



Kedaulatan Rakyat dalam Hak Recall Partai

Mahmud*

Ilmu Hukum, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, Indonesia

*Correspondence: mahmudyana97@gmail.com

Article History

Manuscript submitted:
27 September 2025
Manuscript revised:
17 November 2025
Accepted for publication:
27 November 2025

Keywords

people's sovereignty; political parties; recall rights; democracy; representation.

Abstract

This article discusses the issue of people's sovereignty in the context of political parties' right of recall in Indonesia. Recall, which is legally granted to political parties to withdraw legislative members, contradicts the basic principles of democracy that place the people as the highest authority. Through normative juridical research methods using a legislative approach, Constitutional Court decisions, and representation theory, this study finds that the recall right in the hands of parties reflects political oligarchy rather than a mechanism of public accountability. Legislative members tend to be loyal to their parties in order to avoid recall, thereby weakening substantive representation of the people as constituents. A comparison with practices in countries such as the United States and Venezuela shows that recall as a right of the people can strengthen the accountability and legitimacy of public officials. Therefore, legal reform is needed to transfer recall from a political party right to a constituent right, as an effort to restore people's sovereignty, strengthen political representation, and build a more participatory and accountable democratic system.

How to Cite: Mahmud, M. (2025). Kedaulatan Rakyat dalam Hak Recall Partai. *Jurnal Hukum Berkeadaban*, 1(2), 39-47. <https://doi.org/10.71094/jhb.v1i2.78>

PENDAHULUAN

Kedaulatan rakyat dalam konteks sistem politik demokratis selalu menjadi persoalan mendasar yang tak pernah selesai. Sejak disepakatinya demokrasi sebagai sistem pemerintahan modern, konsep kedaulatan rakyat dimaknai sebagai prinsip bahwa kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat. Prinsip ini ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Dalam kerangka inilah, rakyat seharusnya memiliki kendali penuh terhadap wakil-wakilnya di lembaga legislatif maupun penyelenggara pemerintahan lainnya. Namun, realitas politik di Indonesia menunjukkan adanya paradoks antara idealitas kedaulatan rakyat dan praktik politik yang cenderung menempatkan partai politik sebagai aktor dominan dalam menentukan arah demokrasi, termasuk dalam hal mekanisme recall terhadap anggota legislatif. Recall merupakan mekanisme penggantian antar waktu (PAW) terhadap anggota Dewan Perwakilan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebelum masa jabatannya berakhir. Dalam praktiknya, recall seringkali diposisikan sebagai hak prerogatif partai politik. Pasal 22B UUD 1945 memberikan ruang bagi pengaturan lebih lanjut mengenai pemberhentian anggota DPR yang diatur dengan undang-undang. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3) mengatur bahwa recall dapat dilakukan apabila anggota legislatif dianggap tidak lagi memenuhi syarat, melanggar sumpah/janji, atau melanggar kode etik, dengan instrumen administratif yang didominasi oleh keputusan partai politik. Hal ini menimbulkan perdebatan serius karena mekanisme recall tidak sepenuhnya melibatkan rakyat sebagai pemegang kedaulatan, melainkan lebih didasarkan pada kepentingan elite partai politik. Dengan demikian, terdapat pergeseran makna kedaulatan rakyat ke arah kedaulatan partai politik.

Dalam sejarahnya, recall pada awalnya dimaksudkan sebagai instrumen demokratis untuk memastikan bahwa wakil rakyat tetap menjalankan mandat rakyat secara konsisten. Jika wakil rakyat terbukti menyimpang dari



aspirasi pemilih, maka rakyat dapat menarik kembali mandat tersebut melalui mekanisme recall (Huntington, 1991). Namun dalam konteks Indonesia, rakyat tidak memiliki mekanisme langsung untuk melakukan recall. Mekanisme itu sepenuhnya berada dalam kontrol partai politik, yang seringkali mendasarkan keputusannya pada kedisiplinan partai, loyalitas politik, dan kepentingan pragmatis elektoral. Akibatnya, hak recall di Indonesia lebih berorientasi pada kepentingan institusi partai dibanding kepentingan rakyat sebagai pemberi mandat.

Permasalahan ini semakin nyata ketika dikaitkan dengan berbagai kasus recall di Indonesia. Beberapa anggota legislatif yang berbeda sikap politik dengan partai induknya seringkali mengalami recall, meskipun secara faktual mereka tetap mendapatkan dukungan dari konstituennya. Contoh nyata terlihat dalam kasus beberapa anggota DPR yang memilih menyuarakan aspirasi masyarakatnya meskipun berbeda dengan kebijakan partai, namun justru berujung pada pemecatan dan recall. Fenomena ini menegaskan bahwa partai politik lebih menekankan loyalitas internal daripada memperhatikan keterhubungan wakil dengan rakyat. Hal ini jelas menimbulkan persoalan antara prinsip kedaulatan rakyat dengan oligarki partai politik.

