



**REKONSTRUKSI SISTEM *RECALL* ANGGOTA DEWAN PERWAKILAN  
RAKYAT DI INDONESIA**

SKRIPSI

**ABDUL BASITH UMAMI  
180710101260**

**BAGIAN HUKUM TATA NEGARA  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS JEMBER**

**2021**



**REKONSTRUKSI SISTEM *RECALL* ANGGOTA DEWAN PERWAKILAN  
RAKYAT DI INDONESIA**

SKRIPSI

Diajukan guna melengkapi tugas akhir dan memenuhi syarat untuk menyelesaikan  
Program Studi Ilmu Hukum (S1) dan mencapai gelar Sarjana Hukum

Oleh:

**ABDUL BASITH UMAMI**

**180710101260**

**BAGIAN HUKUM TATA NEGARA**

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS JEMBER**

**2022**

**MOTTO**

“Esensi dari ilmu adalah untuk mengetahui apa itu ibadah dan ketaatan”<sup>1</sup>

(Abu Hamid Muhammad bin Muhammad Al-Ghazali)



---

<sup>1</sup> Al-Ghazali, *Ayyuhal Walad, Terjemahan Gazi Saloom* (Jakarta: IIMaN, 2003), h. 120.

**PERSEMBAHAN**

**Kupersembahkan dan kuperuntukkan pemikiran sederhana ini khusus kepada:**

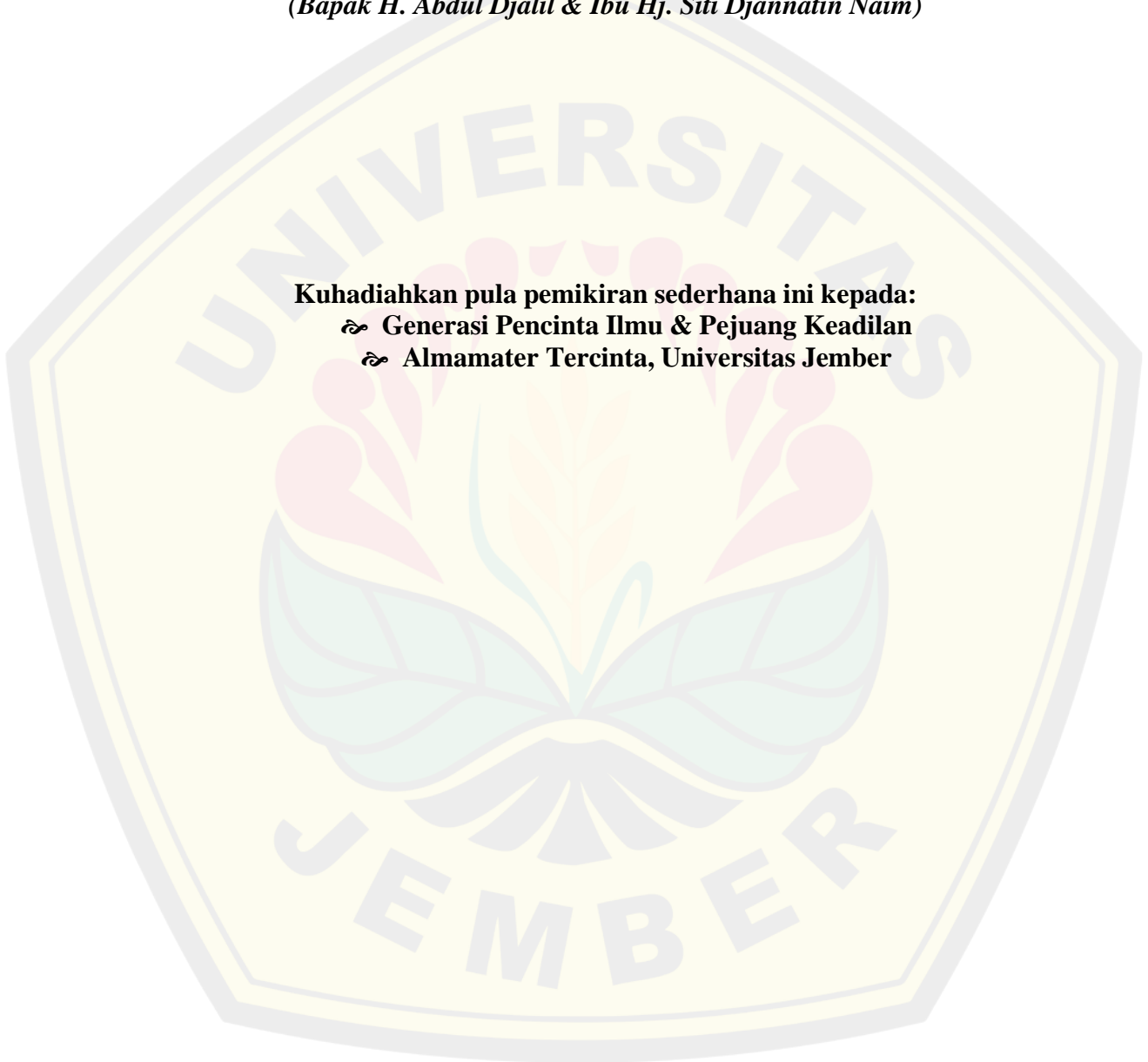
**Kedua orang tua tercinta yang telah mengajarku arti tanggung jawab dan ketulusan yang sebenarnya**

*(Bapak H. Abdul Djalil & Ibu Hj. Siti Djannatin Naim)*

**Kuhadiahkan pula pemikiran sederhana ini kepada:**

∞ **Generasi Pencinta Ilmu & Pejuang Keadilan**

∞ **Almamater Tercinta, Universitas Jember**



**PERSETUJUAN PEMBIMBING**

Skripsi berjudul “Rekonstruksi Sistem *Recall* Anggota Dewan Perwakilan Rakyat di Indonesia” telah disetujui pada:

hari, tanggal :

tempat : Fakultas Hukum Universitas Jember

Dosen Pembimbing Utama,

Dosen Pembimbing Anggota,

Dr. Iwan Rachmad Soetijono, S.H., M.H.  
NIP. 1970041998021001

Fenny Tria Yunita, S.H., M.H.  
NIP. 199306152022032008

**PENGESAHAN**

Skripsi berjudul “**Rekonstruksi Sistem Recall Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia**” karya Abdul Basith Umami telah diuji dan disahkan pada:

Hari, tanggal :

Tempat :

**Panitia Penguji:**

Ketua Penguji

Sekretaris Penguji

Antikowati, S.H., M.H.  
NIP. 19691112021988022001

Nurul Laili Fadhilah, S.H., M.H.  
NIP. 198707132014042001

Anggota Penguji I

Anggota Penguji II

Dr. Iwan Rachmad Soetijono, S.H., M.H.  
NIP. 1970041998021001

Fenny Tria Yunita, S.H., M.H.  
NIP. 199306152022032008

**Mengesahkan**

Dekan,

Prof. Dr. Bayu Dwi Anggono, S.H., M.H.  
NIP. 198206232005011002

**PENETAPAN PANITIA PENGUJI**

Dipertahankan di hadapan Panitia Penguji pada:

Hari : Jumat

Tanggal 10

Bulan : Juni

Tahun : 2022

Diterima oleh Panitia Penguji Fakultas Hukum Universitas Jember

**Panitia Penguji:**

Ketua Penguji

Sekretaris Penguji

Antikowati, S.H., M.H.  
NIP. 19691112021988022001

Nurul Laili Fadhilah, S.H., M.H.  
NIP. 198707132014042001

Anggota Penguji I

Anggota Penguji II

Dr. Iwan Rachmad Soetijono, S.H., M.H.  
NIP. 1970041998021001

Fenny Tria Yunita, S.H., M.H.  
NIP. 199306152022032008

## PERNYATAAN

Yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Abdul Basith Umami

NIM : 180710101260

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa karya ilmiah dengan judul “Rekonstruksi Sistem *Recall* Anggota Dewan Perwakilan Rakyat di Indonesia” adalah benar-benar hasil karya sendiri, kecuali kutipan yang sudah saya sebutkan sumbernya, belum pernah diajukan pada institusi mana pun, dan bukan karya jiplakan. Saya bertanggung jawab atas keabsahan dan kebenaran isinya sesuai dengan sikap ilmiah yang harus dijunjung tinggi.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya, tanpa ada tekanan dan paksaan dari pihak mana pun serta bersedia mendapat sanksi akademik jika ternyata di kemudian hari pernyataan ini tidak benar.

Jember, 2022  
Yang menyatakan,

Abdul Basith Umami  
NIM: 180710101260



## UCAPAN TERIMAKASIH

Alhamdulillahirobbil ‘Alamin, puja puji syukur penulis haturkan keharibaan Allah SWT yang selalu mencurahkan rahmat, taufiq, hidayah, serta inayah-Nya kepada penulis, sehingga penulis mampu menyelesaikan karya ilmiah berupa skripsi dengan judul **“Rekonstruksi Sistem *Recall* Anggota Dewan Perwakilan Rakyat di Indonesia”**. Sholawat serta salam juga semoga tetap tercurahkan kepada Nabi Muhammad SAW beserta keluarga dan sahabatnya yang telah mengarahkan dan membimbing umat manusia dari zaman kebiadaban menuju zaman penuh peradaban.

Skripsi ini disusun untuk memenuhi persyaratan akademis dalam memperoleh gelar Strata 1 (S1) Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Jember. Sebagaimana manusia yang lainnya, penulis amat menyadari bahwa terdapat banyak kekurangan dan ketidaksempurnaan dalam penulisan skripsi ini. Oleh karena hal tersebut penulis mengharapkan kritik dan saran yang bersifat membangun demi kemajuan proses belajar penulis kelak di kemudian hari.

Pada kesempatan kali ini pula, penulis hendak menyampaikan ucapan terimakasih sedalam-dalamnya kepada:

1. Dr. Iwan Rachmad Soetijono, S.H., M.H. selaku Dosen Pembimbing Utama yang telah banyak meluangkan waktunya untuk memberikan bimbingan dan semangat kepada penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini;
2. Ibu Fenny Tria Yunita S.H., M.H. selaku Dosen Pembimbing Anggota yang sudah meluangkan banyak waktunya dalam memberikan bimbingan, arahan, dan masukan kepada penulis sehingga skripsi ini dapat terselesaikan;
3. Ibu Antikowati, S.H., M.H. selaku Ketua Penguji yang telah meluangkan waktunya untuk memberikan kritik dan saran yang bersifat membangun sehingga skripsi ini dapat terselesaikan dengan baik;
4. Ibu Nurul Laili Fadhilah, S.H., M.H. selaku Sekretaris Penguji yang telah memberikan masukan dan koreksi serta kritik yang membangun demi kesempurnaan skripsi ini;

5. Prof. Dr. Bayu Dwi Anggono, S.H., M.H, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Jember;
6. Bapak I Gede Widhiana Suarda, S.H., M. Hum selaku Wakil Dekan I Fakultas Hukum Universitas Jember;
7. Dr. Ermanto Fahamsyah, S.H., M.H, selaku Wakil Dekan III Fakultas Hukum Universitas Jember;
8. Seluruh dosen Fakultas Hukum Universitas Jember yang telah memberikan ilmu dan kesabarannya kepada penulis dan seluruh staf Fakultas Hukum Universitas Jember yang telah membantu secara teknis dan administratif selama penulis menempuh perkuliahan di Fakultas Hukum Universitas Jember;
9. Kedua orang tua penulis tercinta, Bapak H. Abdul Djalil dan Ibu Hj. Siti Djannatin Na'im yang penuh dengan rasa ikhlas selalu mendorong anaknya melalui do'a, motivasi, dan tindakan untuk menggapai cita-cita.
10. Saudara penulis, Mbak Abid Datul Mukhoyyarah, S.Sos., M.Si dan Mbak Dewi Mariyatul Qibtiyah, S.Pd, serta kakak ipar penulis Mas Eko Sugianto S.Ab dan Mas Fathurrohman S.H.I yang terus memberikan *support* ketika penulis butuhkan.
11. Sahabat-sahabat seperjuangan penulis yang sampai saat skripsi ini diselesaikan masih berkenan menjadi teman cerita baik penulis. Terima kasih Krisna, Fikar, Ilham, Fajra, Dzaky, Adit, Luluk, Desi, Evi, Erika, Rani terima kasih untuk persahabatan, ilmu dan keceriaannya selama ini.
12. Sahabat-sahabat di Keluarga Besar PMII Rayon Hukum yang tidak bisa penulis sebutkan satu persatu. Terima kasih telah memberikan banyak pengenalan, pengalaman, dan telah menjadi keluarga baru.
13. Teman-teman UKM FK2H, terima kasih atas pengalaman dan ilmunya yang luar biasa selama penulis menjadi anggota dan pengurus FK2H.
14. Teman-teman Pondok Pesantren Al Jauhar yang telah banyak membantu penulis selama merantau di Jember.
15. Semua pihak yang telah membantu penulis dalam proses pengerjaan skripsi ini baik secara langsung maupun tidak langsung. Semoga Tuhan Yang Maha

Esa memberikan balasan ketulusan dan kebaikan kalian semua.  
Jazakumullahu Ahsanal Jaza`.



## RINGKASAN

**Rekonstruksi Sistem *Recall* Anggota Dewan Perwakilan Rakyat di Indonesia; Abdul Basith Umami; 180710101260; 2022; 104 halaman; Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Jember.**

Proses pendelegasian kedaulatan dari rakyat kepada wakil rakyat yang dilakukan melalui penyelenggaraan pemilihan umum semestinya dikembalikan lagi kepada rakyat selaku sumber kedaulatan. Pengaturan dan praktik *recall* yang sampai saat ini menjadi hak daripada partai politik telah mendegradasi demokrasi dan kedaulatan rakyat yang telah diatur tegas dalam konstitusi. Hal ini mengakibatkan hak-hak dan suara rakyat terabaikan karena wakil rakyat cenderung tunduk kepada partai politik ketimbang kepada rakyat. Penelitian ini mencoba untuk menganalisis pengaturan dan praktik *recall* anggota DPR di Indonesia. Metode penelitian yang digunakan adalah gabungan normatif dan doktrinal dengan teknik analisis kualitatif. Dalam penelitian ini penulis menemukan beberapa hal dalam sistem *recall* anggota DPR yang diterapkan di Indonesia saat ini. Beberapa hal tersebut di antaranya adalah tidak terdapat parameter yang jelas perihal *recall* dilakukan oleh partai politik, inkonsistensi terhadap prinsip kedaulatan rakyat yang telah dibangun melalui pemilu, tidak mengedepankan prinsip *rule of law*, serta berpotensi untuk membatasi kewenangan dan fungsi dari anggota DPR. Dalam menghadapi persoalan-persoalan tersebut, penelitian ini mencoba untuk memberikan sebuah gagasan baru berupa penerapan sistem referendum dalam proses *recall* anggota DPR di Indonesia. Hal ini bertujuan agar rakyat selaku pemegang kedaulatan tertinggi memiliki kekuatan untuk mengontrol wakil-wakilnya yang berada di parlemen. Penyelenggaraan referendum untuk melakukan *recall* ini nantinya akan dilaksanakan oleh KPU. Hal ini didasarkan pada konsep referendum yang hampir sama dengan pemilu yakni sama-sama melakukan pemungutan suara serta KPU juga sudah memiliki struktur yang cukup lengkap mulai dari tingkat pusat hingga daerah.

**SUMMARY**

**Reconstruction of System Recall for the Member of House of Representative in Indonesia; Abdul Basith Umami; 180710101260; 2022; 104 pages; Law Study Program Faculty of Law University of Jember.**

The process of delegation of sovereignty from the people to the people's representatives carried out through the holding of elections should be returned to the people as the source of sovereignty. The regulation and practice of recall which until now has become the right of political parties has degraded democracy and people's sovereignty which has been firmly regulated in the constitution. This has resulted in the neglect of the rights and voices of the people because the people's representatives tend to submit to political parties instead of the people. This study attempts to analyze the regulation and practice of recalling members of the House of Representative in Indonesia. The research method used is a combination of normative and doctrinal with qualitative analysis techniques. In this study, the authors found several things in the recall system for members of the House of Representative which is currently being implemented in Indonesia. Some of these things include the absence of clear parameters regarding recalls carried out by political parties, inconsistency with the principle of popular sovereignty that has been established through elections, not prioritizing the rule of law principle, and the potential to limit the powers and functions of House of Representative members. In dealing with these problems, this study tries to provide a new idea in the form of implementing a referendum system in the recall process for members of the House of Representative in Indonesia. It is intended that the people as the holder of the highest sovereignty have the power to control their representatives in parliament. The holding of a referendum to carry out this recall will later be carried out by the General Election Commissions. This is based on the concept of a referendum, which is almost the same as the general election, that is, both vote and the General Election Commissions also has a fairly complete structure from the central to the regional levels.

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN SAMPUL DEPAN</b> .....	<b>i</b>
<b>HALAMAN SAMPUL DALAM</b> .....	<b>ii</b>
<b>MOTTO</b> .....	<b>iii</b>
<b>PERSEMBAHAN</b> .....	<b>iv</b>
<b>PERSETUJUAN PEMBIMBING</b> .....	<b>v</b>
<b>PENGESAHAN</b> .....	<b>vi</b>
<b>PENETAPAN PANITIA PENGUJI</b> .....	<b>vii</b>
<b>PERNYATAAN</b> .....	<b>viii</b>
<b>UCAPAN TERIMAKASIH</b> .....	<b>ix</b>
<b>RINGKASAN</b> .....	<b>xii</b>
<b>SUMMARY</b> .....	<b>xiii</b>
<b>DAFTAR ISI</b> .....	<b>xiv</b>
<b>DAFTAR TABEL</b> .....	<b>xvi</b>
<b>BAB 1 PENDAHULUAN</b> .....	<b>1</b>
<b>1.1 Latar Belakang</b> .....	<b>1</b>
<b>1.2 Rumusan Masalah</b> .....	<b>7</b>
<b>1.3 Tujuan Penelitian</b> .....	<b>7</b>
<b>1.4 Manfaat Penelitian</b> .....	<b>7</b>
<b>1.4.1 Manfaat Teoritis</b> .....	<b>7</b>
<b>1.4.2 Manfaat Praktis</b> .....	<b>8</b>
<b>BAB 2 KAJIAN PUSTAKA</b> .....	<b>9</b>
<b>2.1 Demokrasi</b> .....	<b>9</b>
<b>2.2 Teori Rekonstruksi</b> .....	<b>13</b>
<b>2.3 Lembaga Perwakilan</b> .....	<b>15</b>
<b>2.4 Konsep DPR</b> .....	<b>19</b>
<b>2.5 Partai Politik</b> .....	<b>23</b>
<b>2.6 Recall</b> .....	<b>28</b>
<b>2.6.1 Konsep Recall</b> .....	<b>28</b>



2.6.2 Proses <i>Recall</i> .....	30
2.6.3 Hak <i>Recall</i> .....	30
2.7 Referendum.....	33
<b>BAB 3 METODE PENELITIAN.....</b>	<b>36</b>
3.1 Tipe Penelitian .....	36
3.2 Pendekatan Penelitian.....	36
3.3 Bahan Hukum .....	40
3.3.1 Bahan Hukum Primer .....	40
3.3.2 Bahan Hukum Sekunder .....	42
3.4 Analisis Bahan Hukum.....	42
<b>BAB 4 PEMBAHASAN.....</b>	<b>44</b>
4.1 Sistem <i>Recall</i> Anggota Dewan Perwakilan Rakyat di Indonesia.....	44
4.1.1 Sejarah Pengaturan <i>Recall</i> di Indonesia.....	45
4.1.2 Pengaturan Sistem <i>Recall</i> Anggota Dewan Perwakilan Rakyat di Indonesia .....	49
4.1.3 Praktik <i>Recall</i> Anggota Dewan Perwakilan Rakyat di Indonesia.....	52
4.2 Rekonstruksi Sistem <i>Recall</i> Melalui <i>Referendum Recall</i> di Masa Mendatang.....	60
4.2.1 Kelemahan Sistem <i>Recall</i> di Indonesia .....	60
4.2.2 Perbandingan Praktik <i>Recall</i> di Beberapa Negara .....	70
4.2.3 Gagasan Rekonstruksi Sistem <i>Recall</i> Anggota Dewan Perwakilan di Indonesia.....	78
4.2.4 <i>Ius Constituendum</i> Skema <i>Recall</i> Anggota Dewan Perwakilan Rakyat di Indonesia .....	81
<b>BAB V PENUTUP .....</b>	<b>86</b>
5.1 Kesimpulan.....	86
5.2 Saran .....	87
<b>DAFTAR PUSTAKA</b>	

**DAFTAR TABEL**

<b>Tabel 4.1.....</b>	<b>82</b>
<b>Tabel. 4.2.....</b>	<b>83</b>





## BAB 1

### 1.1 Latar Belakang

Dalam negara yang menerapkan sistem pemerintahan demokrasi<sup>2</sup> setidaknya-tidaknya ada hal-hal yang pasti keberadaannya, yakni pasti terdapat pemilihan umum, melakukan kaderisasi maupun penggantian kepemimpinan nasional, adanya kekuasaan kehakiman yang mandiri dan independen, representatif perwakilan rakyat lewat lembaga parlemen yang kuat serta mandiri, penghormatan dan perlindungan hak asasi manusia, serta adanya konstitusi yang menjamin terhadap hak-hak tersebut.<sup>3</sup>

Indonesia adalah negara yang berkedaulatan. Kedaulatan tertinggi berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Hal ini tercermin dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945). Dengan ketentuan yang demikian, menunjukkan bahwa Indonesia adalah negara demokrasi yang menganut paham demokrasi tidak langsung atau demokrasi perwakilan.<sup>4</sup> Sebagaimana yang didalilkan oleh sila keempat Pancasila, “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan”.<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> Demokrasi berakar dari kata *Demos* dan *Kratos* pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat. Demokrasi pada umumnya adalah dasar hidup untuk bernegara yang memberikan pemahaman bahwa rakyat adalah penentu tingkat terakhir akan ketentuan dalam permasalahan inti yang menyangkut kehidupannya mencakup juga dalam menilai kebijakan pemerintah negara, sebab kebijakan pemerintah juga menentukan hidup rakyat. Amin Rais, *Pengantar Dalam Demokrasi dan Proses Politik* (Jakarta: LP3S, 1986), h. 5.

<sup>3</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1992), h. 60.

<sup>4</sup> Konsekuensi dari Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 ini adalah bahwa MPR sudah bukan menjadi instansi yang mempunyai kedudukan eksklusif sebagai aktor dan pelaksana tunggal kedaulatan rakyat. Sehingga pelaksanaan kedaulatan rakyat ialah rakyat itu sendiri yang dilaksanakan berdasarkan ketentuan Undang-Undang Dasar. Saifudin, *Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan* (Yogyakarta: Jurnal-Penerbitan Fakultas Hukum UII, 2006), h. 327.

<sup>5</sup> Menurut Yunus, Indonesia sudah jelas merupakan negara demokrasi yang tidak bisa didebat lagi. Kata “Kerakyatan” dan “Kedaulatan di tangan rakyat” sebagaimana yang termaktub dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 telah memperlihatkan adanya asas demokrasi, yang berarti bahwa sepenuhnya kekuasaan itu berada di tangan rakyat. Yunus Nur Rohim, *Aktualisasi Demokrasi Pancasila Dalam Kehidupan Berbangsa dan Bernegara*, Sosio Didaktika: Social Science Education Journal, Vol. 2, 2015, h. 162.

Beberapa hal yang pasti akan keberadaannya tersebut adalah manifestasi dari kedaulatan rakyat yang berjalan beriringan dengan nomokrasi<sup>6</sup>. Dinilai berjalan beriringan dengan asas nomokrasi, sebab demokrasi yang memiliki arti pemerintahan rakyat pastinya berlandaskan akan partisipasi pada pemerintahan. Dalam negara demokrasi, hak-hak individual dijamin dan dilindungi kebebasannya, dalam konteks ini mencakup juga dalam hal penggunaan hak politiknya baik secara pasif maupun aktif, hal-hal demikian dalam pemerintahan semestinya diatur dalam hukum.<sup>7</sup>

Salah satu konsekuensi dari negara demokrasi adalah bahwa keinginan rakyat merupakan penentu dan pedoman dalam merumuskan kebijakan dan kehendak. Pada negara demokratis prinsip kerakyatan menjadi mutlak untuk diikutsertakan dalam penentuan kebijakan negara. Sebagaimana yang dikemukakan oleh J.J. Rosseau bahwa kehendak umum (*general will*) merupakan kedaulatan tertinggi yang tidak bisa dipisahkan dari kapasitas negara dalam bertindak, oleh karena hal itu menurut J.J Rosseau bahwa kehendak umumlah yang mempunyai kedaulatan untuk mengatur kekuasaan negara dalam rangka mencapai tujuan lembaga dan kebaikan bersama.<sup>8</sup>

Dalam sebuah negara demokrasi lazimnya membenarkan akan eksistensi dari partai politik sebagai tonggak dari demokrasi atau aktor pelaksana kedaulatan rakyat. Partai politik pada dasarnya mempunyai kedudukan (*status*) dan peranan (*role*) yang cukup fundamen dan esensi dalam tiap sistem demokrasi, sebab partai politik dalam negara demokrasi

---

<sup>6</sup> Ide dan kedaulatan hukum (nomokrasi) termaktub dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945 yang menyatakan “*Negara Indonesia adalah negara hukum*”. Hal ini menunjukkan bahwa setiap kegiatan berbangsa dan bernegara harus berlandaskan pada hukum. M Muslih, *Prinsip Demokrasi dan Nomokrasi di dalam UUD RI 1945 Pasca Amandemen dan Implemenasinya dalam Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Jurnal Ilmiah Universitas Batanghari Jambi 2012, Vol.12 No.3, h. 66.

<sup>7</sup> Rida Farida, *Mekanisme Penggantian Antar Waktu (PAW) Anggota DPR dan Implikasinya dalam Konsep Perwakilan Rakyat*, Jurnal Cita Hukum, Vol. 1, No. 2 2013, h. 196.

<sup>8</sup> Jean Jacques Rosseau, *Kontrak Sosial* (Jakarta: Erlangga, 1986), h. 57.

mempunyai andil yang krusial sebagai pen jembatan antara pemerintah (*the government*) dengan warga negaranya (*the citizens*).<sup>9</sup>

Partai politik merupakan pancang atau tonggak demokrasi. Apabila rakyat sudah tidak percaya terhadap pilar ini, maka itu merupakan ancaman yang serius bagi keberlanjutan demokrasi di Indonesia. Oleh karena hal tersebut, perlu untuk mengembalikan lagi partai politik di jalan yang benar dalam sistem demokratisasi di Indonesia. Partai politik juga bukan sebatas organisasi atau tempat kumpulnya para politisi, namun partai politik juga memainkan peran penting dalam melaksanakan fungsinya demi kepentingan rakyat. Oleh karena hal tersebut, partai politik memiliki peran yang cukup signifikan pada sistem demokrasi.<sup>10</sup>

Demokratisasi di Indonesia salah satunya dikejawantahkan dengan diselenggarakannya pemilihan umum secara langsung untuk memilih perwakilan rakyat baik DPR ataupun DPRD serta Presiden dan Wakil Presiden. Pada tingkat daerah pun juga demikian diadakan pemilihan umum langsung untuk memilih anggota DPRD dan Kepala Daerah di masing-masing daerah. Pemilihan umum secara langsung tersebut merupakan wujud dari pengimplementasian kehendak umum guna memutuskan siapa yang akan menjabat sebagai anggota legislatif untuk menjalankan tugas dan fungsi yang ditentukan oleh Undang-Undang. Proses pemilihan melalui pemilihan umum terhadap beberapa orang guna menunjukkan kapasitas dan menjalankan kewajibannya tersebut merupakan wujud nyata dari pentingnya delegasi kedaulatan.

Kedaulatan yang didelegasikan pada tiap-tiap lembaga jelas mempunyai fungsi dan tugas yang beda-beda. Pada lembaga legislatif misalnya, seperti yang termaktub dalam Pasal 20A UUD NRI 1945 bahwa DPR mempunyai tiga fungsi yakni fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Dengan demikian, maka kedaulatan yang telah

---

<sup>9</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi* (Jakarta: BIP, 2007), h. 710.

