

**MEKANISME PERGANTIAN JABATAN ANGGOTA DPRD YANG TERKENA KASUS
KORUPSI DAN FORMAT BARU PERGANTIANNYA**

SKRIPSI

Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Guna Memperoleh

Gelar Sarjana (Strata-1) pada Fakultas Hukum

Universitas Islam Indonesia

Yogyakarta



Oleh :

DHIMAS AJEKA UTAMA

No. Mahasiswa : 14410149

PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

2019

**MEKANISME PERGANTIAN JABATAN ANGGOTA DPRD YANG TERKENA
KASUS KORUPSI DAN FORMAT BARU PERGANTIANNYA**

SKRIPSI

Diajukan untuk memenuhi Persyaratan Guna Memperoleh Gelar Sarjana

(Strata-1) Pada Fakultas Hukum

Universitas Islam Indonesia



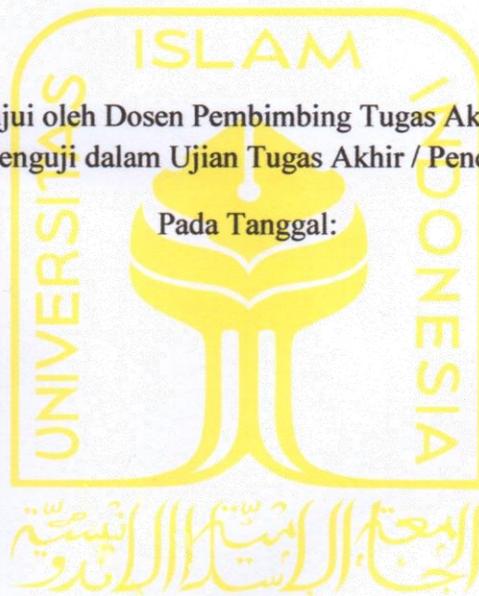
بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

HALAMAN PERSETUJUAN

**MEKANISME PERGANTIAN JABATAN ANGGOTA DPRD YANG TERKENA KASUS
KORUPSI DAN FORMAT BARU PERGANTIANNYA**

Telah Diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing Tugas Akhir untuk Diajukan ke Depan
Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir / Pendaran

Pada Tanggal:



Yogyakarta, 14 Januari 2019

Dosen Pembimbing Tugas Akhir

(Dian Kus Pratiwi, SH., M.H.)

NIK: 134101102

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

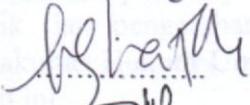
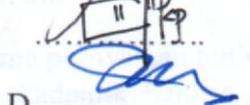
HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR

**MEKANISME PERGANTIAN JABATAN ANGGOTA DPRD YANG TERKENA KASUS
KORUPSI DAN FORMAT BARU PERGANTIANNYA**

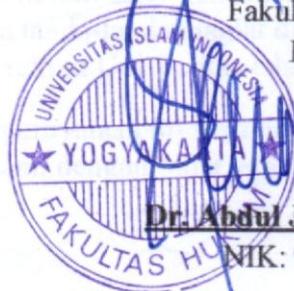
Telah Di Pertahankan Di Hadapan Tim Penguji Dalam
Ujian Tugas Akhir/Pendadaran
Pada Tanggal 14 Februari 2019 Dan Dinyatakan LULUS.

Yogyakarta : 25 Februari 2019

Tim Penguji

- | | | Tanda Tangan |
|------------|---|--|
| 1. Ketua | : Jamaludin Ghafur, S.H. , M.H. |  |
| 2. Anggota | : Dian Kus Pratiwi, S.H. , M.H. |  |
| 3. Anggota | : Drs. Agus Triyanta, M.A.,M.H.,Ph.D..... |  |

Mengetahui:
Universitas Islam Indonesia Yogyakarta
Fakultas Hukum
Dekan



Dr. Abdul Jamil, S.H.,M.H.

NIK: 904100102

Bismillahirrohmanirrahim

Yang bertanda tangan dibawah ini, saya:

Nama : Dhimas Ajeka Utama

No. Mahasiswa : 14410149

Adalah benar-benar mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa skripsi dengan judul: **MEKANISME PERGANTIAN JABATAN ANGGOTA DPRD YANG TERKENA KASUS KORUPSI DAN FORMAT BARU PERGANTIANNYA**. Karya 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 hasil karya saya sendiri yang dalam penyusunan tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika dan norma-norma penulisan sebuah karya ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Bahwa saya menjamin hasil yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan karya ilmiah ini benar-benar Asli (orisinalitas), bebas dari unsur-unsur “*penjiplakan karya ilmiah (plagiat)*”;
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik karya ini ada pada saya, namun demi kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya tulis ilmiah ini.

Selanjutnya berkaitan dengan dengan hal diatas (terutama pernyataan butir no. 1 dan no 2.), saya sanggup menerima sanksi, baik administratif, akademik, bahkan pidana jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersifat kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan terhadap pembelaan kewajiban sayas, didepan “Majelis” atau “Tim” Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh Pimpinan Fakultas, apabila tanda-tanda plagiat disinyalir terjadipada karya 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.

CURRICULUM VITAE Dibuat di Yogyakarta

Pada tanggal 9 Januari 2019

Yang menandatangani pernyataan



DHIMAS AJEKA UTAMA

- 1. Nama Lengkap
- 2. Tempat Lahir
- 3. Tanggal Lahir
- 4. Jenis Kelamin
- 5. Alamat Domisili
- 6. Alamat Keluarga

- 1. Dhimas Ajeka Utama
- 2. Wonorejo
- 3. 11-April-1999
- 4. Laki-laki
- 5. 0
- 6. Perumahan

Alamat Asal

Jl. Kyai Murtaharjo No. 26A, Jember, Jember

Instansi

Ajkautama@gmail.com

1. Minat dan Prestasi W di

- a. Nama Ayah
- b. Pekerjaan
- c. Nama Ibu
- d. Pekerjaan
- e. Alamat Orang tua
- f. Wonsobo

- 1. Aini Kurniati SH
- 2. Wirawasta
- 3. Jember
- 4. Wirawasta

Jl. Kyai Murtaharjo No. 26A, Jember, Jember

2. Karir dan Pendidikan

- a. SD
- b. SMP
- c. SMA/MA

- 1. SDN 6 Wonorejo 2004-2009
- 2. SMP N 2 Wonsobo 2009-2011
- 3. SMA N 1 Wonsobo 2011-2014

3. Organisasi

IDMUK (Indonesian Muslim Students Union of Yogyakarta)

Tanggal

09 Januari

Yogyakarta, 9 Januari 2019

Yang Beres dan Jujur

DHIMAS AJEKA UTAMA

No. Naskah: 1410019

CURRICULUM VITAE

1. Nama Lengkap : Dhimas Ajeka Utama
2. Tempat Lahir : Wonosobo
3. Tanggal Lahir : 11-April-1996
4. Jenis Kelamin : Laki-laki
5. Golongan Darah : O
6. Alamat Terakhir : Perumahan Jambusari Indah

- Alamat Asal : Jl kyai muntang no 26A tosari, jaraksari, wonosobo

7. Email : Ajekautama@gmail.com
8. Identitas orangtua/ Wali :
 - a. Nama Ayah : Alm Karsono SH
 - Pekerjaan : Wiraswasta
 - b. Nama Ibu : Jatnuryati
 - Pekerjaan : Wiraswasta
 - Alamat Orangtua : Jl kyai muntang no 26A tosari, jaraksari, wonosobo
9. Riwayat Pendidikan :
 - a. SD : SD N 6 wonosobo 2003-2009
 - b. SMP : SMP N 2 wonosobo 2009-2011
 - c. SMA/MA : SMA N 1 wonosobo 2011-2014

10. Organisasi : IDMOC (Indonesian Mitsubishi Owners Club)

11. Hobby : Otomotif

Yogyakarta, 9 Januari 2019

Yang Bersangkutan

DHIMAS AJEKA UTAMA

No. Mahasiswa : 14410149

HALAMAN MOTTO

“Berusahalah karena usaha tidak akan mengkhianati hasil sekecil apapun usaha itu”

“You make choices and you don’t look back”

“Lan tarji’al ayyamul lati madhot”

“Man jadda wajada”

HALAMAN PERSEMBAHAN

Kupersembahkan skripsi ini

**Untuk mama
tercinta*

**Untuk almarhum papa tercinta*

**Untuk seluruh keluargaku tercinta*

**Untuk kampusku dan para calon pemimpin bangsa*

**Untuk kemajuan ilmu di Bumi pertiwi Indonesia*

KATA PENGANTAR



Assalamu'alaikum warahmatullahi wabarakatuh

Alhamdulillah rabbil'amin, puji syukur atas hadirat Allah SWT yang telah memberikan rahmat, karunia dan hidayahnya, Sholawat serta salam senantiasa kita curahkan kepada junjungan kita Nabi besar Muhammad SAW yang telah membimbing kita dari zaman kegelapan kepada zaman yang terang benderang. Ucapan terima kasih juga saya haturkan kepada orang-orang yang berada disekeliling penulis hingga penulis dapat menyelesaikan Tugas Akhirnya.

Tugas Akhir yang berjudul: **“MEKANISME PERGANTIAN JABATAN ANGGOTA DPRD YANG TERKENA KASUS KORUPSI DAN FORMAT BARU PERGANTIANNYA”** ini disusun sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Terdapat banyak kesulitan yang penulis hadapi dan lewati selama menyelesaikan proses penulisan tugas akhir ini yang tidak mungkin dapat penulis selesaikan sendiri. Atas berkat rahmat Allah SWT tugas akhir ini dapat diselesaikan oleh penulis. terselesaikanya tugas akhir ini juga berkat bantuan dosen pembimbing, sahabat-sahabat penulis yang memberikan semangat, doa, dan dukungan kepada penulis dalam membantu penulis untuk melewati segala kesulitan yang penulis alami.

Untuk itu perkenankan penulis menyampaikan rasa terima kasih kepada pihak-pihak yang telah membantu dan mendukung penulis dalam menyelesaikan tugas akhir ini:

1. Allah SWT yang Maha Pengasih lagi Maha Penyayang yang senantiasa memberikan rahmat dalam segala hal kepada penulis
2. Bapak Fathul Wahid, S.T., M.Sc., LL.M., Ph.D selaku Rektor Universitas Islam Indonesia.
3. Dr. Abdul Jamil, SH., MH, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
4. Dosen-dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah memberikan ilmu dan motivasi selama penulis menuntut ilmu di bangku kuliah.
5. Ibu Dian Kus Pratiwi, S.H., M.H, selaku dosen pembimbing skripsi penulis yang telah berkenan meluangkan waktunya untuk memberikan bimbingan dan saran serta arahan kepada penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.
6. Mamah dan adik-adik Lalan Lilin yang selalu memberikan perhatian dan tidak henti-hentinya memberikan dorongan semangat, serta do'a kepada penulis.
7. Sekar Sheila Kumala Sakti yang selalu memberikan semangat serta do'a, membantu dalam berbagai hal dan selalu menemani penulis dari SMP sampai awal kuliah hingga saat ini.
8. Sahabat MAAY yang menemani dari awal kuliah tetapi banyak yang meninggalkan penulis lulus duluan Adit, Rico, Rizqi, Sahid, Gama, Malik, Yuda, Mikky, Vinia, Mutia, Winna, Nala.
9. Sahabat-sahabat seperjuangan kontrakan dan teman ngopi , Aldi nonet, Andika, Agus, Bang panji, Bang mawardi, Wisnu gendut, Reza ejot, Yoriza,

Ryo elak, Ilham, Izal, Iqbal, Nizam, Mben, Ciah, Dede cya, Faisol, Deni, dan lain-lain.

10. Teman-teman KKN unit 430 Gunung kidul Aan fitradi, Febri, Fikri, Oci, Rosy, Dian, Fatikha.

Yogyakarta, 9 Januari 2019

DHIMAS AJEKA UTAMA

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGAJUAN	ii
HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING	iii
HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR	iv
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS KARYA TULIS	v
HALAMAN CURRICULUM VITAE	vii
HALAMAN MOTTO	viii
HALAMAN PERSEMBAHAN	ix
KATA PENGANTAR	x
DAFTAR ISI	xiii
ABSTRAK	xv
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah	15
C. Tujuan Penelitian.....	15
D. Tinjauan Pustaka	16
E. Orisinalitas Penelitan.....	27
F. Metode Penelitian.....	28

G. Kerangka Skripsi	30
BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG DEMOKRASI, NEGARA HUKUM, LEMBAGA PERWAKILAN, DAN PERGANTIAN ANTAR WAKTU	
A. Teori Demokrasi.....	32
B. Teori Tentang Negara Hukum	45
C. Tinjauan Tentang Lembaga Perwakilan	55
D. Pergantian Antar Waktu	87
BAB III PEMBAHASAN	
A. PENGATURAN PERGANTIAN ANTAR WAKTU ANGGOTA DPRD YANG TERKENA KASUS KORUPSI DI INDONESIA SETELAH REFORMASI	93
B. FORMAT BARU MEKANISME PERGANTIAN JABATAN DPRD YANG TERKENA TERKENA KASUS KORUPSI	124
BAB IV PENUTUP	
A. KESIMPULAN	134
B. SARAN.....	136

ABSTRAK

Pada tahun lalu terjadi penetapan tersangka secara besar-besaran terhadap anggota DPRD Kota Malang oleh Komisi Pemberantasan Korupsi yang menyebabkan sembilan puluh persen lebih anggota DPRD tersebut di tangkap. Imbas dari kejadian tersebut mengakibatkan lumpuhnya aktivitas Lembaga DPRD Kota Malang, sehingga dibutuhkan Pergantian anggota tersebut secepatnya. Namun ketentuan yang ada di dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD membutuhkan waktu yang sangat lama untuk proses pergantian anggota DPRD dimana ketentuan tersebut diatur di dalam Pasal 405 sampai 410 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Yang dimana proses tersebut dapat memakan waktu hampir 2 bulan, selain itu ketentuan yang ada di dalam undang-undang tersebut juga tidak mengatur secara khusus mekanisme pergantian antar waktu bagi anggota DPRD yang ditetapkan tersangka secara berjamaah, dimana ketentuan mengenai pergantiannya sama dengan mekanisme pergantian antar waktu pada umumnya. Tetapi perlu diketahui bahwa sembilan puluh persen lebih penetapan tersangka terhadap anggota DPRD dapat menyebabkan terganggunya kinerja lembaga DPRD yang mana banyak sekali tugas dan wewenang yang dimiliki oleh lembaga DPRD mulai dari pembuatan Perda, pengawasan terhadap Kepala Daerah sampai dengan membahas dan mengesahkan RAPBD Daerah. Bila terjadi kekosongan kursi anggota DPRD dalam waktu yang lama tentu dapat mengganggu pembangunan daerah, sehingga perlu dicarikan alternatif untuk menyelesaikan permasalahan tersebut sehingga kedepannya bisa lebih baik lagi dalam penyelesaiannya. Berangkat dari problematika diatas, maka muncullah beberapa pertanyaan yaitu: Bagaimana pengaturan pergantian antar waktu anggota DPRD yang terkena kasus korupsi di Indonesia setelah reformasi? Bagaimana format baru mekanisme pergantian jabatan anggota DPRD yang terkena kasus korupsi? Penelitian ini adalah penelitian yang bersifat normatif, pendekatan yang dilakukan meliputi pendekatan perundang-undangan. Jenis data yang digunakan adalah data primer dan sekunder yang meliputi hasil wawancara, bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Data yang terkumpul kemudian dianalisa melalui analisa deskriptif kualitatif. Hasil analisis adalah bahwa ketentuan PAW sudah diatur pasca reformasi, namun ketentuan tersebut tidak mengatur secara khusus PAW bagi anggota DPRD yang

ditetapkan tersangka secara berjamaah dan memakan waktu yang sangat lama sehingga perlunya dibuat ketentuan khusus mengenai konsep pergantian antar waktu bagi Anggota DPRD yang terkena kasus korupsi yang bisa meminimalkan waktu dari proses pengisian kekosongan jabatan anggota DPRD tersebut.

Kata kunci: Mekanisme, PAW, DPRD, Konsep Baru.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pancasila adalah ideologi dasar negara Indonesia. Kata Pancasila sendiri merupakan serapan dari bahasa sansakerta. Kata pertama yang menyusun kata Pancasila adalah panca yang berarti lima. Sedangkan kata sila memiliki arti sebagai prinsip atau asas. Sehingga pengertian Pancasila secara bahasa adalah lima prinsip atau lima asas. Namun Pancasila secara istilah berarti pedoman dan rumusan untuk kehidupan berbangsa dan bernegara untuk seluruh warga negara Indonesia di manapun berada.¹ Pancasila sebagai dasar negara sering juga disebut dengan dasar falsafah negara (dasar filsafat negara *atau philosophische grondslag*) dari negara, ideologi negara (*staatsidee*). Dalam hal tersebut Pancasila dipergunakan sebagai dasar untuk mengatur pemerintahan negara. Dengan kata lain ialah, Pancasila digunakan sebagai dasar untuk mengatur seluruh penyelenggaraan negara.²

Demokrasi adalah bentuk pemerintahan di mana semua warga negaranya memiliki hak setara dalam pengambilan keputusan yang dapat mengubah hidup mereka. Demokrasi mengizinkan warga negara berpartisipasi baik secara langsung atau melalui perwakilan dalam perumusan, pengembangan, dan pembuatan hukum.

¹ <http://pengertianparaahli.com/pancasila-sebagai-dasar-negara/#> (diakses pada hari Rabu tanggal 17 Oktober 2018 pukul 20.10 WIB)

² Parta Setiawan, Pengertian Pancasila sebagai ideologi negara, dikutip dari <https://www.gurupendidikan.co.id/pengertian-pancasila-sebagai-dasar-negara-terlengkap/> (diakses pada hari Rabu tanggal 17 Oktober 2018 pukul 20.00 WIB)

Demokrasi mencakup kondisi sosial, ekonomi, dan budaya yang memungkinkan adanya praktik kebebasan politik secara bebas dan setara.³

Demokrasi, barangkali adalah akronim Yunani yang paling absurd. Bagaimana mungkin *demos* (rakyat) dan *kratos* (otoritas), atau sebutlah kekuasaan rakyat, bisa mewujudkan secara absolut dan kongkrit, sedangkan Pemilu, yang diakui sebagai mekanisme paling modern untuk merealisasikan suara rakyat pun, sesungguhnya hanya mewakili sebagian dari keseluruhan itu, bisa jadi malah membawa masyarakat pada jurang kenestapaan. Itulah mengapa akhirnya Plato begitu tidak sepakat dengan demokrasi. Ia lebih mengusulkan meritokrasi, dimana masyarakat dipimpin oleh orang-orang yang mempunyai keahlian tinggi di bidang yang dibutuhkan lembaga-lembaga kekuasaan tersebut.⁴

Pandangan yang jauh berbeda adalah Aristoteles (384-322 SM). bertolak dari penentangannya atas filsafat Platonis yang menekankan sebuah eksistensi dari yang abstrak, bagi Aristoteles sesuatu yang eksis itu adalah sesuatu yang nyata dan material. Ada dan tiadanya sesuatu itu tergantung dari apakah dia itu ada atau tidak di dunia materail. Oleh karenanya pemikiran tentang demokrasi banyak di ambil dari pengalaman empirik di lapangan. Dalam pengalaman empirik Aristoteles di lapangan, konsepsi “kebaikan” yang diemban oleh negara selama ini tidak terlihat sama sekali. Sebab menurut pengamatannya penyelenggara negara yang ada di Yunani pada masa itu hanya dikuasai oleh kelas menengah saja, sedangkan

³ <https://id.wikipedia.org/wiki/Demokrasi> di Akses Pada Tanggal 5 Oktober 2018 Pukul 17:55 Wib.

⁴Ahmad Nasir, “*Pilkada Langsung Dan Masa Depan Demokrasi*” Ctk Pertama, Averroes Press, Malang, 2005, hlm 18

kepentingan dari kelas bawah tidak pernah terakomodasi menjadi konstitusi ideal. Sehingga menurutnya demokrasi tetaplah hal terbaik yang harus ditegakkan.⁵

Dari pandangan tersebut maka perwakilan politik keberadaannya diperlukan secara terus-menerus. Utamanya adalah untuk menjaga agar keterlibatan dari masyarakat bawah secara langsung dapat terakomodasi. Pandangan Aristoteles ini nampaknya cukup kuat dan bertahan dalam jangka waktu yang cukup lama, bahkan hingga hari ini.⁶

Saat ini hampir seluruh negara di dunia melaksanakan demokrasi perwakilan, dimana rakyat memilih perwakilannya melalui suatu pemilihan umum untuk mewakili mereka duduk di parlemen dalam rangka membuat aturan hukum dan memutuskan hal-hal yang penting mengenai kebijakan-kebijakan pemerintah.

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.⁷

Demokrasi merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari bangsa Indonesia saat ini, Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menyatakan “Kedaulatan berada di tangan

⁵*Ibid*, hlm. 20.

⁶ *Ibid*

⁷ Encik Muhammad Fauzan, *Op.Cit.*, hlm. 150

rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.⁸ karena legitimasi dapat memberikan sebuah legitimasi sebuah kekuasaan yang berasal dari rakyat. Legitimasi ini sangat penting dalam menjalankan roda pemerintahan. Sehingga istilah demokrasi menjadi populer untuk penyelenggaraan pemilihan kekuasaan atau pemberian peran serta rakyat dalam pemerintahan.⁹

Konsep demokrasi selalu diidentikkan dengan rakyat dan ada yang menyatakan rakyatlah yang sesungguhnya berkuasa. Kekuasaan yang ada di tangan rakyat bukan berarti rakyat melakukan pemerintahan, akan tetapi rakyat yang menentukan pemimpin pemerintahan. Rakyat tidak mungkin menjalankan pemerintahan secara bersama-sama, namun menyerahkannya kepada seseorang atau perwakilan yang akan mewakilinya dan kekuasaan tersebut dijalankan berdasarkan ketentuan hukum yang ada. hal ini sesuai dengan ketentuan yang terdapat di dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menyebutkan bahwa” Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.

Negara hukum merupakan cita-cita para pendiri negara Indonesia yang kemudian hal ini diwujudkan dalam konstitusi Indonesia dengan menyebutkan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum.¹⁰ Indonesia sebagai Negara hukum yang demokratis merupakan pernyataan politik hukum bangsa Indonesia, yang

⁸ Undang-Undang Dasar 1945

⁹ Encik Muhammad Fauzan, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Setara Press, Malang, 2017., hlm 147.

¹⁰ *Ibid*, hlm,60.

tercermin dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 1 ayat (3) yang berbunyi “ Negara Indonesia adalah negara hukum”¹¹

Negara hukum (bahasa Belanda: *rechstaat*) biasa dilawankan dengan negara kekuasaan (bahasa Belanda: *machstaat*). Konsepsi negara hukum dapat diartikan bahwa negara mempunyai tujuan untuk penyelenggaraan ketertiban hukum, yakni tata tertib yang umumnya berdasarkan hukum yang terdapat pada rakyat.¹² Keberadaan negara hukum menjaga agar masyarakat tertib dan berjalan sesuai dengan hukum yang berlaku. Sedangkan negara kekuasaan bertujuan untuk memelihara dan mempertahankan kekuasaan semata-mata. Soepomo memberikan penafiran 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, dimana hukum dan kekuasaan ada hubungan timbal balik.¹³

Kehadiran hukum dalam masyarakat di antaranya adalah untuk mengintegrasikan dan mengkoordinasikan kepentingan-kepentingan yang bisa bertubrukan satu sama lain itu oleh hukum diintegrasikan sedemikian rupa sehingga tubrukan-tubrukan itu bisa ditekan sekecil-kecilnya.¹⁴ Pengorganisasian kepentingan-kepentingan itu dilakukan dengan membatasi dan melindungi

¹¹ Dedi Mulyadi, *Kebijakan Legislasi, Tentang Sanksi Pidana Pemilu Legislatif Di Indonesia Dalam Perspektif Demokrasi*, Gramata Publishing, Jakarta, 2012 hlm. 1

¹² *Ibid*

¹³ *Ibid*, hlm, 61.

¹⁴ <http://digilib.uinsby.ac.id/12029/4/Bab%203.pdf> (Di akses Pada hari Jumat tanggal 5 Oktober 2018 Pukul 17.00 WIB)

kepentingan-kepentingan tersebut. Memang, dalam suatu lalu lintas kepentingan, perlindungan terhadap kepentingan-kepentingan tertentu hanya dapat dilakukan dengan cara membatasi kepentingan di lain pihak.¹⁵

Hukum tersebut dibuat oleh lembaga perwakilan yang dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum. Dalam negara hukum yang menganut prinsip-prinsip kedaulatan rakyat atau negara hukum demokratis kehadiran lembaga legislatif, lembaga perwakilan (parlemen) merupakan sebuah keniscayaan.

Jika ditelisik dari perspektif sejarah, maka keberadaan lembaga legislatif atau lembaga perwakilan rakyat dapat ditelusuri kemasa Yunani kuno. Warga Athena yang menjadi anggota (*Ekklesia*) mempunyai kesempatan untuk mempengaruhi pembentukan kebijakan, sekalipun kecil dari mereka mendominasi sidang dewan tersebut. Dewan yang mendampingi ‘Badan Limaratus’ (*Vouli ton Pentakosion*) selaku badan eksekutif ini, bertugas mempertimbangkan keputusan badan eksekutif tersebut dan mengeluarkannya dalam bentuk melalui perdebatan antar anggota.

