

**PROBLEMATIKA PENGGANTIAN ANTAR WAKTU (PAW) ANGGOTA  
LEGISLATIF DITINJAU DARI UNDANG-UNDANG NOMOR 17 TAHUN  
2014 TENTANG MPR, DPR, DPD, DAN DPRD (MD3)  
(studi terhadap PAW Anggota DPR RI PDIP)**

**SKRIPSI**



Oleh :

**FITRIA MAHARANI PRATIWI**

No. Mahasiswa: 16410280

**PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA  
YOGYAKARTA  
2020**

**PROBLEMATIKA PENGGANTIAN ANTAR WAKTU (PAW) ANGGOTA  
LEGISLATIF DITINJAU DARI UNDANG-UNDANG NOMOR 17 TAHUN  
2014 TENTANG MPR, DPR, DPD, DAN DPRD (MD3)**

**SKRIPSI**

Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Guna Memperoleh

Gelar Sarjana (Strata-1) pada Fakultas Hukum



Universitas Islam Indonesia

Yogyakarta

Oleh :

**FITRIA MAHARANI PRATIWI**

No. Mahasiswa: 16410280

**PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM**

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

**YOGYAKARTA**

**2020**

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**PROBLEMATIKA PENGGANTIAN ANTAR WAKTU (PAW) ANGGOTA  
LEGISLATIF DITINJAU DARI UNDANG-UNDANG NOMOR 17 TAHUN  
2014 TENTANG MPR, DPR, DPD, DAN DPRD (MD3)**

Telah diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing Tugas Akhir untuk  
Diajukan ke Depan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir / Pendaran  
Pada Tanggal:



Dosen Pembimbing Tugas Akhir,

**(Prof. Dr. NI'MATUL HUDA, S.H., M.HUM)**

NIK : 904100108

**PROBLEMATIKA PENGGANTIAN ANTAR WAKTU (PAW) ANGGOTA  
LEGISLATIF DITINJAU DARI UNDANG-UNDANG NOMOR 17 TAHUN  
2014 TENTANG MPR, DPR, DPD, DAN DPRD (MD3)**

Telah Dipertahankan di Hadapan Tim Penguji dalam

Ujian Tugas Akhir / Pendaran

Pada Tanggal

dan dinyatakan **LULUS**

Yogyakarta,

Tim Penguji

1. Ketua : Ni'matul Huda, Prof., Dr., S.H., M.Hum.
2. Anggota : Dian Kus Pratiwi, S.H., M.H.
3. Anggota : Jamaludin Ghafur, S.H., M.H.

Tanda Tangan



Mengetahui,  
Universitas Islam Indonesia

Fakultas Hukum

Dekan,



(Dr. ABDUL JAMIL, S.H., M.H.)

NIK. 90410010



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

Yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : **FITRIA MAHARANI PRATIWI**

No. Mahasiswa : 16410280

Adalah benar-benar Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah melakukan Penulisan Karya Ilmiah (Tugas Akhir) berupa skripsi dengan judul: **Problematika Penggantian Antar Waktu (PAW) Legislatif Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (MD3).**

Karya ilmiah ini akan saya ajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya saya sendiri yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika, dan norma-norma penulisan.
2. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini ada pada saya, namun untuk kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya ilmiah saya ini.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama penyertaan butir no. 1 dan no. 2), saya sanggup menerima sanksi, baik administratif akademik, bahkan pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersifat kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan pembelaan terhadap hak dan kewajiban saya, di depan "Majelis" atau "TIM" Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh Pimpinan Fakultas, apabila tanda-tanda plagiat disinyalir terjadi pada karya ilmiah saya oleh pihak Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

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

Yogyakarta, 8 Juli 2020

Penulis,



**(FITRIA MAHARANI PRATIWI)**

No. Mahasiswa 16410280

## CURRICULUM VITAE

1. Nama Lengkap : Fitria Maharani Pratiwi
2. Tempat Lahir : Ponorogo
3. Tanggal Lahir : 28 Januari 1998
4. Jenis Kelamin : Perempuan
5. Agama : Islam
6. Golongan Darah : A
7. Alamat Terakhir : Jl. Sungai Raya Dalam Komplek Bali Mas 1 No. C. 32,  
Pontianak
8. Identitas Orang Tua / Wali
  - a. Nama Ayah : Suprabawa  
Pekerjaan Ayah : PNS
  - b. Nama Ibu : Sri Handayani  
Pekerjaan Ibu : Ibu Rumah Tangga  
Alamat : Jl. Sungai Raya Dalam Komplek Bali Mas 1 No.  
C. 32, Pontianak
9. Riwayat Pendidikan
  - a. SD : SDN 03 Pontianak
  - b. SMP : SMPN 06 Pontianak
  - c. SMA : SMAN 02 Pontianak
10. Organisasi : Lembaga Eksekutif Mahasiswa (LEM)  
Himpunan Mahasiswa Islam (HMI)
11. Email : [fitria.pratiwi321@gmail.com](mailto:fitria.pratiwi321@gmail.com)

Yogyakarta, 8 Juli 2020  
Penulis,

**(FITRIA MAHARANI PRATIWI)**

No. Mahasiswa 16410280

## HALAMAN MOTTO

“Dan apabila hamba-hamba-Ku bertanya kepadamu (Muhammad) tentang aku, maka sesungguhnya aku dekat. Aku kabulkan permohonan orang yang berdoa apabila dia berdoa kepada-Ku. Hendaklah mereka itu memenuhi (perintah)-Ku dan beriman kepad-Ku agar mereka memperoleh kebenaran”

**-QS. Al-Baqarah : 286-**

الْبَعْثُ الْاِسْتِغَاثَةُ الْاِسْتِغَاثَةُ الْاِسْتِغَاثَةُ الْاِسْتِغَاثَةُ الْاِسْتِغَاثَةُ

HALAMAN PERSEMBAHAN

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



*Skripsi ini penulis persembahkan kepada*

*Ayah dan Ibuku,*

*Adik ku,*

*Teman-temanku,*

*Almometerku,*



## KATA PENGANTAR

**Assalamu'alaikum Wr. Wb.**

Alhamdulillahirabbil'alamin puji dan syukur atas rahmat , karunia, serta hidayah yang telah diberikan Allah yang Maha Pengasih lagi Penyayang serta sholawatan dan salam yang senantiasa tercurahkan kepada Rasulullah Muhammad S.A.W. Beserta semua doa dan dukungan dari orang-orang tercinta bagi penulis dalam menyelesaikan tugas akhir ini.

