

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. LATAR BELAKANG

Indonesia adalah negara yang menjalankan demokrasi tidak langsung dan pemerintah Indonesia menganut sistem demokrasi perwakilan. Sesuai dengan sila keempat Pancasila, “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan”. Berdasarkan hal tersebut Indonesia menjalankan demokrasi yang kedaulatan tertinggi berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang, sesuai yang dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 pasca amandemen.<sup>1</sup>

Demokrasi berarti pemerintahan rakyat tentunya didasari pada partisipasi rakyat dalam pemerintahan. Di negara demokrasi hak-hak individual rakyat sangat dihargai dan dijamin kebebasannya. Termasuk dalam hal ini menggunakan hak politiknya secara aktif maupun pasif dalam pemerintahan haruslah diatur dengan hukum. Pemilihan umum merupakan salah satu jalur untuk menjalankan kedaulatan rakyat dalam hal menentukan siapa yang mewakili mereka baik di Legislatif, Eksekutif, dan bahkan Yudikatif. Wakil rakyat yang akan mewakili masyarakat ini juga menjadi perwakilan dari partai politik, hal tersebut menyebabkan wakil rakyat akan membawa beban, tanggung jawab, dan amanah serta konsekuensi politik yang sangat besar.

---

<sup>1</sup> Pasal 1 Ayat 2 Undang – Undang Dasar Tahun 1945

Sistem demokrasi perwakilan yang dijalankan di Indonesia membagi kekuasaan legislatif menjadi dua, yaitu legislatif pusat yang meliputi Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah, sedangkan legislatif di Daerah oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Sebagai wakil rakyat anggota dewan harus siap menghadapi jika digugat secara politis baik oleh partai politik induknya maupun konstituen dan masyarakat. Kenyataannya di Indonesia anggota DPR tidak hanya menjadi wakil dari rakyat tetapi justru merupakan wakil dari partai politik. Hal ini berarti anggota DPR harus mewakili kepentingan partai politik dan menyuarakan suara partai politik yang mendukungnya.

Partai politik mempunyai kewenangan terhadap kadernya yang menjadi wakil rakyat demi menjamin kekuatan dan eksistensi Partai politik di parlemen, salah satu kewenangan partai politik terhadap wakil rakyat adalah Pergantian Antar Waktu (PAW) yang digunakan oleh partai politik terhadap anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang berasal dari partai politik tersebut, partai politik berhak memberhentikan kader politiknya yang dianggap melanggar aturan partai maupun konstitusi. Anggota dari partai politik yang duduk sebagai Dewan Perwakilan Rakyat diharuskan meninggalkan jabatannya dan digantikan dengan kader lain dari partai yang sama sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

Pergantian Antar Waktu di kenal di Indonesia sejak masa pemilu orde baru tahun 1971 – 1997. Pada masa reformasi Pergantian Antar Waktu (PAW) dihapuskan berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang

Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.<sup>2</sup>

Penghapusan Pergantian Antar Waktu (PAW) pada masa itu justru menjadi problematika baru, karena sejumlah anggota dewan yang melakukan pelanggaran kode etik, misalnya pindah partai politik, melakukan perbuatan melawan hukum dan moral, atau hal lainnya tidak mendapatkan sanksi tegas. Sedangkan masyarakat menginginkan anggota dewan yang amanah dan dapat dipercaya, baik kinerja politiknya maupun etika perilakunya.

Berdasarkan hal itu Penggantian Antar Waktu (PAW) dihadirkan kembali dengan diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik, Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Undang-Undang Nomor 08 Tahun 2012, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014, dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

Pasal 139 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menyatakan :

Anggota DPRD berhenti Antarwaktu karena meninggal dunia, mengundurkan diri, atau diberhentikan.<sup>3</sup>

Pasal 139 ayat (2) mengatur alasan diberhentikan Antarwaktu :

karena tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai anggota DPRD selama 3 (tiga) bulan berturut turut tanpa keterangan apapun, melanggar sumpah/janji jabatan dan kode etik DPRD, Dinyatakan bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih, Diusulkan oleh Partai Politiknya sesuai dengan ketentuan

---

<sup>2</sup> Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, & DPRD.

<sup>3</sup> Pasal 139 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

peraturan perundang-undangan, Tidak lagi Memenuhi Syarat sebagai calon anggota DPR sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pemilihan umum anggota DPR, DPD dan DPRD, Melanggar Ketentuan larangan sebagaimana diatur dalam Undang Undang, Diberhentikan sebagai anggota Partai Politik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, dan Menjadi Anggota Partai Politik Lain.<sup>4</sup>

Pergantian Antar Waktu (PAW) juga terjadi dalam lingkup Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Kalimantan Tengah. Seorang anggota DPRD aktif Zain Alkim berasal dari Fraksi Partai Gerindra terbukti melanggar kode etik partai dengan mengikuti acara rapimnas Partai Perindo di Jakarta dan menggunakan atribut Partai Perindo, kemudian Zain Alkim sebagai Anggota DPRD Kalteng dari Partai Gerindra sudah dikenai sanksi dan diharuskan mengundurkan diri sesuai dengan keputusan partai dan Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) yang mengharuskannya mundur dari Partai dan sebagai Anggota DPRD Provinsi Kalimantan Tengah. Selain itu Zain Alkim juga maju dalam pemilu legislatif tahun 2019 melalui partai lain.<sup>5</sup>