Dalam demokrasi representasi politik, Rousseau (1997) menekankan pentingnya kehendak umum (*volonté générale*) sebagai dasar legitimasi kekuasaan. Dalam kerangka ini, wakil rakyat harus tunduk pada aspirasi masyarakat, bukan pada perintah segelintir elite. Dalam konteks Indonesia, representasi politik mengalami distorsi karena peran partai politik lebih dominan dibandingkan suara rakyat. Masalah ini diperkuat dengan desain sistem pemilu proporsional terbuka yang memberikan ilusi bahwa rakyat memilih individu, tetapi pada kenyataannya, posisi seseorang dalam parlemen tetap terkait erat dengan partai politik (Budiardjo, 2008). Dengan kata lain, meskipun rakyat secara langsung memilih wakilnya, partai politik tetap memegang kendali penuh dalam mempertahankan atau mencabut mandat tersebut melalui hak recall.

Hak recall oleh partai politik seringkali menimbulkan problem yuridis. Mahkamah Konstitusi dalam berbagai putusannya pernah menyinggung soal recall, khususnya terkait dengan peran partai politik dalam menentukan kelanjutan masa jabatan anggota legislatif. Putusan MK Nomor 008/PUU-IV/2006 menekankan bahwa recall yang semata-mata karena alasan politik internal partai berpotensi mengabaikan prinsip kedaulatan rakyat. MK menegaskan bahwa anggota DPR bukan hanya wakil partai, tetapi juga wakil rakyat yang dipilih melalui pemilu. Namun dalam praktiknya, peringatan MK sering kali tidak diikuti dengan perubahan signifikan dalam regulasi maupun praktik recall. Ini menunjukkan adanya tarik menarik antara hukum, demokrasi, dan realitas politik yang dikuasai oleh oligarki partai.

Recall yang berorientasi pada kepentingan partai akan menghilangkan akuntabilitas wakil rakyat terhadap konstituen. Anggota legislatif cenderung lebih loyal kepada partai dibandingkan kepada rakyat yang memilihnya karena nasib politiknya sepenuhnya ditentukan oleh partai, baik dalam pencalonan, penempatan nomor urut, maupun ancaman recall (Levitsky & Ziblatt, 2018). Dalam demokrasi deliberatif, situasi ini menghambat proses komunikasi rasional antara rakyat dan wakilnya, karena relasi yang terbentuk justru lebih menekankan pada komunikasi hierarkis antara partai dan kader (Habermas, 1996).

Kedaulatan rakyat dalam UUD 1945 menjadi tereduksi menjadi kedaulatan partai politik. Ini semakin menguatkan kritik terhadap praktik demokrasi elektoral di Indonesia yang dianggap belum sepenuhnya mencerminkan prinsip *government by the people*. Demokrasi di Indonesia masih dipenuhi dengan praktik kartelisasi partai politik, di mana partai menjadi gerbang utama sekaligus pintu keluar bagi seseorang dalam proses politik. Katz dan Mair (1995) menegaskan bahwa partai politik cenderung membentuk kartel yang membatasi ruang partisipasi rakyat secara langsung. Dalam konteks recall, partai memperlihatkan kekuasaan dominannya dengan mengabaikan rakyat yang sesungguhnya menjadi pemegang kedaulatan. Dengan demikian, kajian tentang hak recall dalam kaitannya dengan kedaulatan rakyat menjadi penting untuk didalami. Bagaimana seharusnya mekanisme recall dirumuskan agar tetap menjaga keseimbangan antara kepentingan partai politik sebagai kendaraan demokrasi dan kepentingan rakyat sebagai pemilik kedaulatan? Apakah recall sepenuhnya menjadi domain partai, ataukah seharusnya terdapat mekanisme partisipatif yang memberikan ruang bagi rakyat untuk ikut serta dalam menentukan nasib wakilnya? Pertanyaan ini menjadi krusial, terlebih

dalam situasi politik Indonesia yang terus diwarnai dengan meningkatnya kritik terhadap dominasi oligarki partai.

Kajian mengenai kedaulatan rakyat dalam hak recall partai politik bukan sekadar wacana teoretis, melainkan menyangkut kualitas demokrasi substantif di Indonesia. Jika recall terus dibiarkan menjadi alat partai untuk mengendalikan wakil rakyat, maka demokrasi Indonesia hanya akan melahirkan *party sovereignty* bukan *people sovereignty*. Oleh karena itu, penelitian mengenai kedaulatan rakyat dalam hak recall partai diharapkan mampu memberikan kontribusi penting dalam merumuskan arah pembaruan sistem politik Indonesia, khususnya dalam menjamin agar kedaulatan rakyat tetap terjaga sebagaimana yang terkandung dalam UUD 1945.

