

URGENSI PENERAPAN *CONSTITUTENT RECALL*

Abstrak

Penulisan ini bertujuan untuk membuka wawasan terbaharukan mengenai konsep *constituent recall* atau *recall referendum* dalam upaya menguatkan kedaulatan rakyat. Selama ini konsep *recall* terjadi di Indonesia secara penuh dikuasai oleh partai politik dan dipandang menciderai marwah kedaulatan rakyat. Dalam penulisan ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif, dengan melakukan pendekatan perundang-undangan, serta menggunakan kerangka konseptual, dan kasus. Dengan kata lain penelitian ini bertujuan untuk pemecahan suatu masalah atas isu hukum yang ada, tentunya didukung dengan pendekatan undang-undang yang berkaitan dengan isu yang diangkat, serta mengangkat kasus yang telah memiliki kekuatan hukum tetap, dan menggunakan kerangka konseptual yang berpedoman dengan pandangan dan doktrin yang legal dalam ilmu hukum. Partai politik dinilai menghambat proses penyaluran aspirasi masyarakat di dalam lembaga legislatif, sering kali melakukan *recall* tanpa meminta persetujuan rakyat pemberi delegasi utama terhadap anggota DPR dan DPRD. Sebagaimana yang telah termatub dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 mengenai kedaulatan rakyat, maka dari itu dalam prosesi *recall* anggota legislatif harus mengikut sertakan rakyat. Penulisan ini bertujuan merubah proses penggantian antar waktu anggota legislatif dengan proses *constituent recall* untuk melibatkan rakyat secara langsung dalam penarikan atau penggantian anggota legislatif yang terkhusus terhadap anggota DPR dan DPRD secara demokratis dengan mengedepankan kedaulatan rakyat, sehingga dalam prosesnya menjadi transparan dan demokratis.

Kata Kunci: partai politik, *constituent recall*, kedaulatan rakyat.

Abstract

-

This writing aims to open updated insights regarding the concept of constituent recall or referendum recall in an effort to strengthen people's sovereignty. So far, the concept of recall occurring in Indonesia is fully controlled by political parties and is seen as injuring the spirit of people's sovereignty. In this paper using the type of normative legal research, by taking a statutory approach, and using a conceptual framework, and cases. In other words, this research aims to solve a problem of existing legal issues, of course supported by a statute approach related to the issue raised, as well as raising cases that have permanent legal force, and using a conceptual framework that is guided by views and doctrines. legal in law. Political parties are seen as hampering the process of channeling people's aspirations within the legislature, often carrying out recalls without asking for the approval of the people giving the main delegation to members of the DPR and DPRD. As stated in the 1945 Constitution regarding the sovereignty of the people, therefore, in the recall process, members of the legislature must include the people. This writing aims to change the process of replacing members of the legislature between periods with the constituent recall process to involve the people directly in the withdrawal or replacement of members of the legislature, especially members of the DPR and DPRD in a democratic manner by prioritizing people's sovereignty, so that the process becomes transparent and democratic.

Keywords: *political parties, constituent recall, people's sovereignty.*

Pendahuluan

Negara demokrasi mengemban kedaulatan rakyat sebagai kehendak yang mutlak menjadi penuntun dan penentu kebijakan (Hilmy & Marfiansyah, 2021). Dalam manifestasi kedaulatan rakyat tidak terpisahkan dari konsep tentang pembagian kekuasaan negara yang termanifestasikan dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang mendapatkan mandat sebagai pemilik kekuasaan di legislatif; Presiden dan Wakil Presiden yang mendapatkan mandat kekuasaan eksekutif; dan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi mendapatkan mandat kekuasaan yudikatif (Ofis Rikardo, 2020).

Manifestasi dari demokrasi dapat dilihat dengan dilakukannya suatu proses pemilihan yang dilakukan dengan secara langsung yang

dilakukan oleh rakyat dalam upaya memilih DPR, DPD, Presiden serta Wakil Presiden, dan juga pemilihan dilakukan dalam memilih Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Kepala Daerah atau Kota (Ni'matul, 2018). Dengan dilakukan pemilihan langsung adalah suatu perwujudan dari pendelegasian kehendak umum dalam menentukan seseorang orang yang dirasa pantas untuk menduduki jabatan-jabatan tertentu telah tertulis di undang-undang.

Di Indonesia, mengenai sistem rekrutmen keanggotaan legislatif harus menjadi anggota partai politik, dengan hal tersebut tidak ada satupun terkecuali anggota legislatif yang tidak menjadi anggota partai politik. Hal ini bisa dilihat dalam Pasal 22E ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara garis besar menjelaskan bawasannya partai politik merupakan sebagai peserta dilakukannya pemilihan umum dalam menentukan anggota DPR. Partai politik di Indonesia diperuntukkan sebagai infrastruktur politik yang memiliki peran yang sangat penting dalam penyelenggaraan pemilihan umum. Menurut Jimly Asshiddiqie, mengungkapkan bawasannya partai politik memiliki posisi (*status*) dan peranan (*role*) yang sangat berpengaruh dan penting dalam perannya sebagai penghubung antara pemerintah negara (*the state*) terhadap warga negara (*the citizens*) (Asshiddiqie, 2015).