Sesuai dengan Peraturan KPU RI Nomor 6 Tahun 2017 tentang Penggantian Antar Waktu Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota

Pasal 5 ayat (3) huruf i menyatakan :

Diberhentikan apabila menjadi anggota Partai Politik lain bagi Anggota DPR, DPRD Provinsi atau DPRD Kabupaten/Kota.<sup>6</sup>

Sejak pertengahan bulan april 2018 Zain Alkim sudah tidak menjalankan tugasnya sebagai anggota dewan dan terjadi kekosongan kursi di DPRD Provinsi

<sup>4</sup> Pasal 139 Ayat 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

<sup>5</sup> <https://www.borneoneews.co.id/berita/91477-gerindra-kalteng-ulah-zain-alkim-sepintas-sudah-pelanggaran> diunduh pada Tanggal 15 November 2018 Pukul 18.48.

<sup>6</sup> Pasal 5 Ayat 3 huruf i Peraturan KPU RI Nomor 6 Tahun 2017

Kalimantan Tengah. Banyak sekali kekosongan terjadi dalam lingkup DPRD Provinsi Kalimantan Tengah selain Pergantian Antar Waktu (PAW) Yansen Binti yang didakwa sebagai pelaku utama pembakaran sekolah dasar di Kota Palangkaraya. Serta beberapa kasus terbaru anggota DPRD Provinsi Kalimantan Tengah yang tertangkap tangan KPK dalam perkara limbah sawit di Danau Sembuluh, Kabupaten Seruyan, Kalimantan Tengah.

DPD Partai Gerindra Kalimantan Tengah melakukan pengusulan Pergantian Antar Waktu Zain Alkim kepada H.M.Rumsyah Bagan sebagai nomor urut kedua dengan daerah pilih yang sama yaitu Dapil IV meliputi Kabupaten Barito Timur, Barito Selatan, Barito Utara, dan Murung Raya dalam pemilu tahun 2014 yang lalu.

Namun dalam masa pengusulan sejak 25 Juli 2018 baru pada tanggal 22 November 2018 atau kurang lebihnya selama 4 (empat) bulan setelah proses yang cukup panjang, H.M.Rumsyah Bagan resmi dilantik pada Rapat Paripurna Istimewa pengangkatan dan pembacaan sumpah/janji Pergantian Antar Waktu (PAW) Anggota DPRD Provinsi Kalimantan Tengah dari fraksi Partai Gerindra di Palangkaraya. Rapat paripurna dipimpin langsung oleh Reinhard Atu Narang sebagai Ketua DPRD Provinsi Kalimantan Tengah dari fraksi Partai PDIP.<sup>7</sup>

Proses Pergantian Antar Waktu anggota DPRD di Kalimantan Tengah yang lama ini bertentangan dengan Peraturan Komisi Pemilihan Umum No.6 Tahun 2017 yang berdasarkan pertimbangan Undang – Undang Nomor 27 Tahun 2009,

---

<sup>7</sup> <https://kalteng.antaranews.com/berita/291264/rumsyah-bagan-jadi-anggota-dprd-kalteng-gantikan-zain-alkim> diunduh pada Tanggal 15 November 2018 pukul 19.00.

Undang – Undang Nomor 17 Tahun 2014 dan Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014. Dimana peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 6 Tahun 2017 menjelaskan secara rinci tentang mekanisme Pergantian Antar Waktu DPRD Provinsi.

Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 6 Tahun 2017 menyatakan Pergantian Antar Waktu terbagi dalam dua tahap, pertama adalah tahap pemberhentian dan kedua adalah tahap Penggantiannya, dimulai dari mekanisme Pemberhentian Antar Waktu DPRD Provinsi. Pergantian harus diusulkan oleh pimpinan partai politik kepada pimpinan DPRD Provinsi dengan tembusan kepada Menteri Dalam Negeri.

Pimpinan DPRD provinsi menyampaikan usul pemberhentian anggota DPRD Provinsi kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur untuk memperoleh peresmian pemberhentian paling lama 7 (tujuh) hari sejak diterimanya usul pemberhentian, hal ini di jelaskan dalam Pasal 356 Ayat (2) Undang – Undang Nomor 17 Tahun 2014.<sup>8</sup> Selanjutnya Gubernur menyampaikan usul tersebut kepada Menteri Dalam Negeri Paling lama 7 (tujuh) hari sejak diterimanya usul pemberhentian dari pimpinan DPRD.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Pasal 356 Ayat 2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR,DPR,DPD & DPRD

<sup>9</sup> Pasal 356 Ayat 3 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR,DPR,DPD & DPRD

Kemudian Menteri Dalam Negeri meresmikan pemberhentian Anggota DPRD Provinsi paling lama 14 (empat belas) hari sejak diterimanya usulan pemberhentian anggota DPRD provinsi dari Gubernur Provinsi terkait.<sup>10</sup>

Pasal 359 Undang - Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD & DPRD menyatakan , Anggota DPRD provinsi yang berhenti antar waktu digantikan oleh calon anggota DPRD provinsi yang memperoleh suara terbanyak urutan berikutnya dalam daftar peringkat perolehan suara dari partai politik yang sama pada daerah pemilihan yang sama.<sup>11</sup> Masa jabatan anggota DPRD provinsi pengganti antarwaktu melanjutkan sisa masa jabatan anggota DPRD provinsi yang digantikannya.