METODE

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), serta pendekatan perbandingan (*comparative approach*). Metode yuridis normatif dipilih karena penelitian ini berfokus pada analisis norma hukum yang berlaku terkait hak recall partai politik serta keterkaitannya dengan prinsip kedaulatan rakyat sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah ketentuan dalam UUD 1945, Undang-Undang tentang Partai Politik, Undang-Undang tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (MD3), serta peraturan lain yang relevan. Pendekatan konseptual digunakan untuk mengkaji teori-teori demokrasi, kedaulatan rakyat, representasi politik, dan akuntabilitas politik. Sementara itu, pendekatan perbandingan digunakan dengan menelaah praktik recall di beberapa negara lain seperti Amerika Serikat dan Venezuela, yang memberikan hak recall kepada konstituen sebagai bentuk partisipasi langsung rakyat dalam mengawasi wakilnya.

Sumber bahan hukum terdiri dari bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan dan putusan Mahkamah Konstitusi, bahan hukum sekunder berupa literatur, jurnal, buku, dan hasil penelitian terdahulu, serta bahan hukum tersier berupa ensiklopedia dan kamus hukum. Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*). Selanjutnya, bahan hukum dianalisis dengan metode deskriptif-analitis, yakni menggambarkan secara sistematis norma hukum yang berlaku, membandingkan dengan teori dan praktik di negara lain, lalu dianalisis untuk memberikan solusi normatif terhadap persoalan hak recall dalam konteks kedaulatan rakyat.

HASIL DAN DISKUSI

Kedaulatan Rakyat

Konsep kedaulatan rakyat merupakan fondasi utama dari demokrasi modern dan menjadi landasan konstitusional bagi sistem ketatanegaraan Indonesia. Secara normatif, Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menegaskan bahwa “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Rumusan tersebut mengandung makna bahwa rakyatlah pemegang kekuasaan tertinggi dalam negara, sementara wakil-wakil di pemerintahan hanya bertindak sebagai pelaksana mandat rakyat yang dibatasi oleh konstitusi. Dengan kata lain, rakyat adalah sumber legitimasi utama kekuasaan politik.

Secara historis, pemikiran tentang kedaulatan rakyat dapat ditelusuri pada teori kontrak sosial yang dikemukakan oleh Jean-Jacques Rousseau. Menurut Rousseau (1997), rakyat secara kolektif memiliki kehendak umum (*general will*) yang harus diwujudkan dalam penyelenggaraan negara. Kedaulatan tidak dapat dipindahkan atau diwakilkan secara mutlak, karena setiap bentuk pemerintahan hanya bersifat delegasi dari kehendak rakyat. Pandangan ini memberikan justifikasi filosofis bahwa rakyat adalah pemilik sah kedaulatan, sementara wakil rakyat atau partai politik hanyalah instrumen untuk menyalurkan aspirasi mereka.

Dalam konteks Indonesia, konsep kedaulatan rakyat memperoleh penguatan pasca Reformasi 1998. Perubahan UUD 1945 menandai pergeseran dari model demokrasi semu ala Orde Baru yang sangat sentralistik menuju sistem demokrasi konstitusional yang lebih menekankan partisipasi rakyat. Salah satu wujudnya adalah pemilihan umum secara langsung, baik untuk presiden maupun anggota legislatif (Asshiddiqie, 2005). Pemilu langsung dianggap sebagai mekanisme paling konkret bagi rakyat untuk menggunakan hak kedaulatannya

dalam menentukan wakil-wakil mereka. Namun, dalam praktiknya, prinsip kedaulatan rakyat di Indonesia menghadapi tantangan serius. *Pertama*, masih kuatnya dominasi partai politik dalam sistem perwakilan. Partai politik memiliki otoritas besar, mulai dari seleksi calon legislatif hingga kewenangan recall terhadap anggota legislatif yang dianggap tidak loyal. Kondisi ini menimbulkan paradoks, sebab anggota legislatif yang secara formal dipilih langsung oleh rakyat justru dapat diberhentikan oleh partai tanpa melibatkan konstituen. Hal ini tak sejalan antara prinsip kedaulatan rakyat dengan realitas oligarki partai (Aspinall, 2010).

Kedua, pemahaman yang sempit terhadap konsep representasi. Menurut Hanna Pitkin (1967), representasi tidak hanya bersifat formalistik, tak sekadar duduk di parlemen atas nama rakyat, tetapi juga substantif, yakni wakil rakyat harus memperjuangkan kepentingan rakyat secara nyata. Dalam sistem demokrasi substantif, wakil rakyat seharusnya bertanggung jawab kepada rakyat, bukan kepada partai. Namun, di Indonesia, loyalitas wakil rakyat sering kali lebih condong kepada partai, karena keberadaan mekanisme recall yang memberi tekanan besar pada anggota legislatif untuk mengikuti garis partai ketimbang memperjuangkan aspirasi konstituennya.

