

**TINJAUAN YURIDIS EKSISTENSI HAK *RECALL* PARTAI POLITIK  
TERHADAP STATUS KEANGGOTAAN DEWAN PERWAKILAN  
RAKYAT DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA**

**SKRIPSI**

**Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk  
Memperoleh Gelar Sarjana Hukum  
Universitas Muhammadiyah Aceh**



**Oleh :**

<b>NAMA</b>	<b>: FITRA PANJI INSAN</b>
<b>NPM</b>	<b>: 1601110147</b>
<b>PROGRAM STUDI</b>	<b>: ILMU HUKUM</b>
<b>BAGIAN</b>	<b>: HUKUM TATA NEGARA</b>

**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH ACEH  
BANDA ACEH  
2021**


Telah Disetujui

Untuk Diajukan Kepada Panitia Ujian Skripsi Fakultas  
Hukum Universitas Muhammadiyah Aceh

Judul Skripsi

**TINJAUAN YURIDIS EKSISTENSI HAK *RECALL* PARTAI POLITIK  
TERHADAP STATUS KEANGGOTAAN DEWAN PERWAKILAN  
RAKYAT DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA**

Banda Aceh, 10 Agustus 2021  
Pembimbing



**Hi Syukriah. S.H. M.H**






**TINJAUAN YURIDIS EKSISTENSI HAK *RECALL* PARTAI POLITIK  
TERHADAP STATUS KEANGOTAAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT  
DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA**

Oleh

Nama : Fitra Panji Insan  
No. Mahasiswa : 1601110147  
Program studi : Ilmu Hukum  
Bagian : Hukum Tata Negara

Telah Dipertahankan di Depan Sidang Penguji  
Pada Tanggal 25 Agustus 2021  
Dan Dinyatakan Telah Memenuhi Syarat Untuk Diterima

**DEWAN PENGUJI**

1. Ketua : Dr. H. Rizanizarli, S.H.,M.H. 
2. Sekretaris : Mainita, S.H.,M.H.Kes 
3. Pembimbing/Penguji I : Hj. Syukriah, S.H.,M.H. 
4. Penguji II : Mainita, S.H.,M.H.Kes 
5. Penguji III : Sutri Helfianti, S.H.,M.H. 

Banda Aceh, 15 September 2021  
Universitas Muhammadiyah Aceh  
Dekan Fakultas Hukum



**Dr. H. Rizanizarli, S.H., M.H.**

## ABSTRAK

**FITRA PANJI INSAN: TINJAUAN YURIDIS EKSISTENSI HAK *RECALL* PARTAI POLITIK TERHADAP STATUS KEANGGOTAAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA**

2021

Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Aceh  
(iv, 56) pp., app., bibl.

**Hj. Syukriah, S.H., M.H**

Ketentuan dasar dari *Recall* anggota DPR tertuang dalam Pasal 22B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 yang kemudian dalam Undang undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD Pasal 239 dan Pasal 242 mengatur tentang pemberhentian dan penggantian antarwaktu anggota DPR. Sistem *recall* yang berkembang selama ini menempatkan partai politik sebagai pemangku kekuasaan untuk merecall anggotanya yang dianggap bertentangan dengan Anggaran Dasar/Aturan Rumah Tangga partai, sehingga dalam perkembangannya banyak anggota DPR yang telah direcall karena tidak sejalan dengan kebijakan yang telah di tetapkan oleh partai pengusungnya.

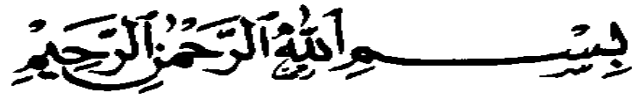
Tujuan penelitian ini untuk menjelaskan hak *recall* terhadap anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang dilakukan oleh Partai Politik menurut Peraturan Perundang- undangan, untuk menjelaskan akibat hukum yang timbul terhadap status keanggotaan dewan yang di *Recall* oleh Partai Politik, serta untuk menjelaskan upaya hukum yang dilakukan oleh anggota dewan yang di *Recall* oleh Partai Politik

Dalam penelitian skripsi ini menggunakan metode yuridis normatif, Penelitian ini menggunakan data kepustakaan dan pemberlakuan (implementasi) pada setiap peristiwa hukum yang terjadi.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa hak *recall* partai politik dalam prakteknya telah mengenyampingkan konsep kedaulatan rakyat dalam lembaga perwakilan di Indonesia, dimana mekanisme pertanggung jawaban anggota DPR terhadap rakyat menjadi pertanggung jawaban terhadap partai politik, secara tidak langsung partai politik turut serta untuk mengawasi anggota partai politiknya yang berada di Parlemen, sehingga berdampak terhadap kinerja anggota DPR yang semestinya melaksanakan kewajibannya sebagai wakil rakyat menjadi wakil partai politik di dalam parlemen.

Disarankan kepada DPR untuk menindak lanjuti aturan mengenai pemberhentian dan penggantian antar waktu/hak *recall* agar kiranya aturan tersebut dalam implementasinya tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi di Indonesia, dan diharapkan agar kedepannya penggunaan hak recall betul-betul diperuntukan atas nama kepentingan rakyat itu sendiri bukan sebagai alat untuk menyingkirkan para anggota DPR yang bertentangan dengan kebijakan partai demi melaksanakan kewajibannya sebagai perwakilan rakyat yang bekerja untuk dan atas nama rakyat yang diwakilinya.

## KATA PENGANTAR



Dengan mengucapkan syukur Alhamduillah kehadiran Allah Swt, yang mana telah melimpahkan rahmat dan karunia-Nya sehingga skripsi dengan judul **“Tinjauan Yuridis Eksistensi Hak Recall Partai Politik Terhadap Status Keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”** dapat diselesaikan. Shalawat beriring salam disanjung ke pangkuan Nabi Besar Muhammad Saw karena berkat beliau lah yang telah membawa umat manusia dari alam jahiliyah ke alam yang berilmu pengetahuan.

Penulisan skripsi ini dimasukkan guna memenuhi salah satu syarat untuk memperoleh gelar sarjana hukum pada Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Aceh. Penyusunan skripsi ini tidak mungkin berhasil diselesaikan tanpa kesempatan, bantuan, bimbingan, arahan, serta dorongan semangat dari berbagai pihak. Untuk itu ucapan terimakasih serta penghargaan disampaikan kepada:

1. Yang terhormat, Ibu Hj. Syukriah, S.H., M.H., Selaku Dosen Pembimbing sekaligus ketua bagian Tata Negara luar biasa yang telah dengan sabar memberi dukungan dan arahan selama setahun belakangan ini, sehingga penulisan ini dapat di selesaikan.
2. Yang terhormat, Bapak DR. H. Rizanizarli, S.H., M.H selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Aceh.

3. Yang terhormat, Ibunda Sutri Helfianti, S.H., M.H. selaku Dosen Wali yang sangat berkontribusi penuh dalam memberikan motivasi, dukungan serta dorongan mulai dari awal smester hingga tugas akhir saat ini.
4. Yang terhormat, dan terkhusus Bapak Muhammad Heikal Daudy S.H., M.H. Selaku Wakil Dekan II sekaligus teman berpikir dalam hal diskusi akademis juga turut serta dalam memberi penulis pemahaman dalam berorganisasi di Fakultas Hukum.
5. Yang terhormat, Para dosen dan seluruh tenaga kependidikan di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Aceh yang telah membekali ilmu pengetahuan dan bimbingan serta pelayanan akademik yang baik selama menempuh pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Aceh.
6. Yang terhormat, Kepada Bapak Rusnin S.H., M.H., yang juga turut serta dalam memberi dorongan serta masukan unuk penulis dalam hal menyelesaikan Skripsi ini.
7. Semua saudara se-angkatan 2016 terutama Unit A Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Aceh yang telah banyak memberi dorongan semangat dan masalah dalam menyelesaikan skripsi ini.
8. Semua saudara di Kelembagaan baik itu di tingkat Fakultas Hukum Maupun di tingkat Universitas yang telah menemani Penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.

Ucapan terima kasih terkhusus dan yang paling teristimewa kepada Ibunda saya Nunung Zailinar, yang telah memberikan dorongan moril maupun materil hingga terselesaikannya skripsi ini. Selain itu kepada Ayahanda safruddin yang

telah membesarkan saya serta mengajari saya banyak hal dalam menjalani hidup, saya ucapkan terimakasih dan beberapa doa baik yang senantiasa selalu Ananda kirimkan untuk mu. Juga terimakasih saya ucapkan kepada kakak tercinta Rosi Gusti Valiena, Angela Uli Lestari, Abang saya Prananda, Adik saya Ragil Ananta, serta Keponakan saya Alif Farhan yang melengkapi kehidupan saya yg bahagia ini.

Selain itu kepada Orang Tua angkat saya, Ayahanda Amri Pradana dan Ibunda saya Yusrawati S.H., Ayahanda Marzuki dan Umi Annisa Serta orang-orang terdekat saya yang sudah seperti keluarga Saudara Arif Farhan, S.H., Muhammad Yudistira, Dino Yusuf Gayo, Ariski Pandia, S.H., T. Rama Auliansyah, S.H., Afdhal Hilma, S.pd, Auzan Maulana S.H., Surya Dharma serta Kakak-kakak saya Masnidar S.H., Reny Feritian S.E., Nia Winata S.H., M.kn. Mira Yanti S.E.

Disadari bahwa penulisan skripsi ini masih jauh dari kata sempurna, baik dari segi bahasa, maupun dari segi pembahasannya, maka dari itu diharapkan saran dan kritik yang bersifat membangun dan konstruktif untuk perbaikan dimasa yang akan datang. Akhirnya skripsi ini diharapkan bermanfaat bagi para pembaca dan dapat dilanjutkan untuk penulisan selanjutnya. Aamiin.

Banda Aceh, 5 Agustus 2021

(FITRA PANJI INSAN)



## DAFTAR ISI

	Halaman
<b>ABSTRAK .....</b>	<b>i</b>
<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>ii</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>v</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang Permasalahan .....	1
B. Ruang Lingkup dan Tujuan Penelitian .....	7
C. Metode Penelitian .....	8
D. Sistematika Penulisan .....	10
<b>BAB II TINJAUAN UMUM SISTEM KEPARTAIAN DAN SISTEM PERWAKILAN DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA</b>	
A. Sistem Pemerintahan.....	12
B. Sistem Kepartaian Di Indonesia .....	21
C. Sistem Perwakilan Di Indonesia .....	31
D. Susunan Dan Kedudukan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat .....	33
<b>BAB III TINJAUAN YURIDIS EKSISTENSI HAK <i>RECALL</i> PARTAI POLITIK TERHADAP STATUS KEANGGOTAAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA</b>	
A. <i>Recall</i> terhadap Dewan Perwakilan Rakyat yang dilakukan Oleh Partai Politik Menurut Peraturan Perundang-Undangan.....	36
B. Akibat hukum yang timbul terhadap status keanggotaan dewan yang di <i>Recall</i> oleh Partai Politik.....	43
C. Upaya hukum yang dilakukan oleh anggota dewan yang di <i>Recall</i> oleh Partai Politik .....	49
<b>BAB IV PENUTUP</b>	
A. Kesimpulan .....	52
B. Saran .....	53
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>54</b>

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Permasalahan**

Negara Indonesia menganut paham kedaulatan rakyat atau *democratie* (*democracy*). Pemilik kekuasaan tertinggi dalam negara adalah rakyat. Kekuasaan yang sesungguhnya adalah berasal dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Kekuasaan bahkan diidealkan diselenggarakan bersama-sama dengan rakyat. Dalam sistem konstitusional Undang-Undang Dasar, pelaksanaannya kedaulatan rakyat itu disalurkan dan diselenggarakan menurut prosedur konstitusional yang ditetapkan dalam hukum dan konstitusi (*constitutional democracy*). Karena itu prinsip kedaulatan rakyat (*democratie*) dan kedaulatan hukum (*nomocratie*) hendaklah diselenggarakan secara beriringan sebagai dua sisi dari mata uang yang sama. Untuk itu, Undang-Undang Dasar negara kita menganut pengertian bahwa Negara Republik Indonesia adalah Negara Hukum yang demokrasi (*demokratische rechtsstaat*) dan sekaligus adalah Negara Demokrasi yang berdasarkan atau hukum (*constitutional democracy*) yang tidak terpisahkan satu sama lain.