Tahap pengangkatan Pergantian Antar Waktu dimulai dengan Pimpinan DPRD provinsi menyampaikan nama anggota DPRD provinsi yang diberhentikan antarwaktu yang telah diputuskan dalam rapat paripurna Badan Kehormatan DPRD Provinsi dan meminta nama calon pengganti antarwaktu kepada KPU provinsi. KPU provinsi menyampaikan nama calon pengganti antarwaktu kepada pimpinan DPRD provinsi paling lambat 5 (lima) hari sejak diterimanya surat pimpinan DPRD provinsi.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Pasal 356 Ayat 4 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR,DPR,DPD & DPRD

<sup>11</sup> Pasal 359 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR,DPR,DPD & DPRD

<sup>12</sup> Pasal 360 Ayat 2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR,DPR,DPD & DPRD

Kemudian Pimpinan DPRD provinsi menyampaikan nama anggota DPRD provinsi yang diberhentikan dan nama calon pengganti antarwaktu yang ditetapkan KPU Provinsi kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur paling lambat 7 (tujuh) hari sejak menerima nama calon pengganti antarwaktu dari KPU Provinsi.<sup>13</sup>

Gubernur menyampaikan nama anggota DPRD provinsi yang diberhentikan dan nama calon pengganti antarwaktu kepada Menteri Dalam Negeri Paling lambat 7 (tujuh) hari sejak menerima nama anggota DPRD provinsi yang diberhentikan dan nama calon pengganti antarwaktu dari Pimpinan DPRD.<sup>14</sup> selanjutnya Menteri Dalam Negeri meresmikan pemberhentian dan pengangkatan Anggota DPRD dengan membuat keputusan Menteri Dalam Negeri Paling lambat 14 (empat belas) hari sejak menerima nama anggota DPRD provinsi yang diberhentikan dan nama calon pengganti antarwaktu dari Gubernur Provinsi terkait.<sup>15</sup>

Dilihat dari proses tersebut menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku masa pemberhentian hanya memerlukan rentang waktu 28 (dua puluh delapan) hari atau kurang lebihnya 1 (satu) bulan, dan dari proses tersebut menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku masa penggantian Anggota DPRD hanya memerlukan rentang waktu 33 (tiga puluh tiga) hari atau kurang lebihnya 1 (satu) bulan, dan jika kita jumlahkan hanya memerlukan waktu kurang lebihnya 2 (dua) bulan dan terlebih peresmian pemberhentian dan pengangkatan Anggota

---

<sup>13</sup> Pasal 360 Ayat 3 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR,DPR,DPD & DPRD

<sup>14</sup> Pasal 360 Ayat 4 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR,DPR,DPD & DPRD

<sup>15</sup> Pasal 360 Ayat 5 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR,DPR,DPD & DPRD



DPRD Provinsi dilakukan Menteri Dalam Negeri dengan waktu yang bersamaan. Dan dengan mengingat kemajuan teknologi serta infrastruktur pada masa kini yang memudahkan mobilitas untuk menjalankan mekanisme Pergantian Antar Waktu tersebut secara tepat waktu. Berdasarkan hal tersebut tentu menjadi sebuah pertanyaan bagaimana mungkin bisa terjadi keterlambatan mekanisme Pergantian Antar Waktu sampai dengan 4 (empat) bulan lamanya. Dan perlu diketahui bahwa Pergantian Antar Waktu anggota DPRD provinsi tidak dilaksanakan apabila sisa masa jabatan anggota DPRD provinsi yang digantikan kurang dari 6 (enam) bulan.<sup>16</sup>

Mekanisme Pergantian Antar Waktu yang telah dijabarkan diatas menjelaskan secara singkat berapa lama seharusnya proses atau mekanisme Pergantian Antar Waktu Anggota DPRD Provinsi dilaksanakan baik dari proses pemberhentian hingga proses pergantiannya. Maka dari itu jika kita melihat di DPRD Provinsi Kalimantan Tengah terjadi ketidaksesuaian antara mekanisme yang diatur oleh Undang – Undang dengan realitas yang terjadi. Permasalahan tersebut menjadi polemik yang tidak boleh disepelekan dan menarik untuk diteliti. Mengingat DPRD merupakan Lembaga Negara yang bertujuan sebagai perwakilan dari suara dan aspirasi rakyat serta partai dan jika terjadi kekosongan tentu akan berdampak langsung kepada rakyat, khususnya masyarakat di Provinsi Kalimantan Tengah dan terjadi pelemahan kekuatan Partai Politik di Parlemen.

---

<sup>16</sup> Pasal 360 Ayat 7 Undang-Undang No 17 Tahun 2014 Tentang MPR,DPR,DPD & DPRD

Berdasarkan Latar Belakang tersebut penulis tertarik mengkaji secara ilmiah mengenai **“PROBLEMATIKA PERGANTIAN ANTAR WAKTU (PAW) DI DPRD PROVINSI KALIMANTAN TENGAH PERIODE 2014 - 2019 (Studi Kasus Pergantian Antar Waktu di DPRD Provinsi Kalimantan Tengah Dapil IV Fraksi Partai Gerindra H.M.Rumsyah Bagan.)”**

#### **B. RUMUSAN MASALAH**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan tersebut, penulis sampaikan dua pokok permasalahan dalam penelitian ini, yaitu :

1. Bagaimana problematika Pergantian Antar Waktu (PAW) di DPRD Provinsi Kalimantan Tengah dari Partai Gerindra Periode 2014 – 2019?
2. Apa Urgensi melaksanakan Pergantian Antar Waktu (PAW) Anggota DPRD di Provinsi Kalimantan Tengah dari Partai Gerindra ?

