

**PROBLEMATIKA PEMBERHENTIAN ANTAR WAKTU (PAW)  
ANGGOTA DPRD KABUPATEN/KOTA DALAM UNDANG-UNDANG  
NOMOR 17 TAHUN 2014 TENTANG MPR, DPR, DPD & DPRD**

**SKRIPSI**



Oleh:

**YUANTONI FIDELICO BRUCEL AMANDE**

**No. Mahasiswa: 14410497**

**PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA  
YOGYAKARTA  
2018**

**PROBLEMATIKA PEMBERHENTIAN ANTAR WAKTU (PAW)  
ANGGOTA DPRD KABUPATEN/KOTA DALAM UNDANG-UNDANG  
NOMOR 17 TAHUN 2014 TENTANG MPR, DPR, DPD & DPRD**

**SKRIPSI**

**Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Guna memperoleh Gelar**

**Sarjana (Strata-1) pada Fakultas Hukum**

**Universitas Islam Indonesia**

**Yogyakarta**



Oleh :

**YUANTONI FIDELICO BRUCEL AMANDE**

**No. Mahasiswa : 14410497**

**PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM  
F A K U L T A S H U K U M  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA  
YOGYAKARTA**

**2018**

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**PROBLEMATIKA PEMBERHENTIAN ANTAR WAKTU (PAW)  
ANGGOTA DPRD KABUPATEN/KOTA DALAM UNDANG-UNDANG  
NOMOR 17 TAHUN 2014 TENTANG MPR, DPR, DPD & DPRD**

Telah Diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing Skripsi untuk Diajukan ke Depan  
Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir/Pendadaran  
pada Tanggal 13 Agustus 2018



Yogyakarta, 13 Agustus 2018

Dosen Pembimbing Skripsi,

(Dr. Saifudin, S.H., M.Hum)

NIK. 864100101

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**PROBLEMATIKA PEMBERHENTIAN ANTAR WAKTU (PAW)  
ANGGOTA DPRD KABUPATEN/KOTA DALAM UNDANG-UNDANG  
NOMOR 17 TAHUN 2014 TENTANG MPR, DPR, DPD & DPRD**

Telah dipertahankan di hadapan Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran

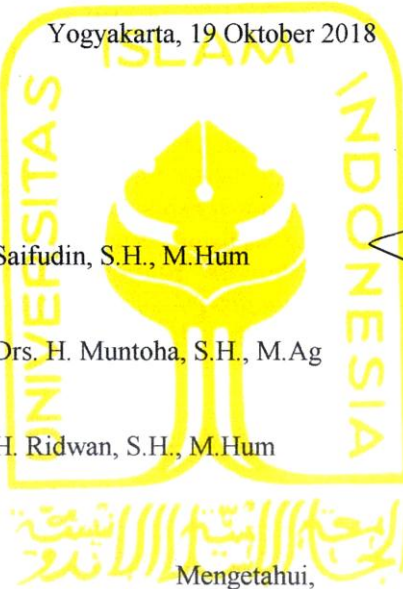
Pada tanggal 17 Oktober 2018 dan dinyatakan **LULUS**

Yogyakarta, 19 Oktober 2018

Tim Penguji

1. Ketua : Dr. Saifudin, S.H., M.Hum
2. Anggota : Dr. Drs. H. Muntoha, S.H., M.Ag
3. Anggota : Dr. H. Ridwan, S.H., M.Hum

Tanda Tangan



Mengetahui,

Universitas Islam Indonesia Yogyakarta

Fakultas Hukum

Dekan



(Dr. Abdul Jamil, S.H., M.Hum.)

NIK. 904100102

**SURAT PERNYATAAN**  
**ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH/ TUGAS AKHIR MAHASISWA**  
**FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**



Yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : Yuantoni Fidelico Brucel Amade

No. Mahasiswa : 14410497

Adalah benar-benar mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa skripsi dengan judul:

**PROBLEMATIKA PEMBERHENTIAN ANTAR WAKTU (PAW)**  
**ANGGOTA DPRD KABUPATEN/KOTA DALAM UNDANG-UNDANG**  
**NOMOR 17 TAHUN 2014 TENTANG MPR, DPR, DPD & DPRD**

Karya Tulis Ilmiah ini akan saya ajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Pendarasan yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar karya saya sendiri dan dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika, dan norma-norma penulisan sebuah karya ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya tulis ilmiah ini ada pada saya, namun demi untuk kepentingan-kepentingan yang bersifat yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan perpustakaan di lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya tulis ilmiah saya tersebut.

Selanjutnya berkaitan dengan hal diatas (terutama butir no.1 dan no.2), saya sanggup menerima sanksi, baik sanksi administrative, akademik, bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan saya tersebut. Saya juga akan bersikap kooperatif untuk hadir, menjawab, melakukan pembelaan terhadap hak-hak saya, serta menandatangani berita acara terkait yang menjadi hak dan kewajiban saya, di depan "Majelis" atau "Tim" Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh pimpinan fakultas apabila tanda-tanda plagiasi disinyalir ada/terjadi pada karya tulis ilmiah saya ini, oleh pihak Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun

Yogyakarta, 13 Agustus 2018

Yang mem'



(Yuantoni Fidelico Brusel Amande)

NIM. 14410604





## CURRICULUM VITAE

1. Nama Lengkap : Yuantoni Fidelico Brucel Amade
2. Tempat Lahir : Pekanbaru
3. Tanggal Lahir : 26 Juli 1996
4. Jenis Kelamin : Laki-Laki
5. Golongan Darah : A
6. Alamat Terakhir : Wisma Amanah Kamar No. 1 gg. Kantil Maguwoharjo
7. Alamat Asal : Jalan Paus (Villa Indah Paus) C. 52, RT 04, RW 12, Tangkerang Tengah, Marpoyan Damai, Pekanbaru.
8. *E-Mail* : [yuantonifba@gmail.com](mailto:yuantonifba@gmail.com)
9. Identitas Orang Tua/Wali
  - a. Ayah  
Nama Lengkap : Yarlis Usman  
Tempat, Tanggal Lahir : Pekanbaru, 19 November 1966  
Pekerjaan : Wiraswasta
  - b. Ibu  
Nama Lengkap : Yanti Sandora  
Tempat, Tanggal Lahir : Pekanbaru, 03 November 1971  
Pekerjaan : Ibu Rumah Tangga
10. Riwayat Pendidikan
  - a. TK Bhayangkari 2000-2002
  - b. SD Negeri 001 Rintis Pekanbaru 2002-2008
  - c. SMP Negeri 10 Pekanbaru 2008-2011
  - d. SMA Swasta Al-Azhar Syifa Budi Pekanbaru II 2011-2014
11. Organisasi
  - a. Ikatan Pelajar Riau Yogyakarta – Komisariat Kota Pekanbaru 2015-2016
  - b. Himpunan Mahasiswa Islam (HMI) FH UII 2016-2017
  - c. Lembaga Eksekutif Mahasiswa FH UII 2015-2016
12. Hobby : Olah Raga, Makan, Main Instagram

Yogyakarta, 13 Agustus 2018,

Yang Bersangkutan,



(Yuantoni Fidelico brucel Amade)

NIM.14410497



## HALAMAN PERSEMBAHAN



*Skripsi ini kupersembahkan teruntuk*

*Abah dan Umi tercinta,*

*Abangku tersayang dan dua Adikku tersayang,*

*Keluarga besar yang selalu mendukung,*

*Setiap Insan yang mendambakan Keadilan*

*Serta temah-teman,*

*Yang selalu menemani, mendukung, mengingatkan dan membimbing untuk lebih*

*baik.*

## KATA PENGANTAR



*Assalamu'alaikum Warrahmatulahi Wabbarakatuh*

Puji syukur dengan mengucap *alhamdulillah* kehadiran Allah SWT, yang telah melimpahkan rahmat, karunia dan hidayah-Nya sehingga penulis dapat menyusun serta menyelesaikan Tugas Akhir sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta dengan judul **“PROBLEMATIKA PEMBERHENTIAN ANTAR WAKTU (PAW) ANGGOTA DPRD KABUPATEN/KOTA DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 17 TAHUN 2014 TENTANG MPR, DPR, DPD & DPRD”**. Tidak lupa Shalawat serta Salam senantiasa penulis curahkan kepada junjungan kita Nabi Muhammad SAW.

Penulisan hukum ini secara garis besar memaparkan mengenai problematika pemberhentian antar waktu yang merugikan anggota DPRD Kabupaten/Kota, di mana sejauh ini proses pemberhentian antar waktu anggota DPRD Kabupaten/Kota dirasa masih kurang sesuai dengan peraturan perundang-undangan, mulai dari tahap usulan hingga pemberhentian. Partai Politik terlalu memiliki kewenangan yang luas terhadap proses pemberhentian atau penggantian anggota DPRD Kabupaten/Kota.

Penulis dalam menyusun serta menyelesaikan penulisan hukum ini, banyak mendapat bimbingan keilmuan, pengarahan-pengarahan atau petunjuk, bantuan

maupun dukungan dari berbagai pihak. Oleh karena itu penulis mengucapkan terimakasih yang sebesar-besarnya dan setulus-tulusnya kepada :

1. Allah SWT yang Maha Pengasih lagi Maha Penyayang yang senantiasa memberikan perlindungan dan kemudahan dalam hal.
2. Bapak Fathul Wahid, S.T., M.Sc., LL.M., Ph.D., selaku Rektor Universitas Islam Indonesia.
3. Bapak Dr. Abdul Jamil, S.H., M.Hum., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
4. Bapak Abdurrahman Al-Faqih, S.H., M.A., LL.M., selaku Dosen Pembimbing Akademik (DPA).
5. Bapak Dr. Saifudin, S.H., M.Hum., selaku Dosen Pembimbing , yang telah bersedia meluangkan waktu, tenaga, pikiran, ditengah-tengah kesibukannya dan dengan penuh kesabaran serta ketulusan membimbing dan mengingatkan penulis untuk segera menyelesaikan skripsi, serta memberikan pengarahan-pengarahan selama penyusunan penulisan hukum hingga selesai.
6. Kedua orang tua, Abah dan Umi tersayang Yarlis Usman dan Yanti Sandora yang selama ini banyak sekali memberikan *support* baik materiil maupun non-materiil berupa dorongan, nasihat, mendo'akan dan sebagainya kepada penulis, selama menempuh studi hingga mencapai keberhasilan dalam menyelesaikan studi Strata 1 ini.
7. Kakak yang sangat penulis cintai dan sayangi, Kede Vina, S.T., dan kakak ipar yang penulis sayangi Kede Mei, S.E., serta adik-adik tersayang Kede

Yopa dan Kede Iin terimakasih atas kebersamaan, persaudaraan, kasih sayang, serta motivasi yang diberikan.

8. Mirayanti Rambe S.Ked yang selalu memberi semangat dan motivasi di saat rasa malas tiba.
9. Bang Allan Fatchan Gani, Bang Aulia Rifqi Hidayat, dan Bang Dipo Septiawan selaku kakanda yang selalu membimbing penulis dalam mencari solusi dikala kebuntuan menerpa.
10. Kawan-kawan seperjuangan “ANRAU” Ade, Adhet, Ali, Andika, Audi, Billy, Dandi, Dimas C.K, Ditiya, Essa, Gustirio, Hilmi, Ikram, Imam, Iqok, Irvan, Irwan, Aldi J.K, Rico, Rey, Rian, Ryo, Sandy, Syahdega, Syarafie, Teddy Irawan, Thaariq, Zufadli yang telah bersedia menjadi keluarga kecil di tempat perantauan.
11. Kawan-kawan kost Pak Bambang wisma Amanah Rama Spadya Putra, Fariz Januarizky, Imam Baihaqi, yang selalu memberi motivasi walaupun dengan cara yang perih.
12. Kawan-kawan seperjuangan di Himpunan Mahasiswa Islam FH UII periode 2016/2017 dan Kawan-kawan Kelas E angkatan 2014 yang tidak bisa disebutkan satu per satu namanya, yang telah memberikan banyak pengenalan, pengalaman, dan telah menjadi keluarga baru.
13. UKM Sepak Bola dan UKM Futsal FH UII.
14. Teman-teman KKN PW-83, Ofu, Guntur, Jecky, Naela, Aldira, Almira, Hanik, Shintya yang telah memberikan banyak pengalaman selama satu bulan bersama.

15. Semua pihak yang telah membantu kelancaran skripsi ini yang tidak bisa penulis sebutkan satu per satu.

Semoga Allah SWT senantiasa membalas semua kebaikan dari bantuan yang diberikan kepada penulis, hingga selesainya Tugas Akhir dan menjadikannya amal ibadah yang mulia disisi-Nya, *Allahuma'amin*.

Tak lupa penulis meminta maaf yang sebesar-besarnya apabila waktu penulisan Tugas Akhir ini terdapat kekurangan maupun kekhilafan yang tentunya tidak penulis harapkan.

Akhirnya penulis berharap semoga Tugas Akhir yang berupa skripsi ini bermanfaat dan dapat digunakan sebagai informasi bagi semua pihak yang membutuhkan serta dapat berhasil guna bagi semua.

Semoga karya sederhana berupa penulisan hukum ini dapat bermanfaat bagi semua pihak dan dapat memberikan sumbangan bagi perkembangan ilmu pengetahuan terutama di bidang ilmu hukum.

Yogyakarta, 13 Agustus 2018

Penulis,



(Yuantoni Fidelico Bruce Amande)

NIM. 14410497

## DAFTAR ISI

Halaman Judul .....	i
Halaman Pengajuan.....	ii
Halaman Persetujuan .....	iii
Halaman Pengesahan Tugas Akhir .....	iv
Halaman Orisinalitas .....	v
Curriculum Vitae .....	vii
Halaman Motto .....	viii
Halaman Persembahan.....	ix
Kata Pengantar .....	x
Daftar Isi .....	xiv
Abstrak .....	xvi
<b>BAB 1 PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah .....	8
C. Tujuan Penelitian.....	9
D. Tinjauan Pustaka .....	9
E. Metode Penelitian.....	16
F. Sistematika Penulisan .....	19
<b>BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG NEGARA HUKUM DAN DEMOKRASI</b>	
A. Tinjauan Umum Tentang Negara Hukum .....	21
B. Tinjauan Umum Tentang Demokrasi.....	31
C. Negara Hukum yang Demokratis .....	43



**BAB III TINJAUAN UMUM TENTANG PARTAI POLITIK DALAM KEWENANGAN PERGANTIAN ANTAR WAKTU (PAW) ANGGOTA DPRD KABUPATEN/KOTA**

- A. Tinjauan Umum Tentang Partai Politik .....48
- B. Pemberhentian Antar Waktu (PAW) / Recall .....59
- C. Prinsip-Prinsip Penyelenggaraan Pemerintahan Dalam Islam .....70

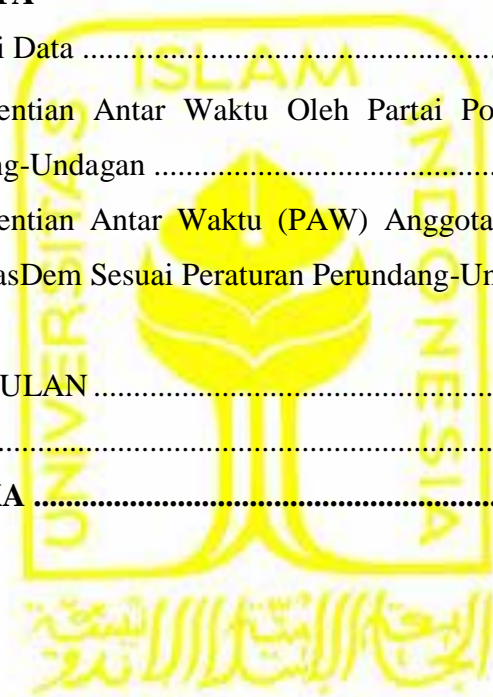
**BAB IV ANALISIS PROBLEMATIKA PENGATURAN PEMBERHENTIAN ANTAR WAKTU (PAW) ANGGOTA DPRD KABUPATEN/KOTA**

- A. Deskripsi Data .....74
- B. Pemberhentian Antar Waktu Oleh Partai Politik Sesuai Peraturan Perundang-Undangan .....76
- C. Pemberhentian Antar Waktu (PAW) Anggota DPRD Kota Cirebon Fraksi NasDem Sesuai Peraturan Perundang-Undangan.....94

**BAB V PENUTUP**

- A. KESIMPULAN ..... 102
- B. SARAN ..... 104

**DAFTAR PUSTAKA .....106**





## ABSTRAK

*Studi ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana problematika pemberhentian antar waktu (PAW) anggota DPRD Kabupaten/Kota dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Rumusan masalah yang diajukan yaitu apa yang dimaksud dengan pergantian antar waktu (PAW) oleh partai politik sesuai peraturan perundang-undangan, dan apakah pergantian antar waktu (PAW) pada anggota DPRD Kota Cirebon fraksi NasDem sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Penelitian ini adalah penelitian yang bersifat normative. Pendekatan yang dilakukan meliputi pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Jenis data yang digunakan adalah jenis data sekunder yang meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Data yang terkumpul kemudian dianalisa melalui analisa deskriptif kualitatif. Hasil analisis ini menunjukkan terdapat problematika di dalam pemberhentian antar waktu (PAW) anggota DPRD Kabupaten/Kota, dan khususnya di dalam usulan pemberhentian antar waktu (PAW) oleh partai Nasdem kepada Anggota DPRD Kota Cirebon. Dalam hal ini terdapat beberapa undang-undang dan peraturan yang mengatur pemberhentian antar waktu. Akan tetapi, tidak terdapat pembatasan kewenangan partai politik di dalam memberikan usulan pemberhentian terhadap kadernya yang sedang menduduki kursi parlemen. Maka muncul pertanyaan, apakah usulan pemberhentian dari parpol tersebut telah final, atau dapat dibantah? Sementara undang-undang yang mengatur tentang PAW tidak ada membahas mengenai hak membela diri atau mengklarifikasi kesalahan, hanya terdapat di dalam AD dan ART partai saja. Hasil studi ini juga menemukan kejanggalan di dalam usulan pemberhentian antar waktu (PAW) terhadap anggota DPRD Kota Cirebon Fraksi Nasdem. Di dalam usulan tersebut Partai Nasdem hanya berpedoman pada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik dan AD/ART Partai Nasdem Tahun 2010, sementara itu Partai Nasdem mengabaikan undang-undang dan peraturan yang lain. Seharusnya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MD3 lebih konkret membahas tentang pemberhentian antar waktu anggota legislatif khususnya pada usulan dari partai politik. Dan haruslah ada peraturan yang membatasi tentang kewenangan partai politik di dalam memberikan usulan pemberhentian antar waktu (PAW), agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan. Sehingga, dapat terwujudnya peraturan yang ideal serta dapat dijalankan dengan sebaik mungkin. Karena sejatinya Negara Hukum yang Demokratis akan terwujud apabila adanya partisipasi public, bukannya hanya mengandalkan konsep peraturan yang ideal.*

***Kata Kunci: Problematika Pemberhentian Antar Waktu Anggota DPRD Kabupaten/Kota***

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Negara Indonesia menganut paham kedaulatan rakyat atau *democratie* (demokrasi). Pemilik kekuasaan tertinggi dalam negara adalah rakyat. Kekuasaan sesungguhnya adalah berasal dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Kekuasaan bahkan diidealkan diselenggarakan bersama-sama dengan rakyat. Dalam sistem konstitusional Undang-Undang Dasar, pelaksanaannya kedaulatan rakyat itu disalurkan dan diselenggarakan menurut prosedur konstitusional yang ditetapkan dalam hukum dan konstitusi (*constitutional democracy*). Karena itu prinsip kedaulatan rakyat (*democratie*) dan kedaulatan hukum (*nomocratie*) hendaklah diselenggarakan secara beriringan sebagai dua sisi dari mata uang yang sama.

Undang-Undang Dasar negara kita menganut pengertian bahwa Negara Republik Indonesia adalah Negara Hukum yang demokrasi (*demokratische rechtsstaat*) dan sekaligus adalah Negara Demokrasi yang berdasarkan atau hukum (*constitutional democracy*) yang tidak terpisahkan satu sama lain. Kedaulatan rakyat (*democratie*) Indonesia itu diselenggarakan secara langsung dan melalui sistem perwakilan. Secara langsung, kedaulatan rakyat itu diwujudkan dalam tiga cabang kekuasaan yang tercermin dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat, yang terdiri dari

Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah; Presiden dan Wakil Presiden; dan kekuasaan kehakiman yang terdiri atas Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung. Dalam menentukan kebijakan pokok pemerintahan dan mengatur ketentuan hukum berupa Undang-Undang Dasar dan Undang-Undang (fungsi legislatif) serta dalam menjalankan fungsi pengawasan (fungsi kontrol) terhadap jalannya pemerintahan, pelebagaan kedaulatan rakyat itu disalurkan melalui sistem perwakilan. Yaitu melalui Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah. Di daerah-daerah propinsi dan kabupaten/kota, pelebagaan kedaulatan rakyat itu juga disalurkan melalui sistem perwakilan, yaitu melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.<sup>1</sup>

Lembaga Legislatif merupakan salah satu pilar dari demokrasi, yang merupakan lembaga konstitusional dalam sistem ketatanegaraan kita. Lembaga Legislatif adalah suatu badan yang berdasarkan sistem ketatanegaraan yang dijamin oleh Konstitusi, dengan tugas pokok untuk membuat Undang-undang.<sup>2</sup> Lembaga legislatif di Indonesia dikenal dengan nama Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). DPR merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara. Anggota DPR berasal dari pemilu yang dipilih berdasarkan hasil pemilu. DPR sebagai lembaga legislatif memiliki 3 fungsi, yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.

---

<sup>1</sup> Mirza Nasution, 2011, *Hukum Tata Negara*, FH USU Pers, Medan, hlm. 63-64.

<sup>2</sup> Ramdlon Naning, 1986, *Lembaga Legislatif Sebagai Pilar Demokrasi Dan Mekanisme Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Liberty Yogyakarta, Yogyakarta, hlm. 2.

Indonesia menganut sistem pemerintah yang demokrasi dengan wujud kebebasan pada masyarakat untuk menggali potensi yang terdapat pada masing-masing daerah yang disebut dengan otonomi daerah. Pada daerah yang otonom maka perlu adanya lembaga legislatif yang terkhusus untuk mengatur dan menjalankan otonomi daerah serta bertanggung jawab terhadap jalannya pemerintahan di daerah. Jika DPR berkedudukan di tingkat pusat, sedangkan yang berada di tingkat provinsi disebut DPRD provinsi dan yang berada di kabupaten/kota disebut DPRD kabupaten/kota.

DPRD provinsi menurut Pasal 314 UU RI Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD & DPRD ialah:<sup>3</sup>

”DPRD provinsi terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum. DPRD provinsi merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah provinsi”.

DPRD kabupaten/kota menurut Pasal 363 UU RI Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, DPRD ialah:<sup>4</sup>

“DPRD kabupaten/kota terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum. DPRD kabupaten/kota merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah kabupaten/kota”.

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur

---

<sup>3</sup> Pasal 314 UU RI Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD & DPRD

<sup>4</sup> Pasal 363 UU RI Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD & DPRD

penyelenggaraan pemerintahan daerah. DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Secara rinci DPRD memiliki tugas dan wewenang sebagai berikut:

- a. Membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama;
- b. Membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama dengan kepala daerah;
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan perda, dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerjasama internasional di daerah;
- d. Mengusulkan dan mengangkat dan pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD Provinsi, dan kepada Menteri Dalam Negeri, melalui Gubernur bagi DPRD Kabupaten/Kota;
- e. Memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah;
- f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
- g. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama internasional yang dilakukan oleh pemerintahan daerah;
- h. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam membentuk penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- i. Membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah;
- j. Melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah; dan
- k. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama antar daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.<sup>5</sup>

Untuk menjadi anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) maupun Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), seorang diberi kesempatan sejak awal untuk menjadi anggota Dewan Perwakilan Partai terlebih dahulu yang disediakan tersendiri strukturnya dalam kepengurusan Partai. Dalam sistem *representative democracy* atau demokrasi perwakilan memang

---

<sup>5</sup> Siswanto Sunarto, 2012, *Hukum Pemerintahan Daerah Indonesia*, Ctk IV, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 67-68.

partisipasi rakyat yang berdaulat, disalurkan melalui pemungutan suara rakyat untuk membentuk lembaga perwakilan. Mekanisme perwakilan ini dinilai dapat menjamin keterwakilan aspirasi rakyat. Maka dalam sistem perwakilan, kedudukan dan peranan partai politik dianggap sangat dominan.<sup>6</sup>

Partai politik mempunyai posisi (*status*) dan peranan (*role*) yang sangat penting dalam setiap sistem demokrasi. Partai memainkan peran penghubung yang sangat strategis antara proses-proses pemerintahan dengan warga negara. Bahkan, banyak yang berpendapat bahwa partai politiklah yang sebetulnya menentukan demokrasi, seperti dikatakan oleh Schattscheider "*Political parties created democracy*".<sup>7</sup> Dalam penempatan anggota legislatif di daerah dan pusat melalui mekanisme sistem pemilihan umum secara nasional dan orang-orang yang akan ditempatkan tersebut harus merupakan orang yang dicalonkan oleh partai politik untuk dipilih oleh masyarakat (rakyat). Ini menunjukkan bahwa antara (calon) anggota legislatif mempunyai ketertarikan yang sangat kuat dengan Partai Politik yang mencalonkan untuk menjadi anggota legislatif, tetapi hal sebaliknya bahwa (calon) anggota legislatif tidak mempunyai ketertarikan dengan masyarakat (rakyat) pemilihan setelah orang (anggota partai politik) tersebut menjadi anggota legislatif. Bagi anggota kader politik yang melanggar AD dan ART keanggotaannya dalam partai politik dapat diberhentikan seketika

---

<sup>6</sup> *Ibid.*, hlm. 402.