Parlemen dalam bentuknya sekarang bermula di Inggris di penghujung Abad XII dimana *Magnum Concilium* sebagai dewan kaum feodal dinamakan parlemen sebagai wadah para baron atau tuan tanah untuk membahas segala sesuatu termasuk mendapatkan kesempatan untuk meningkatkan kontribusinya untuk kerajaan.¹⁶

Sampai penghujung abad XIV barulah parlemen dimanfaatkan oleh raja Inggris sebagai badan konsultasi dalam pembuatan undang-undang. Lalu diawal abad XV

¹⁵ *Ibid*

¹⁶ Sirajuddin, *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara Indonesia*, Setara Prees, Malang, 2015,, hlm 92.

parlemen berfungsi sebagai badan pembuat hukum sesungguhnya, meskipun dari sisi keanggotaan lembaga tersebut belum sepenuhnya sebagai badan perwakilan rakyat. Parlemen yang sekaligus sebagai pembuat hukum dan badan perwakilan melalui pemilihan baru berlangsung pada abad XVIII di Inggris.¹⁷

Cabang kekuasaan legislatif adalah cabang kekuasaan yang pertama-tama mencerminkan kedaulatan rakyat . Kegiatan bernegara, pertama-tama adalah untuk mengatur kehidupan bersama. Oleh sebab itu, kewenangan untuk menetapkan peraturan itu harus diberikan kepada lembaga perwakilan rakyat atau parlemen atau lembaga legislatif. Oleh karena itu, fungsi pengaturan (*regelende functie*) ini berkenaan dengan kewenangan untuk menentukan peraturan yang mengikat dan membatasi.¹⁸

Dengan demikian, kewenangan ini utamanya hanya dapat dilakukan sepanjang rakyat sendiri menyetujui untuk diikat dengan norma hukum yang dimaksud sebab cabang kekuasaan yang dianggap berhak mengatur pada dasarnya adalah lembaga perwakilan rakyat.¹⁹

Di Indonesia lembaga perwakilan di namakan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) untuk tingkat pusat, Pasal 1 ayat (2) UU Nomor 17 Tahun 2014 “Dewan Perwakilan Rakyat yang selanjutnya disingkat DPR adalah Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik

¹⁷ *Ibid*

¹⁸ <http://digilib.uinsby.ac.id/12029/4/Bab%203.pdf> (Di akses Pada hari Jumat tanggal 5 Oktober 2018 Pukul 18.30 WIB).

¹⁹ *Ibid*

Indonesia Tahun 1945.²⁰ Selain DPR di Indonesia sendiri ada lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat atau dikenal dengan MPR, dimana sebelum adanya amandemen UUD 1945 MPR adalah pemegang kekuasaan negara tertinggi atau pemegang kedaulatan rakyat. Sebagai pemegang kekuasaan tertinggi negara MPR membawahi lembaga negara yang lain.²¹ Namun setelah adanya amandemen MPR menjadi lembaga tinggi negara yang setara dengan lembaga tinggi negara lainnya. Dalam Pasal 2 ayat (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang. Selanjutnya ayat (2) Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di Ibu Kota Negara. (3) Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara yang terbanyak. Pasal 3 (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-undang Dasar. (2) Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden. (3) Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar. Selanjutnya ada lembaga tinggi baru di Indonesia yang muncul setelah adanya perubahan ketiga UUD 1945 yaitu Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Hadirnya DPD dalam struktur ketatanegaraan Indonesia diatur dalam Pasal 22C dan 22 D UUD 1945 yang berbunyi: Pasal 22 C Pasal 22C (1) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum.) (2)

²⁰Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

²¹ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara*, PT.Raja Grafindo, Jakarta, 2012, hlm 161.

Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.) (3) Dewan Perwakilan Daerah bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.) (4) Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan undang-undang.)²² kemudian juga disebutkan dalam Pasal 22D yaitu: (1) Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.) (2) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.) (3) Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai : otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai

²² *Ibid*, hlm 180.

bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.) (4) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.)²³

Selanjutnya untuk tingkat daerah di Indonesia dikenal adanya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) untuk tingkat daerah, Pasal 1 ayat (4) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Legislatif mempunyai peranan yang sangat besar dalam menentukan roda pemerintahan di negeri ini, baik DPR dan DPRD mempunyai kewenangan yang sangat besar untuk menentukan arah majunya suatu bangsa. Tetapi sampai saat ini terjadi permasalahan di dalam tubuh lembaga legislatif di Indonesia, salah satunya terjadi kasus penangkapan besar-besaran oleh Komisi Pemberantasan Korupsi terhadap DPRD Kota Malang.

Laju pemerintahan Kota Malang, Jawa Timur, terancam lumpuh. Bagaimana tidak, 41 dari 45 anggota pembuat kebijakan yang berkantor di gedung DPRD Malang terlibat kasus suap pembahasan APBD Perubahan Pemkot Malang tahun anggaran 2015. Kini para penghuni di Kantor DPRD Malang hanya tersisa empat orang. Mereka adalah Subur Triono (PAN), Priyatmoko Oetomo (PDI-P), Abdulrahman (PKB), dan Tutuk Haryani (PDI-P). Kasus suap APBD-P Kota

²³ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

Malang mencuat setelah Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) menggeledah Balai Kota dan Gedung DPRD Malang, pada Agustus 2017 silam.²⁴

Ketua DPRD Kota Malang periode 2014-2019, Arif Wicaksono, orang pertama yang ditahan pada November 2017. Dia divonis 5 tahun penjara di Pengadilan Tindak Pidana Korupsi di Surabaya. Kasus ini kemudian menyeret Wali Kota Malang periode 2013-2018 Moch Anton dan mantan Kepala Dinas PUPR Djarot Edi S. Masing-masing dijatuhi vonis 2 dan 2 tahun 8 bulan penjara. Lembaga antirasuah itu menemukan adanya keterkaitan antara eksekutif dan legislatif untuk memuluskan anggaran proyek. Berawal dari penangkapan Ketua DPRD Malang Arief Wicaksono. Dalam sebuah pertemuan dengan Wali Kota Malang Moch Anton dan mantan Kepala Dinas PUPR Djarot Edi S, Arief meminta uang Rp 700 juta untuk meloloskan nominal anggaran yang diajukan untuk sejumlah proyek di Malang.²⁵

Dari situ, KPK melakukan pengembangan. Hasilnya, uang suap tersebut tidak dimakan sendiri oleh Arief Wicaksono. Sisanya dibagikan kepada 18 anggota DPRD lain yang kini telah ditetapkan sebagai tersangka. Mereka adalah Abdul Hakim (PDI-P), Tri Yudianti (PDI-P), Suprpto (PDI-P), Sulik Lestyowati (Demokrat), Imam Fauzi (PKB), Bambang Sumarto (Golkar), Sugiarti (Golkar), Heri Pudji Utami (PPP), Abd Rochman (PKB), Syaiful Rusdi (PAN), Ya'qud

²⁴ Zainul Arifin, 4 Fakta Korupsi Berjemaah 41 Anggota DPRD Malang, dikutip dari <https://www.liputan6.com/news/read/3636779/4-fakta-korupsi-berjemaah-41-anggota-dprd-malang> (Diakses pada hari Sabtu tanggal 7 Oktober 2018 pukul 10.00 WIB)

²⁵ *Ibid*

Ananda Gudban (Hanura), Mohan Katelu (PAN), Sahrawi (PKB), Salamet (Gerindra), Wiwik Hendri Astuti, Sukarno (Golkar), Hery Subiantoro, Zainuddin AS. Korupsi berjemaah yang dilakukan para anggota dewan tak hanya berhenti di situ. KPK menahan 22 anggota DPRD Kota Malang yang menjadi tersangka kasus dugaan suap dan gratifikasi.²⁶

Ke-22 tersangka itu diduga menerima *fee* masing-masing Rp 12,5 juta hingga Rp 50 juta dari Wali Kota nonaktif Malang Moch Anton terkait persetujuan penetapan RAPBD-P Malang tahun 2015. "Para tersangka ditahan 20 hari pertama di sejumlah rutan, Mereka adalah Arief Hermanto, Teguh Mulyono, Choeroel Anwar, Suparno Hadiwibowo, Imam Ghozali, Mohammad Fadli, Asia Iriani, Indra Tjahyono, Ribut Harianto, Een Ambaraari, Bambang Triyoso, Sony Yudiarto, Harun Prasajo, Teguh Puji Wahyono, dan Choirul Amri".

Tersangka lainnya adalah Diana Yanti, Sugiarto, Syamsul Fajrih, Hadi Susanto, Erni Farida, dan Afdhal Fauza. Atas perbuatannya, 22 anggota DPRD Kota Malang periode 2014-2019 itu disangka melanggar Pasal 12 huruf a atau Pasal 11 Undang-Undang RI Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi jo Pasal 55 ayat 1 ke-1 KUHP.²⁷

Mereka juga dijerat dengan Pasal 12 B UU Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana diubah dengan UU Nomor 20 Tahun 2001 tentang perubahan atas UU Nomor 31 Tahun 1999 tentang

²⁶ *Ibid*

²⁷ *Ibid*

Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi jo Pasal 55 ayat 1 ke-1 KUHP. Total ada 41 dari 45 anggota DPRD Malang yang kini ditangkap KPK terkait APBD-P tahun anggaran 2015. Kursi para dewan terhormat kini menyisakan empat anggota. Ditahannya para wakil rakyat itu menyebabkan roda pemerintahan di Kota Malang sementara terhenti. Agenda pembahasan APBD Perubahan 2018, Rancangan APBD 2019 dan pengesahan sejumlah rancangan peraturan daerah tak bisa dilanjutkan.²⁸

Untuk mengisi kekosongan kursi jabatan para wakil rakyat biasanya perlu diadakannya pemilu. Pemilihan umum merupakan salah satu cara untuk menentukan wakil rakyat yang akan duduk dalam badan perwakilan rakyat. Menjadi perwakilan politik dalam kerangka kerja suatu sistem demokrasi membawa beban dan tanggung jawab serta konsekuensi politik yang relatif besar. Karena itu, disamping jeratan hukum karena pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan yang dapat dibuktikan secara materi di pengadilan umum, anggota dewan menghadapi tantangan untuk digugat secara politis baik oleh partai politik induknya maupun konstituen dan masyarakat pada umumnya. Kenyataannya, Indonesia cenderung menganut model diversifikasi dimana anggota DPR merupakan wakil dari partai politik. Hal ini berarti anggota DPR harus mewakili kepentingan partai politik dan menyuarakan suara partai politik. Adanya sistem Penggantian Antar Waktu (PAW) yang digunakan oleh partai politik terhadap anggota DPR/DPRD yang berasal dari partai politik yang bersangkutan

²⁸ *Ibid*

memperkuat hal tersebut. tersebut yang telah terkena korupsi perlu dilakukannya proses pergantian antar waktu (PAW) .²⁹

Ketentuan mengenai PAW Anggota DPRD diatur dalam Pasal 405 Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 sebagaimana telah di ubah oleh Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD dan juga Pasal 12 ayat (f), (g) serta (h) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik. Dimana pada dasarnya mekanisme PAW Anggota DPRD yang terdapat di dalam ketentuan UU MD3 yang lama dan UU MD3 yang baru tidak ada perubahan sama sekali.

Berdasarkan latar belakang diatas penulis ingin menganalisa bagaimana proses pengisian jabatan anggota DPRD tersebut, mengingat kasus diatas termasuk dalam kasus yang istimewa karena hampir mengganti 95% anggota DPRD yang ada, apakah proses pengisian jabatan tersebut bisa memakai proses ketentuan yang biasa atau lainnya.

²⁹ Rida Farida, Mekanisme Penggantian Antar Waktu (Paw) Anggota Dpr Dan Implikasinya Dalam Konsep Perwakilan Rakyat, dikutip dari <https://media.neliti.com/media/publications/40865-ID-mekanisme-penggantian-antar-waktu-paw-anggota-dpr-dan-implikasinya-dalam-konsep.pdf> (dikutip pada hari Kamis tanggal 18 Oktober 2018 pukul 10.00 WIB)

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka perumusan masalahnya adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan pergantian antar waktu anggota DPRD yang terkena kasus korupsi di Indonesia setelah reformasi?
2. Bagaimana format baru mekanisme pergantian jabatan anggota DPRD yang terkena kasus korupsi?

C. Tujuan Penulisan

Berdasarkan rumusan masalah di atas, adapun tujuan penelitiannya adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pengaturan pergantian antar waktu anggota DPRD yang terkena kasus korupsi di Indonesia setelah reformasi.
2. Untuk mengetahui format baru mekanisme pergantian jabatan DPRD yang terkena kasus korupsi.

D. Tinjauan Pustaka

Pada tinjauan Pustaka ini penulis menggunakan sejumlah teori untuk menjadi bahan penunjang dalam tulisan ini, antara lain: teori demokrasi, negara hukum, dan lembaga perwakilan.

1. Demokrasi

Pembahasan tentang peranan negara dan masyarakat tidak dapat dilepaskan dari telaah tentang demokrasi dan hal ini karena dua alasan, pertama, hampir semua negara di dunia telah menjadikan demokrasi sebagai asasnya yang fundamental sebagaimana telah ditunjukkan oleh hasil studi UNESCO pada awal tahun 1950-an yang mengumpulkan lebih dari seratus Sarjana Barat dan Timur, sementara di negara-negara demokrasi itu pemberian peranan kepada negara dan masyarakat hidup dalam porsi yang berbeda-beda (kendati sama-sama negara demokrasi). Kedua, demokrasi sebagai asas kenegaraan secara esensial telah memberikan arah bagi peranan masyarakat untuk menyelenggarakan negara sebagai organisasi tertingginya tetapi ternyata demokrasi itu berjalan dalam jalur yang berbeda-beda.³⁰

Dalam perkembangannya, paham negara hukum tidak dapat dipisahkan 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 eratnya tali-temali antara paham negara hukum dan kerakyatan, sehingga ada sebuah negara hukum yang demokratis atau

³⁰ Kaelan,dkk, *Pendidikan Kewarganegaraan*, Paradigma, Yogyakarta,2010,hlm,54.

democratische rechtsstaat.³¹ 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 kaitannya dengan negara hukum, kedaulatan rakyat merupakan unsur material negara hukum, disamping masalah kesejahteraan rakyat. Dalam makalah berjudul *On Nations states in The Changing World*, yang dipresentasikan dalam sebuah konferensi International di Manila, November 1992, Lee Kuan Yew antara lain mengatakan, *A nation must first achieve economic progress. Democracy will follow this*.

Demokrasi telah berkembang melalui perlawanan social yang intensif. Demokrasi juga sering dikorbankan dalam perlawanan serupa. Oleh karena itu, demokrasi merupakan asas dan sistem yang paling baik di dalam sistem politik dan ketatanegaraan kiranya tidak dapat dibantah. Khazanah dan pemikiran dan preformasi politik di berbagai negara sampai pada satu titik temu tentang ini : demokrasi adalah pilihan terbaik dari berbagai pilihan lainnya. Sebuah laporan studi yang disponsori oleh salah satu organ PBB yakni UNESCO pada awal 1950-an menyebutkan bahwa tidak satu pun tanggapan yang menolak “demokrasi” sebagai landasan dan system yang paling tepat dan ideal bagi semua organisasi politik dan organisasi modern. Studi yang melibatkan lebih dari 100 orang sarjana barat dan

³¹Ni'matul Huda, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2011, hlm.14..

³¹ *Ibid*, hlm 2.

timur itu dapat dipandang sebagai jawaban yang sangat penting bagi studi-studi tentang demokrasi.³²

Adapun yang belum sampai pada titik temu di sekitar perdebatan tentang demokrasi itu adalah bagaimana mengimplementasikan demokrasi di dalam praktik. Berbagai negara telah menentukan jalurnya sendiri-sendiri, yang tidak sedikit di antaranya justru mempraktikkan cara-cara atau mengambil jalur yang sangat tidak demokratis, kendati di atas kertas menyebutkan “demokrasi” sebagai dasarnya yang fundamental. Oleh karena itu, studi-studi tentang politik sampai pada identifikasi bahwa fenomena demokrasi itu dapat dibedakan atas demokrasi normatif dan demokrasi empirik.³³ Demokrasi normatif menyangkut rangkuman gagasan-gagasan atau idealita tentang demokrasi yang terletak di dalam alam filsafat, sedangkan demokrasi empirik adalah pelaksanaannya di lapangan yang tidak selalu parallel dengan gagasan normatifnya. Ada yang menyebut istilah lain untuk demokrasi normatif dan empirik ini, yakni sebagai “*essence*” dan demokrasi sebagai “*performance*”, yang di dalam ilmu hukum istilah yang sering dipakai adalah demokrasi “*das Sollen*” dan demokrasi “*das Sein*”.³⁴

2. Negara Hukum

Negara hukum merupakan negara dimana dalam kehidupan berbangsa dan bernegaranya menjunjung tinggi terhadap prinsip hukum. Jika penulis mengutip dalam bukunya Plato yang berjudul *Nomoi*, Plato mulai memberikan perhatian dan

³² Ni'matul Huda dan M Imam Nasef, *Penataan Demokrasi & Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*, Kencana, Jakarta, 2017, hlm. 13.

³³ *Ibid*

³⁴ *Ibid*, hlm. 14.

arti yang lebih tinggi pada hukum.³⁵ Menurutnya, penyelenggaraan pemerintahan yang baik ialah yang diatur oleh hukum. Selain itu dalam buku Cita plato tersebut diteruskan oleh muridnya Aristoteles. Menurut Aristoteles, suatu negara yang baik ialah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum.³⁶ Bagi Aristoteles, yang memerintah dalam negara bukanlah manusia melainkan pikiran yang adil dan kesusilaanlah yang menentukan baik buruknya suatu hukum. Manusia perlu dididik menjadi warga negara yang baik, yang bersusila, yang akhirnya akan menjelmakan manusia yang bersikap adil. Apabila keadaan semacam itu terwujud, maka terciptalah suatu “negara hukum”, karena tujuan negara adalah kesempurnaan warganya yang berdasarkan atas keadilan. Jadi keadilanlah yang memerintah dalam kehidupan bernegara. Agar manusia yang bersikap itu dapat terjelma dalam kehidupan bernegara, maka manusia harus didik menjadi warga yang baik dan berasusila.³⁷

Dalam bukunya yang lain yang berjudul *the Statesmen dan the Law*, Plato menyatakan bahwa yang dapat diwujudkan adalah bentuk paling baik kedua (*the seconds best*) yang menempatkan supremasi hukum. Pemerintahan yang mampu mencegah kemerosotan kekuasaan seseorang adalah pemerintahan oleh hukum.³⁸

Catatan tentang negara hukum telah tumpah di atas berbagai tempat dan ruang sosial. Juru tulis dan pemikir-pemikir baik di Barat maupun Timur menempatkan kajian negara hukum sebagai kajian utama yang mendapatkan porsi yang besar.

³⁵ Ni'matul Huda, *Op.Cit*, hlm.1.

³⁶ *Ibid*, hlm 2.

³⁷ *Ibid*

³⁸ Jimly Asshidiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Cetakan Ke-1, Sinar Grafika, Jakarta, 2011.

Space kajian negara hukum dengan segala instrumennya, membawa kita pada satu asumsi dasar, bahwa hukum telah menjadi satu kajian penting bagi bangunan dasar suatu negara³⁹.

Hukum, memang sekedar alat bantu untuk manusia, bukan tujuan. Hukum ibarat rumah virtual untuk bersama. Di satu sisi, ia diciptakan untuk melindungi, tetapi di sisi lain menggondong resiko membatasi, persis, seperti tembok-tembok yang menjadi tembok penyekat kamar dalam rumah.⁴⁰

Hukum adalah alat bantu personal. Manusia yang pada dasarnya lemah, atau tidak sempurna (dan dalam hal ini berbeda dengan binatang yang lahir relatif sudah” sempurna”. Hukum diciptakan juga untuk mengatur ketertiban ke-bersamaan yang ada. Di sini hukum menjadi alat bantu sosial. Karena adalah bantu sosial, maka menekankan posisi hukum sebagai instrumen negara adalah merupakan upaya agar hukum sebagai instrumen negara adalah merupakan upaya agar memiliki kekuatan legitimasi.⁴¹

Apabila kita merujuk konsep hukum masa kini, maka bangunan dasar negara harus merespon realitas sosiakl (*sosial reality*), dan respon terhadap realitas sosial agar teratur atau memiliki keteraturan adalah dengan menggunakan hukum untuk mengikat mereka. Keterikatan warga negara pada hukum merupakan upaya untuk menemukan kembali esensi negara didirikan. Bahwa negara didirikan adalah untuk

³⁹ Fajrurrahman Jurdi, *Teori Negara Hukum*, Setara Press, Malang, 2016, hlm.13.

⁴⁰ *Ibid*

⁴¹ *Ibid*, hlm.14

melindungi kemerdekaan individu itu, negara membuat hukum sebagai “alat bantu sosial” untuk menciptakan keteraturan.⁴²

Sebab itu, tipe negara hukum harus merujuk pada dimensi-dimensi hakiki masyarakat, bahwa masyarakat sebagai basis sosial harus dijadikan sebagai subyek sosial di satu sisi dalam arti mereka adalah pelaku-pelaku yang berpotensi untuk menegakkan keteraturan sosial tetapi pada sisi lain, bahwa masyarakat juga bisa menjadi “objek”, mereka akan dijerat oleh sanksi yang dibuat untuk keteraturan tersebut.⁴³

Dalam terminologi hukum ketatanegaraan sampai saat ini konsep negara yang baik dan responsif diarahkan kepada tipe negara kesejahteraan, terutama tipe negara hukum materiil yang semakin menjauh dari tipologi negara hukum sebagai penjaga malam (*nachtwachter staat*) atau negara hukum formal atau formil (*reschstaat*). Tugas negara dalam konteks ini bukan lagi sebagai pengatur tata lalulintas masyarakat. Negara bukan hanya sekedar polisi, jaksa, dan hakim yang bertugas menghukum dan menindak, akan tetapi tugas negara adalah menciptakan kesejahteraan sosial.⁴⁴

Sebab itulah, keberadaan hukum sebagai bangunan dasar untuk mengintegrasikan kelompok-kelompok sosial masyarakat (*social group*) menjadi tak terhindarkan. Karena kelompok-kelompok sosial itu partikular (*social group particularity*), maka menyatukan partikularisme (*from particular to intergrated*)

⁴² *Ibid*

⁴³ *Ibid*

⁴⁴ *Ibid*

kelompok sosial itu adalah negara. Negara memiliki instrumen sebagai pengatur juga sebagai perekayasa sosial.⁴⁵

Negara sebagai suatu entitas sosial (*social entity*), memiliki kewajiban-kewajiban asasi. Kewajiban-kewajiban asasi negara yang berat dan membutuhkan kekuatan ekstra, mengharuskannya membentuk instrumen-instrumen sebagai alat. Dan kewajiban inilah yang menyebabkan negara harus memberi hukuman (*punishment*) kepada mereka yang melanggar instrumen negara. Inilah yang menjadi salah satu ciri terpenting negara hukum.⁴⁶

3. Lembaga Perwakilan

Eksistensi lembaga perwakilan (parlemen) merupakan sebuah keniscayaan dalam negara hukum demokratis. Berdasarkan teori yang berlaku rakyatlah yang berdaulat, rakyat yang berdaulat itu memiliki suatu “kehendak” (yang oleh Rousseau disebut *Volonte genarale* atau *general will*). Keputusan-keputusan yang di ambil oleh badan ini merupakan suara yang *authentic* dari *Genaral will itu*. Oleh karena itu keputusan-keputusannya baik yang bersifat undang-undang maupun kebijakannya mengikat seluruh lapisan masyarakat.⁴⁷

Kehadiran seorang wakil dalam lembaga perwakilan, baik karena pengangkatan maupun pemilihan umum mengakibatkan timbulnya hubungan si wakil dengan yang diwakili. Minimal ada 5 teori yang dikemukakan oleh para ahli

⁴⁵ *Ibid*, hlm.16

⁴⁶ *Ibid*, hlm.17

⁴⁷ Sirajuddin, *Op.Cit.*,hlm 92.

berkaitan dengan hubungan antara wakil yang duduk di lembaga perwakilan dengan konstituen yang di wakili. Salah satu teorinya adalah sebagai berikut:⁴⁸

Teori Mandat, menganggap si wakil dianggap duduk di lembaga perwakilan karena mendapat mandat dari rakyat sehingga disebut mandataris. Mandat yang diperoleh oleh si wakil oleh para ahli dibagi atas (a) mandat imperatif, dalam arti si wakil bertugas dan bertindak di lembaga perwakilan sesuai dengan instruksi yang diberikan oleh yang diwakilinya. Ajaran ini dipelopori antara lain oleh Abbe Sieyes di Perancis dan Black Stone di Inggris. Ajaran ini merupakan perkembangan orang terpercaya dan terpilih serta memiliki kesadaran hukum masyarakat yang diwakilinya sehingga si wakil dapat bertindak tanpa tergantung instruksi yang diwakilinya; (b) Mandat *Representative*, yang beranggapan bahwa si wakil di anggap bergabung dalam suatu lembaga perwakilan (parlemen). Rakyat memilih dan memberikan mandat pada lembaga perwakilan, sehingga si wakil sebagai individu tidak ada hubungan dengan pemilihnya apalagi pertanggungjawabannya. Lembaga perwakilan inilah yang bertanggungjawab kepada rakyat.⁴⁹

Cabang kekuasaan legislatif adalah cabang kekuasaan yang pertama-tama mencerminkan kedaulatan rakyat. Kegiatan bernegara, pertama-tama adalah untuk mengatur kehidupan bersama. Oleh sebab itu, kewenangan untuk menetapkan peraturan itu pertama-tama harus diberikan kepada lembaga perwakilan rakyat atau parlemen atau lembaga legislatif. Ada tiga hal penting yang harus diatur oleh para wakil rakyat melalui parlemen, yaitu: (i) pengaturan yang dapat mengurangi hal dan

⁴⁸ *Ibid*

⁴⁹ *Ibid*, hlm-92-93.

kebebasan warga negara; (ii) pengaturan yang dapat membebani harta kekayaan warga negara; (iii) pengaturan mengenai pengeluaran-pengeluaran oleh penyelenggara negara. Pengaturan mengenai ketiga hal tersebut hanya dapat dilakukan atas persetujuan dari warga negara sendiri, yaitu melalui perantaraan wakil-wakil mereka di parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat.⁵⁰

Oleh karena itu, yang bisa disebut sebagai fungsi pertama lembaga perwakilan rakyat adalah fungsi legislasi atau pengaturan. Dalam bentuk konkretnya, fungsi pengaturan (*regelende functie*) ini terwujud dalam fungsi pembentukan undang-undang (*wetgevende functie* atau *law making function*). Namun, fungsi pembuatan undang-undang ini pada hakikatnya adalah fungsi pengaturan (*regelende functie*). Fungsi pengaturan (*regelende functie*) ini berkenaan dengan kewenangan untuk menentukan peraturan yang menuntuk menentukan peraturan yang mengikat warga negara dengan norma-norma hukum yang mengikat dan membatasi.⁵¹ Dengan demikian, gikat warga negara dengan norma-norma hukum yang mengikat dan membatasi. Dengan demikian, kewenangan ini utamanya hanya dapat dilakukan sepanjang rakyat sendiri menyetujui untuk diikat dengan norma hukum dimaksud sebab cabang kekuasaan yang dianggap berhak mengatur pada dasarnya adalah lembaga perwakilan rakyat. Maka, peraturan yang paling tinggi di bawah undang-undang dasar haruslah dibuat dan ditetapkan oleh parlemen dengan persetujuan bersama dengan eksekutif.⁵²

⁵⁰ Jimmly Asshidiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Ctk. Keempat, PT.Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2012, hlm, 298-299..

