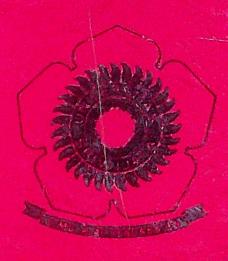
## RECALL DALAM PERSPEKTIF HUKUM TATA NEGARA INDONESIA



## SERIPSI

Diajukan Untuk Memenuhi Selah Satu Syarat

Memperoleh Gelar Sarjana Hukum Pada Bagian Hukum Tata Negara

Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya

Cleb PENIMBA YITRI HAYATI 02043100044

UNIVERSITAS SRIWIJAYA
FAKULTAS HUKUM
INDERALAYA
2008

342.0607 Hay 2008 e-080723

RECALL DALAM PERSPEKTIF HUKUM TATA N

**INDONESIA** 



K. 16938.

**SKRIPSI** 

Diajukan Untuk Memenuhi Salah Satu Syarat

Memperoleh Gelar Sarjana Hukum Pada Bagian Hukum Tata Negara

Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya

Oleh
PENIMBA FITRI HAYATI
02043100044

UNIVERSITAS SRIWIJAYA
FAKULTAS HUKUM
INDERALAYA
2008

# UNIVERSITAS SRIWIJAYA FAKULTAS HUKUM INDERALAYA

Nama

: PENIMBA FITRI HAYATI

NIM

: 02043100044

Program Kekhususan

: STUDI HUKUM DAN KENEGARAAN

Judul Skripsi

: RECALL DALAM PERSPEKTIF HUKUM TATA

**NEGARA INDONESIA** 

Secara substansi telah disetujui dan dinyatakan siap untuk diuji/dipertahankan

Palembang, Mei 2008

Pembimbing Ltama

DR. Zen Zanibar MZ, S.H., M.H.

NIP.130 892 499

Pembimbing Pembantu,

Prof. Amzulian Rifai, S.H., LL.M., Ph.D.

NIP.131 885 582

Telah diuji dan dinyatakan lulus pada:

Hari

: Kamis

**Tanggal** 

: 15 Mei 2008

Nama

: Penimba Fitri Hayati

NIM

: 02043100044

Program Kehususan : Studi Hukum Dan Kenegaraan

Judul Skripsi

: Recall Dalam Perspektif Hukum Tata Negara Indonesia

Tim Penguji:

1. Ketua

: DR. Zen Zanibar MZ. S.H., M.H.

2. Sekretaris : Malkian Elvani. S.H., M.Hum.

3. Anggota

: Sri Turatmiyah. S.H., M.Hum.

Inderalaya, 15 Mei 2008

Mengetahui,

Rasyid Ariman, S.H., M.H.

NIP. 130 604 256

يني بالمالة الهابة

#### MOTTO:

Ilmu pengetahuan ádalah cahaya yang menuntun ke arah kebijaksanaan. Ia ádalah kehidupan bagi jiwa seseorang dan bahan bakar untuk pembentukan karakter. Sedangkan kebodohan ádalah tanda kematian hati nurani dan jiwa, terbunuhnya kehidupan, dan membusuknya umur

Kebahagian ibarat kupu-kupu indah terbang di hadapan mata, begitu dekat namur tak mudah untuk diraih. Akan tetapi bukan tak mungkin untuk diraih. Karena Hakikat kehidupan ádalah harapan, berhenti berharap sama dengan berhenti hidup. Harapan yang dipupuk dengan usaha, kesabaran dan do'a ádalah kebahagiaan. Orang yang paling berbahagia tidak selalu memiliki hal-hal yang terbaik, Namun berusaha menjadikan yang terbaik dari setiap hal yang hadir dalam hidupnya.

(A.lee)

"Rabb' tidak meminta hasil melainkan usaha, biarkan Rabb' yang menentukan hasil.nya"

Rhusus kupersembahkan kepada:

- Orang tua ku tercinta
   Zen Zanibar MZ & Δminah
- Mimpi dan Harapanku
- Bangsa dan Agama

#### KATA PENGANTAR

Dengan mengucap Alhamdulillah, penulis panjatkan syukur kepada Dzat yang maha mulia Allah SWT. Atas limpahan rahmat dan keridhoan-Nya jualah skripsi ini dapat terselesaikan. Serta sholawat dan salam kepada Rasulullah Muhammad SAW, keluarga dan para sahabatnya. Skripsi ini penulis tulis dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk menyelesaikan studi pada Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya. Yang mana skripsi ini terformulasikan dengan judul "Recall Dalam Perspektif Hukum Tata Negara Indonesia". Recall menjadi momok bagi anggota dewan namun sebaliknya menjadikan parpol bagai raksasa. Recall kerap kali menjadi senjata ampuh untuk mengontrol anggotanya di dewan, salah sedikit anggota dewan dapat diberhentikan. Namun masih perlu dipertanyakan lebih lanjut apakah sebenarnya praktek recall selama ini telah sesuai dengan prinsip negara hukum yang Indonesia anut. Hal inilah yang perlu dikaji lebih mendalam.

Dalam proses panjang penulisan skripsi ini tidak terlepas dari berbagai hambatan dan selalu muncul orang-orang baik yang memberikan tangannya untuk memapah penulis untuk terus melangkah maju. Banyak pihak yang terlibat di dalamnya dan tak mungkin penulis lupakan budi baiknya dan segala bantuan dan kemudahan yang diberikan kepada penulis.