Partai politik, dalam perkembangannya tidak hanya sebagai pilar demokrasi akan tetapi memiliki kekuatan yang sangat mutlak dengan adanya legitimasi yang diberikan oleh rakyat secara langsung (Indirwan & Riwanto, 2021). Dilakukannya pembetukan partai politik merupakan jawaban dari kegelisahan yang disakan rakyat atas gagasan keikutsertaan rakyat dalam upaya memegang prinsip demokrasi perwakilan (Indirwan & Riwanto, 2021). Berjalannya waktu partai politik memiliki cengkraman dalam eksistensinya terhadap kadernya yang duduk dikursi parlemen, partai politik memiliki kekuatan yang cukup kuat dalam melakukan pemberhentian atau pengatian anggotanya di parlemen (Aliksan Rauf et al., 2018). Penggantian Antar Waktu (PAW) yang terdapat dalam undang-undang partai politik maupun undang-undang MD3 (MPR, DPR, DPD, dan DPRD). Dalam prosesnya dalam penggantian antar waktu lebih sering dilakukan oleh partai politik yang dapat dilihat dalam Pasal 12 huruf g Undang-Undang 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, secara garis besar menjelaskan bawasannya partai politik memiliki hak dalam

-

mengusulkan dan penggantian antar waktu anggotanya di DPR dan DPRD, hal tersebut menjadikan adanya kausalitas antara penggantian antar waktu dengan partai politik. Dengan kejadian hal tersebut menimbulkan permasalahan yang kompleks, apabila suatu anggota partai dikeluarkan dari keanggotaan partai politiknya maka anggota parlemen tersebut secara langsung juga akan dikeluarkan dari kursi parlemen sebagai perwakilan rakyat tanpa melalui proses penegakan hukum maupun pengadilan, akan tetapi pengeluaran atau penggantian anggota DPR dan DPRD hanya berdasarkan AD/ART partai syarat akan rentan dengan putusan yang bersifat politis dengan tanpa kejelasan (Taufikurrahman, 2019).

Recall dalam pengertian bahasa Inggris, yang terdiri dari unsur kata “re” yang berarti kembali, dan “call” yang berarti panggil atau kembali. Kedua kata tersebut jika dilakukan penggabungan “recall” maka akan memiliki makna dipanggil atau memanggil kembali. Sedangkan dalam kamus politik istilah *recall* digunakan dalam menerangkan suatu peristiwa penarikan seorang atau beberapa orang yang berada dalam lembaga perwakilan yang bersifat aktif. Fenomena *recall* di Amerika Serikat (AS), dikenal dengan kemampuan rakyat umum dalam melakukan pemanggilan terhadap pejabat umum terpilih secara langsung dikenal sebagai *recall elections*. Pada dasarnya *recall* terhadap pejabat umum yang aktif digunakan sebagai kontrol meminimalisir suatu kejadian atau tindakan yang dilakukan tidak sesuai dengan kepentingan rakyat atau kehendak rakyat, tindakan yang dimaksud dalam hal ini yaitu seperti kriminal, korupsi, dan lainnya. bukan hanya itu Tindakan ini bisa dikatakan sebagai pengawasan pejabat terhadap perilakunya sesuai dengan konstitusi disetiap negara masing-masing (Weir, 1975).

Amerika Serikat melakukan *recall* melalui inisiatif pemilih yaitu rakyat. Pada awalnya dengan melakukan petisi rakyat bagian tersebut dan diajukan kepada Badan Perwakilan Rakyat. Kemudian, apabila pengajuan tersebut disetujui maka dilakukannya pemilihan kembali dalam menentukan pengganti anggota parlemen. Dalam melakukan pemungutan suara didasari dengan batas minimum atau threshold yang dipergunakan untuk menentukan anggota parlemen yang baru untuk direpresentasikan.

Indonesia, dalam konsep penggantian antarwaktu lebih banyak dilakukan dengan dari partai politik dengan mengusulkan nama

kadernya yang bersangkutan kepada pemimpin DPR dengan tembusan kepada ketua DPR. Dalam waktu 7 (tujuh) hari dimana sejak diterimanya usulan pemberhentian tersebut kepada ketua DPR maka usulan tersebut dilanjut kepada presiden agar mendapatkan peresmian pemberhentian paling lama 14 (empat belas) hari. Dalam hal tersebut dilakukan antara partai politik, ketua DPR, dan presiden.

Di Indonesia pada dasarnya tidak menggunakan konsep *constituent recall* sebagaimana yang digunakan disebagian negara Amerika Serikat (AS) yang memberi hak rakyatnya dalam menarik perwakilannya di perlemen. Pada dasarnya mekanisme yang dilaksanakan di amerika Serikat dengan melakukan referendum, dimana referendum setempat dilakukan sebagai kontrol terhadap perwakilannya yang ada dalam parlemen. Hal tersebut bisa dilaksanakan apabila masyarakat merasa tidak puas atas kebijakan yang dikeluarkan perwakilannya yang duduk pada kursi parlemen dan rakyat bisa melakukan referendum dalam rangka atau langka melakukan perbaikan kebijakan (Twomey, 2011). Gagasan tersebut seyogyanya dapat diadaptasi Indonesia dalam melakukan proses penggantian antar waktu yang dilakukan partai politik dengan melibatkan rakyat dalam upaya penguatan kedaulatan rakyat.

Dengan gagasan tersebut dapat dilaksanakan di Indonesia dengan keikutsertaan masyarakat secara langsung dalam suatu proses penggantian antar waktu yang dilakukan oleh partai politik. Hal tersebut diperuntukkan demi terjaganya marwah kedaulatan rakyat. Sehingga kasus-kasus sebagaimana yang terjadi terhadap Lily Wahid dan Effedy Choirie dapat ditekan secara maksimal.

