

BAB I

PENDAHULUAN

I.I Latar Belakang

Pemberhentian antar waktu atau recall adalah suatu penarikan anggota legislatif dari anggota DPRD dan digantikan oleh lainnya dari partai yang sama sebelum jabatan berakhir. Hak recall ialah hak suatu partai politik untuk menarik kembali anggota legislatif yang terpilih melalui proses pemilu dari daftar calon yang diajukan oleh partai politik.¹

Partai politik merupakan sarana bagi warga Negara untuk turut serta atau berpartisipasi dalam proses pengelolaan Negara. saat ini partai politik sudah sangat akrab dilingkungan masyarakat. Sebagai lembaga politik, partai bukan sesuatu yang dengan sendirinya ada. Kelahirannya mempunyai sejarah cukup panjang meskipun juga belum cukup tua, Dan ia baru ada dinegara modern.

Sampai saat ini, Partai Politik (Parpol) menjadi instrumen politik paling strategis di Indonesia untuk mencapai tujuan politik. Bahkan tidak berlebihan bila parpol dikatakan sebagai organisasi terbesar kedua setelah Negara itu sendiri. Beberapa hasil studi menyimpulkan, hampir semua Negara didunia ini memiliki partai. Tidak ada sistem politik yang demokratis tanpa kehadiran parpol. Dengan adanya parpol seluruh aspirasi rakyat yang heterogen diharapkan dapat tertampung secara proposional melalui pemilu.²

¹ M. Hadi Shubhan, "Recall"; antar hak partai politik dan hak berpolitik anggota parpol, Jurnal Konstitusi, Volume 3, Nomor 4, Desember 2006. hlm 46

² Andi Harianto Sinulingga, pecah belah partai golkar, PT Penjuru Ilmu Sejati; Bekasi, 2015. hlm 53 - 54

Sebagaimana diamanatkan Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, kemerdekaan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat merupakan hak asasi manusia yang harus dilaksanakan untuk memperkuat semangat kebangsaan dalam Negara kesatuan Republik Indonesia yang demokratis. Hak untuk berserikat dan berkumpul ini kemudian diwujudkan kedalam pembentukan partai politik sebagai salah satu pilar demokrasi dalam sistem politik di Indonesia.

Secara umum Pengertian politik adalah suatu kelompok teroganisir yang anggota – anggotanya mempunyai orientasi, nilai – nilai dan cita – cita yang sama, dapat dikatakan bahwa partai tujuan politik untuk memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik (biasanya) dengan cara konstitusional untuk melaksanakan progamnya.³

Peran Partai politik pada saat ini tidak hanya dalam mempersiapkan para kader calon pemimpin bangsa untuk dicalonkan melalui pemilihan umum (pemilu) diindonesia.⁴ Akan tetapi, menjadi poros penting dalam pesta demokrasi. Partai politik tidak hanya menjadi saluran partisipasi politik warga Negara namun juga untuk mengintegarsikan para individu dan kelompok dalam masyarakat kedalam sistem politik.

Dengan demikian, seperti halnya pemilu, partai politik pun merupakan komponen terpenting dari Negara demokrasi. Perlu ditegaskan Kajian tentang regulasi kewenangan yang tidak dapat lepas dari pembahasan sistem yang

³ Meriam Budiardjo, *Dasar –Dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta. 2008. hlm 397 dan 403

⁴ Ramlan Subakti dan Didik Supriyanto, *Pengendalian keuangan Partai Politik*, kemitraan bagi pembaharuan tata pemerintahan, Jakarta, 2011. hlm 3

mengatur tentang susunan dan kedudukan lembaga perwakilan, pemilu mutlak diperlukan oleh Negara yang menganut paham demokrasi.⁵

Pemilu merupakan instrumen penting dalam demokrasi yang menganut sistem perwakilan. Pemilu berfungsi sebagai alat penyaring bagi “politikus – politikus” yang akan mewakili dan membawa suara rakyat didalam lembaga perwakilan. Mereka terpilih dianggap sebagai orang atau kelompok yang mempunyai kemampuan atau kewajiban untuk bicara dan bertindak atas nama suatu kelompok yang lebih besar melalui partai politik (parpol).

