Ade Komarudin sebagai pengganti Setya Novanto. Pada tanggal 11 Januari 2016 Ade Komarudin dilantik sebagai ketua DPR dalam rapat paripurna DPR.

Tidak sampai setahun menjabat, MKD memberhentikan Ade Komarudin dari jabatannya sebagai Ketua DPR. Ade Komarudin menurut MKD melakukan dua pelanggaran ringan kode etik DPR sehingga diakumulasikan menjadi pelanggaran sedang. Berdasarkan pasal 87 ayat (2) huruf b UU MD3 pimpinan DPR diberhentikan apabila melanggar sumpah/janji jabatan dan kode etik DPR berdasarkan keputusan rapat paripurna setelah dilakukan pemeriksaan oleh MKD. Putusan pemberhentian Ade Komarudin ini dibacakan oleh Ketua MKD Sufmi Dasco Ahmad pada tanggal 30 November 2016. Tata cara pemberhentian Ade Komarudin:¹⁰

- a. Pimpinan DPR diberhentikan setelah mendapat keputusan dari Mahkamah Kehormatan Dewan dan diumumkan dalam rapat paripurna DPR;
- b. Keputusan sebagaimana dimaksud dalam huruf a disampaikan oleh pimpinan DPR kepada pimpinan partai politik yang bersangkutan paling lama 7 (tujuh) Hari terhitung sejak pengumuman dalam rapat paripurna DPR;
- c. Dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) Hari, pimpinan partai politik memberikan keputusan atas pemberhentian pimpinan DPR sebagaimana dimaksud dalam huruf b;
- d. Dalam hal pimpinan partai politik memberikan keputusan atas pemberhentian pimpinan sebagaimana dimaksud dalam huruf c, pimpinan DPR menyampaikan keputusan tersebut kepada Presiden;
- e. Apabila pimpinan partai politik tidak memberikan keputusan dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam huruf c, keputusan sebagaimana dimaksud dalam huruf a disampaikan oleh pimpinan DPR kepada Presiden.

¹⁰ *Ibid.*, Ps. 40.

Dengan berhentinya Ade Komarudin, Golkar menunjuk Setya Novanto sebagai penggantinya dan menjadi Ketua DPR kembali.

b. Pemberhentian Fahri Hamzah atas Usul PKS

Pelaksanaan proses pemberhentian dan penggantian Setya Novanto dan Ade Komarudin dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Akan tetapi pemberhentian Fahri Hamzah yang diusulkan oleh PKS tidak dilaksanakan oleh pimpinan DPR sebagaimana yang diatur dalam UU MD3 dan Tatib DPR. Pasal 87 ayat (2) huruf d menyatakan bahwa pimpinan DPR diberhentikan apabila diusulkan oleh partai politiknya sesuai dengan peraturan perundang-undangan. PKS pada tanggal 4 Maret 2016 secara internal telah memecat Fahri Hamzah, dan mengajukan Ledia Hanifa sebagai penggantinya untuk pimpinan DPR. Dewan Pertimbangan Partai PKS menerbitkan SK No. 463/SKEP/DPP-PKS/1437 tertanggal 1 April 2016 terkait pemecatan Fahri Hamzah. Fahri Hamzah diberhentikan dari semua jenjang kedudukan organisasi partai politik. PKS telah mengajukan Surat Keputusan Partai kepada pimpinan DPR terkait pemberhentian Fahri Hamzah dan penunjukan penggantinya, namun sampai tanggal 24 bulan November 2016 pimpinan DPR belum menindak lanjuti surat keputusan partai tersebut.¹¹

Atas usulan pemberhentian dari PKS ini seharusnya pimpinan DPR memproses usulan tersebut di rapat paripurna DPR sesuai dengan yang tertuang dalam Tatib DPR. berikut merupakan tata cara pemberhentian pimpinan DPR atas usulan partai politik:¹²

- a. Partai politik mengajukan usul pemberhentian salah satu pimpinan DPR secara tertulis kepada pimpinan DPR;
- b. Pimpinan DPR menyampaikan usul pemberhentian sebagaimana dimaksud dalam huruf a dalam rapat paripurna DPR;
- c. Keputusan pemberhentian harus disetujui dengan suara terbanyak dan ditetapkan dalam rapat paripurna DPR; dan
- d. Paling lama 7 (tujuh) Hari sejak keputusan dalam rapat paripurna DPR sebagaimana dimaksud dalam huruf b, pimpinan DPR memberitahukan pemberhentian pimpinan DPR kepada Presiden.