⁵¹ *Ibid*

⁵² *Ibid*

4. Pergantian Antar Waktu

Dalam bahasa sehari-hari, Penggantian Antar Waktu (PAW) anggota DPR diasosiasikan sebagai recall. Secara etimologis, kata recall dalam bahasa Inggris mengandung beberapa pengertian. Setidaknya menurut Peter Salim (dalam *The Contemporary English-Indonesia*), yakni mengingat, memanggil kembali, menarik kembali atau membatalkan. Penggantian Antar Waktu (PAW) diartikan sebagai proses penarikan kembali atau penggantian kembali anggota DPR oleh induk organisasinya yang tentu saja partai politik. Recall yang terdiri kata “re” yang artinya kembali, dan “call” yang artinya panggil atau memanggil. Jika kata ini disatukan maka kata recall ini akan berarti dipanggil atau memanggil kembali.⁵³ Kata *recall* ini merupakan suatu istilah yang ditemukan dalam kamus ilmu politik yang digunakan untuk menerangkan suatu peristiwa penarikan seorang atau beberapa orang wakil yang duduk dalam lembaga perwakilan (melalui proses pemilu), oleh rakyat pemilihnya. Jadi dalam konteks ini recall merupakan suatu hak yang dimiliki pemilih terhadap orang yang dipilihnya. Penggantian Antar Waktu (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. Penggantian Antar Waktu (PAW) juga

⁵³ Rida Farida, Mekanisme Pergantian Antar Waktu, *Jurnal Cita Hukum*, Fakultas Hukum dan Syariah Syarif Hidayatullah, Vol I No.2 Desember 2013, hlm-198.

diartikan sebagai proses penarikan kembali anggota lembaga perwakilan rakyat untuk diberhentikan dan digantikan dengan anggota lainnya sebelum berakhir masa jabatan anggota yang ditarik tersebut. Penggantian Antar Waktu (PAW) adalah suatu proses penarikan kembali atau pergantian DPR oleh induk organisasinya. Hak Penggantian Antar Waktu (PAW) diatur dalam Pasal 213 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD. Penggantian Antar Waktu (PAW) berfungsi sebagai *mechanism control* dari partai politik yang memiliki wakilnya yang duduk sebagai anggota parlemen. Hak Penggantian Antar Waktu (PAW) didefinisikan oleh sejumlah ahli, salah satunya oleh Mh. Isnaeni 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. Moh. Hatta juga pernah mengatakan: Hak Penggantian Antar Waktu (PAW) bertentangan dengan demokrasi apalagi dengan demokrasi Pancasila. Pimpinan partai tidak berhak membatalkan anggotanya sebagai hasil dari pemilu. Rupanya dalam kenyataannya pimpinan partai merasa lebih berkuasa dari rakyat pemilihnya. Kalau demikian adanya ia menganjurkan agar pemilu ditiadakan saja.⁵⁴ Pada dasarnya hak PAW ini hanya ada pada negara komunis dan fasis yang bersifat otoriter. Adapun Moh.

⁵⁴ *Ibid*

Mahfud MD, mengartikan Penggantian Antar Waktu (PAW) adalah hak untuk mengganti anggota lembaga permusyawaratan/ perwakilan dari kedudukannya sehingga tidak lagi memiliki status keanggotaan di lembaga tersebut. Menurut penulis, Penggantian Antar Waktu (PAW) juga dapat diartikan hak suatu organisasi sosial politik yang mempunyai wakil di MPR, DPR dan DPRD untuk mengganti wakil-wakilnya di lembaga perwakilan sebelum yang bersangkutan habis keanggotaannya, dengan terlebih dahulu bermusyawarah dengan pimpinan lembaga perwakilan tersebut dengan alasan tertentu.⁵⁵

E. Orisinalitas Penelitian

Penulis telah melakukan penelusuran terhadap judul **MEKANISME PERGANTIAN JABATAN ANGGOTA DPR/DPRD YANG TERKENA KASUS KORUPSI DAN FORMAT BARU PERGANTIANNYA** pada berbagai sumber penelusuran baik itu perpustakaan fakultas hukum Universitas Islam Indonesia maupun pencarian melalui internet. Sejauh penelusuran yang penulis lakukan telah ada Penelitian berupa tesis yang ditulis oleh Harry Supriyadi selaku Mahasiswa Pascasarjana dari Universitas Diponegoro dimana membahas masalah PAW yang berjudul **PENYELESAIAN SENGKETA PERGANTIAN ANTAR WAKTU (PAW) ANGGOTA DPRD PONTIANAK (Studi Kasus Penyelesaian Sengketa PAW Anggota DPRD Kab. Pontianak)**. Tetapi terdapat perbedaan yang sangat substansial dengan penelitian yang penulis buat, sebab penelitian tersebut lebih spesifik terkait penyelesaian sengketa nya. Sedangkan penelitian yang penulis tulis lebih menjelaskan proses pergantian anggota DPRD yang terkena kasus korupsi secara berjamaah. Persamaannya yaitu sama-sama ada membahas terkait proses atau mekanisme PAW nya saja. Selanjutnya juga penulis telah menemukan satu lagi lagi penelitian berupa jurnal yang ditulis oleh Rida Farida selaku Staff Bank Rakyat Indonesia Purwakarta dengan judul” **MEKANISME PERGANTIAN ANTAR WAKTU (PAW) ANGGOTA DPR DAN IMPLIKASINYA DALAM KONSEP PERWAKILAN**. Tulisan ini tentunya sangat berbeda dengan penelitian yang penulis buat sebab penelitian ini lebih menitikberatkan pada mekanisme pergantian anggota DPR Pusat, sedangkan

⁵⁵ *Ibid*, hlm 199.

tulisan penulis lebih membahas tentang proses pergantian anggota DPRD dan mekanisme baru yang penulis tawarkan.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian ini adalah bersifat normatif

penelitian normatif adalah penelitian hukum adalah untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu-isu hukum yang dihadapi. Hal ini sesuai dengan karakter preskriptif ilmu hukum. berbeda dengan penelitian yang dilakukan di dalam keilmuan yang bersifat deskriptif yang menguji kebenaran ada tidaknya suatu fakta yang disebabkan oleh suatu faktor tertentu, penelitian hukum dilakukan untuk menghasilkan argumentasi, teori atau konsep baru sebagai preskripsi dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi. Jika pada keilmuan yang bersifat deskriptif jawaban yang diharapkan adalah true atau false, jawaban yang diharapkan di dalam penelitian hukum adalah right, appropriate, inappropriate, atau wrong. dengan demikian dapat dikatakan bahwa hasil yang diperoleh di dalam penelitian hukum sudah mengandung nilai.

2. Objek Penelitian

Objek penelitian adalah mengkaji mengenai Mekanisme Pergantian Jabatan Anggota Dpr/Dprd yang terkena kasus korupsi berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang MPR, DPR, DPD Dan DPRD.

3. Sumber Data Penelitian

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

- a. Bahan Hukum Primer, merupakan bahan hukum yang mengikat karena dikeluarkan oleh pemerintah. Dalam penelitian ini meliputi:
 - 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
 - 2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.
 - 3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.
- b. Bahan Hukum Sekunder, diartikan sebagai sumber hukum yang tidak mengikat tetapi menjelaskan bahan hukum primer yang merupakan hasil olahan pendapat atau pikiran para pakar atau ahli yang mempelajari bidang tertentu, berupa buku-buku, makalah-makalah.
- c. Bahan Hukum Tersier, diartikan sebagai sumber yang memberi penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Dalam penelitian ini berupa Kamus Besar Bahasa Indonesia, Kamus Hukum, serta Kamus istilah Inggris-Indonesia.

4. Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan data melalui metode penelitian library research. Metode *library research* yaitu penelitian yang dilaksanakan dengan menggunakan literatur (kepustakaan), baik berupa buku-

buku, jurnal ilmiah, risalah sidang, media massa dan internet serta referensi lain yang relevan guna menjawab berbagai rumusan permasalahan.

5. Pendekatan

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif yang beranjak dari peraturan perundang-undangan, pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di ilmu hukum sebagai norma hukum positif yang berkaitan dengan Mekanisme Pergantian Jabatan Anggota DPR/DPRD Yang Terkena Kasus Korupsi Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang MPR, DPR, DPD Dan DPRD.

6. Analisis Bahan Hukum

Bahan hukum yang diperoleh dari hasil penelitian kepustakaan dianalisis secara deskriptif kualitatif, yaitu mengumpulkan dan menyeleksi bahan hukum sesuai dengan permasalahan yang diteliti, kemudian dideskripsikan sehingga menghasilkan gambaran atau kesimpulan yang sesuai dengan keadaan sebenarnya sehingga mampu menjawab seluruh permasalahan yang ada.

G. Kerangka Skripsi

Penelitian ini disusun 4 bab (lima bab) secara garis besar yang terdiri dari:

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

BAB II: menguraikan tinjauan pustaka, pada bagaian ini akan menguraikan teori demokrasi, teori negara hukum dan teori tentang lembaga lembaga legislatif/perwakilan.

BAB III:akan menguraikan Mekanisme Pergantian Jabatan Anggota DPRD yang Terkena Kasus Korupsi Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang MPR, DPR, DPD Dan DPRD dan Format baru Mekanisme Pergantian Jabatan Anggota DPR/DPRD yang terkena kasus korupsi.

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

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG DEMOKRASI, NEGARA HUKUM, LEMBAGA PERWAKILAN, DAN PERGANTIAN ANTAR WAKTU

A. DEMOKRASI

A.1. Pengertian Demokrasi

Pembahasan tentang peranan negara dan masyarakat tidak dapat dilepaskan dari telaah tentang demokrasi dan hal ini karena dua alasan. Pertama, hampir semua negara di dunia ini telah menjadikan demokrasi sebagai dasarnya yang fundamental sebagai telah ditunjukkan oleh hasil studi UNESCO pada awal 1950-an yang mengumpulkan lebih dari 100 sarjana Barat dan Timur, sementara di negara-negara demokrasi itu pemberian peranan kepada negara dan masyarakat hidup dalam porsi berbeda-beda (kendati sama-sama negara demokrasi). Kedua, demokrasi sebagai asas kenegaraan secara esensial telah memberikan arah bagi peranan esensial telah memberikan arah bagi peranan masyarakat untuk menyelenggarakan negara sebagai organisasi tertingginya tetapi ternyata demokrasi itu berjalan dalam jalur yang berbeda-beda.⁵⁶

Istilah demokrasi berasal pada dua kata Yunani, yaitu *demos* artinya rakyat dan *kratia* artinya pemerintahan. Jadi, demokrasi adalah pemerintahan “ dari rakyat

⁵⁶ Khaelan,dkk, *Pendidikan Kewarganegaraan*, Paradigma, Yogyakarta, 2010. hlm.54

untuk rakyat ” atau “ pemerintahan oleh mereka yang diperintah “. ⁵⁷ Jadi demokrasi adalah suatu pola pemerintahan di mana kekuasaan untuk memerintah berasal dari mereka yang diperintah. Atau demokrasi adalah pola pemerintahan yang mengikutsertakan secara aktif semua anggota masyarakat dalam keputusan yang diambil oleh mereka yang diberi wewenang. ⁵⁸

Defenisi demokrasi adalah sebuah bentuk kekuasaan (*kratein*) dari/oleh /untuk rakyat (*demos*). Menurut konsep demokrasi, kekuasaan menyiratkan arti politik dan pemerintahan, sedangkan rakyat beserta warga masyarakat didefenisikan sebagai warga negara. ⁵⁹ Ada sebuah fakta menarik tentang demokrasi itu sendiri. Di zaman modern ini hampir semua negara mengklaim menjadi penganut paham demokrasi. ⁶⁰ Memang harus diakui bahwa istilah demokrasi merupakan bahasa yang paling umum digunakan oleh berbagai negara, sejak zaman Yunani kuno istilah demokrasi telah mengalami berbagai perubahan dalam prakteknya. Pemahaman terhadap hakikat demokrasi, sering dijumpai adanya kekeliruan atau anggapan dalam mengartikan maupun memahami demokrasi itu sendiri. ⁶¹ Bagi kaum otoriter dan pengkritik lainnya (yang tidak setuju dengan paham demokrasi), bahwa demokrasi diartikan sebagai bagian dari sistem pemerintahan yang tidak mempunyai kekuasaan menindas dan tidak mempunyai wewenang dalam memerintah.

⁵⁷ Abdul Aziz Hakim, Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia, Pustaka Belajar, Yogyakarta, 2015, Hlm. 174.

⁵⁸ *Ibid*,

⁵⁹ Sumarsono, dkk, *Pendidikan Kewarganegaraan*, PT.Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001, hlm.19.

⁶⁰ Mawardi, *Presidential Treshold dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu Untuk Penguatan Sistem Presidensial*, FH UII, Yogyakarta, 201., hlm 27.

⁶¹ Jazim Hamidi, dkk, *Teori dan Politik Hukum Tata Negara*, Ctk Pertama, Total media, Yogyakarta, 2009, hlm.140.

Anggapan semacam ini tentu keliru dan menyesatkan. Pada hakikatnya demokrasi adalah merupakan sistem pemerintahan dalam kerangka untuk membatasi suatu kewenangan pemerintah dengan tujuan dapat menciptakan pemerintahan yang *check and balances*.

Demokrasi telah berkembang melalui perlawanan social yang intensif. Demokrasi juga sering dikorbankan dalam perlawanan serupa. Oleh karena itu, demokrasi merupakan asas dan sistem yang paling baik di dalam sistem politik dan ketatanegaraan kiranya tidak dapat dibantah. Khazanah dan pemikiran dan preformasi politik di berbagai negara sampai pada satu titik temu tentang ini : demokrasi adalah pilihan terbaik dari berbagai pilihan lainnya. Sebuah laporan studi yang disponsori oleh salah satu organ PBB yakni UNESCO pada awal 1950-an menyebutkan bahwa tidak satu pun tanggapan yang menolak “demokrasi” sebagai landasan dan system yang paling tepat dan ideal bagi semua organisasi politik dan organisasi modern. Studi yang melibatkan lebih dari 100 orang sarjana barat dan timur itu dapat dipandang sebagai jawaban yang sangat penting bagi studi-studi tentang demokrasi.⁶²

Adapun yang belum sampai pada titik temu di sekitar perdebatan tentang demokrasi itu adalah bagaimana mengimplementasikan demokrasi di dalam praktik. Berbagai negara telah menentukan jalurnya sendiri-sendiri, yang tidak sedikit di antaranya justru mempraktikkan cara-cara atau mengambil jalur yang sangat tidak demokratis, kendati di atas kertas menyebutkan “demokrasi” sebagai asasnya yang

⁶² Ni'matul Huda dan M Imam Nasef, *Penataan Demokrasi & Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*, Kencana, Jakarta, 2017, hlm. 13.

fundamental. Oleh karena itu, stusi-studi tentang politik sampai pada identifikasi bahwa fenomena demokrasi itu dapat dibedakan atas demokrasi normatif dan demokrasi empirik.⁶³ Demokrasi normatif menyangkut rangkuman gagasan-gagasan atau idealita tentang demokrasi yang terletak di dalam alam filsafat, sedangkan demokrasi empirik adalah pelaksanaannya di lapangan yang tidak selalu parallel dengan gagasan normatifnya. Ada yang menyebut istilah lain untuk demokrasi normatif dan empirik ini, yakni sebagai “*essence*” dan demokrasi sebagai “*performance*”, yang di dalam ilmu hukum istilah yang sering dipakai adalah demokrasi “*das Sollen*” dan demokrasi “*das Sein*”.⁶⁴

A.2 Sejarah Demokrasi

Hingga detik ini, diskursus tentang demokrasi seakan tidak pernah selesai untuk didiskusikan. Ketertarikan untuk membahas tentang demokrasi tidak terlepas dari perkembangan pemikiran dan peradaban sebagai suatu bentuk pemerintahan yang di anggap mampu mengatasi masalah yang timbul dalam kehidupan bernegara.⁶⁵

Berbicara mengenai sejarah demokrasi, konsep demokrasi lahir dari tradisi Yunani tentang hubungan negara dan hukum yang dipraktikkan antara abad ke 6 sampai abad ke 3 SM. Pada masa itu demokrasi yang dipraktikkan berbentuk demokrasi langsung (*direct democracy*), yaitu suatu bentuk pemerintahan dimana

⁶³ *Ibid*

⁶⁴ *Ibid*, hlm. 14.

⁶⁵ Yuswalina, dkk. *Hukum Tata Negara di Indonesia*, Setara Press, Malang, 2016, hlm 130.

hak rakyat dalam membuat keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara.⁶⁶

Demokrasi langsung tersebut berjalan secara efektif karena negara kota Yunani Kuno merupakan sebuah kawasan politik yang tergolong kecil, yaitu sebuah wilayah dengan jumlah penduduk tidak lebih dari 300.000 penduduk dalam satu negara Kota. Lagi pula, ketentuan-ketentuan demokrasi hanya berlaku untuk warga negara yang resmi, yang hanya merupakan bagian kecil sajandari penduduk.⁶⁷ Yang unik dari demokrasi Yunani itu adalah ternyata hanya kalangan tertentu (warga negara resmi) yang dapat menikmati dan menjalankan sistem demokrasi awal tersebut. Sementara masyarakatnya berstatus budak, pedagang asing, anak-anak dan perempuan tidak bisa menikmati demokrasi.⁶⁸

Dalam sejarah demokrasi, demokrasi Yunani Kuno berakhir pada abad pertengahan. Pada masa itu masyarakat Yunani berubah menjadi masyarakat feodal yang ditandai oleh kehidupan keagamaan terpusat pada Paus dan pejabat agama dengan kehidupan politik yang diwarnai dengan perbutan kekuasaan di kalangan para bangsawan.

Sejarah demokrasi selanjutnya tumbuh kembali di Eropa menjelang akhir abad pertengahan, ditandai oleh lahirnya *Magna Charta* (piagam besar) di negara Inggris. *Magna Charta* adalah suatu piagam yang dimana memuat perjanjian antara kaum bangsawan dan Raja John Inggris. Dalam piagam *Magna Charta* menegaskan

⁶⁶ *Ibid*

⁶⁷ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indoneia edisi Revisi*, ctk ke-11, Rajawali Pers, Jakarta, 2016, hlm 261.

⁶⁸ *Pengertian dan Sejarah demokrasi di Dunia*, terdapat pada <http://www.pengertianpakar.com/2015/02/pengertian-dan-sejarah-demokrasi-di.dunia.html> (diakses pada hari Jum'at tgl 26 Oktober 2011 pukul 20.35 Wib)

bahwa Raja mengakui dan menjamin beberapa hak dan hak khusus bawahannya. Dalam hal ini terdapat dua hal yang sangat mendasar pada piagam ini, adanya pembatasan kekuasaan raja dan HAM (Hak Asasi Manusia) lebih penting daripada kedaulatan rakyat.)⁶⁹

A.3. Macam-macam 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 konstitusional⁷⁰.

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

⁶⁹ *Ibid*

⁷⁰ Encik Muhammad Fauzan, *Op.Cit.*, hlm. 150-151.

- 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 Parleментар 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 teratur 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.⁷¹

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:⁷²

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

⁷¹ *Ibid.*, hlm. 151-152.

⁷² H.M Thalhah, *Demokrasi dan Negara Hukum*, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2008, hlm. 9.

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 Thalbah 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.⁷³

⁷³ *Ibid.*, hlm. 10.

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.

A.4. Demokrasi di Indonesia

Sudah menjadi suatu kenyataan, ketika para elit nasional dan seluruh bangsa Indonesia merumuskan bentuk negara dan pemerintahan pertama kali, BPUPKI dan PPKI pada tahun 1995 secara formal menetapkan pilihan politik demokrasi sebagai satu-satunya yang mendasari kehidupan politik Indonesia. Ketegasan terhadap pilihan demokrasi tersebut secara eksplisit terdapat dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 bahwa kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).⁷⁴

Sungguhpun demokrasi sudah menjadi pilihan politik yang diyakini sebagai salah satu bentuk system politik yang terbaik untuk mencapai efektivitas penyelenggaraan pemerintahan negara, tetapi dalam kurun waktu 60 tahun bangsa Indonesia merdeka., praktik kehidupan demokrasi masih mengalami pasang surut seiring dengan arah dinamika pembangunan politik yang masih dalam proses

⁷⁴ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia edisi revisi*, PT RajaGrafindo, Jakarta, 2012, hlm. 270.

menentukan format system politik ideal yang sesuai dengan cita-cita demokrasi, sebagaimana yang digagas oleh *the founding fathers*.⁷⁵

Berlangsungnya 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*).⁷⁶

Perkembangan demokrasi di Indonesia dilihat dari segi waktu dibagi dalam empat periode, yaitu:⁷⁷

1. Demokrasi periode 1945-1959

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

⁷⁵ *Ibid*

⁷⁶ Puslit IAIN Syarif Hidayatullah, 2000, *Pendiidikan Kewarganegaraan Demokrasi, Ham Dan Masyarakat Madani*, IAIN Jakarta Press, Jakarta, hlm. 176.

⁷⁷ *Ibid.*, 176.

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.⁷⁸

2. Demokrasi periode 1959-1965

⁷⁸ *Ibid.*, hlm. 177-178.

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 juga 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.⁷⁹

Bisa disimpulkan bahwa demokrasi terpimpin Soekarno bukanlah demokrasi yang sebenarnya, melainkan sebagai bentuk keotoriteran. Bentuk sistem demokrasi ini

⁷⁹ *Ibid.*, hlm. 178-181.

tidak mencerminkan arti dari demokrasi itu sendiri. Demokrasi terpimpin dari Soekarno berakhir dengan lahirnya G30SPKI.

3. Demokrasi periode 1965-1998

Periode demokrasi pada 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 MPRS Nomor III/1963 yang menetapkan masa jabatan seumur hidup untuk Ir. Soekarno telah dibatalkan dan jabatan Presiden kembali menjadi selektif selama lima tahun.

Pada masa 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.

Namun, “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.⁸⁰

B. TEORI NEGARA HUKUM

B.1. Pengertian Negara Hukum

Berdasarkan pandangan para pakar, maka negara hukum hakikatnya adalah Negara yang menolak melepaskan kekuasaan tanpa kendali Negara yang pola hidupnya berdasarkan hukum yang adil dan demokratis. Kekuasaan di dalamnya, harus tunduk pada aturan yang berlaku.⁸¹

Dalam Ensiklopedia Indonesia, istilah “negara hukum” (*rechstaat*). Istilah negara hukum dirumuskan sebagai berikut:⁸²

Negara hukum (*rechstaat*): negara bertujuan untuk menyelenggarakan ketertiban hukum, yakni tata tertib yang umumnya berdasarkan hukum yang

⁸⁰ *Ibid.*, hlm. 181-183.

⁸¹ Titik Triwulan Tutik, *Kontruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Prenada Media, Jakarta, 2010, hlm. 62.

⁸² M. Thalbah, *Demokrasi dan Negara Hukum*, Total Media, Yogyakarta, 2008, hlm,25.

terdapat pada rakyat. Negara hukum menjaga ketertiban hukum supaya jangan terganggu, dan agar semuanya berjalan menurut hukum.

Negara kekuasaan (*machstaat*): negara yang bertujuan untuk memelihara dan mempertahankan kekuasaan semata-mata. Gumpłowics, antara lain mengajarkan, bahwa negara itu tidak lain adalah “*Eiter Organisatioan der Herrschaft einer Minoritat* (Organisasi dari kekuasaan golongan kecil atas golongan besar). Menurut pendapatnya, hukum berdasarkan ketaatan golongan yang lemah kepada golongan yang kuat.

Menurut teori kedaulatan hukum atau *Rechts-souvereinteit* tersebut yang memiliki bahkan yang merupakan kekuasaan tertinggi di dalam suatu negara itu adalah hukum itu sendiri.⁸³ Karena raja atau penguasa maupun rakyat atau warga negara, bahkan negara itu sendiri semuanya tunduk kepada hukum. Semua sikap, tingkah laku dan perbuatannya harus sesuai atau menurut hukum. Jadi menurut Krabbe yang berdaulat itu adalah hukum.⁸⁴

Definisi yang mungkin paling sederhana dari negara hukum adalah pandangan yang menyatakan bahwa negara hukum berinteraksi langsung dengan penekanan akan pentingnya pemberian jaminan atas hak-hak perorangan dan pembatasan terhadap kekuasaan politik, serta pandangan yang menganggap pengadilan tidak dapat dikaitkan dengan lembaga lain manapun. Dalam hal ini, lembaga pengadilan menjadi sebuah tataran yang independen dalam arti terbebas dari pengaruh kekuasaan lain terutama eksekutif.⁸⁵

Sebagai negara hukum, tentunya sudah menjadi suatu kepastian untuk mempunyai beberapa unsur yang menunjang selain yang disebut diatas, diberlakukannya sistem negara hukum secara efektif sebagai dasar bernegara yang

⁸³ Suehino, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, 2005, hlm, 156.

⁸⁴ *Ibid*

⁸⁵ *Ibid*

sesuai dengan hukum yang berlaku. Adapun unsur-unsur negara hukum diantaranya adalah :

1. Adanya penghargaan terhadap hak asasi manusia sesuai dengan harkat dan martabatnya.
2. Adanya pemisahan kekuasaan untuk menjamin hak-hak tersebut.
3. Pemerintahan dijalankan berdasar peraturan perundang-undangan.
4. Adanya peradilan administrasi ketika terjadi sebuah perselisihan antara rakyat dengan Pemerintahnya.