Dalam penulisan ini melakukan penelitian mengenai konsep gagasan *constituen recall* atau *recall* referendum. Penulisan ini bertujuan mengetahui urgensi-nya penererapan *recall* yang harus terbeharukan di Indonesia. Berdasarkan dengan latar belakang yang telah dijabarkan, maka penulis merumusakna masalah mengenai bagaimana konsep PAW yang ada di Indonesia dan apa urgensinya penerapan *constituent recall* bagi Indonesia disaat ini.

Metode

Dalam penulisan ini memenggunakan jenis metode normatif yang dilakukan untuk mencari dan memecahkan suatu masalah dari

-

isu hukum yang ada. Dengan menggunakan metode pendekatan undang-undang; pendekatan kasus; pendekatan konseptual(Marzuki, 2021).

Pembahasan

Penggantian Antar Waktu di Indonesia

Indonesia, dalam penggantian anggota DPR hadir sejak Orde Baru, yakni pada tahun 1966. Dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomer 10 Tahun 1966 pada dasarnya terbitnya peraturan tersebut hanya digunakan dalam rangka pembersihan kabinet yang masih berbau dengan presiden Soekarno (Huda, 2011). Dapat dilihat yang dalam Pasal 15 Undang-Undang No. 10 Tahun 1966 tentang Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong Menjelang Pemilihan Umum yaitu: "a. Anggota dari Golongan Politik dapat diganti atas permintaan partai yang bersangkutan; b. Anggota dari Golongan Karya yang organisasinya berafiliasi dengan satu partai politik dapat diganti oleh organisasi karya yang bersangkutan dengan persetujuan induk partainya; c. Anggota Golongan Karya yang organisasinya tidak berafiliasi dengan suatu partai politik dapat diganti atas permintaan organisasi atau instansi yang bersangkutan."

Secara garis besar menyebutkan bawasanya anggota partai yang memiliki kepentingan yang sepemahaman atau sama bisa diganti oleh ketua partainya. Dengan hal tersebut secara tidak langsung anggota suatu partai dapat dikeluarkan dengan alasan mebelot dari perintah partainya. Berjalanya waktu peraturan ini mengalami perubahan selama tiga kali dan yang terakhir pada tahun 1985 (Huda, 2011).

Setelah berakhirnya Orde Baru, tepanya pada tahun 1999 telah diterbitkan Undang-Undang No. 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD secara garis besar dilakukannya penghapusan hak mengganti bagi partai politik terhadap anggota MPR, DPR, dan DPRD. Pada saat 2002 munculnya peraturan yang menjelaskan mengenai kedudukan partai politik dengan adanya Pasal 8 Undang-Undang No. 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik yaitu:

Partai Politik berhak:

- a. "memperoleh perlakuan yang sama, sederajat, dan adil dari negara;

- b. mengatur dan mengurus rumah tangga organisasi secara mandiri;
- c. memperoleh hak cipta atas nama, lambang, dan tanda gambar partainya dari Departemen Kehakiman sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- d. ikut serta dalam pemilihan umum sesuai dengan ketentuan Undang-Undang tentang Pemilihan Umum;
- e. mengajukan calon untuk mengisi keanggotaan di lembaga perwakilan rakyat;
- f. mengusulkan penggantian antarwaktu anggotanya di lembaga perwakilan rakyat sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- g. mengusulkan pemberhentian anggotanya di lembaga perwakilan rakyat sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
- h. mengusulkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden sesuai dengan peraturan perundang-undangan.”

Dapat dilihat dalam ketentuan pasal 8 huruf (f) dan (g) menjelaskan mengenai kedudukan partai politik dalam melakukan penggantian antarwaktu dan melakukan pemberhentian terhadap anggotanya yang aktif didalam kursi legislatif. Dalam praktiknya pasal ini yang sering kali dianggap terdapatnya intervensi oleh partai politik dan hal ini mengakibatkan pudarnya independensi anggota legislatif merenggut sisi kedaulatan rakyat didalam lembaga perwakilan rakyat atau DPR (Mubiina, 2020). Kemudian, pada saat 2003 hak mengganti partai politik diperjelas dengan dikeluarkannya Undang-Undang No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan kedudukan MPR, DPR, dan DPRD. Dalam pasal ini menjelaskan mengenai tata cara pemberhentian dan penggantian ketua DPR dan ketua DPRD turut serta menjelaskan mengenai pemberhentian dan penggantian anggota DPR dan DPRD.

Dinamika di era reformasi, tepatnya dalam masa periode DPR tahun 2004-2009 kejaidan anggota DPR yang terkena *recall* terjadi lagi, dalam kejadian tersebut menyeret nama Djoko Edhi Sutjipto Abderahman yang terkena *recall* oleh Partai Amanat Nasional (PAN), dengan tuduhan bawasanya nama yang bersangkutan mengikuti kegiatan studi banding ke luar negeri, dalam kegiatan tersebut partai politik dapat menyimpulkan bawasanya hal itu bukan berdasarkan

kepentingan partai atau tidak selaras dengan kebijakan partai (Danmadiyah et al., 2019). Pada tahun 2010, terulang kembali kejadian *recall* yang dilakukan oleh partai politik terhadap Lily Wahid dan Effendi Choiri yang berasal dari partai politik Partai Kebangkitan Bangsa (PKB). Dalam perjalanan Lily Wahid bisa duduk dikursi parlemen melalui pemilu yang dipilih langsung oleh rakyat sesuai dengan ketentuan undang-undang pemilihan umum. Akan tetapi, masin yang tidak beruntung juga menimpa Lily dan Effendi menjadi korban pertimbangan ketua partai politik, dikarenakan terlalu *vulgar* dan getol dalam menyurakan terhadap kebijakan yang dirasa tidak pro-rakyat (Hilmy & Marfiansyah, 2021).