Undang – undang nomor 2 tahun 2011 tentang parpol, Pasal 29 dan pasal 34 ayat (3a) Tugas dan tanggung jawab partai tidak sekedar hanya memberikan pendidikan politik, rekrutment anggota, dan turut serta dalam pesta demokrasi. Akan tetapi, partai politik juga memiliki kewenangan dalam hal menarik kembali anggota yang berada di lembaga perwakilan rakyat, termasuk Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan Kabupaten/kota, Sesuai dengan Undang – undang Dasar 1945 pada pasal 22B (Perubahan Kedua UUD 1945 Lembaran Negara Nomor 12 Tahun 2006) yang berbunyi sebagai berikut:

“Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat – syarat dan tata caranya diatur dalam undang – undang”.

Mengingat partai politik memiliki kewenangan dalam melakukan pemberhentian anggota yang diikuti dengan pemberhentian dari keanggotaan dilembaga perwakilan rakyat sesuai dengan undang – undang nomor 2 tahun 2011

⁵ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2012. hlm 60 -61

tentang perubahan atas undang – undang nomor 2 tahun 2008 tentang partai politik Pasal 16 yang berbunyi sebagai berikut:

“ayat 1, Anggota partai politik diberhentikan keanggotaannya dari parpol apabila Meninggal dunia, mengundurkan diri secara tertulis, menjadi anggota partai lain, atau melanggar AD/ART.

Ayat 2, tata cara pemberhentian keanggotaan partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat 1 diatur didalam AD dan ART

Ayat 3, dalam hal anggota partai politik yang diberhentikan adalah anggota lembaga perwakilan rakyat, pemberhentian dari keanggotaan partai politik diikuti dengan pemberhentian dari keanggotaan dilembaga perwakilan rakyat sesuai dengan peraturan perundang – undang”.

Sehingga dilihat dari pasal tersebut partai politik mempunyai hak menarik anggota parpol di DPRD dengan konsekuensi pemberhentian yang diikuti dari keanggotaan DPRD.

Sudah selayaknya jika peraturan perundang – undangan memberikan ruang bagi partai politik kewenangan recall terhadap anggotanya dilembaga perwakilan rakyat. Mengingat peranan parpol sangat penting dalam partisipasi kemenangan daftar calon anggota dari partai tersebut pada saat pemilu legislatif. Dan juga sebagai kontrol terhadap anggotanya di DPRD kabupaten/kota.

Sebagaimana, kasus yang terjadi di DPRD Sumenep yaitu proses pergantian antar waktu (PAW) anggota DPRD Sumenep dari Partai Persatuan Pembangunan (PPP) hampir rampung terhadap almarhum Akhmadi Said yang meninggal dunia.⁶ Namun situasi berbeda ditunjukkan partai Golkar dimana Proses PAW terhadap A. Fajar Hari Ponto belum menemukan titik terang.

⁶<http://www.indopos.co.id/2016/02/proses-paw-golkar-untuk-menemukan-anggota-dewan-belum-ada-titik-terang.html>. (diakses pada tanggal 17 april 2016).

Padahal, DPW Golkar Jawa Timur (Jatim) telah mengeluarkan surat resmi bahwa Ponto harus diganti.

Sekretaris DPW Golkar Jatim Gesang Budiarmo mengatakan, usulan PAW terhadap Ponto tidak hanya keluar dari DPD Golkar Sumenep, tapi langsung dari DPP sehingga A.F Ponto sudah bukan kader Golkar lagi. Pemecatan dan pengusulan PAW terhadap Ponto bukan karena dia menjadi loyalis Agung Laksono. Namun, pria yang menjadi anggota dewan tiga periode itu terlibat kasus kriminal. Yakni, diduga melakukan pemukulan kepada Ketua DPD Golkar Sumenep Iwan Budiharjo.

Gesang menegaskan, tidak ada toleransi bagi kader yang tersangkut persoalan pidana. Karena itu, menurut dia, tidak ada alasan bagi pimpinan DPRD Sumenep untuk tidak memproses PAW Ponto. Lagi pula, penggantian anggota dewan merupakan hak partai yang tidak boleh diintervensi siapa pun. pengurus pusat partai Golkar hanya mengeluarkan surat pemecatan Ponto. Terkait teknis, diserahkan ke pengurus DPD Golkar Sumenep.