¹¹Golkar akan Ganti Ketua DPR, PKS Ungkit kembali Status Fahri Hamzah., <http://batam.tribunnews.com/2016/11/24/golkar-akan-ganti-ketua-dpr-pks-ungkit-kembali-status-fahri-hamzah> diakses tanggal 16 Maret 2017

¹² DPR, Peraturan DPR Tentang Tata Tertib, Peraturan No. 1 Tahun 2014, Ps. 41.

Berdasarkan dengan keterangan diatas dapat diketahui bahwa pimpinan DPR menyampaikan usulan pemberhentian pimpinan oleh parpol kedalam rapat paripurna. Sampai dengan tulisan ini dibuat pimpinan DPR tidak pernah membawa usulan pemberhentian Fahri Hamzah ke rapat paripurna DPR.

Pimpinan DPR adalah salah satu jabatan dalam organ DPR dan DPR merupakan lembaga negara sehingga pimpinan DPR merupakan pejabat negara. Pejabat dalam kedudukannya pada suatu organisasi atau dalam hal ini negara memiliki hak dan kewajiban. Logemann sebagaimana telah disampaikan pada bab terdahulu menyatakan terdapat lima kewajiban dari seorang pejabat dimana salah satunya adalah melakukan perbuatan-perbuatan sesuai dengan peraturan-peraturan dan azas-azas hukum yang telah ditentukan untuk jabatannya. Pimpinan DPR telah ditentukan dalam UU MD3 dan Tatib DPR untuk menjadi orang yang melaksanakan proses pengisian jabatan pimpinan DPR. Dalam pemilihan pimpinan DPR untuk pertama kali yang berwenang untuk melaksanakan proses pemilihan pimpinan DPR adalah anggota DPR tertua dan termuda yang diangkat sebagai pimpinan DPR sementara. Ketika telah terpilih dan terdapat penggantian ataupun pemberhentian salah satu pimpinan DPR, maka pimpinan DPR lain menjadi pejabat yang berwenang untuk melaksanakan proses tersebut. Dengan tidak diprosesnya usulan pemberhentian Fahri Hamzah oleh pimpinan DPR dapat dikatakan bahwa pimpinan DPR tidak melaksanakan kewajiban jabatannya.

Logemann menambahkan dalam kewajiban seorang pejabat bahwa pejabat harus mengutamakan kepentingan negara dan kepentingan rakyat. Pejabat wajib menjalankan pekerjaannya sesuai dengan azas-azas hukum. Pejabat mengutamakan kepentingan jabatan diatas kepentingan dirinya sendiri. DPR merupakan lembaga yang diisi oleh anggota partai politik, dan politik sarat dengan kepentingan. Pimpinan DPR seharusnya dapat mendahulukan kepentingan jabatannya sebagai pimpinan DPR diatas kepentingan pribadi atau partai politiknya. Pimpinan DPR dalam kaitannya dengan pemberhentian Fahri Hamzah seharusnya melaksanakan ketentuan yang telah tertulis di dalam peraturan perundang-undangan dan menyingkirkan kepentingan-kepentingan lain diluar itu.

Ketua DPR saat itu yaitu Ade Komarudin menyatakan Fahri Hamzah tidak dapat langsung diberhentikan dari jabatannya sebagai wakil ketua DPR dikarenakan dia mengajukan gugatan terhadap Surat Keputusan pemecatannya oleh PKS. Menurut penulis terdapat hal yang keliru dari pernyataan Ketua DPR tersebut. Fahri Hamzah memiliki dua kedudukan di DPR yaitu sebagai anggota DPR dan sebagai pimpinan DPR.