#### **C. TUJUAN PENELITIAN**

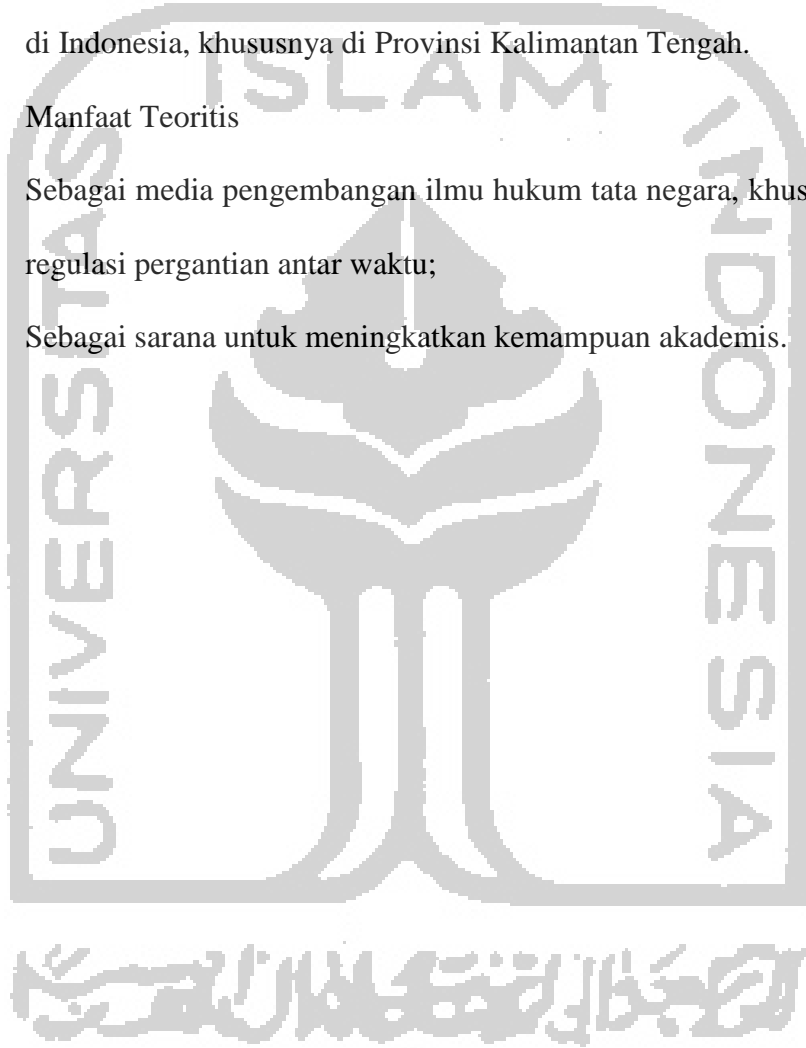
Sesuai dengan latar belakang serta pokok masalah tersebut, maka tulisan ini diharapkan mampu mengungkapkan persoalan melalui pembahasan yang

mudah dipahami, dengan tujuan penelitian sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui problematika Pergantian Antar Waktu (PAW) di DPRD Provinsi Kalimantan Tengah dari Partai Gerindra Periode 2014 - 2019.
2. Untuk mengetahui Urgensi melaksanakan Pergantian Antar Waktu (PAW) Anggota DPRD di Provinsi Kalimantan Tengah dari Partai Gerindra.

#### **D. MANFAAT PENELITIAN**

1. Manfaat Praktis
  - a. Sebagai salah satu sarana untuk menambah pengetahuan terkait masalah Pergantian Antar Waktu (PAW) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) di Indonesia, khususnya di Provinsi Kalimantan Tengah.
2. Manfaat Teoritis
  - a. Sebagai media pengembangan ilmu hukum tata negara, khususnya tentang regulasi pergantian antar waktu;
  - b. Sebagai sarana untuk meningkatkan kemampuan akademis.



## **E. ORISINALITAS PENELITIAN**

Penelitian ini merupakan penelitian yang terinspirasi oleh berita yang penulis ketahui dan baca dari media massa tentang diberhentikannya antar waktu dan pergantian antar waktu di lingkup Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Kalimantan Tengah, penulis memilih Provinsi Kalimantan Tengah karena penulis merupakan Putra Daerah Kalimantan Tengah dan Berasal dari Provinsi Kalimantan Tengah. Sebelumnya sudah ada penelitian yang dilakukan oleh dua orang Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia tentang Pergantian Antar Waktu (PAW) namun kedua penelitian tersebut berbeda pembahasan dan rumusan masalah dengan penelitian yang akan penulis lakukan.