Tugas Akhir berupa Skripsi yang berjudul “Problematika Penggantian Antar Waktu Anggota Legislatif yang ditinjau dari Undang-Undang nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD” ini disusun sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Kesulitan dan hambatan yang penulis hadapi dalam penulisan tugas akhir ini berkat rahmat dari-Nya serta dukungan dan doa dari orang-orang tercinta dapat penulis atasi sampai dengan terselesaikan tugas akhir ini. Penulis menyadari bahwa dalam penyusunan skripsi ini masih terdapat kekkurangan dan kelemahan.

Terselesaikan Skripsi ini ternyata tidak terlepas dari bantuan dan dukungan dari berbagai pihak untuk itu, penulis sampaikan ucapan terimakasih kepada:

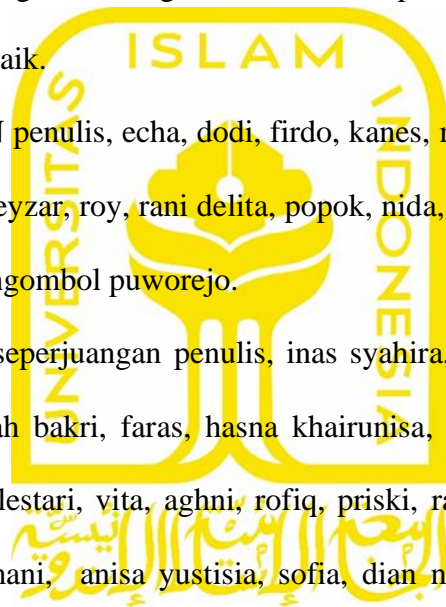
1. Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Bapak Dr. Abdul Jamil, SH., M.H.

2. Prof. Dr. Ni'matul Huda., S.H., M.HUM selaku Dosen Pembimbing Tugas Akhir yang selalu memberikan bimbingan, arahan dan segala nasehatnya serta menjadi sosok panutan bagi penulis.
3. Seluruh Dosen dan karyawan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, terimakasih atas ilmu yang telah diberikan kepada penulis selama penulis menuntut ilmu di Fakultas Hukum UII.
4. Bapak Suprabawa, seorang Ayah yang menjadikan Tya menjadi wanita yang selalu kuat untuk menghadapi segala masalah serta Ibu Sri Handayani seorang ibu yang menjadi contoh untuk menjadi wanita kuat dan tidak lemah. Untuk keduanya, terimakasih telah melahirkan Tya, mendukung, dan selalu mengupayakan segala yang terbaik untuk Tya terkhusus dalam bidang Pendidikan. Semoga diberikan kesehatan dan umur panjang agar selalu dapat bersama melihat penacapaian Tya lainnya.
5. Adiku Rafif Satrio Nugroho yang selalu menjadi teman di rumah. Semog adik bisa lebih baik daripada mbakknya ya.
6. Keluarga besar , eyang uti, bulek win, om agus, bude sri, pa de pujo, pa de sugeng, adik-adikku Rahmalia Nada Nisrina Efendi, Reyhan, Evan, sepupu-sepuu mbk nadia, mbk sekar, mbk arum, mas galih, mas radit, mas arya, mas fitra.
7. Teman-temanku SMP lulu, alia, mentari, raffi, dhanty, novia, adit, eka.
8. Sahabatku sejak SM , cece gawl, alda cantik, deann, amel, yang selalu membuat ku bahagia selalu ada saat diriku susah hingga sampai sekarang walaupun jarang ketemu dan main bareng

9. Sahabatku sejak kecil, kak frida, dan madu terkhusus teruntuk kalian yang kusangi terimakasih sudah menjadi sahabat ku teman main selama 15 tahun terakhir ini,
10. Teman-temanku SM, inggid, indah, della, vadia, cece, alda, dean, amel, wegi, reika, khansa, nurul, intan, dwi, putri masih banyak lagi sebenarnya tidka bisa aku sebutin satu satu
11. Kepada seluruh kakanda, ayunda, dan adinda kader Himpunan Mahasiswa Islam Fakultas Hukum UII, kader Himpunan Mahasiswa Islam UII, dan kader Himpunan Mahasiswa Islam Cabang Yogyakarta yang tidak bisadisebutkan satu persatu
12. Unit Pengembang Sumber Daya Kader (PSDK) FH UII 2018-2019, mochamad fadel luthfinuko, bulan fitri februari, fian abdi, vallgyvan septuna effendi, dan gramsci.
13. Kepada Lembaga Eksekutif Mahasiswa FH UII 2017-2018, iqrok zain, sekar ayu faradella, gadi ayu, vallgivan septuna effendi, mfituwwah, iqbal riza, ceristya diaztri.
14. Kepada pengurus INTI Himpunan Mahasiswa Islam (HMI) FH UII 2019-2020, ahmad fa'iq rifqi, tsabbitt aqdamana, gagah tampan, gramsci, dian nurohman, alda izzati, alqindi sianaga.
15. Kepada abangku Sendi Phangestu Prawira Nagara S.H yang selalu membantu dan mendidikku selama ini, beliau lah yang berjasa selama dunia perkuliahan maupun organisasi, mengasih arahan serta nasehatan, yang sudah berjasa dalam membimbing skripsi Fitria



16. Kepada abangku dimas nugraha riyadi, S.H yang selalu membantu dan mendidiku, mengasih arahan serta menasehati dalam dunia perkuliahan maupun organisasi, dan membimbing skripsi Fitria.
17. Sahabatku kuliah pipit, botak ira, mumi, dinul, sherin maw, lun lun, pegy, yang selalu menemani penulis dalam keadaan senang maupun susah selama berada di masa perkuliahan, selalu memberikan doa, dukungan semangat, perhatian, juga caci-maki serta kekonyolan yang bikin kepala pusing penulis, sehingga penulis melewati segala rintangan dalam masa perkuliahan dan menyusun skripsi ini dengan baik.
18. Teman-teman KKN penulis, echa, dodu, firdo, kanes, mbk rahma, alfi, niemas, rumi, yudha, ova, feyzar, roy, rani delita, popok, nida, aza, alya, owok, selama kkn didesa ringgit ngombol puworejo.
19. Kepada adik adik seperjuangan penulis, inas syahira, sarah salsabila, adinda prameswari sholihah bakri, faras, hasna khairunisa, adell meliana, nurmala, koyu ismail, atika lestari, vita, aghni, rofiq, priski, rara, tahlita, jeva, nadya, fara, syafira fitri mani, anisa yustisia, sofia, dian nurohman, nicky, alwan, rama, helmi, rafika, aghni, terimakasih telah menjadi motivasi penulis dalam menyelesaikan skripsi, menjalani amanah dan selalu mendoakan penulis.
20. Hampir lupa adikku perempuan teruntuk rahmalia nada yang ku sayang dan kucinta terimakasih sudah menemani mbknya selama skripsian, nemenin tidur, dan melakukan segala hal bersama sama ceplukkuu sayang.