<sup>10</sup> Rida Farida, *Mekanisme Pergantian Antar Waktu Anggota DPR*, Jurnal Cita Hukum, Vol. 1 No. 2, 2013, h. 197.

didelegasikan kepada DPR wajib untuk dilaksanakan sesuai fungsi tersebut. Disisi lain, di tingkat daerah pun juga demikian, DPRD melaksanakan fungsinya atas kedaulatan yang didelegasikan oleh masyarakat daerah. Namun yang menjadi menarik adalah, konsep pendelegasian kedaulatan kepada anggota legislatif ini tidak disertai dengan memberikan hak kepada rakyat untuk menarik delegasi (anggota DPR) yang telah dipilihnya.

Proses penarikan delegasi kedaulatan pada institusi perwakilan ini hanya bisa dilakukan dengan mekanisme tertentu. Istilah tersebut lazim disebut dengan sebutan *recall*<sup>11</sup> atau Penggantian Antar Waktu (PAW) di dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik maupun Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MD3 (MPR, DPRD, DPD, dan DPRD). Hal tersebut termaktub dalam Pasal 12 huruf g Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik<sup>12</sup>, bahwa partai politik berhak untuk mengusulkan penggantian antar waktu anggotanya yang berada di DPR atau DPRD. Selain itu, jikalau mengacu pada Pasal 239 ayat (2) huruf d Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MD3 (MPR, DPRD, DPD, dan DPRD)<sup>13</sup>, bahwa anggota DPR dapat diberhentikan oleh sebab usulan partai politik. Sementara bagi DPRD terdapat dalam Pasal 355 ayat (2) huruf e<sup>14</sup>, bahwa partai politik dapat mengusulkan penggantian antar waktu bagi

<sup>11</sup> *Black's Law Dictionary* membagi pemaknaan *recall* menjadi tiga, yakni pencopotan seorang pejabat (yang dipilih melalui pemilihan umum) dengan suara rakyat, suatu permintaan produsen kepada konsumen untuk menarik produk yang rusak untuk diganti dan diperbaiki, dan pencabutan keputusan yang disebabkan oleh alasan faktual atau hukum. Sementara Mahfud MD mendefinisikan *recall* sebagai hak untuk mengganti anggota lembaga perwakilan/permusyawaratan dari jabatannya sehingga tidak memiliki lagi status keanggotaan pada lembaga tersebut. Moh Mahfud MD, *Perkembangan Politik Hukum, Studi tentang Pengaruh Konfigurasi Politik terhadap Produk Hukum di Indonesia* (Yogyakarta: FH UGM Press, 1993), h. 324.

<sup>12</sup> Pasal 12 huruf g Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik berbunyi "*Partai Politik berhak: mengusulkan pergantian antarwaktu anggotanya di Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan per aturan perundang-undangan*".

<sup>13</sup> Pasal 239 ayat (2) huruf d Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MD3 (MPR, DPRD, DPD, dan DPRD) berbunyi "*Anggota DPR diberhentikan antarwaktu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c, apabila: diusulkan oleh partai politiknya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan*".

<sup>14</sup> Pasal 355 ayat (2) huruf e Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MD3 (MPR, DPRD, DPD, dan DPRD) berbunyi "*Anggota DPRD provinsi diberhentikan antarwaktu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c, apabila: diusulkan oleh partai politiknya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan*".



anggotanya yang berada di DPRD. Yang dimaksud dengan partai politik dalam hal ini ialah partai politik yang anggotanya berada di DPR.

Pemberian hak *recall* oleh undang-undang terhadap partai politik menunjukkan bahwa partai politik memiliki hak yang sangat dominan terhadap anggotanya yang berada di lembaga legislatif. Pengaturan ini sedikit beririsan dengan proses demokrasi tidak langsung di Indonesia. Sebagaimana yang diketahui bahwa rakyatlah yang mendelegasikan kedaulatannya bukan partai politik, yang mana konsekuensi logis pada negara demokrasi semestinya rakyatlah yang mempunyai hak untuk menarik pendelegasian kedaulatannya bukan partai politik. Moh. Hatta menyatakan ketidaksepakatan dengan sistem *recall* yang dilaksanakan oleh partai politik, sebab menurutnya dengan memberikan hak *recall* pada partai politik maka hal itu bertentangan dengan demokrasi Pancasila. Dalam pandangannya, pada hakikatnya petinggi partai politik sesungguhnya tidak mempunyai hak untuk mengganti anggotanya yang dipilih oleh rakyat melalui pemilu. Akan tetapi pada praktiknya, partai politik seakan-akan mempunyai kekuatan yang lebih berkuasa dibanding rakyat yang mempunyai kedaulatan tersebut.<sup>15</sup>

Indonesia memang tidak menerapkan konsep *constituent recall*<sup>16</sup> sebagaimana yang dianut oleh sebagian negara bagian Amerika Serikat dan beberapa negara Amerika Latin lainnya yang memberikan upaya bagi masyarakat untuk menarik pejabat publik (sebagai wakil rakyat) yang berada di parlemen. Konsep yang dijalankan di beberapa negara Amerika Latin adalah dengan melaksanakan referendum setempat sebagai bentuk dari pengawasan masyarakat terhadap wakilnya yang ada di parlemen.

---

<sup>15</sup> Muhammad Irfan Hilmy & Trian Marfiansyah, *Recall Referendum sebagai Alternatif Proses Penggantian Antarwaktu Lembaga Legislatif di Indonesia*, Volkgeist, Vol. 4, 2021, h. 103.

<sup>16</sup> *Constituent recall* atau *representative recall* adalah prosedur di mana pemilih atau konstituen dapat menurunkan seorang pejabat publik yang dipilih lewat pemilihan umum sebelum masa jabatan pejabat tersebut habis. Beberapa negara yang menerapkan ketentuan demikian di antaranya adalah Latvia sebagaimana yang tertera pada Pasal 14 Konstitusi Latvia dan Filipina sebagaimana yang termaktub dalam Pasal 10 Konstitusi Filipina. Badan Pengkajian MPR RI, *Pelaksanaan UUD NRI Tahun 1945 dan Urgensi Amandemen Kelima* (Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI, 2018), h. 152.

Mekanisme ini dapat ditempuh bilamana masyarakat merasa bahwa kebijakan atau produk hukum yang dikeluarkan oleh wakilnya tidak sesuai dengan aspirasi masyarakat, maka masyarakat diberikan hak untuk melakukan *recall* sebagai langkah perbaikan kebijakan.<sup>17</sup>

Ide atas konsep tersebut kiranya bisa dilakukan di Indonesia dengan mengikutsertakan rakyat pada mekanisme penggantian antar waktu terhadap wakilnya yang ada di parlemen. Dengan diterapkannya konsep ini maka dapat menjamin hak-hak rakyat supaya tidak tercederai oleh kepentingan-kepentingan partai politik supaya PAW yang dilaksanakan benar-benar mencerminkan kehendak rakyat Sehingga nantinya, kasus-kasus seperti Lily Wahid dan Effendy Choirie<sup>18</sup> yang di PAW hanya karena alasan perbedaan pandangan dengan partai politiknya tidak terjadi lagi di masa mendatang.

Demi mewujudkan mekanisme PAW yang demokratis maka dinilai perlu diatur syarat lanjutan untuk melakukan PAW, di mana yang demokratis adalah PAW yang idealnya perlu mengikutsertakan rakyat dalam daerah pemilihan anggota DPR yang hendak di PAW, seperti pada sistem *referendum recall*<sup>19</sup>. Dengan diterapkannya konsep PAW yang demokratis ini maka masyarakat tentu dapat melakukan kontrol atas wakilnya yang dipilih secara demokratis melalui pemilihan umum.

Mengacu pada latar belakang yang sudah dijabarkan di atas, maka penelitian ini akan membahas mengenai rekonstruksi konsep PAW di Indonesia dengan menggunakan pemikiran yang terbaharukan yang disebut dengan *referendum recall*. Penelitian ini bermaksud untuk menganalisis

---

<sup>17</sup> Anney Twomey, *The Recall of Members of Parliament and Citizens' Initiated Elections*, UNSW Law Journal, Vol. 34 No.1, 2011, h. 44.

<sup>18</sup> Kasus PAW Lily Wahid dan Effendy Choirie adalah salah satu contoh kasus praktik PAW di Indonesia yang bermuatan politis. Lily Wahid dan Effendy Choirie di PAW oleh partai politiknya (PKB) pada tahun 2011, akibat keduanya memiliki pandangan yang berseberangan dengan partai ketika voting terbuka terkait hak angket mafia pajak. Farida, op.cit, h. 201.

<sup>19</sup> *Referendum recall* adalah mekanisme yang memberikan hak kepada konstituen untuk mengganti pejabat publik yang terpilih sebelum masa jabatan pejabat tersebut habis. Contoh negara yang menerapkan *referendum recall* di antaranya adalah Ekuador, Peru, Taiwan, dan Bolivia. Shaun Bowler, *Recall and representation: Arnold Swarzenegger meets Edmund Burke*, Representation. Vol. 40 No.3, 2004, h. 200.

dalam konsep PAW di Indonesia dan melakukan identifikasi praktik PAW di Indonesia.

## 1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimana sistem *recall* anggota Dewan Perwakilan Rakyat di Indonesia?
2. Bagaimana rekonstruksi sistem *recall* melalui *referendum recall* di masa mendatang?

## 1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian dalam penyusunan penelitian ini adalah:

1. Untuk menjabarkan dan menjelaskan sistem *recall* anggota Dewan Perwakilan Rakyat di Indonesia selama ini.
2. Untuk memberikan gagasan serta menguraikan urgensi tentang rekonstruksi sistem *recall* melalui sistem *referendum* di masa mendatang.

## 1.4 Manfaat Penelitian

### 1.4.1 Manfaat Teoritis

Manfaat teoritis dari penelitian ini bagi dunia pendidikan hukum adalah:

1. Memberikan sumbangsih gagasan dalam bidang hukum tata negara, khususnya yang berkaitan dengan sistem *recall* anggota legislatif.
2. Memberikan pemahaman pada mahasiswa dan akademisi hukum pada khususnya, serta masyarakat luas pada umumnya, perihal sistem *recall* anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang lebih adil dan mengedepankan prinsip kedaulatan rakyat.
3. Merekonstruksi dan memberikan tawaran gagasan terhadap sistem *recall* anggota Dewan Perwakilan Rakyat agar dapat menjawab serta mengakomodasi segala permasalahan ketatanegaraan, khususnya dalam hal *recall* anggota legislatif.

4. Mengembangkan dan memperluas ilmu pengetahuan hukum yang dapat dijadikan rujukan bagi penelitian-penelitian berikutnya.

#### 1.4.2 Manfaat Praktis

Adapun manfaat praktis dari penelitian ini adalah:

1. Menjadi wacana baru, sekaligus memberi pemahaman yang lebih mendalam perihal sistem *recall* anggota Dewan Perwakilan Rakyat di Indonesia.
2. Memberi gagasan praktis kepada penyelenggara negara dalam merespons polemik *recall* yang terjadi selama ini, mencakup juga dalam hal pengambilan kebijakan guna menegakkan keadilan, dan memberi kemanfaatan serta kepastian hukum yang efektif dan efisien dalam praktik *recall* di Indonesia.
3. Mengembangkan dan menambah abilitas penulis dalam bidang hukum, sebagai bekal guna terjun ke masyarakat. Mencakup dalam mengembangkan penalaran serta pola pikir yang dinamis dalam menerapkan ilmu yang diperoleh.
4. Memberikan kontribusi gagasan terhadap perubahan sistem *recall* anggota DPR melalui revisi Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik dan Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.



## BAB 2

### KAJIAN PUSTAKA

#### 2.1 Demokrasi

Demokrasi didefinisikan sebagai suatu wujud kekuasaan (*kratein*) dari/oleh/untuk rakyat (*demos*).<sup>20</sup> Berdasarkan konsep demokrasi, kata kekuasaan menggambarkan arti politik atau pemerintahan, sementara rakyat memberikan arti sebagai warga negara.<sup>21</sup> Konsep demokrasi ini pertama kali lahir dari pemikiran tentang hubungan negara dengan hukum pada masyarakat Yunani Kuno yang diimplementasikan dalam kehidupan bernegara yang berlangsung dari abad ke-4 sebelum masehi hingga abad ke-6 masehi.<sup>22</sup>

Perihal pengertian dari demokrasi sendiri, para ahli ilmu hukum sendiri hingga sekarang tidak menemukan keseragaman. Hal ini dikarenakan oleh perbedaan pandangan dari masing-masing ahli.<sup>23</sup> W.A Bonger misalnya yang memberikan definisi demokrasi sebagai suatu wujud pemerintahan dari sebuah kesatuan hidup yang memerintahkan diri sendiri, dalam hal di mana kebanyakan anggotanya mempunyai bagian baik secara langsung maupun tidak langsung dan di mana dijaminnya kemerdekaan batin dan persamaan di mata hukum.<sup>24</sup>

Sementara C.F Strong mengungkapkan bahwa demokrasi merupakan sebuah sistem pemerintahan di mana mayoritas anggota dewasa dalam masyarakat politik turut andil dengan cara melalui perwakilannya yang memberikan jaminan bahwa pemerintah akan bertanggung jawab atas tindakan-tindakannya terhadap mayoritas itu. Sederhananya, demokrasi

---

<sup>20</sup> Abraham Lincoln pada tahun 1863 ketika upacara pemakaman tentara di Gettysburg (*Gettysburg Address*) secara sederhana memberikan gambaran bahwa demokrasi merupakan pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat (*government of the people, by the people, and for the people*). Muhammad Nasir Badu, *Demokrasi dan Amerika Serikat*, The POLITICS: Jurnal Magister Ilmu Politik Universitas Hasanuddin, Vol.1 No. 1, 2015, h. 14.

<sup>21</sup> Sumarsono, *Pendidikan Kewarganegaraan* (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2001), h. 19.

<sup>22</sup> Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi* (Yogyakarta: Gama Media Offset, 1999), h. 10.

<sup>23</sup> Ni'matul Huda, *Ilmu Negara* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2014), h. 196.

<sup>24</sup> Eddy Purnama, *Negara Kedaulatan Rakyat* (Jakarta: Nusa Media, 2007), h. 4.

dilandasi oleh sistem perwakilan yang memberikan jaminan terhadap kedaulatan rakyat.<sup>25</sup>

R. Kranenburg dalam karyanya yang berjudul *Inleiding in de vergelijkende staatsrechtswetenschap* menginterpretasikan demokrasi yang tersusun dari dua pokok kata Yunani sebagai model memerintahan oleh rakyat. Dilihat lebih seksama terkait arti demokrasi ini adalah upaya pemerintahan yang dilaksanakan oleh dan atas nama seorang diri (seperti halnya oleh seorang raja yang berkuasa mutlak). Yang tidak termasuk dalam definisi demokrasi adalah gaya pemerintahan negara yang dikenal dengan “*autocratie*” atau “*oligarchie*” di mana pemerintahan yang dijalankan hanya oleh segelintir manusia saja, yang menyebut dirinya sendiri telah meliputi dan mempunyai hak untuk memutus dan melaksanakan seluruh kuasa di atas seluruh rakyat.<sup>26</sup>

M. Durverger dalam karyanya yang bertajuk “*Les Regimes Politiques*” turut memberikan arti demokrasi yakni sebagai suatu model pemerintahan yang mana kelompok yang memerintah dan yang diperintah merupakan sama dan tidak dapat dipisah-pisahkan. Atau sederhananya, demokrasi merupakan sistem pemerintahan negara yang mana pada intinya semua orang (rakyat) mempunyai hak yang sama untuk diperintah ataupun memerintah.<sup>27</sup>

Berdasarkan pengertian-pengertian demokrasi yang sudah diuraikan di atas, dapat dikatakan bahwa demokrasi dapat dilihat baik dalam arti formil maupun materiil. Lalu demokrasi juga dapat ditinjau berdasarkan penyelenggaraannya, terdapat demokrasi yang diselenggarakan secara langsung (*direct democracy*) dan ada juga demokrasi yang pelaksanaannya secara tidak langsung (*indirect democracy*). Demokrasi pada arti formal berarti demokrasi yang terlihat menurut formnya (bentuknya). Pemerintahan pada hal ini pada hakikatnya tidak ada perbedaan di antara

---

<sup>25</sup> *Ibid.*

<sup>26</sup> Ni'matul Huda & Imam Nasef, *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi* (Jakarta: Kencana, 2017), h. 3.

<sup>27</sup> Huda, *op.cit*, h. 200.

negara -negara yang menerapkannya, hanya saja ada beragam variasi yang dapat dijumpai.<sup>28</sup>

Konsep demokrasi sebagai sebuah wujud pelaksanaan pemerintahan yang dilakukan secara langsung (*direct democracy*) dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat (*as government of the people, by the people and for the people*). Pada hakikatnya adalah respons atau jawaban dari adanya kekuasaan raja/penguasa yang diktator yang terdapat di negara-negara kota (*city state*) di Yunani Kuno. Saat itu, demokrasi dilakukan secara langsung yang mana adalah hak rakyat untuk ikut andil dalam menyusun kebijakan dan keputusan politik secara langsung yang bertindak berlandaskan prosedur mayoritas. Praktik demokrasi secara langsung lazim disebut sebagai demokrasi model klasik.<sup>29</sup>

Demokrasi dengan model langsung kemudian dalam perjalanannya seiring dengan perkembangan praktik kenegaraan dengan luas wilayah dan jumlah penduduk yang semakin besar dan urusan-urusan pemerintah juga yang lebih kompleks, menjadi tidak mungkin lagi untuk menjalankan demokrasi secara langsung di mana semua orang mempunyai andil sebagai penyelenggara negara. Oleh karena demikian sistem perwakilan (*indirect democracy*) atau (*representative democracy*), yang mana rakyat bukan lagi secara langsung ikut serta dalam pemerintahan akan tetapi diwakilkan melalui wakil-wakil yang merupakan kehendak rakyat.<sup>30</sup> Demokrasi dengan kata lain dapat dikatakan sebagai sebuah wujud pemerintahan yang mana keputusan-keputusan politik dibuat dan diadakan oleh wakil rakyat yang dipilih rakyat dan juga akan mempertanggungjawabkannya kepada rakyat melalui pemilihan umum.

Perdebatan dalam diskursus demokrasi yang hingga kini belum mencapai titik temu adalah terkait bagaimana mengimplementasikan demokrasi tersebut di dalam praktik.<sup>31</sup> Dari beragam pemahaman,

---

<sup>28</sup> Purnama, op.cit, h. 43.

<sup>29</sup> *Ibid.*

<sup>30</sup> Purnama, op.cit, h. 46.

<sup>31</sup> *Ibid.*

demokrasi merupakan bentuk pemerintahan yang tiap-tiap warga negara telah memilih jalurnya sendiri-sendiri dan tidak sedikit di antara mereka justru malah mengambil jalur atau mempraktikkan cara-cara yang tidak demokrasi, meski secara normatif mereka menyebut 'demokrasi' sebagai asas yang fundamen. Oleh sebab demikian, kajian-kajian perihal politik sampai mengidentifikasi bahwa praktik demokrasi bisa dideferensiasikan antara demokrasi normatif dan demokrasi empiris. Demokrasi normatif berkaitan dengan pemikiran-pemikiran mengenai demokrasi yang terdapat dalam filsafat, sementara demokrasi empiris merupakan pengimplementasiannya di lapangan yang tidak mesti sesuai dengan ide normatifnya.<sup>32</sup>

Alamuddin mengungkapkan bahwa demokrasi yang sebenarnya adalah seperangkat ide dan dasar akan kebebasan, namun juga meliputi seperanggu praktik dan mekanisme yang terbentuk dari sejarah panjang. Oleh karena hal tersebut demokrasi acapkali dikenal sebagai sebuah pelembagaan dari kebebasan. Oleh sebab itu, bisa saja mengidentifikasinya melalui prinsip-prinsip pemerintahan konstitusional yang telah teruji zaman seperti hak asasi manusia dan persamaan hukum yang musti terjamin pada setiap masyarakat, barulah pemerintahan tersebut secara layak disebut demokrasi.<sup>33</sup>

Berdasarkan pendapat di atas bisa diketahui, demokrasi sebagai sebuah sistem bermasyarakat dan bernegara. Peran utama dalam demokrasi ialah rakyat dalam dinamika sosial dan politik. Sebagai pemerintahan di tangan rakyat, Joseph Schumpeter membagi demokrasi ke dalam tiga pengertian yakni:<sup>34</sup>

- a. Pemerintahan dari rakyat (*government of the people*). Pemerintahan yang bersumber dari rakyat adalah sebuah pemerintahan yang sah,

---

<sup>32</sup> Huda, op.cit, h. 197.

<sup>33</sup> Muslim Mufti & Didah Durrotun Naafisah, *Teori-Teori Demokrasi* (Jakarta: Pustaka Setia, 2013) h. 115.

<sup>34</sup> Joseph Schumpeter, *Capitalis, socialism & Democracy* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011) h. 361.

yakni pemerintahan yang mendapatkan legitimasi serta dukungan mayoritas rakyat melalui cara-cara demokrasi.

- b. Pemerintahan oleh rakyat (*government by the people*) pemerintahan oleh rakyat dapat dimaknai bahwa pemerintahan dalam melaksanakan tugas dan kekuasaannya adalah atas nama rakyat, bukan atas nama golongan ataupun pribadi.
- c. Pemerintahan untuk rakyat (*government for the people*) maksud dari pemerintahan untuk rakyat adalah kekuasaan yang didelegasikan oleh rakyat pada pemerintah harus dilaksanakan sesuai dengan aspirasi dan kehendak rakyat.

Mengacu uraian di atas dapat diambil sebuah kesimpulan bahwa demokrasi adalah sebuah sistem pemerintahan pada sebuah negara yang bertujuan guna mengimplementasikan kedaulatan rakyat atas negara yang dilaksanakan oleh pemerintahan tersebut. Konsep demokrasi merupakan sistem yang sangat fundamental dalam kaitannya dengan pembagian kekuasaan pada suatu negara (*trias politica*) yakni kekuasaan yang didapat dari rakyat dan diperuntukkan guna mencapai kesejahteraan dan cita-cita bersama.

## 2.2 Teori Rekonstruksi

Sebelum jauh melangkah mendiskusikan definisi dan hakikat serta batasan-batasan dari rekonstruksi, penting untuk memahami terlebih dahulu makna dan definisi 'konstruksi' yang menjadi kata dasar dari kata rekonstruksi itu sendiri. Hal ini dimaksudkan agar bisa dipahami dengan gamblang perbedaan-perbedaan dari kedua kata tersebut, sehingga pemahaman yang didapatkan adalah pemahaman yang benar dan tidak terjadi kesalahan dalam menginterpretasi kata rekonstruksi pada tulisan hukum ini.

Kata konstruksi sejatinya merupakan konsep yang cukup sukar dipahami dan disepakati. Hal ini disebabkan, karena kata konstruksi memiliki interpretasi yang bermacam-macam, tidak bisa dimaknai secara



tunggal, dan sangat bergantung pada konteksnya. Beberapa pengertian kata konstruksi yang bergantung pada konteksnya perlu dibedakan atas dasar: proses, bangunan, kegiatan, bahasa, dan perencanaan.

Berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia, konstruksi didefinisikan sebagai susunan dan hubungan kata dalam kalimat atau kelompok kata. Arti sebuah kata ditentukan oleh konstruksi dalam kalimat atau kelompok kata. Sedangkan Sarwiji berpendapat terkait makna konstruksi (*construction meanig*) merupakan makna yang ada dalam konstruksi kebahasaan. Dengan demikian, kata konstruksi dapat diartikan sebagai kata yang memiliki makna yang berhubungan dengan kalimat atau kelompok kata yang terdapat pada suatu kata dalam kajian kebahasaan.

Setelah uraian penjelasan kata konstruksi di atas, berikutnya adalah mengenai rekonstruksi. Secara terminologi, rekonstruksi mempunyai bermacam ragam pengertian. Untuk memahami dengan tepat definisi dari rekonstruksi tersebut, menjadi hal yang pasti definisinya harus dikontekskan pada suatu aspek yang menjadi objek dari rekonstruksi itu sendiri.

Rekonstruksi adalah kata yang berawal dari kata dasar “konstruksi”. Seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya, bahwa “konstruksi” mempunyai arti sebuah sistem atau bentuk. Sedangkan “re” adalah awalan kata yang bisa dimaknai sebagai pembaharuan.

Beberapa ahli telah mendefinisikan kata rekonstruksi ke dalam berbagai macam tafsiran. B.N Marbun misalnya, menafsirkan rekonstruksi sebagai penyusunan atau penggambaran kembali dari bahan-bahan yang sudah ada dan dirangkai kembali seperti sebagaimana sebelum atau kejadian semula. Sedangkan James P. Chaplin berpendapat bahwa *reconstruction* adalah penafsiran data psikoanalitis sedemikian rupa, untuk menerangkan perkembangan pribadi yang telah terjadi, dan makna materinya yang sekarang ada bagi individu yang bersangkutan. Dalam karya tulis hukum ini, yang diungkapkan “pribadi atau individu” oleh James P. Chaplin ini

yang kemudian bisa dikontekskan pada PAW yang tidak lain merupakan objek dari rekonstruksi.

Di samping itu, Yusuf Al Qardhawi beranggapan bahwa rekonstruksi itu meliputi tiga poin utama, yakni, memelihara inti bangunan semula dan tetap mempertahankan sifat dan karakteristik bangunan, menegakkan kembali hal-hal yang sudah roboh dan mengkokohkan kembali fondasi-fondasi yang telah lemah, dan meletakkan beberapa pembaharuan tanpa mengubah sifat dan karakteristik aslinya. Dari pemikiran Yusuf Al Qardhawi ini dapat ditarik suatu pemahaman bahwa pembaharuan bukanlah menunjukkan sesuatu yang betul-betul baru, akan tetapi lebih tepatnya merekonstruksi ulang dan lalu mengimplementasikannya dengan realita sekarang ini.

Mengacu pada penjelasan singkat di atas maka dapat diambil benang merah bahwa dalam rekonstruksi terkandung nilai-nilai primer yang harus tetap dipertahankan dalam hal membangun kembali sesuatu sesuai dengan keadaan sekarang dan kondisi semula. Dan jikalau coba dikontekskan dalam karya tulis hukum ini, penyusunan dan penggambaran kembali sebagaimana dimaksud adalah mengembalikan PAW pada kewenangan rakyat yang notabene sebagai konstituen serta prinsip memperkuat kedaulatan rakyat. Penyusunan kembali proses atau mekanisme PAW dengan memasukkan rakyat sebagai salah satu unsur yang dapat mengusulkan bukan berniat untuk mereduksi kewenangan partai politik sebagai institusi demokrasi melainkan mencoba kembali menghadirkan dan menguatkan prinsip kedaulatan rakyat dalam proses PAW di Indonesia.

### **2.3 Lembaga Perwakilan**

Adanya konsep lembaga perwakilan dalam sistem ketatanegaraan demokrasi berawal dari J.J Rousseau, yang mengutarakan gagasannya terkait demokrasi sebagai sebuah sistem yang paling cocok untuk dijadikan sebagai dasar dalam pengelolaan negara. Gagasan J.J. Rousseau ini bermula dari pemahamannya yang sederhana akan demokrasi langsung (*direct*

*democracy*). Bahwa pada dasarnya demokrasi langsung menghendaki rakyat untuk turut serta dalam penyelenggaraan negara serta juga secara langsung dapat memutuskan sendiri jalan mana yang akan diambil yang dianggap paling tepat.<sup>35</sup>

Pemikiran dari J.J. Rousseau ini kemudian dalam perkembangannya di negara-negara modern menghadapi hambatan saat hendak diterapkan, pasalnya masyarakat pada negara modern bukanlah homogen, mereka sangat beraneka ragam, begitu pun juga akan kebutuhan dalam hidupnya, sehingga hampir mustahil untuk dipertemukan demi mencapai tujuan yang sama.<sup>36</sup>

Sebagai jawaban dari kondisi yang demikian, akhirnya mencuat gagasan demokrasi tidak langsung/perwakilan dengan melalui lembaga perwakilan yang mempunyai nama dan jenis berbeda-beda di tiap-tiap negara. Akan tetapi pada umumnya lembaga ini lazim disebut sebagai parlemen atau secara normatif sebagaimana nomenklatur yang diatur dalam konstitusi negara tersebut. Subardjo menambahkan bahwa aspek politik, historis, etnik, serta ekonomi memberikan pengaruh terhadap model lembaga perwakilan pada setiap negara.<sup>37</sup>

Berdasarkan pernyataan Montesquieu, lembaga perwakilan rakyat adalah salah satu lembaga negara yang mandiri dan terpisah dari lembaga yang lainnya.<sup>38</sup> Sementara menurut Jimly Asshiddiqie lembaga legislatif (perwakilan) adalah cabang kekuasaan negara yang amat merefleksikan kedaulatan rakyat. Oleh karena hal tersebut, segala peraturan yang menyangkut hidup rakyat atau yang mengatur hajat hidup orang banyak

---

<sup>35</sup> Wahidin Samsul, *Konseptualisasi dan Perjalanan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia* (Jakarta: Pustaka Belajar, 2011) h. 37.