Penelitian yang pertama merupakan penelitian oleh Yuantoni Fidelico Brucel Amade yang bersifat normatif dengan judul “Problematika Pemberhentian Antar Waktu (PAW) Anggota DPRD Kabupaten/Kota Dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, & DPRD” dengan rumusan masalah pertama, apa yang dimaksud dengan Pemberhentian Antar Waktu (PAW) oleh Partai Politik sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dan rumusan masalah kedua, apakah Pemberhentian Antar Waktu (PAW) pada anggota DPRD Kota Cirebon Fraksi NasDem sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan penelitian kedua merupakan penelitian oleh Ovilia Shely Fadhila yang bersifat empiris dengan judul “Pergantian Antar Waktu Anggota DPRD (Studi Terhadap Keputusan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 100/KEP/2011 tentang PAW PKPB) dengan rumusan masalah pertama, bagaimana prosedur pergantian antar waktu menurut UU Nomor 27 Tahun 2009 dikaitkan dengan proses pergantian

antar waktu yang dilaksanakan di PKPB daerah kabupaten bantul periode 2009-2014. Rumusan masalah kedua, mengapa keputusan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta tidak dilaksanakan oleh DPRD Kabupaten Bantul, dan rumusan masalah ketiga, apa konsekuensi hukum tidak dilaksanakannya SK Gubernur DIY Nomor 100/KEP/2011 bagi DPRD Kabupaten Bantul. Selain itu penulis sangat yakin belum ada penelitian yang membahas perihal lambatnya mekanisme Pergantian Antar Waktu di DPRD Provinsi Kalimantan Tengah. Maka dari itu penelitian yang dilakukan penulis tentu berbeda dari penelitian sebelumnya.

Penelitian ini berasal dari pengalaman kerabat penulis. Dimana studi kasus yang diteliti oleh penulis merupakan pengalaman pribadi dari paman Penulis yaitu Bapak H.M.Rumsyah Bagan, S.Hut.MMA. Kondisi ini tentunya menjadikan penelitian ini sangat akurat dan transparan. Karena berdasarkan pengalaman langsung dari H.M.Rumsyah Bagan, S.Hut,MMA yang mengalami berbagai macam hambatan dan problematika karena mekanisme yang dirasa sangat lama saat diangkat sebagai Pergantian Antar Waktu (PAW) dari fraksi Partai Gerindra di DPRD Provinsi Kalimantan Tengah. Sebagai nomor urut kedua dengan daerah pilih yang sama dengan Zain Alkim yang diberhentikan antar waktu sebagai Anggota DPRD Provinsi Kalimantan Tengah dengan Dapil IV meliputi Kabupaten Barito Timur, Barito Selatan, Barito Utara, dan Murung Raya dalam pemilu tahun 2014 yang lalu.

## **F. TINJAUAN PUSTAKA**

### **1. Lembaga Perwakilan Rakyat**

Sistem ketatanegaraan Indonesia mengenal empat jenis lembaga perwakilan rakyat, yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah Lembaga Perwakilan Rakyat yang bertugas dan berwenang mengubah UUD, melantik presiden dan wakil presiden, memberhentikan presiden dan wakil presiden, dan menunjuk presiden atau wakil presiden baru dari rekomendasi parpol pemenang pemilu jika presiden atau wakil presiden yang lama mangkat, diberhentikan, atau tidak bisa lagi menjabat karena alasan tertentu. Anggota MPR terdiri dari gabungan semua anggota DPR dan DPD. Mereka akan menggelar sidang setidaknya sekali dalam lima tahun.

Lembaga perwakilan rakyat yang berikutnya disebut dengan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang bertugas sebagai representasi perwakilan atas kepentingan daerah dalam pemerintahan. DPD bertugas mengurus permasalahan otonomi daerah, hubungan daerah dan pemerintah pusat, permasalahan daerah di wilayah perbatasan, penggabungan atau pemisahan daerah, dan lain sebagainya. Dengan mekanisme pemilihannya melalui pemilu.

Lembaga Perwakilan Rakyat berikutnya adalah Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). DPR terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum. Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat pertama kali diadakan di Indonesia pada tahun 1955.

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara. sebagaimana disebutkan dalam pasal 68 Undang – Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.<sup>17</sup>

Dalam *Trias Politica* Dewan Perwakilan Rakyat termasuk atau sama dengan Kekuasaan Legislatif dimana fungsi Dewan Perwakilan Rakyat adalah kekuasaan untuk membuat Undang-Undang. Pembuatan Undang-Undang harus diberikan pada suatu badan yang berhak khusus untuk itu. Jika penyusunan Undang-Undang tidak diletakkan pada suatu badan tertentu, maka mungkinlah tiap golongan atau tiap orang mengadakan Undang-Undang untuk kepentingannya sendiri.

Di dalam negara demokrasi peraturan perundang-undangan harus berdasarkan kedaulatan rakyat, maka badan perwakilan rakyat yang harus dianggap sebagai badan yang mempunyai kekuasaan tertinggi untuk menyusun Undang-Undang yang dinamakan legislatif. Legislatif ini sangatlah penting di dalam kenegaraan, karena Undang-Undang ibarat yang menegakkan hidup rumah tangga sebuah negara dan sebagai alat yang menjadi pedoman hidup bagi masyarakat dan negara. Sebagai badan pembentuk Undang-Undang maka legislatif itu hanyalah berhak untuk mengadakan Undang-Undang saja, tidak boleh melaksanakannya. Untuk menjalankan Undang-Undang itu haruslah diserahkan kepada suatu badan lain yaitu Eksekutif.