Menurut Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik Pasal 16 ayat (3) pemberhentian dari keanggotaan Partai Politik diikuti dengan pemberhentian dari keanggotaan di lembaga perwakilan rakyat. Keanggotaan Fahri Hamzah di DPR secara langsung menjadi hilang. Akan tetapi UU MD3 memberikan peluang untuk mengajukan keberatan ke pengadilan atas keputusan pemberhentian tersebut. Pasal 241 ayat (1) UU MD3 menyatakan dalam hal anggota partai politik yang diberhentikan mengajukan keberatan melalui pengadilan, pemberhentiannya sah setelah adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Fahri Hamzah seperti yang telah dikemukakan diatas mengajukan keberatan atas pemberhentiannya ke Pengadilan Negeri Jakarta Selatan. Gugatan pada pengadilan tingkat pertama ini dimenangkan oleh Fahri dengan Nomor Perkara 214/Pdt.G/2016/PN JKT.SEL. PKS atas putusan ini menyatakan banding.¹³ Status pemberhentian Fahri dari keanggotaan DPR belum sah sampai ada putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap. Dapat dikemukakan disini Fahri Hamzah secara hukum masih menjadi anggota DPR.

Berbeda hal nya dengan kedudukannya sebagai pimpinan DPR. Sebagai pimpinan DPR Fahri Hamzah dapat diberhentikan oleh parpol apabila ia diusulkan untuk berhenti sesuai dengan ketentuan pasal 87 ayat (2) huruf d UU MD3. Pasal tersebut menyatakan pimpinan DPR berhenti apabila diusulkan oleh partai politiknya sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Tatib DPR mengatur bahwa untuk memberhentikan anggotanya dari pimpinan DPR, parpol dapat mengajukan usulan pemberhentian tersebut kepada pimpinan DPR untuk selanjutnya diproses pada rapat paripurna. Dapat dikatakan disini suatu hal yang keliru untuk menjadikan gugatan Fahri Hamzah di pengadilan sebagai alasan untuk tidak membawa usulan pemberhentiannya ke paripurna.

Utrecht menjelaskan bahwa jabatan pendukung hak dan kewajiban.¹⁴ Sebagai subjek hukum maka jabatan dapat melakukan perbuatan hukum sesuai dengan hak dan kewajibannya tersebut yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Hans Kelsen menyatakan tiap tindakan penciptaan hukum haruslah merupakan tindakan

¹³Penjelasan DPP PKS tentang Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan yang Memenangkan Gugatan Fahri Hamzah terhadap PKS, <http://pks.id/content/penjelasan-dpp-pks-tentang-putusan-pengadilan-negeri-jakarta-selatan-yang-memenangkan-gugatan-fahri-hamzah-terhadap-pks>, diakses tanggal 21 Maret 2017.

¹⁴ E. Utrecht dan Moh. Saleh Djindang, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, cet. 9, PT. Ichtiar Baru, Jakarta, 1990, hlm. 144.

penegakan hukum, ia mesti merupakan penerapan dari norma hukum yang mendahului tindakan itu agar dianggap sebagai tindakan dari komunitas hukum.¹⁵ Dari uraian diatas dapat diketahui bahwa pimpinan DPR tidak melaksanakan kewajibannya sesuai dengan yang diterapkan dalam peraturan perundang-undangan. Tindakan pimpinan DPR yang tidak memproses usulan PKS untuk memberhentikan Fahri Hamzah tidak berdasarkan kepada norma hukum kongkret yang mengatur tentang pengisian jabatan pimpinan DPR.

c. Persetujuan Suara Terbanyak dalam Rapat Paripurna terhadap Usulan Partai Politik

Undang-undang merupakan hukum ciptaan manusia. Sebagai ciptaan manusia maka UU tidak terlepas dari kekurangan dalam mengatur tatanan hidup dalam negara. Berkaitan dengan hukum prosedural dalam pengisian jabatan pimpinan DPR maka dapat dikemukakan kekurangan dari UU MD3 maupun Tatib DPR. Proses pemberhentian Fahri Hamzah menjadi permasalahan salah satunya disebabkan oleh kekosongan pengaturan mengenai tenggat waktu untuk membawa usulan pemberhentian pimpinan DPR dari parpol ke rapat paripurna. Baik UU MD3 maupun Tatib DPR tidak mengatur mengenai hal ini.

Kepastian hukum adalah keadaan dimana suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena peraturan tersebut mengatur secara jelas dan logis. Pengertian jelas dalam hal ini adalah tidak terdapat kekaburan norma atau keraguan (multi tafsir) dan logis memiliki arti peraturan tersebut menjadi suatu sistem norma dengan norma lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma.¹⁶ Dalam hal ini kekosongan pengaturan mengenai tenggat waktu untuk membawa usulan ke paripurna membawa ketidakjelasan dalam proses pemberhentian pimpinan DPR atas usul parpol. Kekosongan pengaturan ini dapat menjadi celah untuk mengulur waktu dan ujungnya adalah tidak melanjutkan proses pemberhentian tersebut.