<sup>7</sup> Jimly Asshiddiqie, 2011, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 401.

dalam dalam hal ini anggota partai politik yang telah menjabat sebagai anggota lembaga perwakilan rakyat harus meninggalkan jabatannya sesuai peraturan perundang-undangan. Pemberhentian bagi anggota partai politik ini biasa disebut Pergantian Antar Waktu (PAW), selanjutnya akan disebut PAW.

PAW merupakan pelengseran atau pemberhentian anggota dewan, PAW merupakan wewenang partai politik terhadap kader partai politik yang menjabat sebagai anggota dewan. Partai politik memiliki hak untuk pemecatan, pemberhentian, dan pergantian bagi kader yang didelegasikan oleh partai politik menjadi anggota DPR atau DPRD. Hak itu disebut sebagai *Hak Recall*, secara etimologis *Recall* dapat diartikan sebagai pemanggilan atau penarikan kembali. Pemecatan, pelengseran atau pemberhentian seorang anggota dewan tersebut melalui mekanisme PAW. *Hak Recall* pada partai politik dengan mekanisme PAW itu diatur didalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD & DPRD.

Banyak pro dan kontra terhadap mekanisme PAW di DPRD kabupaten/kota. Seharusnya mekanisme PAW di DPRD kabupaten/kota dapat berjalan dengan mudah, akan tetapi mekanisme PAW di DPRD kabupaten/kota tidaklah semudah yang kita ketahui. Proses dari pemberhentian anggota DPRD kabupaten/kota harus melalui usulan partai politik ke pimpinan DPRD kabupaten/kota, lalu pimpinan DPRD kabupaten/kota mengusulkan ke Bupati dan dilanjutkan sampai ke



Gubernur, lalu Gubernurlah yang menerbitkan surat keputusan (SK) pemberhentian anggota dewan tersebut. Padahal putusan *final* nya terdapat pada partai politik, lalu apa kepentingan Bupati dan Gubernur dalam memberikan SK tersebut? Problematika ini yang menjadi banyak tanda tanya dikalangan masyarakat terhadap mekanisme PAW tersebut.

Salah satu contoh PAW dilakukan oleh DPRD Kota Cirebon kepada salah satu kader partai politik NasDem ( Partai Nasional Demokrat ) yaitu Doddy Aryanto yang juga menjabat sebagai ketua komisi III. Menurut Doddy Aryanto keputusan PAW tersebut janggal dan cacat hukum sehingga harus diuji melalui PTUN. Doddy sendiri baru mengetahui bahwa adanya surat PAW yang di tujukan kepadanya yang di beritahu oleh Sekertaris Dewan. Doddy juga menyebutkan bahwa tidak adanya proses terhadapnya serta tidak mengetahui apa kesalahannya<sup>8</sup>, menurut Doddy PAW ini tidak pada mekanisme perundang-undangan yang semestinya.

Dari data yang didapat, surat PAW tersebut nomor 012-SE/DPP-NasDem/2018 dikeluarkan di Jakarta 14 Februari 2018. Serta SK nomor 007 – SK/DPP-NasDem/II/2018 tentang PAW Doddy Aryanto sebagai anggota DPRD Kota Cirebon.<sup>9</sup> Dalam mekanisme PAW tersebut Doddy Aryanto tidak diberikan hak untuk mengklarifikasi tentang apa kesalahan dia sehingga dia harus di PAW. Ini tentu menjadi pola pikir yang menganggap bahwa kewenangan parpol ini menjadi penentu dari jabatan anggota DPRD.

---

<sup>8</sup> “*Diganti Tiba-Tiba, Anggota DPRD Kota Cirebon Gugat Surya Paloh*”, <https://www.liputan6.com/pilkada/read/3402103/diganti-tiba-tiba-anggota-dprd-kota-cirebon-gugat-surya-paloh>., Diakses pada tanggal 10 April 2018 jam 21.01 WIB.

<sup>9</sup> *Ibid.*

Tidak hanya itu, di dalam mekanisme PAW tersebut harus menunggu surat keputusan (SK) Gubernur Jawa Barat, ini berarti DPRD Kota Cirebon harus menunggu SK dari Gubernur untuk melakukan pergantian antar waktu tersebut. Ini tentu menjadi mekanisme yang rumit untuk pelaksanaan PAW. Berangkat dari permasalahan yang penulis jelaskan diatas, maka menjadi penting penelitian ini dibahas secara ilmiah sehingga mampu di sinergikan dengan ketentuan idealnya. Oleh karena itu penulis mencoba menggali secara ilmiah mengenai **“Problematika Pemberhentian Antar Waktu (PAW) Anggota DPRD Kabupaten/Kota dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD & DPRD”** dengan kajian terhadap kasus Pergantian Antar Waktu Anggota DPRD Kota Cirebon Fraksi Nasdem Tahun 2018.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka dapat disusun sampaikan dua hal yang menjadi pokok permasalahan dalam penelitian ini, yaitu:

1. Apa yang dimaksud dengan Pemberhentian Antar Waktu (PAW) oleh Partai Politik sesuai dengan peraturan perundang-undangan?
2. Apakah Pemberhentian Antar Waktu (PAW) pada anggota DPRD Kota Cirebon Fraksi NasDem sesuai dengan peraturan perundang-undangan?

### **C. Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan latar belakang serta pokok masalah yang telah dipaparkan sebelumnya, maka tulisan ini mampu menjawab dan mengungkap persoalan melalui pembahasan yang mudah dipahami dan terarah dengan baik. Adapun tujuan dan nilai guna yang ingin dicapai yaitu antara lain:

1. Untuk mengetahui apa yang dimaksud dengan Pemberhentian Antar Waktu (PAW) oleh Partai Politik sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
2. Untuk mengetahui apakah Pemberhentian Antar Waktu (PAW) pada anggota DPRD Kota Cirebon Fraksi NasDem sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

### **D. Tinjauan Pustaka**

#### **1. Teori Negara Hukum**

Cita negara hukum pertama kali dikemukakan oleh Plato pada masa Yunani yang kemudian pemikiran tersebut dipertegas oleh muridnya yaitu Aristoteles.<sup>10</sup> Lahirnya konsep negara hukum Plato berawal dari Plato melihat keadaan negara yang dipimpin oleh yang haus akan harta, kekuasaan, dan gila kehormatan. Konsep negara hukum adalah negara

---

<sup>10</sup> Abdul Aziz Hakim, 2011, *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 115.

berlandaskan atas hukum dan keadilan bagi warganya. Indonesia menganut sistem hukum Eropa Kontinental. Dalam sistem hukum Eropa Kontinental, negara hukum dikenal dengan istilah *rechtttaats*.<sup>11</sup> Bagi Aristoteles yang memerintah dalam negara bukanlah manusia, melainkan pikiran yang adil, dan kesusilaan yang menentukan baik buruknya suatu hukum. Dalam negara hukum, keadilan yang memerintah dan harus terjelma di dalam negara, dan hukum berfungsi memberi kepada setiap manusia apa yang sebenarnya berhak ia terima.<sup>12</sup>

Dalam konstitusi ditegaskan bahwa Negara Indonesia adalah Negara Hukum (*rechtstaat*). Adapun ciri-ciri *rechtstaat* antara lain:<sup>13</sup>

- a. Adanya Undang-Undang Dasar atau konstitusi yang memuat ketentuan tertulis tentang hubungan antara penguasa dan rakyat.
- b. Adanya pembagian kekuasaan negara
- c. Diakui dan dilindungi hak-hak kebebasan rakyat.

Negara hukum adalah negara yang berlandaskan atas hukum dan keadilan bagi warganya. Dengan kata lain pelaksanaan pemerintah di Indonesia harus diatur oleh hukum agar tidak terjadi kesewenang-wenangan dalam pemerintahan.

Sudargo Gautama mengemukakan tiga ciri atau unsur-unsur dari Negara Hukum, yaitu:<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> Ridwan HR, 2010, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 1.

<sup>12</sup> SF Marbun dkk, 2001, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, UII Pers, Yogyakarta, hlm. 1.

<sup>13</sup> Ni'matul Huda, 2016, *Hukum Tata Negara Indonesia Edisi Revisi*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 82.

<sup>14</sup> Abdul Aziz Hakim..., *Op.Cit.*, hlm. 117-118.

- a. Terdapat pembatasan kekuasaan negara terhadap perorangan, maksudnya negara tidak dapat bertindak sewenang-wenang, tindakan negara dibatasi oleh hukum, individu mempunyai hak terhadap negara atau rakyat mempunyai hak terhadap penguasa.
- b. Azas Legalitas, yaitu setiap tindakan negara harus berdasarkan hukum yang telah diadakan terlebih dahulu yang harus ditaati juga oleh pemerintah atau aparaturinya.
- c. Pemisahan kekuasaan. Agar hak asasi benar-benar terlindungi adalah dengan pemisahan kekuasaan yaitu badan yang membuat peraturan perundang-undangan melaksanakan dan mengadili harus terpisah satu sama lain tidak berada dalam satu tangan.

Selain unsur-unsur atau ciri-ciri dari *rechstaat* yang telah dipaparkan diatas, ada pula Freidrich Julius Stahl yang mengemukakan mengenai unsur dari negara hukum (*rechstaat*). Menurut Stahl, unsur-unsur negara hukum (*rechstaat*) adalah:<sup>15</sup>

- a. Perlindungan hak-hak asasi manusia.
- b. Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak tersebut.
- c. Pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan; dan
- d. Peradilan administrasi dalam perselisihan.

Dari semua paparan di atas mengenai negara hukum (*rechstaat*), terlihat jelas bahwa inti dari negara hukum adalah dijunjung tingginya hak asasi manusia. Hal ini menunjukkan bahwa konsep *rechstaat* memang seharusnya bertumpu pada rasa keadilan yang mana hal tersebut akan tercipta dengan dijalankannya hukum dengan sebenar-benarnya. Apabila hukum telah dengan sebagaimana mestinya, maka hak asasi manusia juga akan terjaga dengan baik.

Maka dari itu haruslah tercipta peraturan yang berlandaskan keadilan terhadap mekanisme pemberhentian antar waktu oleh partai politik terhadap

---

<sup>15</sup> Ridwan HR, *Op.Cit.*, hlm. 3.

kader yang didelegasikan menjadi anggota dewan dengan menerapkan mekanisme ideal yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan, agar tidak terjadi kesewenangan di dalam melaksanakan kekuasaan. Karena sejatinya keadilan akan tercipta apabila konsep peraturan yang ideal berjalan dengan baik.

## 2. Teori Demokrasi

Dalam perkembangannya, paham negara hukum tidak dapat dipisahkan dari paham kerakyatan (demokrasi). Sebab pada akhirnya, hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan negara atau pemerintah diartikan sebagai hukum yang dibuat atas dasar kekuasaan atau kedaulatan rakyat.<sup>16</sup> Demokrasi berasal dari bahasa Yunani yaitu *demos* yang berarti rakyat dan *kratos/kratein* yang berarti berkuasa, jadi dapat disimpulkan bahwa rakyat yang berkuasa atau *government or rule by the people*. Sistem demokrasi yang terdapat di negara kota (*city state*) Yunani Kuno abad ke-6 sampai abad ke-3 SM merupakan demokrasi langsung (*direct democracy*), yaitu suatu bentuk pemerintahan di mana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas.<sup>17</sup> Kita mengenal bermacam-macam istilah demokrasi. Ada yang dinamakan demokrasi konstitusional, demokrasi parlementer, demokrasi terpimpin, demokrasi rakyat, demokrasi Soviet, dan demokrasi nasional. Semua konsep ini memakai istilah

---

<sup>16</sup> Ni'matul Huda, Hukum Tata Negara..., *Op.Cit.*, hlm. 267-268

<sup>17</sup> Ni'matul Huda & M. Imam Nasef, 2017, *Penataan Demokrasi & Pemilu Di Indonesia Pasca Reformasi*, Kencana, Jakarta, hlm. 1.

demokrasi yang menurut asal kata berarti “rakyat berkuasa”. Ditinjau lebih dalam lagi tentang makna demokrasi ini ialah cara pemerintahan yang dilakukan oleh dan atas nama seorang diri (misalnya oleh seorang raja yang berkuasa mutlak).<sup>18</sup>

Dengan perkembangan zaman, demokrasi pun cukup cepat untuk berkembang di masyarakat. Terdapat 3 tipe daripada demokrasi modern itu sebagai berikut:<sup>19</sup>

1. Demokrasi, atau pemerintahan perwakilan rakyat yang presentatif, dengan sistem kekuasaan secara tegas, atau sistem presidensill.
2. Demokrasi, atau pemerintahan perwakilan rakyat yang representatif, dengan sistem pemisahan kekuasaan, tetapi di antara badan-badan yang disertai kekuasaan itu, terutama antara badan legislatif dengan badan eksekutif, ada sifat yang bersifat timbal balik, dapat saling mempengaruhi, atau sistem parlementer.
3. Demokrasi, atau pemerintahan perwakilan rakyat yang representatif, dengan sistem pemisahan kekuasaan, dan dengan kontrol secara langsung dari rakyat, yang disebut sistem referendum, atau sistem badan pekerja.

Dari tiga tipe demokrasi modern tersebut adanya hubungan legislatif sebagai badan perwakilan rakyat yang langsung dikontrol oleh rakyat. Sehingga demokrasi yang kuat adalah demokrasi yang bersumber dari hati nurani rakyat untuk mencapai keadilan dan kesejahteraan rakyat. Sehingga pada pokoknya demokrasi itu sendiri akan dapat berjalan secara ideal ketika mendapatkan suatu partisipasi publik. Tidaklah hanya bertumpu pada konsep ideal ataupun sistem tetapi demokrasi itu dapat mengakomodir aspirasi dari seluruh rakyat.

---

<sup>18</sup> *Ibid.*, hlm. 3

<sup>19</sup> Soehino, 1980, *Ilmu Negara*, Ctk-I, Liberty Yogyakarta, Yogyakarta, hlm. 243.



Karena pada dasarnya demokrasi adalah pemerintahan oleh rakyat untuk rakyat, serta yang melaksanakan kekuasaan negara demokrasi adalah wakil-wakil rakyat yang dipilih. Cara melaksanakan kekuasaan negara demokrasi adalah senantiasa mengingat kehendak dan keinginan rakyat, jadi tiap-tiap tindakan dalam melaksanakan kekuasaan negara tidak bertentangan dengan kehendak dan kepentingan rakyat, bahwa sedapat mungkin berusaha untuk memenuhi kepentingan keinginan rakyat.<sup>20</sup>

Tidak dapat dibantah bahwa demokrasi merupakan asas dan sistem yang paling baik di dalam sistem politik dan ketatanegaraan. Khazanah pemikiran serta reformasi politik diberbagai negara sampai pada satu titik temu tentang ini, yaitu demokrasi adalah pilihan terbaik dari berbagai pilihan lainnya.<sup>21</sup> Haruslah ada pengawasan dari rakyat terhadap pemberhentian antar waktu (PAW) yang diusulkan oleh partai politik, karena sejatinya pemerintahan demokrasi yang baik adalah yang mendapatkan partisipasi publik untuk terciptanya keadilan bagi setiap insan.

### **3. Teori Partai Politik**

Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik menyatakan bahwa, “Partai Politik adalah organisasi yang bersifat nasional dan di bentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan

---

<sup>20</sup> C. S. T. Kansil, 2008, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 91.

<sup>21</sup> Ni'matul Huda, 2011, *Hukum Tata Negara Indonesia*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 241.

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*".<sup>22</sup>

Dalam pengertian modern, parpol adalah "suatu kelompok yang mengajukan calon-calon bagi pejabat publik untuk dipilih oleh rakyat, sehingga dapat mengatasi atau mempengaruhi tindakan-tindakan pemerintah".<sup>23</sup> Menurut pendapat Sigmund Neumann "Partai Politik adalah organisasi artikulasi yang terdiri dari pelaku-pelaku politik yang aktif dalam masyarakat, yaitu mereka yang memusatkan perhatiannya pada pengendalian kekuasaan pemerintahan dan yang bersaing untuk memperoleh dukungan rakyat, dengan beberapa kelompok lain yang mempunyai pandangan yang berbeda-beda. Dengan demikian, parpol merupakan perantara yang besar yang menghubungkan kekuatan-kekuatan dan ideologi-ideologi sosial dengan lembaga-lembaga pemerintahan yang resmi dan yang mengaitkannya dengan aksi politik di dalam masyarakat yang lebih luas".<sup>24</sup> Partai politik mempunyai posisi (*status*) dan peranan (*role*) yang sangat penting dalam setiap sistem demokrasi. Partai memainkan peran penghubung yang sangat strategis antara proses-proses pemerintahan dengan warga negara. Bahkan, banyak yang berpendapat

---

<sup>22</sup> Republik Indonesia, *Undang-Undang No. 2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik*, Pasal 1 Ayat (1)

<sup>23</sup> Abdul Mukthie Fadjar, 2013, *Partai Politik Dalam Perkembangan Ketatanegaraan Indonesia*, Setara Press, Malang, hlm. 13.

<sup>24</sup> *Ibid.*, hlm. 14.

bahwa partai politiklah yang sebetulnya menentukan demokrasi, seperti dikatakan oleh Schattscheider, “*Political parties created democracy*”.<sup>25</sup> Oleh karena itu, partai politik merupakan pilar yang sangat penting untuk diperkuat derajat perkembangannya dalam setiap sistem politik yang demokratis.

*Hak Recall* pada partai politik merupakan kewenangan yang sah dimata hukum, akan tetapi kewenangan tersebut seharusnya dapat bekerja dengan konsep yang semestinya. Karena partai politik merupakan sebuah penghubung untuk proses-proses pemerintahan dengan warga negara.

## **E. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang mengkaji pengaturan dan praktiknya melalui studi dokumen.

### **2. Objek Penelitian**

Fokus penelitian menelaah problematika pengaturan pemberhentian antar waktu (PAW) anggota DPRD kabupaten/kota oleh Partai Politik dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD & DPRD dengan contoh kasus PAW di DPRD Kota Cirebon Fraksi NasDem Tahun 2018.

---

<sup>25</sup> Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.*, hlm. 401.

### 3. Sumber Data Penelitian

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sumber data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer; bahan hukum sekunder; dan bahan hukum tersier.

1. Bahan hukum primer, yaitu bahan yang mempunyai kekuatan mengikat secara yuridis yang terdiri dari peraturan perundang-undangan yang terikat dengan penelitian ini. Dalam penelitian terdiri dari:
  - a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  - b) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD & DPRD (MD3) jo Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018;
  - c) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pemerintahan Daerah;
  - d) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik.
  - e) AD/ART Partai Nasdem
2. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang bersifat menjelaskan terhadap hukum primer dan tidak mempunyai kekuatan mengikat secara yuridis, yang terdiri dari buku-buku

literatur, jurnal, karya ilmiah yang berhubungan dengan penelitian ini.

3. Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yaitu Kamus Besar Bahasa Indonesia dan Kamus Besar Bahasa Inggris.

#### **4. Teknik Pengumpulan Data**

- a. Pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan melakukan studi pustaka, yakni dengan mengkaji dan mempelajari buku-buku, undang-undang dan peraturan-peraturan yang terkait dengan objek penelitian. Hal ini dilakukan dengan maksud untuk mempertajam analisis.
- b. Wawancara dalam penelitian ini adalah pengumpulan data diperoleh dengan jalan wawancara dimaksudkan untuk memperoleh informasi tentang hal-hal yang tidak dapat diperoleh lewat pengamatan yaitu mendapatkan informasi dengan cara bertanya langsung kepada responden dengan proses percakapan yang berbentuk tanya jawab dengan tatap muka. Wawancara dapat sebagai informasi penunjang dalam pengumpulan data untuk penelitian ini.

#### **5. Metode Pendekatan**

Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dipilih karena

melakukan analisis berdasarkan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan Pergantian Antar Waktu (PAW). Sedangkan pendekatan konseptual digunakan karena analisis juga berangkat dari doktrin dan teori yang berkembang dalam hukum tata negara khususnya berkaitan dengan PAW atau yang sering disebutkan dengan istilah *Recall*.

## **6. Analisis Data**

Metode analisis bahan hukum yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif yaitu pengelompokan dan penyesuaian data-data yang diperoleh dari suatu gambaran sistematis yang didasarkan pada teori dan pengertian hukum yang terdapat dalam ilmu hukum untuk mendapatkan kesimpulan yang signifikan dan ilmiah, sehingga menghasilkan gambaran atau kesimpulan yang sesuai dengan keadaan sebenarnya sehingga mampu menjawab seluruh permasalahan yang ada.

## **F. Sistematika Penulisan**

Penelitian ini disusun 5 bab (empat bab) secara garis besar yang terdiri dari:

BAB I: yaitu pendahuluan yang membuat tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II: Menguraikan tinjauan pustaka. Pada bagian ini akan menguraikan (1) Teori Negara Hukum yang terdiri dari pengertian, sejarah, dan tujuan negara hukum. (2) Teori Demokrasi yang terdiri dari pengertian, sejarah dan berkembangnya, macam-macam dan tujuan demokrasi. (3)

Negara Hukum yang Demokratis. Digunakannya tiga teori tersebut sangat relevan dengan topik permasalahan serta menjadi pisau analisis untuk menghasilkan kesimpulan dan saran terkait permasalahan yang diangkat.

BAB III: Membahas kerangka teoritik mengenai Partai Politik dalam kewenangan pemberhentian antar waktu (PAW) anggota DPRD kabupaten/kota dengan substansinya (1) Partai Politik yang terdiri dari pengertian, perkembangan di Indonesia, peran dan fungsi. (2) Pemberhentian Antar Waktu (PAW) / hak *recall* dan hubungannya dengan partai politik. (3) Prinsip-Prinsip Penyelenggaraan Pemerintahan dalam Islam.

BAB IV: Memberikan Deskripsi Data, Membahas problematika pengaturan PAW anggota DPRD Kabupaten/Kota oleh Partai Politik sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan juga PAW anggota DPRD Kota Cirebon Fraksi NasDem sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

BAB V: Penutup. Bagian ini menguraikan kesimpulan dan saran yang ditarik dari penjelasan BAB IV.

## BAB II

### TINJAUAN UMUM TENTANG NEGARA HUKUM DAN DEMOKRASI

#### A. TINJUAN UMUM NEGARA HUKUM

##### 1. Pengertian Negara Hukum

Negara hukum merupakan cita-cita pada pendiri Negara Indonesia yang kemudian hal ini diwujudkan dalam konstitusi Indonesia dengan menyebutkan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Negara Hukum (Bahasa Belanda: *rechtstaat*) biasa dilawankan dengan negara kekuasaan (Bahasa Belanda: *machstaat*). Konsepsi negara hukum dapat diartikan bahwa negara yang mempunyai tujuan untuk penyelenggaraan ketertiban hukum, yakni tata tertib yang umumnya berdasarkan yang terdapat pada rakyat.<sup>26</sup> Soepomo memberikan penafsiran negara hukum sebagai negara yang akan tunduk pada hukum, peraturan-peraturan hukum berlaku pula bagi segala badan dan alat-alat perlengkapan negara atau adanya jaminan tertib hukum dalam masyarakat untuk memberikan perlindungan hukum masyarakat, di mana hukum dan kekuasaan ada hubungan timbal balik.<sup>27</sup>

Adapun definisi negara hukum menurut beberapa ahli ketatanegaraan lainnya adalah sebagai berikut:<sup>28</sup>

##### a. Aristoteles

---

<sup>26</sup> Encik Muhammad Fauzan, 2017, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Setara Press, Malang, hlm. 60.

<sup>27</sup> A. Mukthie Fajar, 2004, *Tipe Negara Hukum*, Bayumedia Publishing, Malang, hlm. 7.

<sup>28</sup> Encik Muhammad Fauzan, *Op.Cit.*, hlm. 61-62.



Negara hukum merupakan negara yang berdiri diatas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya.