Pada intinya PAW A.F hari Ponto hendaknya segera diproses dan wajib dilaksanakan. Ketua DPD Golkar Sumenep Iwan Budiharjo menyatakan, usulan PAW terhadap Ponto sudah lama disampaikan ke pimpinan DPRD. Namun hingga kemarin belum diproses. Alasannya, A.F Hari Ponto sedang menjalankan ibadah umrah sehingga menunggu sampai datangnya dari umrah.

Wakil Ketua DPRD Sumenep Faisal Muhlis menegaskan, pihaknya tidak akan merecoki urusan partai. Jika pimpinan dewan sudah lengkap, surat pemecatan dan usulan PAW Ponto akan segera diproses. "Kami bekerja sesuai

prosedur yang berlaku”. Menurut Faisal, pimpinan DPRD Sumenep tidak bisa serta-merta memutuskan PAW yang diusulkan Golkar. Sebab, ada beberapa hal yang harus dimusyawarahkan dan dikonsultasikan dengan bagian hukum mengenai legal standing surat tersebut. Dijelaskan, surat pemecatan Ponto tertanggal 11 Desember 2015. Kemudian, tiba di meja pimpinan DPRD pada 31 Desember 2015. Pada saat itu, kata Faisal, Golkar sedang mengalami konflik internal.

Akibatnya, surat usulan PAW tersebut tidak bisa langsung diproses. Bahkan, berdasarkan hasil konsultasi pimpinan DPRD dengan Kemenkum HAM, disarankan agar PAW menunggu hingga kepengurusan Golkar resmi dan tidak lagi terjadi konflik. ”Karena baru-baru ini ada perpanjangan SK kepengurusan hasil Munas Riau, jadi harus dibahas ulang di internal pimpinan.

I. 2 Rumusan Masalah :

1. Bagaimana Mekanisme hak recall partai politik terhadap anggota DPRD ?
2. Siapakah yang berwenang dalam melakukan PAW terhadap anggota DPRD ?

I.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dalam penulisan skripsi ini adalah :

1. Untuk mengetahui Prosedur PAW oleh partai politik Terhadap Anggota DPRD.
2. Untuk Mengetahui siapa yang berwenang melakukan PAW terhadap anggota DPRD.

I.4 Manfaat Penelitian

Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat memberikan dua tujuan, yaitu tujuan akademis dan praktis sebagai berikut :

1. Tujuan akademis

- a. Memberikan pemecahan masalah dalam hak recall parpol dalam proses PAW terhadap anggota yang berada dilembaga perwakilan rakyat.
- b. Melatih dan menambah wawasan dan pengetahuan serta dapat menjadi literatur ilmu hukum khususnya dibidang hukum tata Negara.
- c. Bagi penulis, penelitian ini dapat memperluas khasanah ilmu pengetahuan dibidang hukum serta melatih penulis dalam mengasah dan mengimplemetasikan ilmu yang diperoleh selama perkuliahan yang merupakan hukum positif diberbagai bidang.
- d. Memberikan tambahan pengetahuan khususnya bagi kalangan akademisi yang mempunyai jiwa intelektual.

2. Tujuan praktis

Tujuan praktis yang diperoleh dari sikripsi ini adalah :

- a. Dapat dijadikan rujukan dan referensi bagi kalangan akedemis khususnya Pemerintah dalam membuat kebijakan dan regulasi tentang PAW terhadap anggota Partai di lembaga Perwakilan Rakyat.

- b. Bagi masyarakat secara umum, diharapkan agar dapat berpartisipasi mengontrol anggota parpol yang duduk dilembaga perwakilan rakyat.
- c. Hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi semua kalangan khususnya mahasiswa dan akademisi lainnya.