Pada tahun 2016 kejadian *recall* terjadi lagi yang menyeret nama Fahri Hamzah dari Partai Keadilan Sejahtera (PKS). Dalam eksistensinya di kursi parlemen Fahri dianggap banyak melakukan pelanggaran AD/ART partai politik yang mengakibatkan dilakukan *recall* terhadapnya, partai politiknya melakukan penunjukan pengganti Fahri Hamzah dengan menunjuk Ledia Hanifah atau Muslen Kholil (Hilmy & Marfiansyah, 2021).

Dalam eksistensi tarik menarik yang dilakukan oleh partai politik tidak hanya terjadi di tingkat DPR akan tetapi juga terjadi ditingkat DPRD. Di daerah PAW juga dianggap menjadi hantu yang sangat nyata bagi anggota DPRD dimana yang terjadi dimasa orde baru. Di masa itu pemerintahan sangat kental dengan sentralistik yang menjadikan dilematis bagi anggota DPRD. Dimana DPRD yang memiliki kewenangan sebagai pembentuk peraturan tingkat daerah mendapatka intimidasi dan merasa dibayang-bayangi kehendak pemerintahan pusat. Dengan adanya kehendak bebas yang dimiliki pusat sangat mudah menganulir peraturan yang dibuat oleh DPRD. Dengan hal tersebut DPRD lebih keberpihakannya terhadap pesan-pesan pihak eksekutif yang mengakibatkan peraturan tidak memiliki unsur keberpihakan terhadap rakyat, atas dasar acaman yang dilakukan oleh pihak eksekutif. Selain itu dampak dari pemerintah yang bersifat sentralistik mengakibatkan anggota DPRD tidak terlalu kritis terhadap pemerintahan, dikarenakan adanya ancaman PAW yang menghantui.

Kasus PAW yang sering terjadi dalam lembaga perwakilan daerah. Salah satunya terjadi kepada Zukri Misran dengan partai pengusungnya Partai Perjuangan Indonesia (PDI). Menelisik kasus yang terjadi bermula Zukri berkeinginan mencalonkan diri pada

Pemilihan Kepala Daerah (PILKADA) di tahun 2016 dengan hal tersebut yang bersangkutan harus mengundurkan diri sebagai anggota aktif DPRD dengan menggunakan jalur PAW oleh partainya. Akan tetapi dalam surat keputusan anggota yang bersangkutan tidak diberikan izin melepaskan jabatan aktifnya sebagai anggota legislatif. Zukri melakukan pengajuan keberan mengenai keputusan tersebut yang menimbulkan kerancuan dalam hal administrasi yang telah dikeluarkan oleh pemerintah (Hernimawati, 2017). Anomali seperti ini salah satu gambaran manipulasi yang dilakukan oleh partai politik dalam melakukan pengajuan anggotanya dalam pemilihan umum.

Pada dasarnya konsep *recall* tanpa adanya campur tangan rakyat yang secara demokratis akan mengakibatkan terbukanya peluang yang sangat lebar dalam melakukan manipulasi *recall* yang dilakukan oleh partai politik dengan pihak yang berkepentingan (Hilmy & Marfiansyah, 2021). Sehubungan dengan contoh yang telah diuraikan diatas menunjukkan bawasanya *recall* sangat marak digunakan partai politik dalam memenuhi kepentingan organisasinya. Anggota legislatif lebih takut terhadap partai politik dibandingkan dengan pemenuhan kepentingan rakyat. Padahal dengan adanya legislatif diperuntukan sebagai implementasi kedaulatan rakyat sebagaimana negara demokratis dan lebih dari itu eksistensi legislatif diperuntukan sebagai *check and balances* (Hadi, 2013).

Indonesia, dalam dinamika Penggantian Antar Waktu (PAW) merupakan suatu proses penarikan atau penggantian yang dilakukan terhadap anggota DPR dan DPRD. Dimana dalam prosesnya anggota DPR dan DPRD yang digantikan oleh calon pengganti yang diambil dari daftar calon tetap anggota DPR dan DPRD dengan partai politik pada daerah pemilihan yang sama. Menurut Mahfud MD mengenai arti penggantian antar waktu adalah suatu penggantian kedudukan anggota DPR dan DPRD aktif dari lembaga perwakilan rakyat yang menjadikan anggota tersebut dalam kedudukannya menjadi tidak lagi berstatus keanggotaan di lembaga legislatif (Sonbay et al., 2021).

Dalam undang-undang yang ada di Indonesia tidak mengatur jelas mengenai apa yang dimaksud dengan *recall*, namun dalam praktiknya Indonesia lebih mengenalnya dengan Penggantian Antar Waktu (PAW). Akan tetapi sejauh ini mengenai pengertian *recall* yang ada di Indonesia pernah diungkapkan oleh BN Marbun adalah suatu

proses penarikan atau pencabutan yang dilakukan oleh ketua partai politik di DPR maupun DPRD (Rumokoy, 2012).

Indonesia dalam melakukan praktik penggantian antar waktu menggunakan landasan hukum yang termatub dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPRD, yang diperbarui dengan Undang-Undang No. 17 tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD, Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD, Undang-Undang No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Sebagai dasar yang menjadikan anggota DPR bisa diberhentikan dari jabatannya adalah dengan Pasal 22B Undang-Undang Dasar 1945 secara garis besar yang menjelaskan bawasannya anggota DPR dapat diberhentikan dari jabatannya, dengan ketentuan yang terdapat dalam undang-undang. Hal ini dijadikan sebagai pondasi awal mengenai pemberhentian anggota legislatif.