---

<sup>17</sup> Pasal 68 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang MPR, DPR, DPD & DPRD.

Legislatif sebagai badan yang membuat undang – undang pada hakikatnya merupakan lembaga perwujudan untuk menunjukkan eksistensi keikutsertaan masyarakat dalam pemerintahan yang demokratis. Dalam lembaga perwakilan terdapat dua peran penting, yang pertama sebagai lembaga pembentuk undang – undang, dan kedua sebagai lembaga yang menghubungkan antara konstituen dan pemerintahan secara nasional. Dengan tujuan menerjemahkan kehendak rakyat (*will of the people*) menjadi sebuah aturan bernegara (*will of the state*)<sup>18</sup>

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) memiliki fungsi yang sama sebagai perwakilan rakyat hanya saja terbagi menjadi tiga golongan perwakilan daerah berdasarkan tingkatan atau teritorialnya seperti DPR RI, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota. Dimana Anggota DPRD pasti akan menjadi penyalur aspirasi masyarakat dari daerah pilih tempat dia memperoleh suara saat pemilihan umum.<sup>19</sup>

Dewan Perwakilan Rakyat dengan unsur politiknya ini memiliki tiga fungsi yaitu legislasi, anggaran, dan pengawasan.

Secara lebih luas fungsi Dewan Perwakilan Rakyat yaitu:

- a. Fungsi pengaturan
- b. Fungsi pengawasan; dan
- c. Fungsi perwakilan.

---

<sup>18</sup> Encik Muhammad Fauzan, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Setara Press , Malang, 2017, hlm.84-85.

<sup>19</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pokok - Pokok Hukum Tata Negara Indonesia, Pasca Reformasi*, Bhuana Ilmu opuler, Jakarta, 2007, hlm.154



Fungsi pengaturan adalah seluruh kewenangan yang berkaitan dalam membentuk dan menetapkan peraturan dengan tujuan mengatur kehidupan berbangsa, bernegara dan kehidupan bersama.<sup>20</sup>

Fungsi pengawasan adalah implementasi atau penerapan kontrol terhadap peraturan yang telah ditetapkan oleh para wakil rakyat tersebut yaitu Dewan Perwakilan Rakyat. Tujuan dilakukannya pengawasan agar tidak terjadi kesewenang-wenangan dalam penerapan peraturan.

Fungsi perwakilan adalah merupakan bentuk mewakili suara rakyat dengan duduk sebagai anggota dewan baik di kabupaten/kota, provinsi, maupun di pusat, karena secara substansif yang diwakili oleh para anggota Dewan Perwakilan Rakyat adalah aspirasi rakyat atau ide dan gagasan yang diinginkan oleh rakyat demi kemajuan daerah dan bangsanya.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Ibid, hlm 160-166.

<sup>21</sup> Encik Muhammad Fauzan, Op.Cit, hlm.86

## 2. Partai Politik

Partai Politik adalah organisasi yang dibentuk untuk menjembati demokrasi dan pemerintah dengan masyarakat. Masyarakat yang ingin menyampaikan aspirasinya atau ingin terjun ke dunia perpolitikan dapat menyalurkan keinginannya lewat partai politik. Dapat dikatakan bahwa partai politik adalah suatu kelompok yang terorganisir yang anggotanya memiliki ideologi dan cita-cita yang sama. Dengan tujuan memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik yang biasanya dengan cara konstitusional agar dapat menjalankan kebijakan yang mereka inginkan demi kepentingan partai masing – masing.<sup>22</sup>

Beberapa ahli berpendapat tentang definisi partai politik seperti Carl J. Friedrich yang menyatakan:<sup>23</sup>

“Partai Politik adalah sekelompok manusia yang terorganisir secara stabil dengan tujuan merebut atau mempertahankan penguasaan ini, memberikan kepada anggota partainya kemanfaatan yang bersifat adil serta materiil.”

Para ahli lain seperti Sigmund Neumann menyatakan bahwa:<sup>24</sup>

“Partai politik adalah organisasi dari aktivis-aktivis politik yang berusaha untuk menguasai kekuasaan pemerintahan serta merebut dukungan rakyat melalui persaingan dengan suatu golongan atau golongan – golongan lain yang mempunyai pandangan berbeda.”

Undang – Undang Nomor 2 Tahun 2011 menjelaskan definisi partai politik yaitu:<sup>25</sup>

“Organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota,

---

<sup>22</sup> Miriam Budiarjo, *Dasar – Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2002, hlm.160-161.