<sup>36</sup> *Ibid*, h. 38.

<sup>37</sup> Subardjo, *Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Penerapan Sistem Bikameral dalam Lembaga Perwakilan Indonesia* (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2012), h. 45.

<sup>38</sup> Romi Librayanto, *Trias Politica Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia* (Makassar: PuKAP, 2008), h. 18.



harus diberikan pertama-tama pada lembaga perwakilan rakyat atau lembaga legislatif atau lembaga parlemen.<sup>39</sup>

Senada dengan apa yang dikatakan oleh Jimly, Anne Maria Camissa dan Paul Christopher juga berpendapat bahwa lembaga perwakilan adalah lembaga yang dibebankan pada fungsi pembuatan hukum, mulai dari tahap perancangan, pembahasan, hingga pengimplementasian akan undang-undang.<sup>40</sup> Lebih lanjut lagi, tak hanya berfungsi untuk membuat undang-undang, Anne Camissa dan Paul Christopher juga mengemukakan fungsi-fungsi dari lembaga perwakilan di antaranya adalah<sup>41</sup>:

#### 1. Fungsi Pengaturan (*Regelende Functie*)

Fungsi utama dari lembaga perwakilan adalah fungsi pengaturan atau fungsi legislasi. Sebagaimana lembaga perwakilan ini sering kali disebut sebagai lembaga legislatif. Oleh karena itu dalam hal membuat dan menetapkan peraturan perundang-undangan mula-mula harus diserahkan ke lembaga perwakilan rakyat atau legislatif terlebih dahulu. Dalam hal ini Jimly Asshiddiqie berpen dapat bahwa lembaga perwakilan dalam fungsi legislasinya berhubungan dengan empat wujud kegiatan yakni pertama penggagas dalam membuat undang-undang (*legislative initiation*); kedua, perancangan atau pembahasan undang-undang (*law making process*); ketiga, penetapan atau persetujuan akan rancangan undang-undang (*law enactment approval*); keempat, memberikan persetujuan atau ratifikasi atas suatu perjanjian internasional dan dokumen-dikumen hukum yang mengikat lainnya (*binding decision making on international agreement and treaties or other legal biniding documents*).<sup>42</sup>

---

<sup>39</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2009), h. 298.

<sup>40</sup> Fatmawati, *Hukum Tata Negara* (Universitas Terbuka, 2014), h. 7.

<sup>41</sup> *Ibid.* v

<sup>42</sup> Asshiddiqie, *op.cit.*, h. 300.

## 2. Fungsi Pengawasan (*Control*)

Selain fungsi legislasi merupakan fungsi pokok dari lembaga perwakilan rakyat, juga terdapat fungsi pengawasan agar terwujudnya *check and balances* antar lembaga negara dan juga untuk supaya roda pemerintahan tetap berjalan pada porosnya. Menurut Jimly Asshiddiqie dalam karyanya yang bertajuk Pengantar Hukum Tata Negara bahwa lembaga legislatif diberikan wewenang untuk melaksanakan pengawasan pada tiga hal, yakni pengawasan terhadap pemerintah (*control of executive*), pengawasan terhadap pengeluaran (*control of expenditure*), pengawasan terhadap pemungutan pajak (*control of taxation*).

## 3. Fungsi Perwakilan (*Representative*)

Fungsi perwakilan adalah fungsi utama dari lembaga legislatif. Sebab bagaimana suatu lembaga perwakilan bisa disebut sebagai lembaga representasi/perwakilan bilamana di dalamnya tidak terdapat fungsi perwakilan. Pada praktik negara demokrasi secara umum terdapat tiga sistem perwakilan yakni:

- a. Sistem perwakilan teritorial atau regional (*teritorial or regional representation*);
- b. Sistem perwakilan politik (*political representation*);
- c. Sistem perwakilan fungsional (*functional representation*).<sup>43</sup>

## 4. Fungsi Resolusi Konflik dan Liberatif

Lembaga perwakilan rakyat dalam melaksanakan ketiga fungsi di atas, yakni fungsi pengaturan, pengawasan, maupun perwakilan tentulah menjumpai perdebatan dan perbedaan kepentingan dari masing-masing kelompok/anggota yang adad

---

<sup>43</sup> *Ibid*, h. 305.

dalam lembaga perwakilan rakyat tersebut. Fungsi resolusi konflik dan deliberatif dalam lembaga perwakilan rakyat di antaranya adalah:<sup>44</sup>

- a. Perdebatan dalam hal melakukan fungsi pengawasan;
- b. Perdebatan publik dalam rangka *rule and policy making*;
- c. Menyampaikan aspirasi dan kepentingan beraneka ragam;
- d. Memberikan solusi damai pada konflik sosial.

#### 2.4 Konsep DPR

DPR merupakan lembaga legislatif yang memiliki kekuasaan untuk menyusun undang-undang, hal ini diatur dalam ketentuan Pasal 20 ayat (1) UUD NRI 1945.<sup>45</sup> Sedangkan menurut Ratnia Solihah dan Siti Witianti, DPR adalah salah satu lembaga tinggi negara yang memiliki peran sangat penting, di samping lembaga-lembaga negara lainnya dalam menjalankan publik demokrasi.<sup>46</sup> Sementara dalam Pasal 67 Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mendalilkan bahwa: DPR RI terdiri dari atas anggota partai politik peserta pemilihan umum”, berikutnya dalam Pasal 68 undang-undang *a quo* DPR didefinisikan sebagai lembaga legislatif dan lembaga merepresentasikan rakyat yang mempunyai kedudukan sebagai Lembaga Negara”<sup>47</sup>.

DPR adalah salah satu lembaga perwakilan rakyat yang memiliki kedudukan sebagai lembaga negara yang terdiri atas anggota partai politik yang dipilih melalui pemilu sebagai pelaksanaan dari sistem demokrasi.

<sup>44</sup> *Ibid*, h. 308.

<sup>45</sup> Muhammad Abdillah Abidin, *Fungsi Tenaga Ahli Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia* Universitas Hasanuddin, (2021), h. 41.

<sup>46</sup> Ratnia Solihah & Ratnia Witianti, *Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Pasca Pemilu 2014: Permasalahan dan Upaya Mengatasinya*, COSMOGOV Vol. 2 No.2, 2016, h. 294.

<sup>47</sup> Lihat Pasal 68 Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

DPR juga sebagai bentuk manifestasi dari asas kedaulatan rakyat. Rakyat lewat perwakilannya yang berada di lembaga ini mencipta hukum dan kebijakan sebagai aktor pelaksana kekuasaan eksekutif. Rakyat melalui wakil-wakilnya di DPR ini juga secara tidak langsung melaksanakan kontrol terhadap pelaksanaan hukum dan kebijakan tersebut. DPR dalam rangka melaksanakan peranan dan fungsinya dengan semestinya, pastilah mempunyai seperangkat tugas dan wewenang supaya bisa mengemban amanah rakyat, dan menjalin hubungan dengan lembaga negara yang lain sesuai prinsip *checks and balances*. Jikalau DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat tidak mempunyai tugas dan wewenang yang seimbang dengan kekuasaan yang lainnya, maka akan berkemungkinan besar untuk terjadi penyalahgunaan kekuasaan sebab hukum serta kebijakan tersebut tidak diciptakan atas dasar kehendak rakyat.<sup>48</sup>

DPR sebagai lembaga perwakilan yang berarti merupakan lembaga yang memiliki wewenang dan kekuasaan untuk menyusun undang-undang, menurut Jimly Asshiddiqie adalah lembaga yang paling mencerminkan kedaulatan rakyat.<sup>49</sup> Berkaitan dengan hal ini, Patrialis Akbar juga turut berpendapat bahwa DPR adalah lembaga yang berhak untuk memberikan persetujuan atas rancangan undang-undang yang berasal dari pemerintah. DPR juga memiliki hak untuk melakukan inisiasi untuk membuat dan menetapkan undang-undang.<sup>50</sup>

DPR sebagai lembaga yang merepresentasikan rakyat semestinya menjalankan fungsi dan kewenangannya didasarkan atas kepentingan rakyat yang dapat memberikan dan mewujudkan akan terwujudnya kesejahteraan rakyat dan bukan berjuang untuk pribadi, golongan, atau partai politik.

---

<sup>48</sup> FX Soekarno, *Badan Legislasi DPR RI* (Jakarta: DPR RI, 2009), h. 1.

<sup>49</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2013), h. 299.

<sup>50</sup> Patrialis Akbar, *Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD NRI Tahun 1945* (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), h. 41.

Di samping kewenangan untuk membuat undang-undang, DPR juga mendapatkan kewenangan lain dalam hal pengisian jabatan pejabat negara,<sup>51</sup> yang mana sebelumnya merupakan kewenangan mutlak Presiden. Salah satunya adalah kewenangan pengangkatan Duta dan Konsul, mengingat pentingnya hal tersebut, maka Presiden dalam mengangkat Duta dan Konsul harus mempertimbangkan pertimbangan DPR terlebih dahulu. Hal yang sama pula dalam hal memberikan amnesti dan abolisi, dalam hal ini DPR dianggap sebagai lembaga perwakilan dan merepresentasikan rakyat juga lembaga politik kenegaraan sehingga paling tepat untuk memberikan pertimbangan dalam hal pemberian amnesti dan abolisi oleh Presiden.

Selain terdapat kewenangan di atas DPR juga mempunyai tugas dalam hal pengawasan terhadap pemerintah, sebagaimana ketentuan dalam Pasal 20A ayat (1) UUD NRI 1945<sup>52</sup>. Berkaitan dengan kewenangan ini DPR dapat mengusulkan *impeachment* Presiden atas dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh Presiden/Wakil Presiden sebagaimana ketentuan pada Pasal 7A UUD NRI 1945<sup>53</sup> dengan mekanisme terlebih dulu mengajukan permintaan putusan pada MK untuk memeriksa dan mengadili atas usulan DPR yang dapat berakibat dalam pemberhentian Presiden/Wakil Presiden. Dalam melaksanakan fungsinya tersebut DPR diberikan oleh undang-undang hak-hak sebagai berikut:<sup>54</sup>

1. Hak Mengajukan Pertanyaan, hak ini adalah hak untuk bertanya kepada pemerintah yang dapat dilakukan secara tertulis atau secara lisan.

---

<sup>51</sup> M Arsyad Mawardi, *Pengawasan dan Keseimbangan antara DPR dan Presiden dalam Sistem Ketatanegaraan RI*, Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM, Vol. 15, No. 1, 2008, h. 27.

<sup>52</sup> Lihat Pasal 20A ayat (1) UUD NRI 1945.

<sup>53</sup> Lihat Pasal 7A UUD NRI 1945.

<sup>54</sup> Lihat Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.



2. Hak Interpelasi/Meminta Keterangan, sebagian anggota DPR berhak untuk meminta keterangan kepada Presiden perihal sebuah kebijakan politik pemerintahan yang diambil.
3. Hak Angket/Mengadakan Penyelidikan, merupakan hak yang dapat digunakan untuk melakukan penyelidikan terhadap sebuah *fact finding* atau guna merumuskan sebuah kebijakan.
4. Hak Menyatakan Pendapat, atau lazim dikawal dengan Resolusi Parlemen adalah hak pada sistem parlementer untuk menyatakan pendapat sebagai langkah pertama untuk menuju interpelasi dan selanjutnya. Pernyataan pendapat bisa juga dalam wujud dukungan politik terhadap sesuatu yang dilaksanakan atau yang semestinya dilaksanakan pemerintah.
5. Hak Menyampaikan Usul, merupakan usul perihal orang untuk menempati jabatan kenegaraan yang membutuhkan persetujuan atau pertimbangan DPR. Pada praktiknya hal ini tidak sering terjadi sebab usul seperti itu dijalankan melalui fraksi.

Hak-hak tersebut diberikan oleh undang-undang dengan maksud untuk mengoptimalkan perannya sebagai lembaga perwakilan sekaligus memperkuat pelaksanaan *checks and balances*.<sup>55</sup> Dalam ketentuan tersebut dinyatakan secara tegas bahwa fungsi DPR terdiri dari fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.<sup>56</sup> Fungsi legislasi memperkuat kedudukan DPR sebagai lembaga legislatif yang melaksanakan kekuasaan pembentukan undang-undang. Fungsi anggaran memperkuat kedudukan DPR dalam mengkaji (termasuk juga mengubah) RAPBN dan menegakkan APBN dalam rangka mewujudkan kemakmuran rakyat. Dalam konteks APBN posisi DPR jauh lebih kuat daripada Presiden, karena manakala DPR tidak setuju terhadap RAPBN yang diajukan oleh Presiden, maka Presiden (eksekutif) akan berpedoman pada APBN tahun lalu dalam menjalankan

---

<sup>55</sup> Hezky Fernando Pitoy, *Mekanisme Check and Balances antara Presiden dan DPR dalam Sistem Pemerintahan Presidensial di Indonesia*, Lex Et Societatis, Vol.2, No.5, 2014, h. 28.

<sup>56</sup> Pasal 20A ayat (1) UUD NRI 1945.

roda pemerintahan.<sup>57</sup> Sementara fungsi pengawasan merupakan tindakan DPR dalam melaksanakan pengontrolan terhadap kebijakan-kebijakan dan pelaksanaan pemerintahan serta pembangunan yang dijalankan oleh Presiden. Penegasan fungsi dan hak DPR serta hak anggota DPR pada pengaturan ini akan sangat mendukung DPR dalam menjalankan tugasnya sehingga semakin berfungsi sesuai dengan harapan dan tuntutan rakyat.<sup>58</sup>

## 2.5 Partai Politik

Partai politik, secara umum merupakan suatu kelompok yang terorganisir di mana tiap anggotanya memiliki orientasi nilai-nilai serta cita-cita yang sama. Tujuan dari partai politik ini ialah guna mendapatkan kekuasaan politik dan merengkuh kedudukan melalui cara yang konstitusional dalam rangka menjalankan kepentingan-kepentingan mereka.<sup>59</sup>

Menurut Carl J. Friedrich partai politik merupakan sebuah kelompok kumpulan manusia yang terorganisir dengan stabil yang bertujuan untuk memperoleh ataupun mempertahankan kekuasaan atas pemerintahan untuk pimpinan partainya dan dengan kekuasaan tersebut maka anggotanya bisa memperoleh kemanfaatan baik yang bersifat materiil maupun idiil.<sup>60</sup>

Sementara Sigmund Neumann pada karyanya yang berjudul “*Modern Political Rights*” juga turut memberikan definisi bahwa partai politik merupakan organisasi dari kegiatan atau aktivitas politik yang berupaya merebut kekuasaan pemerintahan dan mendapatkan sokongan dari

---

<sup>57</sup> Yutirsa Yunus & Reza Faraby, *Reduksi Fungsi Anggaran DPR dalam kerangka Checks and Balances*, Jurnal Yudisial, Vol. 7, No. 2, 2014, h. 198.

<sup>58</sup> Badan Pengkajian MPR RI, op.cit, h. 1.

<sup>59</sup> Budiarto, op.cit, h. 160.

<sup>60</sup> Ibnu Ubaidillah, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 (Studi Terhadap Pasal 13 Huruf e Tentang Kewajiban Partai Politik)* (Tesis, Universitas Islam Indonesia, 2017), h. 41.

rakyat atas dasar persaingan dengan kelompok atau golongan lain yang memiliki pendapat atau pandangan yang berbeda.<sup>61</sup>

Disisi lain, berdasarkan ketentuan yang tertuang dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang No. 2 Tahun 2011 tentang perubahan atas Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 mendalilkan bahwa Partai Politik merupakan organisasi bersifat nasional yang didirikan oleh sekumpulan warga negara Indonesia dengan sukarela berdasarkan kesamaan kepentingan dan cita-cita untuk membela dan memperjuangkan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta menjaga keutuhan NKRI atas dasar Pancasila dan UUD NRI 1945.<sup>62</sup>

Sementara dari sisi historis, asal muasal dari hadirnya partai politik pertama kali dapat diketahui berasal dari Inggris dan Perancis. Kala itu partai politik masih belum bisa menunjukkan bentuknya yang mapan. Dengan kata lain, partai politik pada masa tersebut belum seperti organisasi partai politik sebagaimana yang dikenal sekarang ini. Awal mula berdirinya partai politik diawali dengan adanya aktivitas politik yang pada awalnya difokuskan pada kelompok-kelompok politik yang berada di parlemen.<sup>63</sup> Kelompok-kelompok tersebut berkarakteristik elitis dan sangatlah aristokratis, sehingga pada praktiknya lebih condong untuk menjaga kepentingan politik kelompok aristokrat terhadap tuntutan-tuntutan Raja.

Dengan semakin terus bertambahnya konstituen dan meluasnya hak pilih, perkembangan aktivitas politik juga sudah mulai merambah di luar parlemen dengan berdirinya panitia-panitia pemilihan yang bertugas

---

<sup>61</sup> Budiarjo, op.cit, h. 161.

<sup>62</sup> Lihat asal 1 ayat (1) Undang-Undang No. 2 Tahun 2011 tentang perubahan atas Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

<sup>63</sup> Mekanisme partai yang tumbuh dalam parlemen pada saat itu sangat sederhana., yakni dengan dibentuknya kelompok-kelompok parlemen yang lalu dibarengi dengan mencuatnya komite-komite pemilihan dan berakhir dengan tumbuhnya ikatan yang permanen antar elemen-elemen tersebut. Umumnya kelompok parlementer eksis lebih dahulu sebelum komite-komite pemilihan. Seperti contoh pada Majelis Konstitusi Perancis Tahun 1789, yang mulanya berdiri partai-partai yang pada awal April Tahun 1789 menjadi perwakilan provinsi *state general* yang menggelar pertemuan di *Versailles*. Dan lalu lahirlah apa yang disebut dengan *Breton Club* dan *Giroun Club*, yakni kelompok-kelompok yang berasal dari daerah yang sama serta memiliki tujuan yang sama pula. Ubaidillah, op.cit, h. 42.



menghimpun pemungutan suara para pendukung menjelang waktu pemilihan umum. Oleh sebab dianggap membutuhkan perolehan dukungan dari berbagai lapisan masyarakat, maka kelompok-kelompok politik yang berada di parlemen sedikit demi sedikit berusaha untuk mengembangkan organisasi massa, dan oleh karena demikian lahirlah sebuah hubungan permanen antar kelompok-kelompok politik yang berada di parlemen dengan panitia-panitia pemilihan umum yang memiliki kepentingan dan paham yang sama, sehingga muncullah sebuah organisasi politik yang dikenal dengan partai politik sebagaimana saat ini. Partai yang demikian ini lebih berfokus pada kemenangan dalam pemilihan umum dan dalam masa yang tidak ada pagelaran pemilihan umum biasanya kurang aktif. Menurut Miriam Budiardjo, partai politik yang demikian ini bersifat *Patronage Parti* (partai pelindung) yang umumnya tidak mempunyai disiplin partai yang kuat.<sup>64</sup>

Dalam perjalanannya, di belahan bumi barat muncul juga partai yang lahir dan tumbuh di luar parlemen.<sup>65</sup> Partai-partai tersebut menempatkan diri pada suatu anggapan terhadap ideologi-ideologi seperti sosialisme, kristen demokrat, dan lain sebagainya. Pada partai yang demikian ini, disiplin partai jauh lebih ketat, sementara pimpinan juga lebih terpusat.<sup>66</sup>

---

<sup>64</sup> Budiardjo, op.cit, h. 160.

<sup>65</sup> Partai yang secara struktural tumbuh di luar parlemen biasa disebut dengan partai ekstra parlemen. Partai yang lahir dan berkembang diluar parlemen memiliki perbedaan yang cukup mencolok dengan partai yang berada di dalam parlemen. Partai yang berada di luar parlemen lazimnya lebih tersentralisasi dibanding dengan partai intra atau yang berada di parlemen. Alasan logisnya adalah, partai ekstra parlemen umumnya lebih terpadu dan lebih disiplin dibanding partai intra parlemen. Partai ekstra parlemen lebih dahulu memiliki organisasi dan lalu mempersatukan jaringan elemen-elemen mereka dalam sebuah wadah, sedangkan partai intra parlemen memang mempunyai perhimpunan-perhimpunan akan tetapi sebagai titik mula berdirinya adalah konsistensi para wakil-wakilnya yang berada di parlemen. Oleh sebab itulah partai intra parlemen lebih cenderung dengan model partai kuno sedangkan partai ekstra parlemen lebih condong ke model modern. Ubaidillah, op.cit, h. 43.

<sup>66</sup> Budiardjo, op.cit, h. 75.

Adapun fungsi partai politik sebagai instrumen politik dalam negara demokrasi seperti di Indonesia, secara umum menurut Miriam Budiardjo adalah:<sup>67</sup>

*Pertama*, partai politik berfungsi sebagai fasilitas komunikasi politik. Salah satu tugas dari partai politik ialah sebagai jembatan penyaluran berbagai macam aspirasi dan pendapat masyarakat yang beraneka ragam dan mengaturnya sedemikian rupa sehingga kesimpang siuran pendapat dalam masyarakat berkurang. Pada masyarakat modern yang memiliki jumlah penduduk yang banyak, pendapat-pendapat seseorang tidak akan dapat tersampaikan dengan baik jikalau tidak ditampung dan digabung dengan pendapat atau aspirasi orang atau kelompok lain yang bermaksud sama.<sup>68</sup> Hal semacam ini dinamakan dengan penggabungan kepentingan. Setelah aspirasi-aspirasi tersebut digabung, maka selanjutnya aspirasi tersebut diolah dan dirumuskan pada wujud yang lebih teratur. Proses dalam hal ini dinamakan dengan perumusan kepentingan. Semua aktivitas tersebut diselenggarakan oleh partai. Oleh partai politik aspirasi-aspirasi yang telah dikumpulkan tersebut kemudian dirumuskan sebagai usul kebijaksanaan. Usul kebijaksanaan ini lalu dimasukkan ke dalam program-program partai untuk diperjuangkan bersama atau disampaikan dan diusulkan kepada pemerintah untuk dijadikan sebagai kebijaksanaan umum.

*Kedua*, partai politik berfungsi sebagai fasilitator sosialisasi politik. Pada ilmu politik, sosialisasi politik dimaknai sebagai proses di mana seorang individu bakal mendapatkan sikap dan orientasi akan fenomena politik, yang lazimnya diterapkan dalam masyarakat di mana individu tersebut berada. Umumnya, mekanisme sosialisasi berlangsung secara bertahap-tahap mulai dari masa kanak-kanak sampai dewasa.

*Ketiga*, partai politik berfungsi sebagai fasilitas rekrutmen politik. partai politik juga memiliki fungsi untuk mencari serta mengajak orang yang memiliki bakat untuk ikut andil dan aktif dalam aktivitas politik

---

<sup>67</sup> A Rahman HI, *Sistem Politik Indonesia* (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2007), h. 103.

<sup>68</sup> *Ibid.*

sebagai kader atau anggota partai. Dengan begitu, secara tidak langsung partai juga telah berkontribusi dalam memperluas partisipasi politik. Metodenya ialah lewat kontak pribadi, persuasi, dan lain sebagainya. Dalam proses mencari dan mengajak orang, partai politik juga berupaya untuk mengajak anak muda guna kemudian dididik menjadi kader dan bisa diproyeksikan untuk menjadi pemimpin di masa yang akan datang.

*Keempat*, selain ketiga fungsi di atas partai politik juga berfungsi penengah atau pengatur konflik politik. Dalam praktik demokrasi, kompetisi dan diferensiasi pandangan di tengah masyarakat adalah sesuatu yang lazim ditemukan. Apabila hingga terjadi adanya konflik, maka partai politik akan berupaya untuk mengatasi dan menengahnya.

Dalam menjalankan berbagai fungsi partai politik di atas, sangat bergantung oleh sejauh mana pelembagaan partai politik itu sendiri, baik dalam hal organisasi ataupun sistem kepartaiannya. Salah satu elemen dari institusionalisasi atau pelembagaan partai politik merupakan independensi yang dipunyai oleh partai. Dalam tahapan ini, fungsi-fungsi partai politik di atas akan berlangsung dengan efektif manakala otonomi atas partai benar-benar tercapai. Timbulnya intervensi pada partai politik karena struktur ataupun sistem kepartaian misalnya, akan berakibat pada terhalangnya penyelenggaraan fungsi-fungsi partai politik.

Pada keadaan di mana partai politik tidak lagi memiliki independensi, sehingga fungsi partai guna melaksanakan agregasi dan artikulasi contohnya, tidak bakal berlangsung dengan optimal. Karena dalam kondisi dan situasi yang seperti ini, berkemungkinan suara-suara masyarakat yang seharusnya diteruskan oleh partai dalam wujud advokasi ataupun dalam wujud kebijakan malah tidak lagi menjadi dasar dalam pengambilan keputusan partai. Keputusan partai malah didominasi oleh syahwat dan kepentingan petinggi partai dalam struktur yang lebih tinggi

dengan cara melakukan intervensi pada struktur partai di tingkat yang lebih rendah.<sup>69</sup>

## 2.6 Recall

### 2.6.1 Konsep Recall

*Recall* yang kemudian dalam praktiknya sering kali disebut sebagai *referendum recall*, *recall petition*, *recall election* atau *representative recall*<sup>70</sup> adalah suatu prosedur pada sebuah pemerintahan tertentu, di mana pemilih atau konstituen dapat menghapus pejabat terpilih dari jabatannya melalui referendum sebelum masa jabatan pejabat tersebut berakhir.<sup>71</sup> *Recall* yang baru bisa dilaksanakan ketika sudah memenuhi batas minimal tanda tangan pemilih yang dipersyaratkan ini, sejatinya memiliki sejarah yang berasal dari praktik demokrasi langsung dalam konstitusi Yunani Kuno,<sup>72</sup> dan kemudian diadopsi oleh konstitusi di beberapa negara saat ini.

Dalam demokrasi tidak langsung (*representative democracy*), maka terdapat perwakilan rakyat yang dipilih oleh rakyat yang kemudian bertugas untuk merepresentasikan rakyat dalam jangka waktu atau periode tertentu. Akan tetapi saat pada suatu yurisdiksi mengakomodasi akan adanya hak *recall*, maka perwakilan-perwakilan rakyat yang dianggap tidak dapat mengemban amanah rakyat dengan baik, dapat dilakukan *recall* berdasarkan permintaan tertulis dari jumlah atau proporsi konstituen pada daerah pemilihan tersebut. Di mayoritas negara

<sup>69</sup> M Rifqinizamy Karsyayuda, *Pembentukan Partai Politik Lokal di Negara Kesatuan Republik Indonesia Perspektif Yuridis Konstitusional* (Malang: UB Press, 2013), h. 372.

<sup>70</sup> *Recall election*, *recall petition*, dan *representative recall* merupakan nomenklatur dari negara-negara di dunia yang menerapkan konsep *referendum recall*. Jayus, Muhammad Bahrul Ulum & Moch Marsa Taufiqurrahman, *Examining Recall of the House Member: How Does It Impact on Eradicating Corruption in Indonesia?*, Lentera Hukum, Vol. 7 No. 1, 2020,7:1 Lentera Hukum at 105.