Kemudian dilanjutkan dengan Pasal 239 dan Pasal 355 Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MD3. Bawasannya anggota legislatif pusat maupun daerah bisa ditarik dari kedudukannya apabila syarat yang telah tercantum tersebut terpenuhi. Hal yang harus diperhatikan lebih dalam terdapat pada pasal 239 ayat (2) huruf d dan huruf g dan pasal 355 huruf e dan h dalam ketentuan ayat tersebut menimbulkan kekhawatiran mengenai eksistensi partai politik yang memiliki kontrol penuh terhadap kadernya. Tentunya hal tersebut menjadikan partai politik memiliki kekuatan yang lebih diranah legislatif dalam melakukan penggantian kadernya. Sejauh ini, Moh. Hatta pernah melakukan kritik terhadap hak *recall* ini yang dirasa bertentangan dengan demokrasi, dianggap hak ini terlalu hegemonial tentunya yang syarat akan totaliter (Huda, 2011).

Dengan apa yang dimaksud *recall* telah termatub dalam Pasal 16 ayat (1) Undang-Undang Tahun 2008 tentang Partai Politik yang menjelaskan bawasannya partai politik memiliki atau berhak melakukan penggantian anggota partainya sesuai dengan AD/ART partai. Lebih dari itu, peraturan tersebut menjelaskan bawasannya partai politik juga berhak melakukan *recall* apabila anggota yang bersangkutan tersebut berpindah atau beralih partai dengan masuk sebagai anggota partai politik lainnya, dengan hal tersebut partai politik lamanya berhak melakukan *recall* terhadap mantan anggota

tersebut. Hal tersebut yang mengakibatkan anggota parlemen dicabut dari anggota parlemen. Hak *recall* yang dimiliki partai politik kerap kali dianggap menjadi tangan dewa bagi anggota legislatif di Indonesia, sehingga menjadi penghambat seorang anggota parlemen dalam menyuarakan kepentingan rakyat dan lebih condong menyuarakan kepentingan partai. Sebab ini menjadikan dampak yang bisa dikatakan *abuse of power* yang dimiliki partai politik kepada semua anggotanya (Sulastri & Nuraeni, 2019).

Mekanisme pemberhentian anggota legislatif di tingkat DPR yang tentunya telah termatub dalam Pasal 240 Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MD3. Alur dalam melakukan pemberhentian atau penggantian anggota legislatif secara garis besar dapat diusulkan oleh partai politik yang kepada ketua DPR dengan tembusan kepada Presiden untuk memperoleh peresmian pemberhentian. Pada dasarnya alasan partai politik dalam mekanisme ini masih sangat condong dengan kepentingan partai politik dikarenakan yang mengusulkan adalah ketua partai dan tidak mengikut sertakan rakyat dalam mekanisme ini. Padahal rakyatlah yang mendelegasikan eksistensinya terhadap wakil yang dipilihnya hingga bisa duduk sebagai perwakilannya di legislatif.

Dalam praktiknya, mekanisme Penggantian Antar Waktu (PAW) yang terdapat pada anggota DPRD tidaklah jauh berbeda dengan anggota DPR yang sama diatur dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MD3 dan dilanjutkan dengan penjabaran lebih terperinci dengan melihat Peraturan Komisi Pemilihan Umum No. 6 Tahun 2017 yang menjelaskan mengenai mekanisme penggantian antar waktu. Mekanismenya dalam melakukan pemberhentian antar waktu, anggota DPRD yang bersangkutan akan diusulkan oleh ketua partai kepada pemimpin DPRD dengan melanjutkan tembusan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur agar memperoleh peresmian pemberhentian, Menteri Dalam Negeri akan meresmikan pemberhentian anggota DPRD yang bersangkutan. Dalam mekanisme ini masih sama halnya dengan apa yang terjadi dengan apa yang terjadi terhadap anggota legislatif yang berada di DPR. Dengan kecondongannya yang lebih mengutamakan terhadap kepentingan partai politik.

Mekanisme dalam penyelesaian sengketa *recall* sering kali dianggap sangat rumit. Anggota partai yang akan mengajukan

-

pemberhentian, anggota partai harus melakukan konsultasi internal partai dengan mahkamah partai terlebih dahulu, apabila hal tersebut diizinkan maka anggota tersebut mengajukan gugatan menyesuaikan substansi perdata atau tata negara (Prawira & Dewi, 2019). Dapat disimpulkan biasanya hal ini secara tidak langsung bisa dikatakan suatu hal kesewenangan yang dilakukan oleh partai politik. Akan tetapi dalam sisi lain, anggota DPR dapat melakukan gugatan terhadap pemberhentian yang dirasa tidak adil dan tuntutan tersebut ditujukan terhadap partai politik, sebagaimana yang telah termatub dalam Pasal 241 Undang-Undang MD3.

Mengenai mekanisme yang telah dijabarkan sangat banyak menuai kritik dikarekan hanya berdasarkan ketentuan ketua partai secara sepihak dalam penggantian anggotanya dikursi legislatif tanpa mengingat dan menimbang kepentingan rakyat sebagai pemegang tinggi kedaulatan dalam suatu negara demokratis. Tentunya dalam hal ini sangat bersifat subjektif dan kurangnya menimbang dan mengingat kepentingan rakyat yang sangat menjauhi konsep kedaulatan rakyat (Sudiana & Sutrisni, 2019). Dapat disimpulkan biasanya rakyat sebagai pemegang kedaulatan terhadap perwakilannya tidak memiliki kontrol pasca pemilihan umum dilaksanakan. Hal ini sangat menciderai marwah negara demokrasi dan sangat perlu dan penting untuk dilakukan pengkajian ulang mengenai mekanisme penggantian antar waktu yang terdapat pada kursi legislatif saat ini.