Kedaulatan rakyat (*democratie*) Indonesia itu diselenggarakan secara langsung dan melalui sistem perwakilan. Secara langsung, kedaulatan rakyat itu diwujudkan dalam tiga cabang kekuasaan yang tercermin dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat, yang terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah; Presiden dan Wakil Presiden; dan kekuasaan kehakiman yang terdiri atas Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung. Dalam menentukan kebijakan pokok pemerintahan dan mengatur ketentuan hukum berupa Undang-

Undang Dasar dan Undang-Undang (fungsi legislatif) serta dalam menjalankan fungsi pengawasan (fungsi kontrol) terhadap jalannya pemerintahan, pelebagaan kedaulatan rakyat itu disalurkan melalui sistem perwakilan. Yaitu melalui Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah. Di daerah-daerah propinsi dan dan kabupaten/kota, pelebagaan kedaulatan rakyat itu juga disalurkan melalui sistem perwakilan, yaitu melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.<sup>1</sup>

Dalam penyelenggaraan demokrasi di Indonesia sering terdengar kritik tentang terbatasnya realisasi demokrasi hanya pada tingkat prosedural saja. Demokrasi diwujudkan hanya melalui pembentukan lembaga-lembaga dan pelaksanaannya prosedur dan tata cara, tetapi belum memperlihatkan hasil yang dijanjikan olehnya sebagai sistem politik. Partai politik seharusnya menjadi jembatan yang memberikan ruang pada kader terbaiknya untuk menjalankan fungsi sebagai wakil rakyat, tanpa harus memberikan gerak yang terbatas hanya karena persoalan yang berbeda pandangan dengan garis partai politik. Ketika ada anggota parlemen yang tidak sejalan dengan keinginan partai politik, tidak jarang dari anggota parlemen tersebut diberhentikan dari anggota partai politik, yang secara otomatis juga berimplikasi terhadap keanggotaan sebagai anggota dewan di parlemen. Persoalan pemberhentian anggota DPR di parlemen yang tidak sejalan dengan keinginan partai politik merupakan bagian dari kemunduran demokrasi.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Mirza Nasition, *Hukum Tata Negara*, FH USU Perss, Medan, 2011 hlm 63-64

<sup>2</sup> Moh. Khalilullah A. Razaq, *Hak Recall Oleh Partai Politik Terhadap Anggota Parlemen Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negri Sunan Kalijaga, Yogyakarta, 2014, (M. Hafi Subhan, "Recall"; *Antara Hak Politik dan Hak Berpolitik Anggota Parpol*, Jurnal Konstitusi volume 3, nomor 4)

Partai politik merupakan peserta dalam suatu pemilihan umum yang memilih anggota DPR yang nantinya mempunyai kewajiban menyuarakan aspirasi rakyat. Proposisi ini dinyatakan secara tegas dalam perubahan UUD Negara Republik Indonesia 1945 Pasal 22E ayat (3) menyebutkan bahwa peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah partai politik. Hal ini menunjukkan bahwa penempatan seorang anggota DPR dalam parlemen adalah merupakan pemberian mandat dari sebuah partai politik. Tetapi disisi lain seseorang anggota DPR yang duduk di parlemen adalah wakil rakyat yang dipilih secara langsung oleh rakyat. Dengan demikian, anggota DPR di Parlemen adalah wakil rakyat yang menyuarakan seluruh aspirasi rakyat.

Seharusnya proses Pemberhentian Antar waktu atau *Recall* juga melibatkan konstituen di daerah pemilihan tersebut. *Recall* adalah suatu penarikan anggota parlemen dari anggota DPR, dan anggota parlemen tersebut diganti oleh anggota lainnya sebelum masa jabatan sebagai anggota parlemen berakhir. Menurut M. Hadi Shubhan, hak *recall* ialah hak suatu partai politik untuk menarik kembali anggota parlemen yang terpilih melalui daftar calon yang diajukan.<sup>3</sup> Adanya sistem *recall* yang menjadi kewenangan partai politik dalam merecall anggota DPR di parlemen secara tidak langsung telah mencederai hak-hak rakyat yang telah memberikan mandat terhadap wakilnya. Sebab dengan adanya sistem proporsional terbuka, seharusnya kewenangan mekanisme *recall* juga melibatkan

---

<sup>3</sup> M. Hadi Shubhan, "Recall"; *Antara Hak Partai Politik dan Hak Berpolitik Anggota Parpol*, "Jurnal Konstitusi", Volume 3, Nomor 4, (Desember 2006), hlm. 46.

rakyat sebagai konstituen yang telah memberikan mandat kepercayaan kepada wakilnya di parlemen.

Dalam literatur hukum di Indonesia yang mengatur tentang pemberhentian dan penggantian antar waktu anggota Dewan Perwakilan Rakyat, partai politik memiliki peran yang begitu besar di dalamnya. Dimana aturan tersebut termuat dalam Pasal 239 ayat (2) huruf d Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang menyebutkan bahwa partai politik dapat mengusulkan anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang berasal dari partai politik itu sendiri untuk diberhentikan. Terhadap regulasi hukum seperti ini, dapat dikatakan bahwa partai politik memiliki peran aktif dalam hal pengawasan terhadap anggota Dewan Perwakilan Rakyat.<sup>4</sup>

Jika di telusuri *recall* di Indonesia juga melewati dinamika dan perdebatan yang panjang karena saat *recall* ada, *recall* dianggap sebagai alat bagi penguasa untuk membuat kekuasaan yang sewenang-wenang seenaknya mengganti anggota parlemen yang sedang menjabat dan *recall* juga digunakan untuk membungkam lawan politik. Saat ini recall juga diatur dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang partai politik, Undang-undang Nomor 22 tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, serta Undang-undang Nomor 8 tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, secara normatif memasukan recall di

---

<sup>4</sup> Maulana Akmal Zikri dan M. Zuhri. *Tinjauan Yuridis Tentang Hak Recall oleh Partai Politik berdasarkan konsep Kedaulatan Rakyat dalam Lembaga Perwakilan di Indonesia*, "Jurnal Ilmiah Mahasiswa, Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala Volume 3, Nomor 4, (Desember 2006), hlm. 359.

dalam ketentuannya. Di dalam Pasal 85 ayat (1) huruf c Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, dan Pasal 12 huruf b mengatur mengenai penggantian antarwaktu dari anggota DPR. Pasal 85 ayat (1) huruf c Undang-undang Susduk menyatakan bahwa "*Anggota DPR berhenti antarwaktu karena : c. diusulkan oleh partai politik yang bersangkutan.*" Sedangkan Pasal 16 ayat (1) Undang-undang parpol menyatakan "*Anggota Partai Politik diberhentikan keanggotaannya dari Partai Politik apabila: a.meninggal dunia; b.mengundurkan diri secara tertulis; c.menjadi anggota Partai Politik lain; atau d.melanggar AD dan ART.*"

Karena adanya Undang-undang tersebut membuat kekuasaan partai politik semakin dominan dan seolah menjadi sewenang-wenang. Seperti halnya pemberhentian atau *recall* terhadap Fahri Hamzah yang di berhentikan oleh Partai Keadilan Sejahtera (PKS). *Recall* atas Fahri Hamzah yang terjadi pada bulan April karena diduga Fahri Hamzah telah Melakukan Pelanggaran Disiplin Organisasi Partai Keadilan Sejahtera. Fahri Hamzah enggan menuruti perintah partainya melepas jabatan pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang disandangnya. Pemberhentian Fahri Hamzah dari keanggotaan partai politik berhubungan dengan jabatannya sebagai pimpinan DPR RI, merujuk pada instrument Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD sebagaimana yang telah diubah menjadi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD serta Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik (UU Parpol), dimana terdapat klausul jika seorang

anggota DPR diberhentikan dari keanggotaan partainya maka jabatannya sebagai anggota DPR juga ikut diberhentikan. PKS lantas mengajukan penggantian posisi Fahri yang menjabat unsur pimpinan DPR dengan menunjuk Ledia Hanifah atau Muslen Kholil sebagai pengganti Fahri Hamzah<sup>5</sup> dimana sejatinya jabatan pimpinan DPR RI merupakan jabatan publik yang bukan mandatori langsung dari partai, jabatan pimpinan DPR RI dipilih melalui mekanisme pemilihan dalam sebuah paket yang bersifat tetap oleh Anggota Sidang Paripurna DPR RI. Hak *recall* pada dasarnya digunakan untuk mengontrol keanggotaan DPR.

Kasus *recall* terhadap Fahri Hamzah ini, sangat menarik untuk di telusuri karena banyak menimbulkan akibat hukum dan perdebatan hukum di dalamnya. Saat ini hak *recall* partai politik digunakan sebagai alat atau dasar pemberhentian seseorang dari anggota DPR yang tidak tunduk pada partai politiknya. akibat dari itu partai politik menjadi bayang-bayang kelam bagi anggota parlemen yang ingin bebas berekspresi membela suara rakyat. Namun Unsur pimpinan DPR yang lainnya belum menindak lanjuti pengajuan yang dilakukan Fraksi PKS dengan alasan belum memiliki kekuatan hukum tetap (*inkracht*), karena Fahri masih mengajukan upaya hukum ke Pengadilan Perdata pada Pengadilan Negeri Jakarta Selatan dan telah memperoleh putusan pada Rabu 7 Desember 2016. Tentunya sangat menarik untuk diteliti lebih lanjut karena kasus ini merujuk pada konstruksi “perwakilan rakyat” yang di praktikkan dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia, karena pasca reformasi *konstitusi*

---

<sup>5</sup> nasional.kompas, Fahri.Hamzah.Kembali.Melenggang.ke.Senayan, diakses pukul 01.15 pada 17 Juni 2021.

(*constitutional reform*) kedaulatan rakyat telah dikembalikan dan dipegang lagi oleh rakyat. Meskipun begitu recall menjadi alat kontrol terhadap anggota DPR.

Berdasarkan uraian diatas, maka penulis tertarik mengambil sebuah penelitian hukum yang berjudul **“TINJAUAN YURIDIS EKSITENSI HAK *RECALL* PARTAI POLITIK TERHADAP STATUS KEANGGOTAAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA.”**

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini, yaitu :

1. Apakah Hak *Recall* Partai Politik terhadap status keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat sudah sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan?
2. Apa akibat hukum yang timbul terhadap status keanggotaan dewan yang di *Recall* oleh Partai Politik?
3. Bagaimanakah upaya hukum yang dilakukan oleh anggota dewan yang di *Recall* oleh Partai Politik?

#### **B. Ruang Lingkup dan Tujuan Penelitian**

1. Untuk menjelaskan hak *Recall* terhadap anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang dilakukan oleh Partai Politik menurut Peraturan Perundang-undangan.
2. Untuk menjelaskan akibat hukum yang timbul terhadap status keanggotaan dewan yang di *Recall* oleh Partai Politik.
3. Untuk menjelaskan upaya hukum yang dilakukan oleh anggota dewan yang di *Recall* oleh Partai Politik.

## **C. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Dalam penyusunan skripsi ini, menggunakan jenis penelitian pustaka (*library research*). Jenis penelitian yuridis normatif, yaitu penelitian hukum yang meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma.<sup>6</sup> Penelitian pustaka ini dilakukan dengan cara mencari, mengumpulkan, dan mempelajari peraturan perundang-undangan dan bahan hukum lain yang terkait dengan objek penelitian. Dan dapat diharapkan menjadi keseimbangan yang memadai untuk menemukan sebuah titik temu.

### **2. Sifat Penelitian**

Penelitian ini merupakan penelitian yang bersifat *deskriptif-analisis*, yaitu penguraian secara teratur seluruh konsep yang ada relevansinya dengan pembahasan.<sup>7</sup> Kemudian data yang telah terkumpul disusun sebagaimana mestinya dan diadakan analisis.

### **3. Pendekatan Penelitian**

Untuk memperoleh data yang diperlukan dalam penulisan penelitian ini, dipergunakan metode penelitian metode yuridis normatif.<sup>8</sup> Dalam spesifikasi penelitian hukum, sumber bahan penelitian dapat dibagi dari sudut kekuatan mengikatnya, antara lain:

#### **a. Bahan Hukum Primer**

---

<sup>6</sup> Mukti Fajar, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta 2010, hlm. 34.

<sup>7</sup> Anton Barker, *Metode Filsafat*, Ghalia Indonesia, Jakarta 1996, hlm.10.

<sup>8</sup> Khudzaifah Dimiyati dan Kelik Wardiono, *Metode Penelitian Hukum (Bahan Kuliah MPH)*, Universitas Muhammadiyah Surakarta, Surakarta, 2004, hlm 6.

Bahan hukum primer diperoleh dari bahan-bahan hukum yang mengikat yang terdiri dari peraturan dasar dan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, yaitu:

- 1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Hasil Amandemen;
- 2) Undang-undang Nomor 22 tahun 2003 tentang Sususnan dan Kedudukam MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU Susduk MD3)
- 3) Undang-undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik;
- 4) Undang-Undang Nomor 8 tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD;
- 5) Undang-undang Nomor 13 Tahun 2019 sebagai mana yang telah diubah menjadi Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3);
- 6) Serta peraturan perundang-undangan lainnya yang berkaitan.

#### **b. Bahan Hukum Sekunder**

Bahan hukum sekunder diperoleh dengan melakukan penelitian kepustakaan, yaitu dengan mempelajari buku-buku, pendapat ahli hukum, peraturan perundang-undangan yang berlaku dan berkaitan dengan masalah yang dibahas.

#### **c. Bahan hukum tersier**

Bahan hukum tersier diperoleh dari bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder yang berupa kamus, ensiklopedia, majalah, surat kabar, dan jurnal ilmiah

#### 4. Cara Menganalisis Data

Setelah data dikumpulkan, data tersebut diidentifikasi, diolah dan dianalisis, kemudian disusun ke dalam suatu bentuk karya ilmiah berbentuk skripsi dengan menggunakan metode pendekatan kualitatif.<sup>9</sup> Dikarenakan dalam penelitian ini sumber datanya hanya menggunakan data sekunder, yang terdiri dari bahan hukum primer, sekunder dan tersier.

#### D. Sistematika Penulisan

Untuk lebih jelas dan terarahnya penulisan skripsi ini, maka akan dibahas dalam bentuk sistematika, yaitu sebagai berikut:

Bab I, merupakan Bab Pendahuluan yang menguraikan tentang Latar Belakang Pemasalahan, Ruang Lingkup dan Tujuan Penulisan, Metode Penelitian dan Sistematika Penulisan.

Bab II, merupakan bab telah kepustakaan yang menjelaskan tentang Sistem Pemerintahan, Sistem Kepartaian di Indonesia, Sistem Perwakilan di Indonesia, serta Susunan Dan Kedudukan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat

Bab III membahas mengenai Recall terhadap anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang dilakukan oleh Partai Politik menurut Peraturan Peundang-Undangan, Akibat hukum yang timbul terhadap status keanggotaan dewan yang di *Recall* oleh Partai Politik, dan Upaya hukum yang dilakukan oleh anggota dewan yang di Recall oleh Partai Politik

Bab IV merupakan Bab Penutup dari penulisan skripsi ini berisi kesimpulan dan saran sesuai dengan permasalahan yang dibahas pada bab-bab sebelumnya.