- b. Hugo Krabbe  
Bahwa negara hukum (*rechtsstaat*) merupakan setiap tindakan negara yang harus didasarkan pada hukum atau harus dapat dipertanggung jawabkan pada hukum.
- c. Wirjono Prodjodikoro  
Semua alat perlengkapan suatu negara harus memperhatikan dan tunduk terhadap hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku terutama dalam bertindak terhadap warga negaranya (tidak boleh sewenang-wenang).
- d. R. Djokosutomo  
Negara hukum menurut UU 1945 adalah negara yang berdasarkan pada kedaulatan hukum. Hukumlah yang berdaulat. Negara adalah merupakan subjek hukum, dalam arti *rechtsstaat*. Karena negara itu dipandang sebagai subjek hukum, maka jika ia bersalah maka negara dapat dituntut di depan pengadilan karena perbuatan melanggar hukum.
- e. Ismail Suny  
Bahwa negara hukum Indonesia memuat unsur-unsur:
  - 1) Menjunjung tinggi hukum.
  - 2) Adanya pembagian kekuasaan.
  - 3) Adanya perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia serta remedi-remedi prosedural untuk mempertahankannya.
  - 4) Dimungkinkan adanya peradilan administrasi.

Berdasarkan pengertian negara hukum diatas dapat dikatakan bahwa negara hukum merupakan negara yang dalam tindakannya berdasarkan pada hukum guna menjamin ketertiban di masyarakat, menjunjung kedaulatan hukum, melindungi hak asasi manusia dan melaksanakan demokrasi konstitusional, serta penguasa negara tidak boleh sewenang-wenang sehingga penguasa harus dibatasi oleh hukum.berdasarkan hal ini terdapat ciri-ciri dari negara hukum yaitu:<sup>29</sup>

- a) Menegakkan kedaulatan hukum.
- b) Adanya perlindungan hak asasi manusia.
- c) Kekuasaan negara dibatasi oleh konstitusi dan/atau hukum.

---

<sup>29</sup> *Ibid.*, hlm. 62.

- d) Adanya kekuasaan kehakiman guna penegakan keadilan.
- e) Kekuasaan tidak pada satu orang atau lembaga negara tertentu.
- f) Adanya pelaksanaan demokrasi konstitusional.

Sedikit mengutip buah pemikiran dari Jimly Asshiddiqie, bahwa “*Bernegara di zaman modern sekarang tidak lain adalah berkonstitusi*”. Berkonstitusi maksudnya hidup bersama dalam suatu wadah yang disebut negara dengan menepatkan nilai-nilai dan norma-norma yang disepakati bersama sebagai sumber rujukan tertinggi, dan sekaligus sebagai cita-cita luhur yang diidealkan untuk kemajuan peradaban bangsa yang bersatu, merdeka, adil, dan makmur dalam ridho Tuhan Yang Maha Esa.<sup>30</sup>

Dalam kepustakaan Indonesia, istilah negara hukum merupakan terjemahan langsung dari *rechtsstaat*. Istilah *rechtsstaat* mulai populer di Eropa sejak abad XIX meskipun pemikiran tentang itu sudah ada sejak lama. Istilah *the rule of law* mulai populer dengan terbitnya sebuah buku dari Albert Venn Dicey tahun 1885 dengan judul *Introduction to the Study of Law of The Constitution*.<sup>31</sup> Konsep *rechtsstaat* lahir dari suatu perjuangan menentang absolutisme sehingga sifatnya revolusioner, sebaliknya konsep *the rule of law* berkembang secara evolusioner. Konsep *rechtsstaat* bertumpu atas sistem hukum kontinental yang disebut *civil law*, sedangkan konsep *the rule of law* bertumpu atas sistem hukum yang disebut *common law*. Adapun ciri-ciri *rechtsstaat* adalah:<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> Jimly Asshiddiqie, 2015 *Konstitusi Bernegara*, Setara Press, Malang, hlm. Vii.

<sup>31</sup> Ni'matul Huda, 2006, *Hukum Tata Negara Indonesia*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 73.

<sup>32</sup> *Ibid.*, hlm. 74.

- a. Adanya Undang-Undang Dasar atau konstitusi yang memuat ketentuan tertulis tentang hubungan antara penguasa dan rakyat;
- b. Adanya pembagian kekuasaan negara;
- c. Diakui dan dilindungi hak-hak kebebasan rakyat.

Negara hukum adalah negara yang berlandaskan atas hukum dan keadilan bagi warganya. Dengan kata lain pelaksanaan pemerintah di Indonesia harus diatur oleh hukum agar tidak terjadi kesewenang-wenangan dalam pemerintahan.

A.V. Dicey menguraikan terdapat tiga ciri dalam *rule of law* yaitu:<sup>33</sup>

- a. *Spremacny of law.*
- b. *Equality before the law.*
- c. *Due Process of law.*

Sementara dalam *rechtsstaat* yang dikembangkan oleh Julius Stahl terdapat empat elemen atau ciri-ciri yang sangat penting, yaitu:

- a. Adanya perlindungan hak asasi manusia;
- b. Pembagian kekuasaan;
- c. Pemerintah berdasarkan undang-undang;
- d. Peradilan tata usaha negara.

Prinsip-prinsip negara hukum juga dikembangkan oleh beberapa ahli yang menurut Arif Sidharta, Scheltema merumuskan pandangannya tentang unsur-unsur dan asas-asas Negara Hukum meliputi lima hal yaitu:<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> Encik Muhammad Fauzan, *Op.Cit.*, hlm. 63.

<sup>34</sup> *Ibid.*, hlm. 63-64.

1. Pengakuan, penghormatan, dan perlindungan Hak Asasi Manusia yang berakar dalam penghormatan atas martabat manusia (*human dignity*).
2. Berlakunya asas kepastian hukum dan prediktabilitas yang tinggi, sehingga dinamika kehidupan bersama dalam masyarakat bersifat '*predictable*'.
3. Berlakunya persamaan (*Similia Similibus atau Equality before The Law*). Dalam negara hukum, pemerintah tidak boleh mengistimewakan orang atau kelompok tertentu, atau mendiskriminasi orang atau kelompok tertentu. Dalam prinsip ini, terkandung adanya jaminan persamaan bagi semua orang di hadapan hukum dan pemerintahan, dan tersedianya mekanisme untuk menuntut perlakuan yang sama bagi semua warga negara.
4. Asas demokrasi dimana setiap orang berhak dan kesempatan yang sama untuk turut serta dalam pemerintahan atau untuk memengaruhi tindakan-tindakan pemerintahan. Perwujudan asas demokrasi ini dilakukan melalui:
  - a. Adanya mekanisme pemilihan pejabat-pejabat publik tertentu yang bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil yang diselenggarakan secara berkala.
  - b. Pemerintahan bertanggung jawab dan dapat dimintai pertanggungjawaban oleh badan perwakilan rakyat.
  - c. Semua warga negara memiliki kemungkinan dan kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan politik dan mengontrol pemerintahan.
  - d. Semua tindakan pemerintahan terbuka bagi kritik dan kajian rasional oleh semua pihak.
  - e. Kebebasan berpendapat/berkeyakinan dan menyatakan pendapat.
  - f. Kebebasan pers dan lalu lintas informasi.
  - g. Rancangan undang-undang harus dipublikasikan untuk memungkinkan partisipasi secara aktif.
5. Pemerintah dan pejabat harus mengemban amanat sebagai pelayan masyarakat dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan tujuan bernegara yang bersangkutan. Dalam asas ini terkandung hal-hal sebagai berikut:
  - a. Asas-asas umum pemerintahan yang layak.
  - b. Syarat-syarat fundamental bagi keberadaan manusia yang bermartabat manusiawi dijamin dan dirumuskan dalam aturan perundang-undangan, khususnya dalam konstitusi.
  - c. Pemerintah harus secara rasional menata tiap tindakannya, memiliki tujuan yang jelas dan berhasil guna (*doelmatig*). Artinya pemerintah itu harus diselenggarakan secara selektif dan efisien.

Konsepsi Negara Hukum menjadi begitu penting bagi penyelenggaraan ketatanegaraan Indonesia sebagaimana yang telah dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 “Negara Indonesia adalah negara hukum. Konsep ini menjadi jiwa pasal-pasal lain dalam UUD NRI Tahun 1945 agar para penyelenggara negara selalu berpegang pada hukum atau mengutamakan kedaulatan hukum.”<sup>35</sup>

## 2. Sejarah Negara Hukum

Istilah Negara Hukum (*rechtsstaat*) baru muncul pada abad ke-19. Menurut Prof. Soedirman Kartohadiprojo, S.H.:<sup>36</sup>

Istilah itu pertama digunakan oleh Rudolf Von Gneist (1816-1895), seorang guru besar di Berlin, Jerman, dimana dalam bukunya “*das Englische Verwaltungserichte*” (1857), ia mempergunakan istilah “*rechtsstaat*” untuk pemerintahan negara Inggris.

Namun konsepsi negara hukum, sudah dicetuskan sejak abad ke-17 di negara-negara Eropa Barat, bersama-sama dengan timbulnya perjuangan kekuasaan yang tidak terbatas dari penguasa, yaitu para raja yang berkekuatan absolut. Cita-cita itu, pada mulanya, sangat dipengaruhi oleh aliran individualisme dan mendapat dorongan kuat dari *Renaissance* serta reformasi.<sup>37</sup>

Terdapat perdebatan terus-menerus selama berabad-abad dari para sarjana dan ahli filsafat tentang negara hukum, yaitu mengenai persoalan

---

<sup>35</sup> *Ibid.*, hlm. 65.

<sup>36</sup> Abdul Mukthie Fadjar, 2016, *Sejarah, Elemen dan Tipe Negara Hukum*, Setara Press, Malang, hlm. 8.

<sup>37</sup> *Ibid.*, hlm. 9.

hakikat, asal mula, tujuan negara, dan sebagainya. Khususnya, masalah yang inti, yaitu: dari manakah negara mendapatkan kekuasaannya untuk mengadakan tindakan-tindakannya dan ditaatinya tindakan-tindakan itu oleh rakyat.<sup>38</sup>

Para sarjana dan ahli filsafat seperti Niccolo Machiavelli, Jean Bodin, Thomas Hobbes, Georg Jellinek, John Austin, dan sebagainya telah melahirkan suatu teori kedaulatan untuk menopang faham negara dengan kekuasaan mutlak, yang disebut “Teori Kedaulatan Negara” yang merupakan konsep kedaulatan tradisional atau konsep kedaulatan monistis.<sup>39</sup>

Pokok-pokok atau intisari konsep kedaulatan negara itu ialah bahwa kekuasaan negara merupakan kekuasaan yang tertinggi dan tidak terbatas, yang dapat memaksakan perintah-perintahannya dengan tidak mengindahkan perintah lainnya. Kekuasaan negara yang mutlak terjelma dalam bidang perundang-undangan, di mana negara merupakan pembentuk undang-undang yang tertinggi.<sup>40</sup>

Menurut John Locke dalam bukunya *Two Treaties Of Civil Government* mengemukakan bahwa kekuasaan penguasa tidak pernah mutlak, tetapi selalu terbatas, karena dalam mengadakan perjanjian dengan seorang atau sekelompok orang individu-individu tidak menyerahkan

---

<sup>38</sup> *Ibid.*, hlm. 9.

<sup>39</sup> *Ibid.*, hlm. 10.

<sup>40</sup> *Ibid.*, hlm. 10.

seluruh hak-hak alamiah mereka. John Locke juga mengemukakan bahwa untuk membatasi kekuasaan penguasa negara agar hak-hak asasi warganya terlindungi, kekuasaan tugas negara harus dibagi menjadi tiga kekuasaan, yaitu *legislatif* (yang membuat undang-undang), *eksekutif* (yang mempertahankan peraturan-peraturan dan mengadili) dan *federative* (yang tidak termasuk lapangan kekuasaan terdahulu).<sup>41</sup>

Demikian maka konsepsi negara hukum (*rechtsstaat*) itu dilahirkan pada abad ke-17 dan 18, melalui tulisan-tulisan para sarjana penganut aliran hukum alam. Pada pokoknya, kekuasaan penguasa (raja) haruslah dibatasi agar jangan berbuat sewenang-wenang terhadap rakyat dan warganya. Pembatasan itu dengan adanya supremasi hukum yaitu bahwa semua tindakan penguasa negara tidak boleh semaunya, tetapi harus berdasarkan dan berakar pada hukum. Kesemuanya itu bertujuan untuk menjamin dan melindungi hak-hak asasi rakyatnya dan membawa kesejahteraan umum.<sup>42</sup>

Konsep negara hukum tidaklah milik atau monopoli Barat, karena sebelum konsep itu lahir di Eropa pada abad ke-17-18, agama Islam yang dianut oleh sebagian besar Bangsa Indonesia sudah menentukan pilihannya sejak lebih dari 13 abad kepada bentuk negara hukum. Islam menetapkan bahwa hukumlah yang harus berkuasa setinggi-tingginya dalam negara. Hal itu terdapat pada Alquran surat Al-Maidah ayat 27 sampai 50.

---

<sup>41</sup> *Ibid.*, hlm. 14.

<sup>42</sup> *Ibid.*, hlm. 16.

“Barangsiapa yang tidak berhukum dengan apa yang diturunkan oleh Allah maka mereka itulah orang-orang yang kafir.” (Alquran 5:44). “Dan siapa(negara) yang tidak mendasarkan hukum dengan apa yang diturunkan Allah maka mereka adalah (negara yang) *fasik*” (Alquran 5:47).<sup>43</sup>

Jadi menurut Islam, Negara yang tidak berlandaskan hukum adalah negara kafir yaitu negara anti ketuhanan; negara zalim yaitu negara ditaktor, otokrasi yang berlaku sewenang-wenangnya; negara fasik yaitu negara yang anarki, kacau-balau dan tidak teratur di mana pemerintahannya tidak sanggup menjamin keamanan. Disebutkan pula didalam Alquran: “Sesungguhnya, Allah menyuruh kamu supaya menunaikan amanah kepada ahlinya dan apabila kamu menghukum antara manusia supaya kamu menghukum secara adil...”. dan disebutkan pula pada Alquran yaitu “....tegakkanlah hukum diantaramanusia berdasarkan kebenaran, janganlah mengikuti hawa nafsu sebab dia hanya menyesatkan engkau dari jalan Allah. Sesungguhnya, orang-orang yang keras, mereka lupa pada hari perhitungan, *yaum al hisab*.”<sup>44</sup>

Pandangan Islam tentang hukum dan negara hukum itu, kiranya akan menyuburkan konsep negara hukum Indonesia yang berdasarkan Pancasila

---

<sup>43</sup> *Ibid.*, hlm. 18-19.

<sup>44</sup> *Ibid.*, hlm. 19.



### 3. Tujuan Negara Hukum

Jika berbicara tentang tujuan negara hukum yang merupakan tujuan dari semua negara adalah untuk menciptakan keadilan, kedaulatan dan kesejahteraan antara negara dengan warga negara. Konsep negara hukum ini ingin mewujudkan sistem pemerintahan di negara tidak dilaksanakan dengan kekuasaan yang sewenang-wenang. Maka dari itu dapat di garis bawahi bahwa tujuan dari negara hukum ini adalah agar terciptanya “keadilan/hukum yang adil”.

Karena pada dasarnya hukum itu menghendaki keadilan untuk menciptakan perdamaian dan ketentraman pada masyarakat. Keadilan yang merupakan cita atau tujuan hukum itu adalah kepentingan manusia yang paling luhur dimuka bumi.

Tujuan utama dari penguasa ialah untuk memberikan kekuasaan yang sebenar-benarnya kepada negara. Hal ini hanya dapat tercapai dengan membesarkan dan menguatkan kesetaraan. Dengan alat kekuatan ini dapatlah tercapai kekuasaan yang sebesar-besarnya bagi negara.<sup>45</sup> Maka tujuan negara ialah untuk menjadi negara hukum. Negara harus menjamin tata tertib dari perseorangan yang menjadi rakyatnya. Ketertiban hukum perseorangan ialah syarat utama dari tujuan suatu negara. Tujuan negara

---

<sup>45</sup> Sudargo Gautama, 1973, *Pengertian Negara Hukum*, Alumni, Bandung, hlm. 29.

ialah pembentukan dan pemeliharaan hukum disamping jaminan daripada kebebasan dan hak-hak warganya.<sup>46</sup>

Dengan uraian tujuan negara di atas, untuk mencapai tujuan negara menjadi negara hukum haruslah ditegakkan perisai keadilan disetiap segala aspek. Keadilan mempunyai pengertian yang relatif sehingga pandangan seseorang atau suatu bangsa terhadap hukum dan keadilan berbeda-beda, tergantung pandangan hidup dan falsafah yang dianutnya.<sup>47</sup> Keadilan menurut Pancasila meliputi segala bidang baik politik, sosial, ekonomi, dan kultural. Demikian pada ajaran Islam memandang bahwa keadilan itu meliputi keadilan sosial, keadilan di lapangan politik, dan sebagainya.<sup>48</sup>

Maka dari itu dapat disimpulkan bahwa tujuan negara adalah untuk menjadi negara hukum, dan untuk menjadi negara hukum haruslah tercipta rasa keadilan untuk menjunjung tinggi hak asasi manusia, agar terciptanya tatanan pemerintahan yang adil dan beradab.

## **B. TINJAUAN UMUM DEMOKRASI**

### **1. Pengertian Demokrasi**

Paham negara hukum tidak akan bisa dilepaskan dari paham kerakyatan (demokrasi). Demokrasi mempunyai arti penting masyarakat,

---

<sup>46</sup> *Ibid.*, hlm. 31.

<sup>47</sup> Abdul Mukthi Fadjar, *Sejarah, Elemen dan Tipe...*, *Op.Cit.*, hlm. 24.

<sup>48</sup> *Ibid.*, hlm. 25.

demokrasi sebagai dasar hidup bernegara memberi pengertian bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijaksanaan negara, oleh karena itu kebijaksanaan itu menentukan kehidupan rakyat.<sup>49</sup>

Di zaman modern ini, hampir semua negara mengklaim menjadi penganut paham demokrasi.<sup>50</sup> Dapat diakui bahwa sampai sekarang istilah demokrasi itu sudah menjadi bahasa umu yang mengarah pada pengertian sistem politik yang ideal dimana-mana. Padahal dahulu di zaman Yunani Kuno istilah demokrasi mempunyai arti yang sangat buruk.

Demokrasi (*demos+cratos* atau *demos+kratien*) menurut asal kata berarti “rakyat berkuasa” atau “*government of rule by the people*”. Dalam bahasa Yunani *demos* berarti rakyat, *kratos/kratein* berarti kekuasaan/berkuasa.<sup>51</sup> Berarti kekuasaan itu berasal dari rakyat sehingga rakyatlah yang sebenarnya menentukan dan memberi arah serta yang sesungguhnya menyelenggarakan kehidupan kenegaraan.

Maka dari itu, negara demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat, atau jika ditinjau dari sudut organisasi ia berarti suatu pengorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat sendiri tau persetujuan rakyat itu sendiri karena kedaulatan berada ditangan rakyat.<sup>52</sup>

---

<sup>49</sup> Mahfud MD, 2003, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, Ctk-2, Rineka Citra, Jakarta, hlm. 19.

<sup>50</sup> Jimly Asshiddiqie, 2006, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan MK RI, Jakarta, hlm. 140.

<sup>51</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata...., Op.Cit.*, hlm. 241.

<sup>52</sup> Mahfud MD, *Op.Cit.*, hlm. 19.

Beberapa pengertian demokrasi menurut beberapa ahli.<sup>53</sup>

- a. Abraham Lincoln, Suatu pemerintahan dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat.
- b. Joseph A. Schmeter, Suatu perencanaan intitusional untuk mencapai keputusan politik di mana individu memperoleh kekuasaan untuk memutuskan cara perjuangan kompetitif atas suara rakyat.
- c. Sidney Hook, Bentuk pemerintahan di mana keputusan-keputusan pemerintah yang penting secara langsung atau tidak langsung didasarkan pada kesepakatan mayoritas yang diberikan secara bebas dari rakyat dewasa.
- d. Philippe C. Schmitter & Terry Lynn Karl, Sebagai suatu sistem pemerintahan di mana pemerintah dimintai tanggung jawab atas tindakan-tindakan mereka diwilayah publik oleh warga negara yang bertindak secara tidak langsung melalui kompetisi dan kerja sama dengan para wakil mereka yang telah terpilih.
- e. Henry B. Mayo, Suatu sistem yang menunjukkan bahwa kebijakan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip-prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik.
- f. Affan Gaffar, Demokrasi terbagi dalam dua bentuk:
  - a) Demokrasi normatif: demokrasi yang secara ideal hendak dilakukan oleh sebuah negara;
  - b) Demokrasi empirik: demokrasi dalam perwujudannya pada dunia politik praktis.
- g. *United States information Agency* dalam bukunya *What is Democracy?*, Pemerintahan oleh rakyat di mana kekuasaan tertinggi berada ditangan rakyat dan dijalankan langsung oleh mereka atau oleh wakil-wakil yang mereka pilih di bawah sistem pemilihan bebas.

Dengan demikian makna demokrasi sebagai dasar hidup bermasyarakat da bernegara mengandung pengertian bahwa rakyatlah yang memberikan ketentuan dalam masalah-masalah mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijakan negara, karena kebijakan tersebut akan menentukan kehidupan rakyat.<sup>54</sup> Dengan demikian negara

---

<sup>53</sup> Encik Muhammad Fauzan, *Op.Cit.*, hlm. 148.

<sup>54</sup> *Ibid.*, hlm. 149.

yang menganut sistem demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat.

Sedikit penulis mengutip dari pemikiran Bagir Manan bahwa “demokrasi merupakan suatu fenomena yang tumbuh, bukan suatu penciptaan”.<sup>55</sup> Maka dari itu, praktik demokrasi di setiap negara tidaklah selalu sama. Walaupun demikian, Lijphart mengatakan bahwa sebuah negara dapat dikatakan demokrasi paling tidak harus memenuhi unsur-unsur sebagai berikut:<sup>56</sup>

- 1) Ada kebebasan untuk membentuk dan menjadi anggota perkumpulan;
- 2) Ada kebebasan menyampaikan pendapat;
- 3) Ada hak untuk memberikan suara dalam pemungutan suara;
- 4) Ada kesempatan untuk dipilih atau menduduki berbagai jabatan pemerintah atau negara;
- 5) Ada hak bagi para aktivis politik berkampanye untuk memperoleh dukungan atau suara;
- 6) Ada pemilihan yang bebas dan jujur;
- 7) Terdapat berbagai sumber informasi;
- 8) Semua lembaga yang bertugas merumuskan kebijakan pemerintah harus bergantung kepada keinginan rakyat.

Kita mengenal bermacam-macam istilah demokrasi. Ada yang dinamakan demokrasi konstitusional, demokrasi parlementer, demokrasi terpimpin, demokrasi rakyat, demokrasi Soviet, demokrasi nasional.

---

<sup>55</sup> Abdul Latif, 2009, *Fungsi Mahkamah Konstitusi: Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi*, Cet-2, Total Media, Jakarta, hlm. 28.

<sup>56</sup> *Ibid.*, hlm. 28.

Semua konsep ini memakai istilah demokrasi yang menurut asal kata berarti “rakyat berkuasa” atau “*government or rule by the people*”.<sup>57</sup>

Tidak dapat dibantah bahwa demokrasi merupakan asas dan sistem yang paling baik di dalam sistem politik dan ketatanegaraan. Khazanah pemikiran serta reformasi politik diberbagai negara sampai pada satu titik temu tentang ini, yaitu demokrasi adalah pilihan terbaik dari berbagai pilihan lainnya.<sup>58</sup>

Akan tetapi, konsep demokrasi hanya akan berjalan pada koridornya apabila mendapatkan partisipasi publik, tidak hanya menaruh harapan kepada konsep yang ideal saja. Karena sejatinya demokrasi itu adalah oleh rakyat dan untuk rakyat.

## **2. Sejarah Dan Perkembangan Demokrasi di Indonesia**

Menurut Ni'matul Huda dalam bukunya yang berjudul *Ilmu Negara* jika berbicara tentang sejarah teori demokrasi, ada 2(dua) fakta historis yang penting. *Pertama*, hampir semua orang pada masa ini mengaku sebagai demokrat. Beragam jenis rezim politik di dunia mendeskripsikan dirinya sebagai demokrasi. Namun, apa yang dikatakan dan diperbuat oleh rezim yang satu dengan rezim yang lain sering berbeda secara substansial.<sup>59</sup> *Kedua*, sementara banyak negara yang saat ini menganut paham demokrasi, sejarah lembaga politiknya mengungkap

---

<sup>57</sup> Ni'matul Huda, 2005, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, hlm. 12.

<sup>58</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara...., Op.Cit.*, hlm. 241.