Benturan atau konflik norma seperti yang disebutkan diatas juga terdapat dalam hukum prosedural pemberhentian pimpinan DPR usulan partai politik. Usulan pemberhentian pimpinan tersebut harus disetujui dengan suara terbanyak dalam rapat

¹⁵ Hans Kelsen, *Teori Hukum Murni: Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif*, cet. X, Nusa Media, Bandung, 2013, hlm. 259.

¹⁶ Ubaidillah Abdul Rozak, *Pendidikan Kewargaan (Civic Education) Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*, ICCE Uin Syarif Hidayatullah, Jakarta, 2006. hal. 27.

paripurna.¹⁷ Usulan parpol tidak serta merta dapat memberhentikan pimpinan DPR. Sehingga dapat disimpulkan apabila rapat paripurna tidak menyetujui usulan pemberhentian pimpinan DPR tersebut maka pimpinan DPR itu tetap menjabat. Penggantian pimpinan DPR yang ditarik oleh fraksi harus mendapat persetujuan dari rapat paripurna. Pada periode DPR 2009-2014 usulan pemberhentian oleh partai politik dibawa ke paripurna dan setelah paling lama 7 hari sejak dibawa ke rapat paripurna, pemberhentian tersebut disampaikan kepada presiden.

Pengaturan Tatib DPR mengenai persetujuan suara terbanyak untuk usulan pemberhentian pimpinan DPR berbenturan dengan UU MD3 pasal 87 ayat (2) huruf d. UU MD3 secara jelas telah memberikan kewenangan kepada parpol untuk mengusulkan pemberhentian pimpinan DPR. Seharusnya Tatib DPR sebagai peraturan pelaksana dari UU MD3 tidak mengatur diluar yang ditentukan dalam UU. Tatib DPR sebagai peraturan pelaksana seharusnya mengatur, rapat paripurna hanya menetapkan hal yang telah diusulkan oleh partai politik.

Selain dengan cara pengusulan, parpol juga dapat memberhentikan pimpinan DPR dengan cara menarik keanggotaan pimpinan tersebut dari anggota DPR dan juga dengan cara memberhENTIKANNYA dari anggota partai politik.¹⁸ Akan tetapi seperti telah dikemukakan diatas kewenangan ini oleh Tatib DPR tidak serta merta dapat diputuskan karena harus menunggu persetujuan suara terbanyak dari rapat paripurna.

Pengaturan lain yang juga saling berbenturan adalah pengaturan mengenai penggantian pimpinan DPR yang ditarik oleh fraksi atau parpol. UU MD3 Pasal 87 ayat (4) menyatakan dalam hal salah seorang pimpinan DPR berhenti dari jabatannya penggantinya berasal dari partai politik yang sama. Berhenti dalam hal ini adalah baik itu meninggal dunia, mengundurkan diri maupun diberhentikan. Lebih lanjut mengenai tata cara pemberhentian diatur dalam Tatib DPR Pasal 46, pengaturannya adalah sebagai berikut:

- (1) Dalam hal ketua dan/atau wakil ketua DPR berhenti dari jabatannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34, DPR secepatnya mengadakan penggantian.

¹⁷ DPR, Peraturan DPR Tentang Tata Tertib, Peraturan No. 1 Tahun 2014, Ps. 41 huruf c.

¹⁸ Indonesia, Undang Undang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, UU No. 17 Tahun 2014, LN. No. 182 Tahun 2014, TLN. No. 5568, Ps. 87 ayat (2) huruf d, huruf e dan huruf g.

- (2) Dalam hal penggantian pimpinan DPR tidak dilakukan secara keseluruhan, salah seorang pimpinan DPR meminta nama pengganti ketua dan/atau wakil ketua DPR yang berhenti kepada partai politik yang bersangkutan melalui Fraksi.
- (3) Pimpinan partai politik melalui Fraksinya sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menyampaikan nama pengganti ketua dan/atau wakil ketua DPR kepada pimpinan DPR.
- (4) Pimpinan DPR menyampaikan nama pengganti ketua dan/atau wakil ketua DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dalam rapat paripurna DPR untuk ditetapkan.