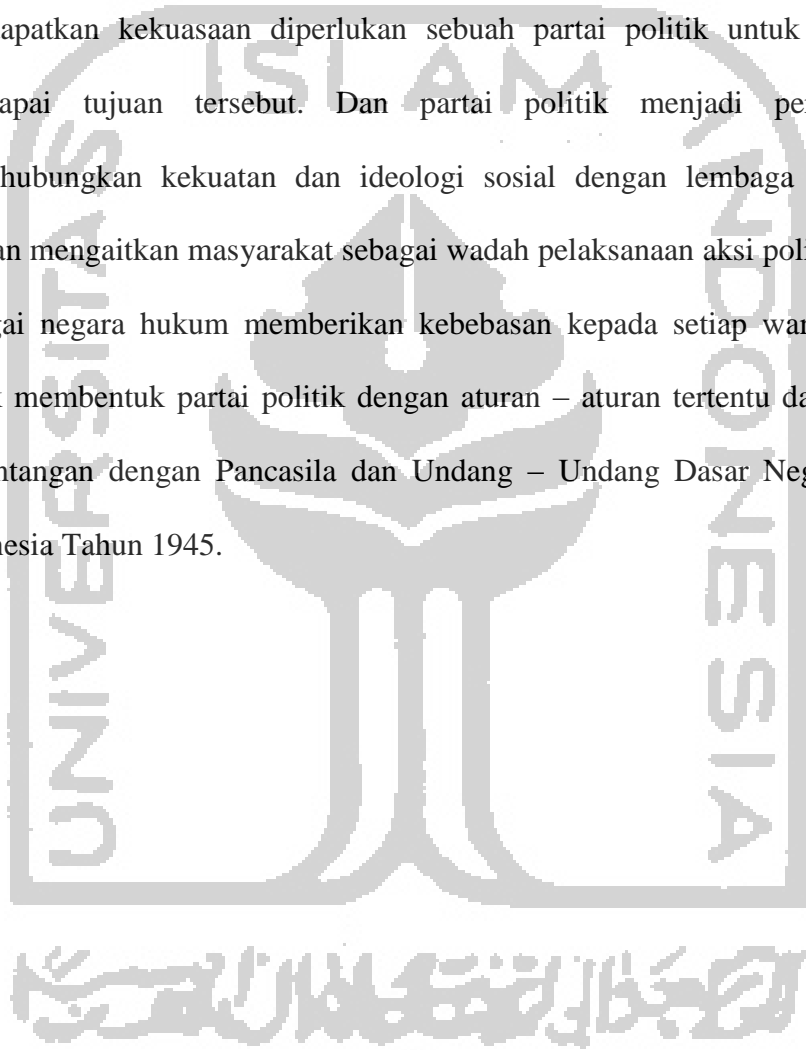
<sup>23</sup> Ibid, hlm 161.

<sup>24</sup> Ibid, hlm 162.

<sup>25</sup> Undang – Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik

masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”

Berdasarkan dari definisi – definisi tersebut dapat diambil kesimpulan bahwa partai politik sangat identik dengan kekuasaan. Dengan kata lain jika ingin mendapatkan kekuasaan diperlukan sebuah partai politik untuk menjadi alat mencapai tujuan tersebut. Dan partai politik menjadi perantara yang menghubungkan kekuatan dan ideologi sosial dengan lembaga pemerintahan dengan mengaitkan masyarakat sebagai wadah pelaksanaan aksi politik. Indonesia sebagai negara hukum memberikan kebebasan kepada setiap warga negaranya untuk membentuk partai politik dengan aturan – aturan tertentu dan tidak boleh bertentangan dengan Pancasila dan Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.



### 3. Pergantian Antar Waktu (PAW)

Pergantian Antar Waktu adalah proses penggantian Anggota DPR yang berhenti antarwaktu untuk digantikan oleh calon Pengganti Antar Waktu yang diambil dari DCT (Daftar Calon Tetap) Anggota DPR dari partai politik dan pada daerah pemilihan yang sama.

Berdasarkan Pasal 239 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, menyatakan bahwa Anggota DPR berhenti antarwaktu karena:

- a. meninggal dunia;
- b. mengundurkan diri; atau
- c. diberhentikan<sup>26</sup>

Pemberhentian dan pengangkatan adalah dua istilah yang tidak dapat dipisahkan dalam konteks Penggantian Antar Waktu pada pengisian jabatan anggota legislatif (DPR/DPRD). Namun lazimnya hanya menyebutkan pergantian antar waktu (PAW) tanpa diikuti pemberhentian dan pengangkatan. Bahkan istilah pergantian dan pemberhentian sering disamakan dalam menerjemahkan istilah *recall*. Demikian pun dalam prosedur pergantian antar waktu, sudah pasti akan diikuti dengan pemberhentian berdasarkan mekanisme yang diatur dalam Undang-undang.

---

<sup>26</sup> Pasal 239 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014

Pergantian antar waktu atas usulan partai politik populer diistilahkan dengan *recall*. Kata *recall* dalam bahasa Inggris mempunyai beberapa pengertian. Di Indonesia *recall* berbeda dengan *recall* di Amerika Serikat. Amerika Serikat memiliki istilah *recall Election* yang digunakan untuk menyatakan hak rakyat pemilih (konstituen) untuk melengserkan wakil rakyat sebelum masa jabatannya berakhir.

Di Indonesia sejarah *recall* dikenal pada masa pemilu orde baru (1971-1997) yang menganut sistem proporsional murni, sedangkan dalam pemilu 1999 yang juga menganut sistem proporsional murni tidak dikenal *recall*, dan *recall* dihidupkan kembali dalam pemilu 2004 yang menganut sistem pemilu proporsional dengan daftar calon terbuka.