Urgensi Penerapan *Constituent Recall* di Indonesia

Keberadaan dari sebuah lembaga atau dewan perwakilan rakyat dalam negara demokrasi adalah suatu representasi atas kedaulatan rakyat itu sendiri. Sebagaimana yang sudah diketahui dalam melakukan pemilihan anggota lembaga perwakilan dengan menggunakan sistem pemilihan umum yang secara langsung dilakukan oleh rakyat sebagai konstituen dalam menentukan perwakilannya. Hal tersebut menimbulkan konsekuensi terhadap anggota DPR dan DPRD untuk mengemban tanggung jawab atas dirinya yang telah dipilih oleh rakyat sebagai perwakilannya.

Dengan adanya mekanisme penggantian atau penarikan terhadap anggota DPR dan DPRD yang terpilih untuk melakukan penggantian dengan calon pengganti yang baru menimbulkan suatu permasalahan yang cukup rumit. Permasalahannya timbul dari anggota

DPR dan DPRD terpilih, pada dasarnya mereka memiliki kepentingan yang bertolak belakang, menjadikan mereka memiliki dua *standing* antara sebagai wakil dari rakyat dan sebagai wakil dari kepentingan partai. Dengan adanya kepentingan partai didalam tubuh wakil rakyat menimbulkan masalah dalam penyaluran kepentingan rakyat yang akan berganti dengan kepentingan partai politik.

Mengingat beberapa kelemahan yang ada dalam sistem penggantian antar waktu di Indonesia antara lain, yaitu:

Pertama, adanya ketidak jelasan mengenai parameter yang digunakan dalam melakukan *recall* yang dilakukan oleh partai politik. Sebagaimana yang telah termatub dalam ketentuan Pasal 239 ayat (2) Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MD3. Akan tetapi yang terdapat dalam pasal ini tidak mencerminkan sebagaimana negara demokrasi dengan mengedepankan nilai-nilai negara hukum yang telah temaktub dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Dengan mengedepankan ketentuan-ketentuan yang jelas dalam segala tindakan dan kebijakan yang dikeluarkan. Hal tersebut, harusnya juga berlaku dalam parameter mengenai bagaimana pemberhentian anggota DPR yang telah memiliki pondasi dengan Pasal 22B UUD NRI Tahun 1945.

Kedua, dalam mekanisme *recall* yang terdapat di Indonesia diberikan terhadap partai politik. Dengan hal tersebut menunjukan bawasanya terdapat inkonsistensi dalam pengedepanan kedaulatan rakyat sebagaimana konsepsi negara demokrasi.

Ketiga, dalam pemberian hak penarikan dan pemberhentian terhadap partai politik menimbulkan penjauhan prinsip *rule of law*. Sebagaimana *recalling* yang berdasarkan dengan Pasal 12 huruf (b) Undang-Undang No, 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik yang tidak mencerminkan prinsip *rule of law* yang menyandarkan *recalling* dengan dalih pelanggaran AD/ART partai.

Keempat, dengan tindakan *recalling* yang dilakukan oleh partai politik dinilai memiliki potensi penjauhan atau membatasi kewenangan anggota DPR dan DPRD sebagai wakil dari rakyat. Hal tersebut menjadikan fungsi dari anggota legislatif yang melenceng jauh dari fungsi dasarnya.

Hal-hal yang telah diuraikan adalah gambaran awal penjauhan fungsi dan kegunaan lembaga legislatif secara mendasar. Dengan gambaran tersebut penulis memberikan konsepsi alternatif atau jalan

keluar mengenai praktik *recalling* yang terjadi saat ini dengan konsepsi *constituent recall* yang ada di negara demokrasi lainnya.

Dalam dinamika *constituent recall* yang ada di Amerika Serikat lebih dikenal dengan *recall referendum*. Dalam konsep *recall referendum* dapat diartikan dengan sebuah prosedur yang memperbolehkan penarikan pejabat publik oleh pemilihnya sebelum masa jabatan berakhir (Bowler, 2004). Penerapan *recall referendum* dimana proses demokrasi yang mendapatkan legitimasi rakyat secara kuat atas keterlibatan rakyat itu sendiri. Sedangkan dengan referendum adalah sebuah pengambilan keputusan yang mengikutsertakan rakyat secara langsung. Dengan demikian *referendum* dapat dikatakan sebagai kesempatan rakyat dalam keikutsertaannya dipengambilan suatu keputusan politik.

Rakyat, mendapatkan haknya dalam melakukan penggantian antar waktu terhadap perwakilannya. Secara tidak langsung hak tersebut menjadikan rakyat memiliki intervensi terhadap kebijakan yang dikeluarkan partai politik yang dianggap menjauhi dari keinginan atau kepentingan rakyat. Meskipun *recall referendum* dianggap baik tetap saja mendapatkan pandangan yang berbeda sebagaimana yang diungkapkan oleh Alexander Hamilton dengan pendapatnya bahwa dengan adanya hak *recall* yang dimiliki oleh rakyat secara tidak langsung para senator akan tunduk terhadap keinginan rakyat yang berganti-ganti (Hilmy & Marfiansyah, 2021).

Di dunia ketatanegaraan konsep *recall referendum* tidak begitu banyak dipergunakan oleh negara-negara di dunia. Akan tetapi hanya terdapat disebagian kecil negara yaitu Venezuela, Bolivia, dan Taiwan. Dengan adanya *recall referendum* maka rakyat dapat turutserta dalam suatu proses politik, keikutsertaannya dapat diartikan dengan pengawasan dan juga dapat melakukan proses *recall*. Akan tetapi, di sebagian negara Amerika Serikat menyatakan secara tegas mengenai apa yang dikatakan dengan hak *recall* yang diberikan terhadap rakyat, sebagai contoh yang terjadi di negara Amerika Serikat bagian California (Twomey, 2011).