<sup>71</sup> Twomey, op.cit, h. 42.

<sup>72</sup> Aristoteles, *Constitution of Athens* 43.4.

yang melakukan pengadopsian *recall* ini, pasti dibarengi dengan pengadopsian referendum dan inisiatif yang dilakukan oleh konstituen.<sup>73</sup>

Terdapat dua teori yang berbeda yang menjadi alasan mengapa *recall* ini hadir dalam praktik berdemokrasi. Pertama, ialah berdasarkan teori bahwa pejabat atau politisi yang terpilih hanya adalah sebagai wakil dari pemilih (konstituen) yang bertanggung jawab untuk menggunakan suara konstituen sesuai dengan aspirasi atau kehendak konstituen.<sup>74</sup> Berdasarkan teori ini seorang pejabat yang terpilih seyogyanya tidak melakukan suatu tindakan dalam konteks sebagai anggota legislatif atas dasar apa yang ia percaya atau yang ia yakini terbaik bagi pemerintahan secara menyeluruh.

Dalam hal ini, Munro memberikan pendapatnya bahwa para pejabat yang terpilih hanya merupakan sebagai alat yang untuk memberikan pelayanan terhadap rakyat. Dan apabila mereka tidak bisa menjalankan amanah dan tugas yang diberikan oleh rakyat, maka hukum harus menyediakan cara yang memadai untuk menyingkirkan pejabat publik tersebut dan lalu menempatkan orang lain di jabatan tersebut.<sup>75</sup>

Sementara teori ataupun alasan yang kedua adalah, bahwa harus ada mekanisme untuk mencopot pejabat yang korup, tidak kompeten, malas, dan tidak dapat mengaspirasikan suara konstituen.<sup>76</sup> Dasar-dasar untuk melakukan *recall* pada umumnya sering digambarkan sebagai *malfeasance* (seperti,

<sup>73</sup> Menurut Anne Twomey, sangat jarang bagi suatu yurisdiksi untuk mengadopsi *recall* tanpa juga mengadopsi referendum dengan inisiasi dari konstituen. Twomey, op.cit, h. 42.

<sup>74</sup> Teori ini diadopsi dari negara-negara komunis yang digunakan sebagai cara untuk mengendalikan para pejabat yang terpilih. Negara-negara seperti Korea Utara, Tiongkok, dan Kuba mengakomodasi perihal *recall* dalam konstitusi mereka. Joseph F Zimmerman, *The Recall: Tribunal of the People* (Praeger, 1997), h. 5.

<sup>75</sup> William Bennet Munro, *The Initiative, Referendum And Recall (1912)* (Kessinger Publishing, 2008), h. 314.

<sup>76</sup> Twomey, op.cit, h. 43.



perilaku korup), *misfeasance* (ketidakmampuan atau penyimpangan) dan *nonfeasance* (kegagalan dalam melaksanakan tugas).<sup>77</sup>

### 2.6.2 Proses Recall

Proses *recall* yang ada di berbagai negara saat ini cukup bervariasi dan dengan cara yang berbeda. Namun secara umum dapat diklasifikasikan menjadi dua cara, yakni:

#### a. Indirect

*Indirect* atau secara tidak langsung juga dikenal dengan *mixed* atau *top-down recall*, yakni *recall* yang hanya dapat dilakukan oleh otoritas resmi seperti pemerintah, parlemen, atau presiden. Austria, Islandia, dan Uganda adalah contoh beberapa negara yang menerapkan *mixed recall*.<sup>78</sup>

#### b. Direct

*Direct* atau secara langsung atau sering juga disebut sebagai *full* atau *bottom-up recall* adalah *recall* yang dilakukan atas inisiasi dari konstituen dengan cara melakukan pengumpulan tanda tangan pada pemilih dalam suatu daerah pemilihan.<sup>79</sup>

### 2.6.3 Hak Recall

*Recall* adalah berasal dari Bahasa Inggris yang tersusun dari kata "re" dan "call", "re" berarti kembali sedangkan "call" memiliki arti memanggil atau panggil. Jikalau kata ini

<sup>77</sup> *Ibid.*

<sup>78</sup> Di Uganda yang menerapkan *mixed recall* terdapat syarat minimal setidaknya dua pertiga dari seluruh daftar pemilih dalam suatu daerah pemilihan menyetujui untuk dilakukannya *recall* dan mengajukan petisi tersebut ke Komisi Pemilihan. Jika Komisi Pemilihan menilai bahwa permintaan *recall* tersebut sah, maka pejabat publik tersebut baru bisa dicopot dari jabatannya. Virginia Beramendi, *Direct Democracy, The International IDEA Handbook* (Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2008), h. 117.

<sup>79</sup> Venezuela adalah salah satu dari sekian banyak negara yang menerapkan model *recall bottom-up*. Di Venezuela inisiasi *recall* dilakukan oleh konstituen dengan syarat minimal terdapat 20% konstituen yang menyetujui untuk dilakukannya *recall*. *Ibid.*, h. 120.



dihubungkan dan dijadikan satu kata, maka akan memiliki arti panggil kembali atau memanggil kembali. Kata *recall* adalah suatu istilah yang terdapat di dalam kamus politik yang dipakai untuk menjelaskan sebuah peristiwa penarikan seorang pejabat publik atau seseorang yang duduk di lembaga perwakilan (yang dipilih melalui proses pemilu) oleh rakyat (konstituen). Sehingga pada konteks ini *recall* adalah sebuah hak yang dimiliki oleh konstituen terhadap seseorang yang ia pilih.<sup>80</sup>

Sementara C.F Strong menginterpretasikan *recall* sebagai pemberian hak kepada para konstituen yang merasa tidak puas terhadap wakil yang mereka pilih, di rentang waktu pada saat tidak pemilihan umum, untuk kemudian digantikan dengan wakil lain yang rakyat kehendaki.<sup>81</sup> Berdasarkan apa yang C.F Strong kemukakan tersebut mengartikan bahwa dalam hal penerapan *recall* semestinya memberikan ruang bagi rakyat untuk turut serta sebagai konstituen.

Tidak sedikit ahli yang berpendapat perihal hak *recall* ini, B.N Marbun misalnya yang mengartikan hak *recall* sebagai suatu hak yang digunakan untuk mencopot anggota DPR oleh induk organisasi politiknya.<sup>82</sup> Adapun Bintang R. Saragih yang mengemukakan bahwa hak *recall* adalah hak dari organisasi politik yang memiliki anggota yang berada di MPR, DPR, dan DPRD untuk menggantikan anggota-anggotanya yang berada di lembaga perwakilan tersebut sebelum masa jabatannya habis.<sup>83</sup> Sementara menurut Mahfud MD sebagaimana yang dikutip oleh

<sup>80</sup> Ni'matul Huda, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi* (FH UII Press: 2011), h. 159.

<sup>81</sup> Efriza, *Studi Parlemen; Sejarah, Konsep, dan Lanskap Politik Indonesia* (Malang: Setara Press, 2014), h. 301.

<sup>82</sup> BN Marbun, *Kamus Politik* (Jakarta: Sinar Harapan, 1996), h. 4.

<sup>83</sup> Bintang R Saragih, *Peranan DPR-GR Periode 1965-1971 dalam menegakkan kehidupan ketatanegaraan yang konstitusional berdasarkan UUD 1945* (Disertasi, Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, 1992), h. 323.

Ni'matul Huda, hak *recall* merupakan hak untuk mengganti anggota yang berada di lembaga perwakilan dari jabatannya sehingga tidak lagi menduduki jabatannya tersebut.<sup>84</sup>

Dari berbagai pendapat yang dikemukakan oleh para ahli di atas, dapat diambil suatu benang merah bahwa hak *recall* adalah hak yang dimiliki oleh partai politik untuk mengganti anggotanya yang duduk di lembaga perwakilan baik DPR maupun DPRD untuk digantikan status keanggotaannya dengan orang lain berdasarkan ketentuan dalam undang-undang.

Adapun terkait praktik *recall* di Indonesia selama ini beberapa di antaranya adalah seperti kasus Lily Wahid yang di PAW oleh fraksinya pada 14 Maret 2011 berdasarkan nomor surat PW.01/2278/.DPRRm/III/2011. Diketahui Lily Wahid di PAW oleh partainya yakni Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) karena Lily Wahid bersikap vokal terhadap kebijakan partainya yakni berani untuk mengajukan hak angket Century dan hak angket mafia pajak pada saat sidang paripurna DPR.

Tak hanya Lily Wahid, terdapat juga Fahri Hamzah yang pada tahun 2016 coba untuk dicopot keanggotaannya dari anggota DPR RI oleh fraksinya yakni Partai Keadilan Sejahtera (PKS) melalui putusan Majelis Tahkim PKS No.02/PUT/MT-PKS/2016. Fahri Hamzah di PAW oleh fraksinya dengan alasan karena telah melontarkan beberapa pernyataan yang kontroversial, kontraproduktif dan tidak sesuai dengan arahan partai yakni *pertama*, menyebut 'rada-rada bloon' yang ditujukan kepada para anggota DPR RI, *kedua*, dengan mengatasnamakan DPR RI bahwa sudah menyetujui untuk membubarkan KPK, *ketiga*, pasang badan terhadap tujuh

---

<sup>84</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2010), h. 462.

proyek DPR RI di mana hal tersebut bukan merupakan arahan partai.<sup>85</sup>

Meskipun dalam keberatannya Fahri Hamzah memenangkan perkara ini di Pengadilan Negeri Jakarta Pusat hingga Kasasi di Mahkamah Agung. Namun apa yang dilakukan oleh pimpinan partai politik dengan melakukan PAW terhadap anggotanya yang berada di DPR hanya karena berbeda pandangan dan tidak sesuai dengan arahan partai, hakikatnya telah melanggar hak-hak rakyat yang mana rakyat sebagai pemilih semestinya rakyat juga yang berhak untuk mencabutnya (*contrarius actus*).

## 2.7 Referendum

Referendum berasal dari bahasa Latin yang memiliki kata jamak yakni '*referenda*' yang berarti 'hal-hal yang harus dirujuk'. Referendum baru mendapatkan arti secara modern sebagaimana yang dipahami sekarang ialah ketika Swiss pada tahun 1848 mengadopsi referendum ke dalam konstitusinya yang menyatakan bahwa konstituen dapat memberikan aspirasi atau suaranya secara langsung terhadap suatu isu.<sup>86</sup>

Butler dan Ranney mendefinisikan referendum sebagai suara publik/massa terhadap suatu isu, sebagai penentang dari suara massa yang lain.<sup>87</sup> Definisi yang dikemukakan oleh Butler dan Ranney ini telah mencakup banyak variasi dalam praktik referendum serta berbagai nomenklatur terkait referendum, mulai dari referendum yang diinisiasi oleh konstituen (sebagaimana diketahui di Swiss dan di Amerika Serikat referendum disebut dengan '*initiatives*', akan tetapi di Selandia Baru

<sup>85</sup> "PKS | Penjelasan PKS Tentang Pelanggaran Disiplin Partai yang Dilakukan Saudara Fahri Hamzah", online: <<http://pks.id/file/penjelasan-pks-tentang-pelanggaran-disiplin-partai-yang-dilakukan-saudara-fahri-hamzah>>.

<sup>86</sup> Virginia Beramendi, *Direct Democracy The International IDEA Handbook* (Stockholm: International IDEA, 2008), h. 42.

<sup>87</sup> D Butler & A Ranney, *Referendums around the world: The growing use of direct democracy* (Washington DC: AEI Press, 1994), h. 1.

disebut dengan '*citizen-initiated referendum*') hingga referendum yang diprakarsai oleh pemerintah atau bahkan yang telah ditetapkan oleh konstitusi.<sup>88</sup>

Istilah referendum ini mempunyai banyak variasi dengan makna yang berbeda-beda pula. Dan pemaknaan dari masing-masing referendum tersebut tergantung dari negara yang menyelenggarakannya. Referendum dapat bersifat mengikat (*binding*) atau hanya sekedar menjadi pertimbangan (*advisory*).<sup>89</sup> Pada beberapa negara perbedaan nomenklatur referendum pada dasarnya berdasarkan pada dua tipe referendum ini. Lebih lanjut referendum dapat diklasifikasikan berdasarkan siapa yang memprakarsainya.<sup>90</sup> David Altman mengemukakan bahwa referendum dapat diklasifikasikan berdasarkan:<sup>91</sup>

a. *Mandatory (legal required)*

*Mandatory referendum* yang juga dikenal dengan istilah *obligatory referendum* adalah referendum yang wajib digelar yang disebabkan oleh persyaratan hukum dalam keadaan tertentu atau dalam hal pemerintah melaksanakan tindakan tertentu. Beberapa negara yang menerapkan *Mandatory Referendum* di antaranya adalah Swiss dan Austria.<sup>92</sup>

b. *Optional referendum (ad hoc)*

*Optional referendum* adalah referendum yang diadakan yang tidak diharuskan oleh hukum atau peraturan perundang-undangan tertentu. Referendum ini biasanya datang dari publik atau bisa juga dari legislatif (*legislative request*). Swiss adalah salah satu negara yang mengadopsi *Optional Referendum*.<sup>93</sup>

<sup>88</sup> John Parkinson, "The Roles of Referendums in Deliberative Systems" (2020) Representation at 5.

<sup>89</sup> Claes H de Vreese, *The Dynamics of Referendum Campaigns: An International Perspective* (Palgrave Macmillan, 2007), h. 2.

<sup>90</sup> Yannina Welp & Uwe Serdült, *Direct Democracy Upside Down*, Taiwan Journal of Democracy, Vol. 8, No. 1, 2012, h. 69.

<sup>91</sup> David Altman, *Direct Democracy Worldwide* (Cambridge University Press, 2011).

<sup>92</sup> "ACE", online: <[https://aceproject.org/ace-en/focus/direct-democracy/referendums/mobile\\_browsing/onePag](https://aceproject.org/ace-en/focus/direct-democracy/referendums/mobile_browsing/onePag)>.

<sup>93</sup> *Ibid.*

c. *Citizen Initiated (Bottom Up)*

*Citizen Initiated* adalah referendum yang diinisiasi oleh rakyat (konstituen). Di mana biasanya dengan cara memasukkan petisi yang telah ditandatangani oleh sejumlah orang untuk kemudian diselenggarakan referendum.

d. *Authorities Initiated (Top Down)*

*Authorities Initiated* adalah referendum yang diprakarsai oleh pemerintah, biasanya legislatif yang melakukan referendum perihal undang-undang mana yang perlu disahkan terlebih dahulu.<sup>94</sup>



---

<sup>94</sup> Anita Breuer, *The Use of Government-Initiated referendums in Latin America. Toward a Theory of Referendum Causes*, *Revista de Ciencia Política* Vol. 29, No. 28, 2009.

## BAB 3

### METODE PENELITIAN

#### 3.1 Tipe Penelitian

Penelitian ini menggunakan penggabungan penelitian hukum normatif dan doktrinal dengan menggunakan teknik analisis kualitatif. Penelitian hukum normatif meliputi penelitian pada produk-produk hukum, asas-asas hukum, sistematika hukum, sinkronisasi hukum, secara vertikal ataupun horizontal, perbandingan hukum mencakup juga dengan memperhatikan sejarah hukum yang ada.<sup>95</sup>

Penggabungan penelitian doktrinal dipilih untuk memeriksa kebijakan serta praktik PAW di Indonesia selama ini. Penelitian ini diawali dengan melihat hukum yang ada terlebih dahulu (doktrinal), baru kemudian diikuti dengan pertimbangan masalah yang memengaruhi hukum, serta politik hukum yang mendasarinya.<sup>96</sup> Muaranya, model semacam ini akan mengarahkan penulis untuk melakukan suatu perubahan hukum (reformasi hukum).

#### 3.2 Pendekatan Penelitian

Terdapat beberapa pendekatan pada penelitian ini, *Pertama* adalah pendekatan peraturan perundang-undangan. Pendekatan ini dilakukan dengan cara menganalisis semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan isu yang sedang dibahas.<sup>97</sup> *Kedua*, adalah pendekatan konseptual. Pendekatan konseptual dilakukan dengan cara membuat rancangan suatu masalah ataupun gagasan yang belum ada atau tidak ada aturan hukum yang mengaturnya.<sup>98</sup> Dalam melakukan pendekatan

---

<sup>95</sup> Soerjono Soekanto & Sri Marmudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2001), h. 13.

<sup>96</sup> Wing Hong Chui & Mike McConville, *Research Methods for Law* (Edinburgh: Edinburgh University Press, 2007), h. 20.

<sup>97</sup> Peter Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2005), h. 133.

<sup>98</sup> *Ibid*, h. 177.



konseptual, penelitian ini juga mengacu dan tetap berlandaskan pada prinsip-prinsip hukum yang ada, serta mengidentifikasinya dalam pandangan serta pendapat para ahli hukum maupun doktrin-doktrin hukum.<sup>99</sup>

*Ketiga*, adalah pendekatan kasus. Dalam menggunakan pendekatan ini, penulis melakukannya dengan cara melakukan analisa pada kasus-kasus yang berkaitan dengan isu yang sedang dibahas, mencakup juga pada kasus-kasus yang telah mendapatkan putusan pengadilan dan telah mempunyai kekuatan hukum tetap.<sup>100</sup> *Keempat*, adalah pendekatan perbandingan. Pendekatan perbandingan ini dilakukan dengan cara melakukan studi perbandingan hukum. Studi perbandingan hukum adalah aktivitas membandingkan hukum sebuah negara dengan hukum pada negara lain atau hukum dari satu waktu tertentu dengan hukum pada waktu yang lainnya.<sup>101</sup> Penelitian ini akan mencoba menghadirkan konsep *referendum recall* di Indonesia dengan sistem yang telah diterapkan di negara lain, seperti Ekuador, Peru, dan Taiwan.

Dipilihnya Ekuador sebagai salah satu objek perbandingan dalam studi perbandingan ini, sebab *referendum recall* yang sudah diperkenalkan sejak tahun 1998 dinilai cukup efektif.<sup>102</sup> Efektivitas ini dapat dilihat dari pelaksanaan *referendum recall* pada tahun 2010 hingga 2011 yang cukup tinggi sampai menyentuh angka 700 kali upaya untuk melaksanakan *recall*. Akan tetapi ditemukan juga bahwa upaya *recall* yang dilakukan di antaranya dilakukan oleh lawan politik yang kalah. Selain itu Ekuador sama seperti Indonesia merupakan negara kesatuan dengan sistem pemerintahan presidensial di mana presiden berperan sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan. Sistem pemilu dan sistem kepartaian yang dianut pun

---

<sup>99</sup> Yasid Abu, *Aspek-Aspek Penelitian Hukum: Hukum Islam – Hukum Barat* (Yogyakarta: Pustaka Belajar, 2010), h. 15.

<sup>100</sup> Marzuki, op.cit, h.134.

<sup>101</sup> Chui & McConville, op.cit, h. 87.

<sup>102</sup> Yannina Welp, *Recall Referendum Around The World: Origins, Institutional Designs and Current Debates* (London: Routledge, 2018).

juga sama yakni sistem proporsional terbuka serta sistem multi partai. Yang membedakan adalah di Ekuador terdapat batas periode bagi anggota legislatif yakni maksimal dapat dipilih dua kali periode dengan lama jabatan selama 4 tahun.<sup>103</sup>

Sementara Peru juga dipilih sebagai salah satu objek studi perbandingan, sebab Peru menjadi salah satu negara awal yang menerapkan sistem *referendum recall* ini, sejak pertama kali diterapkan pada tahun 1993 tercatat lebih dari 20.000 upaya *recall* sudah dilakukan dan sebanyak 1737 pejabat berhasil di-*recall* dari jabatannya.<sup>104</sup> Selain itu di Peru juga terdapat syarat harus mengumpulkan tanda tangan minimal 25% dari keseluruhan konstituen atau maksimum sampai 400.000 konstituen.<sup>105</sup> Berbeda dengan Peru, Bolivia yang notabene merupakan negara yang paling baru mengadopsi sistem *referendum recall* ini yakni pada tahun 2009, terdapat syarat harus mengumpulkan tanda tangan sebanyak 25% dari jumlah konstituen yang ada dengan waktu pengumpulan selama 90 hari.<sup>106</sup> Hal semacam ini menunjukkan berbagai perbedaan proses dalam *referendum recall* yang berada di berbagai negara. Peru, sama halnya dengan Indonesia juga merupakan negara republik dengan bentuk negara kesatuan. Sistem pemerintahan Peru menggunakan sistem semi presidensial, di mana Presiden hanya sebagai kepala negara, sementara kepala pemerintahan dipegang oleh Perdana Menteri. Namun dalam hal sistem pemilu, Peru memiliki kesamaan dengan Indonesia yakni sama-sama menganut sistem proporsional terbuka dalam pemilu anggota legislatif dengan masa jabatan

<sup>103</sup> “Ecuador: Sistemas Electorales / Electoral Systems”, online: <<https://pdba.georgetown.edu/ElecSys/Ecuador/ecuador.html>>.

<sup>104</sup> “Recall Referendums in Peru: a Political Weapon for Bad Losers”, (1 March 2017), online: *Panoramas* <<https://www.panoramas.pitt.edu/news-and-politics/recall-referendums-peru-political-weapon-bad-losers>>.

<sup>105</sup> Yannina Welp, “Recall referendums in Peruvian municipalities: a political weapon for bad losers or an instrument of accountability?” (2015) Routledge, h. 8.

<sup>106</sup> Hilmy & Marfiansyah, op.cit, h. 104.

lima tahun dan tanpa batasan dalam masa jabatan atau periode. Sementara dalam sistem kepartaian, Peru juga mengaut sistem multi partai.<sup>107</sup>

Sedangkan Taiwan dipilih, sebab di Taiwan hak untuk melakukan referendum oleh setiap warga negara disebut dalam Tiga Prinsip rakyat (*Three Principle of People*)<sup>108</sup> yang termuat dalam *Chapter 9 Article 136* Konstitusi Taiwan 1947<sup>109</sup>. Selain itu referendum di Taiwan juga dibagi menjadi tiga jenis yakni *national referendum*, *local referendum*, dan *defence referendum*.<sup>110</sup> Bahkan selain dapat melakukan *recall referendum* terhadap seluruh pejabat pemerintah yang dipilih melalui pemilu,<sup>111</sup> referendum di Taiwan melalui *National Referendum* juga dapat melakukan referendum atas undang-undang yang baru disahkan, inisiasi untuk membentuk suatu peraturan hukum baru, meratifikasi kebijakan internasional, bahkan sampai dalam hal amandemen konstitusi.<sup>112</sup> Taiwan adalah negara demokrasi dan negara kesatuan. Sistem pemerintahan yang dianut oleh Taiwan adalah sistem pemerintahan semi presidensial, Presiden menjabat sebagai kepala negara, sementara Perdana Menteri dalam hal ini sebagai kepala pemerintahan. Sistem pemilu legislatif yang dianut oleh Taiwan sejak tahun 2008 adalah sistem *mixed member majoritarian* (MMM),<sup>113</sup> sebelumnya

<sup>107</sup> “Peru: Sistemas Electorales / Electoral Systems”, online: <<https://pdba.georgetown.edu/ElecSys/Peru/peru.html>>.

<sup>108</sup> *Three Principle of People* atau Tiga Asas Rakyat merupakan buah pikir dari Sun Yat Sen yang merupakan seorang revolusioner Tiongkok. Sun merancang prinsip ini sebagai sebuah ideologi politik untuk membangun Tiongkok yang makmur, bebas, dan kuat. Ideologi ini dipraktikkan oleh pemerintah Tiongkok dalam menjalankan roda ke pemerintahannya, yang memerintah Pulau Formosa, Penghu, Kinmen, dan Matsu. Sun Yat-Sen, *The Three Principles of The People : San Min Chu I / by Sun Yat-sen; With Two Supplementary Chapters by Chiang Kai-shek* (Taipei: China Publishing).

<sup>109</sup> *Article 136* Konstitusi Taiwan berbunyi: “*The exercise of the rights of initiative and referendum shall be prescribed by law.*”

<sup>110</sup> Joseph Lee, “The Referendum Law 2003 in Taiwan: Not Yet the End of the Affair” (2006) *China Perspective*, h. 2.

<sup>111</sup> Welp, *op.cit*, h. 3.

<sup>112</sup> Lee, *op.cit*, h. 2.

<sup>113</sup> *Mixed Member Majoritarian (MMM)* atau lebih lazim dikenal dengan sistem paralel adalah sebuah sistem pemilu yang digunakan untuk memilih anggota legislatif yang mengkombinasikan antara sistem pemilu proporsional dengan sistem pemilu distrik secara bersamaan. Moch Nurhasim, *Fisibilitas Sistem Pemilu Campuran: Upaya Memperkuat Sistem Presidensial di Indonesia*, *Jurnal Penelitian Politik*, Vol. 11, No. 1, 2014, h. 158.

Taiwan diketahui menggunakan sistem *single nontransferable vote* (SNTV) yang sudah digunakan sejak pemilu pertama tahun 1969.

### 3.3 Bahan Hukum

#### 3.3.1 Bahan Hukum Primer

Soerjono Soekanto mengemukakan bahwa penelitian hukum adalah aktivitas ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika, serta gagasan yang spesifik dalam rangka mengkaji satu hingga beberapa isu hukum dengan cara melakukan analisis terhadap isu tersebut.<sup>114</sup> Selain itu, juga dilakukan kajian secara komprehensif pada fakta hukum lalu mengupayakan untuk memecahkan problematika-problematika tersebut.<sup>115</sup>

Saat menganalisis suatu gejala hukum berbarengan dengan memberikan preskripsi atas apa yang semestinya, maka yang dibutuhkan yakni sumber-sumber penelitian. Sumber penelitian hukum dibagi dalam tiga jenis, yakni pertama bahan hukum primer, kedua bahan hukum sekunder, dan ketiga bahan hukum tersier.<sup>116</sup> Dalam penelitian ini penulis hanya menggunakan dua bahan hukum, yakni bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

Bahan hukum primer merupakan bahan-bahan hukum yang bersifat mengikat serta yang di dalamnya di antaranya terdapat norma atau prinsip dasar, aturan dasar, peraturan perundang-undangan, serta bahan hukum yang tidak dikodifikasi seperti yurisprudensi, hukum adat, traktat, dan bahan hukum dari zaman kolonialisme yang sampai kini masih diterapkan.<sup>117</sup> Tak hanya itu, bahan hukum primer dibedakan menjadi dua jenis yakni bahan hukum primer otoritatif dan bahan hukum persuasif. Bahan hukum primer otoritatif adalah bahan hukum yang memiliki karakteristik otoritatif, yang berarti memiliki otoritas

---

<sup>114</sup> Soekanto & Marmudji, op.cit, h.78.

<sup>115</sup> Zaenudin Ali, *Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), h. 18.

<sup>116</sup> Marzuki, op.cit, h. 155.

<sup>117</sup> Soekanto & Marmudji, op.cit, h.24.

atau kekuatan yang mengikat.<sup>118</sup> Sedangkan bahan hukum primer persuasif merupakan bahan hukum yang tidak mempunyai kekuatan mengikat, akan tetapi dapat memberikan pengaruh kepada negara lain terhadap isu yang sama.<sup>119</sup>

Dalam penelitian ini, bahan hukum primer otoritatif yang digunakan adalah:

- a. UUD NRI 1945
- b. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik;
- c. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;

Sementara bahan hukum primer persuasif yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah:

- a. Konstitusi Taiwan (*Constitution of The Republic of China (Taiwan)*);
- b. Konstitusi Peru (*República del Perú Constituciones*);
- c. Konstitusi Ekuador 2008 (*República del Ecuador Constitucion de 2008*).

---

<sup>118</sup> Marzuki, op.cit, h.141.

<sup>119</sup> Aan Efendi, Dyah Ochterina Susanti & Rahmadi Indra Tektana, *Penelitian Hukum Doktrinal* (Yogyakarta: Laksbang Justitia, 2019), h. 71.