<sup>59</sup> Ni'matul Huda, 2010, *Ilmu Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 195.

adanya kerapuhan dan kerawanan tatanan demokrasi. Sejarah Eropa Abad ke-20 sendiri menggambarkan dengan jelas bahwa demokrasi merupakan bentuk pemerintahan yang sangat sulit untuk diwujudkan dan dijaga.<sup>60</sup>

Perkembangan demokrasi di Indonesia dapat dibagi dalam dua tahap yaitu tahapan *pra kemerdekaan* dan *tahapan pasca kemerdekaan*. Sementara itu perkembangan demokrasi di Indonesia pasca kemerdekaan mengalami pasang-surut (fluktuasi) dari masa kemerdekaan sampai saat ini, selama 55 tahun perjalanan bangsa dan negara Indonesia, masalah pokok yang dihadapi ialah bagaimana demokrasi mewujudkan dirinya dalam berbagai sisi kehidupan berbangsa dan bernegara seperti dalam bidang politik, ekonomi, hukum dan sosial budaya. Sebagai tatanan kehidupan, inti tatanan kehidupan demokratis secara empiris terkait dengan persoalan pada hubungan antar negara atau pemerintah dengan rakyat, atau sebaliknya hubungan rakyat dengan negara atau pemerintah dalam posisi keseimbangan (*aquilibrium position*) dan saling melakukan pengawasan (*check and balance*).<sup>61</sup>

Perkembangan demokrasi di Indonesia dilihat dari segi waktu dibagi dalam empat periode, yaitu:<sup>62</sup>

#### 1. Demokrasi periode 1945-1959

Demokrasi pada masa ini dikenal dengan sebutan Demokrasi Parleментар. Sistem demokrasi parlementer mulai berlaku sebulan sesudah

---

<sup>60</sup> *Ibid.*, hlm. 196.

<sup>61</sup> Puslit IAIN Syarif Hidayatullah, 2000, *Pendidikan Kewarganegaraan Demokrasi, Ham Dan Masyarakat Madani*, IAIN Jakarta Press, Jakarta, hlm. 176.

<sup>62</sup> *Ibid.*, 176.

kemerdekaan di proklamirkan dan mulai diperkuat dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan 1950, ternyata sistem demokrasi parlementer ini kurang cocok untuk Indonesia, meskipun dapat berjalan secara memuaskan pada beberapa negara Asia lain.

Undang-Undang Dasar 1950 menetapkan berlakunya sistem parlementer dimana badan eksekutif terdiri dari Presiden beserta Menteri-Menterinya yang mempunyai tanggung jawab politik. Karena fragmentasi partai-partai politik setiap kabinet berdasarkan kondisi yang berkisar pada satu atau dua partai besar dan beberapa partai kecil. Koalisi ternyata tidak berjalan dengan baik dan partai-partai koalisi tidak segan-segan untuk menarik dukungannya sewaktu-waktu, sehingga kabinet seringkali jatuh karena keretakan dalam koalisi sendiri.

Umumnya kabinet dalam masa pra-pemilihan umum yang diadakan dalam tahun 1955 tidak dapat bertahan lebih lama dari rata-rata delapan bulan, dan hal ini menghambat perkembangan ekonomi politik dan politik oleh karena pemerintah tidak memperoleh kesempatan melaksanakan programnya.

Namun pada periode ini kedudukan parlemen sangat kuat dan pada gilirannya menguat pula kedudukan partai politik karena itu segala hal yang terkait dengan kebijakan negara tidak lepas dari sikap kritis para anggota parlemen untuk mendebatnya baik melalui forum parlemen maupun secara sendiri-sendiri.<sup>63</sup>

---

<sup>63</sup> *Ibid.*, hlm. 177-178.



## 2. Demokrasi periode 1959-1965

Ciri sistem politik pada periode ini adalah dominasi peranan presiden, terbatasnya peranan partai politik, berkembangnya pengaruh komunis dan meluasnya peranan ABRI sebagai unsur sosial politik. Dalam praktik pemerintahan, pada periode ini telah banyak melakukan distorsi terhadap praktik demokrasi. Dekrit Presiden 5 Juli dapat dipandang sebagai suatu usaha untuk mencari jalan keluar dari kemacetan politik yang terjadi dalam sidang konstituante merupakan salah satu bentuk penyimpangan praktik demokrasi.

Begitu pula dalam Undang-Undang Dasar 1945 telah ditegaskan bahwa bagi seorang presiden dapat bertahan sekurang-kurangnya selama lima tahun. Akan tetapi ketetapan MPRS No. III/1963 yang mengatakan Ir. Soekarno sebagai presiden seumur hidup telah membatalkan pembatasan waktu lima tahun.

Banyak terjadi penyimpangan-penyimpangan pada praktik demokrasi, terutama pada bidang eksekutif. Misalnya Presiden diberi wewenang untuk campur tangan di bidang yudikatif. Hal itu dapat dilihat dalam Undang-Undang Nomor 19/1964, di bidang legislatif presiden dapat mengambil tindakan politik berdasarkan peraturan tata tertib peraturan presiden Nomor 14/1960 dalam hal anggota Dewan Perwakilan Rakyat tidak mencapai manfaat.<sup>64</sup>

---

<sup>64</sup> *Ibid.*, hlm. 178-181.

Dapat disimpulkan bahwa demokrasi terpimpin Soekarno bukanlah demokrasi yang sebenarnya, melainkan sebagai bentuk keotoriteran. Bentuk sistem demokrasi ini tidak mencerminkan arti dari demokrasi itu sendiri. Demokrasi terpimpin dari Soekarno berakhir dengan lahirnya G30SPKI.

### 3. Demokrasi periode 1965-1998

Periode pemerintahan ini muncul setelah gagalnya G30SPKI. Landasan formil periode ini adalah Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, serta ketetapan MPRS. Semangat yang mendasari lahirnya periode ini adalah ingin mengembalikan dan memurnikan pelaksanaan pemerintahan yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 secara konsekuen dan murni.

Untuk meluruskan dari penyelewangan terhadap Undang-Undang Dasar yang terjadi pada masa Demokrasi Terpimpin, kita telah mengadakan tindakan korektif. Ketetapan MPPS Nomor III/1963 yang menetapkan masa jabatan seumur hidup untuk Ir. Soekarno telah dibatalkan dan jabatan Presiden kembali menjadi selektif selama lima tahun.

Pada periode ini praktik demokrasi di Indonesia senantiasa mengacu pada nilai-nilai Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Maka dari itu demokrasi pada masa ini disebut dengan Demokrasi Pancasila. Karena dalam demokrasi pancasila memandang kedaulatan rakyat sebagai inti dari sistem demokrasi, karena rakyat mempunyai hak

yang sama untuk menentukan dirinya sendiri. Begitu juga dengan partisipasi politik yang sama semua rakyat. Untuk itu pemerintah patut memberikan perlindungan dan jaminan bagi warga negara dalam menjalankan hak politik.

Akan tetapi, “Demokrasi Pancasila” dalam rezim orde baru hanya sebagai retorika dan gagasan belum sampai pada tataran praksis atau penerapan. Karena dalam praktik kenegaraan dan pemerintahan, rezim ini sangat tidak memberikan ruang bagi kehidupan berdemokrasi.<sup>65</sup>

### **3. Macam-Macam dan Tujuan Demokrasi**

Menurut Encik Muhammad Fauzan di dalam bukunya yang berjudul “Hukum Tata Negara Indonesia”, Demokrasi terbagi dalam dua kategori dasar, yaitu: demokrasi langsung dan demokrasi tidak langsung atau perwakilan. Dua demokrasi yang sering menjadi dasar suatu negara melakukan pemilihan kita juga mengenal bermacam-macam demokrasi, seperti: demokrasi konstitusional, demokrasi parlementer, demokrasi terpimpin, demokrasi sosialis, demokrasi pancasila. Serta menurut Dede Rosyada, et.al. ada lima corak atau model demokrasi, yakni; demokrasi liberal, demokrasi terpimpin, demokrasi sosial, demokrasi partisipasi dan demokrasi konstitusional<sup>66</sup>.

- a. Demokrasi Langsung adalah semua warga tanpa melalui pejabat-pejabat yang dipilih atau diangkat dapat ikut dalam pembuatan keputusan-keputusan negara. Yaitu suatu

---

<sup>65</sup> *Ibid.*, hlm. 181-183.

<sup>66</sup> Encik Muhammad Fauzan, *Op.Cit.*, hlm. 150-151.

- pemerintahan di mana rakyat dalam menyelenggarakan pemerintahannya tanpa melalui perwakilan.
- b. Demokrasi Tidak Langsung atau Demokrasi Perwakilan adalah para warga memilih pejabat-pejabat untuk membentuk keputusan negara, merumuskan undang-undang dan menjalankan program untuk kepentingan umum. Selain itu dapat pula diartikan paham demokrasi yang dilaksanakan melalui sistem perwakilan di mana rakyat menyerahkan kedaulatannya kepada para wakil yang telah dipilih dan dipercaya.
  - c. Demokrasi Konstitusional adalah pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warganya. Pembatasan itu tercantum pada konstitusi. Demokrasi konstitusi adalah demokrasi yang didasarkan pada kebebasan atau individualisme. Juga dapat diartikan sebagai demokrasi yang mencita-citakan tercapainya pemerintahan yang tunduk pada *rule of law*.
  - d. Demokrasi Parlementer adalah demokrasi yang menonjolkan peranan parlemen terhadap jalannya pemerintahan.
  - e. Demokrasi Terpimpin adalah para pemimpin percaya, bahwa semua tindakan mereka dipercaya rakyat tetapi menolak pemilu.
  - f. Demokrasi Sosial adalah demokrasi yang menaruh kepedulian pada keadilan sosial dan egalitarianisme bagi persyaratan untuk memperoleh kepercayaan publik.
  - g. Demokrasi Liberal adalah pemerintahan yang dibatasi oleh undang-undang dan pemilihan umum bebas yang diselenggarakan dalam waktu yang terartur dan berkelanjutan.
  - h. Demokrasi Partisipasi adalah demokrasi yang menekankan hubungan timbal balik antara penguasa dan yang dikuasai,
  - i. Demokrasi Pancasila adalah demokrasi yang secara konsep mengutamakan musyawarah untuk mufakat.<sup>67</sup>

Jika berbicara tentang tujuan demokrasi, maka tidak terlepas dari apa yang ingin dicapai dalam menjalankan sistem ketatanegaraan agar tercapai apa yang hendak dicapai oleh pemangku kewajiban (pemerintah). Menurut Henry B. Mayo menyatakan bahwa demokrasi didasari oleh beberapa nilai, yakni:<sup>68</sup>

---

<sup>67</sup> *Ibid.*, hlm. 151-152.

<sup>68</sup> H.M Thalhah, 2008, *Demokrasi dan Negara Hukum*, Kreasi Total Media, Yogyakarta, hlm. 9.

1. Menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara melembaga.
2. Menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah.
3. Menyelenggarakan pergantian pimpinan secara teratur.
4. Membatasi pemakaian kekerasan sampai titik minimum.
5. Mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman dalam masyarakat yang tercermin dalam keanekaragaman pendapat, kepentingan serta tingkah laku. Menjamin tegaknya keadilan.

Berdasarkan pemaparan dari nilai-nilai yang ada pada demokrasi dapat disimpulkan bahwa, demokrasi bertujuan untuk menciptakan suasana damai di dalam masyarakat, menciptakan keadilan pada masyarakat, dan menciptakan pemerintahan yang transparan pada masyarakat. Oleh karena itu, untuk mewujudkan tujuan demokrasi tersebut perlu adanya pemerintahan yang bertanggungjawab terhadap jalannya pemerintahan, yang selalu pada koridor keadilan.

Lebih lanjut penulis mengutip dari apa yang disampaikan Henry B. Mayo yang penulis kutip dari buku H.M Thalhan yang berjudul *Demokrasi dan Negara Hukum* bahwa B. Mayo menguraikan agar melaksanakan nilai-nilai demokrasi perlu diselenggarakan beberapa lembaga yang berkaitan dengan syarat dapat terwujudnya demokrasi sebagai berikut (syarat demokrasi):

- 1) Pemerintahan yang bertanggung jawab.
- 2) Suatu dewan perwakilan rakyat yang mewakili golongan-golongan dan kepentingan-kepentingan dalam masyarakat yang dipilih dengan pemilihan umum yang bebas dan rahasia dan atas dasar sekurang-kurangnya dua calon untuk setiap kursi.
- 3) Suatu organisasi politik yang mencakup satu atau lebih partai politik.
- 4) Pers dan media masa yang bebas untuk menyatakan pendapat.

- 5) Sistem peradilan yang bebas untuk menjamin hak-hak asasi dan mempertahankan keadilan.<sup>69</sup>

Berdasarkan yang telah dirumuskan oleh Mayo setidaknya dapat memberikan suatu pandangan bahwa dalam menciptakan keselarasan antara idealita dan realita dari suatu demokrasi. Demokrasi merupakan suatu sistem yang paling cocok untuk sistem pemerintahan bernegara, akan tetapi demokrasi tidak dapat berjalan hanya dengan konsep yang ideal saja, haruslah ada partisipasi publik, karena sejatinya konsepsi demokrasi merupakan oleh rakyat dan untuk rakyat.

### C. NEGARA HUKUM YANG DEMOKRASI

Dalam perkembangannya, paham negara hukum tidak dapat dipisahkan dengan dari paham kerakyatan. Sebab pada akhirnya, hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan negara atau pemerintah diartikan sebagai hukum yang dibuat atas dasar kekuasaan atau kedaulatan rakyat. Begitu erat tali-temali antara paham negara hukum dan kerakyatan, sehingga ada sebutan negara hukum yang demokratis atau *democratische rechtsstaat*.<sup>70</sup> Scheltema memandang kedaulatan rakyat (*democratie beginsel*) sebagai salah satu dari empat asas negara hukum, disamping *rechtszekerheidsbeginsel* *gelijkheid beginsel* dan *het beginsel van de dienendeoverheid*. Dalam kaitanya dengan negara hukum, kedaulatan

---

<sup>69</sup> *Ibid.*, hlm. 10.

<sup>70</sup> D.J. Elzinga, 1994, "De Democratische Rechtsstaat Als Ontwikkeling Perspectief", dalam Scheltema (ed.), dikutip dari Bagir Manan, *Hubungan Antar Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Sinar Harapan, Jakarta, hlm. 167.

rakyat merupakan unsur material negara hukum, disamping masalah kesejahteraan rakyat.<sup>71</sup>

Di negara-negara Eropa Kontinental konsepsi negara hukum mengalami perkembangan yang cukup pesat, terutama perkembangan terhadap asas legalitas yang semula diartikan sebagai pemerintahan berdasarkan atas undang-undang (*wetmatigheid van bestuur*), kemudian berkembang menjadi pemerintahan berdasarkan atas hukum (*rechtmatigheid van bestuur*). Terjadinya perkembangan konsepsi tersebut merupakan konsekuensi dari berkembangnya konsepsi negara hukum materiil, sehingga kepada pemerintah disertai tugas dan tanggungjawab yang semakin berat dan besar untuk meningkatkan kesejahteraan warganya. Akhirnya, kepada pemerintah diberikan pula ruang gerak yang semakin longgar yang cenderung melahirkan pemerintahan bebas (*vrij bestuur*) dengan disertai ruang kebijaksanaan yang longgar berupa *freies ermessen*.<sup>72</sup>

Untuk menghindari terjadinya penggunaan kewenangan bebas (*virj bestuur*) dan wewenang kebijaksanaan (*freies ermessen*) agar tidak disalahgunakan dan tetap berada dalam batas-batas hukum, maka kehadiran dan peranan hukum administrasi menjadi sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Salah satu asas penting negara hukum adalah asas legalitas. Substansi dari asas legalitas adalah menghendaki agar setiap tindakan

---

<sup>71</sup> H.M. Thalhah, *Op.Cit.*, hlm. 18.

<sup>72</sup> *Ibid.*, hlm. 18-19.

badan/pejabat administrasi berdasarkan undang-undang. Tanpa dasar undang-undang, badan/pejabat administrasi negara tidak berwenang melakukan suatu tindakan yang dapat mengubah atau mempengaruhi keadaan hukum warga masyarakat.<sup>73</sup>

Asas legalitas berkaitan dengan gagasan demokrasi dan gagasan negara hukum (*het democratisch ideal en het rechtsstaats ideal*). Gagasan demokrasi menuntut agar setiap bentuk undang-undang dan berbagai keputusan mendapatkan persetujuan dari wakil rakyat dan sebanyak mungkin memperhatikan kepentingan rakyat. Gagasan negara hukum menuntut agar penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus didasarkan undang-undang dan memberikan jaminan terhadap hak-hak dasar rakyat yang tertuang dalam undang-undang.<sup>74</sup>

Secara teoritis dan yuridis sumber asas legalitas tersebut asalnya dapat diperoleh badan/pejabat administrasi melalui *atributif (legislator)*, baik ditingkat pusat maupun ditingkat daerah. Di Indonesia, asas legalitas berupa atributif tersebut pada tingkat pusat sumbernya dapat diperoleh (berasal) dari MPR berupa UUD dan dari DPR bersama-sama pemerintah berupa undang-undang sedangkan atributif yang asalnya diperoleh dari pemerintahan di tingkat daerah yang sumbernya dari DPRD dan Pemerintah Daerah adalah Peraturan Daerah.<sup>75</sup>

Kedua sumber wewenang di atas disebut *original legislator* atau berasal dari pembuat undang-undang asli (*originale wetgever*). Atas dasar

---

<sup>73</sup> *Ibid.*

<sup>74</sup> Ridwan HR, *Op.Cit.*, hlm. 68-69.

<sup>75</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata... Op. Cit.*, hlm.87.



itulah terjadi penyerahan wewenang (baru) dari pembentuk undang-undang (rakyat melalui wakil-wakilnya di parlemen) kepada badan/pejabat administrasi Indonesia. Selanjutnya, atas dasar atributif itu tindakan badan/pejabat administrasi Indonesia menjadi sah secara yuridis dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat umum telah memperoleh persetujuan dari wakil-wakilnya di parlemen.<sup>76</sup>

Penegasan Indonesia adalah negara hukum yang selama ini diatur dalam Penjelasan UUD 1945 telah diangkat ke dalam UUD 1945 Pasal 1 ayat (3), berbunyi sebagaimana berikut; “Negara Indonesia adalah Negara hukum”. Konsekuensi ketentuan ini adalah setiap sikap, kebijakan, dan perilaku alat negara dan penduduk harus berdasar dan sesuai hukum. Bahkan, ketentuan ini untuk mencegah terjadinya kesewenang-wenangan dan arogansi kekuasaan, baik yang dilakukan oleh alat negara maupun penduduk.

Dalam negara hukum, hukumlah yang memegang komando tertinggi dalam penyelenggaraan negara. Sesungguhnya, yang memimpin dalam penyelenggaraan negara adalah hukum itu sendiri. Dalam paham negara hukum yang demikian, harus dibuat jaminan bahwa hukum itu sendiri dibangun dan ditegakkan menurut prinsip-prinsip demokrasi. Oleh karena itu, prinsip supremasi hukum dan kedaulatan hukum itu sendiri, pada dasarnya berasal dari kedaulatan rakyat. Oleh sebab itu, prinsip

---

<sup>76</sup> Sf. Marbun, *Eksistensi Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Layak dalam Menjelmakan Pemerintahan Yang Baik dan Bersih Di Indonesia*, dikutip dari Ni'matul Huda, *Hukum Tata...*, *Op.Cit.*, hlm. 87.

negara hukum hendaklah dibangun dan dikedukbangkan menurut prinsip-prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat (*demokratische rechtsstaat*).

Prinsip negara hukum tidak boleh ditegakkan dengan mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi yang diatur dalam Undang-Undang Dasar (*constitustional democracy*) yang diimbangi dengan penegasan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum yang berkedaulatan rakyat atau demokratis (*demokratische rechtsstaat*).

Oleh karena itu, dalam sistem demokrasi, partisipasi rakyat merupakan esensi dasarnya. Dengan kata lain negara itu harus ditopang dengan sistem demokrasi. Demokrasi tanpa pengaturan hukum akan kehilangan bentuk dan araha, sedangkan hukum tanpa demokrasi akan kehilangan makna. Demokrasi merupakan cara yang paling aman untuk mempertahankan kontrol atas negara hukum.<sup>77</sup>

---

<sup>77</sup> Franz Suseno, 1997, *Mencari Sosok Demokrasi, Sebuah Telaah Filosofis*, Gramedia, Jakarta, hlm. 58.

### **BAB III**

## **TINJAUAN UMUM TENTANG PARTAI POLITIK DALAM KEWENANGAN PERGANTIAN ANTAR WAKTU (PAW) ANGGOTA DPRD KABUPATEN/KOTA**

### **A. TINJAUAN UMUM PARTAI POLITIK**

#### **1. Pengertian Partai Politik**

Partai Politik merupakan instrumen yang tak terpisahkan dari sistem demokrasi di negara manapun di dunia ini. Tidak dapat dikatakan demokratis sebuah negara jika tidak ada partai politik di negara tersebut karena hakikatnya partai politik merupakan manifestasi dari kebebasan masyarakat untuk membentuk kelompok sesuai dengan kepentingannya.<sup>78</sup>

Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik menyatakan bahwa, “Partai Politik adalah organisasi yang bersifat nasional dan di bentuk 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*”.<sup>79</sup>

---

<sup>78</sup> Muhadam Labolo, 2015, *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 7-8.

<sup>79</sup> Republik Indonesia, *Undang-Undang No. 2 Tahun 2011*....., *Loc.Cit.*

Partai politik merupakan bagian dari infrastruktur politik dalam negara. Untuk memahaminya maka Muhadam Labolo di dalam bukunya *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia* telah merangkum pengetahuan partai politik dari beberapa ahli, yaitu:<sup>80</sup>

- a. Miriam Budiarmo menyebutkan bahwa partai politik adalah suatu kelompok yang terorganisir yang anggota-anggotanya memiliki orientasi, nilai-nilai dan cita-cita yang sama, yaitu memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik.
- b. Sigmund Neumann, Partai Politik adalah organisasi dari aktivis-aktivis politik yang berusaha untuk menguasai kekuasaan pemerintahan serta merebut dukungan rakyat atas dasar persaingan dengan suatu golongan atau golongan-golongan lain yang mempunyai pandangan yang berbeda.
- c. Carl J. Friedrich, Partai politik adalah sekelompok manusia yang terorganisir secara stabil dengan tujuan merebut dan mempertahankan kekuasaan terhadap pemerintahan bagi pimpinan partainya dan berdasarkan penguasaan ini memberikan kepada anggota partainya kemanfaatan yang bersifat ideal maupun materil.
- d. R. H. Soltau, Partai politik adalah sekelompok warga kurang lebih terorganisir, yang bertindak sebagai unit politik dengan menggunakan hak suara mereka, bertujuan untuk mengontrol pemerintah dan melaksanakan kebijakan umum mereka.
- e. Robert K. Carr, Partai Politik adalah suatu organisasi yang berusaha untuk mencapai dan memelihara penguasaan terhadap pemerintah.
- f. Joseph Schumpeter, Partai Politik adalah kelompok yang anggotanya bertindak terutama dalam hal perjuangan mencapai kekuasaan. Partai dan politiknya merupakan contoh sederhana bagi tanggapan atas ketidakmauan massa pemilih untuk bertindak selain dari ketidakrapian organisasinya, dan mereka secara nyata berusaha mengatur kompetisi politik layaknya praktik yang sama yang dilakukan oleh asosiasi perdagangan.
- g. La Palombara dan Anderson, Partai Politik adalah setiap kelompok politik, yang memiliki label dan organisasi resmi yang menghubungkan antara pusat kekuasaan dengan lokalitas, yang hadir saat pemilihan umum, dan memiliki kemampuan untuk menempatkan kandidat pejabat publik melalui kegiatan pemilihan umum (baik bebas maupun tidak bebas).

---

<sup>80</sup> Muhadam Labolo, *Op.Cit.*, hlm. 11-13.

Berdasarkan dari pendapat para ahli tentang pengertian partai politik, penulis mencoba menyimpulkan bahwa partai politik memiliki beberapa unsur (1) Organisasi politik resmi, (2) Aktivistik politik, (3) Aktivistik politik, (4) Tujuan politik.