Indonesia yang seharusnya mengadaptasi atau meresapi *recall referendum* yang sebagai jalan alternatif dalam pemenuhan kedaulatan rakyat yang selama ini dirasa masih diambil alih oleh kepentingan partai politik atau oligarki. Sebagaimana yang diungkapkan oleh Iswatun Hasanah dalam tulisannya mengapa hak

recall harus diberikan terhadap warga negara. Diantaranya yaitu (Hasanah, 2014): *Pertama*, dengan tidak adanya parameter yang jelas atau acuan yang jelas terkait *recall* yang dilakukan oleh partai politik. *Kedua*, dalam mekanisme *recall* yang dilakukan partai politik terdapat inkonsistensi terhadap konsep kedaulatan rakyat. *Ketiga*, dalam pemberian hak *recall* terhadap partai politik terdapat yang menjauhi prinsip-prinsip *rule of law*. *Keempat*, hak *recall* yang dimiliki partai politik diindikasikan menjadi kesewenangan partai dan mengakibatkan pembatasan fungsi DPR dan DPRD.

Berkaca dengan apa yang terjadi dalam mekanisme pengantian antar waktu yang ada di Indonesia, tidak mengikutsertakan rakyat sebagai pemegang penuh dari konsepsi negara demokrasi yang memegang kedaulatan tertinggi dan lebih mementingkan keinginan partai politik dan kepentingan oligarki. Maka mekanisme penggantian antar waktu yang terjadi di Indonesia bisa dianggap tidak berkepihakan terhadap kedaulatan rakyat. Sebagaimana yang terjadi dalam penarikan atau penggantian anggota legislatif ditingkat DPR maupun DPRD yang tidak mengikutsertakan rakyat dalam konstruksi penggantian antar waktu. Dengan hal tersebut diharapkan bisa terjadi pembaharuan dalam mekanisme penarikan atau penggantian antar waktu yang ada di Indonesia dengan mengikutsertakan rakyat sebagai pemberi delegasi terhadap wakilnya yang ada di kursi legislatif.

Sebelum mengaggas *recall referendum* di Indonesia alangkah baiknya jika dengan berkaca apa yang telah dilakukan Amerika Serikat sejauh ini, terdapat beberapa ketentuan bagaimana anggota legislatif yang bersangkutan dapat di-*recall*. Negara bagian Minnesota menjelaskan bagaimana anggota legislatif bisa di-*recall* oleh rakyat atau digantikan diantaranya dengan adanya perbuatan salah, korupsi, ketidakmampuan atau alasan khusus untuk dikakukannya *recall* (Hilmy & Marfiansyah, 2021).

Indonesia yang seharusnya bisa mengadaptasi ketentuan *recall referendum* sebagaimana yang terdapat di Amerika. Mengenai gagasan *recall referendum* yaitu memberikan hak *recall* terhadap rakyat dan partai politik, akan tetapi dalam prosesi *recall* yang dilakukan partai politik harus mendapatkan pengawasan secara langsung bisa dikatakan keikutsertaan atau campur tangan rakyat dalam melakukan *recall* terhadap pejabat yang bersangkutan. Beberapa hal yang harus diperhatikan dalam melakukan *recall* yakni, pertama, dengan adanya

-

tahapan *pra-recall*. Kedua, dengan adanya referendum atau pengumpulan suara. Ketiga, dengan adanya pemberitaan atau pemberitahuan hasil referendum. Dalam tahapan tersebut demi memastikan terpenuhinya hak kedaulatan rakyat yang selama ini terkesan hanya simbolik.

Dalam proses dilakukannya *recall* terdapat langkah-langkah yang harus praktikkan terlebih dahulu oleh partai politik maupun rakyat. Diantaranya yaitu: Pertama, sosialisasi yang dilakukan di daerah pemilihan tertentu dimana yang bersangkutan terpilih. Kedua, setelah dialakukannya sosialisasi dilanjutkan dengan referendum atau pengumpulan petisi oleh masyarakat mengenai akan dilakukannya *recall* terhadap pejabat yang bersangkutan dengan total dukungan paling sedikit 50%+1 dari daerah pemilihnya. Ketiga, setelah selesainya proses pengumpulan petisi, maka dilanjutkan dengan pelaporan atau penyerahan berkas terhadap Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan dilanjutkan terhadap pemimpin DPR maupun DPRD yang bersangkutan.

Kesimpulan

Berdasarkan dengan analisis yang telah diuraikan di atas, maka menemukan kesimpulan. Praktik mengenai *recalling* yang terjadi kepada anggota DPR dan DPRD yang diatur dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MD3 memiliki kelemahan dan terdapat ketidak jelasan mengenai parameter apa yang digunakan dalam *recalling* anggota DPR dan DPRD. Terdapat empat kelemahan dalam sistem *recall* yang ada di Indonesia. *Pertama*, hak *recall* yang dimiliki partai politik dalam Pasal 239 ayat (2) dua huruf d dan Pasal 355 ayat (2) huruf e Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MD3 ketidak jelasan mengenai parameter yang digunakan. *Kedua*, hak *recalling* yang dimiliki partai adalah sebuah gambaran ketidak pastian atas hak kedaulatan rakyat atas wakil yang telah dipilihnya. *Ketiga*, pemberian hak *recall* partai politik terhadap anggota partainya adalah sebuah gambaran ketentuan yang tidak mengamalkan prinsip *rule of law*. *Keempat*, kewenangan partai dalam *recalling* anggota partainya di kursi legislatif akan menjadikan potensi yang syarat akan pembatasan kewenangan dan menjadikan hantu yang bagi anggota legislatif. Dalam mengadaptasi konsepsi *constituent recall* dalam sistem PAW yang ada di Indonesia, hal pertama yang harus dilakukan adalah

melakukan pembaharuan kontruksi mengenai Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MD3 dan Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