Oleh karena itu melalui lembar ini, penulis menyampaikan rasa hormat dan terima kasih yang setulus-tulusnya kepada:

- 1. Bapak H.M. Rasyid Ariman, S.H., M.H., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya.
- 2. Ibu Sri Turatmiyah, S.H., M.Hum., Selaku Pembantu Dekan I Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya.
- 3. Ibu Arfiana Novera, S.H., M.Hum., Selaku Pembantu Dekan II Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya.
- 4. Bapak Ahmaturrahman, S.H., Selaku Pembantu Dekan III Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya.
- 5. Bapak Ridwan, S.H., M.H., Selaku Pembimbing Akademik penulis.
- 6. Bapak DR. Zen Zanibar MZ, S.H., M.H., selaku Pembimbing Utama terimakasih atas semua arahan, bimbingannya dan kesabarannya, coretan-coretan tangannya memperindah substansi skripsi ini.
- 7. Bapak Prof. Amzulian Rifai, S.H., LL.M., Ph.D., selaku Pembimbing Pembantu yang telah memberikan arahan serta kemudahan bagi penulis.
- 8. Bapak Abunawar Basyeban, S.H., selaku dosen pembimbing mata kuliah pada program kekhususan Hukum Tata Negara. Terima kasih atas budi baiknya, perhatian, motivasi, keakrabannya terhadap penulis dan teman-teman seperjuangan penulis, sejak skripsi ini masih dalam bayangan sampai dengan selesai; Bapak H. Fahmi Yoesmar AR, S.H., M.S., dan Bapak Abdullah Gofar S.H., M.Hum., yang telah memberikan pengajaran yang begitu berarti, motivasi

serta pemikiran-pemikirannya selama penulis menuntut ilmu di Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya.

9. Seluruh staf pengajar yang tidak bisa penulis sebutkan satu persatu, terima kasih

atas ilmu yang telah ditransfer kepada penulis selama ini.

10. Seluruh staf administrasi Fakultas Hukum Sriwijaya yang selalu memberikan

kemudahan kepada penulis.

11. Yang terhormat orang tuaku tercinta, Zen Zanibar MZ dan Aminah, terima kasih atas bimbingan, motivasi, bantuannya baik moril maupun materil yang selama ini tak pernah habis-habisnya sepanjang hidup ananda. Ananda tahu persembahan ini mungkin tak berarti apa-apa untuk membalas budi baik dan kasih sayang yang ananda terima selama ini, namun inilah yang ananda punya dan baru bisa ananda persembahkan untuk kalian.

12. Abina Akbar terimakasih atas motivasi, do'a, bantuannya, pemikiranpemikirannya, editingnya, daftar pustakanya dan banyaaak lagi, satu langkah kini

kujejaki untuk menjemput mimpi dan harapanku.

13. Keluarga JH, ada warna baru tersemai dalam lukisan kehidupanku. Terima kasih telah menempaku untuk tidak tunduk pada keangkuhan dan makin meyakinkanku hanya Rabb' yang patut untuk ditakuti.

14. Sahabat-sahabatku, Amdy, Hanna, Aya, Farida, Amrika, Titiek, Ellen, Zue.

15. Teman seperjuanganku Fadill (terimakasih atas pemikirannya yang amat membantu), Lya, Rendico, anak-anak PLKH kelas B semester ganjil tahun ajaran 2007-2008, Penerus HTN Imam Amanda CS, K' Dani terimakasih atas kebaikannya selama ini, Mba' Aprin & Mas Dodi (Pasca) Terimakasih atas bantuannya selama penulis bertandang ke pascasarjana Unsri.

16. Saudara-saudaraku di LDF B.O Ramah FH Unsri, mb.Rica CS, Uul, Echi, Lili, Ina, Nangkok, Iqro', Pera, Vi"t, Nova, Kiki, Lusi Dll. Terimakasih atas

persaudaraannya selama ini.

17. Dan semua pihak yang namanya tak tersurat disini yang mungkin terlupa.

Semoga Allah SWT memberikan balasan surga atas segala budi baiknya yang diberikan kepada penulis.Amin.

Penulis sepenuhnya sadar bahwa skripsi ini jauh dari kesempurnaan, oleh karena itu penulis sangat mengharapkan adanya masukan yang membangun, tidak hanya selesai pada kritik semata namun juga tersedia saran pemecahannya. Terimakasih.

Palembang, 4 Mei 2008

## DAFTAR ISI

			Halaman	
HALAMAN JUDUL				
HALAMAN PERSETUJUAN				
HALAMAN PENGESAHAN				
HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN				
KATA PENGANTAR				
DAFTAR ISI				
DAFTAR TABEL				
BAB I	PEN	DAHULUAN		
	A.	Latar Belakang	1	
	B.	Perumusan Masalah	7	
	C.	Tujuan	8	
	D.	Kerangka Konseptual	8	
	E.	Metodologi Penelitian	11	
BAB II	TIN.	JAUAN UMUM TERHADAP DEMOKRASI,		
	PAR	POL, PEMILU DAN LEMBAGA NEGARA		
	A.	Konsep Kedaulatan Rakyat dalam Negara Demokrasi	16	
	B.	Partai Politik (Parpol)	23	
	C.	Pemilihan Umum (Pemilu)	30	
	D.	Lembaga Perwakilan	42	
		Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)	42	
		Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)	46	
		Dewan Perwakilan Daerah (DPD)	57	
		4. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)	65	
	D.	Jabatan	71	
BAB III	PEM	IBAHASAN UPT PERPUSTAKAAN		
	A.	Keanggotaan Parpol	75	
		19 MARIE 080723		
		TANGER : D 8 JUL 2008		
		The state of the s		