### 3.3.2 Bahan hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang bertujuan untuk menjelaskan bahan hukum primer, di antaranya semisal rancangan undang-undang, pemikiran, hasil-hasil penelitian dari sarjana hukum atau literatur-literatur hukum, termasuk juga jurnal hukum, skripsi, tesis, dan disertasi hukum yang dinilai relevan terhadap isu yang sedang dikaji.<sup>120</sup>

Dalam hal ini, bahan hukum sekunder yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah:

- a. Buku teks yang ditulis oleh para pakar hukum;
- b. Hasil karya ilmiah para pakar yang relevan dengan penelitian ini;
- c. Hasil penelitian para pakar yang relevan dengan penelitian ini.

### 3.4 Analisis Bahan Hukum

Analisis hukum adalah proses pengimplementasian hukum pada fakta-fakta yang ada dalam kasus.<sup>121</sup> Terdapat tiga tahapan dalam proses penganalisaan undang-undang yang berkaitan dengan isu hukum, yakni:

- a. Menentukan apakah sebuah undang-undang berlaku secara menyeluruh terhadap isu hukum yang telah ada;
- b. Membaca undang-undang dengan teliti dan melakukan pengidentifikasian terhadap elemen yang diperlukan;
- c. Melakukan perbandingan terhadap elemen yang diperlukan dengan isu hukum serta menentukan bagaimana undang-undang diberlakukan.<sup>122</sup>

Selain itu, dalam melaksanakan penelitian ini penulis memperhatikan pedoman-pedoman dalam menganalisis hukum yakni dengan menganalisis hukum dengan sejarah undang-undang serta konstruksi hukumnya.<sup>123</sup>

<sup>120</sup> Marzuki, op.cit, h. 155.

<sup>121</sup> Efendi, Ochtorina Susanti & Indra Tektona, op.cit, h. 89.

<sup>122</sup> *Ibid.*

<sup>123</sup> *Ibid.*, h. 90.





## BAB 4

### PEMBAHASAN

#### 4.1 Sistem *Recall* Anggota Dewan Perwakilan Rakyat di Indonesia

*Recall* atau dalam peraturan perundangan-undangan di Indonesia disebut sebagai Penggantian Antar Waktu (PAW) adalah sistem yang dapat dilakukan untuk menggantikan anggota DPR sebelum masa jabatan anggota tersebut habis yang akan digantikan oleh calon pengganti antar waktu yang berasal dari partai politik dan daerah pemilihan yang sama serta terdaftar dalam Daftar Calon Tetap (DCT).<sup>124</sup> PAW juga dapat didefinisikan sebagai mekanisme penarikan anggota DPR atau pemanggilan kembali anggota partai politik yang duduk di parlemen oleh partai pengusungnya.<sup>125</sup>

Pemberhentian dan pengangkatan merupakan dua kosa kata yang saling berkaitan dan tidak bisa dipisahkan dalam diskursus penggantian antar waktu anggota legislatif (DPR/DPRD). Tetapi secara umum hanya disebutkan Penggantian Antar Waktu tidak diikuti dengan istilah pemberhentian ataupun pengangkatan. Kedua istilah ini juga kerap di sama artikan dengan penerjemahan kata *recall*. Begitu juga pada mekanisme penggantian antar waktu, barang tentu mutlak terdapat pemberhentian dengan prosedur sesuai dengan ketentuan dalam undang-undang.

Mahfud MD menginterpretasikan PAW sebagai hak untuk mencopot keanggotaan anggota DPR, sehingga tidak lagi menduduki jabatan sebagai anggota dalam lembaga tersebut.<sup>126</sup> PAW juga bisa dimaknai sebagai hak sebuah organisasi politik/partai politik yang anggotanya berada di lembaga perwakilan rakyat guna dicopot dan digantikan meski yang bersangkutan belum habis masa jabatannya.<sup>127</sup>

---

<sup>124</sup> Raoul Kresnapaksi Jumranuddin, *Problematika Pergantian Antar Waktu (PAW) di DPRD Provinsi Kalimantan Tengah Periode 2014 -2019* (Tesis, Universitas Islam Indonesia, 2019), h.49.

<sup>125</sup> BN Marbun, *Kamus Hukum Indonesia* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2006), h. 417.

<sup>126</sup> Mahfud MD, op.cit, h. 324.

<sup>127</sup> Jumranuddin, op.cit, h. 50.

Sementara dari sisi historis, PAW dalam kesejarahan Indonesia mulai dikenal semenjak Pemilu masa orde baru (1971-1997) yang menerapkan sistem proporsional murni, sementara dalam Pemilu tahun 1999 yang juga menerapkan sistem proporsional murni tidak dikenal istilah PAW,<sup>128</sup> dan PAW dihidupkan kembali saat Pemilu tahun 2004 yang juga menganut sistem pemilu proporsional terbuka.<sup>129</sup>

#### 4.1.1 Sejarah Pengaturan *Recall* di Indonesia

Penggantian Antar Waktu (PAW) sudah mulai diperkenalkan dan diterapkan di Indonesia sejak masa pemerintahan Orde Lama dan Orde Baru, di mana pada saat itu secara umum disebut dengan istilah *recall*. Pada masa Orde Lama atau pemerintahan Presiden Soekarno pelaksanaan *recall* terhadap anggota legislatif dilaksanakan dengan sangat otoriter. Bahkan karena penggunaan hak *recall* yang sangat permisif pada masa tersebut, sampai-sampai Muhammad Hatta yang merupakan seorang proklamator mengecam keras akan penerapan *recall* tersebut.<sup>130</sup>

Pengaturan dan penerapan perihal *recall* ini terus berlanjut hingga pada masa pemerintahan Presiden Soeharto, yakni pada masa Orde Baru. *Recall* pada masa tersebut dimanfaatkan sebagai alat untuk membungkam anggota DPR yang tidak mengikuti kebijakan

<sup>128</sup> Setelah tumbang rezim Orde Baru pada tahun 1998 dan digantikan dengan era Reformasi, hak *recall* pun mulai dihilangkan. Dalam undang-undang paket politik waktu itu, yakni Undang-Undang No. 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik, Undang-Undang No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum, dan Undang-Undang No. 4 Tahun 1990 tentang Susduk MPR, DPR, dan DPRD tidak diatur sama sekali perihal hak *recall* tersebut.

<sup>129</sup> Menurut Ni'matul Huda sistem pemilu amat berkaitan dengan sistem *recall*. Di mana jika sistem pemilu menggunakan sistem proporsional tertutup maka logis jika *recall* dilakukan oleh partai politik, akan tetapi apabila sistem pemilu menggunakan sistem proporsional terbuka maka logis jika *recall* dilakukan oleh konstituen melalui mekanisme petisi ataupun referendum misalnya. Hal ini juga senada dengan Putusan MK No. 008/PUU-IV/2006 yang dalam pertimbangannya menyatakan bahwa *recall* merupakan konsekuensi logis dari pilihan sistem pemilu yang dianut oleh konstitusi. Ni'matul Huda, *Recall Anggota DPR dan DPRD dalam Dinamika Ketatanegaraan Indonesia*, Mimbar Hukum, Vol. 23, No. 2, 2011, h. 474.

<sup>130</sup> M Hadi Shubhan, *Lintasan Sejarah Recall di Indonesia*, Jurnal Konstitusi, Vol. 3, No. 4, 2006, h. 46.

dari pimpinan. Pengaturan terkait *recall* dalam peraturan perundang-undangan ini juga pertama kali diatur pada masa Orde Baru yakni dalam Undang-Undang No. 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan Madjelis Permusjawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakjat, dan Dewan Perwakilan Rakjat Daerah. Tepatnya pada Pasal 4 ayat (1) undang-undang *a quo*, dinyatakan bahwa anggota MPR dapat berhenti sebagai anggota karena:

- a. Meninggal dunia;
- b. Atas permintaan sendiri setjara tertulis kepada Pimpinan MPR;
- c. Bertempat tinggal di luar wilayah Negara Republik Indonesia;
- d. Berhenti sebagai anggota Dewan Perwakilan Rakjat;
- e. Tidak memenuhi lagi sjarat-sjarat tersebut dalam Pasal 2 ayat (1) berdasarkan keterangan yang berwadajib;
- f. Dinjatakan melanggar sumpah/djandji sebagai anggota;
- g. Diganti menurut pasal 43;
- h. Terkena larangan perangkapan djabatan menurut Bab V.

Dalam undang-undang *a quo* disebutkan bahwa hak untuk melakukan penggantian anggota MPR/DPR terdapat dalam setiap organisasi atau golongan yang wakilnya berada di MPR/DPR yakni baik dari golongan politik dan golongan karya atau dari Anggota Bersenjata Republik Indonesia (ABRI) maupun golongan karya dari non ABRI. Organisasi atau golongan mempunyai hak untuk melakukan penggantian anggotanya yang berada di MPR/DPR dengan terlebih dulu bermusyawarah<sup>131</sup> dengan pimpinan lembaga permusyawaratan/perwakilan yang bersangkutan.<sup>132</sup>

<sup>131</sup> Musyawarah yang dimaksud dalam hal ini adalah lebih bersifat konsultasi terhadap pimpinan MPR/DPR yang dinilai perlu untuk memperoleh pertimbangan yang objektif dan untuk mencegah hal-hal yang subjektif dan sewenang-wenang. Lihat Penjelasan Pasal 43 Undang-Undang No. 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan Madjelis Permusjawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakjat, dan Dewan Perwakilan Rakjat Daerah.

<sup>132</sup> Lihat Pasal 43 ayat (1) Undang-Undang No. 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan Madjelis Permusjawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakjat, dan Dewan Perwakilan Rakjat Daerah.

Sementara dalam ketentuan berikutnya yakni Undang-Undang No. 2 Tahun 1985 tentang Perubahan Undang-Undang No. 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menyebutkan bahwa hak untuk mengganti anggota DPR/MPR yang menjadi wakil dari organisasi peserta pemilihan umum ataupun golongan karya ABRI terdapat pada organisasi peserta pemilihan umum yang bersangkutan ataupun pada panglima Angkatan Bersenjata yang dalam penerapannya terlebih dulu dimusyawarahkan dengan pimpinan DPR.<sup>133</sup>

Adapun posisi anggota yang diberhentikan antar waktu tersebut akan digantikan oleh:<sup>134</sup>

- a. Calon dari organisasi yang bersangkutan;
- b. Calon dari pejabat baik atas usul instansi/organisasi yang bersangkutan ataupun atas prakarsa dari pejabat tersebut. (yang berasal dari golongan karya).

Anggota yang menggantikan adalah anggota yang berdomisili di daerah pemilihan yang bersangkutan yang sudah memenuhi syarat untuk menjadi anggota DPR sebagai pengganti. Namun kemudian masalah anggota pengganti ini diubah dengan direvisinya Pasal 43 ayat (2) Undang-Undang No. 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan Undang-Undang No. 5 tahun 1975 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang mana pengganti anggota tersebut ditentukan oleh organisasi/golongan yang bersangkutan dengan mengacu pada nama-nama yang tertera dalam

---

<sup>133</sup> BN Marbun, *DPR-RI Pertumbuhan dan Cara Kerjanya* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1992), h. 172.

<sup>134</sup> Pasal 43 ayat (1) Undang-Undang No. 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

daftar calon organisasi/golongan tersebut dan penerapannya diatur dalam peraturan pemerintah.<sup>135</sup> Organisasi/golongan yang bersangkutan tersebut memiliki hak sepenuhnya baik menggunakan nomor urut daftar calon tetap ataupun tidak.<sup>136</sup>

Setelah rezim Orde Baru tumbang dan digantikan dengan era reformasi pengaturan terkait hak *recall* pun mulai dihapus. Dalam undang-undang paket politik pada saat itu, yakni Undang-Undang No. 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik, Undang-Undang No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum, dan Undang-Undang No. 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD tidak mengatur maupun mengakomodasi sama sekali perihal hak *recall* tersebut.<sup>137</sup>

Namun disisi lain penghapusan hak *recall* dalam undang-undang paket politik tersebut justru kemudian menghadirkan persoalan tersendiri di mana saat momentum memasuki babak baru era reformasi ini semua orang termasuk anggota lembaga perwakilan rakyat sedang mengalami euforia dalam berdemokrasi. Partai politik akhirnya menemui kesulitan dalam hal menindak dan mengarahkan anggotanya yang berada di parlemen. Di mana pada saat awal era reformasi tersebut terdapat anggota DPR yang keluar dari keanggotaan partai politiknya dengan tetap menjadi anggota DPR. Hal ini sebagaimana yang terjadi pada H. Hartono Mardjono seorang anggota DPR yang berasal dari partai PBB yang ditengah-tengah masa jabatannya ia memutuskan untuk keluar dari PBB akan tetapi masih tetap menjadi anggota DPR dan masuk sebagai anggota non

---

<sup>135</sup> Pasal 43 ayat (1) Undang-Undang NO. 5 Tahun 1975 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan Madjelis Permusjawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakjat, dan Dewan Perwakilan Rakjat Daerah.

<sup>136</sup> Penjelasan 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan Madjelis Permusjawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakjat, dan Dewan Perwakilan Rakjat Daerah.

<sup>137</sup> Shubhan, op.cit, h. 47.



fraksi. Hal inilah yang kemudian melatarbelakangi untuk diaturnya kembali hak *recall* dalam peraturan perundang-undangan.<sup>138</sup>

Hak *recall* akhirnya dikembalikan dan diakomodasi kembali dalam undang-undang paket politik tahun 2003, yakni Undang-Undang No. 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik, Undang-Undang No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, serta Undang-Undang No. 12 tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Dalam UU Susduk hak *recall* ini kemudian diatur dengan istilah Penggantian Antar Waktu (PAW).

Kini pengaturan PAW diatur di dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD yakni pada pasal 239 ayat (2) yang menyebutkan bahwa anggota DPR dapat diberhentikan antar waktu apabila diusulkan oleh partai politiknya sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan-undangan. Selain dalam UU MD3, hak *recall* juga diakomodir dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik yang mendalilkan bahwa partai politik berhak untuk mengusulkan penggantian antar waktu terhadap anggotanya yang berada di DPR sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

#### **4.1.2 Pengaturan Sistem *Recall* Anggota Dewan Perwakilan Rakyat di Indonesia**

Dalam Pasal 239 ayat (1) Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD menyatakan bahwa:

Anggota DPR berhenti antarwaktu karena:

- a. Meninggal dunia;
- b. Mengundurkan diri;
- c. Diberhentikan.

---

<sup>138</sup> *Ibid*, h. 49.

Pemberhentian antar waktu yang disebabkan oleh meninggal dunia wajib dibuktikan dengan surat keterangan dokter ataupun pejabat yang berwenang. Sementara pemberhentian antar waktu yang disebabkan oleh pengunduran diri dilakukan melalui pernyataan pengunduran diri yang dibuat secara tertulis di atas kertas yang bermaterai.<sup>139</sup> Dalam hal diberhentikan ini pada huruf c, Pasal 239 ayat (2) memberikan penjelasan lebih lanjut bahwa:

Anggota DPR diberhentikan antarwaktu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c, apabila:

- a. tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai anggota DPR selama 3 (tiga) bulan berturut-turut tanpa keterangan apa pun;
- b. melanggar sumpah/janji jabatan dan kode etik DPR;
- c. dinyatakan bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
- d. diusulkan oleh partai politiknya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- e. tidak lagi memenuhi syarat sebagai calon anggota DPR sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pemilihan umum anggota DPR, DPD dan DPRD;
- f. melanggar ketentuan larangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini;
- g. diberhentikan sebagai anggota partai politik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; atau
- h. menjadi anggota partai politik lain.

---

<sup>139</sup> Lihat Penjelasan Pasal 239 ayat (1) Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD

Adapun yang dimaksud dengan tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan dalam huruf a, Penjelasan undang-undang *a quo* memberikan keterangan bahwa yang dimaksud dengan tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap adalah menderita sakit yang menyebabkan fisik maupun mental anggota yang bersangkutan tidak dapat berjalan dengan normal yang dibuktikan dengan surat keterangan dari dokter yang berwenang, tidak diketahui keberadaannya, dan/atau tidak hadir selama tiga bulan berturut-turut dalam rapat tanpa keterangan apapun.<sup>140</sup>

Ketentuan dalam Pasal 239 ayat (2) undang-undang *a quo* terdapat perbedaan dengan undang-undang sebelumnya yakni Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Di mana dalam Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 terdapat ketentuan yang mengatur bahwa anggota DPR dapat diberhentikan antar waktu apabila tidak menghadiri rapat paripurna dan/atau alat kelengkapan DPR sebanyak enam kali berturut-turut tanpa alasan yang sah.<sup>141</sup>

Adapun ketentuan di atas masih terdapat dalam pengaturan pemberhentian antar waktu terhadap anggota DPD dalam Pasal 307 ayat (2) huruf d Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 yang menyatakan bahwa anggota DPD dapat diberhentikan antar waktu apabila tidak menghadiri rapat paripurna dan/atau rapat alat kelengkapan DPD sebanyak enam kali berturut-turut tanpa alasan yang sah. Dengan demikian dapat dipahami bahwa dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 terdapat perlakuan yang berbeda dalam pemberhentian antar waktu antara anggota DPR dengan DPD di mana dalam undang-undang sebelumnya yakni Undang-Undang No.

---

<sup>140</sup> Lihat Penjelasan Pasal 239 ayat (2) Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD

<sup>141</sup> Lihat Pasal 213 ayat (2) huruf d Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD

27 tahun 2009 mengatur hal yang sama bahwa baik anggota DPR maupun DPD dapat diberhentikan antar waktu apabila tidak menghadiri rapat paripurna dan rapat alat kelengkapan DPR/DPD sebanyak enam kali berturut-turut tanpa alasan yang sah.

#### 4.1.3 Praktik *Recall* Anggota Dewan Perwakilan Rakyat di Indonesia

##### a. Orde Baru

Dalam sejarahnya, praktik *recall* memang menjadi diskursus yang tak kunjung usai, dan terus menuai perdebatan baik pro maupun kontra. Ada beberapa pihak yang berpandangan bahwa dalam sistem demokrasi pada dasarnya tidak mengenal akan adanya *recall*. Hal ini seperti yang dikemukakan oleh Moh. Isnaeni (wakil Ketua DPR/MPR periode 1977-1982) yang menyampaikan bahwa sebenarnya masalah *recall* sudah dibahas dengan jelas pada tahun 1990-1993, yakni saat Yogi S. Memet selaku Menteri Dalam Negeri saat itu mengatakan bahwa dalam Undang-Undang Susduk Tahun 1969 anggota Lembaga Perwakilan Rakyat adalah wakil partai bukan wakil rakyat, sehingga hal inilah yang kemudian memicu terjadinya kegaduhan nasional, maka ketika saya diputuskan untuk di-*recall* lahirlah pemikiran-pemikiran reformasi. Di mana yang sebenarnya terjadi pada era Orde Baru adalah adanya kekuasaan Presiden otoriter dan absolut. Di mana Presiden menghendaki tidak adanya oposisi serta tidak boleh terdapat perbedaan pendapat, yang mana ketika terdapat perbedaan pendapat maka dianggap berseberangan dengan pemerintah, kontra terhadap Presiden, dan harus dijatuhkan.<sup>142</sup>

Terlepas dari pro dan kontra *recall* pada rezim Orde Baru, nyatanya terdapat beberapa korban dari praktik *recall* yang mulai

---

<sup>142</sup> Shubhan, *op cit*, h. 47.

diterapkan sejak era Orde Baru yang dapat penulis sampaikan di antaranya yakni:

*Pertama*, Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (PPP). Melalui kepemimpinan H. Jailani Naro pernah melakukan pengusulan *recall* terhadap Syarifudin Harapan, Tamam Achda, Murtadho Makmur, Rusli Halil, Chalid Mawardi, MA. Ganni, Darussamin AS, dan Ruhani Abdul Hakim (seluruhnya adalah anggota DPR masa kerja 1982-1987). Tamam Achda dan Syarifuddin Harahap di-*recall* karena keduanya dituduh melakukan perbuatan indisipliner terhadap ketentuan yang berlaku dalam partai, sementara Ruhani Abdul Hakim dan Murtadho Makmur di-*recall* sesaat sebelum mereka dilantik karena dituduh melakukan perbuatan tercela.<sup>143</sup> Lalu pada tahun 1995 Sri Bintang Pamungkas (anggota DPR masa kerja 1992-1998) di-*recall* oleh Fraksi Partai Persatuan Pembangunan dengan dalih telah berbuat ‘dosa politik’ (melanggar tata tertib partai). Dan dipandang melawan pemerintah Orde Baru.<sup>144</sup> Alasan lain Sri Bintang Pamungkas di-*recall* adalah karena Sri Bintang pada saat itu mendirikan partai baru yakni PUIDI, yang mana pada waktu itu tidak dimungkinkan untuk dapat membentuk partai baru di luar PDI, PPP, dan Golkar. Sehingga Sri Bintang harus memilih untuk tetap di PPP atau keluar dari PPP. Sri Bintang Pamungkas akhirnya dipecat berdasarkan Keputusan Presiden No. 159/M/1995 tertanggal 8 Mei 1995.<sup>145</sup>

*Kedua*, adalah Partai Demokrasi Indonesia (PDI). Soenawar Soekawati yang menjadi ketua umum PDI kala itu melayangkan usulan *recalling* terhadap Prof. Usep Ranawidjaja, Abdul Madjid,

---

<sup>143</sup> Ni'matul Huda, *Recall Anggota DPR dan DPRD dalam Dinamika Ketatanegaraan Indonesia*, Mimbar Hukum, Vol. 23 No. 2, 2011, h. 463.

<sup>144</sup> Sri Bintang Pamungkas, *Saya Musuh Politik Soeharto* (Jakarta: Pijar Indonesia, 1994), h. 79.

<sup>145</sup> *Peran Politik DPR-RI pada Era Reformasi* (Jakarta: Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi Sekretariat Jenderal DPR-RI, 2001), h. 116.

Ny. D. Walandouw, Soelomo, Santoso Donoseputro, TAM Simpatupang, dan Abdullah Eteng yang seluruhnya adalah anggota DPR masa kerja 1977-1982. Soelomo dan Santoso Dono Saputro di-*recall* karena keduanya ikut ambil andil dalam rapat-rapat yang digelar oleh penantang Kongres II pimpinan Abdul Madjid. Adapun Abdullah Eteng adalah anggota DPR yang dikenal vokal (*out spoken*), terutama dalam mengungkap kasus-kasus tanah di daerah pemilihannya yakni Sumatera Utara, sementara TAM Simatupang di *recall* sepuluh hari sebelum masa jabatannya habis dengan dalih tidak mematuhi keputusan-keputusan kongres. Lalu saat PDI di bawah kepemimpinan Soerjadi pernah pula melakukan *recalling* terhadap Marsoesi, Dudy Singadilaga, Nurhasan, Polensuka, Kemas Fachrudin, Edi Junaedi, Suparman, Jaffar dan Thalib Ali yang semuanya adalah anggota DPR RI masa kerja 1982-1987.<sup>146</sup>

*Ketiga*, adalah Golongan Karya (Golkar). Adalah Rahman Tolleng (anggota DPR RI periode 1971-1977) yang menjadi korban pertama *recalling* di tubuh Golkar karena dinilai terlibat dalam kasus Malari 15 Januari 1974. *Recalling* kedua menimpa Bambang Warih (anggota DPR RI periode 1992-1998) yang dianggap telah berbuat dosa politik (melanggar tata tertib partai).<sup>147</sup>

*Keempat*, yakni Fraksi ABRI. Fraksi ABRI pernah melakukan *recalling* terhadap anggotanya yang ada di MPR yakni Brigjen Rukmini, Brigjen Samsudin dan Brigjen J. Sembiring, dikarenakan telah mengkritik atas pembelian kapal perang bekas milik pemerintah Jerman.<sup>148</sup>

---

<sup>146</sup> Huda, *op cit*, h. 463.

<sup>147</sup> *Ibid.*

<sup>148</sup> *Ibid.*



**b. Reformasi**

Setelah lengsernya rezim Orde Baru dan digantikan dengan rezim Reformasi, sistem *recall* oleh partai politik yang diterapkan selama Orde Baru kerap digunakan oleh partai politik untuk menyingkirkan lawan politiknya yang berada di internal partainya, oleh karena hal tersebut *recall* tidak diatur dalam Undang-Undang No. 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD. Namun pengaturan *recall* kembali dimunculkan dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD. Pengaturan *recall* ini terus berlanjut hingga sekarang yakni Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Adapun kasus *recall* yang terjadi pada era Reformasi yang dapat penulis sampaikan di antaranya yakni:

*Pertama*, adalah Lily Chadijah Wachid (Lily Wachid) yang merupakan anggota DPR RI periode 2009-2014 dari Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa. Lily Wachid ditetapkan sebagai anggota DPR RI melalui Keputusan Presiden No. 70/P Tahun 2009 tertanggal 15 September 2009 dan menempati posisi di Komisi I DPR RI. Lily Wachid lalu diberhentikan keanggotaan PKB pada tanggal 5 Maret 2011 dengan Surat Keputusan No. 7174/DPP-02/V/A.I/III/2011. DPP PKB lalu melayangkan Surat No. 7190/DPP-03/V/A.1/III/2011 kepada pimpinan DPR RI tentang perihal permohonan PAW anggota DPR RI atas nama Hj. Lily Chadidjah Wachid dengan calon pengganti Jazilul Fawaid, SQ.<sup>149</sup>

Mengenai *recalling* Lily Wachid ini, ditengarai karena Lily Wachid telah bertindak cukup vokal terhadap kebijakan

---

<sup>149</sup> Putusan No. 109/Pdt.G/2011/PN.Jkt.Pst

partainya serta berani untuk mengusulkan hak angket Century dan hak angket mafia perpajakan saat sidang paripurna DPR.<sup>150</sup> Pada saat sidang paripurna hak angket pajak misalnya, Lily Wachid dengan koleganya Effendy Choirie memilih untuk berseberangan dari instruksi partai. Pada saat sidang paripurna keduanya memutuskan untuk berdiri di saat anggota DPR RI dari Fraksi PKB lainnya duduk yang mengartikan bahwa mereka setuju akan diadakannya hak angket mafia pajak. Lily Wachid dan Effendy Choirie berbeda pendapat dengan 26 anggota Fraksi PKB yang resmi menolak untuk diadakan hak angket mafia pajak tersebut.<sup>151</sup>

Keputusan Lily Wachid dan Effendy Choirie untuk menyetujui akan hak angket mafia pajak ini merupakan tindakan yang nekat nan berani. Pasalnya mereka melawan instruksi partai, yang bagi anggota parlemen lainnya merupakan sebuah pantangan untuk dilanggar. Tidak ada yang berani bermain-main bahkan menantang instruksi partai sebab yang dipertaruhkan adalah kursi parlemen. Akan tetapi keputusan Lily Wachid untuk berseberangan dengan keputusan partai ini bukan kali pertama. Sebelumnya Lily Wachid juga membangkang terhadap keputusan partai. Pembangkangan ini ia lakukan ketika pengambilan keputusan pansus hak angket Bank Century. Lily Wachid memilih opsi C yang berarti terdapat kesalahan dalam *bail-out* Bank Century sementara seluruh anggota Fraksi PKB memilih opsi A yang berarti tidak ada kesalahan.<sup>152</sup>

---

<sup>150</sup> Yustina Sari, *Analisis Pemberhentian dan Penggantian Antarwaktu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat RI Melalui Usulan Partai Politik: Studi Kasus Proses Penggantian Antarwaktu Lily Wachid oleh Partai Kebangkitan Bangsa* (Skripsi, Universitas Indonesia, 2011), h. 71.

<sup>151</sup> Saat itu ketua sidang paripurna Marzuki Alie, menyuruh anggota Fraksi PKB untuk berdiri bagi yang menyetujui usul hak angket, sementara untuk yang menolak diminta untuk tetap duduk.

<sup>152</sup> Kompas Cyber Media, "Suara Hati Lily dan Effendy...", (25 February 2011), online: *KOMPAS.com* <<https://nasional.kompas.com/read/2011/02/25/09170882/~Nasional>>.

