

## **KAJIAN YURIDIS TENTANG HAK RECALL PARTAI POLITIK DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA**

**Oleh : Nike K. Rumokoy\***

### **ABSTRACT**

This study aims to analyze how the right to recall the member of the parliament by the political party. This type of study include normative legal research using secondary data. This type of study include normative legal research using secondary data. The results of study were presented in a complete, clear, detailed and systematic as scientific paper. Legal materials in this research that Act No. 2 of 2011 on Political Party and the Act No. 27 of 2009 of MPR, DPR, DPRD, DPD. The right of the political party to make a recall were disregard the rights of the constituent. When the member of political party sit in the position as a member of the parliament, the legitimacy comes from the constituent after they are voted in the election, and the legitimacy doesn't come from the political party.

The results showed that the intervention of the political party is too big, even the political party takes the most important part in the system of the constitutional law in Indonesia. This system must be changed with the solution start from the rectify the regulation.

**Keywords : Political Party, Recall.**

### **A. PENDAHULUAN**

Istilah recall dalam ketatanegaraan di Indonesia, juga dikenal sebagai penggantian antar waktu. Terdapat beberapa alasan, mengapa pergantian antar waktu diperbolehkan. Hal ini diatur dalam Pasal 213 ayat (1) dan dijabarkan lebih lanjut mengenai alasan-alasannya dalam Pasal 213 ayat (2) UU No. 27 tahun 2009. Salah satu alasan yang menimbulkan problematik adalah alasan pada Pasal 213 ayat (2) huruf e, dimana pemberhentian antar waktu dilaksanakan atas usul partai politik.

Regulasi inilah yang menimbulkan permasalahan, karena seorang anggota Dewan Perwakilan Rakyat, duduk sebagai anggota Parlemen dengan legitimasi dari suara rakyat, dan bukan dari suara Partai Politik. Tidak dapat dipungkiri bahwa partai politik adalah salah satu unsur penting dinamika ketatanegaraan Indonesia, namun sebagaimana Negara kira menganut *Separation Of Power with Checks and Balances Principle* maka perlu juga adanya pembatasan terhadap kekuasaan partai politik, terutama partai politik yang memegang pucuk pimpinan tertinggi, baik di ranah kekuasaan Legislatif, maupun di ranah kekuasaan Eksekutif.

---

\* Dosen Pada Fakultas Hukum Universitas Sam Ratulangi Manado

Berbicara recall memang tidak bisa dilepaskan dengan sistem kepartaian yang ada di Indonesia dan koalisi yang dipraktekan. Semangat yang dibangun dengan memunculkan recall sebenarnya memuat tujuan yang positif, yaitu sebagai mekanisme kontrol terhadap anggotanya. Akan tetapi kemudian yang menjadi persoalan adalah terkait sistem partai dan model koalisinya, dengan melihat sistem multi partai dan pola koalisi yang dianut oleh negara ini, maka kemudian menjadi ambigu ketika recall tetap dipertahankan. Setidaknya ada beberapa argumentasi yang bisa dijadikan dasar atas sistem multi partai dan model koalisi di Indonesia.

Pertama, nilai positif dari recall tetap dipertahankan dengan sistem multi partai dan koalisi yang dibangun adalah sebagai upaya preventif untuk mengantisipasi gejolak politik yang akan ditimbulkan, yang hal itu bisa saja akan menimbulkan instabilitas politik. Hal ini dikarenakan apabila tidak ada mekanisme recall dikhawatirkan anggota parpol yang duduk di DPR bisa membuat blunder terhadap kesepakatan-kesepakatan yang telah ditanda tangani didalam koalisi. Perlu dipahami bahwa dengan sistem multi partai dan sistem presidensial sekarang ini, jelas memberikan gambaran bahwa eksekutif (presiden) dalam menjalankan program-programnya membutuhkan dukungan mayoritas di parlemen. Apabila model koalisi yang sudah dibangun guna memantapkan dan memperlancar jalannya program yang telah di matriks-kan oleh presiden dengan baik tidak mendapat respon positif dari anggota DPR, yang hal tersebut diakibatkan oleh 'ulah nakal' anggota DPR yang tergabung dalam koalisi, maka secara otomatis akan mengalami deadlock. Sehingga dalam konteks inilah maksud dan tujuan recall harus tetap dipertahankan.