Adapun demikian bahwa negara dapat disebut sebagai negara hukum apabila memiliki ciri-ciri, yaitu :

1. Kekuasaan dijalankan sesuai dengan hukum positif yang berlaku.
2. Kegiatan negara berada dibawah kendali dan kontrol kekuasaan kehakiman yang efektif dan mandiri.
3. Berdasarkan sebuah undang-undang yang menjamin akan adanya hak asasi manusia.
5. Menuntut adanya pembagian kekuasaan.⁸⁶

B.2. Sejarah Negara Hukum dan Perkembangannya di Indonesia

Pemikiran tentang negara hukum telah muncul jauh sebelum terjadinya Revolusi 1688 di Inggris, tetapi baru muncul kembali pada Abad XVII dan mulai populer pada Abad XIV. Latar belakang timbulnya pemikiran negara hukum itu merupakan reaksi terhadap kesewenang-wenangan di masa lampau. Oleh karena itu unsur-unsur negara hukum mempunyai hubungan erat dengan sejarah dan perkembangan masyarakat dari suatu bangsa.⁸⁷

⁸⁶ Rocket Manajemen, *Pengertian Negara Hukum, Unsur, dan Cirinya*, <http://rocketmanajemen.com/definisi-negara-hukum/>, diakses pada hari Jumat tanggal 26 Oktober 2018 Pukul 21.00 WIB.

⁸⁷ Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 1.

Sejarah timbulnya pemikiran atau cita negara hukum itu sendiri sebenarnya sudah sangat tua, jauh lebih tua dari usia ilmu negara atau ilmu kenegaraan. Cita negara hukum itu untuk pertama kalinya dikemukakan oleh plato dan pemikiran tersebut dipertegas oleh Aristoteles.⁸⁸

Dalam bukunya *Nomoi*, Plato mulai memberikan perhatian dan arti yang lebih tinggi pada hukum. Menurutnya, penyelenggaraan pemerintahan yang baik ialah yang diatur oleh hukum. Cita Plato tersebut akhirnya dilanjutkan oleh muridnya bernama Aristoteles. Menurut Aristoteles, suatu Negara yang baik adalah negara yang mana diperintah melalui konstitusi dan berkedaulatan hukum.⁸⁹

Konsep negara hukum merupakan konsep yang telah mengalami dinamika cukup lama dalam perdebatan antara negara dan kekuasaan. Dapat dikatakan konsep negara hukum, dari segi usia hampir sama tuanya dengan usia ilmu negara ataupun ilmu kenegaraan itu sendiri.⁹⁰

Konsep negara hukum dipopulerkan oleh Plato, seorang filsof yang lahir di Athena pada tahun 429 SM dan meninggal pada tahun 347 SM. Buah karyanya yang menggambarkan akan cita negara hukum terdapat dalam tiga karya besarnya, yakni: *Politeia (the Republica)*; *Politicos (the Statemen)*; dan *Nomoi (the Law)*.⁹¹

Politeia menggambarkan keadaan negara Athena pada waktu itu yang dipimpin oleh orang yang haus akan harta, kekuasaan dan gila hormat. Pemerintah sewenang-

⁸⁸ *Ibid*

⁸⁹ *Ibid*

⁹⁰ Encik Muhammad Fauzan, *Op.Cit*, hlm,36.

⁹¹ *Ibid*

wenang yang tidak memperhatikan keadaan rakyatnya telah menggugah Plato untuk menulis karyanya berjudul *Politeia*, berupa suatu negara yang bebas dari pemimpin negara yang rakus dan jahat, tempat keadilan dijunjung tinggi. Agar negara menjadi baik, maka pemimpin negara harus diserahkan kepada filsof, karena filsof adalah manusia arif dan bijaksana, yang menghargai kesusilaan, berpengetahuan tinggi. Para filsof dianggap paling mengetahui mengenai apa yang baik bagi semua orang, dan apa yang buruk yang harus dihindari. Kepada para filsoflah seharusnya pimpinan negara dipercayakan, tidak usah ada kekhawatiran bahwa ia akan menyalahgunakan kekuasaan yang diserahkan kepada nya.⁹²

Di dalam implementasinya, gagasan cita negara dari Plato ini sulit untuk diterapkan. Ini mengingat keberadaan manusia yang tidak sempurna. Menyadari akan kenyataan ini, Plato mengemukakan gagasan cita negaranya melalui karya ilmiah yang kedua yang berjudul *Politicos*. Dalam gagasan cita negara keduanya ini, Plato sudah menganggap adanya hukum untuk mengatur warga negara, sekali lagi hanya untuk warga negara saja, karena hukum yang dibuat manusia tentunya tidak harus berlaku bagi penguasa itu sendiri, karena penguasa disamping memiliki pengetahuan untuk memerintah juga termasuk pengetahuan membuat hukum. Dalam perjalanannya, konsep cita negara seperti ini juga belum begitu optimal. Oleh karenanya, dalam usia lanjutnya ia menggagas konsep cita negara ketiga yang dituangkan dalam karya ilmiahnya, yakni *Nomoi*. Dalam karya ilmiahnya ini, Plato

⁹² *Ibid*, hlm,37.

melihat bahwa aspek hukum sangat perlu diperhatikan. Penyelenggaraan pemerintahan yang baik ialah yang diatur oleh hukum.⁹³

Di Indonesia sendiri seiring dengan perjalanan waktu yang sangat panjang, terjadi pergolakan pemikiran dan pergolakan social terus menyertai perjalanan bangsa Indonesia menjadi suatu bangsa yang besar dan merdeka. Perjuangan dan peperangan menjadi pilihan yang harus dilakukan untuk mempercepat proses kemerdekaan tersebut, dan akhirnya pada tanggal 17 Agustus 1945 kemerdekaan itu terlaksana. Sejak saat itu proses menjadi suatu negara modern terus dilakukan baik memilih presiden dan wakil presiden maupun membuat konstitusi sebagai dasar hidup bernegara. Pilihan untuk membuat konstitusi ini merupakan kemutlakan bagi suatu bangsa yang baru lahir merdeka dalam mencoba kehidupan bernegara. Konstitusi yang dibuat tersebut menjadi suatu landasan *idiil* dalam menjalankan roda pemerintahan. Maka lahirnya UUD 1945 yang merupakan hukum dasar tertulis pertama yang mampu dibuat bangsa Indonesia pada saat kemerdekaannya.⁹⁴

Penerapan gagasan negara hukum di Indonesia mengalami pasang surut sejalan dengan perkembangan kehidupan konstitusional dan politik kita yang selama lebih dari setengah abad tiga kali hidup dalam konstitusi yang berbeda dan system yang berbeda-beda pula.

⁹³ *Ibid*

⁹⁴ Muntoha, *Negara Hukum Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*, Kaukaba, Yogyakarta, 2013.,hlm. 15.

Penegasan Indonesia adalah negara hukum yang selama ini diatur dalam penjelasan UUD 1945, dalam Perubahan UUD 1945 telah diangkat ke dalam UUD 1945 Pasal 1 ayat (3), berbunyi sebagai berikut: “*Negara Indonesia adalah negara hukum*”. Konsekuensi ketentuan ini adalah bahwa setiap sikap, kebijakan, dan perilaku alat negara dan penduduk harus berdasar dan sesuai dengan hukum. Sekaligus ketentuan ini untuk mencegah terjadinya kesewenang-wenangan dan arogansi kekuasaan, baik yang dilakukan oleh alat negara maupun penduduk.⁹⁵

Dalam Negara Hukum, hukumlah yang memegang komando tertinggi dalam penyelenggaraan negara. Yang sesungguhnya memimpin dalam penyelenggaraan negara adalah hukum itu sendiri sesuai dengan prinsip “*The Rule of Law, And not of Man*”, yang sejalan dengan pengertian “*nomocratic*” yaitu kekuasaan yang dijalankan oleh hukum, “*nomos*”.⁹⁶

Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah membawa perubahan dalam kehidupan ketatanegaraan khususnya dalam pelaksanaan kekuasaan kehakiman. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa *Indonesia adalah negara hukum*. Prinsip ini semula dimuat dalam penjelasan, yang berbunyi: “Negara Indonesia berdasar atas hukum (*rechtsstaat*) tidak berdasar atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*).” Di samping itu, ada prinsip lain yang erat dengan prinsip negara hukum yang juga dimuat dalam penjelasan: “Pemerintahan berdasar atas system konstitusi (hukum dasar), tidak bersifat absolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas).” Prinsip ini

⁹⁵ Ni'matul Huda dan Imam Nasef, *Op.Cit.*, hlm. 21-22.

⁹⁶ *Ibid*

mengandung makna ada pembagian kekuasaan negara dan pembatasan kekuasaan (tidak absolut dengan kekuasaan tidak terbatas). Dengan ketentuan baru ini, maka dasar sebagai negara berdasarkan atas hukum mempunyai sifat normatif, bukan sekedar asas belaka. Sejalan dengan ketentuan baru ini, maka salah satu prinsip penting negara hukum adalah jaminan penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang merdeka, bebas dari pengaruh kekuasaan lainnya untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh Mahkamah Konstitusi.⁹⁷

Dalam konteks negara hukum Indonesia, Philipus M.Hadjon menyatakan bahwa adanya pengakuan terhadap harkat dan martabat manusia dalam negara hukum Indonesia, secara intrinsik melekat pada falasafah negara Pancasila tersebut kemudian Hadjon merumuskan elemen atau unsur-unsur negara hukum pancasila sebagai berikut: (1) keserasian hubungan antara pemerintahan dan rakyat berdasarkan asas kerukunan; (2) hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan negara ; (3) prinsip penyelesaian sengketa secara musyawarah dan peradilan merupakan sarana terakhir; (4) keseimbangan antara hak dan kewajiban.⁹⁸

B.3. Tipe Negara Hukum

⁹⁷ Sirajuddin, *Op.Cit.*, hlm. 23-24.

⁹⁸ *Ibid*

Dilihat dari fungsi dan tujuan negara, maka tipe negara hukum dapat dibedakan dalam negara hukum formil (klasik) ialah negara yang tugasnya hanya menjaga agar jangan sampai ada pelanggaran terhadap ketentraman dan ketertiban umum dan negara hukum materiil (*welfare state*) ialah negara yang tugasnya tidak hanya menjaga keamanan dan ketertiban tetapi juga mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyatnya.⁹⁹

Menurut M.Tahir Azhary, dalam kepustakaan ditemukan lima konsep negara hukum, yakni: (1) Negara hukum nomokrasi Islam yang diterapkan di negara-negara Islam; (2) Negara Hukum menurut konsep Eropa Kontinental yang dinamakan *rechstaat*; (3) Konsep Negara Hukum *rule of law* yang diterapkan di negara-negara Anglo-Saxon; (4) Negara Hukum *Socialist* yang diterapkan di negara-negara komunis; (5) Konsep Negara Hukum Pancasila.¹⁰⁰

Konsep Negara Hukum Nomokrasi Islam memiliki ciri-ciri: bersumber dari *Al-Qur'an*, *sunah* dan *ra'yu*, adapun unsur-unsur utamanya meliputi: (1) kekuasaan sebagai amanah; (2) musyawarah; (3) keadilan; (4) persamaan; (5) pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia; (6) peradilan bebas; (7) perdamaian; (8) kesejahteraan dan (9) ketaatan rakyat.¹⁰¹

Konsep *rechstaat* bersumber dari rasio manusia, liberalistik, individualistik, humanisme yang antroposentrik, pemisahan negara dan agama secara mutlak-atheisme dimungkinkan. Adapun unsur-unsur utama menurut F.J.Stahl terdapat 4

⁹⁹ *Ibid.*, hlm,24.

¹⁰⁰ *Ibid*, hlm, 25.

¹⁰¹ *Ibid*

(empat) unsur dari negara hukum, yakni: (1) adanya jaminan terhadap hak asasi manusia; (2) adanya pembagia kekuasaan; (3) pemerintah haruslah berdasarkan peraturan-peraturan hukum; dan (4) adanya peradilan administrasi. Sementara menurut Scheltema unsur-unsurnya terdiri dari: (1) Kepastian hukum; (2) persamaan; (3) demokrasi dan; (4) pemerintahan yang melayani kepentingan umum.¹⁰²

Pemikir-pemikir negara hukum lainnya dalam tradisi Eropa kontinental di Belanda seperti Scheltema, H.R.Lunshof, dan Bothlingk juga mengajukan pendapat dan analisis mengenai negara hukum. Mereka mempunyai pendapat yang berbeda-beda tentang unsur-unsur negara hukum. Scheltema mengatakan unsur-unsur negara hukum terdiri atas: (A). Adanya kepastian hukum, dengan unsur turunan terdiri atas (1). Asas legalitas; (2). Undang-undang mengatur tindakan penguasa sedemikian rupa, sehingga warga dapat mengetahui apa yang dapat diharapkan; (3). Undang-undang tidak dapat berlaku surut; (4). Hak asasi dijamin dengan undang-undang; (5). Pengadilan yang bebas dari pengaruh kekuasaan lainnya. (B). Asas persamaan turunannya terdiri dari: (1) tindakan yang berwenang diatur dalam undang-undang dalam arti material, (2) adanya pemisahan kekuasaan; (C) Asas demokrasi yang unsur turunan sebagai berikut: (1) Hak untuk memilih dan dipilih bagi warga negara, (2) peraturan untuk badan yang berwenang ditetapkan oleh parlemen, (3) parlemen mengawasi tindakan pemerintah: (D) Asas pemerintahan

¹⁰² *Ibid*

untuk rakyat, dengan unsur turunannya sebagai berikut: (1) Hak asasi dijamin dengan undang-undang dasar. (2) pemerinath secara efektif dan efesien.¹⁰³

Dalam perspektif yang lain, di Eropa Timur dan negara-negara sosial komunis, berkembang pula konsep negara hukum yang disebut *sosial legality*. Konsep ini dikembangkan oleh pemikir-pemikir hukum yang berpaham sosial-komunis. Konsep *sosialis legality* adalah perimbangan terhadap konsep *rule of law* yang dikembangkan oleh negara-negara Anglo-Saxon. Dalam Colloqiun Warsawa tahun 1959, para sarjana-sarjana dari negara-negara sosiaslis komunis merumuskan agenda dan gerakan sosialisme-komunis, yang berhubungan dengan dunia internasional saat itu, yaitu ketegangan antara Blok Timur (Negara-Negara Sosialis-Komunis) dan Blok Barat (Negara-Negara Kapitalis)¹⁰⁴.

Konsep *socialist legality*, berbeda sekali dengan *rule of law* dan *rechstaat*, karena *socialist legality* menempatkan hukum dibawah sosialisme. Hukum dijadikan sebagai alat untuk mencapai tujuan sosialisme. Menurut Jaroszinky, sebagai dikutip Oemar Senoadji, hak perseorangan harus disalurkan kepada prinsip-prinsip sosialiseme, meskipun hak tersebut patut mendapat perlindungan. Jadi disini hukum berada dibawah supremasi sosialisme. Atau dengan kata lain hukum menjadi hamba dari ideologi dan politik sosialisme komunis.¹⁰⁵

C. LEMBAGA PERWAKILAN

¹⁰³ *Ibid*, hlm,29.

¹⁰⁴ *Ibid*

¹⁰⁵ *Ibid*, hlm,30.

Eksistensi lembaga perwakilan (parlemen) merupakan sebuah keniscayaan dalam negara hukum demokratis. Berdasarkan teori yang berlaku rakyatlah yang berdaulat, rakyat yang berdaulat itu memiliki suatu “kehendak” (yang oleh Rousseau disebut *Volonte genarale* atau *general will*). Keputusan-keputusan yang diambil oleh badan ini merupakan suara yang *authentic* dari *Genaral will itu*. Oleh karena itu keputusan-keputusannya baik yang bersifat undang-undang maupun kebijakannya mengikat seluruh lapisan masyarakat.¹⁰⁶

Kehadiran seorang wakil dalam lembaga perwakilan, baik karena pengangkatan maupun pemilihan umum mengakibatkan timbulnya hubungan si wakil dengan yang diwakili. Minimal ada 5 teori yang dikemukakan oleh para ahli berkaitan dengan hubungan antara wakil yang duduk di lembaga perwakilan dengan konstituen yang diwakili. Salah satu teorinya adalah sebagai berikut:¹⁰⁷

Teori Mandat, menganggap si wakil dianggap duduk di lembaga perwakilan karena mendapat mandat dari rakyat sehingga disebut mandataris. Mandat yang diperoleh oleh si wakil oleh para ahli dibagi atas (a) mandat imperatif, dalam arti si wakil bertugas dan bertindak di lembaga perwakilan sesuai dengan instruksi yang diberikan oleh yang diwakilinya. Ajaran ini dipelopori antara lain oleh Abbe Sieyes di Perancis dan Black Stone di Inggris. Ajaran ini merupakan perkembangan orang terpercaya dan terpilih serta memiliki kesadaran hukum masyarakat yang diwakilinya sehingga si wakil dapat bertindak tanpa tergantung instruksi yang diwakilinya; (b) Mandat *Representative*, yang beranggapan bahwa si wakil dianggap

¹⁰⁶ Sirajuddin, *Op.Cit.*, hlm 92.

¹⁰⁷ *Ibid*

bergabung dalam suatu lembaga perwakilan (parlemen). Rakyat memilih dan memberikan mandat pada lembaga perwakilan, sehingga si wakil sebagai individu tidak ada hubungan dengan pemilihnya apalagi pertanggungjawabannya. Lembaga perwakilan inilah yang bertanggungjawab kepada rakyat.¹⁰⁸

Cabang kekuasaan legislatif adalah cabang kekuasaan yang pertama-tama mencerminkan kedaulatan rakyat. Kegiatan bernegara, pertama-tama adalah untuk mengatur kehidupan bersama. Oleh sebab itu, kewenangan untuk menetapkan peraturan itu pertama-tama harus diberikan kepada lembaga perwakilan rakyat atau parlemen atau lembaga legislatif. Ada tiga hal penting yang harus diatur oleh para wakil rakyat melalui parlemen, yaitu: (i) pengaturan yang dapat mengurangi hal dan kebebasan warga negara; (ii) pengaturan yang dapat membebani harta kekayaan warga negara; (iii) pengaturan mengenai pengeluaran-pengeluaran oleh penyelenggara negara. Pengaturan mengenai ketiga hal tersebut hanya dapat dilakukan atas persetujuan dari warga negara sendiri, yaitu melalui perantaraan wakil-wakil mereka di parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat.¹⁰⁹

Oleh karena itu, yang bisa disebut sebagai fungsi pertama lembaga perwakilan rakyat adalah fungsi legislasi atau pengaturan. Dalam bentuk konkretnya, fungsi pengaturan (*regelende functie*) ini terwujud dalam fungsi pembentukan undang-undang (*wetgevende functie* atau *law making function*). Namun, fungsi pembuatan undang-undang ini pada hakikatnya adalah fungsi pengaturan (*regelende functie*). Fungsi pengaturan (*regelende functie*) ini berkenaan dengan kewenangan untuk

¹⁰⁸ *Ibid*, hlm-92-93.

¹⁰⁹ Jimly Asshidiqie, *Op.Cit.*, hlm, 298-299..

menentukan peraturan yang menuntuk menentukan peraturan yang mengikat warga negara dengan norma-norma hukum yang mengikat dan membatasi.¹¹⁰ Dengan demikian, gikat warga negara dengan norma-norma hukum yang mengikat dan membatasi. Dengan demikian, kewenangan ini utamanya hanya dapat dilakukan sepanjang rakyat sendiri menyetujui untuk diikat dengan norma hukum dimaksud sebab cabang kekuasaan yang dianggap berhak mengatur pada dasarnya adalah lembaga perwakilan rakyat. Maka, peraturan yang paling tinggi di bawah undang-undang dasar haruslah dibuat dan ditetapkan oleh parlemen dengan persetujuan bersama dengan eksekutif.¹¹¹

C.2 Majelis Permusyawaratan Rakyat

Desain eksistensi Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dalam UUD 1945 sebelum perubahan dengan setelah 4 perubahan sangatlah berbeda. Dalam UUD 1945 sebelum perubahan MPR merupakan lembaga negara yang melakukan sepenuhnya kedaulatan rakyat, karena itu memegang kekuasaan negara tertinggi. Sebagai badan yang melakukan kedaulatan rakyat, MPR memegang kekuasaan negara tertinggi (Penjelasan Umum UUD 1945). Bahkan dalam penjelasan Pasal 3 dikatakan” Oleh karena Majelis Permusyawaratan Rakyat memegang kedaulatan negara kekuasaannya tidak terbatas”.¹¹²

Mengenai kekuasaan, UUD 1945 sebelum perubahan memuat 4 kekuasaan pokok MPR yaitu menetapkan UUD, menetapkan GBHN, memilih dan

¹¹⁰ *Ibid*

¹¹¹ *Ibid*

¹¹² Sirajudin, *Op.Cit.*,hlm 100.

mengangkat Presiden dan Wakil Presiden dan mengubah UUD. Dalam ketetapan MPR (antara lain Tap No.I/MPR/1983) kekuasaan ini dibagi menjadi dua kelompok tugas dan kelompok wewenang. Yang termasuk tugas MPR adalah menetapkan UUD, menetapkan GBHN, dan memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden. Sedangkan kekuasaan mengubah UUD dikelompokkan sebagai wewenang. Selain mengubah UUD, ketetapan MPR tersebut menentukan juga wewenang lain yang tidak diatur secara tegas dalam UUD yaitu:¹¹³

1. Membuat putusan-putusan yang tidak dapat dibatalkan oleh lembaga-lembaga negara lain.
2. Memberikan penjelasan yang bersifat penafsiran atas putusan-putusan Majelis.
3. Menyelesaikan pemilihan dan selanjutnya mengangkat Presiden dan Wakil Presiden.
4. Meminta pertanggungjawaban Presiden/Mandataris mengenai pelaksanaan GBHN dan menilai pertanggungjawaban tersebut.
5. Mencabut mandat dan memberhentikan Presiden dalam jabatannya apabila Presiden/Mandataris sungguh-sungguh melanggar Haluan Negara/atau UUD.
6. Menetapkan Tata Tertib Majelis
7. Menetapkan Pimpinan Majelis yang dipilih dari dan oleh anggota.
8. Mengambil/memberi keputusan terhadap anggota yang melanggar sumpah janji.

Setelah dilakukan 4 kali perubahan UUD 1945, eksistensi MPR tidak lagi menjadi lembaga pemegang kedaulatan rakyat dan lembaga tertinggi negara yang memiliki kekuasaan yang tak terbatas. Perubahan kedudukan dan peran MPR tidak terlepas dari pengalaman masa lalu, dimana sistem ketatanegaraan yang menempatkan MPR berada pada posisi puncak kekuasaan sehingga tidak bisa

¹¹³ *Ibid*

dikontrol oleh lembaga apapun. Bahkan MPR seringkali mengingkari UUD sehingga terkesan kekuasaan MPR diatas UUD.¹¹⁴

Dengan rumusan” kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD (Pasal 1 ayat 2)” tak pelak menempatkan MPR menjadi lembaga negara yang tingkatannya sama dengan lembaga negara lainnya seperti Presiden, DPR, DPD,BPK, MA dan MK.

MPR sekarang hanya bertumpu pada dua pilar lembaga perwakilan, yaitu perwakilan politik melalui DPR dan Perwakilan Daerah melalui DPD. Dengan perubahan komposisi anggota MPR yang hanya terdiri dari DPR dan DPD telah mengubah MPR menjadi suatu lembaga perwakilan rakyat bikameral (dua kamar). Amerika serikat adalah salah satu contoh negara yang menganut sistem bikameral dalam lembaga perwakilannya. Parlemen AS adalah Kongres yang terdiri atas Senat dan *House of Representative*. Di Indonesia padanannya kira-kira MPR sebagai Kongres, DPD seperti Senat dan DPR sebagai *House of Representative*.¹¹⁵

Paling tidak ada 3 alasan perlunya mengubah MPR menjadi lembaga perwakilan dengan dua kamar: (1) Kebutuhan dalam pembenahan sistem sehubungan dengan berbagai permasalahan dalam sistem MPR yang lama. Anggota MPR yang bukan anggota DPR yaitu Utusan Daerah dan Utusan Golongan tidak berfungsi efektif dan tidak jelas orientasi keterwakilannya; (2) Kebutuhan untuk mengakomodasi kepentingan masyarakat daerah secara struktural. Dengan adanya DPD maka diharapkan masyarakat daerah akan dapat diakomodasikan melalui

¹¹⁴ *Ibid.*, hlm 101.

¹¹⁵ *Ibid*

institusi formal ditingkat sistem *Check and balances* dalam rangka memperbaiki kehidupan ketatanegaraan dan mendorong demokratisasi.¹¹⁶

Undang-Undang MPR, DPR, DPD dan DPRD (UU MD3) menggariskan tugas dan wewenang MPR sebagai berikut:¹¹⁷

1. Mengubah dan menetapkan UUD NRI Tahun 1945;
2. Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden berdasarkan hasil pemilihan umum;
3. Memutuskan usul DPR untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya, setelah MK memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela dan/atau terbukti bahwa Presiden/dan atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan Wakil Presiden;
4. Melantik wakil Presiden menjadi Presiden apabila presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya;
5. Memilih wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden dalam masa jabatannya; dan
6. Memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya berhenti atau diberhentikan atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatan secara bersamaan, dari dua pasangan calon presiden dan wakil presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang paket calon presiden dan wakil presidennya meraih suara terbanyak pertama dsan kedua dalam pemiilihan sebelumnya sampai habis masa jabatannya.

Berdasarkan tugas dan kewenangan tersebut, maka produk hukum yang

dapat dihasilkan dan dikeluarkan oleh MPR yang akan mencakup:¹¹⁸

- a. Produk pengaturan (*regeling*) yang berisi norma yang abstrak dan berlaku umum, berupa Undang-Undang Dasar. Dengan demikian ketetapan MPR yang bersifat *regeling*, seperti dimasa lalu tidak akan ada lagi. Produk regling MPR hanya terdiri atas kedua bentuk peraturan tersebut diatas.
- b. Produk penetapan (*beschikkings*) yang berisi norma konkrit bersifat individual, berupa Ketetapan MPR yang berisi penetapan bahwa seseorang terpilih dalam jabatan Presiden dan/Wakil Presiden disertai berita acara pengambilan keputusan dan berita acara pengucapan sumpah jabatan.

¹¹⁶ *Ibid.*, hlm 102.