		1. Cara Memperoleh Keanggotaan Parpol	75
		2. Hakikat Anggota Parpol dan Lembaga	
		Perwakilan	76
		3. Hubungan Anggota Parpol dengan Parpol	80
		4. Pembedaan Kedudukan Hubungan Hukum	
		Anggota Parpol dengan Anggota lembaga	
		perwakilan	82
		5. Hapusnya Hubungan Hukum Anggota Parpol	
		dengan Parpol	86
	B.	Keanggotaan Dalam Parlemen	89
		1. Keanggotaan MPR, DPR, DPD,dan DPRD	89
		2. Hubungan Anggota Parlemen dengan	
		Konstituen Pemilih	93
		3. Jabatan Anggota Parlemen	99
		4. Hapusnya Jabatan Publik 1	02
	C.	Polemik Jabatan Anggota DPR 1	11
BAB IV	KES	SIMPULAN DAN SARAN	
	A.	Kesimpulan 1	17
	B.	Saran 1	19
DAFTAR	PUST	TAKA 1	22
LAMPIRA	AN		
		DAFTAR TABEL	
Tabel 1. k	Comis	si-komisi yang terdapat dalam DPR	48
		doon aifet mamueliles autou DDD 1 DDD	64
		Domokot Johann Ct., 14, 170	73

#### BAB I

#### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara yang berkedaulatan rakyat sesuai dengan pasal 1 ayat (2) amandemen ketiga Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) bahwa kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang Undang Dasar. Kedaulatan sendiri berarti kekuasaan tertinggi dalam suatu negara dan itu berarti rakyatlah yang memegang kekuasaan tertinggi di Indonesia. Dengan menyandang prinsip kedaulatan rakyat inilah mengantarkan Indonesia untuk menganut sistem demokrasi sebagai metode awal penyelenggaraan negara. Dalam sistem demokrasi haruslah dijamin bahwa rakyat terlibat penuh dalam merencanakan, mengatur, melaksanakan, dan melakukan pengawasan serta menilai pelaksanaan fungsi-fungsi kekuasaan. Konstitusi menempatkan rakyat di satu pihak sebagai pemilik kedaulatan tertinggi, dan lembaga negara sesuai dengan fungsinya masing-masing dipihak yang lain sebagai pelaksana kedaulatan tersebut. Berbeda dengan Sebastian Salang yang berpendapat rakyat disatu pihak dan lembaga perwakilan di pihak yang lain.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Jimly Asshiddiqie, Partai politik dan Pemilihan Umum sebagai Instrumen Demokrasi, Jurnal Konstitusi, Volume 3 Nomor 4, Desember 2006, Hlm.6. Dikutip dari Jimly Asshiddiqie, Konstitusi dan konstitusionalisme Indonesia, Sekretariat Jenderal dan kepaniteraan MK RI, Edisi Revisi, Jakarta, 2006, Hlm. 115-166.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Sebastian Salang, Parlemen: Antara Kepentingan Politik VS Aspirasi Rakyat, Dalam Jurnal Konstitusi, Volume 3 Nomor 4, Desember 2006, Hlm 99.

Demokrasi erat kaitannya dengan pemilihan umum (pemilu). Pemilu adalah salah satu sarana untuk mewujudkan kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Lazimnya pemilu diselenggarakan untuk memilih wakil-wakil rakyat yang tergabung dalam parpol, karena itu peserta pemilu kita biasanya parpol. Namun demikian ada peserta perseorangan khususnya dalam pemilu untuk memilih wakil-wakil wilayah perwakilan territorial) Peserta pemilu adalah partai politik (selanjutnya disebut parpol). Parpol memiliki arti penting dalam kehidupan demokrasi. Parpol adalah roda penggerak demokrasi. Ada tiga alasan mengapa parpol harus ada dalam negara demokrasi: i. Parpol adalah kendaraan utama bagi perwakilan politik, ii. Parpol adalah mekanisme utama bagi penyelenggara pemerintahan, iii. Parpol adalah saluran utama untuk memelihara akuntabilitas demokratis. Jika fungsi parpol tidak berkembang dengan baik maka sulit bagi demokrasi dapat berjalan dengan baik.

Penyelenggaraan demokrasi di Indonesia dilakukan melalui sistem perwakilan, salah satu sebabnya karena jumlah penduduk yang besar<sup>5</sup> dan wilayah Indonesia yang sangat luas <sup>6</sup>. Demokrasi dengan sistem perwakilan merupakan bentuk pemerintahan dimana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan oleh sejumlah orang yang telah dipilih oleh rakyat secara langsung

<sup>6</sup> Ibid, luas wilayah Indonesia adalah 1.904.556 km<sup>2</sup>

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Lihat Undang-undang nomor 12 tahun 2003 tentang pemilihan umum, Pasal 1 angka 1.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Suatu kerangka kerja pengembangan partai politik yang demokratis, The Netherland Institute for Multiparty Democracy, Den Haag, 2006, hlm 10.

www.wikipedia.org, pada bulan Juli 2007 perkiraan jumlah penduduk Indonesia berjumlah 234.693.997 dengan Kepadatan penduduk 123,23 jiwa/km²

melalui pemilu untuk memilih wakil-wakil rakyat di Parlemen. Mekanisme sistem perwakilan ini dinilai efektif untuk menyalurkan aspirasi rakyat. Demokrasi perwakilan sendiri terdiri dari tiga bentuk, yaitu demokrasi dengan sistem parlementer, demokrasi dengan pemisahan kekuasaan, dan demokrasi yang dikontrol oleh rakyat secara langsung melalui referendum dan inisiatif.<sup>7</sup>

Parpol merupakan peserta pemilihan umum. Dalam pasal 22E ayat (3) UUD 1945 dinyatakan bahwa peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah parpol. Dengan demikian penempatan anggota dewan merupakan pemberian mandat oleh suatu parpol.