Kedua, salah satu upaya dalam memberdayakan Parpol adalah dengan memberikan hak atau kewenangan untuk menjatuhkan tindakan dalam menegakkan disiplin terhadap anggotanya, agar anggota bersikap dan berbuat tidak menyimpang. Apalagi bertentangan dengan AD/ART. Artinya apabila Parpol tidak diberi wewenang menjatuhkan sanksi terhadap anggotanya yang menyimpang dari AD/ART atau kebijaksanaan Parpol maka anggota Parpol bebas berbuat semena-mena. Oleh karenanya recall dijadikan sebagai mekanisme pengawasan. Dalam tataran ini memang hakekatnya recall berfungsi dalam rangka menegakkan otoritas dan integritas partai politik. Sehingga, jaminan atas otoritas dan integritas parpol dapat terakomodir dengan memberikan hak recall kepadanya. Sementara dalam posisi kontra sebenarnya lebih mendasarkan bahwa recall terhadap anggota DPRD sama halnya membonsai hak asasi manusia yang bersifat inheren. Recall merupakan bentuk pembatasan atas kebebasan berpendapat, karena seseorang yang vokal akan merasa takut ketika menyampaikan argumentasinya, hal itu dikarenakan kekhawatiran di recall oleh parpolnya karena di anggap salah.

Hal itulah yang sekarang ini terjadi pada Lili Chodijah Wahid dan Efendi Choiri. Padahal pengaturan kebebasan berpendapat di Indonesia adalah tidak terlepas dari hak dasar seluruh umat manusia yakni Hak Asasi Manusia (HAM) yang mendapat jaminan perlindungan hukum dalam BAB X A Pasal 28 E ayat (3) UUD 1945 dan peraturan Perundang-undangan lainnya yakni UU No 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

## **B. PERUMUSAN MASALAH**

1. Apa dampak bagi anggota DPR terhadap mekanisme recall yang berada pada partai politik ?
2. Bagaimana mekanisme recall yang tepat dalam sistem ketatanegaraan Indonesia sehingga tidak mencederai hak-hak konstituen ?

## **C. TINJAUAN PUSTAKA**

### **1. Pengertian tentang Hak Recall**

Menurut B.N Marbun, hak recall adalah suatu proses penarikan kembali atau pergantian DPR oleh induk organisasinya. Hak recall atau pergantian antar waktu diatur dalam Pasal 213 Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPRD dan DPD. Hak recall berfungsi sebagai *mechanism control* dari partai politik yang memiliki wakilnya yang duduk sebagai anggota parlemen. Partai politik memiliki peranan besar dalam struktur ketatanegaraan Indonesia saat ini.

### **2. Teori tentang Partai Politik**

Menurut Undang-Undang No. 2 tahun 2011 tentang Perubahan atas undang-undang Nomor 2 tahun 2008 tentang Partai Politik, yang disebut sebagai Partai Politik adalah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Terdapat beberapa pandangan mengenai partai politik. Menurut Schattscheider (1942), "*Political Party created democracy*", partai politiklah yang membentuk demokrasi, bukan sebaliknya. Oleh sebab itu, partai politik merupakan pilar atau tiang yang perlu dan bahkan sangat penting untuk diperkuat derajat perlembagaannya (*the degree of institutionalization*) dalam setiap sistem politik yang demokratis. Derajat perlembagaan partai politik itu sangat menentukan kualitas demokratisasi kehidupan politik suatu Negara.