---

<sup>9</sup> Lexy J. Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif*, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung, 1993, hlm 2.

## BAB II

### TINJAUAN SISTEM KEPARTAIAAN DAN SISTEM PERWAKILAN DI INDONESIA

#### A. Sistem Pemerintahan

Sri Soemantri menyatakan bahwa Sistem Pemerintahan adalah hubungan antara lembaga legislatif dan eksekutif terdapat perbedaan yang jelas antara sistem pemerintahan presidensiil dan sistem pemerintahan parlementer. Masing-masing memiliki ciri-ciri sebagaimana diungkapkan dalam kutipan berikut. Pertama, masalah sistem pemerintahan yang dianut oleh UUD. Memang di kalangan kita ini ada dua pendapat bahkan tiga mungkin. Pertama, mengatakan bahwa yang berlaku sekarang ini sistem pemerintahan presidensiil. Kedua, mengatakan itu bukan, bahkan ini dikatakan ada semacam campuran, dan ketiga ini mencari solusi, itu yang dikemukakan oleh almarhum Prof. Padmo Wahyono yang mengatakan sistem MPR.<sup>1</sup>

Indonesia merupakan negara dengan sistem pemerintahan Presidensial. Hal ini didasarkan pada kesepakatan pendiri bangsa (founding father) dalam sidang Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan (BPUPK) pada tanggal 29 Mei s.d. 1 Juni dan 10 s.d. 17 Juli 1945.<sup>2</sup> Sistem pemerintahan presidensiil itu mempunyai ciri-ciri yang khas sebagaimana dianut di Amerika Serikat. Pertama, sistem itu didasarkan atas asas pemisahan kekuasaan. Seorang pakar ilmu politik Amerika Serikat menyatakan *it is based upon the separation of power principle*.

---

<sup>1</sup> Sri M Soemantri, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung: Alumni, 1992, hlm. 90.

<sup>2</sup> Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi, Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, 2010, hlm. 4 dikutip di M. Yasin al-arif "Anomali Sistem Pemerintahan Presidensial Pasca Amandemen UUDNRI TAHUN 1945" hlm. 239.

Kedua, tidak ada pertanggungjawaban bersama antara Presiden sebagai pemimpin eksekutif dengan anggota anggotanya. Anggota-anggota yang bernama menteri itu sepenuhnya bertanggung jawab kepada Presiden. Ketiga, Presiden tidak dapat membubarkan DPR dan keempat, Presiden itu dipilih oleh Dewan Pemilih. Jadi ini sistem pemerintahan presidensiil sebagaimana berlaku di Amerika Serikat lalu bagaimana dengan sistem pemerintahan presidensiil di Indonesia?.

Sedangkan yang dimaksud dengan sistem pemerintahan parlementer didasarkan atas asas defusion of powers. Jadi presidensiil separation of powers, parlementer defusion of powers. Pada sistem parlementer, baik pemerintah maupun parlemen itu dapat saling membubarkan. Pemerintah dapat dibubarkan oleh parlemen apabila tidak mendapat dukungan mayoritas dari anggota parlemen, parlemen pun dapat dibubarkan oleh pemerintah melalui kepala negara apabila dianggap tidak mencerminkan lagi aspirasi rakyatnya. Dan yang keempat, sistem parlementer kepala pemerintahan adalah Perdana Menteri, sebagai kepala eksekutif yang ditetapkan oleh kepala negara, apakah itu Presiden, atau dengan sebutan seperti raja.<sup>3</sup> Sistem parlementer menjadi bagian dari sistem pemerintahan yang digunakan oleh Indonesia sejak tahun 1949-1959 dengan konstitusi berbeda, yaitu Konstitusi RIS 1949 dan UUD 1950.

Dari rangkaian perjalanan sistem pemerintahan Indonesia, kalau dikatakan sistem pemerintahan presidensiil, Indonesia tidak menganut asas pemisahan kekuasaan. Begitupun, kalau dikatakan sistem parlementer, tidak terdapat mekanisme pembagian kekuasaan yang jelas, bahkan cenderung mengadopsi

---

<sup>3</sup> Ibid. Lihat Juga Dalam David Marsh Dan Gerry Stoker, *Teori Dan Metode Dalam Ilmu Politik* (Terj.), Penerbit Nusa Media, Bandung, 2010, hlm. 240.

kedua sistem. Sistem pembagian kekuasaan yang dianut itu tidak terpisah antara lembaga negara yang satu dengan lembaga negara lainnya. Sejalan dengan itulah, Ismail Suny<sup>4</sup> mempunyai pendapat bahwa sistem pemerintahan adalah suatu sistem tertentu yang menjelaskan bagaimana hubungan antara alat-alat perlengkapan negara yang tertinggi di suatu negara. Berkaitan dengan sistem pemerintahan, pada umumnya dibedakan kedalam dua sistem utama, yaitu sistem presidensiil dan parlementer, diluar kedua sistem tersebut merupakan sistem campuran atau kuasa parlementer atau kuasa presidensiil, ada juga menyebut sistem referendum.

Sebelum membahas konsep sistem pemerintahan di Indonesia tersebut, terdapat beberapa pemikiran dan teori tersendiri yang dikemukakan oleh para tokoh mengenai pembagian kekuasaan, yaitu<sup>5</sup>:

#### **a. Teori John Locke**

John Locke menyatakan bahwa kekuasaan dalam Negara dibagi menjadi 3 (tiga), yaitu kekuasaan legislative, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan federative. Kekuasaan legislative adalah kekuasaan untuk membuat undang-undang, kekuasaan eksekutif adalah kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang, dan kekuasaan federative adalah kekuasaan yang berkenaan dengan perang dan damai, membuat perserikatan dan aliansi, serta segala tindakan dengan semua orang dan badan-badan di luar negeri. Adanya kekuasaan federative yang menyangkut hubungan dengan negara-negara lain dilatarbelakangi dengan keberadaan Negara

---

<sup>4</sup> Ismail Sunny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Aksara Baru, cet vi, Jakarta, 1987, hlm. 9-10

<sup>5</sup> Sunarto, "Prinsip Checks and Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, 2016", *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Jilid 45, No. 2, April 2016, hlm. 159.

Inggris pada waktu itu, sebagai Negara yang memiliki banyak wilayah jajahan.

### **b. Teori Montesquieu**

Diilhami oleh John Locke dengan teorinya sebagaimana dikemukakan di atas, Montesquieu mengemukakan bahwa dalam pemerintahan Negara terdapat 3 (tiga) jenis kekuasaan, yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Kekuasaan legislatif adalah kekuasaan untuk membuat undang-undang. Kekuasaan eksekutif adalah kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang. Kekuasaan yudikatif adalah kekuasaan untuk mengadili pelanggaran terhadap undang-undang. Kekuasaan federatif menurut Montesquieu bukanlah kekuasaan yang berdiri sendiri melainkan bagian dari kekuasaan eksekutif.

Menurut Montesquieu, ketika kekuasaan legislative dan eksekutif disatukan pada orang atau badan yang sama, maka tidak akan ada lagi kebebasan sebab terdapat bahaya bahwa raja atau badan legislatif yang sama akan memberlakukan undang-undang tirani dan melaksanakannya dengan cara yang tiran pula.<sup>6</sup> Montesquieu juga menyatakan bahwa ketiga kekuasaan itu terpisah satu sama lain, baik mengenai fungsi maupun lembaga yang menyelenggarakannya.<sup>7</sup> Praktek pemisahan kekuasaan sebagaimana yang dimaksud oleh Montesquieu sulit untuk dilaksanakan.

### **c. Teori Van Vollenhoven**

Menurut Van Vollenhoven, dalam pelaksanaan tugas Negara terdapat 4 (empat) fungsi, yaitu *regeling* (membuat peraturan), *bestuur* (pemerintahan dalam

---

<sup>6</sup> CF. Strong, *Konstitusi-konstitusi Politik Modern*, Nusa Media, Bandung, 2008, hlm.330.

<sup>7</sup> Sofyan Hadi, *Fungsi Legislasi dalam Sistem Pemerintahan Presidensial (Studi Perbandingan Indonesia dan Amerika Serikat)*, Jurnal Ilmu Hukum DIH, Vol. 9, No. 18, Februari 2013, hlm.78.

arti sempit), *rechtspraak* (mengadili), *politie* (kepolisian). Di Negara modern, tugas pemerintah meliputi tugas Negara dalam menyelenggarakan kepentingan umum, kecuali mempertahankan hukum secara preventif (*preventive rechtszorg*), mengadili, dan membuat peraturan (*regeling*). Tugas pemerintah bukan sekedar melaksanakan undang-undang dalam rangka penyelenggaraan kepentingan umum. Pada kondisi yang mendesak justru pemerintah harus dapat mengambil tindakan yang cepat untuk menyelesaikan persoalan yang timbul tanpa harus menunggu perintah undang-undang.

#### **d. Teori Logemann**

Menurut Logemann, fungsi kekuasaan Negara dapat dibagi menjadi 5 (lima) bidang, yaitu fungsi perundang-undangan (fungsi untuk membuat undang-undang); fungsi pelaksanaan (fungsi melaksanakan undang-undang); fungsi pemerintahan (dalam arti khusus); fungsi kepolisian (fungsi menjaga ketertiban, melakukan penyelidikan dan penyidikan); dan fungsi peradilan (fungsi mengadili pelanggaran terhadap undang-undang).

Kemudian menurut Sunarto dalam artikelnya mengenai prinsip checks and balances. Prinsip ini merupakan prinsip ketatanegaraan yang menghendaki agar kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif sama-sama sederajat dan saling mengontrol satu sama lain. Kekuasaan negara dapat diatur, dibatasi, bahkan dikontrol dengan sebaik-baiknya, sehingga penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat penyelenggara Negara ataupun pribadi-pribadi yang sedang menduduki jabatan dalam lembaga-lembaga negara dapat dicegah dan

ditanggulangi.<sup>8</sup>

Kembali ke konsep sistem pemerintahan yang ada di Indonesia, seperti yang dijelaskan dalam teori di atas, sebenarnya konsep sistem pemerintahan tersebut tidak bisa dilepaskan dari pemikiran politik Montesqieu yang menawarkan gagasan pemisahan kekuasaan serta John Locke yang menawarkan gagasannya pembagian kekuasaan. Inti dari konsep Montesqieu ini adalah agar tidak terjadi pemusatan kekuasaan dan terbentuknya kekuasaan mutlak yang sewenang-wenang, maka kekuasaan perlu dipisahkan. Dalam hal ini Montesqieu memisahkan kekuasaan negara menjadi tiga bentuk kekuasaan yaitu, kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif. Walaupun gagasan ini bukan gagasan baru karena J. J. Rousseau maupun John Locke telah membahasnya secara mendalam. Hanya dalam beberapa aspek terdapat perbedaan pemahaman atau penekanan mengenai ketiga lembaga kekuasaan itu di antara mereka. Mekanisme checks and balances dalam suatu demokrasi merupakan hal yang wajar, bahkan sangat diperlukan. Hal itu untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan oleh seseorang ataupun sebuah institusi, atau juga untuk menghindari terpusatnya kekuasaan pada seseorang ataupun sebuah institusi, karena dengan mekanisme seperti ini, antara institusi yang satu dengan yang lain akan saling mengontrol atau mengawasi, bahkan bisa saling mengisi.<sup>9</sup>

Mengapa gagasan pemisahan itu muncul? Gagasan apa yang ada di balik pemisahan kekuasaan? Pertama adalah gagasan bahwa demi terjaminnya

---

<sup>8</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika Jakarta, 2010, hlm. 61.

<sup>9</sup> Afan Gaffar, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006, hlm. 89.

kebebasan politik rakyat (political liberty) perlu ada pemisahan kekuasaan negara. Kebebasan merupakan hal penting dalam pemikiran Montesqieu. Gagasan keharusan adanya jaminan kebebasan inilah diantaranya yang menyebabkan Montesqieu merumuskan konsep perlunya pembatasan kekuasaan.

Menurut Montesqieu kebebasan politik sulit dijaga atau dipertahankan bila kekuasaan negara tersentralisasi atau dimonopoli oleh seorang penguasa atau lembaga politik tertentu. Kekuasaan negara menurutnya perlu dibagi-bagi. Inilah yang kemudian dikenal sebagai gagasan pemisahan kekuasaan negara (separation of power).

Montesqieu seperti yang diutarakan Deliar Noer,<sup>10</sup> apabila kekuasaan legislatif dan eksekutif disatukan pada tangan yang sama ataupun pada badan penguasa- penguasa yang sama, tidak mungkin terdapat kemerdekaan, juga tidak akan bisa ditegakkan kemerdekaan itu bila kekuasaan mengadili tidak dipisahkan dari kekuasaan legislatif dan eksekutif. Apabila kekuasaan mengadili disatukan dengan dua kekuasaan itu, kemerdekaan rakyat akan terancam karena hakim akan menjadi orang yang membuat hukum. Maka bila kekuasaan mengadili digabungkan pada kekuasaan eksekutif, hakim itu akan bersikap dan bertindak dengan kekerasan dan penindasan.