Hoogerwerf mengemukakan beberapa model berkenaan hubungan relasi antara wakil rakyat dengan kelompok yang diwakilinya, yaitu model kesatuan yang memandang anggota DPR sebagai wakil dari seluruh rakyat dan Model diversifikasi yang memandang anggota DPR sebagai wakil dari kelompok teritorial, sosial atau politik tertentu (daerah pemukiman, kelompok kepentingan, parpol). Dalam kenyataannya Indonesia cenderung menganut model kedua yaitu model diversifikasi dimana anggota DPR merupakan wakil dari parpol hal ini berarti anggota DPR harus mewakili kepentingan parpol dan menyuarakan suara parpol. Adanya sistem recall yang digunakan oleh parpol terhadap anggota DPR yang berasal dari parpol yang bersangkutan memperkuat hal tersebut.

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Jimly Asshiddiqie, Op Cit

Sebastian Salang, Parlemen: Antara Kepentingan Politik VS Aspirasi Rakyat, Dalam Jurnal Konstitusi, Volume 3 Nomor 4, Desember 2006, Hlm 100.

Latar belakang recall berbeda-beda antar anggota dewan. Diantaranya dengan alasan perpecahan kepengurusan parpol, tindak pidana anggota dewan, dan perbedaan pandangan terkait orientasi kepentingan parpol. Namun faktor kepentingan pengurus parpol sangat dominan dalam menentukan recall tersebut. <sup>9</sup> Sebagai contoh anggota Fraksi Partai Amanat Nasional (PAN) Djoko Edhi Sutjipto Abdurrahman di recall dengan alasan yang bersangkutan mengikuti studi banding Pansus Rancangan Undang-Undang (RUU) Perjudian ke Mesir. Marissa Haque di recall Partai Demokrasi Indonesia perjuangan (PDIP), dikarenakan memenuhi pinangan Partai Keadilan Sejahtera (PKS) untuk menjadi calon Wakil Gubernur Propinsi Banten. Wakil Ketua DPR Zaenal Ma'arif dari Partai Bintang Reformasi di recall dikarenakan melakukan poligami. <sup>10</sup>

Sejarah mencatat bahwa pada masa orde baru *recall* menjadi alat efektif untuk menyingkirkan anggota dewan yang berseberangan dengan kepentingan penguasa. Dewasa ini *recall* menjadi alat efektif untuk menyingkirkan anggota dewan yang berseberangan dengan kepentingan pengurus parpol. Akibatnya eksistensi anggota dewan sangat tergantung oleh selera pengurus parpol, sehingga menggeser orientasi anggota dewan menjadi penyalur kepentingan pengurus parpol. Padahal keberadaan anggota dewan karena dipilih oleh rakyat dalam suatu pemilihan umum yang bersifat langsung,bebas, rahasia, jujur dan adil.<sup>11</sup>

 <sup>&</sup>lt;sup>9</sup> www.google.com, Agus Ngadino, PAW Anggota Dewan, diakses 22 Desember 2007.
 <sup>10</sup> www.hukumonline.com, Mempertanyakan Hegemoni Recall Anggota DPR di Tangan Partai Politik, Diakses Sabtu, tanggal 22 Desember 2007.
 <sup>11</sup> Ibid.

Sistem recall pernah diatur dalam Undang-undang Nomor 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat/Dewan Perwakilan Rakyat (UU Susduk 1969), hak recall disebut hak mengganti sebagaimana tercantum di dalam Pasal 43 ayat (1) yang bunyinya, "hak mengganti utusan wakil organisasi peserta Pemilu dalam badan permusyawaratan/perwakilan rakyat ada pada organisasi peserta Pemilu yang bersangkutan dan dalam hal pelaksanaan tersebut terlebih dahulu bermusyawarah dengan pimpinan badan permusyawaratan/ perwakilan rakyat yang bersangkutan".

Sistem recall ini sempat ditiadakan berdasarkan ketentuan UU No.4 tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD (UU Susduk 1999) penghapusan recall tersebut sebagai imbas dalam rangka untuk penguatan parlemen. Namun hal ini pun menjadi polemik ketika itu, karena sejumlah anggota dewan yang berbuat tidak pantas misalnya pindah parpol namun ketika itu yang bersangkutan tidak dapat di recall, sedangkan tuntutan masyarakat yang menginginkan anggota dewan yang acountable baik kinerja politiknya maupun etika perilakunya. Oleh karena itu recall dimunculkan kembali dengan diatur dalam UU No.31 tahun 2002 tentang Partai Politik ( UU Parpol ), dan UU pengganti UU No.4 tahun 1999 yaitu UU No.22 tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD ( UU Susduk 2003 ).

DPR merupakan singkatan dari Dewan Perwakilan Rakyat bukan Dewan Perwakilan Partai, sepatutnya tingkah laku mereka harus berdasarkan kepentingan rakyat, bukan kepentingan parpol. Hal ini dikarenakan anggota dewan merupakan

cerminan dari rakyat, parpol hanyalah kendaraan untuk sampai ke dewan. Esensi dari sistem demokrasi perwakilan bahwa anggota dewan sesungguhnya tidak berdiri mewakili dirinya sendiri melainkan mewakili rakyat yang memilihnya.