Pengaturan diatas menunjukkan untuk semua kriteria pemberhentian pimpinan DPR baik itu meninggal dunia, mengundurkan diri maupun diberhentikan penggantinya berasal dari partai politik yang sama dan rapat paripurna hanya menetapkan nama pengganti yang diusulkan oleh parpol.

Ketentuan ini tidak berlaku untuk penggantian pimpinan DPR yang ditarik oleh fraksi atau parpol. Tatib DPR Pasal 42 menyatakan penggantian pimpinan DPR yang ditarik oleh fraksi harus mendapat persetujuan dari rapat paripurna. Persetujuan paripurna ini memperlihatkan benturan antara pasal 42 dan pasal 46 Tatib DPR. Di muka telah dijelaskan bahwa pertentangan antara peraturan-peraturan mengakibatkan tidak adanya kepastian hukum.

2. Konsekuensi Yuridis atas Cacatnya Hukum Prosedural dalam Pengisian Jabatan Pimpinan DPR

Pembahasan sebelumnya telah menerangkan bahwa tidak dilaksanakannya asas dalam pengisian jabatan pimpinan DPR yaitu asas legalitas. Hal ini ditunjukkan dengan pimpinan DPR tidak melaksanakan ketentuan pemberhentian terhadap usulan PKS atas Fahri Hamzah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Asas legalitas dalam lapangan hukum administrasi negara bermakna pemerintah tunduk pada undang-undang dan semua ketentuan yang mengikat warga negara harus berdasarkan kepada UU.

Asas legalitas menurut L. Prakke en C.A.J.M. Kortmann merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan di setiap negara-negara hukum dalam sistem kontinental.¹⁹ Indonesia adalah negara hukum, hal ini secara tegas tertuang dalam konstitusi. Hukum menjadi panglima dan acuan dalam

¹⁹ Ridwan HR, *op. cit.*, hlm. 67.

penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Pelaksanaan proses pemberhentian Fahri Hamzah yang tidak sesuai dengan hukum mengenai pengisian jabatan pimpinan DPR menunjukkan ketidakpatuhan terhadap hukum dan tidak diterapkannya asas legalitas.

Penerapan dari asas legalitas menurut Indroharto akan menunjang terwujudnya kepastian hukum dan persamaan perlakuan.²⁰ Kepastian hukum dapat terwujud karena peraturan dapat membuat semua tindakan pemerintah dapat diperkirakan terlebih dahulu dengan melihat kepada peraturan perundang-undangan. Masyarakat dapat mengetahui tindakan-tindakan dan perbuatan hukum apa yang akan dilakukan oleh pemerintah sehingga mereka dapat menyesuaikan diri dengan keadaan tersebut. Persamaan perlakuan dapat terwujud karena setiap orang yang berada dalam situasi sebagaimana disebutkan dalam peraturan perundang-undangan berhak dan berkewajiban untuk berbuat seperti apa yang ditentukan dalam ketentuan tersebut.

Pimpinan DPR adalah kepemimpinan yang kolektif dan kolegial. Hal ini bermakna masing-masing pimpinan DPR memiliki hak dan kewajiban yang sama. Dalam menjalankan tugas dan kewenangannya itu dilaksanakan secara bersama tanpa perbedaan kedudukan tinggi atau rendah. Persamaan kedudukan ini secara tegas dituangkan pada Tatib DPR. Begitu pun demikian terkait dengan pemberhentian ataupun penggantian pimpinan DPR. UU maupun Tatib DPR tidak membedakan pimpinan yang satu dengan lainnya sehingga perlakuan dalam proses pemberhentian pimpinan DPR seharusnya sama dilaksanakan.

Pemberhentian dan penggantian pimpinan DPR atas usulan Golkar dilaksanakan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Pimpinan DPR menjalankan proses penggantian dan pemberhentian dengan dibawa ke rapat paripurna dan ditetapkan oleh rapat paripurna baik itu pemberhentian maupun penggantinya. pimpinan DPR dari Golkar telah dua kali berganti dari Setya Novanto lalu digantikan oleh Ade Komarudin dan sekarang Setya Novanto menjabat lagi sebagai Ketua DPR menggantikan Ade Komarudin.