Menurut Prof. Abdul Mukthie Fadjar di dalam bukunya *Partai Politik dalam Perkembangan Ketatanegaraan Indonesia* basis suatu parpol adalah Ideologi dan Kepentingan. Berdasarkan tingkat komitmen parpol terhadap ideologi dan kepentingan, parpol dapat diklasifikasikan dalam lima jenis, yaitu:<sup>81</sup>

- a. *Partai Proto*, adalah tipe awal parpol sebelum mencapai tingkat perkembangan seperti dewasa ini yang muncul di Eropa Barat sekitar abad tengah sampai akhir abad ke-19.
- b. *Partai Kader*, merupakan perkembangan lebih lanjut partai proto, muncul sebelum diterapkan hak pilih secara luas bagi rakyat, sehingga sangat tergantung masyarakat kelas menengah ke atas yang memiliki hak pilih, keanggotaan yang terbatas, kepemimpinan, serta pemberi dana.
- c. *Partai Massa*, muncul setelah terjadi perluasan hak pilih rakyat, sehingga dianggap sebagai suatu respon politik dan organisasional bagi perluasan hak pilih. Partai massa terbentuk di luar parlemen dengan basis massa yang luas, seperti buruh, tani kelompok agama, dll.
- d. *Partai Diktatorial*, merupakan suatu tipe partai massa tetapi memiliki ideologi yang lebih kaku dan radikal. Karena dituntut kesetiaan dan komitmen terhadap ideologi.
- e. *Partai Catch-all*, merupakan gabungan partai kader dan partai massa. Menampung kelompok-kelompok sosial sebanyak mungkin untuk dijadikan anggotanya. Tujuannya adalah untuk memenangkan pemilihan umum.

---

<sup>81</sup> Abdul Mukthie Fadjar, *Partai Politik....*, *Op.Cit.*, hlm. 15-16.

## 2. Perkembangan Partai Politik di Indonesia

Partai Politik biasanya mempunyai asas, tujuan, ideologi, dan misi tertentu yang diterjemahkan kedalam program-programnya. Parpol juga mempunyai pengurus dan massa. Sehingga, dengan begitu partai memang tidak dapat lepas dari latar sosial, dan latar sosial tidak dapat pula lepas dari sejarah.<sup>82</sup> Mengenai sejarah perkembangan partai politik di Indonesia, partai politik telah berkembang di Indonesia sejak masa Demokrasi Liberal dan Terpimpin/Orde Lama, Orde Baru dan Orde Reformasi.

### 1. Partai Politik Masa Demokrasi Liberal (1950-1959)

Pada masa ini Indonesia menganut sistem pemerintahan parlementer, pada masa ini jumlah partai politik cukup banyak, dan suhu politik yang sering memanas. Pada masa ini Indonesia menganut sistem multipartai. Secara keseluruhan jumlah partai yang ada sebanyak 29 partai. Sistem multipartai yang dianut oleh Indonesia kala itu tidak menguntungkan negara. Banyaknya juga partai mengakibatkan munculnya persaingan antarpartai pada akhirnya menyebabkan pertentangan antargolongan. Partai politik saat itu hanya berorientasi pada kekuasaan.<sup>83</sup>

Hal itu ditandai dengan jatuh banggunya kabinet karena kuatnya antar partai politik. Berikut nama-nama kabinet Indonesia pada masa Demokrasi Liberal.

- a. Kabinet Natsir (September 1950 – Maret 1951)
- b. Kabinet Sukiman (April 1951 – Februari 1952)

---

<sup>82</sup> Fadillah Putra, 2004, *Partai Politik dan Kebijakan Publik (Analisi terhadap Kongruensi Janji Politik Partai dengan Realisasi Produk Kebijakan Publik di Indonesia 1999-2003)*, Ctk-2, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 9-10

<sup>83</sup> Muhadam Labolo, *Op.Cit.*, hlm.88.

- c. Kabinet Wilopo (April 1952 – Juni 1953)
- d. Kabinet Ali Sastroamijoyo I (Juli 1953 – Agustus 1955)
- e. Kabinet Burhanuddin Harahap (Agustus 1955 – Maret 1956)
- f. Kabinet Ali Sastroamijoyo II (Maret 1956 – Maret 1957)
- g. Kabinet Juanda (Maret 1957 – Juli 1959)<sup>84</sup>

Seringnya pemerintah pusat gonta-ganti kabinet ternyata mengakibatkan ketidakpuasan pemerintah daerah. Daerah merasa kurang mendapat perhatian sehingga muncullah gejala provinsialisme atau sifat kedaerahan. Hingga mengancam persatuan dan kesatuan bangsa. Dan akhirnya muncul gerakan *sparatisme* atau usaha memisahkan diri. Tidak hanya itu, menguatnya pertentangan antara politisi dengan TNI-AD juga membuat politik dalam negeri menjadi tidak stabil.<sup>85</sup>

Kemajemukan masyarakat Indonesia merupakan faktor yang sangat memengaruhi lahirnya partai-partai politik dan mendorong terbentuknya sistem multipartai di Indonesia. Beberapa ahli memiliki pandangan-pandangan terhadap corak aliran partai pada 1950-an. Menurut Herbert Feith terdapat lima aliran besar partai politik di Indonesia, yaitu Nasional Radikal, Tradisionalisme Jawa, Islam, Sosialime Demokratis, dan Komunisme. Menurut Pabottingi, yaitu Partai Politik Beraliran Nasionalisme, Partai Politik Beraliran Islam, Partai Politik Beraliran Komunis, Partai Politik Beraliran Sosialis, Partai Politik Beraliran Kristen/Nasrani. Agak berbeda, pemerintah melalui kementerian penerangan menerbitkan buku Kepartaian Indonesia yang membagi partai-

---

<sup>84</sup> *Ibid.*, hlm. 88-89.

<sup>85</sup> *Ibid.*, hlm. 89.

partai yang terdapat pada masa tersebut ke dalam empat klasifikasi, yaitu Dasar Ketuhanan, Dasar Kebangsaan, Dasar Marxisme, dan Partai Lain-lain.

Pemilu pertama dilaksanakan pada tahun 1955 pada masa Burhanudin Harahap yang dilaksanakan dengan sistem demokratis, akan tetapi krisis politik yang berlarut-larut terus terjadi dipusat dan tidak meratanya perimbangan ekonomi antara pusat dan daerah pada akhirnya terus menimbulkan pemberontakan di daerah.<sup>86</sup>

Akibat tidak kunjung selesainya krisis politik tersebut akhirnya Soekarno membuat suatu gagasan yang mengejutkan dalam pidatonya pada tanggal 28 Oktober 1956 yang meminta agar partai-partai dikuburkan saja (dibubarkan). Setelah itu beliau mengemukakan sebuah gagasan untuk membangun suatu konsep pemerintahan yang baru, yang disebut dengan Demokrasi Terpimpin. Natsir dan Partai Masyumi dengan tegas menolak gagasan tersebut, ini sama saja mengganti sistem demokrasi menjadi diktatorisme. Mengubur semua partai berarti demokrasi ikut terkubur.<sup>87</sup>

## 2. Partai Politik Masa Demokrasi Terpimpin (Orde Lama)

Masa Demokrasi Terpimpin atau Orde Lama berlangsung mulai tahun 1959 sampai dengan 1965. Sejak berlangsungnya masa Orde Lama atau Demokrasi Terpimpin kekuasaan berpusat pada tiga kekuatan, yaitu presiden, PKI, dan TNI AD. Di luar kekuatan tersebut, yaitu partai politik

---

<sup>86</sup> *Ibid.*, hlm. 89-92.

<sup>87</sup> *Ibid.*, hlm. 93.



tidak memiliki peranan yang begitu penting. Partai-partai lain yang memiliki ideologi keagamaan mengalami marginalisasi dan pijang hanya sebagai pelengkap bagi jargon kerja sama yang dipaksakan yaitu NASAKOM (Nasionalis, Agama, dan Komunis). Sehingga seolah-olah pemerintah pada masa itu juga merangkul aliran agama padahal sebetulnya hal tersebut adalah permainan politik.<sup>88</sup>

Berikut adalah 3 faktor menjadi penyebab munculnya kekuatan yang mendominasi Demokrasi Terpimpin (Presiden, TNI AD, dan PKI), yaitu:<sup>89</sup>

- a. Ketidakmampuan partai politik yang berjumlah banyak untuk membendung percekocokan antar sesama mereka yang berakhir ketidakstabilan politik Indonesia.
- b. Keinginan Soekarno sebagai presiden untuk memainkan peranan yang lebih besar dan berarti dalam politik, tidak hanya sekedar lambang seperti yang dikehendaki UUDS 1950.
- c. Keinginan tokoh militer untuk ikut serta dalam peran politik dikarenakan menurunnya kepercayaan mereka terhadap partai politik maupun politisi sipil dalam menjalankan roda pemerintahan.

Pada mada Orde Lama, PKI mendapatkan kesempatan untuk melebarkan sayap seluas-luasnya. PKI mengalami kemajuan pesat karena mendapatkan dukungan penuh dari Presiden Soekarno. Melalui Penpres pada tahun 1959 Soekarno memangkas partai politik yang terdapat pada masa itu hingga tersisa sepuluh partai politik termasuk NU dan PNI serta golongan Komunis. Tidak hanya membubarkan partai yang tidak termasuk kriteria dalam Penpres tersebut, Soekarno juga menghapus DPR hasil pemilu 1955 dan menggantikannya dengan DPR GR (Dewan Perwakilan

---

<sup>88</sup> *Ibid.*, hlm. 94.

<sup>89</sup> *Ibid.*, hlm. 94-95.

Rakyat Gotong Royong) yang anggotanya diangkat langsung oleh presiden.<sup>90</sup>

Penpres yang dikeluarkan oleh Soekarno pada tanggal 31 Desember 1959 menyangkut persyaratan partai, yaitu:<sup>91</sup>

- a. Menerima dan membela Konstitusi 1945 dan Pancasila;
- b. Menggunakan cara-cara damai dan demokrasi untuk mewujudkan cita-cita politiknya;
- c. Menerima bantuan luar negeri hanya seizin pemerintah;
- d. Partai-partai harus mempunyai cabang-cabang yang terbesar paling sedikit di seperempat jumlah daerah tingkat I dan jumlah cabang-cabang itu harus sekurang-kurangnya seperempat dari jumlah daerah tingkat II seluruh wilayah RI;
- e. Presiden berhak menyelidiki administrasi dan keuangan partai;
- f. Presiden berhak membubarkan partai, yang programnya diarahkan untuk merongrong politik pemerintah atau yang secara resmi tidak mengutuk anggota partai yang membantu pemberontakan.

Mendekati tahun 1965 kegiatan PKI semakin aktif. Diantara seluruh partai politik yang semakin redup. Kemajuan pesat dari PKI runtuh seketika saat terjadi kejadian Lubang Buaya. Pada tanggal 30 September 1965 PKI menculik 7 Jendral TNI AD dan melakukan pembantaian yang tak berperikemanusiaan. Demikianlah jatuh bangun partai politik pada masa Orde Lama. Pada masa ini tidak jelas terlihat apa peran.<sup>92</sup>

### 3. Partai Politik Masa Orde Baru

Setelah jatuhnya dua kekuatan yang mendominasi selama Orde Lama, yaitu presiden dan PKI, tinggal satu kekuatan lagi yang tersisa, yaitu TNI AD. Begitupula berakhirnya tongkat kekuasaan presiden

---

<sup>90</sup> *Ibid.*, hlm. 95.

<sup>91</sup> *Ibid.*, hlm. 95-96.

<sup>92</sup> *Ibid.*, hlm. 96.

Soekarno yang diberikan kepada jendran TNI AD bernama Soeharto, masa Orde Baru pun dimulai.

Salah satu perubahan dalam tubuh partai yang dilakukan pertama kali adalah dirombaknya tokoh Partai PNI, yaitu dengan menyisihkan tokoh-tokoh yang dekat dengan penguasa. Serta muncul partai baru, yaitu Partai Muslim (PERMUSI) yang merupakan partai penampung aspirasi politik umat Islam.

Tantangan awal bagi pemerintah Orde Baru adalah untuk menata infrastruktur politik di mana yang menjadi fokus utama adalah penyelenggaraan pemilihan umum. Mengingat wakil rakyat yang saat itu bukanlah berdasarkan pilihan dari rakyat melainkan pengangkatan dari presiden sebelumnya, sehingga pada tahun 1971 bangsa Indonesia baru dapat melaksanakan pemilihan umum untuk kedua kalinya.<sup>93</sup>

Pemilihan umum tahun 1971 diikuti 9 partai politik dan golongan karya. Golongan karya adalah partai baru yang mendapat dukungan pemerintah dan ABRI. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa Golongan Karya didominasi oleh ABRI.

Pada tahun 1973 terjadi peleburan partai politik atau fusi. Melalui UU No. 3 Tahun 1973 pemerintah menyederhanakan jumlah partai dengan kebijakan fusi partai. Empat partai politik Islam yaitu NU, Parmusi, Partai Serikat Islam, dan Perti bergabung menjadi Partai Persatuan Pembangunan (PPP). Lima partai lainnya yaitu PNI, Partai Kristen Indonesia, Partai

---

<sup>93</sup> *Ibid.*, hlm. 97.

Katholik, Partai Murba, dan IPKI bergabung menjadi Partai Demokrasi Indonesia. Sehingga pada tahun 1977 hanya ada tiga organisasi politik yaitu PPP, PDI, dan GOLKAR dan hal ini terus bertahan sampai dengan pemilu pada tahun 1997.<sup>94</sup>

Dilihat dari jumlah partainya, kita bisa menggolongkan sistem kepartaian pada masa Orde Baru ini ke dalam Sistem Partai Tunggal Otoriter, karena terdapat lebih dari satu partai tetapi terdapat satu partai besar yang digunakan oleh penguasa untuk memobilisasi masyarakat dan mengesahkan kekuasaan.<sup>95</sup>

#### 4. Partai Politik Masa Orde Reformasi

Pada era Reformasi, Partai Politik seolah terlepas dari semua belenggu yang mengekang selama ini. Rezim Orde Baru yang otoriter kemudia berganti kepada rezim reformasi yang demokratis. Presiden pertama pada era Reformasi, yaitu Presiden B.J. Habibie akhirnya menerapkan kembali sistem multipartai. Selain itu, partai politik juga diperkenankan untuk tidak harus menjadikan Pancasila sebagai ideologi partai. Pada tahun 1999 tercatat sebanyak 141 partai politik dan 48 di antaranya dinyatakan memenuhi syarat untuk dapat mengikuti Pemilu. Namun, kondisi partai politik pada masa ini tetap meninggalkan banyak cacatan. Salah satunya adalah masalah ideologi partai. Keasyikan partai politik untuk menghadapi pemilu membuat partai menjadi pragmatis dan

---

<sup>94</sup> *Ibid.*, hlm. 98.

<sup>95</sup> *Ibid.*, hlm. 98.

secara perlahan berubah menjadi partai *catch-all* dengan berusaha merangkul semua basis pemilih.<sup>96</sup>

### 3. Peran dan Fungsi Partai Politik

Dalam kepastakaan ilmu politik, sering dikemukakan bahwa partai politik mempunyai empat peranan:<sup>97</sup>

- a. Dalam proses pendidikan politik;
- b. Sebagai unsur rekrutmen para pemimpin bangsa guna mengisi berbagai macam posisi dalam kehidupan bernegara;
- c. Sebagai lembaga yang berusaha mewakili kepentingan masyarakat, dan
- d. Sebagai penghubung antara penguasa dan rakyat

Serta partai politik memiliki empat fungsi yaitu komunikasi politik, sosialisasi politik, rekrutmen politik, dan pengelolaan konflik. Penjabaran keempat fungsi tersebut, adalah sebagai berikut:<sup>98</sup>

- a. Sarana Komunikasi Politik  
Sebagai sarana komunikasi politik, partai politik bertugas menyalurkan beragam aspirasi masyarakat dan menekan kesimpangsiuran pendapat di masyarakat.
- b. Sarana Sosialisasi Politik  
Dalam usahanya untuk memperoleh dukungan luas masyarakat, partai politik akan berusaha menunjukkan diri sebagai pejuang kepentingan umum. Oleh karena itu partai politik harus mendidik dan membangun orientasi pemikiran anggotanya untuk sadar akan tanggung jawabnya sebagai warga negara.
- c. Sarana Rekrutmen Politik  
Partai politik memiliki fungsi untuk mencari dan mengajak orang yang berbakat untuk aktif berpolitik sebagai anggota partai politik tersebut. Hal ini merupakan suatu usaha untuk memperluas partisipasi politik.

---

<sup>96</sup> *Ibid.*, hlm. 105.

<sup>97</sup> Abdul Mukthie Fadjar, *Partai Politik....*, *Op.Cit.*, hlm. 18.

<sup>98</sup> Encik Muhammad Fauzan, *Op.Cit.*, hlm. 155-156.

d. Sarana Mengelola Konflik

Partai politik bertugas mengelola konflik yang muncul di masyarakat sebagai suatu akibat adanya dinamika demokrasi, yang memunculkan persaingan dan perbedaan pendapat.

Di dalam fungsi rekrutmen partai politik berarti memiliki tanggung jawab terhadap setiap rekrutannya. Partai politik harus dapat menselaraskan pemikiran para kader-kadernya agar tidak keluar dari AD dan ART partainya. Partai politik berhak memberhentikan atau memecat dari para kadernya yang sudah tidak sesuai dengan AD dan ART partainya. Partai politik memiliki hak untuk memberhentikan, memecat, dan mengganti para kader yang didelegasikan ke legislatif, hak tersebut disebut dengan *Hak Recall*.

## **B. PEMBERHENTIAN ANTAR WAKTU / *RECALL***

*Recall* secara etimologis dapat diartikan sebagai pemanggilan atau penarikan kembali. Di Indonesia *recall* dimaknai sebagai pelengseran atau pemberhentian seorang anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) melalui mekanisme penggantian antar waktu (PAW). Pemberhentian seorang anggota DPR diatur dalam Pasal 22B UUD NRI 1945 yang berbunyi “*Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan ketentuannya diatur dalam undang-undang.*” Instrumen organiknya diatur dalam Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU

MD3) dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik (UU Parpol).<sup>99</sup>

PAW atau *Recall* adalah istilah pinjaman yang belum ada padanya di Indonesia. Pengertian *recall* di Indonesia berbeda dengan pengertian *recall* di Amerika Serikat. Di Amerika Serikat istilah *recall*, lengkapnya *Recall Election* yang digunakan untuk menyatakan hak rakyat pemilih (konstituen) untuk melengserkan wakil rakyat sebelum masa jabatannya berakhir. Di Indonesia *recall* dikenal pada masa pemilu orde baru (1971-1997) yang menganut sistem proporsional murni, sedangkan dalam pemilu 1999 yang juga menganut sistem proporsional murni tidak dikenal *recall* dan *recall* ternyata dihidupkan kembali dalam pemilu 2004 yang menganut sistem pemilu proporsional dengan daftar calon terbuka (bernuansa/semi distrik). Dalam sejarah konstitusi Indonesia, maka akan terlihat bahwa para penyusun konstitusi menganut teori “Representatif sebagai *trustee*”, bukan Representatif sebagai *delegate*.<sup>100</sup>

Bangkitnya kembali *recall* diatur dalam Pasal 85 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 Tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD dan Pasal 8 huruf g Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 Tentang Partai Politik. Bahkan posisi *recall* semakin diperkukuh dengan payung konstitusi dalam UUD NRI 1945.

---

<sup>99</sup> Ni'matul Huda & M. Imam Nasef, *Op.Cit.*, hlm. 175.

<sup>100</sup> “*Penggantian Antar Waktu (PAW)*”,

<http://www.negarahukum.com/hukum/penggantian-antar-waktu-paw.html>, Diakses pada tanggal 7 Mei 2018 jam 14.44.

a. *Recall*/Penggantian Antar Waktu (PAW) di Masa Orde Baru

Perkembangan Penggantian Antar Waktu (PAW) di Indonesia secara historis diatur dalam Undang-Undang Nomor 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.

Keberadaan hak Penggantian Antar Waktu (PAW) di masa Orde Baru diatur dalam Pasal 15 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1966 yang menyatakan bahwa anggota MPRS/DPR-GR dapat diganti menurut ketentuan sebagai berikut: (a). Anggota dari calon Golongan Politik dapat diganti atas permintaan partai yang bersangkutan; (b). Anggota Golongan Karya yang organisasinya berfasiliasi dengan satu partai politik dapat diganti atas permintaan organisasi atau instansi yang bersangkutan; (c). Anggota Golongan Karya yang organisasinya tidak berfasiliasi dengan suatu partai politik dapat diganti atas permintaan organisasi atau instansi yang bersangkutan.

Selama berlangsungnya pemerintahan Orde Baru, sejumlah partai politik yang pernah melakukan Penggantian Antar Waktu (PAW) terhadap anggota partainya di parlemen antara lain: *Pertama*, Partai Persatuan Pembangunan (PPP). Di bawah kepemimpinan H.J. Naro pernah mengusulkan PAW untuk Syaifudin Harahap, Tamim Achda, Murthado



Makmur, Rusli Halil, Chalid Mawardi, MA. Ganni Darussamin AS, dan Ruhani Abdul Hakim (semuanya anggota DPR periode 1982-1987). Usulah tersebut sejak Desember 1984 hingga Maret 1985 ditanggapi dingin oleh pimpinan DPR waktu itu (Amir Machmud) dan usulan itu tidak diteruskan oleh pimpinan DPR kepada Presiden. Kemudian pada tahun 1955 Sri Bintang Pamungkas di PAW oleh Fraksi Persatuan Pembangunan (DPR periode 1992-1998) dengan alasan melakukan ‘dosa politik’ (melanggar tata tertib partai)

*Kedua*, Partai Demokrasi Indonesia (PDI). Di bawah kepemimpinan Soenawar Soekawati mengusulkan PAW untuk Usep Ranawidjaja, Abdul Madjid, Ny. D. Walandow, Soelolo, Santosa Donoseputro, TAM. Simatupang, dan Abdulah Eteng (semuanya anggota DPR periode 1977-1982). Serta Masoesi, Dudy Singadilaga, Nurhasan, Polensuka, Kemas Fachrudin, Edi Junaidi, Suparman, Jafar dan Thalib Ali (semua anggota DPR periode 1982-1987), pada saat PDI dipimpin oleh Soerjadi.

*Ketiga*, Golongan Karya (Golkar). PAW terhadap Rahman Tolleng (periode 1971-1977) karena dianggap terlibat kasus Malari 15 Januari 1974. Dan Bambang Warih (periode 1992-1998) yang dipandang melakukan ‘dosa politik’ (melanggar tata tertib).

*Keempat*, Fraksi ABRI. Pernah *me-recall* anggotanya di MPR, yakni Brigjen Rukmini, Brigjen Samsudin dan Brigjen J. Sembiring,

karena mengkritisi pembelian kapal perang bekas milik pemerintahan Jerman.<sup>101</sup>

b. *Recall*/Penggantian Antar Waktu (PAW) di Masa Reformasi

Setelah Orde Baru tumbang digantikan Orde Reformasi, mekanisme PAW oleh partai politik untuk menyingkirkan ‘lawan politik’ di tubuh partainya, tidak lagi diatur dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Akan tetapi pengaturan Penggantian Antar Waktu (PAW) kembali muncul dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Di Pasal 85 ayat (1) ditegaskan anggota DPR berhenti antar waktu karena; a). Meninggal dunia; b). Mengundurkan diri sebagai anggota atas permintaan sendiri secara tertulis; dan c). Diusulkan oleh partai politik yang bersangkutan.

Adapun alasan anggota DPR yang diberhentikan antar waktu dalam ayat (2) karena: a). Tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai anggota DPR; b). Tidak lagi memenuhi syarat-syarat calon anggota DPR sebagaimana dimaksud dalam UU tentang Pemilu; c). Melanggar sumpah/janji, kode etik DPR, dan/atau tidak melaksanakan kewajiban sebagai anggota DPR berdasarkan hasil pemeriksaan badan kehormatan DPR; d). Melanggaar peraturan larangan rangkap jabatan sebagaimana diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan; dan e). Dinyatakan bersalah berdasarkan putusan pengadilan

---

<sup>101</sup> Rida Farida, *Mekanisme Penggantian Antar Waktu (PAW) Anggota DPR Dan Implikasinya Dalam Konsep Perwakilan Rakyat*, Jurnal Cita Hukum, Volume 1 No. 2, Desember 2013.

yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melanggar tindak pidana dengan ancaman pidana serendah-rendahnya lima tahun penjara.

Di dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik ditentukan dalam Pasal 12 bahwa anggota partai politik yang menjadi anggota lembaga perwakilan rakyat apabila: a). Menyatakan mengundurkan dari keanggotaan parpol yang bersangkutan atau menyatakan menjadi anggota parpol lain; b). Diberhentikan dari keanggotaan parpol bersangkutan karena melanggar AD dan ART; atau c). Melakukan pelanggaran peraturan perundang-undangan yang menyebabkan yang bersangkutan diberhentikan.

Ditambah lagi ketentuan dalam Pasal 11 ayat (3) menyatakan bahwa anggota parpol wajib memenuhi AD dan ART serta berkewajiban untuk berpartisipasi dalam kegiatan parpol.