Prof. Harun Al Rasyid, mengutip pendapat Manuel Kelsen, mantan Presiden Filipina yang mengatakan, tatkala seseorang dipilih menjadi anggota parlemen, maka dia mengatakan *my loyalty to my party ends when my loyalty to my country begins*, kesetiaan saya kepada partai berakhir ketika kesetiaan saya kepada tanah air dan bangsa berawal. Oleh karena itu sepatutnya negaralah yang berhak untuk memberhentikan anggota dewan ketika ia telah dianggap dan terbukti melanggar kesetiaannya kepada negara. Namun sebaliknya praktek *recall* yang berkembang di Indonesia kini adalah jika seorang anggota dewan diberhentikan keanggotaannya dari parpol yang mengusulkannya akibat dari perilaku politik yang bersangkutan atau melanggar AD/ART parpol maka statusnya sebagai anggota dewan pun dihapuskan atau diberhentikan.

Dalam lembaga perwakilan berdiri sebuah badan kehormatan yang selayaknya memiliki wewenang atas pengawasan terhadap etika perilaku anggota dewan. Namun pada kenyataannya pihak yang memegang wewenang untuk memberhentikan anggota dewan masih rancu ada di pihak mana. Selain subjeknya yang masih kabur, mekanismenya pun masih belum jelas, antara mekanisme lembaga perwakilan atau mekanisme parpol yang digunakan.

Risalah Sidang Perkara No.008/PUU-IV/2006 Perihal pengujian UU No.22 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD serta UU No.31 Tahun 2002 Tentang Partai Politik Terhadap UUD 1945. Hlm 27-28.

Penempatan anggota dewan pada lembaga perwakilan dilaksanakan melalui metode pemilihan umum atau dengan kata lain menggunakan prosedur hukum tata negara, dimana anggota dewan dipilih langsung oleh pemilih. Dalam pemilu pemilih diberikan hak untuk memilih wakil yang ia kehendaki untuk mewakilinya duduk diparlemen. Oleh karena itu duduknya seseorang sebagai anggota dewan berdasarkan pilihan mayoritas pemilih bukan berdasarkan pengangkatan oleh parpol. Oleh karena pengankatannya dilakukan berdasarkan prosedur hukum tata negara maka dengan sepatutnya pemberhentiannya pun dilaksanakan dengan prosedur yang sama.

Selain itu kedudukan anggota dewan merupakan suatu jabatan publik karena diperoleh melalui pemilu yang melibatkan rakyat secara langsung. Dengan demikian kedudukan anggota dewan bukanlah sebuah jabatan administrasi yang dipilih melalui jalur pengangkatan semata oleh parpol. Anggota dewan dapat juga dikatakan sebagai pejabat negara. Oleh karena itu pemberhentiannya pun tidak dapat dilakukan seenaknya tanpa melalui prosedur negara.

#### B. Permasalahan

Dari uraian sebelumnya menunjukkan ada beberapa permasalahan. Oleh karena itu penulis mencoba merumuskan dua permasalahan, yaitu:

- 1. Apakah sistem recall sudah tepat diberlakukan di lembaga perwakilan rakyat Indonesia dan bagaimana seharusnya menurut hukum tata negara Indonesia?
- 2. Bagaimana hubungan hukum keanggotaan parpol dan keanggotaan lembaga perwakilan rakyat Indonesia?

#### C. Tujuan

Adapun tujuan yang hendak dicapai penulis dalam penulisan ini adalah

- Untuk mengetahui apakah sistem recall sudah tepat diberlakukan di lembaga perwakilan rakyat Indonesia dan bangaimana seharusnya menurut hukum tata negara Indonesia.
- 2. Untuk mengetahui bagaimana hubungan hukum keanggotaan parpol dan keanggotaan lembaga perwakilan rakyat Indonesia.

#### D. Kerangka konseptual

Dalam Pasal 18 Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Susduk disebutkan bahwa masa jabatan anggota Dewan Perwakilan Rakyat adalah 5 (lima) tahun dan berakhir bersamaan dengan anggota yang baru mengucapkan sumpah dan janji. Harun Al Rasyid mengatakan bahwa dari pasal diatas maka jelas tidak ada pengecualian, pokoknya 5 (lima) tahun, kecuali tidak ada ketentuan yang menyatakan hal demikian sebagaimana yang tersebut dalam pasal tersebut diatas sehingga dapat ditafsirkan mutlak lima tahun. Atau dengan kata lain bahwa siapa pun yang terpilih menjadi anggota dewan, kedudukannya tetap sebagai anggota dewan sampai dengan pemilu yang akan datang.