Perlakuan berbeda diterima PKS ketika ingin memberhentikan dan mengganti Fahri Hamzah yaitu, pimpinan DPR tidak memproses usulan dari PKS tersebut. Ketidaksesuaian dengan peraturan perundang-undangan menyebabkan perlakuan berbeda. Salah satu maksud dari asas legalitas adalah untuk terwujudnya kepastian hukum dan persamaan perlakuan.

Kecacatan dalam prosedur pemberhentian Fahri Hamzah ini berimplikasi kepada statusnya sebagai pimpinan DPR. Parpol dalam hal ini memiliki kewenangan dalam

²⁰ Indroharto, *op. cit.*, hlm. 83-84.

pemberhentian pimpinan DPR, sehingga apabila telah diusulkan oleh parpol untuk berhenti maka secara hukum Fahri Hamzah telah berhenti sebagai pimpinan DPR. Jabatan pimpinan DPR oleh Fahri Hamzah saat ini adalah cacat hukum.

KESIMPULAN

Pemberhentian dan penggantian pimpinan DPR dalam kasus Setya Novanto dan Fahri Hamzah tidak mengikuti prosedural yang sama. Penggantian Setya Novanto dilaksanakan sesuai dengan ketentuan perundangan yang berlaku, tidak demikian perlakuannya bagi Fahri Hamzah. Usulan PKS untuk memberhentikan Fahri Hamzah tidak dilaksanakan oleh pimpinan DPR sesuai dengan ketentuan. Usulan pemberhentian Fahri Hamzah tidak dibawa oleh pimpinan DPR ke rapat paripurna.

Kecacatan hukum prosedural dalam pengisian jabatan memiliki konsekuensi jabatan tersebut tidak sah. Indonesia adalah negara hukum sehingga dalam penyelenggaraan pemerintahannya menerapkan asas legalitas. Dalam hal pengisian jabatan pimpinan DPR maka harus dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku yaitu UU MD3 dan Tatib DPR. Tidak dilaksanakannya pengisian jabatan DPR menurut ketentuan tersebut menyebabkan jabatan itu tidak sah dan menunjukkan tidak diterapkannya asas legalitas. Tidak diterapkannya asas legalitas menunjukkan tidak adanya persamaan perlakuan dan tidak adanya kepastian hukum.

DAFTAR PUSTAKA

Hans Kelsen, *Teori Hukum Murni: Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif*, cet. X, Nusa Media, Bandung, 2013.

Indroharto, *Usaha Memahami Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2004.

Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2005.

Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2002.

Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Press, Jakarta, 2006.

Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1995.

_____, *Pengantar Penelitian Hukum*, cet. 3, UI-Press, Jakarta, 2006.

_____, *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum*, Rajawali, Jakarta, 1982.

Ubaidillah Abdul Rozak, *Pendidikan Kewargaan (Civic Education) Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*, ICCE Uin Syarif Hidayatullah, Jakarta, 2006. hal. 27.

Utrecht, E. dan Moh. Saleh Djindang, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, PT. Ichtiar Baru, Jakarta, 1990.

Alasan Setya Novanto Mundur Sebagai Ketua DPR, <http://news.liputan6.com/read/2393167/alasan-setya-novanto-mundur-sebagai-ketua-dpr> diakses pada tanggal 16 Maret 2017.

Golkar akan Ganti Ketua DPR, PKS Ungkit kembali Status Fahri Hamzah., <http://batam.tribunnews.com/2016/11/24/golkar-akan-ganti-ketua-dpr-pks-ungkit-kembali-status-fahri-hamzah> diakses tanggal 16 Maret 2017.

Penjelasan DPP PKS tentang Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan yang Memenangkan Gugatan Fahri Hamzah terhadap PKS, <http://pks.id/content/penjelasan-dpp-pks-tentang-putusan-pengadilan-negeri-jakarta-selatan-yang-memenangkan-gugatan-fahri-hamzah-terhadap-pks>, diakses tanggal 21 Maret 2017.

Indonesia, Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

_____, *Undang-Undang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*. UU No. 17 Tahun 2014.

_____, *Undang-Undang Partai Politik*. UU No. 2 Tahun 2008.

_____, *Undang-Undang Perubahan Atas Undang Undang No. 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik*. UU No. 2 Tahun 2011.

Dewan Perwakilan Rakyat. *Peraturan tentang Tata Tertib*. Peraturan No. 1 Tahun 2014.