Ketiga, lemahnya mekanisme akuntabilitas publik. Idealnya, rakyat sebagai pemilik kedaulatan memiliki kontrol langsung terhadap wakil mereka, baik melalui pemilu maupun mekanisme koreksi di luar pemilu. Namun, recall di Indonesia bukan berada di tangan rakyat, melainkan di tangan partai. Padahal, di negara-negara dengan tradisi demokrasi partisipatoris seperti Amerika Serikat, recall justru diberikan kepada konstituen melalui petisi dan referendum (Cronin, 1989). Hal ini membuat rakyat memiliki kesempatan nyata untuk menarik mandat wakil yang dianggap tidak lagi representatif.

Di Indonesia, prinsip kedaulatan rakyat masih bersifat parsial. Secara normatif, konstitusi menjamin kedaulatan rakyat, tetapi secara praktis partai politik menjadi aktor dominan yang membatasi ruang partisipasi rakyat. Hal ini sejalan dengan apa yang dikemukakan Levitsky dan Ziblatt (2018), salah satu ancaman terhadap demokrasi adalah ketika institusi politik formal dikuasai oleh elite partai yang memonopoli proses politik dan melemahkan mekanisme akuntabilitas rakyat.

Reformasi kedaulatan rakyat dalam konteks recall menjadi sangat penting untuk menjaga konsistensi prinsip konstitusional. Jika kedaulatan benar-benar berada di tangan rakyat, maka rakyat pula yang harus memiliki kewenangan untuk mencabut mandat wakilnya. Carole Pateman (1970) menegaskan bahwa demokrasi partisipatoris hanya dapat terwujud jika rakyat memiliki kontrol langsung terhadap proses politik, bukan hanya sekadar memilih sekali dalam lima tahun.

Transformasi recall dari hak partai ke hak konstituen merupakan konsekuensi logis dari prinsip kedaulatan rakyat. Pada titik ini, jelas bahwa kedaulatan rakyat bukan hanya slogan konstitusional, melainkan prinsip normatif yang harus diwujudkan secara substantif. Reformasi hukum pemilu dan partai politik perlu diarahkan pada penguatan mekanisme recall berbasis konstituen, sehingga rakyat benar-benar menjadi pemegang kendali atas wakilnya. Hanya dengan cara ini, demokrasi Indonesia dapat bergerak dari demokrasi prosedural menuju demokrasi substantif yang berakar pada kedaulatan rakyat sejati.

Anggota Legislatif Dipilih Secara Langsung oleh Rakyat

Pemilihan umum (pemilu) merupakan instrumen utama dalam mewujudkan kedaulatan rakyat dalam sistem demokrasi modern. Dalam konteks Indonesia, Reformasi 1998 membawa perubahan fundamental dengan mengubah sistem pemilu legislatif dari sistem proporsional tertutup menjadi sistem proporsional terbuka, yang memungkinkan rakyat memilih langsung wakil-wakil mereka di lembaga legislatif. Hal ini merupakan perwujudan Pasal 22E UUD 1945 yang menegaskan bahwa pemilu dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.

Secara filosofis, pemilihan langsung anggota legislatif mempertegas posisi rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi. Jimly Asshiddiqie (2005) menegaskan bahwa pemilu langsung adalah manifestasi nyata prinsip kedaulatan rakyat, karena mandat politik diberikan langsung oleh rakyat kepada calon legislatif yang dipilih. Dengan demikian, legitimasi wakil rakyat berasal dari suara rakyat, bukan semata-mata dari partai politik yang mengusungnya. Namun, dalam praktiknya, pemilu legislatif di Indonesia tetap sarat dengan peran partai politik. Hal ini tidak terlepas dari sistem hukum yang mewajibkan setiap calon legislatif diusung oleh

partai politik. Konsekuensinya, meskipun rakyat memilih langsung, calon anggota legislatif tetap bergantung pada partai sebagai “kendaraan politik” untuk bisa maju dalam kontestasi (Haris, 2014). Dalam sistem proporsional terbuka, nama calon legislatif tercantum di surat suara, tetapi tanpa partai politik, seorang calon tidak dapat mencalonkan diri. Hal ini menunjukkan adanya dualitas legitimasi: dari satu sisi rakyat sebagai pemberi mandat, dari sisi lain partai sebagai pengusung.