Definisi recall dalam sistem politik hukum era Soeharto adalah hak organisasi peserta pemilu untuk mengganti utusan/wakil organisasi peserta pemilu dalam badan permusyawaratan/perwakilan rakyat. Pasca perubahan UUD 1945, partai politik sesungguhnya tidak lagi memiliki hak recall, tapi hanya dapat mengusulkan, dan

<sup>13</sup> *Ibid*, Hlm 19.

pemberhentiannya harus disetujui melalui mekanisme daulat rakyat, baik di dalam DPR/DPRD (Badan Kehormatan) maupun di luar DPR/DPRD (referendum daerah pemilihan bersangkutan).<sup>14</sup>

Begitu seseorang terpilih dan dilantik menjadi anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), maka pemberhentiannya sebagai anggota DPR adalah urusan institusi DPR dan bukan lagi urusan partai politik (parpol). Karena itu, pengaturan pemberhentian anggota DPR bukan di dalam Undang-Undang (UU) Parpol, melainkan di dalam UU Susunan dan Kedudukan (Susduk) MPR/DPR/DPRD.<sup>15</sup>

Mh. Isnaeni (wakil Ketua DPR/MPR masa kerja 1877-1982) menyatakan hak recall pada umumnya merupakan pedang demokrasi bagi tiap anggota lembaga perwakilan rakyat. Dengan adanya hak recall maka anggota DPR akan lebih banyak menunggu petunjuk dari pimpinan daripada berotoaktifitas yang tinggi tanpa restu pimpinan fraksi, kemungkian besar jika melakukan kesalahan fatal maka dapat berakibat recall. Untuk itu demi keamanan keanggotaannya, lebih baik menunggu apa yang diinstruksikan oleh pimpinannya. <sup>16</sup> Dengan demikian dengan adanya recall ini anggota dewan tidak bisa bertindak bebas tidak hanya terhadap tindakan-tindakan negatif namun juga tindakan-tindakan positif yang pada dasarnya menyuarakan aspirasi rakyat akan tetapi hal tersebut bertentangan dengan suara parpol yang mengutusnya maka yang bersangkutan terancam terkena recall.

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> A. Irmanputra Sidin, *Racun Konstitusi Bernama Recall*, Konsorium Reformasi Hukum Nasional (KRHN), 20 Maret 2007.

www.google.co.id, Ramlan Subakti, Pemberhentian Anggota DPR Bukan Urusan Parpol, Kompas, 24 Juli 2002. Diakses 22 Desember 2007.

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup> Pradita Lestari, "Fungsi Pengawasan Legislatif terhadap Eksekutif", Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya, Inderalaya, 2007, Hlm.78.

Hakim konstitusi Laica Marzuki menyatakan recall legislation tidak lazim diterapkan di Parlemen negara yang menganut Sistem Pemerintahan Presidensiil, yang anggotanya dipilih menurut sistem distrik atau single member constituency. Mengingat sistem proporsional dengan daftar calon terbuka dalam Pemilu 2004, seyogianya para anggota DPR yang terpilih tidak dapat di recall oleh Parpol.<sup>17</sup>

Jimly Asshiddiqie dan Maruarar Siahaan menyatakan bahwa jika *recall* anggota DPR semata-mata atas dasar pelanggaran AD/ART partai yang bersifat hukum privat, maka hal itu merupakan pengingkaran atas sifat hubungan hukum anggota DPR dengan konstituen dan lembaga negara, yang seyogianya tunduk pada hukum publik (konstitusi). Dengan demikian prosedur *recall* seharusnya dilaksanakan dengan mekanisme hukum publik dalam hal ini karena pemilihan umum merupakan skenario hukum tata negara maka prosedur hukum tata negara harus diberlakukan.

Menurut Logemann negara adalah organisasi jabatan. Dalam organisasi jabatan ada jabatan majemuk, misalnya parlemen, dan jabatan tunggal misalnya Presiden. Pengisian jabatan dilakukan dengan berbagai cara diantaranya pengisian jabatan melalui pemilihan dan pengisian jabatan melalui pengangkatan. Anggota Dewan merupakan suatu jabatan melalui prosedur pemilihan dengan mana prosedur pemilihannya merupakan bagian mekanisme hukum tata negara sebaliknya prosedur pengangkatan merupakan metode yang digunakan dalam hukum administrasi.

 <sup>17</sup> www.hukumonline.com, Mempertanyakan Hegemoni Recall Anggota DPR di Tangan Partai Politik,
 22 Januari 2007, diakses 22 Desember 2007.
 18 Ibid.

#### E. Metode Penelitian

#### 1. Tipe Penelitian

Fokus penulisan ini adalah mengenai penerapan pemberhentian antar waktu anggota dewan yang lebih populer dengan sebutan *recall* dalam sistem demokrasi perwakilan Indonesia. Dalam penulisan ini penulis menggunakan penelitian hukum normatif dengan melakukan penelusuran terhadap bahan sekunder melalui penelitian studi pustaka. Penyajian data dalam penelitian hukum normatif ini dilakukan secara deskriftif yuridis analitis karena prosedur pemecahan masalahnya dengan melukiskan atau menggambarkan keadaan subjek atau objek dalam penelitian ini berdasarkan fakta-fakta yang ada yaitu mengenai penerapan sistem pemberhentian antar waktu anggota dewan atau *recall* dalam demokrasi Indonesia

#### 2. Jenis data

Adapun jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yaitu data yang bukan diambil langsung dari tangan pertama dan data tersebut telah diolah terlebih dahulu, antara lain buku-buku, majalah-majalah hukum, karya tulis ilmiah dibidang hukum, koran atau juga disebut dengan bahan-bahan pustaka serta data elektronik yang didapat melalui internet. Secara umum data penelitian dapat dibedakan dalam dua kelompok, yaitu;

 Data primer, yaitu data otentik atau data langsung dari tangan pertama tantang masalah yang diungkapkan. Data ini juga disebut sebagai data asli.

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, Penelitian Hukum Normatif, CV.Rajawali, Jakarta, 1985, Hlm.15.