Namun, disamping pandangan positif mengenai partai politik, banyak juga pandangan kritis dan skeptic terhadap partai politik. Yang paling serius di antaranya menyatakan bahwa partai politik sebenarnya tidak lebih daripada

sekedar kendaraan politik bagi sekelompok elite politik yang berkuasa dan sekedar sarana bagi mereka untuk memuaskan “birahi kekuasaan”-nya sendiri. Partai politik hanya berfungsi sebagai alat bagi segelintir orang yang kebetulan beruntung yang berhasil memenangkan suara rakyat yang mudah dikelabui melalui pemilihan umum, untuk memaksakan berlakunya kebijakan-kebijakan public tertentu untuk kepentingan segolongan orang “*at the expense of the General Will*” (Rousseau, 1762). Bahkan menurut Robert Michels, partai politik seperti organisasi pada umumnya, selalu melahirkan dominasi yang bersifat oligarkis.

### **3. Sejarah dan Perkembangan Hak Recall di Indonesia**

Perkembangan hak recall secara historis diatur dalam Undang-Undang No. 10 tahun 1966 dimana terkandung maksud politis yang sangat kental dalam mengimplementasikan undang-undang ini, yakni untuk menyingkirkan anggota-anggota Parlemen yang masih setia kepada Soekarno. Secara filosofis, regulasi ini jelas menabrak Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 yang berkedudukan sebagai nilai positif yang tertinggi. Ketika masa orde baru berakhir, dan masuk pada masa reformasi, hak recall kembali diorbitkan pada Undang-Undang No. 23 tahun 2009.

Hak recall atau Penggantian Antar Waktu dapat dilakukan partai politik terhadap para anggotanya yang duduk sebagai anggota parlemen, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Hak recall sendiri tidak lepas dari eksistensi partai politik. Keberadaan partai politik merupakan salah satu dari bentuk perlembagaan sebagai wujud ekspresi ide, pikiran, pandangan, dan keyakinan bebas dalam masyarakat demokratis. Karena itu, keberadaan partai politik berkaitan erat dengan prinsip-prinsip kemerdekaan berpendapat (*freedom of expression*), berorganisasi (*freedom of association*), dan berkumpul (*freedom of assembly*).

Prinsip-prinsip diatas diakui dan dijamin oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 secara eksplisit diatur dalam Pasal 28E ayat (3) yang berbunyi, “*Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat*”. Praktek *recalling* yang dilaksanakan oleh partai-partai politik pada masa orde baru yang diintervensi oleh muatan politis, kembali terjadi ketika PKB *me-recall* dua kadernya, yakni Lily Wahid dan Effendy Choirie. Keduanya diduga di-*recall* akibat berseberangan pandangan dengan parpolnya ketika voting terbuka mengenai hak angket mafia pajak.

### **D. METODOLOGI PENELITIAN**

Peneitian ini termasuk penelitian hukum normative, karena itu pendekatannya menggunakan pendekatan normative analisis dengan mengikuti langkah-langkah adalah mengidentifikasi sumber hukum yang menjadi dasar rumusan masalah, mengidentifikasi pokok bahasan dan sub

pokok bahasan yang bersumber dari rumusan masalah, mengidentifikasi dan menginventarisasi ketentuan-ketentuan normative dari bahan hukum primer berdasarkan rincian sub pokok bahasan, mengkaji secara komperhensif bahan-bahan primer dan bahan-bahan hukum sekunder guna menjawab permasalahan yang telah dirumuskan.

Penelitian dilakukan dengan menggunakan pendekatan penelitian hukum normative yang difokuskan untuk mengkaji aturan-aturan yang terkait dengan praktek recall oleh partai politik dalam hubungannya dengan dinamika ketatanegaraan Indonesia dewasa ini.