Permasalahan muncul ketika partai politik diberi kewenangan recall untuk menarik kembali anggota legislatif yang dianggap melanggar AD/ART atau tidak loyal pada garis kebijakan partai. Padahal, anggota legislatif tersebut memperoleh kursi melalui pemilu langsung dengan mandat rakyat. Mahfud MD (2009) menilai bahwa hal ini menimbulkan paradoks demokrasi, karena mandat yang sejatinya berasal dari rakyat dapat dicabut oleh partai tanpa persetujuan konstituen. Dengan kata lain, hak rakyat dalam menentukan wakilnya menjadi tereduksi oleh dominasi partai politik.

Sayangnya, di Indonesia, kedudukan rakyat sebagai pemberi mandat masih sering terpinggirkan. Partai politik tidak hanya mengatur pencalonan, tetapi juga berhak mencabut mandat melalui recall. Hal ini melemahkan hubungan langsung antara rakyat dengan wakilnya. Padahal, jika kedaulatan rakyat hendak diwujudkan secara substansial, maka rakyatlah yang seharusnya memiliki kewenangan penuh untuk memberikan maupun mencabut mandat.

Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 008/PUU-IV/2006 menegaskan bahwa anggota legislatif adalah wakil rakyat sekaligus wakil partai. Namun, putusan ini justru semakin memperlihatkan ambiguitas: kepada siapa wakil rakyat harus loyal? Jika kedaulatan berada di tangan rakyat sebagaimana diamanatkan UUD 1945, seharusnya rakyatlah yang menjadi pihak utama yang berhak menilai dan menentukan masa depan wakilnya. Dengan demikian, meskipun pemilu langsung anggota legislatif merupakan capaian penting reformasi demokrasi di Indonesia, praktik recall oleh partai politik telah menciptakan kontradiksi terhadap prinsip kedaulatan rakyat. Pemilu langsung seharusnya memperkuat legitimasi rakyat, tetapi recall partai justru memperlemah posisi rakyat dalam relasi representasi politik. Karena itu, reformasi hukum yang menempatkan recall di tangan konstituen perlu menjadi agenda demokratisasi berikutnya agar pemilu langsung benar-benar bermakna bagi penguatan kedaulatan rakyat.

Hak Recall Partai Politik

Hak recall partai politik dalam sistem ketatanegaraan Indonesia merupakan salah satu masalah yang menimbulkan perdebatan serius mengenai posisi kedaulatan rakyat dan dominasi partai politik. Recall secara konseptual berarti penarikan kembali mandat jabatan anggota legislatif sebelum masa jabatannya berakhir. Dalam konteks Indonesia, recall menjadi hak eksklusif partai politik yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik serta Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3).

Regulasi tersebut memberikan kewenangan penuh kepada partai untuk memberhentikan anggota legislatif yang dianggap melanggar AD/ART partai, tidak lagi memenuhi syarat keanggotaan, atau bertentangan dengan kebijakan partai. Dengan demikian, meskipun anggota legislatif dipilih secara langsung oleh rakyat dalam pemilu, mandat yang diberikan oleh rakyat dapat dicabut sewaktu-waktu oleh partai politik. Hal ini menimbulkan paradoks demokrasi. Di satu sisi, UUD 1945 dengan jelas menegaskan dalam Pasal 1 ayat (2) bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Pemilu sebagai wujud kedaulatan rakyat dilakukan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil untuk memilih anggota DPR, DPD, dan DPRD. Namun, pada sisi lain, recall justru menempatkan partai politik sebagai pemegang otoritas utama untuk menentukan kelanjutan mandat anggota legislatif, sehingga rakyat sebagai pemberi mandat kehilangan kontrol terhadap wakilnya. Hal ini memperlihatkan bahwa recall berfungsi lebih sebagai mekanisme kontrol internal partai terhadap kader daripada sebagai instrumen akuntabilitas publik.

Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 008/PUU-IV/2006 pernah menegaskan bahwa anggota DPR adalah wakil rakyat sekaligus wakil partai. Artinya, kedudukan anggota DPR tidak bisa sepenuhnya dilepaskan dari partai politik yang mencalonkan, namun tidak boleh juga mengabaikannya sebagai representasi rakyat. Akan tetapi, putusan MK tersebut tidak menghapus dominasi partai dalam praktik recall,

sebab partai tetap memiliki hak eksklusif untuk menarik anggotanya dari parlemen. Akibatnya, terjadi kontradiksi normatif antara prinsip kedaulatan rakyat dengan praktik recall oleh partai politik.