Menanggapi hal ini, sebagaimana keterangannya kepada Kompas. Lily Wachid tak gentar meskipun akan di-*recall* oleh pimpinan partai. Lily Wachid merasa bahwa keberadaannya di parlemen ini karena dipilih rakyat sehingga ia harus mempertanggungjawabkan sikap dan keputusannya kepada rakyat. Ia bersedia untuk tunduk terhadap keputusan partai sepanjang keputusan tersebut sesuai dengan aspirasi rakyat.<sup>153</sup>

Lily Wachid akhirnya diberhentikan dari keanggotaan PKB yang berarti juga pemberhentian dirinya dari keanggotaan DPR RI sebagaimana yang telah digariskan dengan tegas dalam Pasal 16 ayat (3) Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.<sup>154</sup> Lily Chodidjah Wachid resmi di-*recall* dari keanggotaan DPR RI pada tanggal 14 Maret 2011 berdasarkan Surat No. PW.01/2278/DPRRM/III/2011.

*Kedua*, adalah Fahri Hamzah yang merupakan anggota Fraksi Partai Keadilan Sejahtera (PKS) sekaligus Wakil Ketua DPR RI periode 2014-2019. Fahri Hamzah di-*recall* oleh partainya pada Desember 2015. *Recall* yang dilakukan oleh PKS terhadap Fahri Hamzah ini berawal dari pernyataan Fahri Hamzah yang dinilai kontroversial, kontraproduktif, dan menyimpangi dari arahan partai.

Ketika menjabat menjadi Wakil Ketua DPR RI, Fahri Hamzah kerap beberapa kali mengeluarkan pernyataan yang mengundang polemik, kontraproduktif, serta tidak sesuai dengan instruksi partai. Lontaran Fahri Hamzah tersebut di antaranya, menyebut “rada-rada bloon” kepada para anggota DPR RI. Pernyataan ini kemudian diadakan ke MKD (Mahkamah

---

<sup>153</sup> *Ibid.*

<sup>154</sup> Pasal 16 ayat (3) Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik menyatakan: 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

Kehormatan Dewan) oleh sebagian anggota DPR RI. Hasilnya oleh MKD, Fahri Hamzah diputus telah melakukan pelanggaran kode etik ringan.<sup>155</sup>

Tak hanya itu, Fahri Hamzah juga mengeluarkan pernyataan bahwa DPR RI telah sepakat untuk membubarkan KPK, serta pasang badan terhadap tujuh proyek DPR RI yang mana hal tersebut bukan merupakan arahan dari pimpinan partai. Sebagaimana diketahui bahwa PKS pada tahun tersebut tidak masuk dalam koalisi Jokowi-JK sehingga eksistensi kader-kader PKS yang terdapat dalam DPR RI mempunyai peran sentral sebagai anggota/kader PKS di ranah publik.

Oleh karena hal tersebutlah kemudian pimpinan PKS memberikan perhatian khusus terhadap anggota Fraksi yang ada di DPR RI dengan melakukan *briefing* kepada Ketua Fraksi PKS (Jauli Juwani) dan Wakil Ketua DPR RI (Fahri Hamzah) yang dilakukan pada tanggal 1 September 2015 bertempat di kantor Dewan Pimpinan Tingkat Pusat (DPTP) PKS. Dalam pertemuan tersebut hadir pula tiga anggota DPTP yakni Ketua Majelis Syuro (KMS), Wakil Ketua Majelis Syuro (WKMS), dan Presiden PKS serta Fahri Hamzah. Dalam *briefing* yang dilakukan tersebut, KMS memberikan arahan kepada Fahri Hamzah yang pada pokoknya meminta Fahri Hamzah untuk menyesuaikan diri dengan arah kebijakan partai, dan selalu mengindahkan arahan partai, terkhusus dalam menyampaikan opini ke publik sehingga tidak memunculkan kontroversi serta citra buruk kepada partai. Lebih-lebih posisi Fahri Hamzah di DPR RI adalah sebagai wakil ketua yang mana akan selalu

---

<sup>155</sup> Roseno Pamungkas S Putra, *Implementasi Hak Recall Oleh Partai Politik Menurut Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Studi Recall Terhadap Fahri Hamzah Oleh PKS)* (Skripsi, Universitas Islam Indonesia, 2016), h. 59.

menjadi perhatian publik dan apa yang dilontarkan akan diasosiasikan menjadi bagian dari sikap dan kebijakan PKS.<sup>156</sup>

Selang tujuh minggu sejak tanggal 1 September 2015, pimpinan PKS memandang bahwa pola komunikasi politik Fahri Hamzah tetap tidak berubah. Fahri Hamzah tetap terus bersikap kontroversial dan kontraproduktif bahkan muncul kesan terdapat silang pendapat antara Fahri Hamzah selaku Pimpinan DPR RI dari Fraksi PKS dengan Pimpinan PKS yang lainnya. Beberapa lontaran kontroversial yang diulangi oleh Fahri Hamzah yang mencuat di publik pada saat itu adalah kenaikan tunjangan bagi pimpinan dan anggota DPR RI yang menurut Fahri Hamzah masih kurang, padahal PKS secara tegas menolak terhadap kebijakan kenaikan tunjangan pejabat negara termasuk pimpinan dan anggota DPR RI. Kemudian terkait revisi UU KPK, Fahri Hamzah menyebut bahwa pihak yang menolak revisi UU KPK adalah pihak-pihak yang “sok pahlawan” padahal di waktu yang sama WKMS dan Presiden PKS secara resmi menolak revisi UU KPK. Silang pendapat antara Fahri Hamzah dengan PKS ini jelas mengundang banyak pertanyaan publik dan juga internal di tubuh PKS sendiri.<sup>157</sup>

Akhirnya pada tanggal 25 Oktober 2015 bertempat di Ruang Kerja DPTP PKS, KMS memanggil Fahri Hamzah untuk menyampaikan atas penilaian Pimpinan Partai dan kebijakan partai berikutnya untuk Fahri Hamzah. Pimpinan Partai memandang perlu untuk ditinjau ulang kembali perihal penugasan Fahri Hamzah menjadi Wakil Ketua DPR RI. Buntutnya atas sikap pembangkangan yang dilakukan Fahri Hamzah tersebut bermuara dipecatnya dari seluruh jenjang

---

<sup>156</sup> note 85.

<sup>157</sup> Indah Mutiara Kami, “Fahri Hamzah: Banyak yang Sok Pahlawan Pro KPK untuk Tutupi Borok”, online: *detiknews* <<https://news.detik.com/berita/d-3039267/fahri-hamzah-banyak-yang-sok-pahlawan-pro-kpk-untuk-tutupi-borok>>.



keanggotaan partai. Keputusan pemecatan Fahri Hamzah diputuskan oleh Majelis Tahkim PKS pada tanggal 11 Maret 2016, Presiden PKS Sohibul Iman menandatangani SK DPP perihal Keputusan Majelis Tahkim tersebut.<sup>158</sup>

## 4.2 Rekonstruksi Sistem *Recall* Melalui *Referendum Recall* di Masa Mendatang

### 4.2.1 Kelemahan Sistem *Recall* di Indonesia

Eksistensi dari sebuah lembaga atau dewan yang menjadi representasi dari rakyat dalam sejarah sistem ketatanegaraan Indonesia memang selalu tersedia meskipun dengan bentuk ataupun nomenklatur yang berbeda. Indonesia sebagai negara penganut demokrasi, kedaulatan rakyat direpresentasikan melalui wakil-wakil yang dipilih rakyat untuk menduduki suatu lembaga perwakilan.<sup>159</sup> Adapun sebagaimana diketahui bahwa pemilihan anggota dewan perwakilan di Indonesia dilaksanakan melalui skema pemilihan umum yang dipilih langsung oleh rakyat sebagai konstituen. Hal ini memberikan konsekuensi logis kepada anggota DPR untuk mengemban tanggung jawab serta beban langsung dari rakyat.

Adanya mekanisme *recall* ini yang dapat melengserkan anggota DPR terpilih untuk digantikan dengan anggota baru telah melahirkan permasalahan yang cukup kompleks. Tak sedikit anggota DPR yang memiliki konflik antara menjadi wakil rakyat atau menjadi wakil partai politik yang disebabkan oleh kultur sistem perpolitikan di Indonesia. Potensi *recall* untuk menggantikan anggota yang sudah duduk di parlemen dengan digantikan oleh kader partai yang lain akan mereduksi

<sup>158</sup> Kompas Cyber Media, “Konsistensi Fahri Hamzah Dukung Revisi UU KPK, Dipecat PKS hingga Gol di Akhir Jabatan Halaman all”, (17 September 2019), online: *KOMPAS.com* <<https://nasional.kompas.com/read/2019/09/17/08554951/konsistensi-fahri-hamzah-dukung-revisi-uu-kpk-dipecat-pks-hingga-gol-di>>.

<sup>159</sup> Fajlurrahman Judi, *Pengantar Hukum Pemilihan Umum* (Jakarta: Kencana, 2018) at 106.



anggota DPR dalam menjalankan amanah rakyat.<sup>160</sup> Menurut KPU dalam data legislatif 2014-2019 terdapat presentase 22 persen anggota DPR dengan status PAW, hal ini mengartikan bahwasanya tidak sedikit anggota DPR yang diganti tanpa melalui proses pemilihan langsung.<sup>161</sup>

Terdapat beberapa kelemahan terhadap sistem *recall* anggota DPR di Indonesia yang haknya diberikan kepada partai politik, di antaranya yakni:

*Pertama*, tidak terdapat parameter yang jelas perihal *recall* yang dilakukan oleh partai politik. Bahwa diaturnya ketentuan perihal pemberhentian anggota DPR sebagaimana yang termaktub dalam Pasal 239 ayat (2) huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, huruf e, huruf f, huruf g, dan huruf h dalam UU MD3 mencerminkan bahwa Indonesia adalah negara hukum sebagaimana yang telah digariskan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945. Sebagai sebuah negara hukum dalam pemberhentian anggota DPR semestinya memiliki parameter serta ukuran yang jelas bagaimana seorang anggota DPR dapat diberhentikan sesuai yang telah ditegaskan dalam Pasal 22B UUD NRI 1945. Namun pengaturan *recall* dalam Pasal 239 ayat (2) UU MD3 memberikan kewenangan yang mutlak kepada partai politik yang tidak disertai dengan parameter serta ukuran yang jelas dalam melakukan *recall*, sehingga *recall* dapat bersifat subyektif semata yang hanya didasarkan pada *like* dan *dislike* dari pimpinan partai politik atau dengan motif untuk menyingkirkan anggotanya yang berada di DPR yang tidak sejalan dengan arahan partai atau berbeda pendapat dalam menyuarakan aspirasi dari konstituen atau pemilih, maka bisa saja kemudian pimpinan partai politik melakukan *recall* terhadap anggota DPR tersebut.

---

<sup>160</sup> Muhamad Aljebra Aliksan Rauf, *Hak Recall Partai Politik Terhadap Status Keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia* Jurnal Magister Hukum Udayana, Vol. 7 No. 4, 2018, h. 445.

<sup>161</sup> “Problem di balik pergantian antar waktu anggota DPR”, online: <<https://beritagar.id/artikel-amp/berita/problem-di-balik-pergantian-antar-waktu-anggota-dpr>>.

Kelemahan dari tidak adanya parameter yang jelas ini dapat dilihat lebih rinci dalam Pasal 238 ayat (1) dan ayat (2) UU MD3 yang mana terdapat 10 (sepuluh) kriteria yang menjadi sebab diberhentikan anggota DPR yang hampir keseluruhannya “terukur” dalam artian terdapat mekanisme yang transparan untuk dapat diterapkan pemberhentiannya kecuali pada Pasal 238 ayat (2) huruf d, yakni:

a. Pasal 239 ayat (1):

- a) *Meninggal dunia*, terukur dengan parameter “surat kematian dari catatan sipil”;
- b) *Mengundurkan diri*, terukur dengan parameter surat pengunduran diri tertulis dari yang bersangkutan;

b. Pasal 239 ayat (2)

- a) Tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai anggota DPR selama 3 (tiga) bulan berturut-turut tanpa keterangan apapun, terukur dengan parameter surat keputusan dari Mahkamah Kehormatan Dewan;
- b) Melanggar sumpah/janji jabatan dan kode etik DPR, terukur dengan parameter surat keputusan dari Mahkamah Kehormatan Dewan;
- c) Dinyatakan bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melanggar tindak pidana dengan ancaman pidana serendah-rendahnya lima tahun penjara, terukur dengan parameter putusan pengadilan;
- e) Tidak lagi memenuhi syarat-syarat calon anggota DPR sebagaimana dimaksud dalam undang-undang tentang Pemilihan Umum, terukur dengan parameter surat keputusan Mahkamah Kehormatan Dewan;

- f) Melanggar ketentuan larangan sebagaimana diatur dalam undang-undang *a quo*, terukur dengan parameter surat keputusan Mahkamah Kehormatan Dewan;
- g) Diberhentikan sebagai anggota partai politik berdasarkan peraturan perundang-undangan, terukur sesuai dengan Pasal 12 Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik
- h) Menjadi anggota partai politik lain, terukur dengan parameter surat keputusan partai politik yang bersangkutan.

Sementara kriteria pada Pasal 239 ayat (2) huruf D: “diusulkan oleh partai politiknya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”, atau yang sering disebut sebagai *recall* adalah kriteria yang tidak terukur, hal ini dikarenakan sifatnya yang subjektif dan berpotensi terjadi kesewenang-wenangan yang dilaksanakan oleh pimpinan partai politik, sehingga secara substantif hal ini bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi, keadilan, *fairness*, dan akuntabel.

*Kedua*, mekanisme *recall* yang diberikan kepada partai politik menandakan ketidakkonsistensian terhadap kedaulatan rakyat yang telah dibangun melalui pemilu. Menurut Veri Junaidi pemilu dan kedaulatan rakyat diibaratkan sebagai *qonditio sine quanon* (*the one cannot exist without the others*). Hal ini dapat dipahami bahwa pemilu dimaknai sebagai suatu proses dalam mencapai demokrasi atau sebagai mekanisme dalam rangka pendelegasian kedaulatan dari rakyat terhadap calon-calon tertentu yang hendak menduduki jabatan politik.<sup>162</sup> Sehingga kedaulatan yang berasal dari rakyat yang oleh rakyat kemudian didelegasikan kepada wakil-wakilnya yang menduduki jabatan politik semestinya dikembalikan lagi ke rakyat manakala kedaulatan tersebut hendak dialihkan kepada wakil yang lain.

<sup>162</sup> Veri Junaidi, *Menata Sistem Penegakan Hukum Pemilu Demokratis Tinjauan Kewenangan MK atas Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilu (PHPU)*, Jurnal Konsitutsi, Vol. 6 No. 3, 2009.

Dalam konteks demikian jelas bahwa peran rakyat sebagai pemegang kedaulatan tidak bisa kemudian digantikan begitu saja oleh pimpinan partai politik untuk *me-recall* anggotanya yang berada di DPR RI. Hal ini senada dengan apa yang dikemukakan oleh Abdul Mukhti Fadjar bahwa *legal policy* terkait hak *recall* sangat bergantung pada kehendak politik (*political will*) dari supra struktur politik yakni pemerintah dan DPR serta partai politik sendiri yang tidak selalu selaras dengan hakikat kedaulatan rakyat dan hakikat bahwa anggota DPR adalah wakil rakyat bukan perwakilan partai.<sup>163</sup>

Mahkamah Konstitusi dalam Putusan No. 008/PUU-IV/2006 menyatakan bahwa dalam sistem pemilihan umum di mana konstituen dapat memilih langsung nama seseorang yang akan menjadi wakilnya di lembaga perwakilan, maka dalam hal ini adalah logis apabila *recall* dilakukan langsung oleh konstituen. Namun dalam sistem pemilihan umum di mana pemilih hanya dapat memilih partai politik dalam hal pemilihan anggota lembaga perwakilan rakyat, maka logis manakala *recall* dilakukan oleh partai politik yang mengusung.<sup>164</sup>

Mahkamah Konstitusi dalam Putusan No. 22-24/PUU-VI/2008<sup>165</sup> memberikan suatu penilaian dan pendapat hukum. Dalam pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan berdasarkan undang-undang dasar. Hal ini mengartikan bahwa rakyatlah pemegang kedaulatan tertinggi, sehingga dalam berbagai penyelenggaraan pemilihan umum, rakyat dapat langsung memilih siapa yang dikehendaknya. Besarnya suara pilihan rakyat yang diperoleh dalam pemilu menunjukkan tingginya legitimasi politik yang diperoleh oleh para calon anggota legislatif

---

<sup>163</sup> *Dissenting Opinion* Abdul Mukhti Fajar dalam Putusan MKRI No. 008/PUU-IV/2006.

<sup>164</sup> Sejak Pemilihan Umum tahun 2009 Indonesia sudah menerapkan sistem proporsional terbuka dengan suara terbanyak, di mana rakyat secara bebas memilih dan menentukan calon anggota legislatif yang dipilih. Hal ini sebagaimana yang diputuskan MK dalam Putusan No. 008/PUU-IV/2006.

<sup>165</sup> Putusan MKRI No. 22-24/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

maupun eksekutif, sebaliknya sedikitnya perolehan suara yang didapat maka menunjukkan rendahnya legitimasi politik yang didapat.

Semestinya, selepas Putusan MK No. 22-24 PUU-VI/2008, kedudukan anggota DPR semakin kuat karena menjadi wakil rakyat yang dibuktikan dengan besarnya perolehan suara yang diperoleh yang menunjukkan tingginya legitimasi politik. Oleh karena demikian, maka anggota DPR yang dicalonkan oleh partai politik merupakan wakil rakyat yang konkret yang mewakili konstituen-konstituen tertentu. Peran partai hanya sebatas sampai proses rekrutmen dan sudah selesai ketika para calon sudah dipilih oleh rakyat. Sebab rakyat secara keseluruhan tidak mungkin dapat mengartikulasikan syarat-syarat calon pemimpin yang sesuai dengan keinginan rakyat tanpa melalui organisasi politik yang memperjuangkan hak-hak dan kepentingan politik dari kelompok-kelompok masyarakat. Oleh sebab itulah keterpilihan calon anggota legislatif tidak boleh bergeser dari keputusan rakyat yang berdaulat menjadi keputusan pimpinan partai politik.

Untuk itu, walaupun UUD NRI 1945 (sesudah amandemen) seakan-akan mengistimewakan partai politik bukan berarti partai politik kemudian dapat menegasikan asas kedaulatan rakyat yang mana merupakan asas fundamental dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Perlu untuk dipahami, bahwa hal tersebut karena disebabkan pada masa Orde Baru peranan dari partai politik didegradasikan oleh negara sehingga pada saat itu kedaulatan rakyat bergeser menjadi kedaulatan negara/penguasa negara.

Oleh karena hal tersebut, semestinya pergeserannya bukan dari kedaulatan pemerintah/negara bergeser menjadi kedaulatan parpol akan tetapi harus dikembalikan ke arah kedaulatan rakyat. Dengan demikian pengaturan pemberhentian anggota DPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22B UUD NRI 1945 harus semata-mata dikarenakan oleh anggota DPR yang bersangkutan telah melanggar kode etik atau



peraturan perundang-undangan, tidak perlu oleh *recall* yang dilakukan oleh partai politik yang mengusungnya.

Berikutnya, menarik untuk disimak adalah argumentasi MK yang menolak permohonan Lily Wahid dalam perkara No. 38/PUU-VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD dan Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik. Mahkamah menolak permohonan Lily Wahid tersebut dengan mendasarkan pada Putusan MK No. 008/PUU-IV/2006. Menurut hemat penulis hal ini tidak sepenuhnya tepat karena sejak Pemilu tahun 2009 Indonesia sudah menerapkan sistem pemilu proporsional terbuka dengan penerapan suara terbanyak dan pemohon (Lily Wahid) mendapatkan suara terbanyak sehingga oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) ditetapkan menjadi anggota DPR terpilih, dan terpilihnya Pemohon yang mendapatkan suara terbanyak menempatkan kedaulatan benar-benar di tangan rakyat sesuai amanah Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945. Sementara pada Pemilu tahun 2004 menggunakan sistem proporsional terbuka dengan penerapan berdasarkan nomor urut, sehingga dalam hal ini kedaulatan berada di tangan partai politik.

Dengan disahkannya Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD yang menetapkan sistem proporsional sebagai sistem pemilu yang kemudian oleh Mahkamah dikoreksi melalui Putusan No. 22-24/PUU-VI/2008 menjadi sistem proporsional terbuka berdasarkan suara terbanyak, dengan demikian semestinya hak *recall* merupakan hak konstituen di mana dalam pemilu tersebut konstituen memilih secara langsung seseorang yang akan menjadi wakilnya di parlemen.

*Ketiga*, pemberian hak *recall* kepada partai politik mengesampingkan prinsip *rule of law*. Menurut Abdul Mukhti Fajar, *recalling* yang dilakukan oleh partai politik terhadap anggotanya yang duduk di DPR dengan dalih pelanggaran AD/ART sebagaimana yang



tertera dalam Pasal 12 huruf b Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik tidak menjamin prinsip *rule of law* yang merupakan salah satu prinsip dalam negara hukum, hal ini dikarenakan *recalling* yang dilakukan oleh parpol dapat bersifat subyektif berdasarkan pimpinan partai politik yang sukar untuk dikontrol oleh masyarakat. Dan yang masih bersifat obyektif dan dapat diterima adalah *recalling* yang disebabkan atas pengunduran diri dari parpol ataupun atau masuk parpol lain, atau melanggar peraturan perundang-undangan.<sup>166</sup>

Tak hanya itu, mekanisme *recall* yang dilakukan oleh partai politik juga tidak mengedepankan prinsip *due process of law*. Di mana anggota DPR dapat begitu saja diberhentikan hanya karena permintaan dari pimpinan partai politik tanpa melalui proses pengadilan terlebih dahulu, meskipun dalam hal ini anggota yang bersangkutan diberikan hak untuk melakukan gugatan di Peradilan Umum, namun patut diketahui bahwa hal ini hanya bersifat opsi dan bukan menjadi bagian dalam rangkaian proses *recall* anggota DPR.

Apabila coba kita lihat dalam mekanisme pemberhentian eksekutif baik Presiden maupun Kepala Daerah yakni harus melalui proses peradilan terlebih dahulu, di mana Presiden melalui Mahkamah Konstitusi dan Kepala Daerah melalui Mahkamah Agung. Pun dalam pemberhentian eksekutif baik Presiden maupun Kepala Daerah hanya bisa dilakukan dengan penggabungan kekuatan di parlemen, baik itu di DPR maupun di DPRD. Selain itu dalam pemberhentian eksekutif ini partai politik sama sekali tidak memiliki kewenangan untuk melakukan *recall* terhadap anggotanya yang menjadi Presiden maupun Kepala Daerah. Hal demikian ini sungguh berbeda dengan mekanisme *recall* terhadap anggota DPR.

---

<sup>166</sup> *Ibid.*

*Keempat, recall* yang dilakukan oleh partai politik berpotensi membatasi kewenangan dan fungsi anggota DPR.<sup>167</sup> Anggota DPR merupakan wakil rakyat ataukah wakil parpol?. Pertanyaan inilah yang sering kali terlontar dalam diskursus mengenai *recall* terhadap anggota lembaga perwakilan rakyat. Untuk menjawab hal ini perlu untuk mengetahui macam hubungan antara wakil dengan yang diwakili sebagaimana Gilbert Abcarian yang telah membaginya menjadi empat tipe, yakni:<sup>168</sup>

- a. Wakil bertindak sebagai ‘wali’ (*trustee*). Dalam hal ini wakil bebas melakukan serta mengambil keputusan berdasarkan pertimbangannya sendiri tanpa harus melalui konsultasi terlebih dulu dengan yang diwakilinya.
- b. Wakil bertindak sebagai ‘utusan’ (*delegate*). Dalam peran ini wakil bertindak sebagai utusan ataupun duta dari yang diwakilinya. Sehingga wakil tersebut selalu mengikuti instruksi serta petunjuk dari yang diwakilinya dalam melaksanakan tugas.
- c. Wakil bertindak sebagai ‘politico’. Dalam hal ini wakil kadangkala bertindak sebagai wakil dan kadangkala bertindak sebagai utusan. Tindakan ini tergantung dari apa (isi) yang dibahas.
- d. Wakil bertindak sebagai ‘partisan’. Dalam hal ini wakil bertindak berdasarkan kehendaknya atau program partainya. Selepas wakil dipilih oleh konstituen maka lepaslah hubungan antara wakil dengan konstituen (yang diwakili). Pada saat itulah mulai hubungan terjalin antara wakil dengan parpol yang mengusungnya.

---

<sup>167</sup> Fitria Maharani Pratiwi, *Problematika Penggantian Antar Waktu (PAW) Anggota Legislatif Ditinjau dari Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DDP, Dan DPRD (MD3) (Studi Terhadap PAW Anggota DPR PDIP)* (Skripsi, Universitas Islam Indonesia, 2020), h. 78.

<sup>168</sup> Gilbert Abcarian & George S Massanat, *Contemporary Political System* (New York: Charler Scribner's and Son, 1970), h. 177.

Sementara menurut A. Hoogever, model hubungan antara wakil dengan yang diwakili terdapat lima model, yakni:<sup>169</sup>

- a. Model utusan (*delegate*). Pada model ini wakil bertindak sebagai yang diperintah untuk menjalankan perintah dari yang diwakilinya.
- b. Model wali (*trustee*). Pada model ini wakil bertindak sebagai orang yang diberi kuasa dari orang yang diwakilinya. Sehingga wakil dalam hal ini dapat bertindak berdasarkan kehendaknya sendiri.
- c. Model *politicos*. Pada model ini wakil terkadang bertindak sebagai delegasi namun terkadang juga bertindak sebagai wali.
- d. Model kesatuan. Dalam konteks ini, anggota parlemen merupakan wakil dari rakyat secara keseluruhan.
- e. Model diversifikasi (penggolongan). Yang dimaksud model penggolongan dalam hal ini adalah bahwa anggota parlemen dilihat sebagai wakil dari kelompok teritorial, sosial, atau politik tertentu.

Mengacu pada teori yang dikemukakan oleh Abcarian dan Hoogerwer di atas dan apabila dikontekskan dengan praktik hubungan antara wakil rakyat dengan konstituen di Indonesia, maka terlihat bahwa model hubungannya adalah partisan, hal ini disebabkan karena wakil rakyat di Indonesia cenderung bertindak berdasarkan kehendaknya sendiri atau sesuai dengan program dari partai politik yang mengusungnya, bukan sebagai ‘wali’ (*trustee*) ataupun ‘utusan’ (*delegate*).<sup>170</sup>

Sesudah wakil rakyat dipilih oleh para konstituennya maka putuslah hubungannya dengan konstituen tersebut, dan mulailah terjalin hubungannya dengan partai politik yang mengusungnya dalam pemilihan umum. Model hubungan partisan tersebut akan menjadi

---

<sup>169</sup> Bintan R Saragih, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia* (Jakarta: Gaya Media Pratama, 1988), h. 85.

<sup>170</sup> Huda, *op cit*, h. 473.

belunggu bagi wakil rakyat yang betul-betul ingin menyuarakan aspirasi dan suara-suara rakyat yang dia wakili ketika hal tersebut bertentangan dengan kebijakan partai politiknya. Pada kondisi seperti ini seolah-olah terdapat ‘gap’ antara wakil rakyat dengan rakyat yang diwakilinya. Dalam hal yang demikian inilah ancaman *recall* yang dapat dilakukan oleh partai politik berpotensi membatasi fungsi dan kewenangan dari wakil rakyat (anggota DPR).