Prinsip *checks and balances* ini dapat dioperasionalkan melalui cara-cara, sebagai berikut:<sup>11</sup>

1. Pemberian kewenangan untuk melakukan tindakan lebih kepada satu lembaga. Misalnya kewenangan pembuatan undang-undang diberikan

---

<sup>10</sup> Deliar Noer, *Pemikiran Politik Di Negeri Barat*, Mizan, Bandung, 1998, hlm. 136.

<sup>11</sup> Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern*, Refika Aditama, Bandung, 2009, hlm. 124.

kepada pemerintahan dan parlemen;

2. Pemberian kewenangan pengangkatan pejabat tertentu kepada lebih satu lembaga, misalnya eksekutif dan legislatif;
3. Upaya hukum *impeachment* lembaga yang satu terhadap lembaga lainnya;
4. Pengawasan langsung dari satu lembaga terhadap lembaga Negara lainnya, seperti eksekutif diawasi oleh legislatif;
5. Pemberian kewenangan kepada pengadilan sebagai lembaga pemutus perkara sengketa kewenangan antara lembaga eksekutif dan legislatif.

Dengan berdasar uraian tersebut, maka sistem pemerintahan adalah hubungan antara penyelenggara negara atau lembaga-lembaga yang melaksanakan kegiatan pemerintah dalam arti luas dalam suatu tatanan untuk mencapai tujuan negara dengan adanya pemisahan kekuasaan yang dapat menjamin kehidupan bernegara. Secara lebih khusus lagi, hubungan tersebut akan dikaitkan antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif yang kemudian dituangkan dalam naskah konstitusi.

Dari sisi berbeda, Bambang dalam artikelnya menyampaikan beberapa hal yang harus disebut secara limitatif dalam konstitusi ialah (1) *public authority* hanya dapat dilegitimasi sesuai dengan ketentuan konstitusi; (2) pelaksanaan kedaulatan rakyat dilakukan dengan menggunakan prinsip universal and *equal suffrage* dan pemilihan eksekutif secara demokratis (*popular sovereignty and democratic government*); (3) pemisahan kekuasaan serta pembatasan kewenangan yang diberikannya; (4) adanya kebebasan kekuasaan kehakiman yang mampu

menegakkan *rule of law* dan melaksanakan *law enforcement* terhadap *constitutional order*, (5) sistem konstitusi mempunyai sistem yang bisa mengontrol lembaga kepolisian dan militer untuk mewujudkan hukum yang demokratis dan menghormati hak-hak rakyat; dan (6) negaramemberikan jaminan terhadap hak- hak asasi manusia.

Untuk itulah agar menghindari adanya penafsiran sepihak yang dapat dilakukan oleh salah satu lembaga negara, Yusril Ihza Mahendra dalam pidato pengukuhan sebagai Guru Besar Hukum Tata Negara Universitas Indonesia pada 24 April 1998 mengemukakan bahwa penafsiran terhadap konstitusi bukanlah sesuatu yang mutlak. Kalimat yang tercantum dalam Penjelasan UUD 1945 telah mengingatkan semua pihak agar jangan memutlakkan penafsirannya terhadap UUD 1945 serta menganggap penafsiran itu sebagai kebenaran final yang tidak dapat diubah atau diperbarui.<sup>12</sup> Bahkan Adnan Buyung Nasution, menegaskan bahwa UUD 1945 yang hanya terdiri atas 37 pasal itu terlalu sederhana. Kesederhanaan ini dimaksudkan supaya fleksibel, mudah diubah, dan pelaksanaannya bisa diatur lebih lanjut dengan undang-undang. Hal itu berbahaya karena dapat memberikan peluang kepada siapa pun yang berkuasa untuk bersekongkol dengan DPR membuat undang-undang yang menguntungkan kekuasaan.

Oleh karena itu secara realitas politik maupun secara konseptual atau teoritis kewenangan lembaga negara selalu terkooptasi oleh satu lembaga politik tertentu yang menyebabkan tidak mampu menjalankan fungsi dan kewenangannya yang

---

<sup>12</sup> Republika, “*Perlu Pendekatan Baru dalam Pemikiran Konstitusi Kenegaraan*”, diakses pada tanggal 4 Agustus 2021 pukul 01:30 WIB

mencerminkan sistem *check and balances*. Seperti halnya kewenangan DPR yang selalu lemah dalam menjalankan kewenangan pembuatan undang-undang, bahkan terdapat kecenderungan tidak mencerminkan bahwa sistem pemerintahan Indonesia menganut pemisahan kekuasaan akan tetapi lebih dekat pada sistem pembagian kekuasaan. Secara konseptual maka Indonesia dalam sistem kenegaraannya lazim digunakan oleh negara dengan sistem pemerintahan parlementer bukan negara presidensial.

### **B. Sistem Kepartaian Di Indonesia**

Sistem kepartaian sebagaimana dijelaskan oleh Miriam Budiardjo, adalah konsep yang membahas tentang bagaimana partai-partai politik berinteraksi satu sama lain dalam sebuah sistem, dan bagaimana pula partai politik berinteraksi dengan unsur-unsur lain dalam sistem yang lebih luas yakni tatanan kehidupan sosial kebangsaan dan kenegaraan. Sistem kepartaian (*party system*) pertama kali dikemukakan oleh Maurice Duverger dalam bukunya *Political Parties* yang dalam pembahasannya membuat klasifikasi sistem kepartaian dalam tiga kategori, yaitu sistem partai tunggal, sistem dwi-partai, dan sistem multi partai.<sup>13</sup>

Miriam Budiardjo selanjutnya mengurai secara singkat tentang ketiga sistem kepartaian ini, yakni *pertama* : Sistem partai tunggal merupakan praktek politik dalam suatu negara yang hanya membenarkan adanya satu partai saja yang resmi dalam negara, atau hanya satu partai yang mendominasi dari partai-partai lainnya dalam pengisian jabatan pemerintahan. Sistem partai tunggal dipraktikkan di beberapa negara, seperti Afrika, China, Kuba, dan yang paling berjaya di Uni

---

<sup>13</sup> Miriam Budiardjo. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. PT. Gramedia Jakarta, 1991. hlm. 415.

Soviet sebelum terpecah menjadi beberapa negara. *Kedua*, sistem dwi-partai adalah sistem politik kenegaraan yang hanya didominasi oleh dua partai besar saja yang silih berganti dalam mengendalikan pemerintahan tergantung hasil pilihan rakyat dalam pemilu. Jika satu partai berhasil memenangkan dalam pemilu, maka partai itu yang menjalankan pemerintahan, sedangkan partai yang lain menjadi oposisi pemerintahan. Sistem ini dipraktikkan oleh negara-negara *anglo saxon* seperti Amerika Serikat, Inggris, Kanada dan Selandia Baru.

*Ketiga*, sistem multi partai adalah sistem yang mengakomodir banyak partai akibat dari keanekaragaman budaya dan keyakinan masyarakat atau bangsa suatu negara, sehingga kepentingan kelompok etnis, agama, ras dan golongan berdasarkan visi dan misinya dapat diartikulasikan dalam partai politik untuk dikelola menjadi suatu aspirasi yang diperjuangkan dalam kebijakan negara dan pemerintahan. Sistem ini berlaku di beberapa negara, seperti Indonesia, Malaysia, Belanda, Perancis, Australia.<sup>14</sup>

Di Indonesia pelaksanaan sistem kepartaian sebagaimana dikemukakan oleh Miriam Budiardjo adalah sistem multi partai, tetapi dalam dinamika perjalanan kehidupan kebangsaan dan kenegaraan, dalam prakteknya mengalami *deviasi* dari perspektif sistem multi partai, karena ada kehendak kekuasaan eksekutif untuk mendominasi secara totaliter kekuasaan negara dan pemerintahan yang mempraktikkan sistem partai tunggal.

Pasca kemerdekaan 17 Agustus 1945, pemerintahan Soekarno-Hatta mengedepankan demokrasi liberal dengan pemberlakuan sistem kepartaian

---

<sup>14</sup> *Ibid*, hlm. 415-417.

dengan sistem banyak partai *multi party system* yang ditandai oleh Maklumat Wakil Presiden Mohammad Hatta tanggal 3 November 1945 yang pada intinya menyerukan kepada rakyat untuk mendirikan partai-partai politik sebagai wadah untuk menyalurkan pikiran-pikiran politik dalam negara.<sup>15</sup> Tetapi pada perkembangannya konsep multi partai ini oleh Presiden Soekarno dianggap tidak memberikan efek pada konsolidasi demokrasi dalam mewujudkan cita-cita terbentuknya negara Indonesia.

Dengan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yaitu kembali kepada UUD 1945, Presiden Soekarno membuat kebijakan politik yakni Demokrasi Terpimpin yang menghendaki adanya sistem multi partai sederhana dengan mengurangi jumlah partai politik melalui Penpres No. 7 Tahun 1959. Maklumat Pemerintah 3 November 1945 yang menganjurkan pembentukan partai-partai dicabut dan ditetapkan syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh partai untuk diakui oleh pemerintah. Dan usaha pemerintah mengurangi jumlah partai politik berhasil menjadi tinggal 10 (sepuluh) partai, yakni PNI, Masyumi, NU, PKI, Partai Katolik, Parkindo, Partai Murba, PSII Arudji, IPKI, dan Partai Islam Perti.<sup>16</sup> Partai-partai inilah yang kemudian akan ikut dalam pemilu, tetapi kekuasaan Presiden Soekarno telah berakhir tahun 1967, sehingga pemilu tidak dapat dilaksanakan oleh rejim pemerintahan orde lama.

Pemilu kedua setelah tahun 1955, dapat dilaksanakan pada tahun 1971 tetapi keadaan politik Indonesia sudah berubah setelah terjadi pergantian kepemimpinan nasional yang ditandai oleh dilantiknya Presiden Soeharto pada 12 Maret 1967.

---

<sup>15</sup> Adnan Buyung Nasution, *Arus Pemikiran Konstitusionalisme; Tata Negara*, Cetakan Pertama Edisi I, Kata Hasta Pustaka, Jakarta, 2007, hlm. 15

<sup>16</sup> *Op cit*, hlm. 441 dan 474

Presiden Soeharto dalam mempersiapkan penyelenggaraan pemilu melakukan suatu kebijakan yang mengarah pada penguatan posisinya sebagai presiden yang pada gilirannya semua kekuasaan negara dapat dikendalikannya.

Kebijakan itu, yakni membuat langkah-langkah untuk melengserkan tokoh-tokoh partai yang eksis pada zaman orde lama, misalnya memaksa PNI untuk segera melakukan Kongres Nasional untuk menggantikan tokoh-tokoh PNI yang memiliki kedekatan dengan rejim lama (Presiden Soekarno), begitu pula Presiden Soeharto meminta supaya mengganti Mohammad Roem yang terpilih sebagai Ketua Partai Muslimin Indonesia (Parmusi) sebelumnya partai ini adalah Masyumi, yang oleh Presiden Soeharto nama Masyumi jangan digunakan lagi.<sup>17</sup> Sedangkan PKI yang memiliki kursi signifikan hasil pemilu 1955 sejak awal sudah dibubarkan Soeharto setelah menerima Supersemar 1966.

Akhirnya pemilu 1971 hanya diikuti oleh 10 (sepuluh) partai politik, dimana Masyumi dan PKI sudah tidak ikut pemilu, Masyumi sudah ganti nama jadi Parmusi dan PKI sudah dibubarkan. Peserta pemilu 1971 yakni Golkar, NU, Parmusi, PNI, PSII, Parkindo, Partai Katolik, Perti, dan Murba. Golkar berhasil memperoleh suara signifikan mencapai 62,8 %, padahal Golkar menjadi peserta baru dalam pemilu, tetapi Golkar inilah yang sejak awal dipersiapkan oleh Soeharto untuk melanggengkan kekuasaannya.<sup>18</sup> Betapa Golkar menjadi partai yang sangat kuat dan dapat bertahan lama menguasai pemerintahan selama rejim pemerintahan Presiden Soeharto. Faktor yang menjadi kekuatan Golkar ini adalah menyatunya sipil dan ABRI (TNI sekarang) yang didukung sepenuhnya oleh

---

<sup>17</sup> Jimly Asshiddiqie, *Kemerrdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik dan Mahkamah Konstitusi*, Cetakan Ketiga, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm. 190-191.

<sup>18</sup> *Ibid*, hlm, 193.

aparap pemerintahahan.

Penguatan Golkar menjadi partai dominan dalam pemerintahahan, Presiden Soeharto berhasil menyederhanakan jumlah partai lebih sedikit yang sebelumnya 10 (sepuluh) menjadi 3 (tiga) organisasi peserta pemilu (OPP). Kebijakan penyederhanaan partai ini dilakukan melalui UU No. 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan dan UU No. 4 Tahun 1975 tentang Pemilihan Umum. Tiga OPP ini dikelompokkan dalam tiga aliran politik, yaitu aliran politik keagamaan direpresentasikan oleh Partai Persatuan Pembangunan (PPP), aliran kekaryaan diwakili oleh Golongan Karya (Golkar), dan aliran demokrasi diwakili oleh Partai Demokrasi Indonesia (PDI).

Pemilu tahun 1977 merupakan pemilu yang ketiga bagi bangsa Indonesia dan pemilu yang pertama kali hanya diikuti oleh tiga kontestan yaitu PPP, Golkar dan PDI. Dan keadaan tiga peserta pemilu ini berlangsung untuk kesekian kali pemilu selama rejim pemerintahahan orde baru (Pemilu 1982, 1987, 1992, 1997). Dalam mencermati pelaksanaan pemilu ke pemilu selama rezim pemerintahahan orde baru sesungguhnya Presdien Soeharto dalam faktanya memberlakukan sistem partai tunggal dalam arti hanya ada satu partai yang sangat dominan dalam pemerintahahan.