Recall sesungguhnya merupakan instrumen oligarki partai yang justru melemahkan demokrasi. Syamsuddin Haris (2014) menyebut bahwa recall kerap digunakan oleh elite partai untuk menjaga disiplin kader agar selalu mengikuti garis kebijakan partai, meskipun terkadang bertentangan dengan aspirasi konstituen. Anggota legislatif yang kritis terhadap kepemimpinan partai atau memiliki pandangan berbeda dengan elite bisa terancam diberhentikan melalui recall. Hal ini menjadikan anggota legislatif lebih cenderung loyal kepada partai dibanding kepada rakyat yang memilihnya. Edward Aspinall (2010) menyebut kondisi ini sebagai paradoks demokrasi Indonesia, yaitu demokrasi prosedural yang berjalan melalui pemilu langsung, namun dikendalikan oleh oligarki partai dalam praktiknya.

Masalah recall juga dapat dilihat dari perspektif representasi politik. Hanna Pitkin (1967) membedakan antara representasi formalistik, deskriptif, simbolik, dan substantif. Recall oleh partai lebih dekat pada representasi formalistik, yakni loyalitas anggota legislatif terhadap aturan partai, bukan representasi substantif yang seharusnya memperjuangkan kepentingan rakyat. Dengan recall, anggota DPR lebih berhati-hati terhadap elite partai ketimbang konstituennya. Akibatnya, representasi substantif melemah dan demokrasi kehilangan makna partisipatoris.

Jika dibandingkan dengan praktik negara-negara lain, recall di Indonesia sangat berbeda. Di Amerika Serikat, recall adalah hak konstituen yang dilakukan melalui petisi warga. Sejumlah tanda tangan harus terkumpul, dan jika syarat terpenuhi, referendum diadakan untuk menentukan apakah pejabat yang bersangkutan diberhentikan atau tidak (Cronin, 1989). Di Venezuela, recall bahkan berlaku untuk jabatan presiden. Konstitusi 1999 memberikan hak kepada rakyat untuk mengajukan referendum recall terhadap presiden jika dianggap gagal menjalankan mandat rakyat (Ellner, 2003). Kedua praktik tersebut menunjukkan bahwa recall ditempatkan sebagai mekanisme demokrasi langsung yang memperkuat posisi rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi, berbeda dengan Indonesia yang menempatkan recall sebagai hak partai politik.

Praktik recall di Indonesia kerap dipersoalkan, karena sarat dengan kepentingan elite. Banyak kasus recall dilakukan bukan karena pelanggaran etik atau hukum yang merugikan rakyat, melainkan karena konflik internal atau perbedaan pandangan politik antara anggota legislatif dengan pimpinan partai. Mahfud MD (2009) menilai bahwa recall dalam bentuk saat ini justru menimbulkan ketidakadilan karena rakyat yang memberikan mandat tidak dilibatkan dalam proses pencabutan mandat. Akibatnya, sistem politik Indonesia lebih memperlihatkan dominasi partai politik ketimbang partisipasi rakyat. Dengan demikian, recall di Indonesia mengandung persoalan mendasar yang menempatkan partai di atas rakyat. Hal ini berlawanan dengan prinsip demokrasi konstitusional yang menjadikan rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi. Jika recall tetap berada sepenuhnya dalam kendali partai, maka rakyat kehilangan hak untuk menilai dan mengoreksi wakilnya. Oleh karena itu, reformasi recall menjadi sebuah keniscayaan. Recall seharusnya dialihkan dari hak partai ke hak konstituen agar sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat sebagaimana diamanatkan oleh konstitusi. Hanya dengan ini demokrasi di Indonesia dapat diperkuat, representasi substantif dapat ditegakkan, dan oligarki partai dapat diminimalisir.

Dari Hak Recall Partai ke Hak Recall Konstituen

Recall dalam konteks politik modern adalah mekanisme untuk menarik kembali pejabat publik yang dipilih melalui pemilu sebelum masa jabatannya berakhir, apabila dianggap tidak lagi mewakili kepentingan konstituen. Dalam praktiknya di Indonesia, recall menjadi hak partai politik sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Partai Politik dan UU MD3, di mana partai memiliki kewenangan penuh untuk mengusulkan pemberhentian anggota legislatif. Konsekuensi dari desain hukum ini adalah rakyat sebagai pemilik kedaulatan tidak memiliki ruang formal untuk menilai langsung kinerja wakilnya. Kondisi ini menimbulkan paradoks demokrasi karena suara rakyat yang diberikan melalui pemilu dapat dengan mudah dipatahkan oleh keputusan partai politik, yang sering kali dikendalikan oleh segelintir elite.

Model recall berbasis partai politik sebenarnya tidak sejalan dengan semangat demokrasi yang menekankan kedaulatan rakyat. Recall partai cenderung menempatkan wakil rakyat sebagai perpanjangan tangan partai, bukan sebagai representasi rakyat yang sejati. Hal ini membuat orientasi anggota legislatif sering kali lebih condong pada kepentingan organisasi politiknya daripada pada konstituennya. Dalam representasi politik yang dikemukakan oleh Hanna Pitkin (1976), kondisi ini menjadikan representasi substantif—yakni keterhubungan wakil dengan kepentingan nyata rakyat—terpinggirkan oleh representasi formalistik yang hanya menekankan loyalitas kepada institusi partai. Dengan demikian, demokrasi yang seharusnya memberikan kontrol kepada rakyat, justru dikendalikan oleh oligarki partai.