Praktik pelaksanaan *recall* di Indonesia masih belum menurut sertakan rakyat. Padahal baik dari perspektif yuridis maupun filosofis rakyat haruslah dilibatkan dalam pelaksanaan *recall* sebagai mekanisme *controlling* dan pengawasan atas kinerja pemerintah, terutama anggota DPR RI sebagai wakil rakyat. Sebab rakyatlah yang telah memilih mereka sebagai anggota DPR RI melalui penyelenggaraan Pemilu, sehingga rakyat semestinya juga turut dilibatkan manakala orang yang mereka pilih hendak dicopot dari keanggotaan DPR RI.<sup>171</sup>

#### 4.2.2 Perbandingan Praktik *Recall* di Beberapa Negara

##### a. Ekuador

Pada tahun 1997 *the National Congress of Ecuador* melakukan *impeachment* terhadap Presiden Abdala Bucaram Ortiz yang baru saja setahun menjabat, yang oleh anggota Kongres dinyatakan memiliki mental yang tidak layak untuk memerintah. Hal ini dikarenakan terdapat protes sosial dan gelombang demokrasi yang besar atas naiknya tingkat persepsi korupsi dan tingginya biaya pelayanan publik saat itu.<sup>172</sup>

Presiden Fabian Alarcón yang menjadi suksesor dari Presiden Bucaram menginisiasi untuk diadakan referendum untuk

<sup>171</sup> Iswatul Hasanah, *Recall Partisipatif (Paradigma Asas Musyawarah Mufakat dalam Mekanisme Pemberhentian Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia)*, Jurnal Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2014.

<sup>172</sup> “Abdala Bucaram | Biography & Facts | Britannica”, online: <<https://www.britannica.com/biography/Abdala-Bucaram-Ortiz>>.

mengamandemen konstitusi guna mengadopsi *recall* yang hendak diterapkan di tingkat daerah. Setahun kemudian, tahun 1998 konstitusi baru disahkan dan untuk pertama kalinya Ekuador memperkenalkan *recall* sebagai mekanisme kontrol dan partisipasi masyarakat terhadap pemerintah.<sup>173</sup>

Dalam Konstitusi Ekuador 1998, *referendum recall* hanya dapat dilaksanakan terhadap pemerintah daerah yakni seperti Gubernur, Bupati/Walikota, serta terhadap anggota dewan lembaga perwakilan rakyat daerah. Adapun upaya *referendum recall* baru dapat dilakukan setelah pejabat yang bersangkutan sudah menjabat selama satu tahun dan maksimal satu tahun sebelum masa jabatannya habis. Namun dalam hal kasus korupsi, *referendum recall* dapat dilakukan kapan pun. Sementara syarat untuk melaksanakan *referendum recall* ialah terdapat minimal 30% tanda tangan dari pemilih dalam daerah pemilihan tersebut yang menyetujui untuk dilaksanakan *referendum recall*. Adalah *Tribunal Supremo Electoral* (TSE, yang kemudian akan dialihkan kepada CNE (*Consenjo Nacional Electoral*)) yang bertanggung jawab untuk mengadakan *referendum recall* serta memastikan seluruh konstituen telah memberikan suaranya.<sup>174</sup>

Ketika konstitusi kembali diamandemen dan disahkan pada tahun 2008, *referendum recall* direformulasikan sebagai hak politik dan hak partisipasi,<sup>175</sup> hal ini mengartikan bahwa ketidakpuasan dan ketidaksetujuan masyarakat atas kinerja pejabat yang dipilih melalui pemilu sudah cukup sebagai alasan untuk dilaksanakannya *referendum recall* dari tingkat daerah hingga tingkat pusat/nasional. Kemudian, melalui Konstitusi 2008 ini pula, Ekuador menempatkan dirinya sebagai negara kedua di

---

<sup>173</sup> Ana Sofia Castellanos, *la transformación de las reglas del juego y sus consecuencias (1998-2013)* (Consejo Nacional Electoral, 2014).

<sup>174</sup> *Ibid.*

<sup>175</sup> Lihat Artikel 61-65 Konstitusi Ekuador 2008



dunia di mana Presiden dapat di-*impeachment* melalui mekanisme *bottom-up referendum*.<sup>176</sup>

Untuk *recall* terhadap pemerintah daerah yang pada mulanya ditetapkan sebesar 30% tanda tangan dalam Konstitusi 1998 diturunkan menjadi 10% dalam Konstitusi 2008 ini, sementara batas waktu pengumpulan tanda tangan tersebut adalah 180 hari sejak petisi tersebut di daftarkan di CNE.<sup>177</sup> Sejak berlakunya Konstitusi Ekuador 2008, TSE digantikan oleh CNE dalam kewenangan untuk menyelenggarakan *referendum recall*.

Pada tahun 2011, ketentuan perihal tanda tangan yang dibutuhkan untuk mengadakan *referendum recall* kembali diubah dengan berdasarkan pada jumlah konstituen pada suatu wilayah. Untuk wilayah yang memiliki 5.000 konstituen adalah 25%, sementara bagi wilayah yang memiliki 300.000 konstituen lebih adalah 10%. Lebih lanjut, batas waktu dalam pengumpulan tanda tangan tersebut juga disesuaikan di mana 180 hari bagi wilayah yang memiliki 300.000 konstituen lebih dan 60 hari bagi wilayah yang memiliki konstituen hingga 10.000. Alasan/klaim atas permintaan penyelenggaraan *referendum recall* harus diungkap dengan jelas dan ditinjau serta dinilai terlebih dahulu oleh hakim CNE untuk menentukan validitas klaim yang diajukan.<sup>178</sup>

Dari September 2010 hingga pertengahan 2011 tercatat kurang lebih 700 upaya *recall* ditempuh dan didaftarkan di CNE. Dari 700 upaya tersebut meliputi dua inisiatif *recall* terhadap Presiden Correa, empat terhadap anggota parlemen, lima terhadap *prefectos* (Gubernur), serta 95 terhadap *mayors* (Bupati/Walikota).

<sup>176</sup> Ekuador mengikuti jejak Venezuela yang sudah terlebih dahulu mengadopsinya pada tahun 1999, dan setahun kemudian pada tahun 2009 Bolivia memastikan sebagai negara ketiga di dunia. Yanina Welp & Ana Sofia Castellanos, *Understanding the use of recall referendums: Evidence from Ecuador*, *International Political Science Review*, Vol. 1 No. 14, 2019, h. 7.

<sup>177</sup> Lihat Artikel 103-105 Konstitusi Ekuador 2008.

<sup>178</sup> Castellanos, *op cit.* h. 8.



Statistik ini merupakan upaya *recall* terbanyak sepanjang sejarah Ekuador sejak diadopsinya pada tahun 1998.<sup>179</sup>

Melalui amandemen konstitusi pada tahun 2011 yang kembali memperkuat akan keberadaan *direct democracy* (*referendum recall*), Marcela Paredes selaku Konselor CNE mengatakan bahwa *referendum recall* juga beberapa kali diinisiasi oleh calon yang kalah dalam pemilu terakhir. Oleh karena hal tersebut melalui peraturan baru pada tahun 2011, CNE kembali mengevaluasi perihal pengajuan permintaan *recall*.

Sebagaimana yang dikatakan oleh René Maugé selaku Koordinator Proses Politik Partisipasi CNE bahwa salah satu hal yang dapat dijadikan bukti dalam pengajuan petisi *recall* adalah laporan pertanggungjawaban tahunan di mana setiap pemerintah baik pusat maupun daerah berkewajiban untuk menyusunnya. Melalui laporan pertanggung jawaban ini dapat diketahui apakah pemerintah tersebut telah berhasil atau gagal dalam menjalankan program yang telah dicanangkan. Tak hanya itu, foto dan kesaksian juga dapat dijadikan bukti yang sah untuk dilampirkan dalam petisi *recall*.<sup>180</sup>

Berikutnya CNE akan melakukan verifikasi terhadap alasan yang diajukan oleh si pengaju petisi (*promoters*) dan bukti-bukti yang mendukung yang sah. Ketika CNE menilai bahwa bukti serta alasan yang diajukan tidak sesuai atau tidak layak maka petisi tersebut akan ditolak. Seperti pada tanggal 7 Oktober 2015 di mana terdapat permintaan *recall* terhadap Jorge Zambrano Cedeño yang berasal dari Partai CREO. *Recall* ini di ajukan oleh seorang aktivis lingkungan yang menganggap bahwa Zambrano telah gagal untuk memenuhi rencana kerja/program pemerintahan yang telah disusun. Menanggapi hal tersebut, Zambrano kemudian

---

<sup>179</sup> Welp & Castellanos, *op cit.* h. 8.

<sup>180</sup> *Ibid.*, h. 9.

menghadirkan 8.300 lembar bukti di hadapan CNE sebagai pembelaannya. CNE kemudian memutuskan menolak petisi tersebut dengan pertimbangan bukti yang tidak layak.<sup>181</sup>

#### b. Peru

Di negara Peru hak *recall* diatur secara langsung dalam Konstitusi Peru 1993. Pengaturan ini terdapat dalam *Chapter 1: Fundamental Rights of the Person* yang tertuang dalam Artikel 2 Nomor 17 yang menyatakan bahwa warga negara, berdasarkan hukum, memiliki hak untuk memilih, menghapus atau mencabut pejabat publik, dan melakukan inisiasi legislasi, serta referendum.<sup>182</sup> Selain dalam Artikel 2, hak *recall* juga disebutkan dalam *Chapter 3: Political Rights and Duties* Artikel 31 yang menyebutkan bahwa warga negara berhak untuk ikut serta dalam urusan publik melalui referendum, inisiasi legislasi, penghapusan atau pencabutan pejabat, dan tuntutan pertanggungjawaban.<sup>183</sup>

Adapun badan yang berwenang untuk melaksanakan *referendum recall* adalah *Oficina Nacional de Procesos Electorales* (ONPE). Kewenangan ONPE dalam menyelenggarakan *referendum recall* ini sebagaimana yang dinyatakan oleh Artikel 178 Nomor 1 yang menyatakan bahwa tugas dari *National Election Board* (ONPE) selain menyelenggarakan pemilu, mengawasi hak pilih, dan mempersiapkan daftar pemilih adalah melaksanakan referendum.<sup>184</sup> Sama seperti Ekuador, Peru juga menerapkan ketentuan bahwa pejabat publik bisa dilakukan *recall* setelah minimal menjabat setahun dan maksimal setahun sebelum turun

<sup>181</sup> Mónica Jara, “CNE recibe pruebas de descargo ante pedido de revocatoria de Alcalde de Manta”, (2015), online: *El Comercio* <<https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/cne-recibe-pruebas-revocatoria-alcalde.html>>.

<sup>182</sup> Lihat Artikel 1 Nomor 17 Konstitusi Peru 1993.

<sup>183</sup> Lihat Artikel 31 Konstitusi Peru 1993.

<sup>184</sup> Lihat Artikel 178 Nomor 1 Konstitusi Peru 1993.

dari jabatannya. Sedangkan syarat tanda tangan yang harus terkumpul untuk melaksanakan *referendum recall* adalah 25% dari konstituen pada suatu daerah pemilihan atau 400.000 tanda tangan.<sup>185</sup> Namun berbeda dengan negara-negara yang mengadopsi *referendum recall* lainnya, Peru tidak memberikan batas waktu dalam pengumpulan tanda tangan ini.<sup>186</sup>

Dari tahun 1997 hingga tahun 2013 tercatat 5.303 *referendum recall* telah dilaksanakan di Peru di mana terdapat 747 pejabat publik yang berhasil di *recall*. Catatan ini membuat Peru menjadi negara paling intensif di dunia dalam melaksanakan demokrasi langsung melalui pelaksanaan *referendum recall*.<sup>187</sup> Menurut Quantilla, alasan yang paling umum digunakan untuk mengajukan petisi *referendum recall* di Peru di antaranya yakni: (1) Tidak terpenuhinya rencana kerja dan/atau janji pemilu/kampanye, (2) Penyalahgunaan sumber daya atau dana untuk kepentingan pribadi, (3) Manajemen buruk atau pelanggaran moral, (4) Nepotisme, penyalahgunaan kekuasaan dan/atau perampasan fungsi, (5) Kurangnya transparansi, akuntabilitas, dan tidak mengadakan *cabildos* (dewan kota), (6) Tidak melaksanakan pekerjaan secara umum atau melaksanakannya dengan tidak memadai, tidak menyelesaikan atau melaksanakan pekerjaan yang tidak diprioritaskan, (7) Tidak menghormati kesepakatan yang dibuat melalui penganggaran partisipatif, tidak meminta penganggaran partisipatif atau melaksanakan pekerjaan yang tidak disetujui dalam anggaran partisipatif, (8) Tidak melakukan pengawasan terhadap

<sup>185</sup> Michael Haman, "Recall Elections: A Tool of Accountability? Evidence from Peru" (2020) 87 *Revista Desarrollo y Sociedad* at 78.

<sup>186</sup> Welp, *op cit*, h. 8.

<sup>187</sup> *Ibid*, h. 1.

manajemen lokal, (9) Kelalaian, dan (10) Tidak terpenuhinya tugas.<sup>188</sup>

### c. Taiwan

Di Taiwan pengaturan perihal *referendum recall* diatur secara langsung dalam Konstitusi Taiwan 1947 tepatnya pada Artikel 17 yang menyebutkan bahwa setiap orang memiliki hak untuk memilih, *recall*, inisiatif, dan referendu m.<sup>189</sup>Selain pada Artikel 17, pengaturan terhadap hak *recall* kembali ditegaskan dalam *Chapter XII: Election, Recall, Initiative, and Referendum* Artikel 133 yang menyatakan bahwa seseorang yang dipilih melalui pemilihan umum dapat dilakukan *recall* oleh konstituennya berdasarkan ketentuan hukum.<sup>190</sup>

Sedangkan badan yang berwenang untuk menjalankan *recall* di Taiwan ini adalah *Central Election Commissions* (CEC).<sup>191</sup> CEC ini terdapat di pemerintah pusat dan di tiap-tiap daerah dan kota yang bertugas untuk menyelenggarakan pemilihan umum.<sup>192</sup> Sebagaimana Peru dan Ekuador, di Taiwan pemilih dapat mengajukan proposal *recall* kepada CEC, dengan syarat proposal *recall* hanya dapat diajukan terhadap pejabat yang telah menjabat minimal satu tahun.<sup>193</sup> Proposal yang diajukan kepada CEC harus memuat alasan *recall* (*statement recall*) untuk dilakukannya *recall* dengan batas maksimal adalah 5000 kata. Jumlah *proposers* (orang yang mengajukan proposal) tidak kurang 1% dari total

<sup>188</sup> Alfredo Quintanilla, *El debate sobre la revocatoria y las reformas de la ley 26300*. In *Peru 'Hoy. Susurros desde Babel* (Ed Descó, 2013).

<sup>189</sup> Artikel 17 Konstitusi Taiwan 1947 berbunyi “*The people shall have the right of election, recall, initiative, and referendum*”.

<sup>190</sup> Artikel 133 Konstitusi Taiwan berbunyi: “*A person duly elected may be recalled by his constituency in accordance with the law*”.

<sup>191</sup> Artikel 9 *Civil Servants Election And Recall Act* menyatakan bahwa *recall* dilaksanakan oleh *Central Comissions Election* pada tiap-tiap tingkatan.

<sup>192</sup> Artikel 6 *Civil Servants Election And Recall Act* berbunyi: “*An election commission shall be established in the central government and each municipality or county (city) to handle the election of civil servants*”.

<sup>193</sup> Lihat Artikel 75 *Civil Servants Election And Recall Act*.

jumlah pemilih pada suatu daerah pemilihan, apabila jumlah *proposers* kurang dari 1% maka CEC harus menolak proposal tersebut.<sup>194</sup>

Setelah proposal diajukan kepada CEC, maka CEC wajib untuk memberikan proposal tersebut dengan jangka waktu 25 hari sejak proposal tersebut diterima serta CEC wajib menolak proposal yang tidak sesuai dengan ketentuan pada Artikel 79 *Civil Servants Election and Recall Act*.<sup>195</sup> Setelah melakukan pemeriksaan, CEC akan mengembalikan proposal tersebut ke *proposers* untuk diperbaiki dengan tenggat waktu 10 hari, bilamana setelah 10 hari tidak diperbaiki maka proposal tersebut ditolak.<sup>196</sup>

Dalam hal pengumpulan tanda tangan, *Civil Servants Election and Recall Act* membagi ke dalam tiga kategori yakni:

- (1) 60 hari untuk *recall* terhadap anggota Legislatif Yuan, *municipal councilor*, serta kepala daerah kabupaten/kota;
- (2) 40 hari untuk *recall* terhadap *city councilor*, kepala kotapraja atau kepala distrik adat;
- (3) 20 hari untuk *recall* terhadap perwakilan dari kongres kotapraja (*township*), perwakilan dari kongres distrik adat, atau kepala desa.<sup>197</sup>

Yang menjadi menarik dan berbeda dengan negara-negara lainnya adalah pengumpulan tanda tangan proposal *recall* di Taiwan dilakukan dengan sistem elektronik. Di mana ketika

<sup>194</sup> Lihat Artikel 76 *Civil Servants Election And Recall Act*.

<sup>195</sup> Artikel 79 *Civil Servants Election and Recall Act* mengatur bahwa proposal ditolak apabila: (1) *Proposer* tidak dapat memenuhi sebagaimana yang telah diatur pada Artikel 76, (2) *Proposer* adalah orang yang dilarang untuk mengajukan proposal *recall* sebagaimana yang diatur pada Artikel 77 (yakni prajurit aktif dan pegawai negeri sipil sebagaimana yang dimaksud pada Artikel 24), (3) Nama, nomor kartu kependudukan atau alamat domisili *proposer* dicatat salah atau tidak jelas, (4) daftar *proposer* tidak ditandatangani atau distempel oleh *proposers*, (5) Proposal yang diajukan oleh *proposer* adalah palsu.

<sup>196</sup> Lihat Artikel 79 *Civil Servants Election and Recall Act*

<sup>197</sup> Lihat Artikel 80 *Civil Servants Election and Recall Act*



proposal tersebut diajukan, CEC akan menyiapkan sistem elektronik bagi *proposer* untuk mengumpulkan tanda tangan.<sup>198</sup> Sementara jumlah minimum tanda tangan untuk dapat dilakukannya *recall* adalah 10% dari total jumlah pemilih pada suatu daerah pemilihan.<sup>199</sup>

Setelah proposal *recall* diumumkan dan disetujui oleh CEC, salinan duplikat dari *statement recall* diberikan kepada pejabat yang hendak di-*recall*, dan pejabat yang bersangkutan harus memberikan pernyataan pembelaan (*statement defense*) dalam waktu 10 hari.<sup>200</sup> Dalam waktu 5 hari setelah berakhirnya jangka waktu penyerahan *statement defense*, maka CEC akan mengumumkan ke publik mengenai tanggal pemungutan suara *recall* dan waktu mulai dan berakhirnya pemungutan suara, mengumumkan *statement recall* dan *statement defense*.<sup>201</sup> Setelah melalui pemungutan suara, *recall* dapat dikatakan berhasil apabila jumlah suara setuju lebih banyak daripada jumlah suara yang tidak setuju dan mencapai  $\frac{1}{4}$  dari total pemilih di daerah pemilihan.<sup>202</sup>

#### **4.2.3 Gagasan Rekonstruksi Sistem *Recall* Anggota Dewan Perwakilan Rakyat di Indonesia**

Setelah mengetahui urgensi untuk diubahnya sistem *recall* di Indonesia selama ini serta potret praktik dan pengaturan *recall* di beberapa negara, perlu kiranya untuk merumuskan format sistem *recall* di Indonesia melalui *referendum recall* di masa mendatang. Dengan mengadopsi konsep referendum dalam sistem *recall* Indonesia, maka hal pertama yang harus dilakukan adalah merevisi

<sup>198</sup> Lihat Artikel 76 *Civil Servants Election and Recall Act*

<sup>199</sup> Lihat Artikel 81 *Civil Servants Election and Recall Act*

<sup>200</sup> Lihat Artikel 84 *Civil Servants Election and Recall Act*

<sup>201</sup> Lihat Artikel 85 *Civil Servants Election and Recall Act*

<sup>202</sup> Lihat Artikel 90 *Civil Servants Election and Recall Act*



Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MD3 dan Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik. Perubahan dalam undang-undang tersebut dimaksudkan untuk menghapus kewenangan partai politik untuk dapat melakukan PAW terhadap anggota DPR, serta mengatur pemberhentian anggota DPR melalui sistem *referendum recall*.

Kemudian terkait badan yang berwenang untuk melaksanakan referendum dalam *ius constituendum* sistem recall anggota DPR di Indonesia, jika mengaca pada perbandingan tiga negara di atas baik Ekuador, Peru, maupun Taiwan yang berwenang untuk melaksanakan referendum recall di masing-masing negara tersebut adalah *National Election Commission*. Dalam hal ini penulis membayangkan bahwa Komisi Pemilihan Umum (KPU) dapat berperan menjadi badan yang berwenang untuk menyelenggarakan *referendum recall* terhadap anggota DPR. Hal ini berlandaskan pada bahwa KPU sebagai badan yang sudah terbukti mampu untuk menyelenggarakan pemilihan umum semestinya dapat pula untuk melaksanakan referendum di mana secara praktik sama seperti pemilu yakni melalui pemungutan suara. Selain itu KPU juga sudah memiliki strukturisasi yang cukup komplit mulai dari tingkat daerah kabupaten/kota hingga ke tingkat pusat. Oleh karena hal tersebut perlu kiranya untuk melakukan revisi terhadap Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Berikutnya berkenaan dengan sistem referendum. Perlu diketahui bahwa referendum pernah diberlakukan di Indonesia melalui Undang-Undang No. 5 Tahun 1985 tentang Referendum.<sup>203</sup> Undang-undang tersebut menyebutkan bahwa referendum dilaksanakan apabila Majelis Permusyawaratan Rakyat

---

<sup>203</sup> Undang-Undang No. 5 Tahun 1985 mendefinisikan referendum sebagai kegiatan untuk meminta pendapat rakyat secara langsung mengenai setuju atau tidak setuju terhadap kehendak Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk mengubah Undang-Undang Dasar 1945.

berkehendak untuk mengubah Undang-Undang Dasar 1945 sebagaimana dimaksud dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan, Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/ MPR/1983.<sup>204</sup> Namun dalam perjalanannya undang-undang tersebut kemudian dicabut dengan diterbitkannya Undang-Undang No. 6 Tahun 1999 tentang Pencabutan Undang-Undang No. 5 Tahun 1985 tentang Referendum. Begitu juga dengan Tap MPR No. IV/MPR/1983 yang dicabut dengan Tap MPR No.VIII/MPR/1983.<sup>205</sup>

Sementara dalam praktiknya sendiri, Indonesia pernah melaksanakan referendum dalam kasus *self-determination*<sup>206</sup> yang diselenggarakan di Irian Barat melalui Penentuan Pendapat Rakyat pada tahun 1969 dan di Timor Timur melalui Referendum Kemerdekaan Timor Timur pada tahun 1999. Berdasarkan hal tersebut, meskipun Indonesia tidak mengatur secara langsung pelaksanaan referendum di dalam UUD NRI 1945, namun Indonesia pernah merumuskan peraturan perundang-undangan yang mengatur perihal referendum perubahan konstitusi serta pernah melaksanakan referendum dalam hal *self-determination*.

Perlu dipahami bahwa konsep referendum yang dimaksud dalam sistem *recall* ini adalah penyerahan suatu masalah kepada orang banyak. Hal ini sebagaimana pendapat dari Dendy Sugono yang menyatakan bahwa *recall* ialah penyerahan masalah terhadap masyarakat pada suatu wilayah agar mereka dapat menentukan terkait nasib/kebijakan mengenai dirinya (sehingga tidak diputuskan

---

<sup>204</sup> Lihat Pasal 2 Undang-Undang No. 5 Tahun 1985 tentang Referendum.

<sup>205</sup> Pencabutan undang-undang dan ketetapan MPR *a quo* dilakukan karena telah dilakukannya amandemen terhadap Pasal 37 UUD NRI 1945 yang mengubah syarat amandemen konstitusi yakni dengan persetujuan MPR dengan sekurang-kurangnya 2/3 anggota dari jumlah anggota yang hadir.

<sup>206</sup> *Self-Determination* adalah hak sebuah kelompok atau bangsa untuk menentukan nasib sendiri yang pada momentum sering dikaitkan dengan konteks perjuangan dalam mencapai kemerdekaan, atau kelahiran suatu negara, atau memisahkan diri. Jawahir Thontowi & Pranoto Iskandar, *Hukum Internasional Kontemporer* (Bandung: Refika Aditama, 2012), h. 143.

melalui musyawarah/keputusan parlemen).<sup>207</sup> Penyerahan masalah dan pengambilan keputusan dalam referendum dilakukan melalui pemungutan suara. Hal ini dilaksanakan oleh seluruh anggota atau segenap masyarakat yang berhubungan dengan masalah yang sedang dihadapi tersebut.<sup>208</sup>

Berdasarkan *ius constituendum* yang dapat penulis kemukakan di atas, perlu diingatkan kembali bahwa rekonstruksi yang penulis lakukan terhadap sistem *recall* anggota DPR didasarkan dan berpijak dari *original intent* pembentukan DPR yakni sebagai wakil rakyat bukan wakil partai politik, serta semangat untuk mengembalikan kembali kedaulatan untuk benar-benar berada di tangan rakyat. Dengan *ius constituendum* sistem *recall* anggota DPR yang demikian tersebut, maka menjadi sangat ideal menurut penulis ketika konstituen/rakyat diberikan hak untuk melakukan *recall* terhadap anggota DPR yang menjadi wakilnya di parlemen.

#### **4.2.4 *Ius Constituendum* Skema *Recall* Anggota Dewan Perwakilan Rakyat di Indonesia**

Sebelum membahas perihal skema atau konsep *recall* anggota DPR di masa mendatang, maka seyogyanya untuk memahami terlebih dahulu terkait skema *recall* anggota DPR yang berlaku saat ini. Skema *recall* yang akan penulis jelaskan pada bagian ini adalah skema *recall* terhadap ketentuan *recall* yang termaktub dalam Pasal 239 ayat (2) Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MD3.

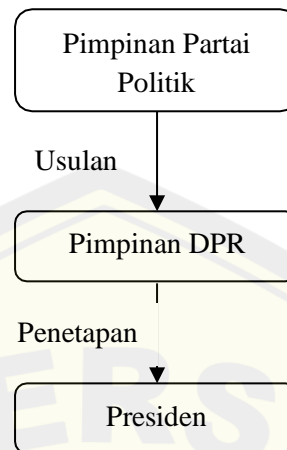
Skema *recall* anggota DPR yang berlaku terhadap pemberhentian anggota DPR yang disebabkan oleh sebagaimana dimaksud dalam Pasal 238 ayat (1) huruf a, dan huruf b serta pada

---

<sup>207</sup> Dendy Sugono, *Kamus Besar Bahasan Indonesia Pusat Bahasa* (Jakarta: Gramedia, 2008).