Bahan hukum dalam penelitian ini yaitu Undang-Undang Nomor 2 tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 tahun 2008 tentang Partai Politik dan Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPRD dan DPD. Bahan hukum hasil pengolahan tersebut dianalisis, dengan pendekatan secara konseptual dikaitkan dengan problematika tentang Hak Recall oleh Partai Politik.

## **E. PEMBAHASAN**

Hak recall oleh partai politik adalah sarana yang disediakan oleh undang-undang untuk mengganti antar waktu anggota partai politik yang duduk sebagai anggota parlemen. Seorang calon yang diusung oleh partai politik dalam pemilihan umum anggota legislatif memiliki hubungan antara calon dengan partai politiknya, tetapi ketika calon tersebut telah terpilih maka hubungan dengan partai politiknya harus dikesampingkan karena calon tersebut telah diberikan legitimasi oleh rakyat yang memilihnya untuk menjadi penyalur aspirasi mereka.

Apabila hak untuk melakukan recall dilakukan oleh partai politik, maka berpotensi akan menggeser kedaulatan rakyat menjadi kedaulatan partai politik. Secara tegas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 mengatur bahwa Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dijalankan berdasarkan undang-undang.

Sudah menjadi tugas dari parlemen untuk menyuarakan aspirasi rakyat sebagaimana asal mula kata parlemen, yakni *le parle* yang apabila diterjemahkan ke dalam bahasa inggris berarti *to speak*, atau bersuara. Tidak menjadi masalah apabila hak recall berada di tangan partai politik sepanjang penggantian anggota DPR sesuai dengan syarat dan ketentuan sebagaimana yang diatur dengan jelas dalam Pasal 213 ayat (1) dan ayat (2) dan dilakukan secara objektif dan dilandaskan pada parameter yang jelas, konkret dan tidak multi tafsir. Akan tetapi fakta yang terjadi dalam dinamika ketatanegaraan sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, jelas bahwa recall yang dilakukan oleh partai politik kental dengan muatan politis.

Oleh dan sebab itu, recall oleh partai politik memberikan dampak negatif bagi kehidupan politik Negara ini. Nilai-nilai negatif yang dapat timbul antara lain ; pertama, mengekang dan mengikat nalar dari anggota

DPR yang kritis dan ingin menyuarakan suara konstituennya. Kedua, membentuk mentalitas anggota DPR untuk takut kepada organisasi induknya (Partai Politik), yang dapat menyebabkan anggota DPR lebih mengutamakan dan mementingkan kepentingan parpolnya, bukan lagi menyuarakan aspirasi konstituennya.

Berdasarkan beberapa alasan lain, jelas makan recall partai politik akan menggeser kedaulatan rakyat menjadi kedaulatan partai politik, dan mencederai hak-hak konstituen yang telah memilih para wakil rakyatnya untuk duduk sebagai anggota parlemen, yang sangat diharapkan dapat membawa aspirasi mereka untuk diperjuangkan.

Mekanisme recall yang sesuai dengan ketatanegaraan Indonesia dewasa ini adalah dengan memberikan ruang lebih bagi konstituen sebagai pemegang kedaulatan. Terdapat beberapa pilihan mengenai penggunaan hak recall terhadap anggota DPR. Pertama, di Amerika Serikat, recall dilaksanakan dengan cara pengumpulan tanda tangan dari para Senator dengan tujuan mencapai kesepakatan untuk mengganti anggota Senator yang dianggap tidak cakap lagi menjalankan tugasnya sebagai anggota parlemen yang kemudian dipertanggungjawabkan hasil pengumpulan penandatanganan tersebut dan dibawa ke Badan Kehormatan. Kedua, dengan cara *impeachment* atau pemakzulan dengan prosedur atau mekanisme untuk melaksanakan Pemilu ulang dengan *content* atau isi pemilu tersebut adalah recall atau tidak terhadap anggota parlemen yang dianggap tidak cakap lagi menjalankan tugasnya yang dapat dilaksanakan dengan mengumpulkan tanda tangan pemilih, fotokopi Kartu Tanda Penduduk dan disesuaikan dengan bilangan pembagi pemilih. Solusi yang pertama adalah menggunakan alat kelengkapan parlemen, yakni Badan Kehormatan, sedangkan solusi yang kedua dinamakan hak recall oleh konstituen atau *Constituent Recall*.