UUD 1945 yang telah mengalami perubahan empat kali, juga mengatur masalah pemberhentian anggota DPR di Pasal 22B yang menyatakan “Anggota DPR dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam Undang-Undang”. Pada periode 2004-2009, salah satu anggota Fraksi Partai Amanat Nasional Djoko Edhi Soetjipto Abdurahman dikenakan PAW dari DPR karena tindakannya ikut studi banding ke luar negeri dipandang bertentangan dengan garis kebijakan partai. Djoko Edhi mengajukan *judicial review* Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD dan Undang-undang Nomor 31 Tahun 2002

tentang Partai Politik ke MK. Akan tetapi permohonan tersebut ditolak untuk seluruhnya karena dalil-dalil pemohon dipandang tidak beralasan.<sup>102</sup>

Kini pengaturan Penggantian Antar Waktu (PAW) diatur di dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Dan juga diatur di dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik. Banyak problematika yang terjadi selama perkembangan PAW di Indonesia, bahkan hingga kini masih banyak ditemukan problematika didalam mekanisme PAW.

Partai politik memiliki peran yang begitu besar di dalam pemberhentian anggota Dewan tersebut. Partai politik dapat mengusulkan pemberhentian anggota DPR, bahkan terhadap alasan tertentu sebagaimana disebutkan disebutkan dalam Pasal 240 ayat (1) UU MD3, pimpinan partai politik satu-satunya pihak yang dapat mengusulkan pemberhentian tersebut.<sup>103</sup> Jika dilihat dari kewenangan partai politik tersebut, dapat disimpulkan bahwa partai politiklah yang memegang kendali terhadap *recall* anggota-anggotanya yang duduk di parlemen. Serta permasalahan yang terdapat di dalam mekanisme *recall* yaitu mekanisme pemberhentian antar waktu (PAW) menjadi momok bagi anggota partai politik yang duduk di parlemen terutama pada DPRD Kabupaten/Kota. Permasalahan ini tentunya menarik untuk dikaji lebih lanjut, mengingat pasca reformasi

---

<sup>102</sup> *Ibid.*

<sup>103</sup> Ni'matul Huda & M. Imam Nasef, *Op.Cit.*, hlm. 176.

konstitusi kedaulatan rakyat telah dikembalikan dan dipegang lagi oleh rakyat.

Menurut Pasal 405 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, anggota DPRD diberhentikan antar waktu karena:<sup>104</sup>

- (1) Anggota DPRD kabupaten/kota berhenti antar waktu karena:
  - a. meninggal dunia;
  - b. mengundurkan diri; atau
  - c. diberhentikan
- (2) anggota DPRD kabupaten/kota diberhentikan antar waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c, apabila:
  - a. tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai anggota DPRD kabupaten/kota selama 3 (tiga) bulan berturut-turut tanpa keterangan apa pun;
  - b. melanggar sumpah/janji jabatan dan kode etik DPRD kabupaten/kota;
  - c. dinyatakan bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana dengan ancaman pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun;
  - d. tidak menghadiri rapat paripurna dan/atau rapat alat kelengkapan DPRD kabupaten/kota yang menjadi tugas dan kewajibannya sebanyak 6 (enam) kali berturut-turut tanpa alasan yang sah;
  - e. diusulkan oleh partai politiknya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
  - f. tidak lagi memenuhi syarat sebagai calon anggota DPRD kabupaten/kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pemilihan umum;
  - g. melanggar ketentuan larangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini;
  - h. diberhentikan sebagai anggota partai politik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; atau
  - i. menjadi anggota partai politik lain.

---

<sup>104</sup> Pasal 405 UU RI Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD & DPRD.

Menurut Pasal 406 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, mekanisme dalam pemberhentian anggota DPRD kabupaten/kota, sebagai berikut:<sup>105</sup>

- (1) Pemberhentian anggota DPRD kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 405 ayat (1) huruf a dan huruf b serta ayat (2) huruf c, huruf e, huruf h, dan huruf i diusulkan oleh pimpinan partai politik kepada pimpinan DPRD kabupaten/kota dengan tembusan kepada gubernur.
- (2) Paling lama 7 (tujuh) Hari sejak diterimanya usul pemberhentian sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pimpinan DPRD kabupaten/kota menyampaikan usul pemberhentian anggota DPRD kabupaten/kota kepada gubernur melalui bupati/walikota untuk memperoleh peresmian pemberhentian.
- (3) Palinglama 7 (tujuh) Hari sejak diterimanya usul pemberhentian sebagaimana dimaksud pada ayat (2), bupati/walikota menyampaikan usul tersebut kepada gubernur.
- (4) Gubernur meresmikan pemberhentian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) paling lama 14 (empat belas) Hari sejak diterimanya usul pemberhentian anggota DPRD kabupaten/kota dari bupati/walikota.

Lanjutan mekanisme pemberhentian anggota DPRD kabupaten/kota menurut Pasal 407 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD :<sup>106</sup>

- (1) Pemberhentian anggota DPRD kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 405 ayat (2) huruf a, huruf b, huruf d, huruf f, dan huruf g, dilakukan setelah adanya hasil penyelidikan dan verifikasi yang dituangkan dalam keputusan Badan Kehormatan DPRD kabupaten/kota atas pengaduan dari pimpinan DPRD kabupaten/kota, masyarakat dan/atau pemilih.
- (2) Keputusan Badan Kehormatan DPRD kabupaten/kota mengenai pemberhentian anggota DPRD kabupaten/kota

---

<sup>105</sup> Pasal 406 UU RI Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD & DPRD.

<sup>106</sup> Pasal 407 UU RI Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD & DPRD.

- sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaporkan oleh Badan Kehormatan DPRD kabupaten/kota kepada rapat paripurna.
- (3) Paling lama 7 (tujuh) Hari sejak keputusan Badan Kehormatan DPRD kabupaten/kota yang telah dilaporkan dalam rapat paripurna sebagaimana dimaksud pada ayat (2), pimpinan DPRD kabupaten/kota menyampaikan keputusan Badan Kehormatan DPRD kabupaten/kota kepada pimpinan partai politik yang bersangkutan.
  - (4) Pimpinan partai politik yang bersangkutan menyampaikan keputusan tentang pemberhentian anggotanya kepada pimpinan DPRD kabupaten/kota, paling lambat 30 (tiga puluh) Hari sejak diterimanya keputusan Badan Kehormatan DPRD kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dari pimpinan DPRD kabupaten/kota.
  - (5) Dalam hal pimpinan partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat (3) tidak memberikan keputusan pemberhentian sebagaimana dimaksud pada ayat (4), pimpinan DPRD kabupaten/kota meneruskan keputusan Badan Kehormatan DPRD kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (2) kepada gubernur melalui bupati/walikota untuk memperoleh peresmian pemberhentian.
  - (6) Paling lama 7 (tujuh) hari sejak diterimanya keputusan pemberhentian sebagaimana dimaksud pada ayat (5), bupati/walikota menyampaikan keputusan tersebut kepada gubernur.
  - (7) Gubernur meresmikan pemberhentian sebagaimana dimaksud pada ayat (5) paling lama 14 (empat belas) Hari sejak diterimanya keputusan Badan Kehormatan DPRD kabupaten/kota atau keputusan pimpinan partai politik tentang pemberhentian anggotanya dari bupati/walikota.

Dikutip dari skripsi Roseno Pamungkas S. Putra, dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik. Pada Pasal 16 menjelaskan bahwa anggota partai politik dapat diberhentikan keanggotaannya apabila meninggal dunia, mengundurkan diri secara tertulis, menjadi anggota partai politik lain, atau melanggar AD dan ART. Tata cara pemberhentian keanggotaan partai politik sebagaimana yang dimaksud pada ayat 1 diatur dalam peraturan partai politik. Namun seiring perkembangan zaman Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang

Partai Politik dirasa sudah tidak maksimal, maka pemerintah Indonesia menerbitkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008.

Tentu saja terdapat perbedaan antara Undang-Undang Nomor 2 tahun 2008 tentang Partai politik dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008, yaitu terletak pada dasar hukum pemberhentian keanggotaan Partai Politik. Jika dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik pemberhentian anggota partai politik diatur dalam Peraturan Partai Politik, maka dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 hal tersebut diatur di dalam AD dan ART.

AD dan ART partai politik merupakan manifestasi dari kepentingan anggota partai politik, sehingga harus diutamakan, maka kedudukannya pun *supreme* yang berimplikasi setiap anggota yang melanggar diancam dengan *recall*. *Recall* sangat jelas menjadi hegemoni partai politik. Konstruksi ini juga semakin memperjelas bahwa hukum positif menganut teori *representative* sebagai partisan. Sangat jelas pengaturan *recall*, hukum positif mengkonstruksikan *recall* menjadi hak partai politik. Hal ini tentunya berimplikasi terhadap hubungan anggota dewan dengan rakyat yang semakin tereduksi. Anggota dewan lebih cenderung menjadi representasi partai politik daripada rakyat sebagai konstituenya.<sup>107</sup>

---

<sup>107</sup> Ni'Matul Huda & M. Imam Nasef, *Op.Cit.*, hlm. 186.



Dengan masih besarnya ruang dominasi Parpol dalam mekanisme *recall* yang saat ini berlaku, perlu kiranya untuk ditinjau kembali, mengingat pasca-amandemen, UUD NRI 1945 telah memperkuat kedaulatan rakyat. Oleh karena itu, sudah sewajarnya dalam hal *recall*, kedaulatan rakyat tidak diabaikan begitu saja. Pengaturan *recall* yang memberikan otoritas yang sangat besar kepada Parpol menjadi penting untuk ditinjau kembali karena berpotensi mengebiri kedaulatan rakyat dan mendistorsi demokrasi. Apalagi saat ini pemilihan anggota legislatif dilakukan dengan mekanisme suara terbanyak, maka konsep *recall* yang demikian menjadi tidak relevan lagi. Moh. Hatta pernah mengatakan:<sup>108</sup>

“Hak *recall* bertentangan dengan demokrasi apalagi demokrasi Pancasila. Pemimpin partai tidak berhak membatalkan anggotanya sebagai hasil dari Pemilu. Rupanya dalam kenyataannya pimpinan partai merasa lebih berkuasa dari pemilihnya. Kalau demikian ia menganjurkan agar Pemilu ditiadakan saja. Pada dasarnya hak *recall* ini hanya ada pada negara komunis dan fasis yang bersifat totaliter.”

### **C. PRINSIP-PRINSIP PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DALAM ISLAM**

Menurut Islam, negara hukum ialah negara yang berdasarkan pada Al-qur'an dan Sunnah. Paham ini dianut oleh negara Islam. Negara Islam adalah negara yang konstitusional atau negara yang berdasarkan syariat. Negara ini mempunyai konstitusi sebagai landasan dan hukum sebagai pedoman. Konstitusi negara Islam adalah prinsip dan hukum syariat yang

---

<sup>108</sup> *Ibid.*, hlm. 188.

dibawa oleh Al-Quran dan dijelaskan oleh Sunah Rasulullah yang berkaitan dengan akidah, ibadah, moral, pergaulan sosial, hubungan baik pribadi, disiplin, kriminal, administrasi, konstitusi, dan internasional.<sup>109</sup>

Menurut Ibnu Khaldun, dalam mulk siyasi ada dua macam bentuk negara hukum yaitu siyasah diniyah dan siyasah 'aqliyah. Ciri pokok yang membedakan kedua macam nomorasi itu ialah pelaksanaan hukum islam (syariah) dalam kehidupan negara dan hukum sebagai hasil pemikiran manusia. Dalam nomokrasi islam, baik syariah maupun hukum yang didasarkan pada rasio manusia, kedua-duanya berfungsi dan berperan dalam negara. sebaliknya pada nomokrasi sekuler manusia hanya menggunakan hukum semata-mata sebagai hasil pemikiran mereka.<sup>110</sup>

Berdasarkan pemahaman ini, Muhammad Taher Azhary berpendapat bahwa bentuk negara hukum yang dikenal nomokrasi islam adalah suatu negara hukum yang memiliki prinsip-prinsip sebagai berikut:<sup>111</sup>

1. Prinsip kekuasaan sebagai amanah;
2. Prinsip musyawarah;
3. Prinsip keadilan;
4. Prinsip persamaan;
5. Prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia;
6. Prinsip peradilan bebas;
7. Prinsip perdamaian;

---

<sup>109</sup> Yusuf, Qardhawi, 1997, *Fiqh Negara*, Robbani Press, Jakarta, hlm. 32.

<sup>110</sup> Ni'matul Huda, *Ilmu negara...*, op.cit., hlm. 101-102.

<sup>111</sup> Muhammad Tahir Azhary, 1992, *Negara Hukum*, Kencana, Jakarta, hlm. 64.

8. Prinsip kesejahteraan;
9. Prinsip ketaatan rakyat.

Suatu miskonsepsi atau pemahaman yang tidak benar terhadap konsep negara dari sudut islam sampai sekarang masih berbekas pada konsepsi para sarjana barat. Mereka memahami konsep negara dalam islam sebagai “teokrasi”, berasal dari kata theos yaitu tuhan, dan cratos yaitu kekuasaan (theos dan cratos adalah perkataan Yunani).<sup>112</sup>

Predikat yang tepat untuk konsep negara dalam islam ialah nomokrasi (islam) dan bukan teokarasi. Karena teokarasi adalah suatu negara, sebagaimana dirumuskan oleh Ryder Smith, yang diperintah oleh Tuhan atau tuhan-tuhan. Menurut Majid Khadduri istilah “teokrasi” dibuat oleh Flavius Josephus (kira-kira tahun 37-100 Masehi) yang ia gunakan untuk memperlihatkan karakteristik dari tipe negara Israel yang ada pada permulaan era Kristen, Josephus mengaktualisasika negara Israel ketika itu sebagai suatu negara teokarasi. Istilah itu, kemudian disetujui oleh J.Welhausen dan ia gunakan pula sebagai predikat untuk negara arab (islam). Teokrasi sebagai sebutan negara dalam islam sama sekali tidak benar dan tidak tepat.<sup>113</sup>

Berdasarkan prinsip-prinsip menurut Muhammad Taher Azhary tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa nomokrasi islam adalah predikat yang paling tepat untuk konsep negara hukum dari sudut hukum islam. Nomokrasi islam memiliki atau ditandai oleh prinsip-prinsip umum yang

---

<sup>112</sup> Ni'matul Huda, *Ilmu negara...*, *Op. Cit.*, hlm. 102.

<sup>113</sup> Muhammad Tahir Azhary, *Op.Cit.*, hlm. 65.

digariskan dalam Al- Qur'an dan dicontohkan dalam sunnah. Diantara prinsip-prinsip itu, maka prinsip Musyawarah, keadilan dan persamaan merupakan prinsip-prinsip yang menonjol dalam demokrasi islam.<sup>114</sup>

---

<sup>114</sup> *Ibid.*

**BAB IV**

**ANALISIS PROBLEMATIKA PENGATURAN PEMBERHENTIAN  
ANTAR WAKTU (PAW) ANGGOTA DPRD KABUPATEN/KOTA**

**A. Deskripsi Data**

Problematika pengaturan Pemberhentian Antar Waktu (PAW) anggota DPRD Kabupaten/Kota pada peraturan perundang-undangan. Seringkali terjadi sengketa pada proses pemberhentian antar waktu, terutama pada usulan pemberhentian oleh partai politik. Pada kasus pemberhentian antarwaktu di DPRD Kota Cirebon yang menjadi contoh pada penelitian ini, terdapat beberapa undang-undang dan peraturan yang menjadi dasar di dalam proses pemberhentian, serta menjadi unsur pembanding di dalam penelitian ini, yaitu:

1. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.
2. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik.
3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
4. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 6 Tahun 2017 Tentang Pemberhentian Antar Waktu DPR, DPD DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, dan.
5. Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Partai Nasional Demokrat Tahun 2010.

Pada Pasal 405 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 menjelaskan tentang mekanisme pemberhentian antar waktu serta alasan-alasan pemberhentian antarwaktu, dan di dalamnya terdapat usulan dari partai politik. Akan tetapi, di dalamnya tidak menjelaskan tentang hak membela diri terhadap pihak yang terkena PAW. Hal ini justru menggiring opini bahwa partai politik memiliki kekuasaan yang penuh terhadap usulannya tersebut.

Pada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 menjelaskan bahwa mekanisme pemberhentian antar waktu tersebut dijelaskan pada AD dan ART masing-masing partai politik. Seharusnya undang-undang ini lebih menjelaskan bagaimana konsep yang baik terhadap proses pemberhentian antarwaktu tersebut, dan juga disesuaikan dengan kebijakan masing-masing partai.

Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD&ART) Partai Nasdem menjelaskan tentang mekanisme pemberian sanksi terhadap kader anggota yang menyimpang pada kebijakan partai, yaitu mulai dari teguran hingga pemberhentian atau pemecatan. AD&ART Partai Nasdem juga menjelaskan tentang hak membela diri terhadap anggota yang terkena sanksi. Akan tetapi, kenyataannya sebenarnya putusan dari partai itu sudahlah *final*, pihak yang terkena sanksi akan sulit untuk mengklarifikasi atas kesalahannya.

Penjelasan dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tidaklah berbeda dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014. Dan pengertian

serta penjelasan yang lebih konkret ada pada Peraturan Komisi Pemilihan Umum, akan tetapi tidak pada usulan dari pada partai politik.

Pada kasus pemberhentian antar waktu yang diusulkan oleh Partai Nasdem kepada dr. Doddy Aryanto selaku ketua komisi III DPRD Kota Cirebon yang datanya didapat pada berita-berita media elektronik, bahwa Doddy merasa ada kejanggalan pada proses pemberhentiannya, yang mana dirasa proses pemberhentiannya tidak sesuai peraturan perundang-undangan.

## **B. Pemberhentian Antar Waktu Oleh Partai Politik Sesuai Peraturan Perundang-Undangan**

Pemberhentian antar waktu (PAW) merupakan suatu mekanisme terhadap pelengseran, pemecatan, penggantian, dan pemberhentian terhadap anggota dewan. Pemberhentian tersebut diatur di dalam Pasal 22B UUD NRI 1945 yang berbunyi “*Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan ketentuannya diatur dalam undang-undang.*” Ketentuan mengenai PAW dalam hukum positif Indonesia diatur dalam UU MD3, bagian kelima Belas tentang Pemberhentian Antarwaktu, Penggantian Antarwaktu, dan Pemberhentian Sementara, mulai dari Pasal 239 hingga Pasal 241.<sup>115</sup>

Pengertian penggantian antar waktu tidak disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014, dan dalam Undang-Undang

---

<sup>115</sup> *Ibid.*, hlm. 183.

Nomor 2 Tahun 2011. Padahal semestinya dalam ketentuan umum undang-undang tersebut mutlak mencantumkan mengenai apa yang dimaksud tentang PAW, karena di dalamnya mengatur syarat dan mekanisme PAW. Satu-satunya peraturan yang menyebutkan pengertian PAW hanya Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Nomor 2 Tahun 2010. Sebagaimana ditegaskan:<sup>116</sup>

1. Penggantian Antar Waktu DPR adalah proses penggantian Anggota DPR yang berhenti antarwaktu untuk digantikan oleh calon Pengganti Antarwaktu yang diambil dari DCT (Daftar Calon Tetap) Anggota DPR dari partai politik dan pada daerah pemilihan yang sama.
2. Penggantian Antar Waktu DPD adalah proses penggantian Anggota DPD yang berhenti antarwaktu yang diambil dari DCT Anggota DPD pada daerah pemilihan yang sama.
3. Calon pengganti antar waktu anggota DPR dan anggota DPD adalah nama calon pengganti antar waktu yang diambil dari DCT Pemilu Anggota DPR dan DPD tahun 2009 dan berdasarkan hasil verifikasi yang dilakukan KPU, masih memenuhi persyaratan calon.

Di dalam PAW ini tidak hanya berbicara tentang pemberhentian, tetapi dapat juga berbicara tentang penggantian. Pada Pasal 239 ayat (2) huruf d, terdapat usulan dari partai politik yang dapat berupa penggantian. Penggantian antar waktu atas usulan partai politik populer diistilahkan dengan *recall*. Kata *recall* dalam bahasa Inggris mempunyai beberapa pengertian. Setidaknya menurut Peter Salim (dalam *The Contemporary English-Indonesia*), yakni mengingat, memanggil kembali, menarik kembali atau membatalkan. Sementara dalam kamus politik karangan

---

<sup>116</sup> <http://www.negarahukum.com/hukum/penggantian-antar-waktu-paw.html>, *Op.Cit.*, Diakses pada tanggal 8 Mei 2018 jam 16.20 WIB.



Marbun, *recall* diartikan sebagai proses penarikan kembali atau penggantian kembali anggota DPR oleh induk organisasinya yang tentu saja partai politik.<sup>117</sup>Hak Penggantian Antar Waktu (PAW) didefinisikan oleh sejumlah ahli, salah satunya oleh Mh. Isnaini mengatakan, Hak Penggantian Antar Waktu (PAW) pada umumnya merupakan suatu ‘pedang *Democles*’ bagi tiap-tiap anggota DPR. Dengan adanya hak *recall* maka anggota DPR akan lebih banyak menunggu petunjuk dan pedoman pimpinan fraksinya dari pada ber-oto-aktivitas. Melakukan oto-aktivitas yang tinggi tanpa restu pimpinan fraksi kemungkinan besar melakukan kesalahan fatal yang dapat berakibat *recalling*. Karena itu untuk keamanan keanggotaannya lebih baik menunggu apa yang diinstruksikan oleh pimpinan fraksinya.<sup>118</sup>

Dengan demikian penggantian antar waktu adalah pengisian jabatan legislatif (DPR/DPRD) yang diusulkan oleh partai politik atau badan kehormatan DPRD tanpa melalui mekanisme pemilihan umum, dengan melibatkan KPU sebagai tim yang memferivikasi kelengkapan administrasi tentang kelayakan dan patut untuk mengisi jabatan pejabat legislatif sebelumnya. Maka pejabat tersebut berwenang untuk melaksanakan ketentuan undang-undang sebagaimana yang ditetapkan.

Pada bab VI tentang hak dan kewajiban Pasal 12 huruf f, huruf g, dan huruf h Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 jo Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik, partai politik berhak:

---

<sup>117</sup> <http://www.negarahukum.com/hukum/penggantian-antar-waktu-paw.html>, *Op.Cit.*, Diakses pada tanggal 8 Mei 2018 jam 16.26 WIB.

<sup>118</sup> Rida Farida, *Op.Cit.*, hlm. 3.

1. Mengajukan calon untuk mengisi keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
2. Mengusulkan pergantian antar waktu anggotanya di Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan peraturan Perundang-undangan;
3. Mengusulkan pemberhentian anggotanya di Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.<sup>119</sup>

Berikut pemberhentian anggota partai politik menurut Pasal 16 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik:<sup>120</sup>

- (1) Anggota Partai Politik diberhentikan keanggotaannya dari Partai Politik apabila:
  - a. meninggal dunia;
  - b. mengundurkan diri secara tertulis;
  - c. menjadi anggota Partai Politik lain; atau
  - d. melanggar AD dan ART.
- (2) Tata cara pemberhentian keanggotaan Partai Politik sebagaimana dimaksud ayat (1) diatur di dalam AD dan ART.
- (3) Dalam hal anggota Partai Politik yang diberhentikan adalah anggota lembaga perwakilan rakyat, pemberhentian dari keanggotaan Partai Politik diikuti dengan pemberhentian dari keanggotaan lembaga perwakilan rakyat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

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.<sup>121</sup> *Recall* salah satu upaya dalam memberdayakan Parpol adalah dengan memberikan hak atau kewenangan untuk menjatuhkan tindakan dengan menegakkan disiplin terhadap anggotanya, agar anggota bersikap

---

<sup>119</sup> Republik Indonesia, Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 jo Undang-Undang No. 2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik, Pasal 12 huruf f, g, h.

<sup>120</sup> Republik Indonesia, *Undang-Undang No. 2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik*, Pasal 16.

<sup>121</sup> Nike K. Rumokoy, *Kajian Yuridis Hak Recall Partai Politik Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Jurnal Kajian Yuridis, Volume 20, No. 1, Januari-Maret, 2012, hlm. 2.

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 menegakkan otoritas dan integritas partai politik. Sehingga, jaminan atas otoritas dan integritas parpol dapat terakomodir dengan memberikan hak *recall* kepadanya.<sup>122</sup>

Mekanisme *recall* memang tidak dapat dipungkiri sangat diperlukan sebagai sarana kontrol. Mengingat kekuasaan yang besar cenderung melahirkan *abuse of power*, sehingga sangat memerlukan kontrol. Menurut pernyataan Lord Acton dikutip dari bukunya Ni'matul Huda dan Imam Nasef yang berjudul "Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia" bahwa kekuasaan cenderung disalahgunakan dan kekuasaan yang mutlak pasti disalahgunakan (*power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely*).<sup>123</sup>

Seperti yang telah disebutkan sebelumnya, bahwasanya peraturan mengenai Penggantian Antar Waktu (PAW) diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Dan juga diatur di dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik. Di dalam penulisan ini, pengkajian mekanisme PAW dititikberatkan hanya dalam PAW anggota DPRD Kabupaten/Kota.

---

<sup>122</sup> *Ibid.*, hlm. 2.