Pemberlakuan sistempartai tunggal dapat dibuktikan betapa Golkar menjadi satu-satunya kekuatan politik Soeharto yang secara resmi memang tidak disebutkan sebagai partai, tetapi fungsi dan peranan yang dilakukan sepenuhnya

adalah partai seperti PPP dan PDI<sup>19</sup> Golkar yang dapat menjangkau rakyat tingkat bawah. Sebab dalam kebijakannya Soeharto membatasi PPP dan PDI untuk membentuk perwakilannya hanya sampai pada wilayah tingkat I (provinsi) dan tingkat II (Kota/Kabupaten). Sementara untuk wilayah yang lebih kecil (kecamatan, kelurahan/desa) hanya Golkar yang bisa berperan di sana. Ketentuan ini yang dikenal dengan istilah “massa mengambang”.<sup>20</sup>

Pada tahun 1969 Amir Machmud mengeluarkan Permendagri No. 12 Tahun 1969 yang melarang warga departemen (pegawai negeri) memasuki partai politik. Meski kebijakan ini mengalami reaksi protes keras baik secara lisan dan aksi *walkout* di parlemen, tetapi Amir Machmud tidak menghiraukannya, bahkan disusul lagi dengan surat edaran yang berisi perintah bagi pegawai negeri untuk menanggalkan keanggotaannya dalam partai politik maupun ormas dan selanjutnya menggabungkan diri dalam Korps Karyawan Pemerintah Dalam Negeri yang berafiliasi dengan Golkar. Kebijakan ini sebetulnya sudah mirip dengan pemberlakuan sistem partai tunggal, yang akhirnya sangat berhasil dengan kemenangan Golkar pada setiap pemilu yang perolehan suaranya sangat signifikan sampai di atas 50 %.<sup>21</sup>

Konsep pengurangan jumlah partai politik dalam era Demokrasi Terpimpin masa pemerintahan Presiden Soekarno dan Demokrasi Pancasila masa pemerintahan Presiden Soeharto, sebenarnya mengarah pada pemberlakuan sistem partai tunggal, karena Soekarno dan Soeharto yang keduanya dalam menjalankan

---

<sup>19</sup> Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Cetakan Pertama, Rajawali Pers, Jakarta, 2009, hlm. 217.

<sup>20</sup> *Ibid*, hlm. 195.

<sup>21</sup> Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi; Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Cetakan Kedua, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hlm. 138.

kekuasaannya menjadi sangat otoriter dan melihat partai politik sebagai sumber kekacauan dari sistem demokrasi yang mereka bangun sehingga dengan cara menyederhanakan jumlah partai politik (dan bila perlu satu partai saja) dapat mengefektifkan jalannya program pemerintahan yang diinginkannya. Keberhasilan yang cukup signifikan dalam menyederhanakan jumlah partai politik pada puncaknya dapat dilakukan oleh Presiden Soeharto, bahkan sampai menjadikan Golkar sebagai partai paling dominan dalam kekuasaan eksekutif dan legislatif.

Sistem kepartaian dengan jumlah dua partai (PPP dan PDI) dan satu golongan (Golkar) ala rejim pemerintahan Presiden Soeharto yang begitu lama berlaku sepanjang pelaksanaan pemilu masa orde baru (1977, 1982, 1987, 1992 dan 1997). Dan pelaksanaan pemilu selama orde baru hampir semuanya direayasa sehinggamenjadikan Golkar sebagai pemenang mutlak yang menyebabkan Golkar sebagai partai yang *hegemonic* dan menjadi alat pemerintah untuk mempertahankan kekuasaannya. Praktis pemilu selama orde baru, pelaksanaannya tidak demokratis, padahal hanya dengan pemilu yang demokratis itulah kebutuhan dan aspirasi rakyat dapat tersalurkan dan diwujudkan.<sup>22</sup>

Kondisi kehidupan kebangsaan dan kenegaraan yang tidak demokratis ini, dengan berkah Allah yang Maha Kuasa disertai oleh kesadaran dan keberanian sebagian anak bangsa akhirnya memunculkan arus gerakan dan gelombang reformasi tahun 1998. Gerakan dan gelombang reformasi pada puncaknya berhasil mendesak Soeharto untuk mundur dari jabatan presiden. Lengsernya Soeharto dari

---

<sup>22</sup> Agus Efendi, *Studi Komparatif Pengaturan Sistem Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Di Indonesia*, Jurnal FIAT JUSTITIA Fakultas Hukum Universitas Lampung, Vol. 2, April-Juni 2016, hlm. 300.

jabatan presiden menjadi jalan masuk untuk mereformasi atau merubah tatanan kehidupan demokrasi bangsa Indonesia. Pasca mundurnya Soeharto dari jabatan presiden, menampilkan sosok BJ. Habibie yang saat itu menjabat Wakil Presiden menjadi Presiden Republik Indonesia dalam masa transisi.

Sebagai pejabat presiden di masa transisi, BJ. Habibie menyadari bahwa reformasi dibidang politik sangat menentukan kehidupan kebangsaan dan kenegaraan. Oleh karena itu, Presiden Habibie pertama kali merevisi UU partai politik dan UU Pemilu (menjadi UU No. 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik, dan UU No. 3 Tahun 1999 Tentang Pemilu) yang pada pokoknya perubahan dua UU ini adalah membuka kran pembentukan partai politik seluas-luasnya sebagai komitmen untuk menyelenggarakan pemilu yang demokratis sesuai tuntutan reformasi. Pemilu pertama kali pasca reformasi dilaksanakan tahun 1999 dengan menggunakan sistem kepartaian *multi partai ekstrim*, suatu sistem yang memberikan kesempatan seluas-luasnya kepada masyarakat untuk mendirikan partai politik. Yang berbeda dengan rejim pemerintahan sebelum (orde lama dan orde baru) menerapkan sistem *multi partai sederhana*, suatu sistem pembatasan jumlah partai politik.<sup>23</sup>

Dengan dibukanya peluang untuk membentuk partai politik seluas-luasnya kepada masyarakat, maka era reformasi ini dianggap kembali pada era awal kemerdekaan yang menerapkan demokrasi liberal. Oleh karena tidak adanya pembatasan jumlah partai oleh pemerintah eksekutif sebagaimana pernah terjadi masa orde baru (era Soeharto). Hal ini senada dengan kesimpulan dalam artikel

---

<sup>23</sup> Agus Sutisna, *Politik Penyederhanaan Sistem Kepartaian Di Indonesia Pasca Reformasi 1998*, Jurnal SOSIO DIDAKTIKA: *Social Science Education Journal* Vol. 2, No. 2, Tahun 2015, hlm.168.

Muntoha dan Puji Dwi Darmoko, bahwa telah terjadi pergeseran sistem demokrasi Pancasila ke sistem demokrasi liberal pasca reformasi 1998. Hal ini ditandai dengan adanya pengambilan keputusan di parlemen dengan cara suara terbanyak *voting*, dibanding pada pada demokrasi Pancasila pengambilan keputusan lebih banyak dilakukan dengan musyawarah mufakat.<sup>24</sup>

Sistem multi partai yang ekstrim selalu tidak kompatibel dengan konsolidasi demokrasi suatu bangsa dan negara, apalagi bagi negara yang menggunakan sistem pemerintahan presidensial. dilakukan adalah menyederhanakan jumlah partai politik. Tetapi cara penyedernaan jumlah partai politik tidak lagi menggunakan cara yang dilakukan oleh rejim Soeharto dengan cara represif dan tidak demokratis yang menutup sama sekali (mengunci mati) terhadap hak-hak warga negara untuk mendirikan partai politik. Kalangan pro reformasi dan pro demokrasi membuat sistem yang dapat menyederhanakan jumlah partai politik dengan cara *electoral threshold* dan *parlementary threshold*.<sup>25</sup>

Ketentuan *electoral threshold* dan *parlementary threshold* beberapa kali dimasukkan dalam setiap perancangan UU pemilu tetapi jumlah partai politik belum cenderung menyederhana, bahkan dari pemilu ke pemilu kecenderungan untuk membentuk partai politik baru tetap muncul. Padahal konfigurasi dukungan masyarakat terhadap partai politik yang sudah eksis makin menguat. Semestinya dengan keadaan ini, para elit bangsa tidak perlu lagi ramai-ramai membentuk

---

<sup>24</sup> Muntoha & Puji Dwi Darmoko, *Pergeseran Demokrasi Pancasila ke Demokrasi Liberal (Praktek Ketatanegaraan RI Pasca Reformasi)*, Jurnal Madaniyah, Volume 7, Nomor 2, Edisi Agustus 2017, hlm. 370.

<sup>25</sup> *Electoral threshold* adalah sistem ambang batas perolehan suara partai politik pada pemilu yang mempersyaratkan keikutsertaannya pada pemilu berikutnya. Sedangkan *parlementary threshold* adalah sistem ambang batas perolehan suara partai politik pada pemilu yang mempersyaratkan keikutsertaannya dalam penghitungan dan penetapan kursi di parlemen.

partai politik, sikap yang paling elegan dan lebih efektif adalah bergabung dengan partai politik yang ada yang memiliki kesamaan visi dan misi serta bersedia melakukan kontrak politik.

Dalam melengkapi uraiannya tentang politik penyederhanaan sistem kepartaian di Indonesia pasca reformasi, Agus Sutisna menguraikan perkembangan partai politik sejak pemilu tahun 1999 sampai dengan pemilu tahun 2014. Pemilu 1999 partai politik yang terdaftar di Departemen Hukum dan HAM (Depkumham, sekarang Kemenkumham) sejumlah 148 kemudian yang lolos jadi peserta pemilu 48 partai politik, dan yang bisa menduduki kursi parlemen 21 partai politik. Pada pemilu 2004 terdapat 112 partai politik yang lolos terdaftar di Kemenkumham, yang jadi peserta pemilu tinggal 24 partai politik, dan yang berhasil masuk parlemen 17 partai politik, lolos *electoral threshold* ada 7 partai politik. Pemilu 2009 ada 79 partai politik terdaftar di Kemenkumham, yang lolos peserta pemilu 38 partai politik ditambah 6 partai politik lokal di Nanggroe Aceh Darussalam (NAD), kemudian yang berhasil masuk parlemen 9 partai politik dan otomatis 9 partai politik ini lolos ambang batas *parlementary threshold*. Kemudian pemilu 2014, partai politik yang terdaftar di Kemenkumham 12 ditambah 3 partai politik lokal NAD, yang berhasil masuk parlemen 10 partai politik sekaligus lolos *parlementary threshold*.<sup>26</sup>

Untuk pemilu 2019, Komisi Pemilihan Umum (KPU) menetapkan partai politik peserta pemilu sejumlah 14 partai politik ditambah 4 partai politik lokal di NAD. Setelah 18 partai politik ini ditetapkan, KPU menetapkan lagi Partai Bulan

---

<sup>26</sup> Agus Sutisna, *Op cit*, hlm. 172.

Bintang dan PKPI menjadi peserta pemilu 2019 setelah melalui penyelesaian sengketa proses pemilu, sehingga jumlah partai politik peserta pemilu menjadi 20 (16 partai politik nasional ditambah 4 partai politik lokal NAD). Untuk 16 partai politik nasional ini akan berkompetisi dalam pemilu 2019 dengan menghadapi sistem penyederhanaan jumlah partai politik yang akan masuk parlemen. Upaya penyederhanaan jumlah partai politik dalam UU No. 7 Tahun 2017 (UU untuk pemilu 2019) masih menggunakan instrumen *parlementary threshold*, dimana angka ambang batasnya naik menjadi 4 %, dari pemilu sebelumnya (2014) 3,5 %.

Oleh karena tatanan demokrasi Indonesia pasca reformasi 1998 dirancang kembali melalui perubahan *amendment* UUD 1945, sehingga sistem demokrasi yang digunakan menjadi Demokrasi Konstitusional, maka kebijakan penyederhanaan jumlah partai politik harus melalui instrumen hukum (Undang-Undang). Dan sistem kepartaian dengan model multi partai sederhana ini telah diakui sebagai cara untuk mengefektifkan jalannya pemerintahan dengan sistem presidensial. Bagaimana pun sulitnya mengkonsolidasi demokrasi sekarang ini melalui penyederhanaan partai politik, utamanya dalam menyederhanakan konfigurasi politik di parlemen (DPR), tetapi bangsa atau warga negara makin melek politik yang bisa jadi akan berdampak pada kesadaran dalam berdemokrasi.

### **C. Sistem Perwakilan Di Indonesia**

Mengenai kata “perwakilan” disini dapat bermakna pada perseorangan maupun suatu kelompok yang memiliki kemampuan dan kewajiban untuk berbicara, membuat tindakan, dsb. Pengertian perwakilan pun sangat banyak macamnya. Salah satunya menurut pendapat Alfred de Grazia (1994), yaitu

hubungan antara dua orang, wakil dengan pihak yang mewakilinya/konstituen, dimana wakil memegang otoritas untuk melaksanakan beberapa aksi yang mendapat persetujuan dari pihak yang ia wakili. Kemudian menurut Hanna Penichel Pitkin (1957), perwakilan ialah proses mewakili, dimana wakil bertindak dalam rangka bereaksi kepada kepentingan pihak yang diwakili. Wakil bertindak sedemikian rupa sehingga antara wakil dan pihak yang diwakili tidak terjadi konflik dan jika benar terjadi, maka harus mampu diredakan dengan penjelasan. Kemudian berdasarkan pendapat Budiarjo (1991), perwakilan merupakan konsep bahwa seorang atau suatu kelompok memiliki kemampuan atau kewajiban untuk berbicara dan bertindak atas nama suatu kelompok yang lebih besar. Oleh karena itu, sistem perwakilan pada hematnya, ialah sistem yang dijalankan untuk mewakili seluruh rakyat Indonesia oleh lembaga-lembaga tertentu yang diatur oleh undang-undang.