Kedua varian diatas dapat diaplikasikan di Indonesia sesuai dengan pertimbangan dan penilaian yang dianggap layak. Anggota DPR adalah bentuk *political representation* atau representasi politik, yang berbeda dengan anggota DPD yang merupakan *regional representation* atau representasi daerah, sehingga recall anggota DPR harus dilandaskan pada mekanisme yang tepat, jelas berdasarkan pertimbangan dan parameter yang tidak multitafsir yang terlebih utama tidak mengabaikan nilai-nilai kedaulatan rakyat.

## F. PENUTUP

Problematis mengenai hak recall oleh partai politik adalah bagian dari dinamika ketatanegaraan di Indonesia. Bahkan sejarah mencatat, hak recall telah dipraktekkan sejak masa orde baru. Mengutip suatu adagium yang menyatakan *Vox Populi Vox Dei* yang memiliki arti suara rakyat adalah suara Tuhan memiliki arti filosofis yang luhur, akan tetapi seiring dengan dinamika zaman filosofisnya seolah-olah ikut tereduksi dengan derasnya

perkembangan global. Penguatan atas fakta bahwa suara rakyat tidak lagi memiliki nilai tawar yang ampuh begitu nampak dalam berbagai realita yang ditunjukkan oleh elit politik.

Sistem dan mekanisme recall dewasa ini harus diperbaiki agar suara rakyat yang dipercayakan kepada para wakilnya tidak tergerus oleh kepentingan-kepentingan golongan dan intervensi elite-elite politik yang akan membawa bangsa ini ke arah kemunduran, bahkan kehancuran. Tidak bisa dipungkiri, bahwa partai politik memiliki peranan penting dalam dinamika ketatanegaraan Negara ini, tetapi yang paling penting adalah Kedaulatan bangsa ini berada ditangan rakyat, dan bukan berada pada partai politik.

Perlu adanya perbaikan sistem dan regulasi untuk melindungi hak-hak konstituen dan lebih menguatkan makna kedaulatan rakyat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara dewasa ini.

### DAFTAR PUSTAKA

- Algra, N.E. *et al.* 1983. *Mula Hukum*. Bina Cipta. Jakarta.
- Amirizal S., 1999, *Hukum dan Pemerintahan di Era Globalisasi*, PT. Gramedia.
- Belinfante, *Kort Begrip va Het Administratief Recht*, Alphen, Aan Den Rijn, 1998.
- Elly M. Setiadi. *Ilmu Sosial dan Budaya Dasar*, Prenada Media Group, 2008.
- Fridmann, Legal Theory, 1960, h. 205-206 dalam Dr. Lili Rasjidi, SH, LL.M, *Filsafat Hukum (Mazhab dan Refleksinya)*, CV. Remadja Karya, Bandung, 1989.
- Hadjon P., 1997, *Arumentasi Hukum*, Penerbit Gajah Mada University Press.
- H.Riduan Syahrani, S.H, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004.
- Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*, Gramedia, Jakarta, 2007.
- Khudfaizah Dimyat. 2005. *Teorisasi Hukum*, Muhamadiyah University Press, Yogyakarta, 2000.
- Mahfud. M.D. 1998, *Politik Hukum di Indonesia*, LP3ES, Jakarta.
- Soerjono Soekanto. *Fungsi Hukum dan Pemerintahan*, Alumni, Bandung, 1981.

### **Sumber-Sumber Lain :**

- Undang-Undang Nomor 2 tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 tahun 2008 tentang Partai Politik.
- Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPRD, dan DPD.