 Data sekunder, yaitu data yang mengutip dari sumber lain sehingga tidak bersifat otentik karena sudah diperoleh dari tangan kedua. Data ini disebut juga sebagai data yang tidak asli.<sup>20</sup>

Data sekunder yang digunakan dalam suatu penelitian, dapat dibedakan lagi menjadi tiga jenis yaitu :

- Bahan hukum primer, yaitu berupa bahan-bahan hukum yang mengikat, terdiri dari :
  - a. Norma (dasar) atau kaedah hukum dasar, yaitu pembukaan UUD 1945;
  - b. Peraturan dasar: Batang tubuh UUD 1945;
  - c. Peraturan perundang-undangan, yaitu Undang-undang dan peraturan yang setaraf serta keputusan-keputusan yang dikeluarkan lembaga perwakilan.
  - d. Putusan MKRI, yaitu perkara nomor:008/PUU-VI/2006 Perihal pengujian UU No.22 Tahun 2003 Tentang susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD serta UU No.31 Tahun 2002 Tentang Partai Politik Terhadap UUD 1945
- 2. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat memberikan penjelasan, membantu

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> Hadari Nawawi, Metode Penelitian Bidang Sosial, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1983, Hlm.67.

menganalisa dan memahami bahan hukum primer, seperti buku-buku, hasilhasil penelitian, hasil karya-karya ilmiah dari kalangan hukum, pendapat para pakar hukum, laporan-laporan lainnya yang mempunyai hubungan dengan penelitian ini.

 Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus, ensiklopedia dan sebagainya.<sup>21</sup>

#### 3. Tekhnik pengumpulan data

Bahan hukum yang digunakan dalam mendapatkan data-data yang diperlukan penulis adalah dengan menggunakan studi kepustakaan (*study literatur*) yaitu dengan membaca buku-buku, peraturan perundang-undangan dan bahan pustaka lainnya guna mendapat bahan teoritis yang berkaitan dengan penelitian ini. Dalam penelitian hukum normatif studi kepustakaan merupakan metode utama yang digunakan, namun tidak menutup kemungkinan dilengkapi juga dengan data lapangan seperti dengan wawancara. Data lapangan ini bersifat pelengkap saja sehingga data yang diutamakan adalah tetap data studi kepustakaan.

### 4. Pengolahan data

Analisis bahan hukum yang dipergunakan adalah menggunakan pendekatan kualitatif yaitu menyoroti masalah serta pemecahannya yang didasarkan pada pengukuran untuk memecahkan obyek yang diteliti selanjutnya menguraikannya kedalam unsur-unsur tertentu untuk kemudian ditarik suatu generalisasi yang sesuai

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup> Soerjono Soekanto, Op Cit., hlm.51-52.

dengan ruang lingkupnya. Pendekatan kualitatif merupakan penelitian yang akan menghasilkan kajian deskriptif yuridis analitis, yaitu apa yang diteliti dan dipelajari adalah objek penelitian yang utuh, artinya terhadap data-data yang diperoleh dilakukan pemilihan yang hanya sesuai dan berhubungan dengan permasalahan yang dibahas serta bukan dalam bentuk angka-angka.

Analisis terhadap bahan-bahan (data) yang telah dikumpulkan dan diolah dilakukan menurut cara-cara analisis atau penafsiran (interpretasi) hukum yang dikenal yaitu penfasiran autentik yaitu penafsiran yang diberikan oleh pembentuk undang-undang, penafsiran menurut tata bahasa (gramatikal) adalah penafsiran berdasarkan kata-kata yang dipakai dalam Undang-undang yang bersangkutan, sebagaimana lazim diartikan dalam bahasa sehari-hari, penafsiran berdasarkan sejarah perundang-undangan yaitu penafsiran dengan mencari riwayat terjadinya suatu undang-undang sejak mulai dibuat, penafsiran sosiologis yaitu penasiran dengan mencari maksud atau tujuan dari suatu undang-undang dalam masyarakat, penafsiran sistematis yaitu penafsiran dengan cara memperhatikan adanya hubungan antara satu pasal dengan pasal yang lain dalam suatu undang-undang, penafsiran fungsional yaitu penafsiran bebas yang tidak mengikat diri sepenuhnya kepada kalimat dan kata-kata peraturan, melainkan mencoba untuk memahami maksud sebenarnya dari suatu peraturan dengan menggunakan berbagai sumber lain yang dianggap dapat memberikan kejelasan yang lebih memuaskan.<sup>22</sup>

Usmawadi, Petunjuk Penulisan Ilmiah Bidang Hukum, dalam materi Pendidikan Latihan dan Kemahiran Hukum (PLKH), Laboratorium Hukum FH UNSRI, Palembang, 2007, Hlm 294-295. Lihat

Kemudian hasil dari penafsiran itu dirumuskan dalam bentuk kalimat-kalimat terstruktur untuk mempermudah menarik kesimpulan dan memberikan jawaban terhadap permasalahan.