¹¹⁷ *Ibid*

¹¹⁸ *Ibid.*, hlm 103.

- c. Produk pengaturan internal (*internal regelingen*) berkenaan dengan prosedur persidangan dan pengambilan Keputusan MPR cukup dituangkan dalam bentuk dan sebutan Tata Tertip MPR yang berlaku secara internal dan ditetapkan pada tiap-tiap awal persidangan MPR.

C.3 Dewan Perwakilan Rakyat

Perubahan pertama terhadap UUD 1945 terjadi pada 19 oktober 1999, dalam sidang Umum MPR yang berlangsung tanggal 14-21 Oktober 1999. Dalam perubahan ini, terjadi pergeseran kekuasaan presiden dalam membentuk undang-undang, yang diatur dalam Pasal 5, berubah menjadi Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang, dan Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang (Pasal 20). Perubahan pasal ini memindahkan titik berat kekuasaan legislasi nasional yang semula berada di tangan Presiden, beralih ke tangan DPR. Rumusan Pasal 20 (baru) berbunyi sebagai berikut:¹¹⁹

1. Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.
2. Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.
3. Jika rancangan undang-undang itu tak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh lagi diajukan lagi dalam masa persidangan DPR masa itu.
4. Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.
5. Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

Secara umum, dipahami oleh masyarakat bahwa fungsi DPR meliputi fungsi legislasi, fungsi pengawasan, dan fungsi *budget*. Di antara ketiga fungsi itu,

¹¹⁹ Ni'matul Huda, *Op.Cit.*, hlm 175.

biasanya paling menarik perhatian para politisi untuk diperbincangkan adalah tugas sebagai pemrakarsa pembauatan undang-undang. Namun, jika ditelaah secara kritis, tugas pokok yang pertama sebagai pengambil inisiatif pembuatan undang-undang, dapat dikatakan telah mengalami kemunduran serius dalam perkembangan akhir-akhir ini.¹²⁰

Sepanjang pemerintahan orde baru rasanya belum pernah ada undang-undang yang lahir dari inisiatif DPR, semua inisiatif berasal dari eksekutif, DPR tinggal mengesahkan, sehingga sering muncul sindiran sinis terhadap DPR yang hanya sebagai “tukang stempel”. Peran DPR periode 1999-2004 yang paling menonjol adalah fungsi pengawasan terhadap eksekutif, sementara peran di bidang legislasi dan *budget* belum terlihat hasil yang menonjol.¹²¹

Biasanya, dalam konstitusi negara-negara berdaulat diadakan perumusan mengenai tugas pembuatan undang-undang (legislasi) dan tugas pelaksanaan undang-undang itu (eksekutif) ker dalam dua kelompok kelembagaan yang yang menjalankan peranan yang berbeda. Meskipun demikian, apabila ditelaah secara mendalam, sesungguhnya tidak satupun teks konstitusi maupun praktik di manapun yang memisahkan cabang-cabang kekuasaan legislatif dab eksekutif itu secara kaku. Baik dalam rumusan formal apalagi dalam kenyataan praktik, fungsi-fungsi legislatif dan eksekutif selalu bersifat tumpang tindih¹²².

¹²⁰ *Ibid.*, hlm 176.

¹²¹ *Ibid*

¹²² *Ibid*

Setelah terjadi perubahan, beban tugas dan tanggung jawab DPR menjadi bertambah berat. Akan tetapi, itulah yang seharusnya dilakukan karena salah satu fungsi DPR adalah menjalankan fungsi legislasi, di samping fungsi pengawasan dan *budget*. Pergeseran kewenangan membentuk undang-undang dari sebelumnya di tangan presiden dan dialihkan kepada DPR merupakan langkah konstitusional untuk meletakkan secara tepat fungsi-fungsi lembaga negara sesuai bidang tugasnya masing-masing yakni DPR sebagai lembaga pembentuk undang-undang (kekuasaan legislatif) dan presiden sebagai lembaga pelaksana undang-undang (kekuasaan eksekutif).¹²³

Perubahan UUD 1945 yang tercakup tentang DPR dimaksudkan untuk memberdayakan DPR dalam menjalankan fungsinya sebagai lembaga perwakilan yang dipilih oleh rakyat untuk memperjuangkan aspirasi dan kepentingannya. Rumusan Pasal 20 ayat (5) hasil perubahan UUD 1945 di atas dipandang sebagai solusi jika terjadi kemacetan atau penolakan dari Presiden untuk mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama dengan DPR. Secara hukum, hak tolak Presiden menjadi tidak berarti karena suatu rancangan undang-undang yang telah disetujui akan tetap menjadi undang-undang tanpa pengesahan Presiden. Hal yang tadinya dimaksudkan sebagai *balancing* antara DPR dan Presiden dalam pembentukan undang-undang. Tetapi yang terjadi justru hilangnya hak tolak presiden. Hal ini dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dan kesimpangsiuran hukum yang membawa dampak negatif dalam kehidupan kenegaraan. Anehnya, kata Buyung Nasution, Komisi Konstitusi yang ditugaskan

¹²³ *Ibid.*, hlm 177.

untuk mengkaji UUD 1945 hasil amandemen, justru mengusulkan agar rumusan Pasal 20 ayat (5) diperkuat dengan menambahkan kata “harus” sehingga rumusannya berbunyi” Presiden harus mengesahkan RUU yang telah disetujui bersama untuk menjadi UU selambat-lambatnya 30 hari setelah disetujui bersama dan wajib diundangkan.” Di sisi lain untuk RUU APBN, dirumuskan bahwa Presidenlah yang mengajukannya, namun kata putus tetap saja ada pada DPR, sambil memperhatikan pertimbangan DPD (Pasal 23 ayat (2). Konstruksi ini menambah daftar panjang ketidakseimbangan antara legislatif dengan eksekutif.¹²⁴

Perubahan lain mengenai fungsi dan hak lembaga DPR serta hak anggota DPR yang diatur dalam Pasal 20A, berbunyi sebagai berikut:¹²⁵

1. Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.
2. Dalam melaksanakan fungsinya, selain hal yang diatur dalam pasal-pasal lain undang-undang dasar ini, DPR mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.
3. Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota DPR mempunyai hak mengajukan pernyataan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas.
4. Ketentuan lebih lanjut tentang hak DPR dan hak anggota DPR diatur dalam undang-undang.

Ketentuan ini dimaksudkan untuk menjadikan DPR berfungsi sebagai lembaga perwakilan rakyat sekaligus memperkokoh pelaksanaan *checks and balances* oleh DPR. Akan tetapi, sejumlah ahli menilai bahwa perubahan ini justru telah menggeser *Excecutive heavy* ke arah *legislatif heavy* sehingga terkesan bukan

¹²⁴ *Ibid*

¹²⁵ *Ibid.*, hlm 179.

keseimbangan yang dituju melalui perubahan UUD tetapi DPR ingin memusatkan kekuasaan ditangannya.¹²⁶

Berdasarkan UUD 1945 hasil perubahan, kekuasaan legislatif ada di DPR, (Pasal 20 ayat (1) bukan MPR atau DPD. Kekuasaan diperbesar di antaranya: DPR diberikan kekuasaan memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam mengangkat Duta Besar dan menerima penempatan Duta Besar negara lain (Pasal 13 ayat (2) dan (3); memberikan amnesti dan abolisi (Pasal 14 ayat (2); DPR juga diberikan kekuasaan dalam bentuk memberikan persetujuan bila Presiden hendak membuat perjanjian dengan negara lain, apakah dalam bidang perekonomian, perjanjian damai, menyatakan perang serta perjanjian internasional lainnya yang berpengaruh terhadap integritas wilayah (Pasal II ayat (2). DPR juga diberikan hak budget (Pasal 23 ayat (3), memilih anggota BPK, dengan memperhatikan saran DPD (Pasal 23F ayat (I), memberikan persetujuan dalam hal Presiden mengangkat dan memberhentikan anggota Komisi Yudisial (Pasal 24B ayat (3), menominasikan 3 orang hakim MK (Pasal 24C ayat (3)).¹²⁷

Berdasarkan ketetapan MPR No.VII/MPR/2000 tentang Peran TNI dan Peran Kepolisian Negara RI. MPR juga mendelegasikan beberapa kewenangan kepada DPR, yaitu memberikan persetujuan kepada Presiden dalam hal Presiden hendak mengangkat seorang Panglima TNI (Pasal 3 ayat (2). Demikian juga bila Presiden hendak mengangkat seorang Kepala Kepolisian RI (Pasal 7 ayat (3). DPR juga diberikan kewenangan untuk memilih/menyeleksi anggota Komisi Pemberantasan

¹²⁶ *Ibid*

¹²⁷ *Ibid.*, hlm 180.

Korupsi, Gubernur BI, dan anggota Komisi Nasional HAM. Praktis hampir semua bidang kekuasaan Presiden dimasuki oleh DPR. Bahkan bukan hanya memasuki bidang kekuasaan Presiden, tetapi dapat mengusulkan untuk memberhentikan Presiden dan/Wakil Presiden (Pasal 7A).¹²⁸

DPR dalam menjalankan fungsi, tugas dan wewenangnya menyusun kelembagaannya yang terdiri atas fraksi dan alat kelengkapan. Fraksi merupakan pengelompokan anggota berdasarkan konfigurasi partai politik berdasarkan hasil pemilihan umum. Setiap anggota DPR harus menjadi anggota fraksi yang dibentuk oleh partai politik yang memenuhi ambang batas perolehan suara dalam penentuan perolehan kursi DPR. Fraksi dibentuk dengan tujuan untuk mengoptimalkan pelaksanaan fungsi, wewenang, serta hak dan kewajiban anggota DPR.¹²⁹

Alat kelengkapan DPR merupakan unsur-unsur yang ada dalam DPR untuk menjalankan fungsi, tugas dan wewenang DPR. Alat kelengkapan terdiri dari:¹³⁰

1. Pimpinan DPR
2. Badan Musyawarah
3. Komisi
4. Badan Legislasi
5. Badan Anggaran
6. B.U.R.T
7. B.K.S.A.P
8. B.A.K.N
9. Mahkamah Kehormatan Dewan

¹²⁸ *Ibid.*, hlm 181.

¹²⁹ Encik Muhamad Fauzan, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Setara Press, Malang, 2017., hlm 193.

¹³⁰ <http://www.dpr.go.id/akd/pimpinan> (diakses pada hari Jum'at tanggal 26 Oktober 2018 pukul 08.00 WIB)

Pimpinan¹³¹

Pimpinan DPR terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan 4 (empat) orang wakil ketua yang berasal dari partai politik berdasarkan urutan perolehan kursi terbanyak di DPR. Ketua DPR ialah anggota DPR yang berasal dari partai politik yang memperoleh kursi terbanyak pertama di DPR. Wakil Ketua DPR ialah anggota DPR yang berasal dari partai politik yang memperoleh kursi terbanyak kedua, ketiga, keempat, dan kelima. Dalam hal terdapat lebih dari 1 (satu) partai politik yang memperoleh kursi terbanyak sama, ketua dan wakil ketua ditentukan berdasarkan urutan hasil perolehan suara terbanyak dalam pemilihan umum. Dalam hal terdapat lebih dari 1 (satu) partai politik yang memperoleh suara sama, ketua dan wakil ketua ditentukan berdasarkan persebaran perolehan suara.

Dalam hal pimpinan DPR belum terbentuk, DPR dipimpin oleh pimpinan sementara DPR. Pimpinan sementara DPR terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan 1 (satu) orang wakil ketua yang berasal dari 2 (dua) partai politik yang memperoleh kursi terbanyak pertama dan kedua di DPR. Dalam hal terdapat lebih dari 1 (satu) partai politik yang memperoleh kursi terbanyak sama, ketua dan wakil ketua sementara DPR ditentukan secara musyawarah oleh wakil partai politik bersangkutan yang ada di DPR. Ketua dan wakil ketua DPR diresmikan dengan

¹³¹ <https://beritasepuluh.com/2011/09/09/10-alat-kelengkapan-dpr-dengan-tugas-dan-wewenangnya/> <http://www.dpr.go.id/akd/pimpinan> (diakses pada hari Sabtu tanggal 27 Oktober 2018 pukul 09.10 WIB)

keputusan DPR. Pimpinan DPR sebelum memangku jabatannya mengucapkan sumpah/janji yang teksnya dipandu oleh Ketua Mahkamah Agung.¹³²

Pimpinan DPR bertugas:

- a. memimpin sidang DPR dan menyimpulkan hasil sidang untuk diambil keputusan
- b. menyusun rencana kerja pimpinan
- c. melakukan koordinasi dalam upaya menyinergikan pelaksanaan agenda dan materi kegiatan dari alat kelengkapan DPR
- d. menjadi juru bicara DPR
- e. melaksanakan dan memasyarakatkan keputusan DPR
- f. mewakili DPR dalam berhubungan dengan lembaga negara lainnya
- g. mengadakan konsultasi dengan Presiden dan pimpinan lembaga negara lainnya sesuai dengan keputusan DPR
- h. mewakili DPR di pengadilan
- i. melaksanakan keputusan DPR berkenaan dengan penetapan sanksi atau rehabilitasi anggota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan
- j. menyusun rencana anggaran DPR bersama Badan Urusan Rumah Tangga yang pengesahannya dilakukan dalam rapat paripurna
- k. menyampaikan laporan kinerja dalam rapat paripurna DPR yang khusus diadakan untuk itu.

Badan Musyawarah¹³³

Badan Musyawarah (disingkat Bamus) dibentuk oleh DPR dan merupakan alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap. DPR menetapkan susunan dan keanggotaan Badan Musyawarah pada permulaan masa keanggotaan DPR dan permulaan tahun sidang. Anggota Badan Musyawarah berjumlah paling banyak 1/10 (satu persepuluh) dari jumlah anggota DPR berdasarkan perimbangan jumlah anggota

¹³² *Ibid*

¹³³ *Ibid*

tiap-tiap fraksi yang ditetapkan oleh rapat paripurna. Pimpinan DPR karena jabatannya juga sebagai pimpinan Badan Musyawarah

Badan Musyawarah bertugas:

- a. menetapkan agenda DPR untuk 1 (satu) tahun sidang, 1 (satu) masa persidangan, atau sebagian dari suatu masa sidang, perkiraan waktu penyelesaian suatu masalah, dan jangka waktu penyelesaian rancangan undang-undang, dengan tidak mengurangi kewenangan rapat paripurna untuk mengubahnya
- b. memberikan pendapat kepada pimpinan DPR dalam menentukan garis kebijakan yang menyangkut pelaksanaan tugas dan wewenang DPR;
- c. meminta dan/atau memberikan kesempatan kepada alat kelengkapan DPR yang lain untuk memberikan keterangan/penjelasan mengenai pelaksanaan tugas masing-masing
- d. mengatur lebih lanjut penanganan suatu masalah dalam hal undang-undang mengharuskan Pemerintah atau pihak lainnya melakukan konsultasi dan koordinasi dengan DPR
- e. menentukan penanganan suatu rancangan undang-undang atau pelaksanaan tugas DPR lainnya oleh alat kelengkapan DPR
- f. mengusulkan kepada rapat paripurna mengenai jumlah komisi, ruang lingkup tugas komisi, dan mitra kerja komisi yang telah dibahas dalam konsultasi pada awal masa keanggotaan DPR
- g. melaksanakan tugas lain yang diserahkan oleh rapat paripurna kepada Badan Musyawarah.

Komisi¹³⁴

Komisi dibentuk oleh DPR dan merupakan alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap. DPR menetapkan jumlah komisi pada permulaan masa keanggotaan DPR dan permulaan tahun sidang. Jumlah anggota komisi ditetapkan dalam rapat paripurna menurut perimbangan dan pemerataan jumlah anggota tiap-tiap fraksi pada permulaan masa keanggotaan DPR dan pada permulaan tahun sidang.

¹³⁴ *Ibid*

Pimpinan komisi merupakan satu kesatuan pimpinan yang bersifat kolektif dan kolegial. Pimpinan komisi terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan paling banyak 3 (tiga) orang wakil ketua, yang dipilih dari dan oleh anggota komisi berdasarkan prinsip musyawarah untuk mufakat dan proporsional dengan memperhatikan keterwakilan perempuan menurut perimbangan jumlah anggota tiap-tiap fraksi. Pemilihan pimpinan komisi dalam rapat komisi yang dipimpin oleh pimpinan DPR setelah penetapan susunan dan keanggotaan komisi.

Tugas komisi dalam pembentukan undang-undang adalah mengadakan persiapan, penyusunan, pembahasan, dan penyempurnaan rancangan undang-undang.

Tugas komisi di bidang anggaran adalah

- a. mengadakan pembicaraan pendahuluan mengenai penyusunan rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang termasuk dalam ruang lingkup tugasnya bersama-sama dengan Pemerintah
- b. mengadakan pembahasan dan mengajukan usul penyempurnaan rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang termasuk dalam ruang lingkup tugasnya bersama-sama dengan Pemerintah;
- c. membahas dan menetapkan alokasi anggaran untuk fungsi, program, dan kegiatan kementerian/lembaga yang menjadi mitra kerja komisi;
- d. mengadakan pembahasan laporan keuangan negara dan pelaksanaan APBN termasuk hasil pemeriksaan BPK yang berkaitan dengan ruang lingkup tugasnya;
- e. menyampaikan hasil pembicaraan pendahuluan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, dan hasil pembahasan, kepada Badan Anggaran untuk sinkronisasi menyempurnakan hasil sinkronisasi Badan Anggaran berdasarkan penyampaian usul komisi
- f. menyerahkan kembali kepada Badan Anggaran hasil pembahasan komisi, untuk bahan akhir penetapan APBN.

Tugas komisi di bidang pengawasan adalah:

- a. Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, termasuk APBN, serta peraturan pelaksanaannya yang termasuk dalam ruang lingkup

- tugasnya;
membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan BPK yang berkaitan dengan ruang lingkup tugasnya;
- b. Melakukan pengawasan terhadap kebijakan Pemerintah; dan membahas dan menindaklanjuti usulan DPD.

Komisi dalam melaksanakan, dapat mengadakan:

- a) Rapat kerja dengan Pemerintah yang diwakili oleh menteri/pimpinan lembaga;
konsultasi dengan DPD;
- b) Rapat dengar pendapat dengan pejabat Pemerintah yang mewakili instansinya;
Rapat dengar pendapat umum, baik atas permintaan komisi maupun atas permintaan pihak lain;
- c) Rapat kerja dengan menteri atau rapat dengar pendapat dengan pejabat Pemerintah yang mewakili instansinya yang tidak termasuk dalam ruang lingkup tugasnya apabila diperlukan; dan/atau kunjungan kerja.

Komisi menentukan tindak lanjut hasil pelaksanaan tugas komisi.

Keputusan dan/atau kesimpulan hasil rapat kerja komisi atau rapat kerja gabungan komisi bersifat mengikat antara DPR dan Pemerintah. Komisi membuat laporan kinerja pada akhir masa keanggotaan DPR, baik yang sudah maupun yang belum terselesaikan untuk dapat digunakan sebagai bahan oleh komisi pada masa keanggotaan berikutnya. Komisi menyusun rancangan anggaran untuk pelaksanaan tugasnya sesuai dengan kebutuhan yang selanjutnya disampaikan kepada Badan Urusan Rumah Tangga.

Komisi adalah unit kerja utama di dalam DPR. Hampir seluruh aktivitas yang berkaitan dengan fungsi-fungsi DPR, substansinya dikerjakan di dalam komisi. Setiap anggota DPR (kecuali pimpinan) harus menjadi anggota salah satu komisi. Pada umumnya, pengisian keanggotaan komisi terkait erat dengan latar belakang

keilmuan atau penguasaan anggota terhadap masalah dan substansi pokok yang digeluti oleh komisi.

Pada periode 2009-2014, DPR mempunyai 11 komisi dengan ruang lingkup tugas, yaitu :

1. Komisi I, membidangi pertahanan, luar negeri, dan informasi.
2. Komisi II, membidangi pemerintahan dalam negeri, otonomi daerah, aparatur negara, dan agraria.
3. Komisi III, membidangi hukum dan perundang-undangan, hak asasi manusia, dan keamanan.
4. Komisi IV, membidangi pertanian, perkebunan, kehutanan, kelautan, perikanan, dan pangan.
5. Komisi V, membidangi perhubungan, telekomunikasi, pekerjaan umum, perumahan rakyat, pembangunan pedesaan dan kawasan tertinggal.
6. Komisi VI, membidangi perdagangan, perindustrian, investasi, koperasi, usaha kecil dan menengah), dan badan usaha milik negara.
7. Komisi VII, membidangi energi, sumber daya mineral, riset dan teknologi, dan lingkungan.
8. Komisi VIII, membidangi agama, sosial dan pemberdayaan perempuan.
9. Komisi IX, membidangi kependudukan, kesehatan, tenaga kerja dan transmigrasi.
10. Komisi X, membidangi pendidikan, pemuda, olahraga, pariwisata, kesenian, dan kebudayaan.
11. Komisi XI, membidangi keuangan, perencanaan pembangunan nasional, perbankan, dan lembaga keuangan bukan bank.

Badan Legislasi¹³⁵

Badan Legislasi dibentuk oleh DPR dan merupakan alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap. DPR menetapkan susunan dan keanggotaan Badan Legislasi pada permulaan masa keanggotaan DPR dan permulaan tahun sidang. Jumlah anggota Badan Legislasi ditetapkan dalam rapat paripurna menurut pertimbangan

¹³⁵ *Ibid*

dan pemerataan jumlah anggota tiap-tiap fraksi pada permulaan masa keanggotaan DPR dan pada permulaan tahun sidang.

Pimpinan Badan Legislasi merupakan satu kesatuan pimpinan yang bersifat kolektif dan kolegial. Pimpinan Badan Legislasi terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan paling banyak 3 (tiga) orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota Badan Legislasi berdasarkan prinsip musyawarah untuk mufakat dan proporsional dengan memperhatikan keterwakilan perempuan menurut perimbangan jumlah anggota tiap-tiap fraksi. Pemilihan pimpinan Badan Legislasi dilakukan dalam rapat Badan Legislasi yang dipimpin oleh pimpinan DPR setelah penetapan susunan dan keanggotaan Badan Legislasi.

Badan Legislasi bertugas:

- a. menyusun rancangan program legislasi nasional yang memuat daftar urutan dan prioritas rancangan undang-undang beserta alasannya untuk 1 (satu) masa keanggotaan dan untuk setiap tahun anggaran di lingkungan DPR dengan
- b. mempertimbangkan masukan dari DPD;
- c. mengoordinasi penyusunan program legislasi nasional antara DPR dan Pemerintah;
- d. menyiapkan rancangan undang-undang usul DPR berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan;
- e. melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan undang-undang yang diajukan anggota, komisi, gabungan komisi, atau DPD sebelum rancangan undang-undang tersebut disampaikan kepada pimpinan DPR;
- f. memberikan pertimbangan terhadap rancangan undang-undang yang diajukan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, atau DPD di luar prioritas rancangan undang-undang tahun berjalan atau di luar rancangan undang-undang yang terdaftar dalam program legislasi nasional;
- g. melakukan pembahasan, perubahan, dan/atau penyempurnaan rancangan undang-undang yang secara khusus ditugaskan oleh Badan Musyawarah;

- h. mengikuti perkembangan dan melakukan evaluasi terhadap pembahasan materi muatan rancangan undang-undang melalui koordinasi dengan komisi dan/atau panitia khusus;
- i. memberikan masukan kepada pimpinan DPR atas rancangan undang-undang usul DPD yang ditugaskan oleh Badan Musyawarah; dan
- j. membuat laporan kinerja dan inventarisasi masalah di bidang perundang-undangan pada akhir masa keanggotaan DPR untuk dapat digunakan oleh Badan Legislasi pada masa keanggotaan berikutnya. Badan Legislasi menyusun rancangan anggaran untuk pelaksanaan tugasnya sesuai dengan kebutuhan yang selanjutnya disampaikan kepada Badan Urusan Rumah Tangga.

Badan Anggaran¹³⁶

Badan Anggaran dibentuk oleh DPR dan merupakan alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap. DPR menetapkan susunan dan keanggotaan Badan Anggaran menurut perimbangan dan pemerataan jumlah anggota tiap-tiap fraksi pada permulaan masa keanggotaan DPR dan pada permulaan tahun sidang. Susunan dan keanggotaan Badan Anggaran terdiri atas anggota dari tiap-tiap komisi yang dipilih oleh komisi dengan memperhatikan perimbangan jumlah anggota dan usulan fraksi.

Pimpinan Badan Anggaran merupakan satu kesatuan pimpinan yang bersifat kolektif dan kolegial. Pimpinan Badan Anggaran terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan paling banyak 3 (tiga) orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota Badan Anggaran berdasarkan prinsip musyawarah untuk mufakat dan proporsional dengan mempertimbangkan keterwakilan perempuan menurut perimbangan jumlah anggota tiap-tiap fraksi. Pemilihan pimpinan Badan Anggaran dilakukan dalam rapat Badan Anggaran yang dipimpin oleh pimpinan DPR setelah penetapan susunan dan keanggotaan Badan Anggaran.

¹³⁶ *Ibid*

Badan Anggaran bertugas:

- a. membahas bersama Pemerintah yang diwakili oleh menteri untuk menentukan pokok-pokok kebijakan fiskal secara umum dan prioritas anggaran untuk dijadikan acuan bagi setiap kementerian/lembaga dalam menyusun usulan anggaran
- b. menetapkan pendapatan negara bersama Pemerintah dengan mengacu pada usulan komisi terkait
- c. membahas rancangan undang-undang tentang APBN bersama Presiden yang dapat diwakili oleh menteri dengan mengacu pada keputusan rapat kerja komisi dan Pemerintah mengenai alokasi anggaran untuk fungsi, program, dan kegiatan kementerian/lembaga
- d. melakukan sinkronisasi terhadap hasil pembahasan di komisi mengenai rencana kerja dan anggaran kementerian/lembaga
- e. membahas laporan realisasi dan prognosis yang berkaitan dengan APBN; dan membahas pokok-pokok penjelasan atas rancangan undang-undang tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBN. Badan Anggaran hanya membahas alokasi anggaran yang sudah diputuskan oleh komisi. Anggota komisi dalam Badan Anggaran harus mengupayakan alokasi anggaran yang diputuskan komisi dan menyampaikan hasil pelaksanaan tugas.