Daftar Pustaka

- Alikhan Rauf, M. A., Bunga, M., & Djanggih, H. (2018). Hak Recall Partai Politik Terhadap Status Keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia. *Jurnal Magister Hukum Udayana (Udayana Master Law Journal)*, 7(4), 443. <https://doi.org/10.24843/JMHU.2018.v07.i04.p03>
- Asshiddiqie, J. (2015). *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. RajaGrafindo Persada.
- Bowler, S. (2004). Recall and representation Arnold Schwarzenegger meets Edmund Burke. *Representation*, 40(3), 200–212. <https://doi.org/10.1080/00344890408523266>
- Danmadiyah, S., Nugraha, X., Insiyah, S., & Insiyah, S. (2019). A Party's Recall Right in the Concept of Democratic Country. *Syariah: Jurnal Hukum Dan Pemikiran*, 19(2), 151. <https://doi.org/10.18592/sjhp.v19i2.3184>
- Hadi, S. (2013). Fungsi Legislasi dalam Sistem Pemerintahan Presidensial (Studi Perbandingan Indonesia Danamerika Serikat). *Dih: Jurnal Ilmu Hukum*, 9(18). <https://doi.org/10.30996/dih.v9i18.275>
- Hasanah, I. (2014). Recall Partisipatif (Paradigma Asas Musyawarah Mufakat dalam Mekanisme Pemberhentian Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia). *Jurnal Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Brawijaya*.
- Hernimawati, H. (2017). Implikasi Pergantian Antar Waktu (PAW) Anggota DPRD Riau Terhadap Adminitrasi Parlemen. *Jurnal Niara*, 9(2), 115–121. <https://doi.org/10.31849/nia.v9i2.2105>
- Hilmy, M. I., & Marfiansyah, T. (2021). Recall Referendum sebagai Alternatif Proses Penggantian Antarwaktu Lembaga Legislatif di Indonesia. *Volksgeist: Jurnal Ilmu Hukum Dan Konstitusi*, 4(1), 101–113. <https://doi.org/10.24090/volksgeist.v4i1.4515>

- Huda, N. (2011). Recall Anggota DPR dan DPRD dalam Dinamika Ketatanegaraan Indonesia. *Jurnal Mimbar Hukum*, 23(3), 460–478. <https://doi.org/10.22146/jmh.16169>
- Indirwan, & Riwanto, A. (2021). Analisis Pengaturan Tentang Pemberhentian Antar Waktu (Recall) Partai Politik Terhadap Status Keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat Menurut Sistem Kedaulatan Rakyat. *Res Publica*, 5(2), 184–199.
- Marzuki, P. M. (2021). *Penelitian Hukum*. Kencana.
- Mubiina, F. A. (2020). Kedudukan Fraksi di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Pasca Reformasi. *Jurnal Konstitusi*, 17(2), 437. <https://doi.org/10.31078/jk17210>
- Ni'matul, H. (2018). *Hukum Tata Negara Indonesia* (12th ed.). RajaGrafindo Persada.
- Ofis Rikardo. (2020). Penerapan Kedaulatan Rakyat Di Dalam Pemilihan Umum Di Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. *Jurnal Hukum Sasana*, 6(1), 51–71. <https://doi.org/10.31599/sasana.v6i1.228>
- Prawira, N. A. P., & Dewi, I. A. A. (2019). *Pengaturan Tentang Penggantian Antar Waktu (PAW) Pada Anggota Lembaga Perwakilan Republik Indonesia*. <https://ojs.unud.ac.id/index.php/jmhu/article/view/42775>
- Rumokoy, N. K. (2012). *Kajian Yuridis Tentang Hak Recall Partai Politik Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia. 1*.
- Sonbay, J. S., Suryawan, I. G. B., & Utama, I. N. (2021). Mekanisme Pergantian Antar Waktu (PAW) Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia. *Jurnal Analogi Hukum*, 3(2), 147–151. <https://doi.org/10.22225/ah.3.2.2021.147-151>
- Sudiana, A. K., & Sutrisni, N. K. (2019). Legitimasi Serta Upaya Hukum Anggota DPR yang di PAW oleh Pengusung Partai Politik. *Jurnal Hukum Saraswati*, 1.
- Sulastri, D., & Nuraeni, N. (2019). Interpretasi Kewenangan Recall Partai Politik Dalam Tatanan Pemerintahan Perspektif Siyazah Syariyah. *Varia Hukum*, 1.
- Taufikkurrahman. (2019). Fungsi partai politik pada kekuasaan eksekutif dan legislatif berdasar pada sistem pemerintahan di

- Indonesia. *Jurnal Civics: Media Kajian Kewarganegaraan*, 16(2), 145–153. <https://doi.org/10.21831/jc.v16i2.20788>
- Twomey, A. (2011). Second Thoughts-Recall Elections for Members of Parliament. *The University Of Sydney*.
<http://ssrn.com/abstract=1922393>
<http://ssrn.com/abstract=1922393>
- Weir, B. T. (1975). The Distortion of Voter Recall. *American Journal of Political Science*, 19(1), 53–62.
<https://doi.org/10.2307/2110693>