J.C.T. Simorangkir dan Woerjono Sastropranoto, *Peladjaran Hukum Indonesia*, Gunung Agung, Jakarta, cetakan ke 11, 1962, Hlm.11-12. Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, Hlm 95.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Buku
- Agustino, Leo, 2007, Perihal Ilmu Politik Sebuah Bahasan Memahami Ilmu Politik, Edisi Pertama, Yogjakarta: Graha Ilmu.
- Asshiddiqie, Jimly, 2005, Konstitusi dan Konstitualisme, Edisi Revisi, Jakarta: Sekretariat Mahkamah Konstitusi R.I.
- Asshiddiqie, Jimly, 2006, Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi, Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi R.I.
- Asshiddiqie, Jumly, 2007, Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi, Jakarta: PT Buana Ilmu Popular, Kelompok Gramedia.
- Budiharjo, Miriam, 1992, Dasar Ilmu Politik, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama
- Indroharto, 1995, Perbuatan Pemerintah Menurut Hukum Politik dan Hukum Perdata, Jakarta: Lembaga Penelitian dan Pengembanggan Hukum Administrasi Negara.
- Marzuki, Laica, M., 2006, Berjalan-jalan di Ranah Hukum, Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi R.I
- Nawawi, Hadari, H., 1983, Metode penelitian Bidang Sosial, Yogjakarta: Gaja Mada University Press.
- Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, 2001, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Edisi ketiga, Jakarta: Balai Pustaka.
- Putri, Vera Jasini, 2005, Kamus Hukum & Glosarium Otonomi Daerah, Edisi Ketiga, Jakarta: Friedrich Naumann Atiftung.
- Roestandi, Achmad 2006, Mahkamah Konstitusi Dalam Tanya Jawab, Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi R.I.
- Sanusi, Bachrawi, 2004, Tokoh Pemikir Dalam Mashab Ekonomi, Jakarta: Rineka Cipta.

- Shroeder, Richard, C., 2000, Garis Besar Pemerintahan Amreika Serikat, Kantor Program Informasi Internasional Departemen Luar Negeri Amerika Serikat.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, Penelitian Hukum Normatif, Jakarta: CV Rajawali.
- Usmawadi, SH., MH., 2007, Petunjuk Penulisan Ilmiah Bidang Hukum, Palembang: Materi Pendidikan Latihan dan Kemahiran Hukum (PLKH), Laboratorium FH. Unsri.
- Wahjono, Padmo, 1999, Kuliah-kuliah Ilmu Negara, Jakarta: IND-HILL-CO Jakarta. Suatu kerangka kerja pengembangan partai politik yang demokratis, The Netherland Institute for Multiparty Democracy, Den Haag, 2006.

#### Karya Ilmiah

Pradita Lestari, 2007, Fungsi Pengawasan Legislatif Terhadap Eksekutif, Indralaya: FH. Unsri.

#### <u>Jurnal</u>

- Jimly Asshiddiqie, Partai politik dan Pemilihan Umum sebagai Instrumen Demokrasi, Jurnal Konstitusi, Volume 3 Nomor 4, Desember 2006.
- Irmanputra Sidin, DR., 2007, Racun Konstitusi Bernama Recall, Konsorium Reformasi Hukum Nasional (KRHN).
- Sebastian Salang, Parlemen: Antara Kepentingan Politik VS Aspirasi Rakyat, Dalam Jurnal Konstitusi, Volume 3 Nomor 4, Desember 2006.

#### **Acara Sidang**

- Risalah Sidang Perkara No.008/PUU-IV/2006 Perihal pengujian UU No.22 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD serta UU No.31 Tahun 2002 Tentang Partai Politik Terhadap UUD 1945.
- Putusan Sidang Mahkamah Konstitusi R.I, Perkara Nomor 008/PUU-IV/2006 Perihal Pengujian Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukkan MPR, DPR, DPD, DPRD, Serta Undang-undang Nomor 31 Tahun 2002 Tentang Partai Politik.

Artikel

Janedfri M Gaffar, "Potret Demokrasi kita", Seputar Indonesia, Jumat, 25 Januari 2008.

Peraturan-Peraturan

- Keputusan DPD RI Nomor 2/DPD/2004 Jo Keputusan DPD RI No 29/DPD/2005 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Daerah RI.
- Keputusan DPR RI Nomor 08/DPR/I/2005.2006 Tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilu Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukkan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- Undang Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 2 tahun 2008 Tentang Partai Politik.
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilu Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

#### Website

- www.cetro.or.id, Wakil Rakyat dan Konstituen, diakses 24 Maret 2008.
- www.google.com, Agus Ngadino SH MH, PAW Anggota Dewan, diakses 22 Desember 2007.
- www.google.co.id, Eric Hiariej, Bentuk-bentuk Demokrasi, diakses Sabtu, 22 Desember 2007.
- www.google.co.id, Ramlan Subakti, Pemberhentian Anggota DPR Bukan Urusan Parpol, Kompas, 24 Juli 2002. Diakses 22 Desember 2007.

- www.google.com, Smita Notosusanto, Analisa AD/ART Partai Politik, Diakses tanggal 24 maret 2008
- www.hukumonline.com, Mempertanyakan Hegemoni Recall Anggota DPR di Tangan Partai Politik, Diakses Sabtu, tanggal 22 Desember 2007.
- www.parlemen.net, Tentang MPR RI, Diakses tanggal 24 Maret 2008.
- www.parlemen.net, Rani Febrianti dan Camila Amalia, Alat Kelengkapan DPD, Diakses Pada Tanggal 4 Maret 2008.
- www.parlemen.net, Reny Rawasita Pasaribu, Alat Kelengkapan DPR, Diakses pada tanggal 4 Maret 2008
- www.parlemen.net, Diakses tanggal 22 Desember 2007.
- www.wikipedia.org, Diakses 17 Januari 2008
- http://ichwanarifin.blogspot.com, Ichwan Arifin, Tinjauan Singkat Tentang Sistem Pemilu Yang Diusulkan Dalam Rancangan Amandemen Terhadap UU No.3 Tahun 1999 Tentang Pemilu. Diakses Tanggal 17 Januari 2008.