Badan Akuntabilitas Keuangan Negara¹³⁷

Badan Akuntabilitas Keuangan Negara (disingkat BAKN), dibentuk oleh DPR dan merupakan alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap. DPR menetapkan susunan dan keanggotaan BAKN pada permulaan masa keanggotaan DPR dan permulaan tahun sidang. Anggota BAKN berjumlah paling sedikit 7 (tujuh) orang dan paling banyak 9 (sembilan) orang atas usul fraksi DPR yang ditetapkan dalam rapat paripurna pada permulaan masa keanggotaan DPR dan permulaan tahun sidang.

¹³⁷ *Ibid*

Pimpinan BAKN merupakan satu kesatuan pimpinan yang bersifat kolektif dan kolegial. Pimpinan BAKN terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan 1 (satu) orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota BAKN berdasarkan prinsip musyawarah untuk mufakat dengan memperhatikan keterwakilan perempuan menurut perimbangan jumlah anggota tiap-tiap fraksi. Pemilihan pimpinan BAKN dilakukan dalam rapat BAKN yang dipimpin oleh pimpinan DPR setelah penetapan susunan dan keanggotaan BAKN.

BAKN bertugas:

- a. melakukan penelaahan terhadap temuan hasil pemeriksaan BPK yang disampaikan kepada DPR
- b. menyampaikan hasil penelaahan kepada komisi; menindaklanjuti hasil pembahasan komisi terhadap temuan hasil pemeriksaan BPK atas permintaan komisi; dan
- c. memberikan masukan kepada BPK dalam hal rencana kerja pemeriksaan tahunan, hambatan pemeriksaan, serta penyajian dan kualitas laporan. Dalam melaksanakan tugas BAKN dapat meminta penjelasan dari BPK, Pemerintah, pemerintah daerah, lembaga negara lainnya, Bank Indonesia, badan usaha milik negara, badan layanan umum, badan usaha milik daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara. BAKN dapat mengusulkan kepada komisi agar BPK melakukan pemeriksaan lanjutan. Hasil kerja disampaikan kepada pimpinan DPR dalam rapat paripurna secara berkala.

Dalam melaksanakan tugas, BAKN dapat dibantu oleh akuntan, ahli, analis keuangan, dan/atau peneliti.

Badan Kehormatan¹³⁸

Badan Kehormatan dibentuk oleh DPR dan merupakan alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap. DPR menetapkan susunan dan keanggotaan Badan Kehormatan

¹³⁸ *Ibid*

dengan memperhatikan perimbangan dan pemerataan jumlah anggota tiap-tiap fraksi pada permulaan masa keanggotaan DPR dan permulaan tahun sidang. Anggota Badan Kehormatan berjumlah 11 (sebelas) orang dan ditetapkan dalam rapat paripurna pada permulaan masa keanggotaan DPR dan pada permulaan tahun sidang.

Pimpinan Badan Kehormatan merupakan satu kesatuan pimpinan yang bersifat kolektif dan kolegial. Pimpinan Badan Kehormatan terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan 2 (dua) orang wakil ketua, yang dipilih dari dan oleh anggota Badan Kehormatan berdasarkan prinsip musyawarah untuk mufakat dan proporsional dengan memperhatikan keterwakilan perempuan menurut perimbangan jumlah anggota tiap-tiap fraksi. Pemilihan pimpinan Badan Kehormatan dilakukan dalam rapat Badan Kehormatan yang dipimpin oleh pimpinan DPR setelah penetapan susunan dan keanggotaan Badan Kehormatan.

Tugas

Badan Kehormatan bertugas melakukan penyelidikan dan verifikasi atas pengaduan terhadap anggota karena:

- a. tidak melaksanakan kewajiban
- b. tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai anggota DPR selama 3 (tiga) bulan berturut-turut tanpa keterangan apa pun
- c. tidak menghadiri rapat paripurna dan/atau rapat alat kelengkapan DPR yang menjadi tugas dan kewajibannya sebanyak 6 (enam) kali berturut-turut tanpa alasan yang sah;
- d. tidak lagi memenuhi syarat sebagai calon anggota DPR sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD; dan/atau melanggar ketentuan larangan. Selain tugas tersebut diatas, Badan Kehormatan melakukan evaluasi dan

penyempurnaan peraturan DPR tentang kode etik DPR. Badan Kehormatan berwenang memanggil pihak terkait dan melakukan kerja sama dengan lembaga lain. Badan Kehormatan membuat laporan kinerja pada akhir masa keanggotaan.

Badan Kerja Sama Antar-Parlemen¹³⁹

Badan Kerja Sama Antar-Parlemen, yang selanjutnya disingkat BKSAP, dibentuk oleh DPR dan merupakan alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap. DPR menetapkan susunan dan keanggotaan BKSAP pada permulaan masa keanggotaan DPR dan permulaan tahun sidang. Jumlah anggota BKSAP ditetapkan dalam rapat paripurna menurut perimbangan dan pemerataan jumlah anggota tiap-tiap fraksi pada permulaan masa keanggotaan DPR dan pada permulaan tahun sidang.

Pimpinan BKSAP merupakan satu kesatuan pimpinan yang bersifat kolektif dan kolegial. Pimpinan BKSAP terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan paling banyak 3 (tiga) orang wakil ketua, yang dipilih dari dan oleh anggota BKSAP berdasarkan prinsip musyawarah untuk mufakat dan proporsional dengan memperhatikan keterwakilan perempuan menurut perimbangan jumlah anggota tiap-tiap fraksi. Pemilihan pimpinan BKSAP dilakukan dalam rapat BKSAP yang dipimpin oleh pimpinan DPR setelah penetapan susunan dan keanggotaan BKSAP.

BKSAP bertugas:

- a. membina, mengembangkan, dan meningkatkan hubungan persahabatan dan kerja sama antara DPR dan parlemen negara lain, baik secara bilateral maupun multilateral, termasuk organisasi internasional yang menghimpun parlemen dan/atau anggota parlemen negara lain

¹³⁹ *Ibid*

- b. menerima kunjungan delegasi parlemen negara lain yang menjadi tamu DPR
- c. mengoordinasikan kunjungan kerja alat kelengkapan DPR ke luar negeri; dan memberikan saran atau usul kepada pimpinan DPR tentang masalah kerja sama antarparlemen.
- d. BKSAP membuat laporan kinerja pada akhir masa keanggotaan baik yang sudah maupun yang belum terselesaikan untuk dapat digunakan sebagai bahan oleh BKSAP pada masa keanggotaan berikutnya.

Badan Urusan Rumah Tangga

Badan Urusan Rumah Tangga (disingkat BURT), dibentuk oleh DPR dan merupakan alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap. DPR menetapkan susunan dan keanggotaan BURT pada permulaan masa keanggotaan DPR dan permulaan tahun sidang. Jumlah anggota BURT ditetapkan dalam rapat paripurna menurut pertimbangan dan pemerataan jumlah anggota tiap-tiap fraksi pada permulaan masa keanggotaan DPR dan pada permulaan tahun sidang.

Pimpinan BURT merupakan satu kesatuan pimpinan yang bersifat kolektif dan kolegial. Pimpinan BURT terdiri atas 1 (satu) orang ketua yang dijabat oleh Ketua DPR dan paling banyak 3 (tiga) orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota BURT berdasarkan prinsip musyawarah untuk mufakat dan proporsional dengan memperhatikan keterwakilan perempuan menurut pertimbangan jumlah anggota tiap-tiap fraksi. Pemilihan pimpinan BURT sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dalam rapat BURT yang dipimpin oleh pimpinan DPR setelah penetapan susunan dan keanggotaan BURT.

BURT bertugas:

- a. menetapkan kebijakan kerumahtanggaan DPR;

- b. melakukan pengawasan terhadap Sekretariat Jenderal DPR dalam pelaksanaan kebijakan kerumahtanggaan DPR sebagaimana dimaksud dalam huruf a, termasuk pelaksanaan dan pengelolaan anggaran DPR
- c. melakukan koordinasi dengan alat kelengkapan DPD dan alat kelengkapan MPR yang berhubungan dengan masalah kerumahtanggaan DPR, DPD, dan MPR yang ditugaskan oleh pimpinan DPR berdasarkan hasil rapat Badan Musyawarah;
menyampaikan hasil keputusan dan kebijakan BURT kepada setiap anggota DPR
- d. menyampaikan laporan kinerja dalam rapat paripurna DPR yang khusus diadakan untuk itu

selain DPR, di daerah terdapat lembaga serupa berupa lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang terdiri dari DPRD tingkat Provinsi dan DPRD Kabupaten Kota. DPRD tingkat Provinsi di atur dalam Ketentuan BAB V Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3 yang menyebutkan:¹⁴⁰

Pasal 314 DPRD provinsi terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum.

Pasal 315 DPRD provinsi merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah provinsi. Bagian

Kedua Fungsi Pasal 316 (1) DPRD provinsi mempunyai fungsi:

- a. legislasi;
- b. anggaran; dan
- c. pengawasan.

(2) Ketiga fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dijalankan dalam kerangka representasi rakyat di provinsi.

Bagian Ketiga Wewenang dan Tugas

¹⁴⁰ Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 sebagaimana telah dirubah melalui Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Daerah.

Pasal 317 (1) DPRD provinsi mempunyai wewenang dan tugas:

- a. membentuk peraturan daerah provinsi bersama gubernur;
- b. membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai anggaran pendapatan dan belanja daerah provinsi yang diajukan oleh gubernur;
- c. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah provinsi;
- d. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian gubernur dan/atau wakil gubernur kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian;
- e. memilih wakil gubernur dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil gubernur;
- f. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah provinsi terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
- g. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah provinsi;
- h. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban gubernur dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi;
- i. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah;
- j. mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan; dan
- k. melaksanakan wewenang dan tugas lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundangundangan.

(2) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pelaksanaan wewenang dan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam peraturan DPRD provinsi tentang tata tertib.

Bagian Keempat Keanggotaan

Pasal 318

- (1) Anggota DPRD provinsi berjumlah paling sedikit 35 (tiga puluh lima) orang dan paling banyak 100 (seratus) orang.
- (2) Keanggotaan DPRD provinsi diresmikan dengan keputusan Menteri Dalam Negeri.
- (3) Anggota DPRD provinsi berdomisili di ibu kota provinsi yang bersangkutan.
- (4) Masa jabatan anggota DPRD provinsi adalah 5 (lima) tahun dan berakhir pada saat anggota DPRD provinsi yang baru mengucapkan sumpah/janji. Pasal 319 (1) Anggota DPRD provinsi sebelum memangku jabatannya mengucapkan sumpah/janji secara bersama-sama yang dipandu oleh ketua pengadilan tinggi dalam rapat paripurna DPRD provinsi.

Bagian Kedelapan Alat Kelengkapan DPRD Provinsi

Pasal 326

- (1) Alat kelengkapan DPRD provinsi terdiri atas:

- a. pimpinan;
- b. Badan Musyawarah;
- c. komisi;
- d. Badan Legislasi Daerah;
- e. Badan Anggaran;
- f. Badan Kehormatan; dan
- g. alat kelengkapan lain yang diperlukan dan dibentuk oleh rapat paripurna.

(2) Dalam menjalankan tugasnya, alat kelengkapan dibantu oleh sekretariat.

(3) Ketentuan mengenai tata cara pembentukan, susunan, serta wewenang dan tugas alat kelengkapan DPRD provinsi diatur dalam peraturan DPRD provinsi tentang tata tertib.

Kemudian juga ada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tingkat Kabupaten/Kota yang diatur dalam BAB VI UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3 sebagaimana telah diubah melalui Undang-Undang Nomor 2 tahun 2018 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

C.4. Dewan Perwakilan Daerah

Lembaga baru yang muncul melalui perubahan ketiga UUD 1945 antara lain Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Hadirnya DPD dalam struktur ketatanegaraan Indonesia diatur dalam Pasal 22C dan 22D. Pasal 22C rumusannya sebagai berikut:¹⁴¹

1. anggota DPD dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum.
2. Anggota DPD dari setiap provinsi jumlahnya sama dengan jumlah seluruh anggota DPD itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR.
3. DPD bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.
4. Susunan dan kedudukan DPD diatur dengan UU.

¹⁴¹ Ni'matul Huda, *Op.Cit.*, hlm 181.

Selanjutnya, dalam Pasal 22D diatur tentang wewenang DPD, sebagai berikut:¹⁴²

1. DPD dapat mengajukan kepada DPR RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat –daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan pertimbangan keuangan pusat dan daerah.
2. DPD ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat –daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan pertimbangan keuangan pusat dan daerah;serta mmeberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU anggaran pendapatan dan belanja negara dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.
3. DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan UU mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasan itu kepada DPR sebagai pertimbangan untuk ditindak lanjuti.
4. Anggota DPD dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dengan UU.

Sejak awal kehadirannya, DPD yang lahir melalui perubahan UUD 1945 telah memunculkan dilema tersendiri. Betapa tidak, secara kelembagaan, DPD merupakan sebuah parlemen atau legislatif. bahkan MPR sebagai pembentuk UUD menegaskan bahwa DPD diadakan untuk tiga alasan mendasar mengakomodasi keberadaan DPD dalam struktur ketatamegaraan Indonesia, yakni: (1) memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah NKRI; (2) meningkatkan agregasi dana akomodasi aspirasi dan kepentingan daerah-daerah dalam perumusan kebijakan nasional berkaitan dengan negara dan daerah-daerah; (3) Mendorong percepatan demokrasi pembangunan dan kemajuan secara serasi dan seimbang.

¹⁴² *Ibid.*, hlm 182.

Akan tetapi betapa ironisnya posisi DPD, ketika kita mencermati substansi Pasal 22 UUD 1945 yang hanya menggariskan memiliki kewenangan yang tidak signifikan sebagai berikut: (1).DPD dapat mengajukan kepada DPR RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat –daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan pertimbangan keuangan pusat dan daerah. (2). DPD ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat –daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah;pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan pertimbangan keuangan pusat dan daerah. (3). Memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU anggaran pendapatan dan belanja negara dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama. (4). DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan UU mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasan itu kepada DPR sebagai pertimbangan untuk ditindak lanjuti. (5). Menerima hasil pemeriksaan keuangan dari BPK. (6) Memberikan Pertimbangan kepada DPR mengenai pemilihan anggota BPK. Dengan kewenangan seperti ini DPD tidak lebih dari aksesoris DPR.

Sehingga menjadi wajar DPD mengajukan penguatan kelembagaan melalui usulan perubahan komprehensif terhadap UUD 1945. Adapun upaya minimal yang sudah dilakukan mengajukan permohonan pengujian terhadap UU MD3 dan

UU P3. Yang menjadi pokok persoalan keberadaan DPD, yakni: (1) Kewenangan DPD dalam mengusulkan RUU sebagaimana diatur dalam Pasal 22D ayat (1) UUD 1945, yang menurut DPD, RUU dari DPD harus diperlakukan setara dengan RUU dari Presiden dan DPR; (2). Kewenangan DPD ikut membahas RUU yang disebutkan dalam Pasal 22D UUD 1945 bersama DPR dan Presiden; (3). Kewenangan DPD memberi persetujuan atas RUU yang disebutkan dalam Pasal 22D UUD 1945; (4). Keterlibatan DPD dalam penyusunan Prolegnas yang menurut pemohon sama halnya dengan keterlibatan Presiden dan DPR; (5). Kewenangan DPD memberi pertimbangan terhadap RUU yang disebutkan dalam Pasal 22D UUD 1945.¹⁴³

Dalam menjalankan tugasnya DPD memiliki alat kelengkapan sebagai berikut:¹⁴⁴

1. Pimpinan. Merupakan satu kesatuan pimpinan yang bersifat kolektif-kolegial. Pimpinan terdiri dari satu orang ketua dan dua orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota dalam Sidang Paripurna.
2. Panitia Musyawarah (Panmus). Merupakan alat kelengkapan DPD yang bersifat tetap. Sebagai pimpinan Panmus adalah pimpinan DPD RI. Panmus bertugas merancang dan menetapkan program dan arah kebijakan DPD.
3. Komite I DPD. Membidangi otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah serta antar daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pemukiman dan kepentingan; pertahanan dan tata ruang; serta politik, hukum, dan hak asasi manusia (HAM).
4. Komite II DPD. Membidangi pertanian dan perkebunan; perhubungan; kelautan dan perikanan; energi dan sumber daya mineral; kehutanan dan lingkungan hidup;

¹⁴³ Sirajudin, *Op.Cit.*, hlm 120.

¹⁴⁴ <https://brainly.co.id/tugas/1736482> (diakses pada hari Jum'at tanggal 26 Oktober 2018 pukul 08.10 WIB)

perberdayaan ekonomi kerakyatan dan daerah tertinggal; perindustrian dan perdagangan; penanaman modal; dan pekerjaan umum.

5. Komite III DPD. Membidangi pendidikan; agama; kebudayaan; kesehatan; pariwisata; pemuda dan olahraga; kesejahteraan sosial; pemberdayaan perempuan dan ketenagakerjaan.

6. Komite IV DPD Membidangi anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN); pajak; perimbangan keuangan pusat dan daerah; lembaga keuangan; dan koperasi, usaha mikro, kecil dan menengah.

7. Panitia Perancang Undang Undang (PPUU). PPUU merupakan alat kelengkapan DPD yang bersifat tetap, bertugas menyiapkan Rancangan Undang-Undang inisiatif DPD yang akan disampaikan kepada DPR.

8. Panitia Urusan Rumah Tangga (PURT). PURT merupakan alat kelengkapan DPD yang bersifat tetap, yang bertugas membantu pimpinan dalam menentukan kebijakan kerumah tanggaan DPD, termasuk kesejahteraan Anggota dan pegawai Sekretariat Jenderal.

9. Badan Kehormatan (BK.) Merupakan alat kelengkapan DPD yang bersifat tetap, yang bertugas melakukan penyelidikan dan verifikasi atas pengaduan terhadap Anggota DPD. Selain itu BK juga bertugas untuk mengevaluasi dan menyempurnakan peraturan DPD tentang tata tertib dan kode etik.

10. Panitia Akuntabilitas Publik (PAP). Merupakan alat kelengkapan DPD, yang bertugas melakukan penelaahan lanjutan terhadap temuan hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan yang disampaikan kepada DPD.

11. Panitia Hubungan Antar Lembaga (PHAL). Merupakan alat kelengkapan DPD, yang bertugas membina, mengembangkan, dan meningkatkan hubungan persahabatan dan kerja sama antara DPD dengan lembaga sejenis, lembaga pemerintah, maupun non-pemerintah, baik secara bilateral maupun multilateral.

12. Pimpinan Kelompok DPD di Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai alat kelengkapan MPR adalah bagian integral dari DPD yang merupakan pengelompokan Anggota sebagai Anggota MPR.

D. Pergantian Antar Waktu

Dalam bahasa sehari-hari, Penggantian Antar Waktu (PAW) anggota DPR diasosiasikan sebagai recall. Secara etimologis, kata recall dalam bahasa Inggris mengandung beberapa pengertian. Setidaknya menurut Peter Salim (dalam *The Contemporary English-Indonesia*), yakni mengingat, memanggil kembali, menarik kembali atau membatalkan. Penggantian Antar Waktu (PAW) diartikan sebagai

proses penarikan kembali atau penggantian kembali anggota DPR oleh induk organisasinya yang tentu saja partai politik. Recall yang terdiri kata “re” yang artinya kembali, dan “call” yang artinya panggil atau memanggil. Jika kata ini disatukan maka kata recall ini akan berarti dipanggil atau memanggil kembali.¹⁴⁵ Kata *recall* ini merupakan suatu istilah yang ditemukan dalam kamus ilmu politik yang digunakan untuk menerangkan suatu peristiwa penarikan seorang atau beberapa orang wakil yang duduk dalam lembaga perwakilan (melalui proses pemilu), oleh rakyat pemilihnya. Jadi dalam konteks ini recall merupakan suatu hak yang dimiliki pemilih terhadap orang yang dipilihnya. Penggantian Antar Waktu (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. Penggantian Antar Waktu (PAW) juga diartikan sebagai proses penarikan kembali anggota lembaga perwakilan rakyat untuk diberhentikan dan digantikan dengan anggota lainnya sebelum berakhir masa jabatan anggota yang ditarik tersebut. Penggantian Antar Waktu (PAW) adalah suatu proses penarikan kembali atau pergantian DPR oleh induk organisasinya. Hak Penggantian Antar Waktu (PAW) diatur dalam Pasal 213 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD. Penggantian Antar Waktu (PAW) berfungsi sebagai mechanism control dari partai politik yang memiliki

¹⁴⁵ Rida Farida, Mekanisme Pergantian Antar Waktu, Jurnal Cita Hukum, Fakultas Hukum dan Syariah Syarif Hidayatullah, Vol I No.2 Desember 2013, hlm-198.

wakilnya yang duduk sebagai anggota parlemen. Hak Penggantian Antar Waktu (PAW) didefinisikan oleh sejumlah ahli, salah satunya oleh Mh. Isnaeni 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. Moh. Hatta juga pernah mengatakan: Hak Penggantian Antar Waktu (PAW) bertentangan dengan demokrasi apalagi dengan demokrasi Pancasila. Pimpinan partai tidak berhak membatalkan anggotanya sebagai hasil dari pemilu. Rupanya dalam kenyataannya pimpinan partai merasa lebih berkuasa dari rakyat pemilihnya. Kalau demikian adanya ia menganjurkan agar pemilu ditiadakan saja.¹⁴⁶ Pada dasarnya hak PAW ini hanya ada pada negara komunis dan fasis yang bersifat otoriter. Adapun Moh. Mahfud MD, mengartikan Penggantian Antar Waktu (PAW) adalah hak untuk mengganti anggota lembaga permusyawaratan/ perwakilan dari kedudukannya sehingga tidak lagi memiliki status keanggotaan di lembaga tersebut. Menurut penulis, Penggantian Antar Waktu (PAW) juga dapat diartikan hak suatu organisasi sosial politik yang mempunyai wakil di MPR, DPR dan DPRD untuk mengganti wakil-wakilnya di lembaga perwakilan sebelum yang bersangkutan habis

¹⁴⁶ *Ibid*

keanggotaannya, dengan terlebih dahulu bermusyawarah dengan pimpinan lembaga perwakilan tersebut dengan alasan tertentu.¹⁴⁷

Sejarah dan Perkembangan Penggantian Antar Waktu (PAW)

Penggantian Antar Waktu (PAW) berkembang sejak tahun 1903 di California, ada 117 kali percobaan untuk melengserkan para Anggota legislatif. Ada 7 kali yang sampai pada pemungutan suara pemilih, tetapi tidak ada satupun yang berhasil. Pada umumnya warga negara Amerika Serikat berpendapat bahwa masa jabatan anggota legislatif yang hanya dua tahun itu tidak cukup untuk menilai keberhasilan seseorang. Bila seorang representatif di anggap tidak berhasil maka dia tidak akan dipilih kembali. Penggantian Antar Waktu (PAW) untuk eksekutif hanya berhasil melengserkan Gubernur North Dakota, Lynn J. Frazier pada tahun 1921 dan Gubernur California Gray Davis pada tahun 2003. Di Amerika Serikat, prosedur Penggantian Antar Waktu (PAW) dimulai dari inisiatif rakyat pemilih yang mengajukan petisi kepada para anggota Badan Perwakilan. Bila Badan Perwakilan Rakyat menyetujui petisi pemilih (konstituen), maka diadakan pemungutan suara yang akan menentukan apakah wakil rakyat terkait akan lengser atau tetap di jabatannya. Penggantian Antar Waktu (PAW) adalah hak dari konstituen, bukan hak dari wakil rakyat (representatif).¹⁴⁸

Jika menyimak sejarah konstitusi Indonesia maka akan terlihat bahwa para penyusun konstitusi (*framers of the constitution*) menganut teori “*Representative sebagai Trustee*”, bukan “*Representative sebagai Delegate/ Messenger Boy*”. Hal

¹⁴⁷ *Ibid*, hlm 199.

¹⁴⁸ *Ibid*, hlm 200.

itu tercermin di Pasal 72 UUD Tahun 1950 yang menyatakan bahwa “Anggota-anggota DPR mengeluarkan suaranya sebagai orang yang bebas, menurut perasaan dan kehormatan batinnya, tidak atas perintah dan kewajiban berembuk dahulu dengan orang yang menunjuknya sebagai anggota”. Pada dasarnya wacana mengenai Penggantian Antar Waktu (PAW) terkait erat dengan partai politik (parpol) baik struktur organisasi maupun fungsinya.¹⁴⁹ Hak Penggantian Antar Waktu (PAW) berada di tangan pengurus parpol darimana anggota legislatif bersangkutan berasal. Dengan demikian peranan pengurus parpol dalam penggunaan hak Penggantian Antar Waktu (PAW) sangat menentukan. Dewasa ini Penggantian Antar Waktu (PAW) menjadi alat efektif untuk menyingkirkan anggota dewan yang berseberangan dengan kepentingan pengurus partai politik, akibatnya eksistensi anggota dewan sangat tergantung dengan selera pengurus partai politik, sehingga menggeser orientasi anggota dewan menjadi penyalur kepentingan pengurus partai politik, padahal keberadaan anggota dewan karena dipilih oleh rakyat dalam suatu pemilihan umum yang bersifat langsung, bebas, jujur dan adil. Penggantian Antar Waktu (PAW) dihidupkan kembali dan bahkan mendapat payung konstitusional. Dalam pengaturan perundang-undangan yang lahir kemudian, seperti Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD, hak Penggantian Antar Waktu (PAW) partai politik semakin dipertegas. Meskipun Undang-Undang baru ini dianggap telah melakukan perubahan mendasar terhadap DPR sebagai penyalur aspirasi rakyat, ternyata Penggantian Antar Waktu (PAW) masih tetap dikenal. Hak Penggantian Antar

¹⁴⁹ *Ibid*

Waktu (PAW) dapat dilakukan partai politik terhadap para anggotanya yang duduk sebagai anggota parlemen, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Penggantian Antar Waktu (PAW) sendiri tidak lepas dari eksistensi partai politik. Keberadaan partai politik merupakan salah satu dari bentuk perlembagaan sebagai wujud ekspresi ide, pikiran, pandangan, dan keyakinan bebas dalam masyarakat demokratis. Karena itu, keberadaan partai politik berkaitan erat dengan prinsip-prinsip kemerdekaan berpendapat (*freedom of expression*), berorganisasi (*freedom of association*), dan berkumpul (*freedom of assembly*).¹⁵⁰

Prinsip-prinsip diatas diakui dan dijamin oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 secara eksplisit diatur dalam Pasal 28E ayat (3) yang berbunyi, “Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat,berkumpul, dan mengeluarkan pendapat”. Praktek Penggantian Antar Waktu (PAW) yang dilaksanakan oleh partai-partai politik pada masa orde baru yang diintervensi oleh muatan politis, kembali terjadi ketika PKB melakukan Penggantian Antar Waktu (PAW) dua kadernya, yakni Lily Wahid dan Effendy Choirie, akibat keduanya berseberangan pandangan dengan parpolnya ketika voting terbuka mengenai hak angket mafia pajak.¹⁵¹

¹⁵⁰ *Ibid*, hlm 201.