21. Kepada penghuni kos zahra kak kia, adel, inas, fara, mala, pegy, terimakasih sudah berkontribusi dalam penyelesaian skripsi dan selalu mengisi kekosongan ketika gabut di kos
22. Kepas terkhusus inas syahira adikku di perantauan yang selalu mnemani kegabutan ku selalu mau di ajak ke kopi klotok pagi pagi walaupun itu terasa berat tetapi menyenangkan
23. Kepada kakakku dinda anugrah setiani teriamasih sudah membimbing dan menasehtai ku selalu, membantuku dalam keadaan susah maupun senang, selalu sabra menghadapi tingkah lakuku yang terkadang kurang berkenan kakaku
24. Kepada terkhusus sahabatku pipit dan botak ira selalu sabar dan tidak pernah lelah untuk menasehati ku maupun melakukan segala hal yang tidak bisa ku jelaskan secara detailnya
25. Kepada kak indah dan mas zain yang selalu memarahiku dan membuatku bangkit dan bisa terus belajar dari kesalahan-kesalahanku serta membantuku dalam menyelesaikan skripsi ini.
26. Kepada sahabat ku di oraganisasi kiki dan desri selalu memberi semangat walaupun sibuk dengan organisasi tetapi tetap semangat dalam menjalankan akademiknya tersebut.
27. Semua pihak yang telah ikut membantu dalam menyelesaikan penelitian hukum ini yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu, semoga kebaikannya kembali kepada mereka. Amiiin.



Semoga penulis Skripsi ini dapat memberikan manfaat bagi masyarakat dan perkembangan ilmu pengetahuan Atas perhatiannya, penulis mengucapkan banyak terima kasih.

**Wassalamu'alaikum Wr. Wb**

Yogyakarta, 8 Juli 2020  
Penulis,

**(FITRIA MAHARANI PRATIWI)**

No. Mahasiswa 16410280



## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PENGAJUAN.....	ii
HALAMAN PERSETUJUAN.....	iii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iv
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS.....	v
CURRICULUM VITAE.....	vi
HALAMAN MOTTO.....	vii
HALAMAN PERSEMBAHAN.....	viii
KATA PENGANTAR.....	ix
DAFTAR	
ISI.....	xiv
ABSTRAK.....	xvi
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	8
C. Tujuan Masalah.....	9
D. Orisinalitas Penelitian.....	9
E. Tinjauan Pustaka.....	10
F. Metode Penelitian.....	22
G. Sistematika Penulisan.....	24
<b>BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG DEMOKRASI, LEMBAGA PERWAKILAN, DAN PEMILIHAN UMUM</b>	

A. Pengertian dan Ruang Lingkup Demokrasi.....	26
B. Lembaga Perwakilan (Parlemen) .....	35
C. Pemilihan Umum.....	46
1. Pemilihan Umum di Indonesia.....	46
2. Tujuan Pemilihan Umum.....	53
3. Fungsi Pemilihan Umum.....	55
4. Komisi Pemilihan Umum.....	58
D. Penggantian Antar Waktu (PAW) dalam Perspektif Islam.....	66
<b>BAB III PROBLEMATIKA PERGANTIAN ANTAR WAKTU (PAW)</b>	
<b>    ANGGOTA LEGISLATIF DITINJAU DARI UNDANG-</b>	
<b>    UNDANG NOMOR 17 TAHUN 2014 TENTANG MAJELIS</b>	
<b>    PERMUSYAWARATAN RAKYAT, DEWAN PERWAKILAN</b>	
<b>    RAKYAT, DEWAN PERWAKILAN DAERAH, DAN DEWAN</b>	
<b>    PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (MD3)</b>	
A. Penggantian Antar Waktu (PAW) Anggota DPR RI Menurut	
Peraturan Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan UU MD3.....	
.....	69
B. Pelaksanaan Penggantian Antar Waktu(PAW) oleh PDIP untuk	
menggantikan Nazarudin Kiemas.....	82
<b>BAB IV PENUTUP</b>	
A. Kesimpulan.....	114
B. Saran.....	115
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>118</b>

## ABSTRAK

Penggantian Antar Waktu (PAW) dilakukan atas usulan partai politik (parpol), populernya disebut dengan istilah *recall*. *Recall* secara etimologi dapat diartikan sebagai pemanggilan atau penarikan kembali. Di Indonesia, *recall* dimaknai sebagai pelengseran atau pemberhentian seorang anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) melalui mekanisme Penggantian Antar Waktu (PAW). Studi ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana problematika Penggantian Antar Waktu (PAW) Anggota DPRD Kabupaten/Kota dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (MD3) serta bagaimana pelaksanaan Penggantian Antar Waktu (PAW) oleh PDIP untuk menggantikan Nazarudin Kiemas.

Penelitian ini termasuk dalam penelitian hukum normatif. Data penelitian yang dilakukan melalui metode pendekatan peraturan perundang-undangan.

Hasil studi ini menyimpulkan bahwa : *pertama*, dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 6 Tahun 2019 dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3 hanya menjelaskan tentang mekanisme PAW, yaitu kewenangan untuk melakukan PAW berada di tangan Dewan Pimpinan Partai Politik, dari mana partai anggota legislatif bersangkutan berasal. *Kedua*, PAW anggota DPR RI fraksi PDIP yang ditunjukkan kepada Nazarudin Kiemas dirasa masih kurang sesuai dengan peraturan perundang-undangan karena dalam melakukan PAW, Partai PDIP menyatakan itu hak partai politik PDIP itu sendiri, hal inilah yang tidak sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

*Kata Kunci: Problematika Penggantian Antar Waktu Anggota DPR.*



## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Penggantian Antar Waktu (PAW) dilakukan atas usulan partai politik (parpol), istilah tersebut seringkali disebut *recall*. *Recall* secara etimologi dapat diartikan sebagai pemanggilan atau penarikan kembali.<sup>1</sup> Di Indonesia, *recall* dimaknai sebagai pelengseran atau pemberhentian seorang anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) melalui mekanisme Penggantian Antar Waktu (PAW).<sup>2</sup> Pijakan yuridis konstitusional pemberhentian anggota DPR diatur dalam Pasal 22B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945), yang berbunyi “Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan ketentuannya diatur dalam undang-undang.” Instrumen organiknya diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3) dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik (UU Parpol).

Berbagai instrumen hukum yang mengatur tentang pemberhentian dan Penggantian Antar Waktu anggota DPR menunjukkan partai politik memiliki peran yang begitu besar di dalamnya. Partai politik dapat mengusulkan pemberhentian anggota DPR, bahkan terhadap alasan tertentu sebagaimana disebutkan dalam Pasal 240 ayat (1) UU MD3, pimpinan partai politik satu-

---

<sup>1</sup>Ni'matul Huda dan M. Imam Nasef, *Penataan Demokrasi dan Pemilu Pasca-Reformasi*, Kencana, Jakarta, 2017, hlm. 175-195.

<sup>2</sup>*Ibid*, hlm. 176-191.



satunya pihak yang dapat mengusulkan pemberhentian tersebut. Terhadap regulasi semacam ini, tentu tidak salah apabila dikatakan bahwa parpol adalah pemegang kendali *recall* anggota-anggotanya yang duduk di parlemen. *Recall* tentu berpotensi mendistorsi kedaulatan rakyat dengan kedaulatan Parpol.<sup>3</sup>

Pemberhentian dan pengangkatan adalah dua istilah yang tidak dapat dipisahkan dalam konteks PAW pada pengisian jabatan anggota legislatif (DPR/DPRD). Namun, dalam berbagai literatur (penulisan yang lazim) hanya menyebutkan PAW tanpa diikuti pemberhentian dan pengangkatan. Bahkan istilah penggantian dan pemberhentian sering disamakan dalam menerjemahkan istilah *recall*. Demikian pun dalam prosedur Penggantian Antar Waktu (PAW), sudah pasti akan diikuti dengan pemberhentian berdasarkan mekanisme yang diatur dalam undang-undang.<sup>4</sup>

Terdapat beberapa pendapat para ahli yang mengemukakan mengenai definisi *recall*. Salah seorang sarjana Belanda Tomassen, menyatakan bahwa “*recall recht, het recht van een politieke partij om een via haar kandidaten lijst gekozen parlement lid terug te roepen*” (hak *recall* ialah hak suatu partai politik untuk menarik kembali anggota parlemen yang terpilih daftar calon yang diajukannya).<sup>5</sup> Tidak jauh berbeda dari pendapat Mahfud MD, menyatakan bahwa “*Recall* adalah hak untuk mengganti anggota lembaga permusyawaratan/perwakilan dari kedudukannya sehingga tidak lagi memiliki status keanggotaan di lembaga tersebut.”. Berdasarkan pendapat para ahli

---

<sup>3</sup>*Ibid*, hlm. 175-176.

<sup>4</sup><https://www.negarahunik.com/hukum/penggantian-antar-waktu-paw.html>, Diakses pada tanggal 4 Maret jam 21.00 WIB.

<sup>5</sup>Ni'matul Huda dan M. Imam Nasef, *Op.Cit.*, hlm. 177.

tersebut, dapat disimpulkan bahwa *recall* merupakan proses penggantian wakil rakyat yang duduk di parlemen, proses penggantian yang dimaksud tersebut tentunya didahului dengan proses pemberhentian.

Ketentuan mengenai *recall* dalam hukum positif Indonesia diatur dalam UU MD3, bagian kelima tentang pemberhentian antar waktu, Penggantian Antar Waktu, dan pemberhentian sementara, mulai dari Pasal 239 hingga Pasal 241 UU MD3. Mengenai alasan pemberhentian antar waktu anggota DPR diatur dalam Pasal 239 ayat (2) UU MD3 yang menyebutkan anggota DPR dapat diberhentikan antar waktu, apabila:

1. Tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai anggota DPR selama tiga bulan berturut-turut tanpa keterangan apa pun;
2. Melanggar sumpah/janji jabatan dan kode etik DPR;
3. Dinyatakan bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam lima tahun atau lebih;
4. Diusulkan oleh partai politiknya sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
5. Tidak lagi memenuhi syarat sebagai calon anggota DPR sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD;
6. Melanggar ketentuan larangan sebagaimana diatur dalam undang-undang;

7. Diberhentikan sebagai anggota partai politik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
8. Menjadi anggota partai politik lain.

Berdasarkan otoritas parpol, perlu ditinjau kembali karena anggota dewan yang melakukan tindak pidana seharusnya menjadi wewenang Mahkamah Kehormatan DPR. Sehingga, yang lebih berhak mengusulkan pemberhentian anggota dewan yang melakukan tindak pidana dengan putusan *inkracht* adalah Mahkamah Kehormatan DPR bukan pimpinan parpol.<sup>6</sup>

Ada beberapa alasan terkait hal tersebut, yaitu *Pertama*, setiap pelanggaran hukum dapat dikualifikasikan sebagai pelanggar etik walaupun tidak semua melanggar etik dapat dikualifikasikan sebagai pelanggaran hukum. Setiap pelanggaran hukum sudah dapat dipastikan melanggar etika, sehingga yang berwenang menindaklanjuti adalah Mahkamah Kehormatan DPR. *Kedua*, ketentuan tersebut berpotensi menjadi “tameng” bagi anggota DPR untuk tidak diberhentikan walaupun telah terbukti melakukan pelanggaran hukum. Perlu dicermati bahwa mekanisme pemberhentian terkait alasan huruf c huruf diusulkan oleh pimpinan parpol. Sebagaimana dalam Pasal 240 ayat (1) dikatakan “Pemberhentian anggota DPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 239 ayat (1) huruf a dan huruf b serta pada ayat (2) huruf c, huruf d, huruf g, dan huruf h diusulkan oleh pimpinan partai politik kepada pimpinan DPR dengan tembusan kepada Presiden.”<sup>7</sup>

Dapat ditinjau dari parpol yang bersangkutan, tidak mengusulkan

---

<sup>6</sup>*Ibid*, hlm. 183-184.

<sup>7</sup>*Ibid*.

pemberhentian terhadap anggota DPR yang telah terbukti melakukan tindak pidana, maka yang bersangkutan tidak dapat diberhentikan. Karena pengusulan itu bersifat pilihan, dapat dilakukan dan dapat juga dipindahkan. Apabila tidak ada usulan dari pimpinan parpol, maka tidak akan pernah terjadi pemberhentian. Undang-Undang tersebut tidak memuat klausul yang mengatur tindak lanjut dari tidak adanya usulan dari pimpinan parpol sebagaimana dimaksud. Ketentuan ini tentunya dapat berimplikasi negatif, karena berpotensi melegitimasi anggota DPR yang sudah jelas dan terbukti melakukan suatu tindak pidana.<sup>8</sup>

Apabila merujuk kepada ketentuan pasal 124 ayat (1) UU MD3, sebenarnya khusus pemberhentian anggota DPR dengan alasan sebagaimana di atur dalam pasal 239 ayat (2) huruf c menjadi domain Mahkamah Kehormatan DPR. Pasal 124 ayat (1) menyatakan “pelanggaran yang tidak memerlukan pengaduan adalah pelanggaran yang dilakukan oleh anggota DPR berupa:

- a. Ketidakhadiran dalam rapat DPR yang menjadi kewajiban ;
- b. Tertangkap tangan melakukan tindak pidana;
- c. Terbukti melakukan tindak pidana dengan ancaman pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun dan telah memperoleh putusan yang berkekuatan hukum tetap.

Dari ketiga jenis pelanggaran tersebut, Mahkamah Kehormatan DPR bisa langsung memprosesnya. Putusan Mahkamah Kehormatan DPR atas pelanggaran tersebut dapat berupa sanksi pemberhentian sebagaimana diatur dalam pasal 147 UU MD3. Dengan demikian, khusus untuk alasan pemberhentian anggota dewan

---

<sup>8</sup>*Ibid*, hlm. 184.

akibat telah terbukti melakukan tindak pidana dengan ancaman pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan telah memperoleh putusan yang kekuatan hukum tetap. Sebenarnya tidak diperlukan lagi adanya usulan dari pimpinan Parpol, sebab hal itu telah menjadi domain Mahkamah Kehormatan DPR. Dari penjelasan tersebut, diketahui memang terdapat disharmonisasi pengaturan dalam UU MD3.<sup>9</sup>

Merujuk pada UU di atas, maka ketentuan pasal 239 ayat (2) huruf c,g, dan h UU MD3 sejalan dengan UU partai politik tersebut. Artinya seorang anggota dewan apabila diberhentikan dari keanggotaan partai sudah dapat dipastikan akan diberhentikan dari keanggotaannya di DPR. Konstruksi UU MD3 dan UU Parpol tersebut dapat dikatakan mengadopsi teori representatif.

Pengaturan tentang *recall* sebenarnya pernah beberapa kali diuji materielkan ke MK, namun permohonan-permohonan tersebut belum dikabulkan oleh MK. Dalam putusannya No. 008/PUU-IV/2006 MK menolak permohonan pemohon dengan pertimbangan bahwa dalam sistem pemilihan di mana pemilih langsung memilih nama seseorang sebagai wakil, maka adalah logis jika *recall* dilakukan oleh pemilih, misalnya melalui mekanisme petisi. Adapun dalam sistem pemilihan dengan memilih partai politik untuk memilih anggota DPR dan DPRD, maka logis pula apabila *recall* dilakukan oleh partai yang mencalonkan.<sup>10</sup>

Sementara dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 22-24/PUU-VI/2008, MK memberikan pendapat hukum, bahwa pasal 1 ayat (2) UU NRI 1945 menyatakan kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD NRI 1945. Hal ini menunjukkan bahwa kedaulatan tertinggi berada di tangan

---

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

<sup>10</sup>[https://mkri.id/public/content/persidangan/putusan/putusan\\_sidang\\_Putusan008ttgSusdukMprDprDpdDprdTgl28092006.pdf](https://mkri.id/public/content/persidangan/putusan/putusan_sidang_Putusan008ttgSusdukMprDprDpdDprdTgl28092006.pdf) Diakses pada tanggal 4 Maret 2019 pukul 19.00 WIB



rakyat, sehingga dalam berbagai kegiatan pemilihan umum, rakyat langsung memilih siapa yang di kehendaknya. Besarnya suara pilihan rakyat menunjukkan tingginya legitimasi politik yang diperoleh para calon legislatif maupun eksekutif, sebaliknya rendahnya perolehan suara juga menunjukkan rendahnya legitimasi politik calon yang bersangkutan.<sup>11</sup>

Seharusnya setelah dikeluarkannya Putusan Mahkamah Konstitusi No. 22-24/PUU-VI/2008, kedudukan anggota DPR semakin kuat karena mewakili rakyat yang dibuktikan dengan besarnya suara pilihan rakyat yang menunjukkan tingginya legitimasi politik yang diperoleh calon anggota legislatif. Dengan demikian, anggota DPR yang dicalonkan oleh partai politik akan menjadi wakil rakyat yang konkret karena mewakili konstituen-konstituen tertentu. Oleh karena itu, menurut Ni'matul Huda keterpilihan calon anggota legislatif tidak boleh bergeser dari keputusan rakyat yang berdaulat kepada keputusan pengurus partai politik.<sup>12</sup>

UUD NRI 1945 memang seolah-olah memberi kesan terlalu mengistimewakan partai politik, namun dalam hal tersebut tidak lantas membuat partai politik dilegalisasi untuk menegaskan asas kedaulatan rakyat sebagai asas yang fundamental dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Jimly Asshiddiqe berpendapat, bahwa dalam sistem demokrasi yang sejati, sistem *party recall* sudah seharusnya ditiadakan dan diganti dengan sistem *constituent recall*.

Dalam kasus PAW oleh PDIP untuk menggantikan Nazarudin Kiemas pada waktu pemilihan partai politik calon anggota DPR yang baru telah terpilih

---

<sup>11</sup><https://mkri.id/public/content/infoumum/penelitian/pdf/PENELITIAN%20UII.pdf> Diakses pada tanggal 4 Maret 2019 jam 19.00 WIB

<sup>12</sup>*Ibid*, hlm. 189.

nama-nama calon tersebut. Yang mendapatkan suara tertinggi yaitu Nazarudin Kiemas untuk bakal calon anggota DPR yang telah terpilih. Dengan terpilihnya Nazarudin Kiemas bakal calon anggota DPR yang terpilih melalui pemilihan umum partai politik tersiar kabar pada tanggal 27 Maret 2019, jika Nazarudin Kiemas telah meninggal dunia pada saat pemilihan. Menerima informasi tersebut, KPU melakukan klarifikasi kepada DPP PDI Perjuangan melalui surat KPU Nomor 671/PL.01.4-SD/06/KPU/IV/2019 tanggal 11 April 2019 perihal Klarifikasi Calon Anggota DPR RI dalam Pemilu Tahun 2019.<sup>13</sup>

Berdasarkan pemaparan masalah di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “Problematika Pergantianantar Waktu Anggota Legislatif Ditinjau dari Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.”

## **B. Rumusan masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka terdapat beberapa rumusan masalah diantaranya sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan Penggantian Antar Waktu (PAW) anggota DPR RI menurut Peraturan KPU Nomor 6 Tahun 2019 dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3?
2. Bagaimana pelaksanaan Penggantian Antar Waktu (PAW) oleh PDIP untuk menggantikan Nazarudin Kiemas?

## **Tujuan Masalah**

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka penulis mempunyai beberapa

---

<sup>13</sup><https://www.liputan6.com/news/read/4153157/kpu-beberkan-kronologi-paw-nazaruddin-kiemas-ke-riezky-aprilia> Diakses pada tanggal 4 pukul 19.00 WIB

tujuan dalam penelitian ini, yaitu:

1. Untuk mengetahui pengaturan Penggantian Antar Waktu (PAW) anggota DPR RI menurut Peraturan KPU Nomor 6 Tahun 2019 dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3.
2. Untuk mengetahui pelaksanaan Penggantian Antar Waktu (PAW) oleh PDIP untuk menggantikan Nazarudin Kiemas.

### **C. Orisinalitas Penelitian**

Penelitian yang terkait dengan topik problematika Penggantian Antar Waktu dilakukan oleh penulis lain, yaitu seperti skripsi mahasiswa Fakultas Hukum yang meneliti tentang Problematika pemberhentian antar waktu (PAW) anggota DPRD Kabupaten/Kota dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Penulisan ini secara garis besar memaparkan mengenai problematika pemberhentian antar waktu yang merugikan anggota DPR Kabupaten/Kota, dimana sejauh ini proses pemberhentian antar waktu anggota DPRD Kabupaten/Kota dirasa masih kurang dengan peraturan perundang-undangan, mulai dari tahap usulan hingga pemberhentian. Tidak bisa saya sebutkan semua siapa saja yang sudah meneliti tentang *recall*. Akan tetapi, penelitian yang dilakukan oleh penulis tersebut lebih menekankan pada ketentuan calon tunggal dalam problematika Penggantian Antar Waktu anggota legislatif ditinjau dari UU MD3 Nomor 17 Tahun 2014.

Penelitian di atas mengangkat permasalahan dengan topik yang sama, namun berbeda dengan penelitian yang penulis lakukan. Dalam hal ini penulis lebih menekankan pada pelaksanaan Penggantian Antar Waktu (PAW) oleh PDIP

untuk menggantikan Nazarudin Kiemas.

## **D. Tinjauan Pustaka**

### **1. Negara Hukum**

Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945 berbunyi, “Negara Indonesia adalah negara hukum yang artinya bahwa Indonesia memiliki hukum untuk mengatur perilaku warga negara dan penduduknya.<sup>14</sup> Negara hukum merupakan terjemahan dari istilah *rechstaat* atau *rule of law*. Negara hukum adalah negara yang penyelenggaraan pemerintahannya di dasar atas hukum, termasuk pemerintah dan lembaga-lembaga lain yang ada didalamnya dalam melaksanakan tindakan harus berdasar hukum, begitu juga dengan kekuasaan dalam menjalankan pemerintahan harus berdasarkan kedaulatan hukum (supremasi hukum) dan bertujuan untuk menyelenggarakan ketertiban hukum (Mustafa Kamal Pasha 2003).

Aristoteles juga merumuskan negara hukum adalah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Diajarkan juga susila atau tata tertib krama, etika, dan akhlak kepada setiap warga negaranya agar menjadi warga negara yang baik. Negara berdasarkan hukum menempatkan hukum menjadi sebagai hal yang tertinggi sehingga mendapat istilah supremasi hukum. Supremasi hukum tidak boleh mengabaikan 3 (tiga) hal dasar, yaitu keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum.

Aristoteles berpendapat juga bahwa pengertian negara hukum itu timbul dari polis yang mempunyai wilayah negara kecil, seperti kota dan

---

<sup>14</sup><http://www.markijar.com/2017/07/konsep-negara-hukum-dan-implementasinya.html>  
Diakses pada tanggal 5 pukul 21.00 WIB

berpenduduk sedikit, tidak seperti negara-negara sekarang ini yang mempunyai wilayah luas dan berpenduduk banyak (vlakte staat). Dalam polis itu segala urusan negara dilakukan dengan musyawarah (ecclesia), dimana seluruh warga negaranya ikut serta dalam urusan penyelenggaraan negara.

Bagi Aristoteles yang memerintah dalam negara bukanlah manusia sebenarnya, melainkan pikiran yang adil, sedangkan penguasa sebenarnya hanya memegang hukum dan keseimbangan saja. Kesusilaan yang akan menentukan baik dan tidak suatu peraturan Undang-undang dan membuat Undang-undang adalah sebagian dari kecakapan menjalankan pemerintah negara. Oleh karena itu menurut Aristoteles, bahwa yang penting adalah mendidik manusia menjadi warga negara yang baik, karena dari sikapnya yang adil akan terjamin kebahagiaan hidup warga negaranya.<sup>15</sup>

## **2. Lembaga Perwakilan**

Teori lembaga perwakilan merupakan seorang wakil dianggap duduk di lembaga perwakilan karena mendapat mandat dari rakyat sehingga di sebut mandataris.<sup>16</sup> Mandat imperatif, menurut teori bahwa seseorang wakil yang bertindak di lembaga perwakilan harus sesuai dengan perintah (instruksi) yang diberikan oleh yang diwakilinya.

Dalam teorinya, ada beberapa macam dari lembaga perwakilan, yaitu:

### **a. Teori Mandat**

Wakil dianggap duduk di lembaga perwakilan karena mendapat

---

<sup>15</sup>Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi, dan Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 13 Titik Truwulan tutik, *Op. Cit*, h. 61

<sup>16</sup><https://suduthukum.com/2018/03/teori-lembaga-perwakilan.html> Diakses pada tanggal 5 pukul 21.00 WIB

mandat yang disebut mandataris. Sesuai dengan perkembangan zaman, maka teori mandat ini pun disesuaikan dengan kedaulatan zaman. Pertama kali lahir teori mandat ini disebut juga sebagai:

- 1) Inspiratif;
- 2) Mandat bebas;
- 3) Mandat representatif.

b. Teori Organ

Teori ini di bangun oleh Von Gierki yang berasal dari Jerman. Menurut teori ini negara merupakan suatu organisme yang mempunyai alat-alat perlengkapan seperti eksekutif, parlemen dan mempunyai rakyat yang mempunyai fungsi masing-masing dan saling tergantung satu sama lain.

Sistem parlementer memiliki beberapa kelebihan dan kelemahan. Secara umum dipahami bahwa kelebihan sistem residensial menjadi kelemahan sistem parlementer, begitu pun sebaliknya kekurangan sistem presidensial menjadi kelebihan sistem parlementer. Kekurangan sistem parlementer sedikitnya ada tiga, yaitu *pertama*, kalau dalam sistem presidensial dipandang identik dengan stabilitas eksekutif yang didasarkan pada masa jabatan yang pasti, di dalam sistem parlementer sering diidentikkan dengan instabilitas eksekutif. Karena adanya ketergantungan kabinet pada mosi tidak percaya legislatif. Mosi tidak percaya yang konstruktif mengandung arti bahwa sebuah kabinet boleh tetap berkuasa tetapi setiap rancangan perundang-undangan sulit disetujui karena ditentang oleh suara mayoritas di parlemen.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup>Ni'matul Huda dan M. Imam Nasef, *Penataan...Op.Cit.*, hlm. 31.

*Kedua*, pemilihan kepala eksekutif tidak dilakukan langsung oleh rakyat tetapi oleh partai politik. Meskipun dalam praktiknya banyak sistem parlementer menentukan fungsi yang sejajar dengan pemilihan perdana menteri oleh rakyat hal ini terutama terjadi dalam sistem dua partai di mana dipilih terhadap pemimpin partai itu untuk menjadi perdana menteri. Hal ini berbeda dengan sistem presidensial yang menganggap pemilihan presiden secara langsung dipandang lebih demokratis. Akan tetapi, sistem ini juga mengandung unsur kelemahan bila para pemilih tidak mengetahui kepada siapa-presiden atau legislator-kepercayaan atau kesalahan atas kebijaksanaan pemerintah harus dilimpahkan.

Badan legislatif dalam sistem parlementer memiliki dua fungsi yang tidak sesuai, yakni membuat undang-undang dan mendukung kabinet yang berkuasa. Karena pemungutan suara yang menolak usulan legislatif dapat menimbulkan suatu krisis kabinet, maka kabinet sering kali dapat memaksa badan legislatif untuk menerima berbagai keinginannya.

Jadi sistem parlementer merupakan salah satu teori lembaga perwakilan, sistem parlementer suatu lembaga yang di mana memilih presiden dan menteri yang bisa mengatur negara sedangkan sistem presidensial merupakan sistem yang memiliki jalannya presiden.

### **3. Partai Politik**

Dalam membangun sistem pemerintah tentu ada keterkaitan yang erat dengan bangunan sistem kepartaian dan sistem pemilunya.<sup>18</sup> Jika sistem

---

<sup>18</sup>*Ibid*, hlm. 38.

pemerintahan yang dipakai diIndonesia menurut UUD NRI 1945 adalah sistem presdiensial, maka sistem ini harus diturunkan secara konsisten ke dalam pengaturan kebijakan sistem kepartaian, sistem pemilu legislatif, dan sistem pemilu presiden.

Partai politik mempunyai posisi dan peranan yang sangat strategis dalam setiap sistem demokrasi. Partai memainkan peran penghubung yang sangat strategisantara proses-proses pemerintah dan warga negara. Bahkan banyak yang berpendapat bahwa partai politiklah yang sebetulnya menentukan demokrasi. Maka dari itu, partai merupakan pilar yang sangat penting untuk diperkuat derajat pelembagaannya (*the degree of institutionalization*) dalam setiap sistem politik yang demokratis.

Banyak yang berpandangan skeptis terhadap partai politik karena pada kenyataannya sering kali partai politik dijadikan kendaraan politik bagi sekelompok elite yang berkuasa atau memuaskan “nafsu” kekuasaannya sendiri. Partai politik hanya berfungsi sebagai alat bagi segelintir orang yang kebetulan beruntung yang berhasil mengelabui suara rakyat untuk memaksakan berlakunya kebijakan-kebijakan publik tertentu.

Berdasarkan prinsip multipartai yang menjadi inti dari UU Partai Politik, seolah-olah berdiri sendiri sebagai suatu undang-undang, tanpa terkait dengan UU pemilu. Upaya penyederhanaan partai yang dianut pada sejumlah pasal pada UU Partai Politik ternyata tidak ditunjang oleh UU kepartaian, yang justru memberikan keleluasaan orang untuk mendirikan partai politik.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup>*Ibid*, hlm. 39.



Dalam kebijakan pengaturan kepartaian yang mengatur sistem multipartai ekstrem ini sangat mempengaruhi stabilitas penyelenggaraan negara, terutama dalam sistem pemeritahan presidensial. Realitanya, efektivitas pemerintah dalam mengambil kebijakan-kebijakan publik sangat bergantung pada dinamika politik yang berkembang di DPR. Bahkan nyaris waktu presiden lebih banyak dicurahkan pada kompromi-kompromi politik di DPR akibat perbedaan dukungan partai di DPR. Kondisi ini tidak hanya berbahaya bagi kelangsungan pemerintahan, melainkan juga bagi kelangsungan dan kepercayaan terhadap demokrasi dan sistem pemerintahan.

Pada sistem multipartai juga berpengaruh pada ketidakstabilan politik yang dapat berimbas pada inefisiensi kinerja pemerintahan, di antara:

- a. Fluktusasi kekuatan sistem presidensial tergantung dukungan koalisi partai politik;
- b. Sistem kepartaian tidak mendukung sistem presidensial;
- c. Tidak adanya koalisi permanen yang dapat mendukung pemerintah selama masa lima tahun presiden terpilih ;
- d. Adanya dugaan peronalitas presiden terpilih yang menyebabkan lemahnya sistem presidensial;
- e. Adanya dugaan koalisi partai politik hanya untuk mendapatkan kekuasaan, bukan karena kesamaan visi dan misi;
- f. Kursi kabinet menjadi alat politik partai politik

Menurut penjelasan umum UU Partai Politik menegaskan untuk memperkuat dan mengefektifkan sistem presidensial, paling tidak dilakukan

pada empat sebagai berikut yaitu: *pertama*, mengkondisikan terbentuknya sistem multipartai sederhana, *kedua*, mendorong terciptanya pelembagaan partai yang demokratis dan akuntabel, *ketiga*, mengkondisikan terbentuknya kepemimpinan partai yang demokratis dan akuntabel, dan *keempat*, mendorong pegatan basis dan struktur kepartaian pada tingkat masyarakat. Akan tetapi, kelihatan adanya perubahan yang dilakukan terhadap UU Partai Politik tidak terlalu signifikan. Syarat pembentukan partai politik yang tadinya dibutuhkan 50 (lima puluh) orang, sekarang diturunkan menjadi 30 (tiga puluh) orang.