Seiring dengan itu, muncul gagasan untuk menggeser hak recall dari partai ke konstituen. Pergeseran ini penting untuk mengembalikan kedaulatan kepada rakyat sesuai dengan amanat Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Dengan recall berbasis konstituen, anggota legislatif benar-benar bertanggung jawab kepada rakyat, bukan sekadar kepada partai. Apabila wakil rakyat tidak menjalankan tugasnya dengan baik, mengkhianati janji politik, atau terlibat skandal yang mencederai kepercayaan publik, rakyat yang memilihnya dapat mengajukan mekanisme recall. Model ini menjadikan hubungan antara wakil dengan konstituen lebih langsung, memperkuat akuntabilitas, dan menekan potensi terjadinya penyalahgunaan kekuasaan oleh partai politik.

Pengalaman negara lain dapat menjadi rujukan untuk mengembangkan gagasan recall berbasis konstituen di Indonesia. Amerika Serikat, misalnya, memiliki tradisi recall yang dijalankan oleh rakyat. Di negara bagian California, Gubernur Gray Davis pernah diberhentikan melalui mekanisme recall pada tahun 2003 setelah lebih dari satu juta tanda tangan warga berhasil dikumpulkan dan referendum publik digelar (Cronin, 1989). Hal ini menunjukkan bahwa recall dapat berfungsi sebagai instrumen koreksi yang efektif tanpa harus menunggu akhir masa jabatan. Demikian pula di Venezuela, konstitusi tahun 1999 memberikan hak kepada rakyat untuk mengajukan referendum recall terhadap presiden maupun pejabat publik lainnya. Mekanisme ini memungkinkan rakyat secara langsung menguji kembali legitimasi pejabat publik di tengah masa jabatannya, seperti yang pernah terjadi pada Presiden Hugo Chávez pada tahun 2004 (Ellner, 2003). Dari berbagai pengalaman tersebut, terlihat bahwa recall yang diletakkan di tangan konstituen dapat menjadi mekanisme demokrasi langsung yang memperkuat posisi rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi.

Pergeseran recall dari partai ke konstituen sejalan dengan upaya memperkuat demokrasi substantif di Indonesia. Demokrasi yang sehat bukan hanya ditandai oleh prosedur pemilu lima tahunan, tetapi juga oleh keberadaan mekanisme korektif yang memungkinkan rakyat mengontrol wakilnya di antara periode pemilu. Dengan recall konstituen, rakyat dapat memastikan bahwa wakil yang mereka pilih tetap konsisten memperjuangkan aspirasi mereka, dan tidak semata-mata menjadi alat partai politik. Konsep ini sekaligus menjadi antitesis terhadap praktik oligarki partai yang sering kali menjadikan recall sebagai instrumen untuk menghukum kader yang kritis terhadap kepemimpinan atau kebijakan partai.

Recall konstituen dapat memperkuat legitimasi parlemen secara keseluruhan. Anggota legislatif yang bertahan di kursinya setelah menghadapi ancaman recall dari rakyat akan memperoleh legitimasi tambahan, karena ia telah teruji secara politik di hadapan konstituennya. Hal ini juga dapat menekan praktik politik transaksional karena wakil rakyat akan lebih berhati-hati untuk tidak mengecewakan pemilihnya. Dalam jangka panjang, hal ini mendorong terciptanya budaya politik yang lebih akuntabel dan partisipatif. Namun demikian, pergeseran recall dari partai ke konstituen tidak terlepas dari tantangan. *Pertama*, perlu disusun mekanisme hukum yang jelas untuk mencegah recall disalahgunakan sebagai alat politik jangka pendek oleh kelompok tertentu. *Kedua*, syarat administratif seperti jumlah minimal tanda tangan pendukung, verifikasi independen, dan penyelenggaraan referendum harus diatur secara transparan agar recall benar-benar mencerminkan kehendak rakyat. *Ketiga*, kapasitas lembaga penyelenggara pemilu harus ditingkatkan agar dapat mengelola proses recall tanpa menimbulkan instabilitas politik yang berlebihan. Meskipun penuh tantangan, ide recall konstituen patut dipertimbangkan sebagai langkah maju bagi demokrasi Indonesia. Perubahan ini akan membawa recall lebih dekat pada prinsip dasar demokrasi, yakni kedaulatan rakyat. Mahfud MD (2009) menegaskan bahwa selama

recall berada di tangan partai, demokrasi Indonesia akan terus terjebak dalam dilema antara legalitas formal dan legitimasi rakyat. Oleh karena itu, transformasi recall menjadi hak konstituen adalah jalan keluar untuk memperkuat demokrasi yang lebih partisipatif, akuntabel, dan substantif.