I.5 Keaslian

Sepanjang penelusuran kepustakaan yang ada, ternyata sudah banyak penulisan tentang recall diantaranya:

1. Analisis Hukum Terhadap Peradilan Tata Usaha Negara Berkenaan Pergantian Antarwaktu Anggota DPRD (Studi Kasus, Putusan Nomor 37/G.TUN/2006 MKS). Ditulis Achmad Gafur Bachtiar dari Universitas Hasanuddin.
2. Sekripsi, Tinjauan Yuridis Hak Recall Partai Politik Dalam Sistem Pemilu Proporsional Terbuka. Ditulis oleh Muchlis Setiaji dari Universitas Muhammadiyah Surakarta.
3. Sekripsi, Pergantian Antar Waktu Anggota DPR Republik Indonesia (Study Kasus Lily Chadidjah dan Effendi Choirie). Ditulis oleh Andy Try Arsiman Universitas Hasanuddin.
4. Sekripsi, Fungsi Partai Politik Dalam Mekanisme Pemberhentian Antarwaktu Keanggotaan Legislatif di Indonesia. Ditulis oleh Hadi Prakarsa Tri Hariyanto dari Universitas Andalas
5. Sekripsi, Hak Recall Partai Politik Terhadap Anggota Parlemen Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia (Study Kasus Lily Chodidjah Wahid dan

Achmad Effendy Choirie). Ditulis oleh Moh. Khalilullah A. Razaq dari Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga.

6. Tesis, Hak Recall Partai Politik Terhadap Keanggotaan DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia. Ditulis oleh Stevanus Evan Setio dari Universitas Udayana.
7. Tesis, Penyelesaian Sengketa Pergantian Antarwaktu (PAW) Anggota DPRD Pontianak (Study Kasus Penyelesaian Sengketa PAW Anggota DPRD Kab. Pontianak). Ditulis oleh Harri Supriyadi.

Dan mungkin masih banyak lagi tentang tulisan skripsi atau Tesis tentang recall yang saya tidak ketahui. Perbedaan Tulisan antara Skripsi atau tesis diatas dengan judul skripsi yang saya angkat terletak di antaranya :

1. Posisi kasus yang diangkat berada di daerah Kabupaten Sumenep.
2. Kewenangan siapakah untuk merecall anggota DPRD Kabupaten/kota dari kasus yang diangkat.

Sehingga, tulisan ini merupakan tulisan yang akan menambah khasanah Keilmuan bagi permasalahan isu hukum dalam bidang hukum HTAN –HAN khususnya Hak Recall Partai Politik Terhadap Anggota DPRD. Akan tetapi, jika tulisan ini sudah ada yang mengangkat mungkin skripsi ini hanya sebagai pelengkap saja.

I. 6 Metode penelitian

Metode dalam penulisan skripsi ini terdiri dari :

1. 6. 1 Jenis penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah penelitian normatif, yang berarti suatu penelitian yang

merupakan proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip – prinsip hukum, maupun doktrin – doktrin hukum guna menjawab isu hukum⁷. Penelitian normatif dalam skripsi ini dipilih karena untuk menjawab isu hukum yang ada menggunakan aturan hukum, prinsip – prinsip hukum yang berkaitan dengan hak recall partai politik terhadap anggota DPRD.

1. 6. 2 Metode pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam skripsi ini menggunakan pendekatan peraturan perundang – undangan (*statute approach*) yang berarti dilakukan dengan menelaah semua undang – undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang dikaji. Nantinya dalam penelitian ini akan dilakukan penelahan terhadap undang - undang Nomor 2 tahun 2011 tentang parpol, undang – undang nomor 17 tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD, undang – undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintah daerah, peraturan pemerintah nomor 16 tahun 2010 tentang pedoman penyusunan peraturan dewan perwakilan rakyat daerah tentang tata tertib dewan perwakilan rakyat dan peraturan perundang – undangan yang lain guna menjawab isu hukum. Selain menggunakan pendekatan peraturan perundang – undangan pendekatan lain yang digunakan adalah pendekatan kasus (*Ecletic approach*).⁸ yang

⁷ Marzuki, Peter Mahmud, *penelitian hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2011. hlm 93

⁸ Soekanto, soerjono, pokok – pokok sosiologi hukum, PT RajaGrafindo Persada; Jakarta, 2007. hlm 163

dalam hal ini Kasus PAW anggota DPRD dari partai Golkar dan PPP.