<sup>208</sup> *A Comparative Look at Referendums Laws* (Institute for International Law and Human Rights, 2014).

ayat (2) huruf c, huruf d, huruf g, huruf h undang-undang *a quo* adalah sebagai berikut:

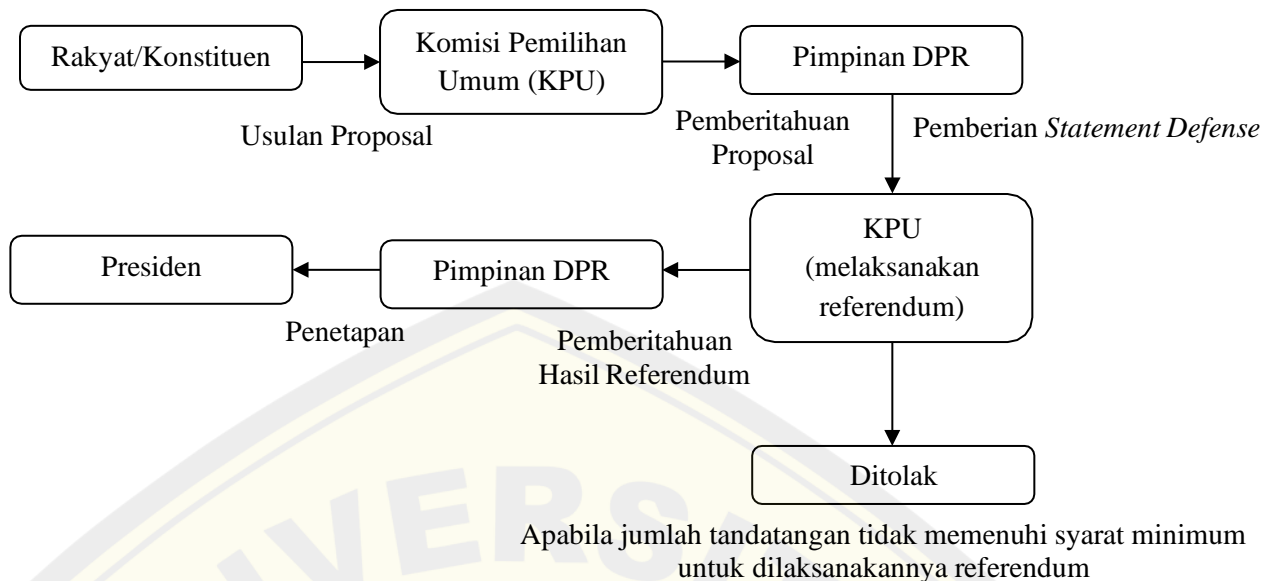


**Tabel 4.1 Skema *Recall* Anggota DPR Berdasarkan Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 Tentang MD3**

Melalui skema di atas serta berdasarkan Pasal 240 Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MD3 dapat dipahami bahwa *recall* yang dilakukan oleh partai politik, dilakukan dengan melalui skema yakni pimpinan partai politik melayangkan usulan *recall* kepada pimpinan DPR dengan tembusan kepada Presiden. Pimpinan DPR wajib menyampaikan usul *recall* anggota DPR tersebut kepada Presiden untuk mendapatkan peresmian pemberhentian dengan jangka waktu paling lama 7 hari sejak diterimanya usulan *recall* tersebut. Sementara Presiden meresmikan *recall* dengan jangka waktu paling lama 14 hari sejak diterimanya usulan *recall* dari pimpinan DPR.<sup>209</sup>

Adapun untuk skema *recall* dalam *Ius Constituendum recall* anggota DPR di Indonesia yang dapat penulis sampaikan adalah sebagai berikut:

<sup>209</sup> Pasal 240 Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MD3



**Tabel 4.2 Skema *Recall* Anggota DPR melalui Sistem Referendum**

Melalui sistem *referendum*, *recall* diharapkan dapat menjadi fasilitas *controlling* langsung oleh masyarakat terhadap wakil-wakil yang mereka pilih melalui pemilu serta menguatkan kembali prinsip kedaulatan rakyat sistem ketatanegaraan Indonesia. Berdasarkan skema di atas, konsep *recall* melalui sistem referendum dapat penulis sampaikan sebagai berikut:

Dalam *Ius Constituendum* sistem *recall* anggota DPR ini, rakyatlah atau konstituen yang akan menjadi pengusul (*proposers*) untuk mengajukan *recall* terhadap wakilnya yang berada di DPR. Usulan atau proposal *recall* ini dilayangkan kepada KPU yang di dalamnya memuat alasan *recall* (*statement proposal*) terhadap anggota DPR yang bersangkutan. KPU kemudian akan memeriksa proposal *recall* tersebut dan akan memberitahu anggota DPR yang bersangkutan melalui pimpinan DPR. Anggota DPR yang bersangkutan lalu diberikan hak untuk menyampaikan tanggapannya (*statement defense*) atas proposal *recall* tersebut kepada KPU, dan KPU memberikan



akses kepada masyarakat atas *statement proposal* maupun *statement defense*.

Setelah KPU mempublikasikan baik *statement proposal* dan *statement defense*. Tahap berikutnya adalah KPU memberikan tenggat waktu kepada *proposers* untuk mengumpulkan tanda tangan sesuai batas minimum yang telah ditentukan. Ketika tanda tangan sudah terkumpul dan telah diserahkan oleh *proposers* kepada KPU, maka KPU akan melaksanakan referendum untuk melakukan pemungutan suara terhadap konstituen dalam suatu daerah pemilihan tersebut atas setuju atau tidak setuju untuk dilakukannya *recall* terhadap anggota DPR yang bersangkutan.

Hasil dari referendum tersebut akan disampaikan oleh KPU kepada Pimpinan DPR untuk ditindak lanjuti dan apabila mayoritas suara menyatakan setuju untuk dilakukannya *recall*, maka pimpinan DPR akan meneruskan kepada Presiden untuk mendapatkan penetapan pemberhentian atas anggota DPR yang bersangkutan.

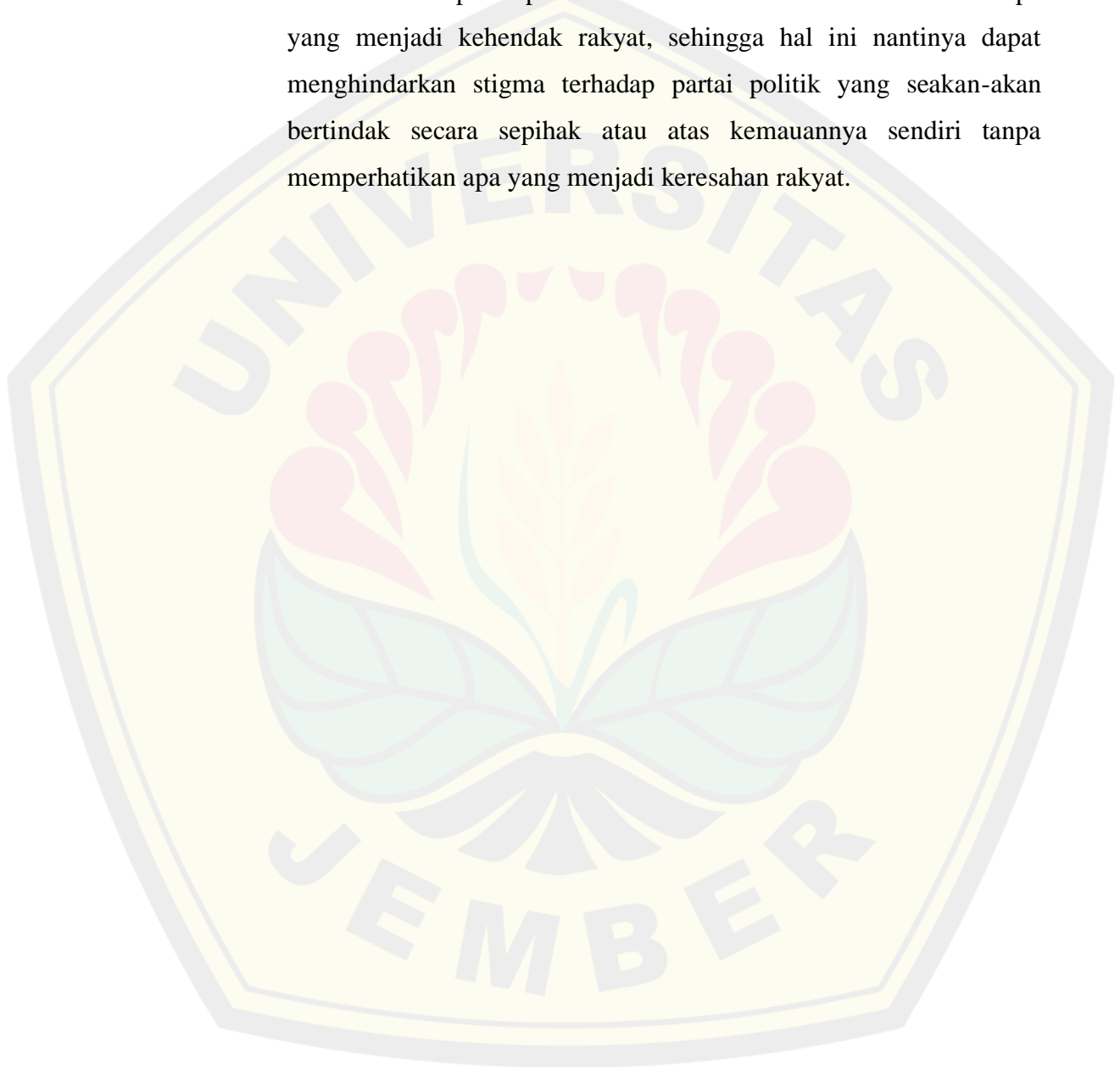
Dalam rangka menegakkan prinsip kedaulatan rakyat melalui gagasan sistem *referendum recall* ini, penulis amat menyadari bahwa gagasan yang penulis sampaikan perihal *referendum recall* ini bukanlah hal yang mudah untuk diterapkan dalam sistem ketatanegaraan kita saat ini. Perlu proses yang matang serta kajian akademik yang mendalam untuk dapat mengimplementasikan gagasan tersebut. Oleh karena demikian, penulis memberikan suatu alternatif yang setidaknya dapat diterapkan sebagai langkah awal untuk dapat menerapkan konsep *referendum recall* nantinya.

Sebagaimana diketahui bahwa *recall* saat ini menjadi hak mutlak partai politik, di mana pimpinan partai politik dapat langsung mengusulkan anggotanya yang berada di DPR yang hendak di *recall* kepada pimpinan DPR, dalam hal ini penulis mengusulkan sebelum pimpinan partai politik menyampaikan permintaan *recall*-nya kepada pimpinan DPR, partai politik wajib terlebih dahulu untuk melakukan



*public hearing* kepada masyarakat daerah pilihan tersebut yang wakilnya hendak di-*recall*. Kewajiban untuk melakukan *public hearing* ini perlu diatur secara langsung dalam perubahan undang-undang MD3 nantinya.

Hal demikian ini ditujukan agar langkah-langkah politik yang dilakukan oleh partai politik tersebut benar-benar mencerminkan apa yang menjadi kehendak rakyat, sehingga hal ini nantinya dapat menghindarkan stigma terhadap partai politik yang seakan-akan bertindak secara sepihak atau atas kemauannya sendiri tanpa memperhatikan apa yang menjadi keresahan rakyat.



## BAB V

### PENUTUP

#### 5.1 Kesimpulan

Berdasarkan analisis dan pembahasan di atas, dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Sistem *recall* anggota DPR di Indonesia diatur dalam Pasal 239 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Praktik *recall* di Indonesia sudah mulai dikenal sejak era Orde Lama namun baru diatur dalam peraturan perundang-undangan pada era Orde Baru melalui Undang-Undang No. 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
2. Terdapat empat kelemahan dalam sistem *recall* anggota DPR di Indonesia. *Pertama*, bahwa hak *recall* yang dilakukan oleh partai politik sebagaimana yang dimanahkan oleh Pasal 238 ayat (2) huruf D Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MD3 tidak mempunyai parameter yang jelas. *Kedua*, hak *recall* yang diberikan kepada partai politik merupakan inkonsistensi terhadap kedaulatan rakyat yang telah dibangun melalui pemilu.. *Ketiga*, pemberian hak *recall* kepada partai politik tidak mengedepankan prinsip *rule of law*. *Keempat*, *recall* yang dilakukan oleh partai politik berpotensi membatasi kewenangan dan fungsi anggota DPR. Dalam mengadopsi sistem referendum dalam sistem *recall* di Indonesia maka hal yang harus dilakukan pertama adalah merevisi pengaturan *recall* yang terdapat di dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MD3 dan Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik. Adapun badan yang berwenang untuk menyelenggarakan *referendum recall* di Indonesia nantinya adalah KPU hal ini didasarkan pada perbandingan penyelenggaraan *referendum recall*

di tiga negara di atas. Selain itu KPU juga sudah terbukti mampu dalam menyelenggarakan pemilihan umum yang secara konsep hampir sama dengan referendum yakni sama-sama melakukan pemungutan suara serta KPU juga strukturisasi yang komplit mulai dari tingkat daerah kabupaten/kota hingga ke pusat.

## 5.2 Saran

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan serta analisis yang sudah penulis sampaikan di atas, maka terdapat beberapa saran yang dapat diajukan sebagai berikut:

1. Dalam rangka terciptanya sistem ketatanegaraan Indonesia yang lebih baik, maka seyogyanya seluruh penyelenggara negara baik eksekutif maupun legislatif dapat mengoperasionalkan sistem *recall* dengan mengedepankan prinsip kedaulatan rakyat serta menjalankan sistem perwakilan yang memihak kepada kepentingan-kepentingan negara Indonesia pada umumnya dan rakyat pada khususnya.
2. Khusus kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), perlu kiranya untuk menindaklanjuti hasil dari penelitian hukum ini dengan melakukan penelitian lebih lanjut hingga pada akhirnya akan bermuara pada dilakukannya perubahan Pasal 283 Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MD3 dan Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik dengan materi perubahan gagasan referendum *recall* terhadap anggota DPR sebagaimana yang telah penulis jabarkan dalam penelitian hukum ini.
3. Khusus kepada masyarakat, hendaknya untuk lebih pro aktif dalam mengawasi penyelenggaraan bernegara di Indonesia dalam rangka membantu untuk menciptakan sistem ketatanegaraan yang lebih baik nantinya.

**DAFTAR PUSTAKA**

**BUKU:**

- A Rahman HI, *Sistem Politik Indonesia* (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2007).
- Abcarian, Gilbert & George S Massanat, *Contemporary Political System* (New York: Charler Scribner's and Son, 1970).
- Abidin, Muhammad Abdillah, *Fungsi Tenaga Ahli Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia* Universitas Hasanuddin, 2021) [unpublished].
- Abu, Yasid, *Aspek-Aspek Penelitian Hukum: Hukum Islam – Hukum Barat* (Yogyakarta: Pustaka Belajar, 2010).
- Akbar, Patrialis, *Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD NRI Tahun 1945* (Jakarta: Sinar Grafika, 2013).
- Al-Ghazali, Ayyuhal Walad, *Terjemahan Gazi Saloom* (Jakarta: IIMaN, 2003).
- Ali, Zaenudin, *Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: Sinar Grafika, 2010).
- Altman, David, *Direct Democracy Worldwide* (Cambridge University Press, 2011).
- Asshiddiqie, Jimly, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2009).
- , *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2013).
- , *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi* (Jakarta: BIP, 2007).
- Badan Pengkajian MPR RI, *Pelaksanaan UUD NRI Tahun 1945 dan Urgensi Amandemen Kelima* (Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI, 2018).
- Beramendi, Virginia, *Direct Democracy, The International IDEA Handbook* (Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2008).
- , *Direct Democracy The International IDEA Handbook* (Stockholm: International IDEA, 2008).
- Budiarjo, Miriam, *Dasar-dasar Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1992).

Butler, D & A Ranney, *Referendums around the world: The growing use of direct democracy* (Washington DC: AEI Press, 1994).

Castellanos, Ana Sofia, *la transformación de las reglas del juego y sus consecuencias (1998-2013)* (Consejo Nacional Electoral, 2014).

Chui, Wing Hong & Mike McConville, *Research Methods for Law* (Edinburgh: Edinburgh University Press, 2007).

Efendi, Aan, Dyah Ochterina Susanti & Rahmadi Indra Tektona, *Penelitian Hukum Doktrinal* (Yogyakarta: Laksbang Justitia, 2019).

Efriza, *Studi Parlemen; Sejarah, Konsep, dan Lanskap Politik Indonesia* (Malang: Setara Press, 2014).

Fatmawati, *Hukum Tata Negara* (Universitas Terbuka, 2014).

Huda, Ni'matul, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi* (FH UII Press: 2011).

———, *Hukum Tata Negara* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2010).

———, *Ilmu Negara* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2014).

Huda, Ni'matul & Imam Nasef, *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi* (Jakarta: Kencana, 2017).

Judi, Fajlurrahman, *Pengantar Hukum Pemilihan Umum* (Jakarta: Kencana, 2018).

Jumranuddin, Raoul Kresnapaksi, *Problematika Pergantian Antar Waktu (PAW) di DPRD Provinsi Kalimantan Tengah Periode 2014 -2019* (Tesis, Universitas Islam Indonesia, 2019) [unpublished].

Karsyayuda, M Rifqinizamy, *Pembentukan Partai Politik Lokal di Negara Kesatuan Republik Indonesia Perspektif Yuridis Konstitusional* (Malang: UB Press, 2013).

Librayanto, Romi, *Trias Politica Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia* (Makassar: PuKAP, 2008).

Maharani Pratiwi, Fitria, *Problematika Penggantian Antar Waktu (PAW) Anggota Legislatif Ditinjau dari Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DDP, Dan DPRD (MD3) (Studi Terhadap PAW Anggota DPR PDIP)* (Skripsi, Universitas Islam Indonesia, 2020) [unpublished].

Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi* (Yogyakarta: Gama Media Offset, 1999).



Mahfud MD, Moh, *Perkembangan Politik Hukum, Studi tentang Pengaruh Konfigurasi Politik terhadap Produk Hukum di Indonesia* (Yogyakarta: FH UGM Press, 1993).

Marbun, BN, *DPR-RI Pertumbuhan dan Cara Kerjanya* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1992).

———, *Kamus Hukum Indonesia* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2006).

Marbun, BN, *Kamus Politik* (Jakarta: Sinar Harapan, 1996).

Marzuki, Peter, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2005).

Mufti, Muslim & Didah Durrotun Naafisah, *Teori-Teori Demokrasi* (Jakarta: Pustaka Setia, 2013).

Munro, William Bennet, *The Initiative, Referendum And Recall (1912)* (Kessinger Publishing, 2008).

Pamungkas S Putra, Roseno, *Implementasi Hak Recall Oleh Partai Politik Menurut Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Studi Recall Terhadap Fahri Hamzah Oleh PKS)* (Skripsi, Universitas Islam Indonesia, 2016).

Pamungkas, Sri Bintang, *Saya Musuh Politik Soeharto* (Jakarta: Pijar Indonesia, 1994).

Purnama, Eddy, *Negara Kedaulatan Rakyat* (Jakarta: Nusa Media, 2007).

Quintanilla, Alfredo, *El debate sobre la revocatoria y las reformas de la ley 26300. In Peru ' Hoy. Susurros desde Babel* (Ed Desco, 2013).

R Saragih, Bintan, *Peranan DPR-GR Periode 1965-1971 dalam menegakkan kehidupan ketatanegaraan yang konstitusional berdasarkan UUD 1945* (Disertasi, Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, 1992).

Rais, Amin, *Pengantar Dalam Demokrasi dan Proses Politik* (Jakarta: LP3S, 1986).

Rousseau, Jean Jacques, *Kontrak Sosial* (Jakarta: Erlangga, 1986).

Saifudin, *Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan* (Yogyakarta: Jurnal-Penerbitan Fakultas Hukum UII, 2006).

Samsul, Wahidin, *Konseptualisasi dan Perjalanan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia* (Jakarta: Pustaka Belajar, 2011).



- Saragih, Bintan R, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia* (Jakarta: Gaya Media Pratama, 1988).
- Sari, Yustina, *Analisis Pemberhentian dan Penggantian Antarwaktu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat RI Melalui Usulan Partai Politik: Studi Kasus Proses Penggantian Antarwaktu Lily Wachid oleh Partai Kebangkitan Bangsa* (Skripsi, Universitas Indonesia, 2011).
- Schumpeter, Joseph, *Capitalis, socialism & Democracy* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011).
- Soekanto, Soerjono & Sri Marmudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2001).
- Soekarno, FX, *Badan Legislasi DPR RI* (Jakarta: DPR RI, 2009).
- Subardjo, *Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Penerapan Sistem Bikameral dalam Lembaga Perwakilan Indonesia* (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2012).
- Sugono, Dendy, *Kamus Besar Bahasan Indonesia Pusat Bahasa* (Jakarta: Gramedia, 2008).
- Sumarsono, *Pendidikan Kewarganegaraan* (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2001).
- Thontowi, Jawahir & Pranoto Iskandar, *Hukum Internasional Kontemporer* (Bandung: Refika Aditama, 2012).
- Tim Politik Dalam Negeri, *Peran Politik DPR-RI pada Era Reformasi* (Jakarta: Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi Sekretariat Jenderal DPR-RI, 2001).
- Ubaidillah, Ibnu, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 (Studi Terhadap Pasal 13 Huruf e Tentang Kewajiban Partai Politik)* (Tesis, Universitas Islam Indonesia, 2017).
- Vreese, Claes H de, *The Dynamics of Referendum Campaigns: An International Perspective* (Palgrave Macmillan, 2007).
- Welp, Yannina, *Recall Referendum Around The World: Origins, Institutional Designs and Current Debates* (London: Routledge, 2018).
- Yat-Sen, Sun, *The Three Principles of The People : San Min Chu I / by Sun Yat-sen; With Two Supplementary Chapters by Chiang Kai-shek* (Taipei: China Publishing).
- Zimmerman, Joseph F, *The Recall: Tribunal of the People* (Praeger, 1997).

**JURNAL:**

*A Comparative Look at Referendums Laws* (Institute for International Law and Human Rights, 2014).

Aljebra Aliksan Rauf, Muhamad, "Hak Recall Partai Politik Terhadap Status Keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia" (2018) 7:4 Jurnal Magister Hukum Udayana.

Badu, Muhammad Nasir, "Demokrasi dan Amerika Serikat" (2015) 1:1 The POLITICS: Jurnal Magister Ilmu Politik Universitas Hasanuddin.

Bowler, Shaun, "Recall and representation: Arnold Swarzenegger meets Edmund Burke, Representation" (2004) 40:3 Representation.

Breuer, Anita, "The Use of Government-Initiated referendums in Latin America. Toward a Theory of Referendum Causes" (2009) 29:26 Revista de Ciencia Política.

Farida, Rida, "Mekanisme Penggantian Antar Waktu (PAW) Anggota DPR dan Implikasinya dalam Konsep Perwakilan Rakyat" (2013) 1:2 Jurnal Cita Hukum.

———, "Mekanisme Pergantian Antar Waktu Anggota DPR" (2013) 1:2 Jurnal Cita Hukum.

Haman, Michael, "Recall Elections: A Tool of Accountability? Evidence from Peru" (2020) 87 Revista Desarrollo y Sociedad.

Hasanah, Iswatul, "Recall Partisipatif (Paradigma Asas Musyawarah Mufakat dalam Mekanisme Pemberhentian Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia)" (2014) Jurnal Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.

Hilmy, Muhammad Irfan & Trian Marfiansyah, "Recall Referendum sebagai Alternatif Proses Penggantian Antarwaktu Lembaga Legislatif di Indonesia" (2021) 4 Volkgeist.

Huda, Ni'matul, "Recall Anggota DPR dan DPRD dalam Dinamika Ketatanegaraan Indonesia" (2011) 23:2 Mimbar Hukum.

Jayus, Muhammad Bahrul Ulum & Moch Marsa Taufiqurrahman, "Examining Recall of the House Member: How Does It Impact on Eradicating Corruption in Indonesia?" (2020) 7:1 Lentera Hukum.

Junaidi, Veri, "Menata Sistem Penegakan Hukum Pemilu Demokratis Tinjauan Kewenangan MK atas Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilu (PHPU)" (2009) 6:3 Jurnal Konstitusi.

- Lee, Joseph, "The Referendum Law 2003 in Taiwan: Not Yet the End of the Affair" (2006) *China Perspective*.
- Mawardi, M Arsyad, "Pengawasan dan Keseimbangan antara DPR dan Presiden dalam Sistem Ketatanegaraan RI" (2008) 15:1 *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*.
- Muslih, M, "Prinsip Demokrasi dan Nomokrasi di dalam UUD RI 1945 Pasca Amandemen dan Implemenasinya dalam Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia" (2012) 12:3 *Jurnal Ilmiah Universitas Batanghari Jambi*.
- Nur Rohim, Yunus, "Aktualisasi Demokrasi Pancasila Dalam Kehidupan Berbangsa dan Bernegara" (2015) 2 *Sosio Didaktika: Social Science Education Journal*.
- Nurhasim, Moch, "Fisibilitas Sistem Pemilu Campuran: Upaya Memperkuat Sistem Presidensial di Indonesia" (2014) 11:1 *Jurnal Penelitian Politik*.
- Parkinson, John, "The Roles of Referendums in Deliberative Systems" (2020) *Representation*.
- Pitoy, Hezky Fernando, "Mekanisme Check and Balances antara Presiden dan DPR dalam Sistem Pemerintahan Presidensial di Indonesia" (2014) 2:5 *Lex Et Societatis*.
- Shubhan, M Hadi, "Lintasan Sejarah Recall di Indonesia" (2006) 3:4 *Jurnal Konstitusi*.
- Solihah, Ratnia & Ratnia Witianti, "Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Pasca Pemilu 2014: Permasalahan dan Upaya Mengatasinya" (2016) 2:2 *COSMOGOV*.
- Twomey, Anney, "The Recall of Members of Parliament and Citizens' Initiated Elections" (2011) 34:1 *UNSW Law Journal*.
- Welp, Yanina & Ana Sofia Castellanos, "Understanding the use of recall referendums: Evidence from Ecuador" (2019) 1:14 *International Political Science Review*.
- Welp, Yannina, "Recall referendums in Peruvian municipalities: a political weapon for bad losers or an instrument of accountability?" (2015) *Routledge*.
- Welp, Yannina & Uwe Serdült, "Direct Democracy Upside Down" (2012) 8:1 *Taiwan Journal of Democracy*.
- Yunus, Yutirsa & Reza Faraby, "Reduksi Fungsi Anggaran DPR dalam kerangka Checks and Balances" (2014) 7:2 *Jurnal Yudisial*.

**INTERNET:**

Jara, Mónica, “CNE recibe pruebas de descargo ante pedido de revocatoria de Alcalde de Manta”, (2015), online: *El Comercio*  
<<https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/cne-recibe-pruebas-revocatoria-alcalde.html>>.

Kami, Indah Mutiara, “Fahri Hamzah: Banyak yang Sok Pahlawan Pro KPK untuk Tutupi Borok”, online: *detiknews* <<https://news.detik.com/berita/d-3039267/fahri-hamzah-banyak-yang-sok-pahlawan-pro-kpk-untuk-tutupi-borok>>.

Media, Kompas Cyber, “Konsistensi Fahri Hamzah Dukung Revisi UU KPK, Dipecat PKS hingga Gol di Akhir Jabatan Halaman all”, (17 September 2019), online: *KOMPAS.com*  
<<https://nasional.kompas.com/read/2019/09/17/08554951/konsistensi-fahri-hamzah-dukung-revisi-uu-kpk-dipecat-pks-hingga-gol-di>>.

———, “Suara Hati Lily dan Effendy...”, (25 February 2011), online: *KOMPAS.com*  
<<https://nasional.kompas.com/read/2011/02/25/09170882/~Nasional>>.

“Abdala Bucaram | Biography & Facts | Britannica”, online:  
<<https://www.britannica.com/biography/Abdala-Bucaram-Ortiz>>.

“ACE”, online: <[https://aceproject.org/ace-en/focus/direct-democracy/referendums/mobile\\_browsing/onePag](https://aceproject.org/ace-en/focus/direct-democracy/referendums/mobile_browsing/onePag)>.

“Ecuador: Sistemas Electorales / Electoral Systems”, online:  
<<https://pdba.georgetown.edu/ElecSys/Ecuador/ecuador.html>>.

“Peru: Sistemas Electorales / Electoral Systems”, online:  
<<https://pdba.georgetown.edu/ElecSys/Peru/peru.html>>.

“PKS | Penjelasan PKS Tentang Pelanggaran Disiplin Partai yang Dilakukan Saudara Fahri Hamzah”, online: <<http://pks.id/file/penjelasan-pks-tentang-pelanggaran-disiplin-partai-yang-dilakukan-saudara-fahri-hamzah>>.

“Problem di balik pergantian antar waktu anggota DPR”, online:  
<<https://beritagar.id/artikel-amp/berita/problem-di-balik-pergantian-antar-waktu-anggota-dpr>>.

“Recall Referendums in Peru: a Political Weapon for Bad Losers”, (1 March 2017), online: *Panoramas* <<https://www.panoramas.pitt.edu/news-and-politics/recall-referendums-peru-political-weapon-bad-losers>>.

**PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN:**

*Civil Servants Election And Recall Act*

*Constitution of The Republic of China (Taiwan)*

Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2017 tentang Penggantian Antarwaktu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota/Kabupaten

*República del Ecuador Constitucion de 2008*

*República del Perú Constituciones*

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

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

Undang-Undang No. 5 tahun 1975 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Undang-Undang No. 2 Tahun 1985 tentang Perubahan Undang-Undang No. 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Undang-Undang No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum

Undang-Undang No. 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik

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

Undang-Undang No. 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik

Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

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

Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik

Undang-Undang No. 2 Tahun 2011 tentang perubahan atas Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik



Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD

