

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG LEMBAGA PERWAKILAN

RAKYAT, PARTAI POLITIK DAN PERGANTIAN ANTAR

WAKTU (PAW) DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH

A. Tinjauan Umum Tentang Lembaga Perwakilan Rakyat

Negara yang menganut prinsip kedaulatan rakyat tentu harus membuat kebijakan yang berdasarkan dengan kepentingan-kepentingan rakyat. Lembaga perwakilan rakyat adalah cara untuk mewakili kepentingan rakyat, lembaga perwakilan rakyat menjadi tempat bagi aspirasi rakyat untuk ditampung dan kemudian dialirkan kembali kepada rakyat dalam bentuk kebijakan-kebijakan yang sesuai dengan keinginan rakyat.

Di Indonesia bentuk dari prinsip kedaulatan rakyat terimplementasikan melalui lembaga-lembaga perwakilan rakyat. Sistem ketatanegaraan Indonesia mengenal empat jenis lembaga perwakilan rakyat, yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Negara Indonesia menganut sistem parlemen trikameral, di Indonesia terdapat tiga kamar parlemen yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). MPR terdiri dari anggota DPR dan DPD. Anggota DPR dipilih melalui peranan partai politik, sedangkan DPD dipilih tanpa melibatkan partai politik.

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)

a. Pengertian Majelis Permusyawaratan Rakyat

Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) adalah Lembaga Perwakilan Rakyat yang terdiri dari gabungan semua anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah pemenang pemilu. Majelis Permusyawaratan Rakyat akan menggelar sidang setidaknya sekali dalam lima tahun.

Sebelum Amandemen UUD 1945 Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan lembaga tertinggi negara, kedudukan MPR berdasarkan UUD 1945 merupakan lembaga tertinggi negara dan sebagai pemegang dan pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat. Seperti yang tercantum dalam Pasal 1 ayat (2) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa kedaulatan di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Dengan kata lain, kekuasaan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat sehingga tidak terjadi mekanisme *check and balances*. Namun setelah amandemen kewenangan dan kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat berubah, Majelis Permusyawaratan Rakyat memiliki kewenangan menetapkan Wakil Presiden menjadi Presiden, memilih Wakil Presiden apabila terjadi kekosongan Wakil Presiden, atau memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersama-sama. Setelah amandemen, Majelis Permusyawaratan Rakyat berkedudukan sebagai lembaga tinggi negara yang setara dengan lembaga tinggi negara lainnya seperti

Lembaga Kepresidenan, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Badan Pemeriksa Keuangan, Mahkamah Agung, dan Mahkamah Konstitusi.

b. Tugas dan Wewenang Majelis Permusyawaratan Rakyat

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Pasal 4 MPR berwenang:²⁹

- a. mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden hasil pemilihan umum;
- c. memutuskan usul DPR untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya, setelah Mahkamah Konstitusi 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/atau Wakil Presiden;
- d. melantik Wakil Presiden menjadi Presiden apabila Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya;
- e. memilih Wakil Presiden dari 2 (dua) calon yang diusulkan oleh Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden dalam masa jabatannya; dan
- f. memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, dari 2 (dua) pasangan calon presiden dan wakil presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon presiden dan wakil presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.

Berdasarkan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 MPR bertugas:³⁰

- a. memasyarakatkan ketetapan MPR;

²⁹ Pasal 4 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR,DPR,DPD & DPRD.

³⁰ Pasal 5 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR,DPR,DPD & DPRD.

- b. memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika;
- c. mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya; dan
- d. menyerap aspirasi masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

2. Dewan Perwakilan Daerah (DPD)

a. Pengertian Dewan Perwakilan Daerah

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) merupakan lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara. DPD bertugas sebagai representasi perwakilan atas kepentingan daerah dalam pemerintahan. Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi ditetapkan sebanyak 4 (empat) orang. Dewan Perwakilan Daerah terdiri atas wakil daerah provinsi yang dipilih melalui mekanisme pemilihan umum.

DPD ikut dalam pembahasan dan mengajukan 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 yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah kepada DPR.

DPD juga memberi pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang tentang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.

DPD juga menjadi pengawas 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 APBN, pajak, pendidikan, dan agama.³¹

b. Tugas dan Wewenang Dewan Perwakilan Daerah

Berdasarkan Pasal 249 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 DPD mempunyai wewenang dan tugas:³²

- a. mengajukan 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 yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah kepada DPR;
- b. ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;
- c. menyusun dan menyampaikan daftar inventaris masalah rancangan undang-undang yang berasal dari DPR atau Presiden yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;
- d. memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
- e. 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 APBN, pajak, pendidikan, dan agama;
- f. menyampaikan hasil 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 undang-undang APBN, pajak, pendidikan, dan agama kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti;
- g. menerima hasil pemeriksaan atas keuangan negara dari BPK sebagai bahan membuat pertimbangan kepada DPR tentang rancangan undang-undang yang berkaitan dengan APBN;
- h. memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota BPK; dan
- i. menyusun program legislasi nasional yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya

³¹ Pasal 248 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR,DPR,DPD & DPRD.

³² Pasal 249 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR,DPR,DPD & DPRD.

alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

3. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)

a. Pengertian Dewan Perwakilan Rakyat

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.³³ Pasal 67 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 menjelaskan bahwa DPR terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum.³⁴

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,

³³ Pasal 68 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang MPR,DPR,DPD & DPRD.

³⁴ Pasal 67 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang MPR,DPR,DPD & DPRD.

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.

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*)³⁵

Dewan Perwakilan Rakyat anggotanya berasal dari Wakil Rakyat yang tergabung di Partai Politik. Wakil-wakil rakyat yang duduk di DPR, dipilih melalui Pemilihan Umum. Pemilihan Umum di Indonesia diselenggarakan setiap lima tahun sekali. Pada umumnya Dewan Perwakilan Rakyat bertugas memelihara, menjaga serta memajukan kepentingan Rakyat. Dewan Perwakilan Rakyat juga membantu dan mengawasi Pemerintah agar menjalankan tugas dengan sebaik-baiknya. Bersama-sama Presiden, DPR juga menetapkan Anggaran Pendapatan dan Anggaran Belanja Negara.

³⁵ Encik Muhammad Fauzan, Opcit . Hlm.84-85

b. Tugas dan Wewenang Dewan Perwakilan Rakyat

Sebagaimana telah dikemukakan diatas sesuai yang tertuang dalam pasal 4 Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia mempunyai wewenang dan tugasnya sendiri sebagai berikut :³⁶

- 1) Bersama – sama dengan Presiden membentuk undang – undang;
- 2) Bersama – sama dengan Presiden menetapkan anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
- 3) Melakukan pengawasan atas :
 - a) Pelaksanaan Undang – undang;
 - b) Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
 - c) Kebijakan pemerintah; sesuai dengan jiwa UUD 1945 dan ketetapan – ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.
- 4) Membahas untuk meratifikasi dan/atau memberikan persetujuan atas pernyataan perang, pembuatan perdamaian dan persetujuan dengan Negara lain yang dilakukan oleh Presiden;
- 5) Membahas hasil pemeriksaan atas pertanggungjawaban keuangan Negara yang diberitahukan oleh pemeriksaan keuangan;
- 6) Melaksanakan hal – hal yang ditugaskan oleh Ketetapan – ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat kepada DPR.

³⁶ Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib, Susunan Dan Kedudukan Serta Fungsi, Wewenang Dan Tugas, BAB 2 Bagian 2 Pasal 4.

Dari rumusan wewenang dan tugas Dewan Perwakilan Rakyat diatas dapat disimpulkan bahwa DPR memiliki tiga fungsi utama yaitu legislasi, anggaran, dan pengawasan. Secara lebih luas fungsi Dewan Perwakilan Rakyat yaitu:

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

Fungsi pengaturan adalah seluruh kewenangan yang berkaitan dalam membentuk dan menetapkan peraturan dengan tujuan mengatur kehidupan berbangsa, bernegara dan kehidupan bersama.³⁷

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 bentuk mewakili suara rakyat dengan duduk sebagai anggota dewan 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.³⁸

Fungsi-fungsi tersebut diharapkan dapat dilaksanakan oleh DPR, tentu bergantung dengan sistem politik yang berlaku dan juga didukung kualitas anggota DPR itu sendiri selaku penyalur aspirasi masyarakat yang diwakilinya.

³⁷ Jimly Asshiddiqie, Opcit, hlm,160-166.

³⁸ Encik Muhammad Fauzan, Opcit, hlm.86

4. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

a. Pengertian Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah di provinsi, kabupaten, dan kota di Indonesia. Pada umumnya Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) mempunyai fungsi yang sama yaitu sebagai perwakilan rakyat dan menjadi penyalur aspirasi masyarakat dari daerah pilih tempat dia memperoleh suara saat pemilihan umum.³⁹ Sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) , Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) juga mempunyai fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan hanya saja lingkungannya berada di daerah provinsi, kabupaten, dan kota tempat anggota DPRD tersebut terpilih.

DPRD provinsi merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah di provinsi. DPRD provinsi terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum. Anggota DPRD provinsi berjumlah paling sedikit 35 (tiga puluh lima) orang dan paling banyak 100 (seratus) orang. Keanggotaan DPRD provinsi diresmikan dengan keputusan Menteri Dalam Negeri. Anggota DPRD provinsi berdomisili di ibu kota provinsi yang bersangkutan. Masa jabatan anggota DPRD provinsi adalah 5 (lima) tahun dan berakhir pada saat anggota DPRD provinsi yang baru mengucapkan sumpah/janji.⁴⁰

³⁹ Jimly Asshiddiqie, *Opcit* , hlm.154

⁴⁰ Pasal 318 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR,DPR,DPD & DPRD.

b. Tugas dan Wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah provinsi sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai wewenang dan tugasnya sendiri. Berdasarkan Ketentuan yang terdapat dalam Pasal 317 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Dewan Perwakilan Rakyat Daerah provinsi mempunyai wewenang dan tugas:⁴¹

- 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 perundang-undangan; dan
- k. melaksanakan wewenang dan tugas lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

⁴¹ Pasal 317 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR,DPR,DPD & DPRD.

c. Hak dan Kewajiban Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

DPRD Provinsi mempunyai Hak yang diatur dalam Pasal 322 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR,DPR,DPD & DPRD. Yaitu adalah :⁴²

1. Hak interpelasi adalah hak DPRD provinsi untuk meminta keterangan kepada gubernur mengenai kebijakan pemerintah provinsi yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara.
2. Hak angket adalah hak DPRD provinsi untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan pemerintah provinsi yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah, dan negara yang diduga bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
3. Hak menyatakan pendapat adalah hak DPRD provinsi untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan gubernur atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di daerah disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket.

Tiap Anggota DPRD Provinsi mempunyai Hak, yaitu :⁴³

- a. mengajukan rancangan peraturan daerah provinsi;
- b. mengajukan pertanyaan;
- c. menyampaikan usul dan pendapat;
- d. memilih dan dipilih;
- e. membela diri;
- f. imunitas;
- g. mengikuti orientasi dan pendalaman tugas;
- h. protokoler; dan
- i. keuangan dan administratif.

⁴² Pasal 322 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR,DPR,DPD & DPRD.

⁴³ Pasal 323 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR,DPR,DPD & DPRD.

Anggota DPRD provinsi selain mempunyai Hak, juga mempunyai kewajiban yang harus dilaksanakan berdasarkan ketentuan Pasal 324 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014. Anggota DPRD Provinsi berkewajiban:⁴⁴

- a. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila;
- b. melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menaati peraturan perundang-undangan;
- c. mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- d. mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan;
- e. memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat;
- f. menaati prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- g. menaati tata tertib dan kode etik;
- h. menjaga etika dan norma dalam hubungan kerja dengan lembaga lain dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi;
- i. menyerap dan menghimpun aspirasi konstituen melalui kunjungan kerja secara berkala;
- j. menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat; dan
- k. memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada konstituen di daerah pemilihannya.

⁴⁴ Pasal 324 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR,DPR,DPD & DPRD.

B. Tinjauan Umum Tentang Partai Politik

1. Pengertian Partai Politik

Partai 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.⁴⁵

Beberapa ahli berpendapat tentang definisi partai politik seperti Carl J.Fridrich yang menyatakan:⁴⁶

“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:⁴⁷

“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.”

⁴⁵ Miriam Budiarjo, Opcit, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Hlm.160

⁴⁶ Ibid, Hlm 161.

⁴⁷ Ibid, Hlm 162.

Undang – Undang Nomor 2 Tahun 2011 menjelaskan definisi partai politik yaitu:

48

“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, 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.

Partai Politik sendiri dapat diklasifikasikan dalam lima jenis berdasarkan tingkat komitmen terhadap ideologi dan kepentingan:⁴⁹

- 1) Partai Proto, adalah tipe awal parpol sebelum mencapai tingkat perkembangan seperti saat ini, muncul di eropa barat sekitar abad pertengahan sampai akhi abad 19. Memiliki ciri membedakan

⁴⁸ Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011

⁴⁹ Abdul Mukhthie Fadjar, *Partai Politik Dalam Perkembangan Ketatanegaraan Indonesia*, Setara Press, Malang , 2012, Hlm.15-16

kelompok anggota dan non anggota, masih belum nampak sebagai parpol modern, dan hanya dibentuk berdasarkan pengelompokan ideologi di masyarakatnya.

2) Partai Kader, adalah perkembangan kelanjutan dari Partai Proto, hadir sebelum hak pilih berlaku meluas untuk rakyat dimana pada masa itu hanya masyarakat kelas menengah ke atas yang memiliki Hak pilih, keanggotannya juga terbatas, tingkat organisasi dan ideologi masih rendah, Ideologi yang dianut konservatisme ekstrim atau reformisme moderat, di Indonesia contohnya adalah PSI (1950 – 1960an)

3) Partai Massa, hadir setelah berlaku perluasan Hak pilih oleh rakyat, berbeda dengan Partai Proto dan Partai Kader yang muncul dalam lingkup parlemen dan memiliki basis pendukung kelas menengah ke atas dengan tingkat organisasi dan ideologi rendah, Partai Massa yang hadir diluar parlemen memiliki basis masa yang luas, mencakup buruh, petani, kelompok agama, dll. Tujuan utamanya bukan semata-mata untuk memperoleh kemenangan dalam pemilihan umum, tetapi sekaligus memberi pendidikan politik bagi rakyat/anggotanya. Di Indonesia seperti di era tahun 1950-1960an memiliki PNI, Masyumi, dan PKI, dll.

4) Partai Diktatorial, hampir sama dengan Partai Massa tetapi memiliki ideologi yang lebih kaku dan radikal, pengawasan terhadap anggota dan rekrutmen sangat ketat dan selektif, karena dituntut kesetiaan

dan komitmen terhadap ideologi partai, Contohnya PKI di Indonesia.

- 5) Partai *Catch-all*, adalah gabungan dari Partai Massa dan Partai Kader, istilah "*catch-all*" pertama kali dipopulerkan oleh Otto Kirchheimer, istilah tersebut maksudnya adalah menampung kelompok-kelompok sosial sebanyak mungkin untuk dijadikan anggotanya. Tujuan partai ini adalah memenangkan pemilu dengan menawarkan program bagi anggotanya, aktivitas partai ini erat dengan kelompok kepentingan dan kelompok penekan, di Indonesia di contohkan dengan Partai Golkar di era tahun 1971-1998.

Partai Politik secara garis besar memiliki 4 fungsi yaitu:⁵⁰

- 1) Sarana komunikasi politik, yang mana partai politik ini bertugas menyampaikan aspirasi masyarakat dan menekan kesimpangsiuran pendapat yang terjadi di masyarakat.
- 2) Sarana sosialisasi politik, dimana partai politik harus menunjukan perannya sebagai pejuang kepentingan umum, yang dibangun melalui orientasi pemikiran anggotanya untuk sadar akan tanggungjawab sebagai pejuang kepentingan umum.
- 3) Sarana rekrutment politik, dalam fungsi ini partai politik harus melakukan kaderisasi atau mencari dan mengajak individu –

⁵⁰ Fajlurrahman Jurdi, *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*, Kencana, Jakarta, Hlm. 155-156

individu yang dinilai berbakat untuk masuk dan aktif berpolitik dalam partai tersebut.

- 4) Sarana mengelola konflik, yaitu fungsi yang mengharuskan partai politik mengelola konflik yang ada di masyarakat sebagai suatu akibat adanya dinamika demokrasi.

2. Sejarah Partai Politik di Indonesia

Partai Politik berkembang di Indonesia dimulai sejak masa Orde Lama yang terbagi menjadi dua periode, yaitu era Demokrasi Liberal Parlementer (1945 – 1959) yang merupakan era kebebasan parpol dan Demokrasi Terpimpin (1959 – 1966) dan dilanjutkan pada masa Orde Baru hingga Masa Reformasi.

a. Masa Demokrasi Liberal Orde Lama

Di masa Demokrasi Liberal Indonesia memiliki banyak partai politik, disebut liberal karena pada masa itu kehidupan politik sangat bebas, pada tanggal 3 November 1945 hadir Maklumat Pemerintah karena desakan dari Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat (BP KNIP) yang isinya bertujuan untuk mendirikan sebanyak-banyaknya parpol. Setelah hadirnya maklumat tersebut lahirlah parpol-parpol seperti Masyum, PKI, PBI, PRJ, Parkindo, PSI, PRS, PKRI, Permai, PNI. Parpol – parpol yang lahir ini berjasa dalam mengorganisasikan rakyat untuk mempertahankan kemerdekaan.⁵¹

b. Masa Demokrasi Terpimpin Orde Lama

Masa Demokrasi terpimpin adalah masa setelah dekrit Presiden 5 Juli 1959 hingga 11 Maret 1966 yaitu masa keluarnya surat perintah sebelas maret

⁵¹ Ibid, Hlm. 24

(supersemar) dimana terjadi penyerahan kekuasaan dari Presiden Soekarno kepada Jenderal Soeharto yang penuh kontroversi dan Misteri.

Pada masa ini dikeluarkan peraturan presiden No.13 Tahun 1960 tentang pengakuan, pengawasan, dan pembubaran partai politik yang kemudian diubah dengan Perpres No 25 Tahun 1960 dimana isi dari peraturan presiden ini mengatur dan membatasi eksistensi partai di Indonesia.⁵² Masa ini sangat mempengaruhi konflik ideologi dan eksistensi antar partai bahkan puncaknya pada akhir periode Demokrasi Terpimpin terjadi peristiwa G30S/PKI pada 30 September 1965

c. Masa Orde Baru

Masa ini dimulai sejak pelimpahan kekuasaan oleh Soekarno kepada Soeharto melalui Surat Perintah 11 Maret hingga masa soeharto mengundurkan diri dan diganti oleh wakilnya B.J.Habibie. Pada masa ini diawali dengan pembubaran Partai Komunis Indonesia 12 Maret 1966 dan kemudian Partindo pada 1967 karena kedua partai ini dianggap terlibat peristiwa G30S/PKI tahun 1965.

Setelah pemilu tahun 1971, pemerintahan orde baru memaksa partai politik yang masih ada untuk melakukan fusi atau bergabung dikukuhkan dengan UU Nomor 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik, sehingga pada era Orde Baru jumlah partai politik hanya tiga saja,yaitu :⁵³

- 5) Partai Persatuan Pembangunan (PPP) merupakan gabungan atau fusi dari Partai NU, Parmusi,PSII, dan Perti yang merupakan Partai – Partai Islam.

⁵² Ibid, Hlm. 26

⁵³ Ibid, Hlm. 34-35.

6) Partai Demokrasi Indonesia (PDI) yang merupakan gabungan atau fusi dari Partao nasionalis dan Non-Islam, seperti PNI, Parkindo, Partai Katholik, IPKI, dan Partai Murba.

7) Golongan Karya (Golkar) yang menyatakan diri sebagai golongan politik sendiri di luar partai.

Runtuhnya pemerintahan Orde Baru pada Mei 1998 mengakibatkan runtuh pula sistem politik tiga partai dan muncul perlawanan dari partai diluar sistem Orde Baru seperti Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) yang dipimpin Megawati Soekarnoputri yang merupakan pecahan dari PDI akibat kekacauan kongres PDI Surabaya dan Medan. Serta partai PUDI dan PRD yang pada masa Orde Baru tidak diakui, justru pada Pemilu 1999 menjadi peserta pemilu setelah menyesuaikan diri dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999, Bahkan PDIP menjadi pemenang Pemilu 1999 setelah memperoleh 154 Kursi dari total 500 Kursi DPR RI.⁵⁴

d. Masa Reformasi

Sejak berakhirnya era Orde Baru Indonesia memasuki masa Reformasi dengan hadirnya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik terjadi perubahan dari sistem multipartai terbatas menjadi sistem multipartai tidak terbatas, sehingga jumlah partai politik yang hanya tiga saja menjadi tidak terbatas

⁵⁴ Ibid, Hlm.39.

jumlahnya. Pada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 di bagian Penjelasan Umum menyatakan:

“Dengan demikian, pada hakikatnya negara tidak membatasi jumlah partai politik yang dibentuk oleh rakyat”

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 menghadirkan hingga 141 Partai politik di Indonesia, dimana 48 parpol diperbolehkan ikut pemilu dan 93 parpol tidak lolos verifikasi untuk dapat mengikuti pemilu.⁵⁵ Perkembangan Partai Politik di Indonesia terus terjadi hingga lahir Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 yang mengatur tentang syarat-syarat pembentukan, larangan, pembubaran, dan penggabungan, pengawasan, dan sanksi terhadap partai politik. Hadirnya Undang-Undang ini untuk mengatasi permasalahan ketidakkompetenan partai-partai yang ada.⁵⁶

3. **Regulasi Pendirian Partai Politik**

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai politik mengatur regulasi pendirian partai politik di Indonesia. Dalam Pasal 2 dijelaskan bahwa:⁵⁷

- (1) Partai Politik didirikan dan dibentuk oleh paling sedikit 30 (tiga puluh) orang warga negara Indonesia yang telah berusia 21 (dua puluh satu) tahun atau sudah menikah dari setiap provinsi.
 - a. Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didaftarkan oleh paling sedikit 50 (lima puluh) orang pendiri yang mewakili seluruh pendiri Partai Politik dengan akta notaris.
 - b. Pendiri dan pengurus Partai Politik dilarang merangkap sebagai anggota Partai Politik lain.
- (2) Pendirian dan pembentukan Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menyertakan 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan.

⁵⁵ Ibid, Hlm. 42

⁵⁶ Ibid, Hlm. 44

⁵⁷ Pasal 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik

- (3) Akta notaris sebagaimana dimaksud pada ayat (1a) harus memuat AD dan ART serta kepengurusan Partai Politik tingkat pusat.
- (4) AD sebagaimana dimaksud pada ayat (3) memuat paling sedikit:
 - a. asas dan ciri Partai Politik;
 - b. visi dan misi Partai Politik;
 - c. nama, lambang, dan tanda gambar Partai Politik;
 - d. tujuan dan fungsi Partai Politik;
 - e. organisasi, tempat kedudukan, dan pengambilan keputusan;
 - f. kepengurusan Partai Politik;
 - g. mekanisme rekrutmen keanggotaan Partai Politik dan jabatan politik;
 - h. sistem kaderisasi;
 - i. mekanisme pemberhentian anggota Partai Politik;
 - j. peraturan dan keputusan Partai Politik;
 - k. pendidikan politik;
 - l. keuangan Partai Politik; dan
 - m. mekanisme penyelesaian perselisihan internal Partai Politik.
- (5) Kepengurusan Partai Politik tingkat pusat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disusun dengan menyertakan paling sedikit 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Pasal 3 menyatakan sebagai berikut.⁵⁸

- (1) Partai Politik harus didaftarkan ke Kementerian untuk menjadi badan hukum.
- (2) Untuk menjadi badan hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Partai Politik harus mempunyai:
 - a. akta notaris pendirian Partai Politik;
 - b. nama, lambang, atau tanda gambar yang tidak mempunyai persamaan pada pokoknya atau keseluruhannya dengan nama, lambang, atau tanda gambar yang telah dipakai secara sah oleh Partai Politik lain sesuai dengan peraturan perundangundangan;
 - c. kepengurusan pada setiap provinsi dan paling sedikit 75% (tujuh puluh lima perseratus) dari jumlah kabupaten/kota pada provinsi yang bersangkutan dan paling sedikit 50% (lima puluh perseratus) dari jumlah kecamatan pada kabupaten/kota yang bersangkutan;

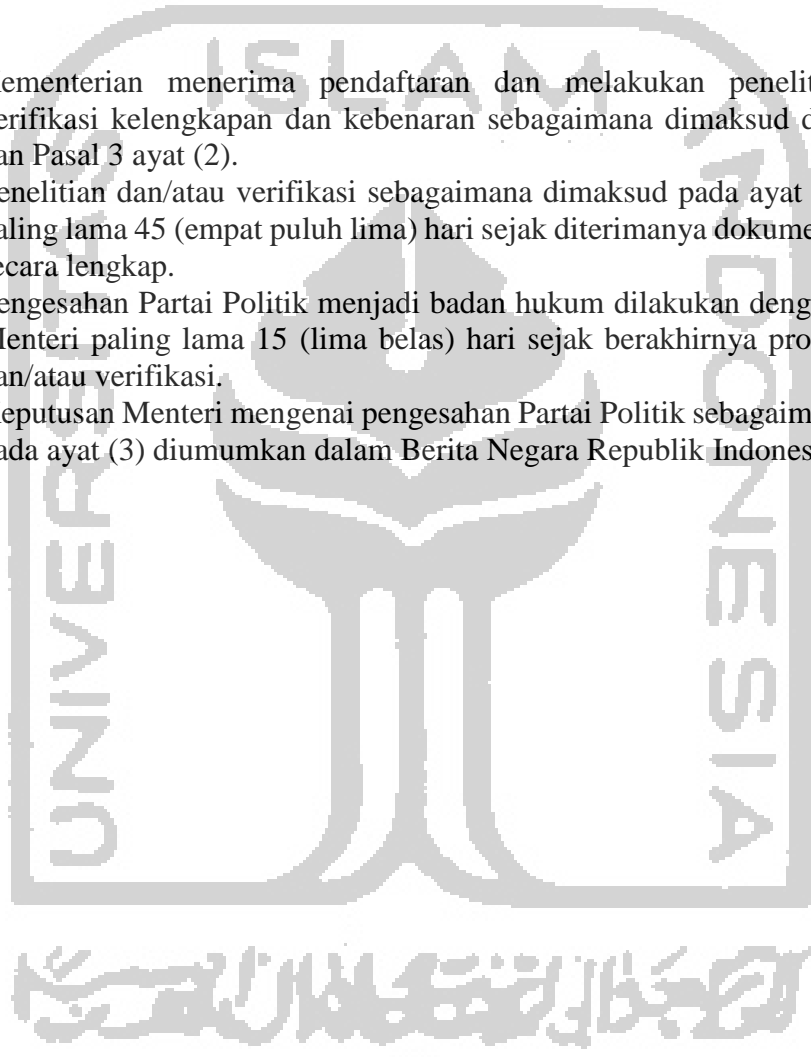
⁵⁸ Pasal 3 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik

- d. kantor tetap pada tingkatan pusat, provinsi, dan kabupaten/kota sampai tahapan terakhir pemilihan umum; dan
- e. rekening atas nama Partai Politik.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Pasal 4 menyatakan sebagai berikut:

59

- 1) Kementerian menerima pendaftaran dan melakukan penelitian dan/atau verifikasi kelengkapan dan kebenaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 3 ayat (2).
- 2) Penelitian dan/atau verifikasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan paling lama 45 (empat puluh lima) hari sejak diterimanya dokumen persyaratan secara lengkap.
- 3) Pengesahan Partai Politik menjadi badan hukum dilakukan dengan Keputusan Menteri paling lama 15 (lima belas) hari sejak berakhirnya proses penelitian dan/atau verifikasi.
- 4) Keputusan Menteri mengenai pengesahan Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diumumkan dalam Berita Negara Republik Indonesia.



⁵⁹ Pasal 4 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik

C. Tinjauan Umum Tentang Pergantian Antar Waktu (PAW)

1. Pengertian 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.

Pada umumnya Pergantian Antar Waktu (PAW) anggota DPR disebut juga dengan *recall*. Kata *recall* dalam bahasa Inggris memiliki berbagai pengertian. Peter Salim berpendapat kata *recall* dapat diartikan dengan mengingat, memanggil kembali, menarik kembali atau membatalkan. Pergantian Antar Waktu (PAW) diartikan sebagai proses penarikan kembali atau penggantian kembali seorang anggota DPR oleh partai politik yang mengusungnya.⁶⁰

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.

Berdasarkan Pasal 355 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan

⁶⁰ BN.Marbun, *Kamus Hukum Indonesia*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2006, hlm.417

Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, menyatakan bahwa Anggota DPRD berhenti antarwaktu karena:⁶¹

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

Pemberhentian dan pengangkatan adalah dua istilah yang tidak dapat dipisahkan dalam konteks Pergantian 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.

Moh. Mahfud MD, mengartikan Pergantian Antar Waktu (PAW) adalah hak untuk mengganti anggota lembaga perwakilan rakyat dari kedudukannya sehingga tidak lagi memiliki status keanggotaan di lembaga tersebut.⁶² Pergantian Antar Waktu (PAW) juga dapat diartikan hak suatu organisasi politik yang wakilnya duduk di MPR, DPR dan DPRD untuk diganti di lembaga perwakilan sebelum yang bersangkutan habis masa jabatannya.

⁶¹ Pasal 355 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR,DPR,DPD, & DPRD.

⁶² Moh. Mahfud MD, *Perkembangan Politik Hukum, Studi tentang Pengaruh Konfigurasi Politik terhadap Produk Hukum di Indonesia*, FH UGM Press, Yogyakarta, 1993, Hlm. 324.

2. Sejarah Pergantian Antar Waktu (PAW)

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

Undang - Undang Nomor 10 Tahun 1966 secara historis mengatur Pergantian Antar Waktu (PAW) di Indonesia dimana pada masa orde baru pemerintahan Soeharto. Dalam Undang - Undang Nomor 10 Tahun 1966 mengandung unsur politis untuk menyingkirkan anggota-anggota Parlemen yang masih setia kepada Soekarno. Secara filosofis, regulasi ini jelas menabrak Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 yang berkedudukan sebagai nilai positif yang tertinggi.

Setelah berakhirnya Masa Orde Baru dengan turunnya Soeharto kemudian era Reformasi mulai mengambil langkah, Pergantian Antar Waktu (PAW) pada Masa Orde Baru yang digunakan partai politik secara semena mena untuk menyingkirkan lawan politik di partainya tidak lagi berlaku. Dan digantikan dengan Undang - Undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD.

Pengaturan tentang Pergantian Antar Waktu (PAW) terus mengalami perkembangan dan hadir dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang

Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD. Pada Pasal 85 ayat (1) dinyatakan anggota DPR berhenti antar waktu karena:⁶³

- a) Meninggal dunia;
- b) Mengundurkan diri sebagai anggota atas permintaan sendiri secara tertulis; dan
- c) Diusulkan oleh partai politik yang bersangkutan.

Tahun 2009 Pengaturan tentang Pergantian Antar Waktu (PAW) kembali muncul dalam Pasal 213 ayat (1) Undang – Undang Nomor 27 Tahun 2009 yang menyatakan bahwa anggota DPR berhenti antar waktu karena:⁶⁴

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

Kemudian pada ayat (2) ditegaskan Anggota DPR diberhentikan Antar Waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c, apabila:⁶⁵

- a) tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai anggota DPR selama 3 (tiga) bulan berturut-turut tanpa keterangan apa pun;
- b) melanggar sumpah/janji jabatan dan kode etik DPR;
- c) dinyatakan bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
- d) 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;
- e) diusulkan oleh partai politiknya sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- f) tidak lagi memenuhi syarat sebagai calon anggota DPR sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD;

⁶³ Pasal 85 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD.

⁶⁴ Pasal 213 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, & DPRD.

⁶⁵ Pasal 213 Ayat 2 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, & DPRD.

- 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.

Undang – Undang tentang Pergantian Antar Waktu hanya mengalami sedikit perkembangan, pengaturan tentang Pergantian Anta Waktu terdapat juga dalam Undang – Undang Nomor 27 Tahun 2009 , Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014, dan Undang – Undang Nomor 17 Tahun 2014. Tidak terdapat perbedaan yang signifikan dalam perkembangan pengaturan tentang Pergantian Antar Waktu.

3. Mekanisme Pergantian Antar Waktu (PAW) Anggota DPRD Provinsi

Mekanisme Pergantian Antar Waktu Anggota DPRD Provinsi diatur dalam Undang – Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR,DPR,DPD,& DPRD. Dan dijabarkan dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 6 Tahun 2017.yang 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.

Dalam Undang – Undang Nomor 17 Tahun 2014 Pasal 355 Ayat (1) dijelaskan bahwa Anggota DPRD provinsi berhenti antarwaktu karena:

- a. meninggal dunia;
- b. mengundurkan diri; atau
- c. diberhentikan.⁶⁶

⁶⁶ Pasal 355 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR,DPR,DPD,& DPRD

Anggota DPRD provinsi diberhentikan antarwaktu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c, apabila:⁶⁷

- a) tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai anggota DPRD provinsi selama 3 (tiga) bulan berturut-turut tanpa keterangan apa pun;
- b) melanggar sumpah/janji jabatan dan kode etik DPRD provinsi;
- c) dinyatakan bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
- d) tidak menghadiri rapat paripurna dan/atau rapat alat kelengkapan DPRD provinsi 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 provinsi 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.

Mekanisme Pemberhentian dalam Pergantian antar waktu diatur dalam Pasal 356 Undang –Undang Nomor 17 Tahun 2014. Pemberhentian anggota DPRD provinsi awalnya harus diusulkan oleh pimpinan partai politik kepada pimpinan DPRD Provinsi dengan tembusan kepada Menteri Dalam Negeri.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Pasal 356 menyatakan sebagai berikut:⁶⁸

- 1) Pemberhentian anggota DPRD provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 355 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 provinsi dengan tembusan kepada Menteri Dalam Negeri.
- 2) Paling lama 7 (tujuh) Hari sejak diterimanya usul pemberhentian sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pimpinan DPRD provinsi menyampaikan usul pemberhentian anggota DPRD provinsi kepada Menteri Dalam Negeri melalui gubernur untuk memperoleh peresmian pemberhentian.

⁶⁷ Pasal 355 Ayat 2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR,DPR,DPD,& DPRD

⁶⁸ Pasal 356 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR,DPR,DPD,& DPRD

- 3) Paling lama 7 (tujuh) Hari sejak diterimanya usul pemberhentian sebagaimana dimaksud pada ayat (2), gubernur menyampaikan usul tersebut kepada Menteri Dalam Negeri.
- 4) Menteri Dalam Negeri meresmikan pemberhentian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) paling lama 14 (empat belas) Hari sejak diterimanya usulan pemberhentian anggota DPRD provinsi dari gubernur.

Dengan begitu untuk menjalankan mekanisme pergantian antar waktu harus dilakukan tahapan pemberhentian terlebih dahulu dengan cara Pimpinan DPRD provinsi menyampaikan usul pemberhentian anggota DPRD Provinsi kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur untuk memperoleh peresmian pemberhentian dengan masa paling lama 7 (tujuh) hari sejak diterimanya usul pemberhentian, hal ini di jelaskan dalam Pasal 356 Ayat (2) Undang – Undang Nomor 17 Tahun 2014.⁶⁹

Selanjutnya Gubernur menyampaikan usul tersebut kepada Menteri Dalam Negeri Paling lama 7 (tujuh) hari sejak diterimanya usul pemberhentian dari pimpinan DPRD.⁷⁰

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.⁷¹

Pasal 357 Undang – Undang Nomor 17 Tahun 2014 menyebutkan Pemberhentian anggota DPRD provinsi dilakukan setelah adanya hasil penyelidikan dan verifikasi yang dituangkan dalam keputusan badan kehormatan

⁶⁹ Pasal 356 Ayat 2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR,DPR,DPD & DPRD

⁷⁰ Pasal 356 Ayat 3 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR,DPR,DPD & DPRD

⁷¹ Pasal 356 Ayat 4 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR,DPR,DPD & DPRD

DPRD provinsi atas pengaduan dari pimpinan DPRD provinsi, masyarakat, dan/atau pemilih. Keputusan badan kehormatan DPRD provinsi mengenai pemberhentian anggota DPRD provinsi dilaporkan oleh badan kehormatan DPRD provinsi kepada rapat paripurna. Kemudian pimpinan DPRD provinsi menyampaikan keputusan badan kehormatan DPRD provinsi kepada pimpinan partai politik yang bersangkutan.⁷²

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.⁷³ Jika calon anggota DPRD provinsi yang memperoleh suara terbanyak urutan berikutnya mengundurkan diri, meninggal dunia, atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai calon anggota DPRD provinsi, maka anggota DPRD provinsi digantikan oleh calon anggota DPRD provinsi yang memperoleh suara terbanyak urutan berikutnya dari partai politik yang sama pada daerah pemilihan yang sama.⁷⁴ Dan perlu diketahui Masa jabatan anggota DPRD provinsi pengganti antarwaktu melanjutkan sisa masa jabatan anggota DPRD provinsi yang digantikannya.⁷⁵

⁷² Pasal 357 Ayat 4 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR,DPR,DPD & DPRD

⁷³ Pasal 359 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR,DPR,DPD & DPRD

⁷⁴ Pasal 359 Ayat 2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR,DPR,DPD & DPRD

⁷⁵ Pasal 359 Ayat 3 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR,DPR,DPD & DPRD

Bersamaan dengan tahapan pemberhentian maka dilakukan juga tahap pengangkatan, tahap pengangkatan Pergantian Antar Waktu diatur dalam Pasal 360

Undang – Undang Nomor 17 Tahun 2014 sebagai berikut:

- (1) Pimpinan DPRD provinsi menyampaikan nama anggota DPRD provinsi yang diberhentikan antarwaktu dan meminta nama calon pengganti antarwaktu kepada KPU provinsi.
- (2) KPU provinsi menyampaikan nama calon pengganti antarwaktu berdasarkan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 359 ayat (1) dan ayat (2) kepada pimpinan DPRD provinsi paling lambat 5 (lima) Hari sejak diterimanya surat pimpinan DPRD provinsi.
- (3) Paling lambat 7 (tujuh) Hari sejak menerima nama calon pengganti antarwaktu dari KPU provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Pimpinan DPRD provinsi menyampaikan nama anggota DPRD provinsi yang diberhentikan dan nama calon pengganti antarwaktu kepada Menteri Dalam Negeri melalui gubernur.
- (4) Paling lambat 7 (tujuh) Hari sejak menerima nama anggota DPRD provinsi yang diberhentikan dan nama calon pengganti antarwaktu sebagaimana dimaksud pada ayat (3), gubernur menyampaikan nama anggota DPRD provinsi yang diberhentikan dan nama calon pengganti antarwaktu kepada Menteri Dalam Negeri.
- (5) Paling lambat 14 (empat belas) Hari sejak menerima nama anggota DPRD provinsi yang diberhentikan dan nama calon pengganti antarwaktu dari gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (4), Menteri Dalam Negeri meresmikan pemberhentian dan pengangkatannya dengan keputusan Menteri Dalam Negeri.
- (6) Sebelum memangku jabatannya, anggota DPRD provinsi pengganti antarwaktu sebagaimana dimaksud pada ayat (3) mengucapkan sumpah/janji yang pengucapannya dipandu oleh pimpinan DPRD provinsi, dengan tata cara dan teks sumpah/janji sebagaimana diatur dalam Pasal 319 dan Pasal 320.
- (7) Penggantian antarwaktu anggota DPRD provinsi tidak dilaksanakan apabila sisa masa jabatan anggota DPRD provinsi yang digantikan kurang dari 6 (enam) bulan.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Pasal 360 diatas mengenai mekanisme pengangkatan, Pimpinan DPRD provinsi harus 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.⁷⁶

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.⁷⁷

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.⁷⁸ 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.⁷⁹

Sebelum memangku jabatannya, anggota DPRD provinsi pengganti antarwaktu harus terlebih dahulu mengucapkan sumpah/janji yang pengucapannya dipandu oleh pimpinan DPRD provinsi dan perlu diketahui bahwa Pergantian Antar

⁷⁶ Pasal 360 Ayat 2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR,DPR,DPD & DPRD

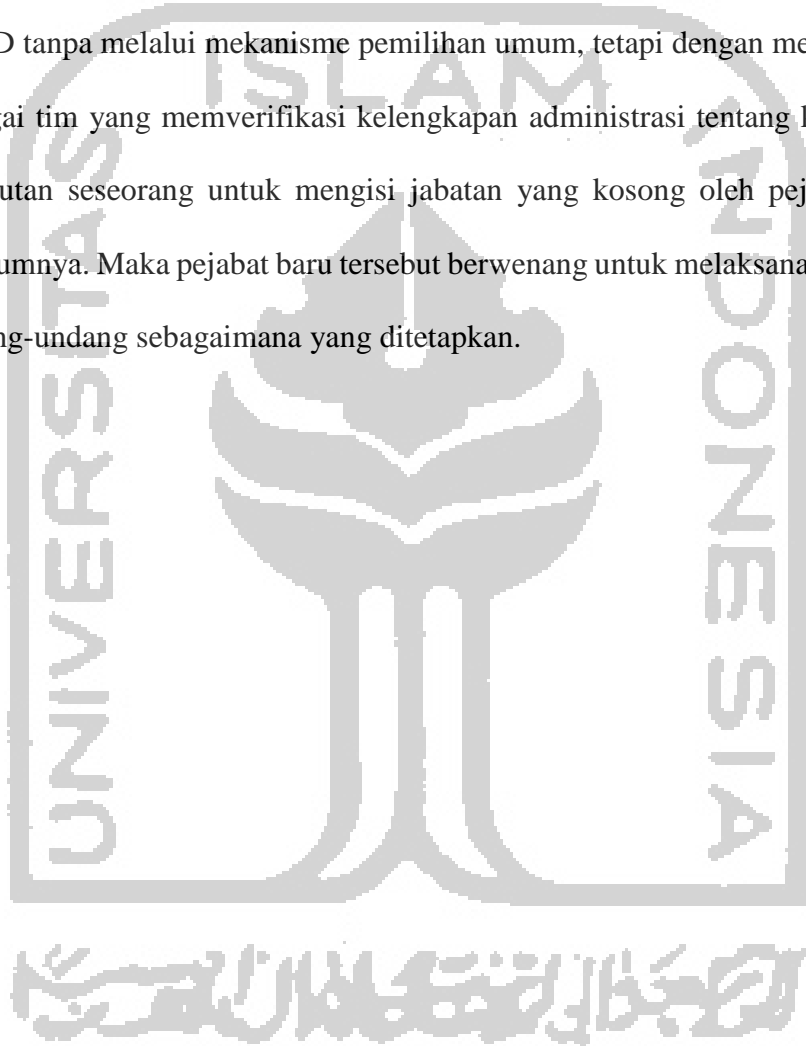
⁷⁷ Pasal 360 Ayat 3 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR,DPR,DPD & DPRD

⁷⁸ Pasal 360 Ayat 4 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR,DPR,DPD & DPRD

⁷⁹ Pasal 360 Ayat 5 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR,DPR,DPD & DPRD

Waktu anggota DPRD provinsi tidak dilaksanakan apabila sisa masa jabatan anggota DPRD provinsi yang digantikan kurang dari 6 (enam) bulan.

Dengan demikian penggantian antar waktu adalah pengisian jabatan legislatif (DPR/DPRD) yang diusulkan oleh partai politik atau badan kehormatan DPRD tanpa melalui mekanisme pemilihan umum, 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.



D. PERGANTIAN KEPEMIMPINAN DALAM ISLAM

Kepemimpinan dalam bahasa inggris disebut *Leadership*, menurut pandangan Islam pemimpin adalah Khalifah yang pada dasarnya memiliki arti pengganti atau wakil. Penggunaan kata Khalifah digunakan setelah wafatnya Rasulullah SAW, terutama bagi keempat orang Khalifahur Rasyidin. Allah SWT berfirman dalam Quran surat Al-Baqarah ayat 30:⁸⁰

“Sesungguhnya aku akan menjadikan seorang khalifah di muka bumi.”

Firman Allah itu jelas tidak hanya menunjuk pada para khalifah pengganti Rasulullah SAW saja, firman tersebut juga berlaku bagi seluruh manusia. Dalam usaha membangun negara, haruslah dibentuk sebuah organisasi atau wadah tempat sejumlah orang berkumpul/berhimpun dan bekerja. Di dalam wadah itu diatur pembagian tugas untuk mencapai tujuan bersama. Sehubungan dengan itu Allah SWT berfirman dalam Quran Surat Al-Maaidah ayat 2:

“Dan tolong-menolonglah kamu dalam mengerjakan kebajikan dan taqwa, janganlah kamu tolong-menolong dalam berbuat dosa dan pelanggaran dan bertaqwalah kepada Allah, sesungguhnya Allah sangat berat siksa-Nya.”

Demikianlah seharusnya yang dilaksanakan oleh para pemimpin muslim, baik yang memimpin di bidang keagamaan maupun di bidang pemerintahan. Kepemimpinan yang dilaksanakan di suatu organisasi harus menjunjung tinggi kebajikan dan ketaqwaan.⁸¹

Sejarah peradaban Islam mengisahkan, selepas wafatnya Rasulullah SAW. Beliau tidak meninggalkan sabda mengenai tata cara pergantian kepemimpinan

⁸⁰ H.Hadari Nawawi, *Kepemimpinan Menurut Islam*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2001, Hlm. 16

⁸¹ Ibid, Hlm. 31

dalam Islam. Karena itu, setelah wafatnya beliau diadakanlah pertemuan pada hari saqifah dimana dalam pertemuan itu diputuskan bahwa pemilihan seorang khalifah hanya terlaksana melalui prosedur pemilihan yang dilakukan umat.⁸²

Tidak terdapat silang pendapat antara berbagai riwayat bahwa pertemuan itu memutuskan Abu Bakar ash-Shiddiq RA sebagai Khalifah pertama dalam Islam. Ketika itu para sahabat dan umat sepakat untuk membaiat beliau sebagai pemimpin pertama umat Islam sepeninggalnya Nabi Muhammad SAW.⁸³

Setelah pembaiatan tersebut, Abu Bakar naik ke atas mimbar. Beliau menyampaikan Khotbah pertamanya yang menerangkan sistem pemerintahan Islam dan Abu Bakar berkata : (Sebagaimana yang diriwayatkan oleh Imam ath-Thabari.)

“ Amma ba'du, wahai sekalian manusia, sesungguhnya aku telah dijadikan wali (pemimpin) untuk kamu sekalian, padahal aku bukanlah yang terbaik diantara kalian. Jika aku melakukan kebaikan, bantulah aku, dan ketika aku melakukan kejelekan luruskanlah aku. Kejujuran merupakan perwujudan amanat, sedangkan kebohongan berarti pengkhianatan. Si lemah diantara kalian dalam anggapanku adalah si kuat hingga aku mampu memberikan haknya dengan izin Allah dan si kuat di antara kalian adalah si lemah bagiku hingga aku mampu merampas hak orang lain darinya dengan izin Allah. Tidak seorangpun diantara kalian yang meninggalkan jihad kecuali Allah timpakan kepada mereka kehinaan, dan tidaklah merajalela perbuatan keji pada suatu kaum kecuali Allah sebarluaskan dalam kalangan kaum itu berbagai musibah. Taatilah aku selama aku menaati Allah dan Rasul-Nya, dan ketika aku berbuat maksiat kepada Allah dan Rasun-Nya , maka kalian tidak harus lagi taat kepadaku.”⁸⁴

Abu Bakar diprioritaskan menjadi pemimpin dibandingkan yang lain disamping keutaman dan reputasinya, beliau adalah orang pertama dari kaum laki-laki dewasa yang masuk Islam. Dan beliau berhasil mengislamkan kalangan

⁸² M.Dhiauddin Rais, *Teori Politik Islam*, Gema Insani Press, Jakarta, 2001, Hlm.128

⁸³ Ibid,Hlm. 129

⁸⁴ Ibid, Hlm. 129-130

sahabat yang lain. Abu Bakar merupakan teman Rasulullah dalam berhijrah, seperti yang disebutkan dalam Quran surat At – Taubah ayat 40 :⁸⁵

“ Sedang dia salah seorang dari dua yang ketika keduanya di dalam gua, di waktu dia berkata kepada temannya: janganlah kamu berduka cita, sesungguhnya Allah bersama kita.”

Ketika Abu Bakar wafat, kekhalifahan Islam dilanjutkan oleh Umar bin Khattab RA. Pengangkatan Umar sendiri tidak melalui pemilihan oleh umat, melainkan berdasarkan surat wasiat yang ditinggalkan oleh Abu Bakar. Abu Bakar menjadi pemimpin pertama yang membuat surat wasiat terkait pergantian kepemimpinan dalam sejarah dunia Islam.

Abu Bakar secara jelas menyatakan dalam wasiatnya bahwa ia menunjuk Umar bin Khattab sebagai penggantinya. Wasiat tersebut ditulis ketika Abu Bakar merasakan bahwa ajalnya telah dekan, disaat umat Islam berperang melawan kaum Persia dan Romawi, oleh karena itu beliau memanggil Utsman bin Affan dan mendiktekan wasiatnya. Ungkap Profesor Masud-Ul-Hasan dalam buku Hadrat Abu Bakr, Umar, Usman, Ali (RA).⁸⁶

Umar yang dipilih sebagai pengganti Abu Bakar mendapat dukungan penuh dari kaum Muslimin saat itu. Di samping memiliki integritas tinggi, Umar juga dikenal setia membela Islam sejak Rasulullah SAW masih hidup.

Masa pemerintahan Umar selama 10 tahun (dari 13-23 H/634-644 Masehi). Masa jabatannya berakhir dengan kematian di tangan pembunuh bernama Abu

⁸⁵ Ibid, Hlm 131.

⁸⁶ Ibid, Hlm. 133

Lu'lu'ah, seorang majusi asal Persia. Untuk menentukan penggantinya, sebelum meninggal Umar tidak mewasiatkan satu nama seperti yang dilakukan Abu Bakar.

Beliau menunjuk enam orang sahabat. Keenam sahabat tersebut adalah Utsman bin Affan, Ali bin Abi Thalib, Thalhah bin Ubaidillah, Zubair bin Awwam, Sa'ad bin Abi Waqqash, dan Abdurrahman bin 'Auf. dan meminta kepada mereka untuk memilih salah satu di antara mereka untuk menjadi khalifah.⁸⁷

Setelah Umar wafat, mereka bermusyawarah dan akhirnya sepakat untuk menunjuk Utsman sebagai khalifah yang baru. Masa kepemimpinan Utsman berlangsung selama 12 tahun dengan memperkuat daerah-daerah yang telah ditaklukan dan terus memperluasnya. Namun Masa pemerintahan Utsman berakhir tragis. Utsman tewas di tangan kelompok pemberontak yang sudah terhasut fitnah yang disebar oleh Abdullah bin Saba.⁸⁸

Sepeninggalnya Utsman, tampuk kekhalifahan Islam diteruskan oleh Ali bin Abi Thalib. Pengangkatan Ali sendiri tidak melalui wasiat dari pendahulunya, melainkan baiat yang dilakukan oleh mayoritas rakyat dari kalangan Muhajirin dan Anshar yaitu masyarakat Hijaz dan Irak.⁸⁹

Begitulah sejarah pergantian kepemimpinan dalam sudut pandang Islam, pergantian kepemimpinan atau sebagai khalifah telah dilakukan sejak zaman Sahabat Rasullulah SAW.

⁸⁷ Ibid, Hlm. 135

⁸⁸ Ibid, Hlm. 135

⁸⁹ Ibid, Hlm. 136