Terdapat tiga sistem lembaga perwakilan yang dikenal umum, yaitu unikameral, bikameral, dan trikameral. Keefektifan sistem lembaga perwakilan ini ditentukan oleh keseimbangan kewenangan masing-masing kamar dalam menjalankan berbagai fungsinya, seperti rekrutmen politik, anggaran, perwakilan, kontrol, dan fungsi legilasilah yang paling penting. Berpacu kepada amandemen UUD 1945, Indonesia menganut sistem perwakilan bikameral, yaitu DPR dan DPD. Namun menurut Deputi Bidang Persidangan dan Kerjasama Antar Parlemen DPR RI, Achmad Juned, Indonesia menganut sistem perwakilan unikameral walaupun Indonesia terlihat menganut bikameral dengan adanya DPR dan DPD. Namun sangat disayangkan disini fungsi DPD terbilang minim dengan

hanya diikutsertakan dalam perumusan kebijakan dan hanya memberi pertimbangan atas penetapan tersebut, dimana hal ini sangat mencerminkan ketidakseimbangan antara DPR dan DPD.

Namun terdapat pendapat lain juga yang menyatakan bahwa Indonesia menganut sistem perwakilan trikameral, yaitu dengan adanya MPR, DPR, dan DPD. Sebelum amandemen UUD 1945, sistem perwakilan Indonesia menganut bikameral, yaitu MPR dan DPR. Namun setelah amandemen UUD 1945, bertambah dengan DPD.

Pendapat lain juga mengatakan bahwa Indonesia menganut sistem perwakilan bikameral lemah/*soft bicameral*, dimana kamar pertama dalam hal ini DPR, lebih kuat daripada kamar kedua, yaitu DPD. Sedangkan sebenarnya dalam sistem perwakilan bikameral ini seharusnya terdapat checks and balances antara keduanya untuk saling mengawasi dan jika kita melihat pada fakta hukumnya bahwa kesenjangan wewenang DPR yang lebih berkuasa daripada DPD. Ketidakseimbangan antara ide/teori dengan praktek yang terjadi dalam kehidupan sehari-hari memang sudah umum terjadi, bahkan dalam hal sentral hukum seperti ini.

#### **D. Susunan Dan Kedudukan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat**

DPR merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara. Anggota DPR berasal dari anggota partai politik peserta pemilu yang dipilih berdasarkan hasil pemilu. DPR berkedudukan di tingkat pusat, sedangkan yang berada di tingkat provinsi disebut DPRD provinsi dan yang

berada di kabupaten/kota di sebut DPRD kabupaten/kota.<sup>27</sup>

Berdasarkan UU pemilu No 10 Tahun 2008 ditetapkan sebagai berikut:

- a. Jumlah anggota DPR sebanyak 560 orang;
- b. Jumlah anggota DPRD sekurang-kurangnya 35 orang dan sebanyak-banyaknya 100 orang
- c. Jumlah anggota DPRD kabupaten/kota sedikitnya 20 orang dan sebanyak-banyaknya 50 orang.

Keanggotaan DPR diresmikan dengan keputusan Presiden. Anggota DPR berdomisili di ibu kota Negara. Masa jabatan anggota DPR adalah lima tahun dan berakhir pada saat anggota DPR yang baru mengucapkan sumpah/janji yang di pandu oleh Ketua Mahkamah Agung dalam sidang paripurna DPR.<sup>28</sup>

Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) kuat, ini ditegaskan dalam perubahan UUD 1945 tercantum dalam Pasal 7C yang menyebutkan "Presiden tidak dapat membekukan dan atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat". Hal ini sesuai dengan prinsip presidential sebagai sistem pemerintahan Indonesia yang dipertahankan dan lebih disempurnakan dalam perubahan UUD 1945. Presiden dan DPR dipilih langsung oleh rakyat, sehingga keduanya memiliki legitimasi yang sama dan kuat serta masing-masing tidak bisa saling menjatuhkan. Dasar hukum Pasal 19-22B perubahan UUD 1945 jo. Undang-Undang No.22 tahun 2003 tentang susduk MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Anggota DPR dipilih melalui pemilihan umum dan susunan DPR diatur oleh

---

<sup>27</sup> Sutri Helfianti, *Hukum Tata Negara*, FH UNMUHA, Banda Aceh, 2017, hlm 128.

<sup>28</sup> *Ibid*, hlm 128

Undang-Undang. Menurut Pasal 20 A UUD 1945 dijelaskan bahwa DPR memiliki fungsi: legislasi, anggaran dan pengawasan. DPR juga masih dipersenjatai oleh 3 (tiga) hak yaitu hak interpelasi, angket, menyatakan pendapat.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Ni'matul Huda, *UUD 1945 Gagasan Amandemen Ulang*, Jakarta : Rajawali Pers, 2008, hlm .288.

### **BAB III**

#### **EKSISTENSI HAK *RECALL* PARTAI POLITIK TERHADAP STATUS KEANGGOTAAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA**

##### **A. *Recall* terhadap anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang dilakukan oleh Partai Politik menurut Peraturan Peundang-Undangan**

Pada bulan Desember 2015 Fahri Hamzah sebagai Wakil Ketua Dewan Perwakilan Rakyat yang dalam masa jabatannya ini di *recall* oleh partainya. *Recall* yang dilakukan oleh Partai Keadilan Sejahtera terhadap Fahri Hamzah bermula pada pernyataan yang dianggap kontroversial, kontraproduktif dan tidak sejalan dengan arahan Partai.

Pada masa jabatan menjadi Wakil Ketua DPR RI Fahri Hamzah banyak mengeluarkan pernyataan yang kontroversial. Beberapa pernyataan Fahri Hamzah yang kontroversial, kontraproduktif dan tidak sejalan dengan arahan Partai saat itu antara lain, “menyebut rada-rada bloon” untuk para anggota DPR RI. Pernyataan ini diadakan oleh sebgaiian anggota DPR RI ke Mahkamah Kehormatan Dewan (MKD) dan dikemudian hari Fahri Hamzah diputus oleh MKD melakukan pelanggaran kode etik ringan. Mengatasnamakan DPR RI telah sepakat untuk membubarkan KPK, Pasang badan untuk 7 (tujuh) proyek DPR RI yang mana hal tersebut bukan merupakan arahan Pimpinan Partai. Mengingat Fraksi PKS DPR RI memiliki posisi penting karena berperan sebagai etalase partai yang menjadi cerminanan wajah dan kebijakan-kebijakan partai di ranah publik. Apalagi PKS saat ini tidak menjadi bagian dari koalisi pemerintahan Jokowi-JK sehingga keberadaan kader-kader PKS di DPR RI memiliki peran sentral sebagai anggota/kader PKS di ranah publik. Oleh karena itu pimpinan PKS memberikan

perhatian khusus kepada Fraksi PKS, sehingga dalam bulan pertama masa tugasnya Pimpinan PKS melakukan *briefing* kepada Ketua Fraksi PKS (Jauli Juwaini) dan Wakil Ketua DPR RI dari Fraksi PKS (Fahri Hamzah). *Briefing* kepada Fahri Hamzah dilakukan pada tanggal 1 September 2015 di kantor Dewan Pimpinan Tingkat Pusat (DPTP) PKS. Dalam pertemuan tersebut hadir 3 (tiga) anggota DPTP yaitu Ketua Majelis Syuro (KMS), Wakil Ketua Majelis Syuro (WKMS), dan Presiden PKS serta Fahri Hamzah. Dalam pertemuan tersebut, KMS menyampaikan arahan kepada Fahri Hamzah yang secara substansi adalah bahwa sebagai partai kader dan partai dakwah, dengan kedisiplinan dan kesantunannya. Untuk itu KMS meminta agar Fahri Hamzah menyesuaikan diri dengan arahan kebijakan tersebut, dan senantiasa melakukan syuro serta mengindahkan arahan Partai, terutama dalam menyampaikan pendapat ke publik sehingga tidak menimbulkan kontroversi dan citra negative bagi Partai. Apalagi posisi Fahri Hamzah sebagai Wakil Ketua DPR RI akan selalu menjadi perhatian publik dan diasosiasikan oleh sebagian pihak sebagai sikap dan kebijakan PKS. Selanjutnya, WKMS juga menyampaikan penegasan tentang apa yang disampaikan KMS. Terutama terkait dengan karakteristik mayoritas masyarakat Indonesia yang menjunjung kepatutan, kesantunan, dan kesopanan yang penting diperhatikan oleh pejabat publik, apalagi yang berasal dari Partai Islam. Bila dikaitkan dengan dakwah tentu memahami karakteristik mayoritas masyarakat Indonesia merupakan kunci penting kebijakan dalam berkomunikasi kepada publik. Presiden PKS juga menyampaikan pendapatnya, yang pada intinya bahwa Fahri Hamzah sebagai pimpinan DPR RI daripada mengangkat gagasan 7 proyek DPR

RI yang berbiaya mahal lebih baik melakukan terobosan-terobosan substansif berupa transformasi struktural (di bidang politik, ekonomi, sosial, dan bidang-bidang lainnya) melalui perbaikan dan beragam Rancangan Undang-Undang (RUU) di DPR RI. Ini juga sekaligus akan mengangkat reputasi DPR RI dan secara khusus Koalisi Merah Putih (KMP), sebab posisi KMP di DPR RI adalah mayoritas.<sup>1</sup>

Seiring berjalannya waktu, sosialisasi dan supervisi arahan-arahan Pimpinan Partai terhadap seluruh struktur dan anggota partai termasuk yang mengemban amanah jabatan publik terus dilakukan dalam rangka konsolidasi. Berselang 7 (tujuh) pekan dari 1 September 2015 semenjak Fahri Hamzah mendapat arahan langsung dari Pimpinan Partai dan yang bersangkutan telah menyatakan kesediaan melaksanakannya, Pimpinan Partai menilai bahwa pola komunikasi politik Fahri Hamzah tetap tidak berubah. Sikap kontroversi dan kontraproduktif kembali berulang, bahkan timbul kesan adanya saling silang pendapat antara Fahri Hamzah dengan selaku pimpinan DPR RI dari PKS dengan pimpinan PKS lainnya. Beberapa pendapat kontroversial dan kontraproduktif Fahri Hamzah yang mengemuka saat itu di publik adalah kenaikan tunjangan gaji pemimpin dan anggota DPR RI dinilai oleh Fahri Hamzah masih kurang, padahal Fraksi PKS DPR RI secara resmi menolak kebijakan kenaikan tunjangan pejabat negara, termasuk pimpinan dan anggota DPR RI, Terkait revisi UU KPK, Fahri Hamzah menyebut pihak-pihak yang menolak revisi UU KPK sebagai pihak yang sok pahlawan dan ingin menutupi boroknya, padahal disaat yang sama WKMS dan

---

<sup>1</sup> (<http://pks.id/file/penjelasan-pks-tentang-pelanggaran-disiplin-partai-yang-dilakukan-saudara-fahrighamzah>.) diakses pada tanggal 11 Febuari 2021 Pukul 14.13 WIB.

Presiden PKS telah secara tegas menolak revisi UU KPK. Silang pendapat yang terbuka antara Fahri Hamzah dengan pimpinan Partai ini tentunya mengundang banyak pertanyaan di publik dan juga internal kader PKS. Akhirnya pada tanggal 23 Oktober 2015 di Ruang Kerja DPTP PKS, Ketua Majelis Syuro memanggil Fahri Hamzah untuk menyampaikan penilaian Pimpinan Partai dan kebijakan partai selanjutnya untuk Fahri Hamzah. Ketua Majelis Syuro menyatakan bahwa sikap Fahri Hamzah tidak sesuai dengan arahan Partai dan tidak sesuai dengan komitmen yang telah disampaikannya kepada Pimpinan Partai pada pertemuan tanggal 1 September 2015. Untuk itu demi kemaslahatan Partai ke depan dan kebaikan Fahri Hamzah, Pimpinan Partai memandang penugasan Fahri Hamzah di posisi Wakil Ketua DPR RI perlu ditinjau. Walau demikian, Ketua Majelis Syuro tetap memandang Fahri Hamzah sebagai anggota/kader potensial PKS yang harus dioptimalkan perannya, sehingga Fahri Hamzah akan ditugaskan pada posisi lain di DPR RI (salah satu pimpinan dari Alat Kelengkapan Dewan DPR RI).<sup>2</sup>

Sesuai dengan Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 sebagaimana yang telah diubah menjadi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, pasal 87 ayat 1 huruf (c) dan ayat 2 huruf (d) dan (e) proses rotasi jabatan sebagai Wakil Ketua DPR RI dapat dilakukan dengan cara diberhentikan oleh Partai atau Fahri Hamzah mengundurkan diri. Atas pertimbangan kemaslahatan bersama, maka Ketua Majelis Syuro meminta Fahri Hamzah mengajukan pengunduran diri dari jabatannya sebagai Wakil Ketua DPR RI. Atas permintaan Ketua Majelis Syuro tersebut, Fahri Hamzah menyatakan