¹⁵¹ *Ibid*

BAB III

PEMBAHASAN

PENGATURAN PERGANTIAN ANTAR WAKTU ANGGOTA DPRD YANG TERKENA KASUS KORUPSI DI INDONESIA SETELAH REFORMASI.

Dewasa ini tidak mungkin lagi menggunakan demokrasi secara langsung. Paham demokrasi, secara formal dan prosedural dilaksanakan melalui mekanisme perwakilan. Keterwakilan rakyat yang di implementasikan dalam Lembaga

Perwakilan Rakyat tentu sangat tergantung dari kepentingan rakyat yang diwakili.¹⁵²

Eksistensi lembaga perwakilan (parlemen) merupakan sebuah keniscayaan dalam negara hukum demokratis. Berdasarkan teori yang berlaku rakyatlah yang berdaulat, rakyat yang berdaulat itu memiliki suatu “kehendak” (yang oleh Rousseau disebut *Volonte genarale* atau *general will*). Keputusan-keputusan yang di ambil oleh badan ini merupakan suara yang *authentic* dari *Genaral will itu*. Oleh karena itu keputusan-keputusannya baik yang bersifat undang-undang maupun kebijakannya mengikat seluruh lapisan masyarakat.¹⁵³

Kehadiran seorang wakil dalam lembaga perwakilan, baik karena pengangkatan maupun pemilihan umum mengakibatkan timbulnya hubungan si wakil dengan yang diwakili. Minimal ada 5 teori yang dikemukakan oleh para ahli berkaitan dengan hubungan antara wakil yang duduk di lembaga perwakilan dengan konstituen yang di wakili. Salah satu teorinya adalah sebagai berikut:¹⁵⁴

Teori Mandat, menganggap si wakil dianggap duduk di lembaga perwakilan karena mendapat mandat dari rakyat sehingga disebut mandataris. Mandat yang diperoleh oleh si wakil oleh para ahli dibagi atas (a) mandat imperatif, dalam arti si wakil bertugas dan bertindak di lembaga perwakilan sesuai dengan instruksi yang diberikan oleh yang diwakilinya. Ajaran ini dipelopori antara lain oleh Abbe Sieyes di Perancis dan Black Stone di Inggris. Ajaran ini merupakan perkembangan orang terpercaya dan terpilih serta memiliki kesadaran hukum masyarakat yang di

¹⁵² Hestu Cipto Handayono, *Hukum Tata Negara Indonesia Menuju Konsolidasi Demokrasi*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, 2015., hlm 171.

¹⁵³ Sirajuddin, *Loc. Cit.*, hlm 92.

¹⁵⁴ *Ibid*

wakilnya sehingga si wakil dapat bertindak tanpa tergantung instruksi yang di wakilnya; (b) Mandat *Representative*, yang beranggapan bahwa si wakil di anggap bergabung dalam suatu lembaga perwakilan (parlemen). Rakyat memilih dan memberikan mandat pada lembaga perwakilan, sehingga si wakil sebagai individu tidak ada hubungan dengan pemilihnya apalagi pertanggungjawabannya. Lembaga perwakilan inilah yang bertanggungjawab kepada rakyat.¹⁵⁵

Cabang kekuasaan legislatif adalah cabang kekuasaan yang pertama-tama mencerminkan kedaulatan rakyat. Kegiatan bernegara, pertama-tama adalah untuk mengatur kehidupan bersama. Oleh sebab itu, kewenangan untuk menetapkan peraturan itu pertama-tama harus diberikan kepada lembaga perwakilan rakyat atau parlemen atau lembaga legislatif. Ada tiga hal penting yang harus diatur oleh para wakil rakyat melalui parlemen, yaitu: (i) pengaturan yang dapat mengurangi hal dan kebebasan warga negara; (ii) pengaturan yang dapat membebani harta kekayaan warga negara; (iii) pengaturan mengenai pengeluaran-pengeluaran oleh penyelenggara negara. Pengaturan mengenai ketiga hal tersebut hanya dapat dilakukan atas persetujuan dari warga negara sendiri, yaitu melalui perantaraan wakil-wakil mereka di parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat.¹⁵⁶

Oleh karena itu, yang bisa disebut sebagai fungsi pertama lembaga perwakilan rakyat adalah fungsi legislasi atau pengaturan. Dalam bentuk konkretnya, fungsi pengaturan (*regelende functie*) ini terwujud dalam fungsi pembentukan undang-undang (*wetgevende functie* atau *law making function*). Namun, fungsi pembuatan

¹⁵⁵ *Ibid*, hlm-92-93.

¹⁵⁶ Jimmly Asshidiqie, *Op.Cit.*, hlm, 298-299..

undang-undang ini pada hakikatnya adalah fungsi pengaturan (*regelende functie*). Fungsi pengaturan (*regelende functie*) ini berkenaan dengan kewenangan untuk menentukan peraturan yang menuntuk menentukan peraturan yang mengikat warga negara dengan norma-norma hukum yang mengikat dan membatasi.¹⁵⁷ Dengan demikian, gikat warga negara dengan norma-norma hukum yang mengikat dan membatasi. Dengan demikian, kewenangan ini utamanya hanya dapat dilakukan sepanjang rakyat sendiri menyetujui untuk diikat dengan norma hukum dimaksud sebab cabang kekuasaan yang dianggap berhak mengatur pada dasarnya adalah lembaga perwakilan rakyat. Maka, peraturan yang paling tinggi di bawah undang-undang dasar haruslah dibuat dan ditetapkan oleh parlemen dengan persetujuan bersama dengan eksekutif.¹⁵⁸

Badan legislatif di Indonesia atau *representatives bodies* adalah struktur politik yang mewakili rakyat Indonesia dalam menyusun undang-undangserta melakukan pengawasan atas implementasi undang-undang oleh badan eksekutif di mana para anggotanya dipilih melalui Pemilihan Umum.Struktur-struktur politik yang termasuk ke dalam kategori ini adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat Tingkat I danTingkat II, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Daerah. Selainbadan legislatif, di Indonesia juga terdapat dua badan trias politika lainnyayaitu badan eksekutif dan badan yudikatif .¹⁵⁹

Lembaga legislatif sebagai salah satu lembaga tinggi negara di Indonesia memegang terlalu banyak wewenang, sehingga dengan wewenang yang begitu

¹⁵⁷ *Ibid*

¹⁵⁸ *Ibid*

¹⁵⁹ <https://www.scribd.com/document/96096564/Badan-Legislatif-Di-Indonesia> (diakses pada hari Jumat 14 Desember 2018 Pukul 15.20 WIB)

besar sering sekali terjadi penyalahgunaan wewenang tersebut. Hal tersebut dapat di lihat dengan banyak tertangkap nya anggota legislatif baik anggota DPR RI maupun anggota DPR Daerah. Sebagai contoh beberapa waktu lalu Komisi Pemberantasan Korupsi telah menetapkan 41 dari 45 anggota DPRD Kota Malang sebagai tersangka dugaan suap pembahasan APBD Perubahan 2015. Penangkapan masal oleh Komisi Pemberantasan Korupsi ini merupakan salah satu pengusutan kasus korupsi terheboh sepanjang tahun ini, pasalnya dari 45 anggota DPRD Malang hanya 4 orang saja yang tidak ditetapkan menjadi tersangka oleh KPK.¹⁶⁰ Dalam perkembangan terbaru, KPK sedang mendalami informasi yang menyebutkan 51 anggota DPRD Provinsi Jambi diduga telah menerima suap senilai Rp9 miliar dari gubernur nonaktif Jambi, Zumi Zola, sebagai uang 'ketuk palu' untuk menyetujui Raperda APBD 2017.¹⁶¹

Tentunya dengan adanya penetapan tersangka dan penahanan terhadap anggota DPRD tersebut akan terjadinya kekosongan jabatan. Oleh karena itu penulis akan menjelaskan lebih lanjut mengenai mekanisme pengisian jabatan/ pergantian jabatan bagi anggota DPR atau DPRD yang terkena kasus korupsi menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

Pasca reformasi yang memberikan perubahan di segala bidang. Perubahan dalam segi ketatanegaraan. Perubahan atau yang diperhalus dalam terminologi amandemen Undang-undang, menyita selama empat fase (masa) bagi legislatif

¹⁶⁰Heyder Affan, Korupsi massal di DPRD: 'Ada kekuatan yang membuat sistem pencegahan tidak berfungsi' dikutip dari <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-45464288> (diakses pada hari Sabtu tanggal 15 Desember 2018 pukul 16.40 WIB)

¹⁶¹ *Ibid*

melakukan amandemen terhadap landasan konstiusinal. Demokrasi sebagai kelanjutan pilar negara hukum bangsa Indonesia menuntut diadakan pemilihan secara langsung baik anggota legislatif maupun eksekutif. Prinsip ini dikenal sebagai pelaksanaan pemilihan umum yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali (Pasal 22 E ayat 1 UUD 1945).¹⁶²

Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dipilih secara langsung untuk menduduki/ menjabat jabatan legislatif dalam satu periode (lima tahun). Namun dalam kenyataannya masih meyita dan menyimpan sekian persoalan hukum terhadap pejabat legislatif yang menduduki jabatannya setelah dipilih melalui mekanisme pemilihan umum. Persoalan hukum itu, adalah adanya Penggantian Antar Waktu (*recalling*) bagi anggota legislatif. Dengan adanya Penggantian Antar Waktu (PAW) tersebut jelas menimbulkan kerugian bagi pejabat yang masih menduduki jabatannya. Anggota DPRD belum selesai waktunya untuk menjabat dalam satu periode dengan sewaktu-waktu ia diberhentikan, oleh partai politik pengusungnya. Penggantian Antar Waktu anggota DPRD bukan inkonstitusional. Undang-undang menyediakan ketentuan (*legalitas principle*) untuk sahnya Penggantian Antar Waktu.¹⁶³ Pasca reformasi pergantian antar waktu terdapat dibeberapa undang-undang antara lain:

¹⁶² <http://www.negarahukum.com/hukum/penggantian-antar-waktu-anggota-dprd.html>
(Diakses Pada hari Selasa tanggal 1 Januari 2019 pukul 10:00 WIB)

¹⁶³ *Ibid*

1. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD

Awalnya pergantian antar waktu anggota DPRD diatur dalam Pasal 94 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD yang menyebutkan bahwa:¹⁶⁴

Pasal 94 (1) Anggota DPRD Kabupaten/Kota berhenti antarwaktu sebagai anggota karena:

- a. meninggal dunia;
- b. mengundurkan diri sebagai anggota atas permintaan sendiri secara tertulis; dan
- c. diusulkan oleh partai politik yang bersangkutan.

(2) Anggota DPRD Kabupaten/Kota yang diberhentikan antarwaktu, karena:

- a. tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai Anggota DPRD Kabupaten/Kota;
- b. tidak lagi memenuhi syarat-syarat calon Anggota DPRD Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang tentang Pemilihan Umum;
- c. dinyatakan melanggar sumpah/janji, kode etik DPRD Kabupaten/Kota, dan/atau tidak melaksanakan kewajiban sebagai Anggota DPRD Kabupaten/Kota;
- d. melanggar larangan rangkap jabatan sebagaimana diatur dalam ketentuan perundang-undangan; dan

¹⁶⁴ Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD

- e. dinyatakan bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melanggar tindak pidana dengan ancaman pidana serendah-rendahnya lima tahun penjara.

(3) Pemberhentian Anggota DPRD Kabupaten/Kota yang telah memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, b, dan c serta ayat (2) huruf d dan e langsung disampaikan oleh Pimpinan DPRD Kabupaten/Kota kepada gubernur melalui bupati/walikota untuk diresmikan.

(4) Pemberhentian Anggota DPRD Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a, b, dan c setelah dilakukan penyelidikan, verifikasi, dan pengambilan keputusan oleh badan kehormatan DPRD Kabupaten/Kota atas pengaduan Pimpinan DPRD Kabupaten/Kota, masyarakat dan/atau pemilih.

(5) Pengaduan oleh pemilih dari daerah pemilihan Anggota DPRD Kabupaten/Kota yang bersangkutan disampaikan melalui DPRD Kabupaten/Kota setempat untuk diteruskan kepada badan kehormatan DPRD Kabupaten/Kota.

(6) Tata cara pengaduan, pembelaan dan pengambilan keputusan oleh badan kehormatan DPRD Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dan (5) diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten/Kota.

Pasal 95 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD

Anggota DPRD Kabupaten/Kota yang berhenti atau diberhentikan antarwaktu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 94 ayat (1) dan ayat (2) digantikan oleh calon pengganti dengan ketentuan:

Ayat (1) berbunyi:

- a. calon pengganti dari Anggota DPRD Kabupaten/Kota yang terpilih memenuhi bilangan pembagi pemilihan atau memperoleh suara lebih dari setengah bilangan pembagi pemilihan adalah calon yang

- memperoleh suara terbanyak urutan berikutnya dalam daftar peringkat perolehan suara pada daerah pemilihan yang sama.
- b. calon pengganti dari Anggota DPRD Kabupaten/Kota yang terpilih selain pada huruf a adalah calon yang ditetapkan berdasarkan nomorurut berikutnya dari daftar calon di daerah pemilihan yang sama.
 - c. apabila calon pengganti sebagaimana dimaksud pada huruf a dan b mengundurkan diri atau meninggal dunia, diajukan calon pengganti pada urutan peringkat perolehan suara atau urutan daftar calon berikutnya.

Ayat (2) menyatakan Apabila tidak ada lagi calon dalam Daftar Calon Anggota DPRD Kabupaten/Kota pada daerah pemilihan yang sama, pengurus partai politik yang bersangkutan dapat mengajukan calon baru sebagai pengganti dengan ketentuan:

- a. calon pengganti diambil dari Daftar Calon Anggota DPRD Kabupaten/Kota dari daerah pemilihan yang terdekat dalam kecamatan yang bersangkutan;
- b. calon pengganti sebagaimana dimaksud pada huruf a dikeluarkan dari Daftar Calon Anggota DPRD Kabupaten/Kota dari daerah pemilihannya.

Ayat (3) menyatakan: Apabila tidak ada lagi calon dalam Daftar Calon Anggota DPRD Kabupaten/Kota dari daerah pemilihan di kabupaten/kota yang sama, pengurus partai politik yang bersangkutan dapat mengajukan calon baru yang diambil dari Daftar Calon Anggota DPRD Kabupaten/Kota dari kecamatan yang terdekat.

Ayat (4) berbunyi: Anggota DPRD Kabupaten/Kota pengganti antarwaktu melanjutkan sisa masa jabatan anggota yang digantikannya.

Pasal 96 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD:

- (1) Pimpinan DPRD Kabupaten/Kota menyampaikan kepada KPU Kabupaten/Kota nama Anggota DPRD Kabupaten/Kota yang diberhentikan dan nama calon pengganti antarwaktu yang diusulkan oleh pengurus partai politik di kabupaten/kota yang bersangkutan untuk diverifikasi.
- (2) Pimpinan DPRD Kabupaten/Kota menyampaikan kepada gubernur melalui bupati/walikota untuk meresmikan pemberhentian dan pengangkatan Anggota DPRD Kabupaten/Kota tersebut setelah menerima rekomendasi KPU Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- (3) Peresmian pemberhentian dan pengangkatan penggantian antarwaktu Anggota DPRD Kabupaten/Kota ditetapkan dengan keputusan gubernur atas nama Presiden.
- (4) Sebelum memangku jabatannya, Anggota DPRD Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) mengucapkan sumpah/janji yang pengucapannya dipandu oleh Ketua/Pimpinan DPRD Kabupaten/Kota lainnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 dan Pasal 72.
- (5) Penggantian Anggota DPRD Kabupaten/Kota antarwaktu tidak dilaksanakan apabila sisa masa jabatan anggota yang diganti kurang dari empat bulan dari masa jabatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 70.

Kemudian Pasal 97 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD: Tata cara verifikasi terhadap

persyaratan calon pengganti antarwaktu Anggota MPR, DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota ditetapkan oleh KPU.

2. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009

Selanjutnya Ketentuan yang ada di dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD diubah dengan Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD Pasal 383, 384, 385, 386, 387, 388, dan 389 dimana berbunyi sebagai berikut:¹⁶⁵

Pasal 383 Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD menyatakan:

(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

¹⁶⁵ Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD

- melakukan tindak pidana dengan ancaman hukuman 5 (lima) tahun penjara atau lebih;
- 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.

Pasal 384 Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD:

- (1) Pemberhentian anggota DPRD kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 383 ayat (1) huruf a dan huruf b serta 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.

Pasal 385 Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD :

- (1) Pemberhentian anggota DPRD kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 383 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) 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.

Pasal 386 Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD:

- (1) Dalam hal pelaksanaan penyelidikan dan verifikasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 385 ayat (1), badan kehormatan DPRD kabupaten/kota dapat meminta bantuan dari ahli independen.

- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyelidikan, verifikasi, dan pengambilan keputusan oleh badan kehormatan DPRD kabupaten/kota diatur dengan peraturan DPRD kabupaten/kota tentang tata beracara badan kehormatan.

Penggantian Antarwaktu

Pasal 387 Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD :

- (1) Anggota DPRD kabupaten/kota yang berhenti antarwaktu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 384 ayat (1) dan Pasal 385 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.
- (3) Masa jabatan anggota DPRD kabupaten/kota pengganti antarwaktu melanjutkan sisa masa jabatan anggota DPRD kabupaten/kota yang digantikannya. Pasal 388 (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 387 ayat (1) dan ayat (2) kepada pimpinan DPRD kabupaten/kota paling lambat 5 (lima) hari sejak diterimanya surat pimpinan DPRD kabupaten/kota. (3) Paling lambat 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 lambat 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 lambat 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 346 dan Pasal 347.

- (7) Penggantian antarwaktu anggota DPRD kabupaten/kota tidak dilaksanakan apabila sisa masa jabatan anggota DPRD kabupaten/kota yang digantikan kurang dari 6 (enam) bulan.

Pasal 389 Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD menyebutkan bahwa 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.

Dalam tulisan ini. Pengkajian PAW dititikberatkan hanya dalam PAW anggota DPRD. Pengaturan tentang PAW anggota DPRD diatur di dalam Pasal 383 Undang-undang Nomor 27 tahun 2009 yang menegaskan “anggota DPRD Kabupaten/ Kota berhenti antar waktu karena meninggal dunia, mengundurkan diri dan diberhentikan.”

Permasalahan yang menimbulkan persepsi berbeda (multitafsir) dari peraturan tersebut yakni Pasal 383 ayat 2 huruf (e) UU No. 27/ 2009 mengenai anggota DPRD yang diberhentikan atas pengusulan oleh partai politik yang mengusungnya. Mekanisme Penggantian Antar Waktu (PAW) anggota DPRD melalui mekanisme yang panjang. Mulai dari tahap pengusulan pemberhentian oleh dewan perwakilan cabang kabupaten/ kota partai politik, persetujuan dalam rapat DPRD, ferivikasi KPUD Kabupaten/ Kota, surat pengusulan yang kemudian diteruskan ke Gubernur untuk dikeluarkan peresmian penggantian antar waktu melalui Bupati/Walikota

(Pasal 385/ Pasal 388 Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009 Junto Pasal 104/ Pasal 107 Peraturan Pemerintah Nomor 16 tahun 2010).¹⁶⁶

Jika dibandingkan antara Pasal 385 Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009 dengan Pasal 96 ayat 3 Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003. Dalam pasal 96 ayat 3 UU Nomor 22 Tahun 2003 menegaskan “peresmian pemberhentian dan pengangkatan Penggantian Antar Waktu anggota DPRD kabupaten/ kota ditetapkan dengan keputusan Gubernur atas nama presiden.” Kemudian diatur lagi dalam Pasal 16 ayat (2) Kepmendagri Nomor 13 Tahun 2000 tentang Pedoman Penggantian Antar Waktu yang menegaskan “anggota DPRD kabupaten/ kota pengganti antar waku diresmikan secara ad¹⁶⁷ministrasi dengan keputusan Gubernur atas nama presiden sebagai kepala negara.”

Setelah Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 diubah dengan Undang Nomor 27 Tahun 2009 maka kata “atas nama” dan Gubernur sebagai “kepala negara” dihilangkan. Lengkapnya Gubernur sebagai pejabat yang mengeluarkan keputusan tidak lagi memperoleh wewenang dalam kapasitas sebagai mandat dari presiden. Gubernur mengeluarkan keputusan peresmian Penggantian Antar Waktu anggota DPRD, juga bukan dalam kapasitas tindakan pejabat sebagai kepala negara. Dalam Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009 tindakan gubernur mengeluarkan keputusan peresmian PAW anggota DPRD adalah tindakan dalam lapangan eksekutif (tata usaha pemerintahan).¹⁶⁸

¹⁶⁶ *Ibid*

¹⁶⁷ *Ibid*

¹⁶⁸ *Ibid*

Kewenangan Gubernur untuk mengeluarkan keputusan, tegasnya dalam Pasal 103 ayat 8 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 “dalam waktu 14 (empat belas) hari, Gubernur sudah harus meresmikan pemberhentian anggota DPRD Kabupaten/Kota.” Dari Pasal tersebut kelihatan tidak ada lagi terminologi “atas nama” ataupun “kepala negara” yang bisa ditafsirkan bukan Gubernur yang dianggap sebagai tanggung gugat atau pejabat yang dapat menjadi tergugat jika ia digugat sebagai pejabat yang mengeluarkan keputusan Tata Usaha Negara. Atau Gubernur yang bertindak sebagai kepala negara, bukan menjadi lapangan hukum administrasi negara karena pejabat tidak bertindak sebagai kepala eksekutif. Tapi ternyata, masih saja ada celah yang menjadi lahan perdebatan. terjadi multitafsir terhadap keputusan peresmian penggantian antar waktu anggota DPRD di kalangan hakim PTUN. Ketidakteragaman (*ununiform*) cara berpikir (*way of thinking*) hakim yang menilai keputusan Penggantian Antar Waktu sebagai bukan area kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara. Gubernur hanya “meresmikan.” Gubernur hanya sebagai pihak yang cukup menyetujui mekanisme PAW. Gubernur tidak memiliki kehendak (*willforming*) untuk menolak apa yang telah diusulkan dan direkomendasikan oleh partai politik, hingga sampai waktunya ia mengeluarkan ketetapan untuk meresmikan.¹⁶⁹

3. Undang- Undang Nomor 17 Tahun 2014

¹⁶⁹ *Ibid*

Selanjutnya mekanisme pergantian antar waktu Anggota DPRD diatur kembali di dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah oleh Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.¹⁷⁰

Pemberhentian Antar waktu DPRD

Pasal 405 Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 sebagaimana telah di ubah oleh Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.¹⁷¹

Di dalam Pasal 405 ayat (1) disebutkan” Anggota DPRD kabupaten/kota berhenti antar waktu karena:

- a. meninggal dunia;
- b. mengundurkan diri; atau
- c. diberhentikan.

Kemudian di dalam ayat (2) nya disebutkan” 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;

¹⁷⁰ pengisian jabatan anggota DPR yang kosong yang terdapat di dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2017 sebagaimana telah diubah oleh Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD

¹⁷¹ Pasal 405 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2017 sebagaimana telah diubah oleh Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD

- 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.

Selanjutnya Pasal 406 Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 sebagaimana telah di ubah oleh Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD menyatakan:

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

Kemudian juga diperkuat di dalam Pasal 407 Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 sebagaimana telah di ubah oleh Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD:

- (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) 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.

Penggantian Antar waktu

Di dalam Pasal 409 Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 sebagaimana telah di ubah oleh Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD disebutkan mengenai ketentuan Pergantian Antar Waktu sebagai berikut:¹⁷²

- (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.

¹⁷² Pasal 409 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2017 sebagaimana telah diubah oleh Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD

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

Selanjutnya Pasal 410 Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 sebagaimana telah di ubah oleh Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD juga menyatakan:

- (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.

Dapat di lihat bahwa ketentuan mengenai pergantian antar waktu bagi anggota DPRD yang terkena kasus korupsi secara tidak langsung telah dijelaskan di dalam ketentuan Pasal 405 ayat (2) huruf c Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 sebagaimana telah di ubah oleh Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD yang menyebutkan Anggota DPRD dapat

diberhentikan antar waktu karena dinyatakan bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana dengan ancaman pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun.

Bila diamati secara seksama ketentuan ini, bisa dikatakan bahwa PAW hanya bisa dilakukan kepada anggota DPRD yang terkena kasus pidana apabila sudah dinyatakan bersalah oleh pengadilan dan ancaman hukuman penjaranya pun paling singkat harus 5 tahun.

Dimana di dalam ketentuan undang-undang tersebut tidak ada pengaturan khusus bagi anggota DPRD yang terkena kasus korupsi, sehingga pergantian anggota DPRD yang terkena kasus korupsi sama dengan mekanisme pergantian anggota-anggota DPRD yang terkena kasus pidana biasa yang hukumannya paling singkat 5 tahun.

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

Dapat dilihat berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD bahwa proses pengisian jabatan yang kosong akibat terkena kasus korupsi sangatlah memakan waktu yang lama karena proses untuk DPR RI prosesnya harus dimulai dari usulan partai yang diajukan kepada pimpinan DPR, kemudian pimpinan DPR memberitahukan kepada KPU untuk di cari

penggantinya, KPU memberikan tembusan nya kepada Presiden dan selanjutnya Presiden mempunyai waktu 14 hari untuk memutuskan pemberhentian tersebut. Begitu juga dengan pergantian anggota DPRD yang mana mekanismenya pun juga sangat panjang dimana prosesnya bisa menghabiskan waktu satu bulan lebih bila dilihat dari prosedurnya.