Perubahan recall dari partai ke konstituen memerlukan perubahan regulasi, baik pada UU Partai Politik maupun UU MD3, serta harmonisasi dengan ketentuan UUD 1945. Reformasi hukum ini tidak hanya bersifat teknis, tetapi juga menyentuh substansi demokrasi. Jika recall konstituen berhasil diadopsi, maka rakyat benar-benar memiliki ruang untuk menjaga agar wakilnya tetap konsisten dengan aspirasi yang diamanahkan melalui pemilu. Dengan demikian, recall tidak lagi menjadi instrumen oligarki partai, melainkan mekanisme demokrasi langsung yang memperkuat kedaulatan rakyat sebagaimana dicita-citakan oleh konstitusi.

KESIMPULAN

Kedaulatan rakyat dalam hak recall partai politik menunjukkan adanya kontradiksi antara prinsip demokrasi konstitusional dengan praktik ketatanegaraan di Indonesia. UUD 1945 secara jelas menegaskan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat, namun dalam praktiknya rakyat tidak memiliki kendali langsung terhadap keberlangsungan mandat wakil yang mereka pilih. Hak recall yang diletakkan sepenuhnya di tangan partai politik telah menggeser orientasi representasi legislatif dari rakyat kepada partai, sehingga anggota legislatif lebih loyal kepada kepentingan partai ketimbang kepada konstituennya. Kondisi ini menimbulkan ketidakseimbangan antara legitimasi politik yang diberikan oleh rakyat melalui pemilu langsung dengan akuntabilitas politik yang justru dikendalikan oleh partai. Akibatnya, terjadi penguatan oligarki politik dan pelemahan kualitas demokrasi. Perbandingan dengan praktik negara lain memperlihatkan bahwa recall yang diberikan kepada konstituen mampu menciptakan sistem *checks and balances* yang lebih demokratis, meningkatkan akuntabilitas publik, dan memperkuat kedaulatan rakyat secara nyata. Oleh karena itu, diperlukan reformasi hukum yang mendasar untuk mengalihkan hak recall dari partai politik ke tangan konstituen. Perubahan ini bukan hanya akan memperkuat prinsip demokrasi partisipatif, tetapi juga memastikan bahwa mandat rakyat benar-benar dihormati. Dengan demikian, sistem ketatanegaraan Indonesia akan lebih selaras dengan asas kedaulatan rakyat, memperkuat representasi substantif, dan mendorong terwujudnya demokrasi yang lebih akuntabel, transparan, serta berkeadilan.

REFERENSI

- Aspinal, Edward. (2010). "Indonesia: The Irony of Success". *Journal of Democracy*, Vol 1 (2), 20-34. <https://muse.jhu.edu/pub/1/article/379575/summary>
- Asshiddiqie, Jimly. (2005). *Demokrasi dan Pemilu di Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press, 75-110.
- Budiardjo, M. (2008). *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Edisi revisi. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 401-405.
- Cronin, Thomas E. (1989). *Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum, and Recall*. Cambridge: Harvard University Press, 45-78;129-160.
- Ellner, Steve. (2003). The Contrasting Variants of the Populism of Hugo Chávez and Alberto Fujimori. *Journal of Latin American Studies*, Vol. 35 (1), 139-162. <https://www.cambridge.org/core/journals/journal-of-latin-american-studies/article/abs/contrasting-variants-of-the-populism-of-hugo-chavez-and-alberto-fujimori/7B8DD30E8C715F799B7087E738C3DFE2>
- Habermas, Jürgen. (1996). *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge: MIT Press, 287-328.
- Haris, Syamsuddin. (2014). *Partai, Pemilu, dan Parlemen Era Reformasi*. Jakarta: Pustaka Obor Indonesia, 55-92.
- Huntington, Samuel P. (1991). *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press, 15.
- Katz, Richard & Mair, Peter. (1995). "Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party". *Party Politics*, Vol. 1 (1), 5-28. <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1354068895001001001>

-
- Levitsky, Steven & Ziblatt, Daniel. (2018). *How Democracies Die*. New York: Crown Publishing, 101-140.
- Mahfud MD. (2009). *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: LP3ES, 247-268.
- Pateman, Carole. (1970). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 42-69.
- Pitkin, Hanna F. (1976). *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press, 38-59.
- Rousseau, Jean-Jacques. (1997). *The Social Contract*. Book II, Chapter I, Cambridge University Press, 54.