---

<sup>2</sup> *Ibid*

mengerti akan keputusan tersebut dan siap melaksanakannya. Fahri Hamzah juga menyatakan akan menyiapkan sendiri alasan-alasan pengunduran dirinya dalam surat ke DPR RI. Fahri Hamzah juga siap mensosialisasikan rencana pengunduran dirinya kepada kolega sesama pimpinan DPR RI, kepada Presidium Koalisi Merah Putih (KMP), dan kepada keluarganya. Hanya saja Fahri Hamzah meminta waktu untuk menuntaskan beberapa hal (diantaranya rencana kunjungan pimpinan DPR RI ke luar daerah) sehingga Fahri Hamzah menjanjikan akan mengundurkan diri pada pertengahan Desember 2015. Ketua Majelis Syuro menyetujui permintaan Fahri Hamzah tersebut dan disepakati bahwa pengunduran diri Fahri Hamzah akan dilakukan pada pertengahan Desember 2015 sebelum masuk masa reses DPR RI sehingga saat masuk masa sidang berikutnya posisi Fahri Hamzah sudah tidak lagi menjabat sebagai Wakil Ketua DPR RI. Atas respon positif Fahri Hamzah dalam pertemuan tanggal 23 Oktober 2015 di atas, Ketua Majelis Syuro menyambut baik dan memuji sikap Fahri Hamzah sebagai kader partai yang loyal dan taat kepada Pimpinan dan Aturan Partai, bahkan Ketua Majelis Syuro beberapa kali mengungkapkan hal tersebut kepada anggota-anggota DPTP PKS.<sup>3</sup>

Setelah tanggal 23 Oktober 2015, ternyata pola komunikasi publik Fahri Hamzah tidak berubah. Bahkan dalam kasus Ketua DPR RI yang diadakan oleh Menteri ESDM kepada MKD terkait pelanggaran etika (Kasus Freeport), Fahri Hamzah menunjukkan sikap yang tidak proporsional dan kontraproduktif bagi Partai. Bahkan Fahri Hamzah juga melontarkan pendapat-pendapatnya ke publik menyangkut materi persidangan MKD sehingga terkesan mengintervensi proses

---

<sup>3</sup> *Ibid.*

persidangan di MKD DPR RI. Hal ini semakin menunjukkan Fahri Hamzah tidak melaksanakan komitmennya sebagaimana yang telah disampaikan kepada Pimpinan Partai sejak tanggal 1 September 2015. Pada tanggal tersebut KMS memanggil Fahri Hamzah untuk datang ke kantor DPTP PKS. Pada saat itu Ketua Majelis Syuro menanyakan perkembangan proses pengunduran diri Fahri Hamzah dari jabatannya sebagai Wakil Ketua DPR RI sebagaimana yang telah dijanjikan sebelumnya oleh Fahri Hamzah sendiri. Di luar dugaan, Fahri Hamzah menyatakan bahwa dia berfikir ulang untuk mundur karena menurutnya apabila mengundurkan diri dari jabatannya itu akan berakibat terjadinya kocok ulang pimpinan DPR RI, sehingga menurut Fahri Hamzah PKS akan kehilangan kursi pimpinan DPR RI. Meskipun sebenarnya sebelum pertemuan tersebut Ketua Majelis Syuro telah mempelajari bahwa hal itu tidak akan berakibat kocok ulang dan walaupun hal tersebut terjadi maka risiko menjadi tanggungjawab Pimpinan Partai. Kemudian Ketua Majelis Syuro mempersilahkan Fahri Hamzah untuk mendiskusikan pendapatnya dengan Tubagus Soenmandjaja (TS) karena TS mantan anggota Pansus RUU MD3 tersebut dari unsur Fraksi PKS DPR RI.<sup>4</sup>

Pada tanggal 11 Desember 2015 dilakukan pertemuan antara KMS, Fahri Hamzah dan TS di kantor DPTP PKS. Dalam pertemuan tersebut Fahri Hamzah tidak dapat membantah penjelasan TS bahwa kekuatirannya soal kocok ulang pimpinan DPR tidaklah berdasar dan tidak ada preseden sebelumnya. Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku bahwa apabila ada Pimpinan DPR RI yang mengundurkan diri, maka akan digantikan oleh anggota dari Fraksi yang

---

<sup>4</sup> *Ibid.*

bersangkutan. Atas logika dan fakta yuridis itu, dalam kesempatan tersebut Fahri Hamzah kembali menyatakan kesiapannya melaksanakan tugas Partai tersebut di atas dan bahkan menegaskan bahwa dirinya memilih ingin tetap berada dalam Partai meskipun ditempatkan pada posisi apapun. Atas dasar komitmen Fahri Hamzah tersebut di atas, tanggal 12 Desember 2015 Ketua Majelis Syuro menugaskan TS untuk menyusun rancangan surat pengunduran diri Fahri Hamzah dari jabatannya sebagai Wakil Ketua DPR RI sebagaimana yang telah dijanjikan dan dikomitmenkan oleh Fahri Hamzah. Setelah rancangan surat tersebut disetujui Ketua Majelis Syuro maka TS ditugaskan untuk menyampaikannya kepada Fahri Hamzah. Pada tanggal 13 Desember 2015 terlaksana pertemuan TS dan Fahri Hamzah di Gedung Nusantara V (Sekretariat Fraksi PKS MPR RI). Sesuai dengan amanah KMS tersebut, TS menyampaikan naskah surat pengunduran diri termaksud secara langsung kepada Fahri Hamzah. Pada saat TS meminta agar Fahri Hamzah menandatangani surat pengunduran dirinya itu, Fahri Hamzah secara halus menolak dengan alasan: (a) meminta izin untuk mempelajari surat pengunduran diritersebut seraya meminta waktu untuk mempelajarinya, (b) akan menghadap langsung kepada Ketua Majelis Syuro untuk menindak lanjuti surat tersebut. Pada tanggal 16 Desember 2015, sekitar pukul 08.00 WIB akhirnya Fahri Hamzah datang menemui Ketua Majelis Syuro di kantor DPTP PKS. KMS kembali menanyakan tentang kesiapan Fahri Hamzah untuk melaksanakan komitmen/janjinya. Fahri Hamzah kembali menegaskan ketidak sediaannya menunaikan apa yang telah dikomitmenkan/dijanjikan sebelumnya kepada Ketua Majelis Syuro dengan berbagai alasan, diantaranya mengaitkan dengan Hukum

Tata Negara, agenda DPR RI dan lainnya. Ketua Majelis Syuro mengingatkan bahwa pertemuan tersebut adalah kesempatan terakhir bagi Fahri Hamzah, oleh karena itu jika Fahri Hamzah tidak bersedia berarti menolak penugasan, dan selanjutnya persoalan tersebut akan diproses menurut AD/ART PKS. KMS mengingatkan hal tersebut hingga dua kali dan Fahri Hamzah mengatakan dia paham AD/ART PKS dan siap menjalani proses tersebut.<sup>5</sup>

Dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik menjelaskan pada pasal 16 bahwa anggota partai politik dapat diberhentikan keanggotaannya dari Partai Politik apabila meninggal dunia, mengundurkan diri secara tertulis, menjadi anggota Partai politik lain, atau melanggar AD dan ART. Sebagaimana AD/ART PKS menyebutkan pada BAB XVIII pasal 26 ayat (3) yang menyebutkan: “Partai menjatuhkan sanksi berupa sanksi administratif, pembebanan, pemberentian sementara, penurunan jenjang Keanggotaan, dan pemberhentian diri dari kepengurusan dan/atau keanggotaan atas perbuatan anggota yang melanggar aturan syariat dan/atau organisasi, menodai citra Partai atau perbuatan lain yang bertentangan dengan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga dan/atau peraturan-peraturan partai lainnya.”<sup>6</sup>

#### **B. Akbat hukum yang timbul terhadap status keanggotaan dewan yang di *Recall* oleh Partai Politik**

Memang kewenangan untuk me-*recall* anggota Dewan Perwakilan Rakyat ada pada Partai Politik yang diwakilinya. Jadi tidak salah jika parpol melakukan

---

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> *Ibid.*

*recall* bagi anggota-anggotanya yang dirasa dan telah terbukti tidak melakukan kewajiban-kewajibannya sebagai anggota Dewan Perwakilan Rakyat.

Partai Politik memang berwenang *me-recall* anggotanya yang terbukti melanggar AD/ART partai karena sudah diatur dengan jelas dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 sebagaimana yang telah diubah menjadi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD karena dilihat melalui partai politiklah anggota Dewan Perwakilan Rakyat dapat duduk di Parlemen, oleh sebab itulah Partai Politik berhak *me-recall* anggotanya. Akan tetapi, yang juga harus dipertimbangkan Partai Politik sebelum *me-recall* anggotanya adalah atas sebab apa, atau alasan apa yang menyebabkan anggotanya itu harus di *recall*, karena jika partai politik tersebut *me-recall* anggotanya karena perbedaan pendapat dalam sebuah kebijakan yang telah diambil dalam partai atau dengan kata lain ketua partai tidak subjektif, maka apa yang dilakukan parpol ialah tidak menaati Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sebab di Undang-Undang Dasar Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sudah diatur mengenai hak-hak setiap warga negara khususnya hak menyampaikan pendapat. Dan meskipun melalui partai poliik, saat sudah berada dalam lembaga Dewan Perwakilan Rakyat maka seorang anggota DPR sudah mewakili sejumlah rakyat yang telah memilihnya pada saat pemilihan umum bukan lagi menjadi wakil Partai Politik.

Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dipilih secara langsung untuk menduduki jabatan legislatif dalam satu periode. Namun dalam kenyataannya masih menyita dan

menyimpan sekian persoalan hukum terhadap pejabat legislatif yang menduduki jabatannya setelah dipilih melalui pemilihan umum.

Persoalan hukum tersebut adalah adanya Pergantian Antar Waktu (*recall*) bagi anggota DPR. Dengan adanya aturan *recall* tersebut jelas menimbulkan kerugian bagi pejabat yang masih menduduki jabatannya. Anggota DPR yang belum selesai waktunya untuk menjabat dalam satu periode dengan sewaktu-waktu ia dapat diberhentikan.

Pergantian Antarwaktu/*recall* anggota DPR bukan inkonstitusional. Undang-Undang menyediakan ketentuan untuk sahnya *recall* tersebut. Mulai dari Undang-Undang Nomor 13 tahun 2019 perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, Undang-Undang Nomor 2 tahun 2008 tentang Partai Politik, bahkan sampai dengan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 tahun 2014 tentang Tata Tertib, ditegaskan perihal syarat-syarat *recall* atau pergantian antarwaktu.

Merujuk pada peraturan perundang-undangan mengenai hak *recall* partai politik, pada BAB VI tentang hak dan kewajiban partai politik pada Pasal 12 huruf g dan h Undang- Undang Nomor 2 tahun 2008 tentang partai politik menyatakan:

1. Partai politik berhak mengusulkan pergantian antarwaktu anggotanya di Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
2. Partai politik berhak mengusulkan pemberhentian anggotanya di Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan peraturan perundang- undangan;

Terhadap kedua substansi tersebut dapat memungkinkan bagi timbulnya penafsiran subjektif dari pimpinan partai politik/partai, sehingga hak *recall* partai politik dapat dikatakan merupakan hak prerogatif dari partai politik itu sendiri. Memang dalam Undang-Undang partai politik *recall* diusulkan oleh partai politik kepada pimpinan DPR dan Presiden yang mengesahkan, akan tetapi hal ini hanya dianggap sebagai formalitas saja. Pimpinan DPR adalah pelaksana tugas koordinatif dan protokoler yang bukan merupakan atasan dari anggota DPR lainnya, begitu juga dengan Presiden. Presiden juga tidak bisa ikut campur masalah internal DPR. Sehingga kekuatan atau otoritas penuh berada di tangan partai politik.

Dengan aturan seperti ini anggota DPR dibuat terbelenggu dengan seluruh kebijakan partai politik dimana dia bernaung. AD/ART partai politik yang memaksa anggota partai untuk tunduk dan patuh terhadap kebijakan yang diambil oleh partai politik sering menjadi dasar anggota DPR *direcall*. Pengaturan ini juga lebih diperkuat dengan Pasal 15 ayat (3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik “Anggota partai politik wajib mematuhi Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga serta berkewajiban untuk berpartisipasi dalam kegiatan partai politik” dan dipertegas dalam Pasal 16 ayat (1) huruf d dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 2 tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Pasal 16 ayat (1)

Anggota Partai Politik diberhentikan keanggotannya dari Partai Politik apabila:

- a. meninggal dunia;
- b. mengundurkan diri secara tertulis;

Secara tidak langsung anggota DPR dituntut untuk tunduk dan patuh terhadap segala hal yang berkaitan dengan keputusan partai atau pimpinan partai politik secara khususnya. Imiming-iming sanksi *recall* terhadap anggota partai politik yang berada dalam parlemen jelas-jelas merupakan sebuah ancaman terhadap anggota DPR yang mengenyampikan keputusan partai pengusungnya untuk mengedepankan kepentingan umum atau konstituennya. Padahal dalam pasal 81 Undang-Undang Nomor 13 tahun 2019 perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD tentang kewajiban anggota DPR secara tegas menyatakan:

Anggota DPR berkewajiban:

- a. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila;
- b. Melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menaati ketentuan peraturan perundang-undangan;
- c. Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- d. Mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan;
- e. Memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat;
- f. Menaati prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan negara;

---

c. menjadi anggota Partai Politik lain; atau

d. melanggar AD dan ART.

Pasal 16 ayat (3)

Dalam hal anggota Partai Politik yang diberhentikan adalah anggota lembaga perwakilan rakyat, pemberhentian dari keanggotaan Partai Politik diikuti dengan pemberhentian dari keanggotaan di lembaga perwakilan rakyat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

- g. Menaati tata tertib dan kode etik;
- h. Menjaga etika dan norma dalam hubungan kerja dengan lembaga lain;
- i. Menyerap dan menghimpun aspirasi konstituen melalui kunjungan kerja secara berkala;
- j. Menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat; dan
- k. Memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada konstituen di daerah pemilihannya.