1. 6. 3 Teknik pengumpulan bahan hukum

Oleh karena skripsi ini merupakan penelitian normatif, maka bahan hukum yang digunakan terdiri dari bahan hukum primer dan sekunder sebagai berikut :

1. Bahan hukum primer adalah semua aturan hukum yang dibentuk dan/atau dibuat secara resmi oleh suatu lembaga Negara, dan/atau badan – badan pemerintahan, yang demi tegaknya akan diupayakan berdasarkan daya paksa yang dilakukan secara resmi pula oleh aparat Negara merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas⁹. Seperti Undang – undang Dasar 1945, Undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan Presiden, dan peraturan menteri.
2. Bahan hukum sekunder adalah seluruh informasi tentang hukum yang berlaku disuatu negeri. Secara rinci bahan hukum sekunder terdiri dari buku – buku teks, laporan penelitian hukum (baik doktrinal maupun non doktrinal), jurnal hukum, putusan pengadilan, notulen – notulen seminar, memori –

⁹ Wignjosoebroto, Soetandyo, *Hukum Konsep Dan Metode*, Setara Pres, Malang. 2013. hlm 81

memori yang memuat opini hukum, monograp, buletin, *on-line* atau terbitan lainnya.¹⁰

3. Bahan hukum tertier ialah bahan – bahan yang termuat dalam kamus – kamus hukum, berbagai terbitan yang memuat indeks hukum dan semacamnya. Bahan tertier ini, seperti kamus – kamus hukum, ensiklopedia, biografi atau daftar pustaka, katalog – katalog terbitan, buku – buku sitasi atau buku – buku yang memuat indeks.¹¹

1. 6. 4 Analisis bahan hukum

Berdasarkan pada pengumpulan bahan hukum tersebut diatas adapun analisa bahan hukum yang penulis peroleh dari skripsi ini adalah :

1. Perundang – undangan dalam hal ini adalah

- Undang – undang nomor 2 tahun 2011 perubahan atas uu no 2 tahun 2008 tentang partai politik
- undang – undang nomor 17 tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD
- undang – undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintah daerah
- peraturan pemerintah nomor 16 tahun 2010 tentang pedoman penyusunan peraturan dewan perwakilan

¹⁰ Ibid, Wignjosoebroto, Soetandyo. Hlm 82

¹¹ Ibid, Wignjosoebroto, Soetandyo. Hlm 84

rakyat daerah tentang tata tertib dewan perwakilan rakyat.

1. 6. 5 Metode pengumpulan data

Untuk memperoleh data sesuai dengan maksud penelitian, maka data dikumpulkan melalui tehnik :

1. Studi Literatur dan Dokumen

Penelitian dilakukan secara bertahap melalui berbagai literatur dan dokumen terhadap peraturan perundang – undangan yang berkaitan dengan hak recall partai politik terhadap anggota DPRD. Tujuan dari studi dokumen ini yaitu untuk mengetahui sistem hukum, asas hukum, dan kerangka berfikir tentang hukum yang mengatur suatu permasalahan, yang berkaitan dengan etika profesi anggota parpol dilembaga perwakilan rakyat

1. 6. 6 Metode pengelolaan data

Analisis data dilakukan dalam suatu proses sejak kegiatan pengumpulan data, reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Pada dasarnya kegiatan menganalisis data, yang pertama adalah kegiatan melakukan klarifikasi/kategorisasi data berdasarkan tema – tema yang muncul dari hasil studi dokumen.

Kemudian data tersebut dihubungkan dengan peraturan perundang – undangan dalam implementasi. Disini terjadi antara teori dan data penelitian. Analisa data dari hasil studi dokumen

dilakukan dengan cara pasal – pasal dalam peraturan perundang – undangan dan kebijakan yang mengatur kewenangan PAW terhadap anggota DPRD dianalisis secara kritikal dan dijelaskan makna dan implikasinya terhadap partai politik dan masyarakat, sehingga dari analisis tersebut didapatkan suatu rekomendasi terhadap pengaturan kewenangan, yang berwenang dalam melakukan PAW terhadap anggota DPRD.