<sup>123</sup> Ni'matul Huda & M. Imam Nasef, *Loc.Cit.*, hlm. 190.

Mekanisme pemberhentian antar waktu anggota DPRD Kabupaten/Kota menurut Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD:

#### Pemberhentian Antarwaktu

##### Pasal 405

- (1) Anggota DPRD kabupaten/kota berhenti antarwaktu karena:
  - a. meninggal dunia;
  - b. mengundurkan diri; atau
  - c. diberhentikan.
- (2) Anggota DPRD kabupaten/kota diberhentikan antarwaktu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c, apabila:
  - a. tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai anggota DPRD kabupaten/kota selama 3 (tiga) bulan berturut-turut tanpa keterangan apa pun;
  - b. melanggar sumpah/janji jabatan dan kode etik DPRD kabupaten/kota;
  - c. dinyatakan bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana dengan ancaman pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun;
  - d. tidak menghadiri rapat paripurna dan/atau rapat alat kelengkapan DPRD kabupaten/kota yang menjadi tugas dan kewajiban sebanyak 6 (enam) kali berturut-turut tanpa alasan yang sah;
  - e. diusulkan oleh partai politiknya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
  - f. tidak lagi memenuhi syarat sebagai calon anggota DPRD kabupaten/kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pemilihan umum;
  - g. melanggar ketentuan larangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini;
  - h. diberhentikan sebagai anggota partai politik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; atau
  - i. menjadi anggota partai politik lain.<sup>124</sup>

##### Pasal 406

- (1) Pemberhentian anggota DPRD kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 405 ayat (1) huruf a dan huruf b serta

---

<sup>124</sup> Pasal 405 UU RI Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD & DPRD.

pada ayat (2) huruf c, huruf e, huruf h, dan huruf i diusulkan oleh pimpinan partai politik kepada pimpinan DPRD kabupaten/kota dengan tembusan kepada gubernur.

- (2) Paling lama 7 (tujuh) Hari sejak diterimanya usul pemberhentian sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pimpinan DPRD kabupaten/kota menyampaikan usul pemberhentian anggota DPRD kabupaten/kota kepada gubernur melalui bupati/walikota untuk memperoleh peresmian pemberhentian.
- (3) Paling lama 7 (tujuh) Hari sejak diterimanya usul pemberhentian sebagaimana dimaksud pada ayat (2), bupati/walikota menyampaikan usul tersebut kepada gubernur.
- (4) Gubernur meresmikan pemberhentian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) paling lama 14 (empat belas) Hari sejak diterimanya usul pemberhentian anggota DPRD kabupaten/kota dari bupati/walikota.<sup>125</sup>

#### Pasal 407

- (1) Pemberhentian anggota DPRD kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 405 ayat (2) huruf a, huruf b, huruf d, huruf f, dan huruf g, dilakukan setelah adanya hasil penyelidikan dan verifikasi yang dituangkan dalam keputusan Badan Kehormatan DPRD kabupaten/kota atas pengaduan dari pimpinan DPRD kabupaten/kota, masyarakat dan/atau pemilih.
- (2) Keputusan Badan Kehormatan DPRD kabupaten/kota mengenai pemberhentian anggota DPRD kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaporkan oleh Badan Kehormatan DPRD kabupaten/kota kepada rapat paripurna.
- (3) Paling lama 7 (tujuh) Hari sejak keputusan Badan Kehormatan DPRD kabupaten/kota yang telah dilaporkan dalam rapat paripurna sebagaimana dimaksud pada ayat (2), pimpinan DPRD kabupaten/kota menyampaikan keputusan Badan Kehormatan DPRD kabupaten/kota kepada pimpinan partai politik yang bersangkutan.
- (4) Pimpinan partai politik yang bersangkutan menyampaikan keputusan tentang pemberhentian anggotanya kepada pimpinan DPRD kabupaten/kota, paling lambat 30 (tiga puluh) Hari sejak diterimanya keputusan Badan Kehormatan DPRD kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dari pimpinan DPRD kabupaten/kota.
- (5) Dalam hal pimpinan partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat (3) tidak memberikan keputusan pemberhentian sebagaimana dimaksud pada ayat (4), pimpinan DPRD kabupaten/kota meneruskan keputusan Badan Kehormatan DPRD kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (2)

---

<sup>125</sup> Pasal 406 UU RI Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD & DPRD.

kepada gubernur melalui bupati/walikota untuk memperoleh peresmian pemberhentian.

- (6) Paling lama 7 (tujuh) Hari sejak diterimanya keputusan pemberhentian sebagaimana dimaksud pada ayat (5), bupati/walikota menyampaikan keputusan tersebut kepada gubernur.
- (7) Gubernur meresmikan pemberhentian sebagaimana dimaksud pada ayat (5) paling lama 14 (empat belas) Hari sejak diterimanya keputusan Badan Kehormatan DPRD kabupaten/kota atau keputusan pimpinan partai politik tentang pemberhentian anggotanya dari bupati/walikota.<sup>126</sup>

#### Pasal 408

- (1) Dalam hal pelaksanaan penyelidikan dan verifikasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 407 ayat (1), Badan Kehormatan DPRD kabupaten/kota dapat meminta bantuan dari ahli independen.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyelidikan, verifikasi, dan pengembalian keputusan oleh Badan Kehormatan DPRD kabupaten/kota diatur dengan peraturan DPRD kabupaten/kota tentang tata cara beracara Badan Kehormatan.<sup>127</sup>

#### Penggantian Antarwaktu

#### Pasal 409

- (1) Anggota DPRD kabupaten/kota yang berhenti antarwaktu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 405 ayat (1) dan Pasal 406 ayat (1) digantikan oleh calon anggota DPRD kabupaten/kota yang memperoleh suara terbanyak urutan berikutnya dalam daftar peringkat perolehan suara dari partai politik yang sama pada daerah pemilihan yang sama.
- (2) Dalam hal calon anggota DPRD kabupaten/kota yang memperoleh suara terbanyak urutan berikutnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meninggal dunia, mengundurkan diri, atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai calon anggota, anggota DPRD kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) digantikan oleh calon anggota DPRD kabupaten/kota yang memperoleh suara terbanyak urutan berikutnya dari partai politik yang sama pada daerah pemilihan yang sama.

---

<sup>126</sup> Pasal 407 UU RI Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD & DPRD.

<sup>127</sup> Pasal 408 UU RI Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD & DPRD.

- (3) Masa jabatan anggota DPRD kabupaten/kota pengganti antarwaktu melanjutkan sisa masa jabatan anggota DPRD kabupaten/kota yang digantikannya.<sup>128</sup>

#### Pasal 410

- (1) Pimpinan DPRD kabupaten/kota menyampaikan nama anggota DPRD kabupaten/kota yang diberhentikan antarwaktu dan meminta nama calon pengganti antarwaktu kepada KPU kabupaten/kota.
- (2) KPU kabupaten/kota menyampaikan nama calon pengganti antarwaktu berdasarkan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 406 ayat (1) dan ayat (2) kepada pimpinan DPRD kabupaten/kota paling lama 5 (lima) Hari sejak diterimanya surat pimpinan DPRD kabupaten/kota.
- (3) Paling lama 7 (tujuh) Hari sejak menerima nama calon pengganti antarwaktu dari KPU kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Pimpinan DPRD kabupaten/kota menyampaikan nama anggota DPRD kabupaten/kota yang diberhentikan dan nama calon pengganti antarwaktu kepada gubernur melalui bupati/walikota.
- (4) Paling lama 7 (tujuh) Hari sejak menerima nama anggota DPRD kabupaten/kota yang diberhentikan dan nama calon pengganti antarwaktu sebagaimana dimaksud pada ayat (3), bupati/walikota menyampaikan nama anggota DPRD kabupaten/kota yang diberhentikan dan nama calon pengganti antarwaktu kepada gubernur.
- (5) Paling lama 14 (empat belas) Hari sejak menerima nama anggota DPRD kabupaten/kota yang diberhentikan dan nama calon pengganti antarwaktu dari bupati/walikota sebagaimana dimaksud pada ayat (4), gubernur meresmikan pemberhentian dan pengangkatannya dengan keputusan gubernur.
- (6) Sebelum memangku jabatannya, anggota DPRD kabupaten/kota pengganti antarwaktu sebagaimana dimaksud pada ayat (3) mengucapkan sumpah/janji yang pengucapannya dipandu oleh pimpinan DPRD kabupaten/kota, dengan tata cara dan teks sumpah/janji sebagaimana diatur dalam Pasal 368 dan Pasal 369.
- (7) Penggantian antarwaktu anggota DPRD kabupaten/kota tidak dilaksanakan apabila sisa masa jabatan anggota DPRD kabupaten/kota yang digantikan kurang dari 6 (enam) bulan.<sup>129</sup>

#### Pasal 411

---

<sup>128</sup> Pasal 409 UU RI Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD & DPRD.

<sup>129</sup> Pasal 410 UU RI Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD & DPRD.

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengajuan penggantian antarwaktu, verifikasi terhadap persyaratan calon pengganti antarwaktu, dan peresmian calon pengganti antarwaktu anggota DPRD kabupaten/kota diatur dengan peraturan pemerintah.<sup>130</sup>

Berdasarkan uraian pasal-pasal yang telah dikemukakan diatas, terdapat beberapa instansi yang berperan dalam mekanisme pemberhentian anggota DPRD, yaitu: (a) Partai Politik, (b) Pimpinan DPRD, (c) Bupati/Walikota, (d) Gubernur, yang dimana partai politik memberi usulan pemberhentian antarwaktu anggotanya kepada pimpinan DPRD dan diteruskan usulan kepada Gubernur melalui Bupati/Walikota. Yang dimana seharusnya gubernur itu masuk kedalam ranahnya DPRD Provinsi. Serta partai politik sangat memiliki peran yang sangat besar dalam usulan pemberhentian antarwaktu anggota DPRD kabupaten/kota tersebut.

Mekanisme pemberhentian antar waktu (PAW) anggota DPRD kabupaten/kota menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang partai politik adalah diatur didalam AD dan ART partai politik yang bersangkutan. Setiap partai politik memiliki wewenang penuh terhadap mekanisme pemberhentian anggotanya.

Menurut Anggaran Rumah Tangga (ART) Partai Nasional Demokrat (NasDem) Tahun 2011:

#### Pasal 7

#### Sanksi-Sanksi

-Diberikan kepada anggota dan atau pengurus Pimpinan Partai apabila:

1. Melanggar AD/ART serta keputusan-keputusan Partai.

---

<sup>130</sup> Pasal 411 UU RI Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD & DPRD.



2. Melakukan perbuatan melanggar hukum yang berlaku di Indonesia.
3. Melakukan perbuatan yang merusak nama baik Partai.<sup>131</sup>

#### Pasal 8

##### Bentuk-Bentuk Sanksi

1. Peringatan lisan.
2. Peringatan tertulis.
3. Diberhentikan sementara sebagai anggota dan atau pimpinan Partai
4. Diberhentikan selamanya sebagai anggota dan pimpinan Partai.<sup>132</sup>

#### Pasal 9

##### Mekanisme Pemberian Sanksi

1. Bagi Dewan Pimpinan Pusat Partai:
  - a. Pemberian sanksi teguran tertulis dilakukan oleh Dewan Pimpinan Pusat Partai berdasarkan hasil keputusan Rapat Dewan Pimpinan Pusat Partai.
  - b. Pemberian sanksi pemberhentian sementara sebagai pimpinan atau anggota dan pemberhentian selamanya sebagai pimpinan dan atau anggota dilakukan oleh Dewan Pimpinan Pusat Partai berdasarkan Rapat Pleno Pimpinan Pusat Partai.
2. Bagi Dewan Pimpinan Wilayah dan Daerah pemberian sanksi dilakukan oleh Dewan Pimpinan Pusat Partai berdasarkan keputusan hasil Rapat Pleno Dewan Pimpinan Pusat Partai.
3. Bagi Pimpinan Cabang dan Ranting pemberian sanksi dilakukan oleh Dewan Pimpinan Wilayah atas permintaan Pimpinan setempat.
4. Bagi anggota Partai pemberian sanksi sebagaimana pasal 8 ayat 3 dan 4 dilakukan oleh Dewan Pimpinan Pusat berdasarkan permintaan Pimpinan setempat.<sup>133</sup>

#### Pasal 10

##### Mekanisme Pembelaan Diri

1. Pembelaan diri atas sanksi teguran tertulis yang dilakukan oleh Dewan Pimpinan Pusat Partai dapat diajukan kepada Rapat Mingguan Dewan Pimpinan Pusat Partai.

---

<sup>131</sup> Pasal 7 Anggaran Rumah Tangga Partai Nasional Demokrat Tahun 2011.

<sup>132</sup> Pasal 8 Anggaran Rumah Tangga Partai Nasional Demokrat Tahun 2011.

<sup>133</sup> Pasal 9 Anggaran Rumah Tangga Partai Nasional Demokrat Tahun 2011.

2. Pembelaan diri atas sanksi pemberhentian sementara dan atau selamanya sebagai pimpinan dan atau anggota yang dilakukan oleh Dewan Pimpinan Pusat Partai dapat diajukan kepada Rapat Pleno Dewan Pimpinan Pusat Partai.
3. Pembelaan diri atas sanksi yang dilakukan oleh Dewan Pimpinan Wilayah Partai dan Daerah dapat diajukan kepada Dewan Pimpinan Pusat Partai yang akan dibicarakan dalam Rapat Pleno Dewan Pimpinan Pusat Partai.
4. Pembelaan diri atas sanksi yang dilakukan oleh Dewan Pimpinan Cabang Partai dan Dewan Pimpinan Ranting dapat di ajukan kepada Dewan Pimpinan Wilayah Partai yang akan dibicarakan dalam Rapat Pleno Dewan Pimpinan Wilayah Partai.<sup>134</sup>

Berdasarkan uraian-uraian pasal di atas terdapat beberapa tahap di dalam mekanisme pemberhentian antar waktu (PAW) atau pemberian sanksi kepada anggotanya. Yang dimana diawali dengan pemberian teguran lisan, setelah itu dengan teguran tertulis, setelah itu dapat diberhentikan sementara, dan setelah itu dapat diberhentikan selamanya. Namun anggota yang terkena sanksi memiliki hak atas pembelaan diri terhadap kesalahan-kesalahannya. Akan tetapi pembelaan tersebut tidak diatur di dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014.

Pada dasarnya *Recall* atau yang biasa disebut di Indonesia dengan istilah Pemberhentian Antar Waktu (PAW) memiliki hubungan yang mengikat antara partai politik dan anggotanya yang sedang menduduki kursi parlemen. Pemberhentian antarwaktu (PAW) ini bertujuan agar terciptanya keselarasan atas buah pikir antara partai politik dan anggotanya serta tidak melenceng dari tujuan dan asas-asas pada partai politik yang tertuang pada AD dan ART partai politik yang bersangkutan.

---

<sup>134</sup> Pasal 10 Anggaran Rumah Tangga Partai Nasional Demokrat Tahun 2011.

Menurut beberapa sarjana Indonesia mengenai *recall* dan pemberhentian antarwaktu (PAW). BN. Marbun berpendapat, “*Recall adalah suatu hak untuk mengganti anggota DPR oleh induk organisasinya.*” Senada dengan pendapat ini, Bintang R. Saragih mengatakan, “Recall adalah hak suatu organisasi sosial politik yang mempunyai wakil di MPR, DPR, dan DPRD untuk mengganti wakil-wakilnya di lembaga perwakilan sebelumnya yang bersangkutan habis keanggotaannya, dengan terlebih dahulu bermusyawarah dengan pimpinan lembaga perwakilan tersebut.”<sup>135</sup>

Menurut Paragraf 14 (Pemberhentian Antarwaktu, Penggantian Antarwaktu, dan Pemberhentian Sementara) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 193 (1) Anggota DPRD kabupaten/kota berhenti antarwaktu karena (a). Meninggal dunia; (b). Mengundurkan diri; atau (c). Diberhentikan. (2) Anggota DPRD kabupaten/kota diberhentikan antarwaktu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c, apabila (a) tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagaimana anggota DPRD kabupaten/kota selama 3 (tiga) bulan berturut-turut tanpa keterangan apa pun; (b) melanggar sumpah/janji jabatan dan kode etik DPRD kabupaten/kota; (c) dinyatakan bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana dengan ancaman pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun; (d)

---

<sup>135</sup> Ni'matul Huda & M. Imam Nasef, *Op.Cit.*, hlm 177., dilihat juga di bukunya Ni'matul Huda, 2011, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, hlm. 160.

tidak menghadiri rapat paripurna dan/atau rapat alat kelengkapan DPRD kabupaten/kota yang menjadi tugas dan kewajibannya sebanyak 6 (enam) kali berurut-turut tanpa alasan yang sah; (e) diusulkan partai politiknya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; (f) tidak lagi memenuhi syarat sebagai calon anggota DPRD kabupaten/kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pemilihan umum; (g) melanggar ketentuan larangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini; (h) diberhentikan sebagai anggota partai politik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; atau (i) menjadi anggota partai politik lain.<sup>136</sup> Serta kelanjutan pasal per-pasal tidak berbeda dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MD3.

Berdasarkan alasan-alasan pemberhentian/penggantian antarwaktu menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan daerah, tidak terdapat perbedaan antara undang-undang pemerintahan daerah dan undang-undang MD3 yang dapat menjadi acuan pelaksanaan pemberhentian antarwaktu anggota DPRD kabupaten/kota.

Menurut Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Nomor 6 Tahun 2017 bagian kesatu Pemberhentian Antarwaktu Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota:<sup>137</sup>

#### Pasal 5

- (1) Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi atau DPRD Kabupaten/Kota berhenti antarwaktu karena:
- a. meninggal dunia;
  - b. mengundurkan diri; atau

---

<sup>136</sup> Pasal 193 UU No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>137</sup> Pasal 5 Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 6 Tahun 2017 Tentang Penggantian Antar Waktu Anggota DPR, DPD dan DPRD.

- c. diberhentikan.
- (2) Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi atau DPRD Kabupaten/kota yang mengundurkan diri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b karena:
  - a. permintaan sendiri; dan/atau
  - b. ditetapkan sebagai calon peserta dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati atau Walikota dan Wakil Walikota.
- (3) Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi atau DPRD Kabupaten/Kota diberhentikan antarwaktu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c apabila:
  - a. tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi atau DPRD Kabupaten/Kota selama 3 (tiga) bulan berturut-turut tanpa keterangan apapun;
  - b. melanggar sumpah/janji jabatan dan kode etik DPR, DPD, DPRD Provinsi atau DPRD Kabupaten/Kota;
  - c. dinyatakan bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana dengan ancaman pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
  - d. tidak menghadiri rapat paripurna dan/atau rapat alat kelengkapan DPRD Provinsi atau DPRD Kabupaten/Kota yang menjadi tugas dan kewajibannya sebanyak 6 (enam) kali berturut-turut tanpa alasan yang sah untuk Anggota DPRD Provinsi atau DPRD Kabupaten/Kota;
  - e. diusulkan oleh Partai Politiknya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan untuk Anggota DPR, DPRD Provinsi atau DPRD Kabupaten/Kota;
  - f. tidak lagi memenuhi syarat sebagai calon Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi atau DPRD Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD;
  - g. melanggar ketentuan larangan sebagaimana diatur dalam undang-undang tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD;
  - h. diberhentikan sebagai anggota Partai Politik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan bagi Anggota DPR, DPRD Provinsi atau DPRD Kabupaten/Kota; atau
  - i. menjadi anggota Partai Politik lain bagi Anggota DPR, DPRD Provinsi atau DPRD Kabupaten/Kota.

Berdasarkan alasan-alasan pemberhentian/penggantian antarwaktu di atas terdapat sedikit perbedaan antara PKPU dan UU MD3, yaitu pada

bagian mengundurkan diri dan terdapat ketentuan terhadap pelanggaran UU MD3.

Mekanisme penyampaian pemberhentian antarwaktu anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi atau DPRD Kabupaten/Kota pada Pasal 6 (1) Pimpinan DPR, DPD, DPRD Provinsi atau DPRD Kabupaten/Kota menyampaikan surat tentang nama Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi atau Kabupaten/Kota yang berhenti antarwaktu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 kepada KPU, KPU Provinsi/KIP Aceh dan KPU/KIP Kabupaten/Kota. (2) Penyampaian nama Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi atau DPRD Kabupaten/Kota yang berhenti antarwaktu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilampiri dengan dokumen pendukung.<sup>138</sup> Serta pada pasal 7 huruf f surat keputusan pemberhentian dari Partai Politik yang bersangkutan yang ditandatangani ketua dan sekretaris atau sebutan lainnya di tingkat pusat, provinsi atau kabupaten/kota sesuai dengan ketentuan anggaran dasar dan anggaran rumah tangga Partai Politik, bagi Anggota DPR, DPRD Provinsi atau DPRD Kabupaten/Kota yang diberhentikan sebagai anggota Partai Politik lain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (3) huruf h dan huruf i. Anggota DPR, DPRD Provinsi atau DPRD Kabupaten/Kota digantikan oleh calon pengganti antarwaktu yang memperoleh suara sah terbanyak urutan berikutnya dalam daftar peringkat perolehan suara dari Partai Politik yang sama pada Dapil yang sama.

---

<sup>138</sup> Pasal 5 Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 6 Tahun 2017 Tentang Penggantian Antar Waktu Anggota DPR, DPD dan DPRD.

Berdasarkan pengertian-pengertian di atas, Hak *Recall* atau Pemberhentian Antar Waktu (PAW) memiliki hubungan yang kuat antara anggota dewan dengan organisasinya masing-masing (partai politik), dengan berarti partai politik bertujuan dan berfungsi sebagai *mechanism control* dari partai politik yang memiliki wakilnya yang duduk sebagai anggota parlemen, agar selalu sejalan dengan visi dan misi dari partai politiknya. Hal ini juga bertujuan agar anggota dewan tidak melakukan tindakan yang menyimpang dan terciptanya kedisiplinan terhadap anggota dewan tersebut.

Secara internal, posisi AD/ART yang sudah disahkan melalui akta notaris memang pada hakikatnya berkedudukan sebagai konstitusi partai politik. Kedudukannya yang sangat tinggi juga tercermin dalam mekanisme perubahan terhadap AD/ART tersebut yang harus dilakukan oleh organ tertinggi partai politik yang pada umumnya diwujudkan dalam bentuk kongres atau muktamar dari partai politik yang bersangkutan.<sup>139</sup>

Seharusnya Undang-Undang dapat berperan sangat kuat di dalam pemberhentian antar waktu (PAW) ini, akan tetapi kadudukan AD/ART yang *supreme* di Internal partai politik dapat dipahami, mengingat dalam definisi partai politik yang tertuang dalam Pasal 1 angka 1 UU Partai Politik memang ditegaskan bahwa partai politik lebih mengutamakan kepentingan anggota. Selengkapnya, pasal tersebut menyatakan “*Partai politik adalah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh*

---

<sup>139</sup> Hestu Cipto Handoyo, 2009, *Hukum Tata Negara Indonesia Menuju Konsolidasi Sistem Demokrasi*, Universitas Atmajaya Yogyakarta, Yogyakarta, hlm. 267.

*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 Tahun 1945.”* Ketentuan ini menunjukkan bahwa organisasi partai politik dibentuk untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota terlebih dahulu, baru kemudian memperjuangkan kepentingan politik masyarakat serta baru disusul memperjuangkan kepentingan politik bangsa dan negara.<sup>140</sup>

Pola hubungan antara anggota dewan dengan pemilihnya seakan terlupakan dengan mekanisme pemberhentian antarwaktu (PAW) ini. Moh. Hatta pernah mengatakan, *“Hak recall atau pemberhentian antar waktu (PAW) bertentangan dengan demokrasi apalagi demokrasi Pancasila. Pimpinan partai tidak berhak membatalkan anggotanya sebagai hasil dari Pemilu. Rupanya dalam kenyataannya pimpinan partai merasa lebih berkuasa dari pemilihnya. Kalau demikian ia menganjurkan agar Pemilu ditiadakan saja. Pada dasarnya hak recall ini hanya ada pada Negara komunis dan fasis yang bersifat totaliter.”*<sup>141</sup> Untuk mengimplementasikan asas kedaulatan rakyat dan demokrasi, sudah selayaknya rakyat dilibatkan dalam mekanisme recall. Logika sederhananya adalah apabila rakyat sebagai pemegang kedaulatan berhak memilih siapa wakilnya, maka semestinya pemilih juga punya hak untuk

---

<sup>140</sup> Ni'matul Huda & M. Imam Nasef, *Op.Cit.*, hlm. 186.