Terhadap substansi pada huruf d, e, i, j, dan k terlihat jelas bahwa anggota DPR dituntut bekerja untuk negara dan rakyat selaku pemberi mandat untuk mewakili kepentingan-kepentingan mereka di dalam lembaga perwakilan rakyat.

Menarik untuk dicermati terhadap kedua aturan mengenai kewajiban Anggota DPR seperti yang telah dikemukakan di atas. Aturan mengenai kewajiban anggota DPR selaku anggota partai politik dimuat pada pasal 15 ayat (3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik yang menegaskan bahwa anggota DPR (dalam hal; Fahri Hamzah selaku anggota partai politik pengusungnya) berkewajiban mematuhi Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga serta berkewajiban untuk berpartisipasi dalam kegiatan partai politik sedangkan pada Pasal 81 Undang-Undang Nomor 13 tahun 2019 perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3) anggota DPR dituntut untuk mengutamakan kepentingan negara dan rakyat selaku konstituennya.

Mengamati kedua aturan tersebut dapat terlihat jelas bahwa adanya tarik

menarik kepentingan antara partai politik dan rakyat selaku konstituen, dimana partai politik menuntut agar anggotanya tidak lari dari kepentingan partai dan mengindahkan segala keputusan partai politik dalam pengambilan kebijakan di lembaga perwakilan sedangkan posisi rakyat selaku konstituen hanya bersifat itikad baik dari moral pejabatnya yang duduk di dalam lembaga perwakilan berharap agar orang yang mewakili kepentingan konstituen tersebut betul-betul bekerja untuk rakyatnya. Di tunjang dengan adanya hak *recall* yang dimiliki oleh partai politik jelaslah dapat menguatkan posisi partai politik untuk mengontrol anggotanya yang dianggap telah melawan keputusan partai atau melanggar AD/ART partai secara harfiahnya.<sup>8</sup>

### **C. Upaya hukum yang dilakukan oleh anggota dewan yang di *Recall* oleh Partai Politik**

Melihat kembali Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 sebagaimana yang telah diubah menjadi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3) Pasal 241 ayat (1) mengatakan “Dalam hal anggota partai politik diberhentikan oleh partai politiknya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 239 ayat (2) huruf dan yang bersangkutan mengajukan keberatan melalui pengadilan, pemberhentiannya sah setelah adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap”. Kewenangan *Recall* juga disinggung dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik Pasal 12 huruf g yang menyatakan ”mengusulkan pergantian

---

<sup>8</sup> Maulana Akmal Zikri dan M. Zuhri. *Tinjauan Yuridis Tentang Hak Recall oleh Partai Politik berdasarkan konsep Kedaulatan Rakyat dalam Lembaga Perwakilan di Indonesia*, “Jurnal Ilmiah Mahasiswa, Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala Volume 3, Nomor 4, (Desember 2006), hlm. 46.

antarwaktu anggotanya di DPR Perwakilan Rakyat dan DPR Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan”. Sebagai sebuah organisasi politik, partai politik diisi oleh anggota Partai Politik yang telah memenuhi persyaratan yang ditetapkan oleh undang-undang yang sebagian daripadanya memiliki kedudukan sebagai pengurus partai politik. Dalam menjalankan kepengurusannya, pengurus partai politik mendapat kepercayaan dari anggota-anggota partai politik untuk menentukan arah kebijakan partai yang secara garis besar dituangkan di dalam Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga suatu partai politik.

Upaya hukum anggota DPR yang di *recall* oleh pengusung partai politik berupa mengajukan keberatan penyelesaian perselisihan internal partai politik ke Mahkamah Parpol dengan tempo waktu paling lambat 60 (enam puluh) hari. Namun pengaturan tersebut mengandung kontradiksi, disebutkan putusan Mahkamah Parpol bersifat final dan mengikat secara internal namun masih membuka kemungkinan upaya hukum ke Pengadilan Negeri dan Mahkamah Agung. Dan ada kecenderungan Mahkamah Parpol tidak dapat menyelesaikan sengketa kepengurusan karena ketua Mahkamah Parpol serta hakim-hakimnya adalah pengurus parpol yang bersangkutan sehingga sangat partisan terhadap kubu-kubu yang bersengketa. Kalaupun dipaksa untuk memutus, putusannya diyakini tidak akan *impartial*.

Pada April 2016, Fahri melayangkan gugatan ke Pengadilan Negeri (PN) Jakarta Selatan. Fahri menggunakan Pasal 1365 KUHPerdara soal perbuatan melawan hukum yang ditujukan ke Presiden PKS Sohibul Iman; Ketua dan

Anggota Majelis Taklim Syariah Surahman Hidayat, Hidayat Nur Wahid, dan Abdi Sumaithi; serta Ketua BPDO Abdul Muiz. Pada Desember 2016, PN Jaksel mengabulkan gugatan Fahri Hamzah. PN Jaksel membatalkan pemecatan Fahri. Majelis hakim juga membatalkan Surat Keputusan Tergugat III Nomor 467/SKEP/DPP-PKS/1437 tertanggal 06 April 2016 tentang Pemberhentian dan Penggantian Antarwaktu Pimpinan DPR RI dari PKS. Putusan itu membuat Fahri tetap bisa duduk sebagai pimpinan DPR.

Pengadilan Negeri (PN) Jaksel, dalam putusan No 214/Pdt.G/2016/PN.JKT.Sel. juga meminta PKS membayar ganti rugi imateriil sebesar Rp 30 miliar. Tak terima dengan putusan PN Jaksel, PKS mengajukan permohonan banding ke Pengadilan Tinggi (PT) DKI Jakarta. Namun upaya PKS tersebut kandas. Dalam Putusan Nomor 539/PDT/2017/PT DKI, PT DKI memutuskan menguatkan putusan PN Jaksel. "Menguatkan Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan tanggal 14 Desember 2016 Nomor 214/Pdt.G/2016/PN.Jkt.Sel., yang dimohonkan banding tersebut," demikian bunyi putusan itu.

Hingga pada akhirnya PKS pun mengajukan PK ke MA. Setelah kalah di tiga tahap, upaya hukum terakhir PKS pun membuahkan hasil. Pada 25 November 2020, MA memutuskan mengabulkan PK yang diajukan PKS. Putusan tersebut tertuang dalam putusan No 123 PK/PDT/2020.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> <https://news.detik.com/berita/d-5295719/perjalanan-kasus-fahri-vs-pks-hingga-ma-hapus-ganti-rugi-rp-30-m/3> diakses pada tanggal 29 Juli 2021 pukul 01.30

## **BAB IV**

### **PENUTUP**

Berdasarkan uraian pembahasan hasil penelitian yang telah dikemukakan pada bagian sebelumnya, maka berikut ini dikemukakan pula beberapa kesimpulan dan saran.

#### **A. Kesimpulan**

1. Dilihat dari segi aspek penerapannya hak recall oleh partai politik dengan jelas telah mengenyampingkan prinsip-prinsip demokrasi dalam lembaga perwakilan di Indonesia, dimana tujuan dari lembaga perwakilan idealnya ialah sebagai wujud perwakilan kedaulatan rakyat, yang semestinya anggota tersebut betul-betul bekerja untuk rakyatnya sendiri bukan mengatas namakan kepentingan partai pengusungnya.
2. Bahwa dari segi aturan mengenai hak recall partai politik yang telah menempatkan partai politik itu sendiri sebagai alat untuk mengontrol anggotanya yang tidak menaati segala bentuk kebijakan partai. Sehingga hak recall partai politik sangat berdampak terhadap kinerja anggota DPR yang semestinya melaksanakan kewajibannya sebagai wakil rakyat bukan wakil partai politik di dalam parlemen.
3. Upaya hukum anggota DPR yang di *recall* oleh pengusung partai politik berupa mengajukan keberatan penyelesaian perselisihan internal partai politik ke Mahkamah Parpol dengan tempo waktu paling lambat 60 (enam puluh) hari. Namun pengaturan tersebut mengandung kontradiksi,

disebutkan putusan Mahkamah Parpol bersifat final dan mengikat secara internal namun masih membuka kemungkinan upaya hukum ke Pengadilan Negeri dan Mahkamah Agung.

## **B. Saran**

1. Disarankan kepada DPR untuk menindak lanjuti aturan mengenai pemberhentian dan penggantian antar waktu/hak *recall* agar kiranya aturan tersebut dalam implementasinya tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi di Indonesia, dan diharapkan agar kedepannya penggunaan hak *recall* betul-betul diperuntukan atas nama kepentingan rakyat itu sendiri bukan sebagai alat untuk menyingkirkan para anggota DPR yang bertentangan dengan kebijakan partai demi melaksanakan kewajibannya sebagai perwakilan rakyat yang bekerja untuk dan atas nama rakyat yang diwakilinya.
2. Kepada partai politik disarankan, dalam *merecall* terhadap anggota harus dengan kasus hukum. Jika alasan *recall* karena melakukan pelanggaran AD/ART partai politik, maka harus dengan persetujuan konstituen sebagai pemberi mandat. Karena sistem pemilu menggunakan sistem proporsional terbuka. Dan mengingat Indonesia adalah Negara Hukum, maka sudah seharusnya kita mentaati apa yang sudah diamanahkan oleh Konstitusi kita yaitu Undang-Undang Dasar 1945 NRI.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku-buku

- Abdy Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945 Sistem Perwakilan di Indonesia dan Masa Depan MPR RI*, Penerbit Fokusmedia, Bandung, 2013
- Afan Gaffar, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta 2006
- Anton Barker, *Metode Filsafat*, Ghalia Indonesia, Jakarta 1996
- Eddy Purnama, *Negara Kedaulatan Rakyat Analisis terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-negara Lain*, Nusamedia, Bandung, 2007
- Hans Kelsen, *General Theory Of Law And State*, Russell And Russell, New York: 1961
- Jazim Hamidi dkk, *Teori Hukum Tata Negara: A Turning Point of The State*, :Penerbit Salemba Humanika, Jakarta 2012
- Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali Pers, cetakan ke-3, Jakarta, 2011
- Khudzaifah Dimiyati dan Kelik Wardiono, *Metode Penelitian Hukum (Bahan Kuliah MPH)*, Universitas Muhammadiyah Surakarta, Surakarta, 2004
- Moleong L.J, *Metode Penelitian Kualitatif*, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung, 1993
- Mirza Nasition, *Hukum Tata Negara*, FH USU Perss, Medan, 2011
- Moh. Khalilullah A. Razaq, *Hak Recall Oleh Partai Politik Terhadap Anggota Parlemen Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga, Yogyakarta, 2014
- Mahfud Moh. MD, *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, 1999
- Muhamad Erwin, *Filsafat Hukum: Refleksi Kritis terhadap Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta 2011.
- Mukti Fajar, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010.
- Munir Fuady, *Konsep Negara Demokrasi*, Refika Aditama, Bandung, 2010
- M. Solly Lubis, *Ilmu Negara*, Mandar Maju, Bandung , 2007
- Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, P.T. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011

Soltau, R.H. *An Introduction To Politics*, Lowe and Brydone (Printers) Limited, London, 1951

Samsul Wahidin, *Konseptualisasi dan Perjalanan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2011

Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2011.

Toni Andrianus dkk., *Mengenal Teori-teori Politik: Dari Sistem Politik Sampai Korupsi*, Penerbit Nuansa Cendekia, Bandung, 2013

Sutri Helfianti, *Hukum Tata Negara*, FH UNMUHA, Banda Aceh, 2017

## **B. Peraturan Undang-Undang**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Hasil Amandemen

Undang-undang Nomor 22 tahun 2003 tentang Sususnan dan Kedudukam MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU Susduk MD3)

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik

Undang-Undang Nomor 8 tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang perubahan ketiga atas Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3)

## **C. Jurnal**

Maulana Akmal Zikri dan M. Zuhri. Tinjauan Yuridis Tentang Hak *Recall* oleh Partai Politik berdasarkan konsep Kedaulatan Rakyat dalam Lembaga Perwakilan di Indonesia, "*Jurnal Ilmiah Mahasiswa*, Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala Volume 3, Nomor 4, (Desember 2006)

Moh. Khalilullah A. Razaq, *Hak Recall Oleh Partai Politik Terhadap Anggota Parlemen Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga, Yogyakarta, 2014, (M. Hafi Subhan, "*Recall*"; *Antara Hak Politik dan Hak Berpolitik Anggota Parpol*, Jurnal Konstitusi volume 3, nomor 4)

Hadi Shubhan, M. *“Recall”*; Antara Hak Partai Politik dan Hak Berpolitik Anggota Parpol, *“Jurnal Konstitusi*, Volume 3, Nomor 4, (Desember 2006)

Saldi Isra, Pergeseran Fungsi Legislasi, Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia, Jakarta: Rajawali Pers, 2010, hlm. 4 dikutip di M. Yasin al-arif *“Anomali Sistem Pemerintahan Presidensial Pasca Amandemen UUDNRI TAHUN 1945”*

Sofyan Hadi, Fungsi Legislasi dalam Sistem Pemerintahan Presidensial (Studi Perbandingan Indonesia dan Amerika Serikat), *Jurnal Ilmu Hukum DIH*, Vol. 9, No. 18, Februari 2013

#### **D. Website**

[www.nasional.kompas.com](http://www.nasional.kompas.com) Fahri Hamzah kembali melenggang ke Senayan

<http://pks.id/file/> Penjelasan PKS tentang pelanggaran disiplin partai yang dilakukan saudara Fahri Hamzah

<https://news.detik.com> berita perjalanan kasus Fahri Hamzah vs PKS hingga MA hapus ganti rugi Rp.30 Miliar