Dengan demikian pergantian antar waktu adalah pengisian jabatan legislatif (DPR/DPRD) yang diusulkan oleh partai politik atau badan kehormatan DPRD tanpa melalui mekanisme pemilihan umum, tetapi dengan melibatkan KPU sebagai tim yang memverifikasi kelengkapan administrasi tentang kelayakan dan kepatutan seseorang untuk mengisi jabatan yang kosong oleh pejabat legislatif sebelumnya. Maka pejabat baru tersebut berwenang untuk melaksanakan ketentuan undang-undang sebagaimana yang ditetapkan.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> <http://www.negarahukum.com/hukum/peggantian-antar-waktu-paw.html> diunduh pada Tanggal 20 November 2018 Pukul 15.30

## **G. METODE PENELITIAN**

### **1. Jenis Penelitian**

Penelitian yang akan penulis lakukan adalah penelitian normatif yaitu penelitian yang berdasarkan pada kajian teori, asas, ataupun peraturan hukum tertulis lain yang ada yang kemudian akan dikaji dari berbagai aspek seperti aspek teori, sejarah, filosofi, perbandingan, struktur dan komposisi, lingkup dan materi, konsistensi, serta penjelasan umum dan pasal demi pasal.<sup>28</sup>

### **2. Pendekatan Penelitian**

Dalam penelitian ini penulis menggunakan pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*) karena penulis melakukan analisis terhadap perundang-undangan yang terkait Pergantian Antar Waktu (PAW) dengan membandingkan aturan yang diatur oleh Undang-Undang tentang Regulasi Pergantian Antar Waktu (PAW) dengan realitas peristiwa yang terjadi berdasarkan studi kasus Pergantian Antar Waktu di DPRD Provinsi Kalimantan Tengah.

### **3. Objek Penelitian**

Objek dalam penelitian ini adalah problematika Pergantian Antar Waktu di DPRD Provinsi Kalimantan Tengah.

---

<sup>28</sup> Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004, hlm. 102

#### 4. Sumber Data Penelitian

##### 1. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat secara yuridis. Penulis dalam penelitian ini akan menggunakan :

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (“UUD 1945”),
- b) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, & DPRD.
- c) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik,
- d) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang MPR,DPR,DPD, & DPRD,
- e) Undang-Undang Nomor 02 Tahun 2011 Tentang Partai Politik,
- f) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR,DPR,DPD, & DPRD,
- g) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang MPR,DPR,DPD, & DPRD,
- h) Peraturan Komisi Pemilihan Umum No.6 Tahun 2017
- i) Peraturan Gubernur Kalimantan Tengah Nomor 10 Tahun 2018 tentang perubahan atas Peraturan Gubernur Kalimantan Tengah Nomor 33 Tahun 2017 tentang Pelaksanaan Hak Keuangan dan Administratif Pimpinan dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Kalimantan Tengah

- j) Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib, Susunan Dan Kedudukan Serta Fungsi, Wewenang Dan Tugas
- k) Salinan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 161.62-8220 Tahun 2019 Tentang Pengangkatan Pengganti Antar Waktu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Kalimantan Tengah.

## 2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang tidak memiliki kekuatan mengikat secara yuridis. Dalam penelitian ini, penulis akan menggunakan beberapa buku, jurnal, maupun literature lain yang relevan dan dapat mendukung penelitian ini.

## 3. Teknik Pengumpulan Data

- a) Data sekunder yang akan digunakan oleh penulis didapatkan melalui studi kepustakaan dan studi dokumen atau arsip dan penafsiran Undang-Undang dan didukung dengan data wawancara dengan pihak terkait.

## 5. Analisis Data

Analisis data yang akan digunakan adalah analisis data deskriptif kualitatif yang meliputi kegiatan pengklasifikasian data, penyesuaian data, penyajian hasil analisis dalam bentuk narasi yang didasarkan pada teori dan pengertian pengertian hukum yang terdapat dalam ilmu hukum untuk mendapatkan kesimpulan yang sesuai dengan keadaan realita yang sebenarnya sehingga mampu menjawab seluruh permasalahan yang ada.



## H. SISTEMATIKA PENULISAN

Penulisan hukum ini akan disusun dalam rangkaian bab yang terdiri dari 4 (empat) bab ditulis dengan mengikuti sistematika sebagai berikut:

BAB I adalah bagian pendahuluan yang akan menjelaskan secara garis besar dimulai dari judul, latar belakang masalah, Rumusan masalah, Tujuan penelitian, manfaat penelitian, orisinalitas penelitian, tinjauan pustaka, definisi operasional, metode penelitian, dan Sistematika penulisan serta daftar pustaka. Sebagai pengenalan awal permasalahan, yang memberikan pengertian awal tentang pokok bahasan, yang nantinya akan dibahas lebih lanjut dalam penulisan tugas akhir ini.

BAB II akan dijelaskan tinjauan secara umum tentang mekanisme dan dasar hukumnya tentang Pergantian Antar Waktu di DPRD Provinsi, serta pandangan Hukum Pemerintahan Islamnya.

BAB III akan membahas dan menjawab tentang pokok-pokok permasalahan berdasarkan data yang diperoleh terkait mekanisme dan problematika, serta urgensi Pergantian Antar Waktu (PAW) di DPRD Provinsi Kalimantan Tengah.

BAB IV adalah bagian penutup dan kesimpulan secara keseluruhan sehingga menjawab atas permasalahan yang dikemukakan setelah dilakukan analisis oleh penulis, serta saran dan kritik.