<sup>141</sup> *Ibid.*, hlm. 188.



memberhentikan atau setidaknya tidaknya mengusulkan pemberhentian seorang anggota DPR/DPRD.<sup>142</sup>

Akan tetapi, tidak dapat dipungkiri mekanisme *recall* atau pemberhentian antar waktu (PAW) memang tidak dapat dipungkiri sangat diperlukan sebagai sarana kontrol. Mengingat kekuasaan yang besar cenderung melahirkan *abuse of power*, sehingga sangat memerlukan kontrol. Namun, mekanisme kontrol itu juga tidak boleh mengesampingkan kedaulatan rakyat, bahkan dapat membelenggu anggota dewan untuk menyuarakan aspirasi rakyat yang diwakilinya.<sup>143</sup> Dengan demikian mekanisme *recall* atau pemberhentian antar waktu (PAW) harus tetap berpedoman pada kedaulatan rakyat agar terciptanya demokrasi yang lebih baik kedepannya.

### **C. Pemberhentian Antar Waktu (PAW) Anggota DPRD Kota Cirebon Fraksi NasDem Sesuai Peraturan Perundang-Undangan**

. dr. Doddy Aryanto, MM, merupakan anggota DPRD Kota Cirebon yang diusung oleh partai politik Nasional Demokrat (NasDem). Doddy Aryanto menjabat sebagai ketua komisi III DPRD Kota Cirebon. Pada tanggal 14 Februari 2018, partai NasDem mengeluarkan surat usulan PAW terhadap Doddy Aryanto yang dikeluarkan di Jakarta. Serta SK nomor 007-SK/DPP-NasDem/II/2018 tentang PAW Doddy Aryanto

---

<sup>142</sup> *Ibid.*, hlm. 192.

<sup>143</sup> *Ibid.*, hlm. 190.

sebagai anggota DPRD Kota Cirebon.<sup>144</sup> Dr. H. Doddy Aryanto, MM akan digantikan oleh suara terbanyak berikutnya Daerah Pemilihan II atas nama Muhammad Noupel, SH, MH. sebagai anggota DPRD kota Cirebon.<sup>145</sup>

Doddy Aryanto merasa dirugikan atas usulan PAW terhadap dirinya, dan akan menggugat Ketua Umum DPP Partai Nasdem terkait keputusan pergantian antar waktu (PAW) yang dianggap tidak melalui proses dan mekanisme partai. Doddy menganggap keputusan PAW tersebut janggal dan cacat hukum sehingga harus diuji melalui PTUN. Doddy mengatakan tidak mengetahui adanya surat PAW, serta tidak mengetahui apa kesalahannya.

Menurut Doddy, terdapat kejanggalan-kejanggalan di dalam mekanisme PAW tersebut, terlihat dalam penempatan pasal yang diusulkan partai kepada dirinya. Berdasarkan undang-undang pemerintahan daerah Pasal 193 ayat 1 menyebutkan PAW dilakukan apabila anggota dewan meninggal dunia, mengundurkan diri dan diberhentikan. DPP menempatkan poin b berbunyi mengundurkan diri, sementara itu Doddy merasa tidak pernah membuat surat tertulis maupun lisan untuk mengundurkan diri. Menurut Doddy, kejanggalan lain terdapat pada Pasal 194 poin huruf e parpol berhak memberhentikan sesuai peraturan perundang-undangan, tetapi harus disinkronkan dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011, bahwa permasalahan internal

---

<sup>144</sup> <https://www.liputan6.com/pilkada/read/3402103/diganti-tiba-tiba-anggota-dprd-kota-cirebon-gugat-surya-paloh>, *Loc.Cit.*, Diakses pada tanggal 17 Mei 2018 jam 15.34.

<sup>145</sup> “Di-PAW, Doddy Aryanto Gugat DPP Nasdem”, <http://www.rmoljabar.com/read/2018/03/23/71714/Di-PAW,-Doddy-Aryanto-Gugat-DPP-Nasdem->, Diakses pada tanggal 17 Mei 2018 jam 16.33.

dilakukan lewat mahkamah partai untuk dinyatakan bersalah dan di PAW atau tidak, akan tetapi Doddy merasa tidak pernah dipanggil oleh mahkamah partai.<sup>146</sup>

Berbeda hal dengan alasan partai Nasdem yang memberikan usulan pemberhentian antar waktu kepada dr. H. Doddy Aryanto, MM. Menurut Harry Saputra Gani selaku sekretaris DPD Nasdem Kota Cirebon, keputusan memberhentikan Doddy Aryanto dari anggota partai sekaligus PAW sudah sesuai prosedur. DPD Nasdem juga sudah mengeluarkan dua kali surat peringatan (SP) kepada Doddy, namun partai melihat sikap Doddy tidak ada perubahan dan cenderung tidak mematuhi kibijakan partai. DPW Nasdem mengeluarkan SP 1 tahun 2015 karena Doddy dianggap melakukan tindakan indisipliner, saat itu Doddy yang tanpa koordinasi tiba-tiba mengomentari persoalan Walikota Cirebon. Sedangkan SP 2 turun pada tahun 2016 usai Doddy mengomentari polemik batu bara yang ada di Kota Cirebon. Menurut Harry, pemberhentian Doddy diperkuat dengan kedekatannya dengan salah satu kandidat Calon Wali Kota Cirebon Bamunas Setiawan Budiman. Harry juga mengaku memiliki bukti foto dukungan Doddy terhadap kandidat yang saat ini menjadi rival DPD Nasdem Kota Cirebon.<sup>147</sup>

Dengan adanya alasan seperti ini, tampak seperti ada unsur politik dari partai Nasdem dalam usulan pergantian antarwaktu (PAW) dr. Doddy

---

<sup>146</sup> *Ibid.*,

<sup>147</sup> “Alasan Nasdem Ganti Anggota DPRD Kota Cirebon Berujung Surya Paloh Digugat” <https://www.liputan6.com/pilkada/read/3409675/alasan-nasdem-ganti-anggota-dprd-kota-cirebon-berujung-surya-paloh-digugat>, Diakses pada tanggal 17 Mei 2018 jam 17.02.

Aryanto. Doddy Aryanto, terpaksa menggugat DPP Nasdem ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN), karena Doddy merasa dirugikan dengan mekanisme pemberhentian antarwaktunya (PAW) tidak sesuai peraturan perundang-undangan. Tidak hanya menggugat di PTUN Jakarta, tim kuasa hukum Doddy Aryanto juga akan menggugat ke pengadilan negeri (PN) Jakarta.

Mahmudin selaku kuasa hukum Doddy menyebutkan, harus ada mekanisme yang ditempuh sebelum partai mengeluarkan SK PAW maupun pemecatan. Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Pasal 32, parpol menyebutkan setiap perselisihan di internal partai harus dilakukan di peradilan mahkamah partai, setelah itu diberi waktu 60 hari untuk memberikan hak jawab dan kemudian disidangkan. Hasil sidang tersebut diplenokan oleh DPP serta memanggil kader yang bersangkutan melalui DPD dan DPW. Pemanggilan tersebut untuk membuktikan kader tersebut dinyatakan bersalah atau tidak.<sup>148</sup>

DPP partai Nasdem tetap melanjutkan usulan penggantian antar waktunya, karena menilai prosedur yang dilakukan sudah sesuai prosedur perundang-undangan. Hingga kini partai Nasdem hanya tinggal menunggu rekomendasi dari KPU untuk memperkuat pengganti antar waktu, dan berkas-berkas PAW sudah masuk di sekretariat dewan untuk diverivikasi.<sup>149</sup>

---

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

<sup>149</sup> <http://www.cirebonpos.com/paw-nasdem-tunggu-rekomendasi-kpu-pergantian-hary-gani-bisa-segera-diproses/>, Diakses pada tanggal 18 Mei 2018 jam 14.12.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 telah mengatur sebagaimana alasan-alasan yang tepat untuk memberhentikan atau mengganti anggota DPRD kabupaten/kota. Pada kasus PAW dr Doddy Aryanto ini, alasan-alasan tersebut terdapat pada Pasal 405 ayat 2 huruf e dan huruf h, yaitu “*diusulkan oleh partai politiknya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan*” dan “*diberhentikan sebagai anggota partai politik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan*”.<sup>150</sup> Akan tetapi yang menjadi permasalahan di dalam kasus ini adalah usulan pemberhentian dari partai politik tersebut dirasa tidak sesuai peraturan perundang-undangan, banyak kejanggalan-kejanggalan yang terlihat pada mekanisme PAW di atas yang menyebabkan Doddy akhirnya menggugat DPP partai Nasdem atas keputusan pemberhentian antarwaktunya.

Menurut Pasal 32 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik:<sup>151</sup>

1. Perselisihan Partai Politik diselesaikan oleh internal Partai Politik sebagaimana diatur di dalam AD dan ART.
2. Penyelesaian perselisihan internal Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh suatu mahkamah Partai Politik atau sebutan lain yang dibentuk oleh Partai Politik.
3. Susunan mahkamah Partai Politik atau sebutan lain sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan oleh Pimpinan Partai Politik kepada Kementerian.
4. Penyelesaian perselisihan internal Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (2) harus diselesaikan paling lambat 60 (enam puluh) hari.

---

<sup>150</sup> [https://posbakumadincirebon.files.wordpress.com/2015/02/uu\\_no\\_17\\_2014](https://posbakumadincirebon.files.wordpress.com/2015/02/uu_no_17_2014). Diakses pada tanggal 18 Mei 2018 jam 14.27.

<sup>151</sup> Republik Indonesia, *Undang-Undang No. 2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik*, Pasal 32.

5. Putusan mahkamah Partai Politik atau sebutan lain bersifat final dan mengikat secara internal dalam hal perselisihan yang berkenaan dengan kepengurusan.

Mahkamah partai politik digunakan sebagai instrumen penyelesaian konflik internal parpol. Putusan yang diberikan oleh mahkamah partai politik merupakan putusan final dan mengikat. Oleh karena itu, DPP Nasdem seharusnya tidak bisa memberikan keputusan PAW apabila belum mendapatkan putusan dari mahkamah partai. Berbeda hal apabila penyelesaian perselisihan tersebut tidak tercapai. Menurut Pasal 33 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik:<sup>152</sup>

1. Dalam hal penyelesaian perselisihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 tidak tercapai, penyelesaian perselisihan dilakukan melalui pengadilan negeri.
2. Putusan pengadilan negeri adalah putusan tingkat pertama dan terakhir, dan hanya dapat diajukan kasasi kepada Mahkamah Agung.
3. Perkara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselesaikan oleh pengadilan negeri paling lama 60 (enam puluh) hari sejak gugatan perkara terdaftar di kepaniteraan pengadilan negeri dan oleh Mahkamah Agung paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak memori kasasi terdaftar di kepaniteraan Mahkamah Agung.

Penyelesaian perselisihan melalui pengadilan negeri (PN) merupakan cara apabila tidak terjadinya titik temu dalam penyelesaian perselisihan internal partai politik. Serta langkah terakhir dalam penyelesaian perselisihan ini adalah diajukannya kasasi kepada Mahkamah Agung, dan nanti keputusan Mahkamah Agung yang akan memberikan putusan final yang berkekuatan hukum.

---

33. <sup>152</sup> Republik Indonesia, *Undang-Undang No. 2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik*, Pasal

Dari penjelasan kasus di atas, menurut penulis bahwa usulan pemberhentian/penggantian antarwaktu terhadap Doddy Aryanto hanya mengedepankan undang-undang partai politik tanpa memperhatikan undang-undang yang lain. Partai Nasdem tidak memberikan mekanisme pemberhentian/penggantian antar waktu (PAW) yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Partai Nasdem juga tidak memberikan ruang kepada dr Doddy Aryanto, MM, untuk membela hak nya. Doddy Aryanto sudah tepat dengan mengajukan gugatan ke PTUN dan ke PN, karena dengan kejanggalan mekanisme tersebut sudah sewajarnya putusan itu diuji ke PTUN. Dengan melihat alasan-alasan dari partai Nasdem dalam PAW terhadap Doddy, partai Nasdem terlihat seperti hanya mementingkan kepentingan partai politik, bukan mementingkan kepentingan anggota dan masyarakat. Hal ini sangat bertolak belakang dengan fungsi dan tujuan partai politik itu sendiri. Seharusnya partai politik lebih mendahulukan kepentingan anggotanya, disusul dengan kepentingan masyarakat, dan kepentingan berbangsa bernegara.

Akan menjadi tanda tanya di masyarakat apabila seseorang yang dipilihnya menjadi wakil di kursi parlemen malah diberhentikan dengan alasan-alasan yang tidak jelas, yaitu hanya sebagai kepentingan politik. Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 yang mengatur tentang mekanisme pemberhentian ini seharusnya lebih berperan ketimbang undang-undang yang lain. Pemberhentian Antar Waktu (PAW) ini memang sangatlah penting untuk sebagai sarana kontrol, agar tidak terjadi kesewenangan

terhadap kekuasaan. Akan tetapi, sarana kontrol tersebut haruslah sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan tidak bertentangan dengan prinsip kedaulatan rakyat.

Menurut Ni'matul Huda dan Imam Nasef seharusnya dalam mengkonstruksi pengaturan tentang PAW haruslah berpedoman pada alasan-alasan yang obyektif. Seorang anggota DPR/DPRD misalnya, tidak boleh diberhentikan dari kedudukannya sebagai wakil rakyat, kecuali apabila yang bersangkutan melakukan pelanggaran hukum, pelanggaran kode etika, mengundurkan diri, atau meninggal dunia dalam masa jabatannya. Seorang anggota DPR/DPRD tidak boleh diberhentikan dari jabatannya dengan cara *recall* atau PAW oleh pimpinan partai politiknya karena alasan berbeda pendapat dengan pimpinan partainya atau karena alasan-alasan lain yang bertentangan dengan prinsip kedaulatan rakyat yang telah memilihnya.<sup>153</sup>

---

<sup>153</sup> Ni'matul Huda & M. Imam Nasef, *Op.Cit.*, hlm. 194.



## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan hasil pengamatan dan pembahasan, maka dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut:

1. Pemberhentian Antar Waktu (PAW) merupakan suatu mekanisme terhadap pelengseran, pemecatan, penggantian, dan pemberhentian. Menurut Pasal 22B UUD NRI 1945 “Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan ketentuannya diatur dalam Undang-Undang”. Tidak banyak Undang-Undang yang menjelaskan definisi dari pemberhentian antar waktu ini. Menurut Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 2 Tahun 2010 “Penggantian Antar Waktu (PAW) DPR/DPRD adalah proses penggantian Anggota DPR yang berhenti antarwaktu untuk digantikan oleh calon pengganti antarwaktu yang diambil dari DCT (Daftar Calon Tetap) Anggota DPR/DPRD dari partai politik dan pada daerah pemilihan yang sama”. Di dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MD3, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah tidak terdapat pengertian PAW, hanya terdapat alasan-alasan dan mekanisme PAW. Di dalam alasan pemberhentian itu terdapat poin yang dimana pemberhentian/penggantian dari usulan partai politik. Mekanisme pemberhentian/penggantian dari usulan

partai politik tersebut diatur pada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik dan lebih konkretnya diatur disetiap AD dan ART masing-masing parpol. Kewenangan Partai Politik yang dapat memberhentikan atau mengganti anggotanya ini merupakan sebagai sarana kontrol terhadap anggotanya yang memegang mandat dari rakyat untuk duduk di kursi parlemen. Agar setiap tindakan dan kebijakan dari anggotanya tidak melenceng dari prinsip-prinsip partai politiknya. Pada mekanismenya terdapat ruang kepada anggota yang akan di PAW untuk membela diri, akan tetapi di dalam praktiknya hak untuk membela diri ini tidak mampu mengalahkan keputusan langsung dari pimpinan partai politik. Dapat disimpulkan bahwa AD/ART dari partai politik lebih berperan dalam pemberhentian antarwaktu ini ketimbang peraturan perundang-undangan.

2. Pemberhentian Antar Waktu (PAW) Anggota DPRD Kota Cirebon fraksi Nasdem yang ditujukan kepada dr. Doddy Aryanto, MM, selaku ketua komisi III dirasa masih kurang sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Usulan pemberhentian/penggantian terhadap Doddy Aryanto masih mengedepankan undang-undang partai politik tanpa memperhatikan undang-undang yang lain. Banyak kejanggalan-kejanggalan yang terdapat di dalam mekanisme pemberhentian antar waktu tersebut. Alasan-alasan di dalam pemberhentian antarwaktu tersebut juga masih kurang objektif. Hal ini yang menyebabkan pihak dari dr. Doddy Aryanto, MM, menggugat keputusan PAW terhadapnya

ke PTUN dan PN. Di dalam pemberhentian antarwaktu anggota DPRD ini masih terlihat partai politik hanya mementingkan kepentingan partai politik dan mengesampingkan kepentingan anggota, masyarakat dan negara. Hal ini menimbulkan prespektif bahwa mekanisme kontrol dari *recall*/PAW ini seakan-akan dikuasai oleh suatu instansi, yaitu partai politik.

## **B. Saran**

1. Berdasarkan kesimpulan di atas, penulis berpendapat bahwa seharusnya Undang-Undang MD3 lebih berperan dalam mengatur dan membatasi kewenangan Partai Politik terhadap hak *recall*/Pemberhentian Antar Waktu. Undang-Undang MD3, Undang-Undang Partai Politik, Undang-Undang Pemerintahan Daerah dan PKPU harusnya mengatur tentang hak untuk mengklarifikasi atas kesalahan dari anggota yang akan di PAW, agar terciptanya peraturan yang adil bagi semua pihak dan tidak semata-mata pemberhentian/penggantian ini hanya sebagai kepentingan partai politik. Penulis juga merekomendasikan perlu adanya revisi terhadap Undang-Undang MD3 yang mengatur *recall*/Pemberhentian Antar Waktu dengan menambahkan mekanisme melibatkan rakyat secara langsung sebagai konsekuensi logis pemilihan langsung yang dilakukan oleh rakyat. Agar setiap peraturan tidak melenceng dari asas kedaulatan rakyat (demokrasi).

2. Dalam penerapan Pemberhentian Antar Waktu (PAW) yang diusulkan oleh partai Nasdem kepada Doddy Aryanto Anggota DPRD Kota Cirebon, seharusnya pemberian usulan pemberhentian/penggantian tersebut melihat dari beberapa aspek undang-undang yang mengatur, tidak hanya bertumpu pada satu undang-undang saja, dan seharusnya partai Nasdem melakukan musyawarah terlebih dahulu terkait usulan pemberhentian antarwaktu dan mahkamah partai yang menentukan apakah Doddy Aryanto harus diPAW atau tidak. Undang-Undang MD3 dan Partai Politik harusnya memberikan penguatan terhadap hak membela diri terhadap anggota yang akan diPAW. Alasan-alasan partai Nasdem dalam memberikan usulan pemberhentian/penggantian haruslah objektif, dan partai politik haruslah mendahulukan kepentingan anggota, masyarakat, dan negara. Jika terjadi konflik internal antara Partai Nasdem dan anggotanya hendaknya memusyawarahkan di mahkamah partai dan memberikan hak membela diri atau mengklarifikasi atas apa kesalahan dari anggotanya untuk mewujudkan keadilan di dalam mekanisme pemberhentian/penggantian antarwaktu ini. Partai Nasdem hendaknya mengimplementasikan mekanisme pemberhentian antar waktu (PAW) kepada Doddy Aryanto sesuai dengan peraturan perundang-undangan, agar tidak terjadi kejanggalan-kejanggalan seperti kasus tersebut yang mengakibatkan pihak Doddy menggugat DPP Nasdem ke PTUN dan PN.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

Abdul Aziz Hakim, *Negara Hukum dan Demokrasi Di Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011

Abdul Latif, *Fungsi Mahkamah Konstitusi: Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi*, Jakarta: Total Media.

Abdul Mukthie Fadjar, *Partai Politik Dalam Perkembangan Ketatanegaraan Indonesia*, Malang: Setara Press, 2013.

\_\_\_\_\_, *Sejarah, Elemen dan Tipe Negara Hukum*, Malang: Setara Press, 2016.

\_\_\_\_\_, *Tipe Negara Hukum*, Malang: Bayumedia Publishing, 2004.

Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Jakarta: Sinar harapan, 1994.

C. S. T. Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta, 2008.

Encik Muhammad Fauzan, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Malang: Setara Press, 2017.

Fadillah Putra, *Partai Politik dan Kebijakan Publik (Analisis terhadap Kongruensi Janji Politik Partai dengan Realisasi Produk kebijakan Publik di Indonesia 1999-2003)*, Cet-2, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004.

Franz Suseno, *Mencari Sosok Demokrasi, Sebuah Telaah Filosofis*, Jakarta: Gramedia, 1997.

H.M Thalhah, *Demokrasi dan Negara Hukum*, Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2008.

Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia Menuju Konsolidasi Sistem Demokrasi*, Yogyakarta: Universitas Atmajaya Yogyakarta, 2009

I Gede Yusa dkk, *Hukum Tata Negara Pasca Perubahan UUD NRI 1945*, Malang: Setara Press, 2016.

Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Bernegara*, Malang: Setara Press, 2015.

\_\_\_\_\_, *Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia*, Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan MK RI, Jakarta.

\_\_\_\_\_, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: Rajawali Pers, 2011.

Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, Cet-2, Jakarta: Rineka Citra.

Mirza Nasution, *Hukum Tata Negara*, Medan: FH USU Pers, 2011.

- Muhamad Labolo, *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, 2015.
- Ni'matul Huda, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, Yogyakarta: FH UII Press, 2011.
- \_\_\_\_\_, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2006.
- \_\_\_\_\_, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2011.
- \_\_\_\_\_, *Hukum Tata Negara Indonesia Edisi Revisi*, Jakarta: Rajawali Pers, 2016.
- \_\_\_\_\_, *Ilmu Negara*, Jakarta: Rajawali Pers, 2010.
- \_\_\_\_\_, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, Yogyakarta: UII Press, 2005.
- Ni'matul Huda & M. Imam Nasef, *Penataan Demokrasi & Pemilu Di Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: Kencana, 2017.
- Puslit IAIN Syarif Hidayatullah, *Pendidikan Kewarganegaraan Demokrasi, Ham Dan Masyarakat Madani*, Jakarta: IAIN Jakarta Press, 2000.
- Ramdlon Naning, *Lembaga Legislatif Sebagai Pilar Demokrasi Dan Mekanisme Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Yogyakarta: Liberty Yogyakarta, 1986.
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Rajawali Pers, 2010  
Siswanto Sunarto, *Hukum Pemerintahan Daerah Indonesia*, cet IV Jakarta: Sinar Grafika, 2012.
- SF Marbun dkk, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: UII Pers, 2001.
- Soehino, *Ilmu Negara*, Yogyakarta: Liberty Yogyakarta, cet I, 1980.
- Sudargo Gautama, *Pengertian Negara Hukum*, Bandung: Alumni, 1973.
- Yusuf Qardhawi, *Fiqh Negara*, Jakarta: Robbani Press, 1997.

### **Perundang-undangan**

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD.
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 6 Tahun 2017 tentang Pemberhentian Antar Waktu DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota

Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Partai Nasional Demokrat Tahun 2010

**Data Elektronik (jurnal hukum)**

<http://www.cirebonpos.com/paw-nasdem-tunggu-rekomendasi-kpu-pergantian-hary-gani-bisa-segera-diproses/>, Diakses pada tanggal 18 Mei 2018 jam 14.12.

<https://www.liputan6.com/pilkada/read/3402103/diganti-tiba-tiba-anggota-dprd-kota-cirebon-gugat-surya-paloh> “*Diganti Tiba-Tiba, Anggota DPRD Kota Cirebon Gugat Surya Paloh*” Diakses pada tanggal 10 April jam 21.01 WIB.

<https://www.liputan6.com/pilkada/read/3409675/alasan-nasdem-ganti-anggota-dprd-kota-cirebon-berujung-surya-paloh-digugat>, “*Alasan Nasdem Ganti Anggota DPRD Kota Cirebon Berujung Surya Paloh Digugat*” Diakses pada tanggal 17 Mei 2018 jam 17.02.

<http://www.negarahunik.com/hukum/penggantian-antar-waktu-paw.html>. “*Pergantian Antar Waktu (PAW)*”. Diakses pada tanggal 7 Mei 2018 jam 14.44.

[https://posbakumadincirebon.files.wordpress.com/2015/02/uu\\_no\\_17\\_2014](https://posbakumadincirebon.files.wordpress.com/2015/02/uu_no_17_2014), Diakses pada tanggal 18 Mei 2018 jam 14.27.

<http://www.rmoljabar.com/read/2018/03/23/71714/Di-PAW,-Doddy-Aryanto-Gugat-DPP-Nasdem-> “*Di-PAW, Doddy Aryanto Gugat DPP Nasdem*” Diakses pada tanggal 17 Mei 2018 jam 16.33.

Nike K. Rumokoy, *Kajian Yuridis Hak Recall Partai Politik Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Jurnal Kajian Yuridis, Volume 20, No. 1, Januari-Maret, 2012.

Rida Farida, *Mekanisme Penggantian Antar Waktu (PAW) Anggota DPR dan Implikasinya Dalam Konsep Perwakilan Rakyat*, Jurnal Cita Hukum, Volume 1 No. 1, Desember 2013.