Bila kita melihat kasus penetapan tersangka yang menjerat anggota DPRD Malang, maka proses pergantian yang ada saat ini di dalam UU Nomor 2 Tahun 2018 malah bisa menghambat stabilitas atau pun efektifitas pemerintahan kota Malang, mengingat bahwa sembilan puluh persen dari jumlah anggota DPRD Malang di tetapkan menjadi tersangka oleh KPK dan hal tersebut berdampak sangat serius terhadap jalannya pemerintahan di kota Malang. Oleh karena itu perlu adanya mekanisme baru khusus pergantian bagi anggota DPR/DPRD yang di tetapkan tersangka secara jamaah seperti anggota DPRD kota Malang. Dimana mekanisme pengisian jabatan tersebut bisa lebih efektif dan efisien .

Karena ketentuan di dalam Pasal 407 ayat (2) huruf c tersebut, mengharuskan terlebih dahulu pengadilan memutuskan bersalah kepada anggota-anggota DPRD yang terkena korupsi tersebut dan itupun harus hukuman penjara minimal 5 tahun, dan bila belum diputuskan bersalah oleh pengadilan maka dapat diartikan bahwa anggota dewan tersebut belum bisa diberhentikan. Sehingga disinilah harus ada perubahan mengenai ketentuan di dalam UU tersebut, sebab kasus yang menimpa lembaga DPRD Malang merupakan salah satu kasus yang unik, sebab hampir sembilan puluh persen lebih anggota nya ditetapkan menjadi tersangka oleh KPK.

Selain itu mengingat betapa banyaknya fungsi lembaga perwakilan seperti fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Dimana ketiga fungsi ini merupakan hal yang sangat sakral yang harus dimiliki oleh sebuah lembaga perwakilan. Karena dengan fungsi ini memberikan wewenang yang sangat besar bagi lembaga perwakilan untuk menentukan kemajuan suatu daerah,

Sehingga dengan banyaknya kosong kursi anggota dewan tersebut banyak sekali menghambat laju pemerintahan kota Malang. Contohnya dalam proses pembuatan Perda (fungsi legislasi) dan juga mengenai pembahasan program-program yang memerlukan persetujuan dari DPRD serta mengenai penyusunan Rancangan-APBD (fungsi anggaran) yang memerlukan persetujuan anggota DPRD untuk bisa disahkan menjadi APBD Kota Malang. Tentunya bila kasus-kasus semacam ini terulang lagi di daerah-daerah lain dipastikan akan sangat menghambat laju pemerintahan dan juga pembangunan daerah tersebut. Sebab pemerintah daerah tidak bisa bertindak sendiri dalam hal-hal penyelenggaraan pemerintahan yang membutuhkan persetujuan DPRD untuk bisa dilaksanakan kebijakan tersebut. Selain itu masih ada fungsi controlling yang dimiliki oleh DPRD terhadap pelaksanaan program-program dan kinerja pemerintah daerah.

Begitu pula bila terjadi pada lembaga-lembaga DPRD yang lainnya di Indonesia, tentunya akan mempengaruhi stabilitas dan laju pemerintahannya. Sebab

DPRD mempunyai wewenang yang sangat besar dalam menentukan kemajuan daerah. Adapun wewenang dan tugas DPRD adalah sebagai berikut:¹⁷³

- 1) Tugas dan wewenang DPRD adalah:
- 2) Membentuk peraturan daerah bersama kepala daerah.
- 3) Membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) yang diajukan oleh kepala daerah.
- 4) Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan APBD.
- 5) Mengusulkan:
 - a. Untuk DPRD provinsi, pengangkatan/pemberhentian gubernur/wakil gubernur kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan/pemberhentian.
 - b. Untuk DPRD kabupaten, pengangkatan/pemberhentian bupati/wakil bupati kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur.
 - c. Untuk DPRD kota, pengangkatan/pemberhentian wali kota/wakil wali kota kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur.
 - d. Memilih wakil kepala daerah (wakil gubernur/wakil bupati/wakil wali kota) dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah.
- 6) Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah.
- 7) Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah.
- 8) Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

¹⁷³ <http://dprd-lampungbaratkab.go.id/4-fungsi-tugas-wewenang-dan-hak-dprd.html>
(diakses pada hari Minggu tanggal 06 Januari 2018 Pukul 10.00 WIB)

- 9) Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.
- 10) Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 11) Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 12) DPRD memiliki hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat. Anggota DPRD memiliki hak mengajukan rancangan peraturan daerah, mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, memilih dan dipilih, membela diri, imunitas, mengikuti orientasi dan pendalaman tugas, protokoler, serta keuangan dan administratif.
- 13) DPRD berhak meminta pejabat negara tingkat daerah, pejabat pemerintah daerah, badan hukum, atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan. Jika permintaan ini tidak dipatuhi, maka dapat dikenakan panggilan paksa (sesuai dengan peraturan perundang-undangan). Jika panggilan paksa ini tidak dipenuhi tanpa alasan yang sah, yang bersangkutan dapat disandera paling lama 15 hari (sesuai dengan peraturan perundang-undangan).

Jadi bisa dilihat betapa besarnya tugas dan kewenangan yang dimiliki oleh Lembaga DPRD, dan apabila di dalam lembaga DPRD terjadi banyak kekosongan kursi anggota nya, otomatis bahwa peran dan tugas DPRD pun tidak akan berjalan sebagaimana mestinya, dan hal ini tentu sangat berbahaya bagi kelangsungan jalannya pemerintahan. Sehingga bila terjadi nya kekosongan jabatan DPRD secara besar-besaran akibat di tetapkan menjadi tersangka oleh KPK, maka dibutuhkan penanganan secara khusus untuk proses pengisian jabatan tersebut.

Selain itu yang menjadi kunci utama pergantian jabatan anggota DPRD yang kosong tersebut adalah partai politik, Mengenai keterlibatan partai politik dalam

mengusulkan pergantian antar waktu anggota DPRD sendiri di atur di dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Partai Politik Pasal 12 ayat (f), (g) dan (h) yang bunyi nya sebagai berikut:¹⁷⁴

Pasal 12 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Partai Politik menyatakan bahwa Partai Politik berhak untuk:

Pasal 12 huruf f menyatakan bahwa Partai Politik berhak untuk mengajukan calon untuk mengisi keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan;

Selanjutnya Pasal 12 huruf g menyatakan bahwa Partai Politik berhak untuk mengusulkan pergantian antarwaktu anggotanya di Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan peraturan perundangundangan;

Kemudian Pasal 12 huruf h menyatakan bahwa Partai Politik berhak untuk mengusulkan pemberhentian anggotanya di Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Sehingga berdasarkan ketentuan Pasal 12 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Partai Politik huruf f, g, dan h tersebut lah partai politik mempunyai peranan yang sangat besar dalam proses PAW Anggota DPRD yang terlibat kasus korupsi. Oleh karena itu proses PAW seharusnya bisa lebih cepat apabila partai politik berperan aktif dan bergerak secara cepat untuk mengganti anggota nya dari jabatan anggota DPRD apabila telah ditetapkan tersangka oleh KPK tanpa harus

¹⁷⁴ Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik

menunggu terlebih dahulu putusan pengadilan yang menjatuhkan hukuman kepada pelaku yang bersangkutan.

FORMAT BARU MEKANISME PERGANTIAN JABATAN DPRD YANG TERKENA KASUS KORUPSI

Dalam sebuah negara yang menganut prinsip-prinsip kedaulatan rakyat adanya Lembaga Perwakilan Rakyat Merupakan suatu keharusan.¹⁷⁵

Kehadiran seorang wakil dalam lembaga perwakilan, mempunyai peranan yang sangat besar dalam menentukan roda pemerintahan di negeri ini, baik DPR dan DPRD mempunyai kewenangan yang sangat besar untuk menentukan arah majunya suatu bangsa. Tetapi sampai saat ini terjadi permasalahan di dalam tubuh

¹⁷⁵ Dahlan Thaib, DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, Liberty, Yogyakarta, 1994., hlm 1.

lembaga legislatif di Indonesia, salah satunya terjadi kasus penangkapan besar-besaran oleh Komisi Pemberantasan Korupsi terhadap DPRD Kota Malang.

Laju pemerintahan Kota Malang, Jawa Timur, terancam lumpuh. Hal tersebut dikarenakan banyaknya anggota DPRD Kota Malang yang ditahan KPK. Ditahannya para wakil rakyat itu menyebabkan roda pemerintahan di Kota Malang sementara terhenti. Agenda pembahasan APBD Perubahan 2018, Rancangan APBD 2019 dan pengesahan sejumlah rancangan peraturan daerah tak bisa dilanjutkan.¹⁷⁶

Untuk mengisi kekosongan kursi jabatan para wakil rakyat biasanya perlu diadakannya proses pergantian. Pemilihan umum merupakan salah satu cara untuk menentukan wakil rakyat yang akan duduk dalam badan perwakilan rakyat yang akan berakhir masa jabatan atau periodenya. Namun untuk melakukan pergantian jabatan sebelum masa berakhir jabatan tersebut dilakukan melalui mekanisme pergantian antar waktu (PAW). Menjadi perwakilan politik dalam kerangka kerja suatu sistem demokrasi membawa beban dan tanggung jawab serta konsekuensi politik yang relatif besar. Karena itu, disamping jeratan hukum karena pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan yang dapat dibuktikan secara materi di pengadilan umum, anggota dewan menghadapi tantangan untuk digugat secara politis baik oleh partai politik induknya maupun konstituen dan masyarakat pada umumnya. Kenyataannya, Indonesia cenderung menganut model diversifikasi dimana anggota DPR merupakan wakil dari partai politik. Hal ini berarti anggota

¹⁷⁶ *Ibid*

DPR harus mewakili kepentingan partai politik dan menyuarakan suara partai politik. Adanya sistem Penggantian Antar Waktu (PAW) yang digunakan oleh partai politik terhadap anggota DPR/DPRD yang berasal dari partai politik yang bersangkutan memperkuat hal tersebut. tersebut yang telah terkena korupsi perlu dilakukannya proses pergantian antar waktu (PAW).¹⁷⁷

Bila kita melihat aturan tentang mekanisme pergantian anggota DPRD yang ada di dalam UU Nomor 2 Tahun 2018 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD sangatlah menghabiskan banyak waktu dalam prosedural nya. Padahal kekosongan posisi anggota DPRD seperti yang terjadi di kota Malang ini sangatlah urgen untuk segera dilakukan pergantian nya agar tidak menghambat jalannya pemerintahan di kota Malang.

Oleh sebab itu penulis akan memaparkan gagasan penulis terkait konsep baru untuk melakukan pengisian jabatan kosong legislatif seperti di Kota Malang yang menurut penulis perlu mekanisme khusus dan efisien secara waktu.

Namun sebelum itu penulis akan menjelaskan kembali bagaimana mekanisme pengisian jabatan yang ada di dalam UU Nomor 2 Tahun 2018 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

¹⁷⁷ Rida Farida, Mekanisme Penggantian Antar Waktu (Paw) Anggota Dpr Dan Implikasinya Dalam Konsep Perwakilan Rakyat, dikutip dari <https://media.neliti.com/media/publications/40865-ID-mekanisme-penggantian-antar-waktu-paw-anggota-dpr-dan-implikasinya-dalam-konsep.pdf> (dikutip pada hari Sabtu tanggal 15 Desember 2018 pukul 21.00 WIB)

Di dalam Pasal 405 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2017 sebagaimana telah diubah oleh Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD:¹⁷⁸

Pemberhentian Antar waktu DPRD

Pasal 405 Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 sebagaimana telah di ubah oleh Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.¹⁷⁹

(1) Anggota DPRD kabupaten/kota berhenti antar waktu 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;

¹⁷⁸ Pasal 239 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2017 sebagaimana telah diubah oleh Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD

¹⁷⁹ Pasal 405 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2017 sebagaimana telah diubah oleh Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD

- 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.

Selanjutnya Pasal 406 menyatakan:

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

Kemudian juga diperkuat di dalam 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) 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.

Penggantian Antar waktu

Di dalam Pasal 409 disebutkan mengenai ketentuan Pergantian Antar Waktu sebagai berikut:¹⁸⁰

- 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.

¹⁸⁰ Pasal 409 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2017 sebagaimana telah diubah oleh Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD

- 3) Masa jabatan anggota DPRD kabupaten/kota pengganti antarwaktu melanjutkan sisa masa jabatan anggota DPRD kabupaten/kota yang digantikannya.

Selanjutnya Pasal 410 juga menyatakan:

- (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.

Dapat dilihat mekanisme pengisian jabatan anggota DPRD baik yang diberhentikan karena menjadi tersangka korupsi, maupun karena alasan lainnya tidak lah berbeda. Sehingga bila mekanisme tersebut diterapkan dalam proses pergantian suatu lembaga legislatif yang diberhentikan secara berjamaah akibat ditetapkan menjadi tersangka korupsi seperti di Malang akan memakan waktu yang lama dalam proses nya. Oleh karena itu menurut penulis perlu dibuatkan nya mekanisme khusus bagi pergantian jabatan seperti pergantian anggota DPRD di Kota Malang.

Namun ketentuan yang ada di dalam UU Nomor 17 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 2 Tahun 2018 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, dimana ketentuan untuk memberhentikan anggota DPRD yang terkena kasus korupsi harus melalui mekanisme putusan pengadilan terlebih dahulu, sehingga bila mengikuti ketentuan tersebut maka pergantian anggota DPRD yang

terkena kasus korupsi di Kota Malang akan membutuhkan waktu yang lebih lama, sehingga harus adanya ketentuan khusus mengenai mekanisme pergantian anggota DPRD yang terkena kasus korupsi berjamaah. Hal ini semata-mata untuk memastikan tidak terhambatnya laju pemerintahan atau kebijakan daerah yang membutuhkan persetujuan DPRD.

Oleh karena itu proses pengisian jabatan bagi anggota DPRD yang ditetapkan secara berjamaah melakukan korupsi, harus dilakukan dengan mekanisme yang khusus karena akan sangat berdampak bagi laju pemerintahan daerah bila pergantian anggota DPRD yang hampir sembilan puluh persen anggotanya ditetapkan tersangka dilakukan secara prosedur normal.

Berdasarkan mekanisme diatas penulis mengusulkan mekanisme khusus sebagai berikut:

Bahwa pergantian Anggota pergantian Anggota DPRD yang terkena Kasus korupsi berjamaah. Usulan pergantian di ajukan oleh Pimpinan Partai politik selambat-lambatnya 3 hari setelah adanya penetapan tersangka oleh KPK, tanpa harus menunggu putusan tetap dari pengadilan, dalam waktu 3 hari tersebut partai politik harus mencari calon pengganti untuk menggantikan anggota DPRD yang telah ditetapkan menjadi tersangka korupsi, pertama partai politik bisa menunjuk pengganti langsung dari kadernya atau yang kedua partai politik mengambil calon yang mempunyai suara terbanyak kedua di bandingkan dari anggota DPRD yang terkena kasus korupsi tersebut. Kemudian diajukan kepada Pimpinan DPRD yang bersangkutan untuk di tindak lanjuti dalam waktu selambat-lambtanya 3 hari kerja

untuk disampaikan langsung kepada Gubernur tanpa harus melalui Bupati atau Walikota. Hal tersebut menurut penulis bisa dilakukan mengingat secara struktural baik DPRD dan Pemerintah daerah dalam hal ini Bupati/Walikota mempunyai kedudukan yang sejajar. Gubernur mempunyai waktu maksimal 7 hari untuk mengeluarkan keputusannya terkait usulan tersebut. Setelah menerima keputusan Gubernur Pimpinan DPRD langsung melantik anggota DPRD yang baru. Berdasarkan mekanisme ini proses pergantian anggota DPRD yang terkena kasus korupsi maksimal hanya membutuhkan waktu sepuluh hari saja.

Kemudian bila dibandingkan dengan format lama, dimana mekanisme pergantian anggota DPR/DPRD yang lama secara waktu lebih lama dibandingkan konsep yang penulis tawarkan yang hanya membutuhkan waktu dua minggu saja prosesnya. Khusus untuk anggota DPRD hanya membutuhkan waktu 10 hari saja sebab proses pergantian nya langsung ditujukan kepada Gubernur tanpa harus melalui perantara Bupati/Walikota. Sedangkan format yang lama harus melalui Bupati/Walikota sehingga prosesnya lebih lama.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian analisis di atas, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Pengaturan pergantian antar waktu anggota DPRD yang terkena kasus korupsi di Indonesia setelah reformasi Mulai diatur dalam Undang-undang 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, kemudian diubah dengan Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009. Di perkuat kembali di dalam Undang-undang 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, dan diatur melalui Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 sebagaimana telah di ubah dengan UU Nomor 2 Tahun 2018 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Namun dari setiap perubahan aturan yang ada bahwa kewenangan untuk mengusulkan pergantian anggota DPRD yang kosong tetap berada di tangan partai politik.
2. Dapat dilihat mekanisme pengisian jabatan anggota DPR atau DPRD baik yang diberhentikan karena menjadi tersangka korupsi, maupun karena alasan lainnya tidak lah berbeda. Sehingga bila mekanisme tersebut diterapkan dalam proses pergantian suatu lembaga legislatif yang diberhentikan secara berjamaah akibat ditetapkan menjadi tersangka korupsi seperti di Malang akan memakan waktu yang lama dalam proses nya. Oleh karena itu menurut penulis perlu dibuatkan nya mekanisme khusus bagi pergantian jabatan seperti pergantian anggota DPRD di Kota Malang. Kemudian bila di bandingkan dengan format lama, dimana mekanisme pergantian anggota DPR/DPRD yang lama secara waktu lebih lama di bandingkan konsep yang penulis tawarkan yang hanya membutuhkan waktu dua minggu saja proses nya. Khusus untuk anggota DPRD hanya membutuhkan waktu 10 hari saja sebab proses pergantian nya langsung ditujukan kepada Gubernur tanpa harus melalui perantara Bupati/Walikota.

Sedangkan format yang lama harus melalui Bupati/Walikota sehingga prosesnya lebih lama.

3. Mekanisme baru, Pertama usulan pergantian di ajukan oleh Pimpinan Partai politik selambat-lambatnya 3 hari setelah adanya penetapan tersangka oleh KPK, tanpa harus menunggu putusan tetap dari pengadilan, dalam waktu 3 hari tersebut partai politik harus mencari calon pengganti untuk menggantikan anggota DPRD yang telah ditetapkan menjadi tersangka korupsi, selanjutnya partai politik bisa menunjuk pengganti langsung dari kadernya atau yang kedua partai politik mengambil calon yang mempunyai suara terbanyak kedua di bandingkan dari anggota DPRD yang terkena kasus korupsi tersebut. Kemudian diajukan kepada Pimpinan DPRD yang bersangkutan untuk di tindak lanjuti dalam waktu selambat-lambatnya 3 hari kerja untuk disampaikan langsung kepada Gubernur tanpa harus melalui Bupati atau Walikota. Hal tersebut menurut penulis bisa dilakukan mengingat secara struktural baik DPRD dan Pemerinta daerah dalam hal ini Bupati/Walikota mempunyai kedudukan yang sejajar. Gubernur mempunyai waktu maksimal 7 hari untuk mengeluarkan keputusan nya terkait usulan tersebut. Setelah menerima keputusan Gubernur Pimpinan DPRD langsung melantik anggota DPRD yang baru. Berdasarkan mekanisme ini proses pergantian anggota DPRD yang terkena kasus korupsi maksimal hanya membutuhkan waktu sepuluh hari saja

B. Saran

Adapun saran-saran yang dapat penulis rekomendasikan dari hasil penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Pertama harus ada mekanisme berbeda penggantian jabatan bagi anggota DPR/DPRD yang terkena kasus korupsi.
2. Sebaiknya harus ada revisi undang-undang terkait penggantian bagi anggota DPRD yang ditetapkan menjadi tersangka secara berjamaah seperti yang terjadi di Kota Malang. Dimana proses pergantian nya harus dibuat mekanisme khusus agar tidak menghambat jalannya pemerintahan di daerah tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

Abdul Aziz Hakim, Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia, Pustaka Belajar, Yogyakarta, 2015.

- Ahmad Nasir, "*Pilkada Langsung Dan Masa Depan Demokrasi*" Ctk Pertama, Averroes Press, Malang, 2005.
- Dahlan Thaib, *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1994.
- Dedi Mulyadi, *Kebijakan Legislasi, Tentang Sanksi Pidana Pemilu Legislatif Di Indonesia Dalam Perspektif Demokrasi*, Gramata Publishing, Jakarta, 2012
- Encik Muhammad Fauzan, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Setara Press, Malang, 2017.
- Fajrurrahman Jurdi, *Teori Negara Hukum*, Setara Press, Malang, 2016.
- H.M Thalhah, *Demokrasi dan Negara Hukum*, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2008.
- Hestu Cipto Handayono, *Hukum Tata Negara Indonesia Menuju Konsolidasi Demokrasi*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, 2015.
- Jazim Hamidi, dkk, *Teori dan Politik Hukum Tata Negara*, Ctk Pertama, Total media, Yogyakarta, 2009.
- Jimly Asshidiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Ctk. Keempat, PT.Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2012.
- Jimly Asshidiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Cetakan Ke-1, Sinar Grafika, Jakarta, 2011.
- Kaelan, dkk, *Pendidikan Kewarganegaraan*, Paradigma, Yogyakarta, 2010.
- M. Thalhah, *Demokrasi dan Negara Hukum*, Total Media, Yogyakarta, 2008.
- Muntoha, *Negara Hukum Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*, Kaukaba, Yogyakarta, 2013.

Ni'matul Huda dan M Imam Nasef, *Penataan Demokrasi & Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*, Kencana, Jakarta, 2017.

Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia edisi Revisi*, ctk ke-11, Rajawali Pers, Jakarta, 2016.

Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara*, PT.Raja Garafindo, Jakarta, 2012.

Ni'matul Huda, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2011.

Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005.

Sirajuddin, *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara Indonesia*, Setara Prees, Malang, 2015.

Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, 2005.

Sumarsono, dkk, *Pendidikan Kewarganegaraan*, PT.Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001.

Titik Triwulan Tutik, *Kontruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Prenada Media, Jakarta, 2010.

Yuswalina, dkk. *Hukum Tata Negara di Indonesia*, Setara Press, Malang, 2016.

B. Jurnal

Mawardi, *Presidential Treshold dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu Untuk Pernguatan Sistem Presidensial*, FH UII, Yogyakarta, 2017.

C. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar NKRI 1945

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

D. Data Elektronik

Heyder Affan, Korupsi massal di DPRD: 'Ada kekuatan yang membuat sistem pencegahan tidak berfungsi' dikutip dari <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-45464288> (diakses pada hari Sabtu tanggal 15 Desember 2018 pukul 16.40 WIB)

<http://digilib.uinsby.ac.id/12029/4/Bab%203.pdf> (Di akses Pada hari Jumat tanggal 5 Oktober 2018 Pukul 17.00 WIB)

<http://digilib.uinsby.ac.id/12029/4/Bab%203.pdf> (Di akses Pada hari Jumat tanggal 5 Oktober 2018 Pukul 18.30 WIB)

<https://id.wikipedia.org/wiki/Demokrasi> di Akses Pada Tanggal 5 Oktober 2018 Pukul 17:55 Wib

<https://www.scribd.com/document/96096564/Badan-Legislatif-Di-Indonesia> (diakses pada hari Jumat 14 Desember 2018 Pukul 15.20 WIB)

<http://pengertianparaahli.com/pancasila-sebagai-dasar-negara/#> (diakses pada hari Rabu tanggal 17 Oktober 2018 pukul 20.10 WIB)

<https://beritasepuluh.com/2011/09/09/10-alat-kelengkapan-dpr-dengan-tugas-dan-wewenangnya/> <http://www.dpr.go.id/akd/pimpinan> (diakses pada hari Sabtu tanggal 27 Oktober 2018 pukul 09.10 WIB)

<http://www.dpr.go.id/akd/pimpinan> (diakses pada hari Jum'at tanggal 26 Oktober 2018 pukul 08.00 WIB)

<https://brainly.co.id/tugas/1736482> (diakses pada hari Jum'at tanggal 26 Oktober 2018 pukul 08.10 WIB)

Parta Setiawan, Pengertian Pancasila sebagai ideologi negara, dikutip dari <https://www.gurupendidikan.co.id/pengertian-pancasila-sebagai-dasar-negara-terlengkap/> (diakses pada hari Rabu tanggal 17 Oktober 2018 pukul 20.00 WIB)

Zainul Arifin, 4 Fakta Korupsi Berjemaah 41 Anggota DPRD Malang, dikutip dari <https://www.liputan6.com/news/read/3636779/4-fakta-korupsi-berjemaah-41-anggota-dprd-malang> (Diakses pada hari Sabtu tanggal 7 Oktober 2018 pukul 10.00 WIB)

Pengertian dan Sejarah demokrasi di Dunia, terdapat pada <http://www.pengertianpakar.com/2015/02/pengertian-dan-sejarah-demokrasi-di.dunia.html> (diakses pada hari Jum'at tgl 26 Oktober 2011 pukul 20.35 Wib)

Rocket Manajemen, *Pengertian Negara Hukum, Unsur, dan Cirinya*, <http://rocketmanajemen.com/definisi-negara-hukum/>, diakses pada hari Jumat tanggal 26 Oktober 2018 Pukul 21.00 WIB

Rida Farida, Mekanisme Penggantian Antar Waktu (Paw) Anggota Dpr Dan Implikasinya Dalam Konsep Perwakilan Rakyat, dikutip dari <https://media.neliti.com/media/publications/40865-ID-mekanisme-penggantian-antar-waktu-paw-anggota-dpr-dan-implikasinya-dalam-konsep.pdf> (dikutip pada hari Sabtu tanggal 15 Desember 2018 pukul 21.00 WIB)

Zainul Arifin, 4 Fakta Korupsi Berjemaah 41 Anggota DPRD Malang, dikutip dari <https://www.liputan6.com/news/read/3636779/4-fakta-korupsi-berjemaah-41-anggota-dprd-malang> (Diakses pada hari Sabtu tanggal 15 Desember 2018 pukul 20.00 WIB)