#### **4. Penggantian Antar Waktu (PAW)**

Penggantian merupakan sebuah kata yang amat sederhana dimana sesungguhnya adalah merupakan penjelma dari sebuah kata ganti, namun telah mendapatkan polesan manis pada awal kata dan akhir kata. Sebenarnya kata dasar ganti memiliki makna sederhana berupa perubahan tempat atau pertukaran tempat atau pertukaran posisi yang dialami oleh seseorang.<sup>20</sup>

Penggantian Antar Waktu atas usulan partai politik populer diistilahkan dengan *recall*. Kata *recall* dalam bahasa Inggris mempunyai beberapa pengertian. Setidaknya menurut Peter Salim (dalam *The Contemporary English-Indonesia*) atau membatalkan. Sementara dalam kamus politik karangan Marbun, *recall* diartikan sebagai proses penarikan kembali atau penggantian kembali anggota DPR oleh induk organisasinya yang tentu saja partai politik.

---

<sup>20</sup><https://www.negarahukum.com/hukum/penggantian-antar-waktu-paw.html> Diakses pada tanggal 5 Maret pukul 21.00 WIB.

*Recall* berkembang sejak tahun 1903 di California, ada 117 kali percobaan untuk melengserkan para anggota legislatif. Ada 7 kali yang sampai pada pemungutan suara pemilih, tetapi tidak ada satupun yang berhasil. Dalam sejarah, *recall* dikenal pada masa pemilu orde baru (1971-1997) yang menganut sistem proposional murni, sedangkan dalam pemilu 1999 yang juga menganut sistem proposional murni tidak dikenal *recall*, dan *recall* ternyata dihidupkan kembali dalam pemilu 2004 yang menganut sistem pemilu proposional dengan daftar calon terbuka (bernuansa/semi distrik). Dalam sejarah konstitusi menganut teori “representatif sebagai *trustee*”, bukan representatif sebagai *delegate*.<sup>21</sup>

Muncul kembalinya *recall* diatur dalam Pasal 85 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD dan Pasal 8 huruf g Undang-Undang Nomor 31 tahun 2002 tentang Partai Politik. Bahkan posisi *recall* semakin diperkukuh dengan payung konstitusi dalam UUD NRI 1945.

Pengertian Penggantian Antar Waktu tidak disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 2008, dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 2003, dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 2007.<sup>22</sup> Padahal semestinya dalam ketentuan umum undang-undang tersebut mutlak mencantumkan mengenai apa yang dimaksud tentang PAW, karena di dalamnya mengatur syarat dan mekanisme PAW. Satu-satunya

---

<sup>21</sup><https://www.negarahukum.com/hukum/penggantian-antar-waktu-paw.html> Diakses pada tanggal 5 Maret pukul 21.00 WIB

<sup>22</sup><https://www.negarahukum.com/hukum/penggantian-antar-waktu-paw.html> Diakses pada tanggal 5 Maret pukul 21.00 WIB.

peraturan yang menyebutkan pengertian PAW hanya Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 2 Tahun 2010. Sebagaimana ditegaskan:

a. Penggantian Antar Waktu DPR adalah proses penggantian anggota DPR yang berhenti antar waktu untuk digantikan oleh calon pengganti antar waktu yang di ambil dari DCT (daftar calon tetap) anggota DPR dari partai politik dan pada daerah pemilihan yang sama;

b. Penggantian Antar Waktu DPD adalah proses penggantian anggota DPD yang berhenti antar waktu untuk digantikan calon pengganti antar waktu yang diambil dari ADCT anggota DPD pada daerah pemilihan yang sama;

c. Calon pengganti antar waktu anggota DPR dan anggota DPD adalah nama calon pengganti antar waktu yang diambil dari ADCT pemilu anggota DPR dan DPD tahun 2009 dan berdasarkan hasil verifikasi yang dilakukan KPU, masih memenuhi persyaratan calon

Maka dari itu Penggantian Antar Waktu adalah pengisian jabatan legislatif (DPR/DPRD) yang diusulkan oleh partai politik atau badan kehormatan DPTD tanpa melalui mekanisme pemilihan umum, dengan melibatkan KPU sebagai tim yang yang memeverifikasi kelengkapan administrasi tentang kekayaan dan patut untuk mengisi jabatan pejabat legislatif sebelumnya. Maka jabatan tersebut berwenang untuk melaksanakan ketentuan undang-undang sebagaimana yang ditetapkan.<sup>23</sup>

UUD NRI 1945 juga mencantumkan klausul yang mengatur

---

<sup>23</sup><https://www.negarahukum.com/hukum/penggantian-antar-waktu-paw.html>. Diakses pada tanggal 5 Maret pukul 21.00 WIB

penyelenggaraan pemilu yang termuat dalam pasal 22E ayat (5).<sup>24</sup> Ketentuan ini selain mengukuhkan posisi KPU sebagai penyelenggara pemilu, juga memberikan jaminan agar KPU dapat menjadi lembaga yang independen.

Pasca-pemilu 1999, pra-amandemen UUD NRI 1945 sebenarnya telah disahkan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2000 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 3 tahun 1999 tentang pemilihan Umum (selanjutnya disebut UU No. 4 tahun 2000) yang substansinya dikhususkan untuk memformat ulang kelembagaan KPU. UU ini mereformasi kelembagaan KPU, terutama dari sisi komposisi keanggotaannya. Kekacauan “KPU” 1999, UU ini tidak hanya mengatur bahwa kelembagaan KPU bersifat independen, lebih dari itu juga secara tegas menyatakan keanggotaan KPU diisi oleh unsur non-partai. Tujuan dari ketentuan ini tentunya untuk menghindari *conflict of interest* dalam tubuh KPU sekaligus untuk menjamin agar institusi penyelenggaraan pemilu ini benar-benar independen. Setelah amandemen UUD NRI 1945, lahirlah Pasal 22E ayat (5) yang mengamanatkan komisi pemilihan umum bersifat nasional, tetap, dan mandiri.<sup>25</sup>

Mengenai tugas dan wewenang KPU dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 sebenarnya tidak jauh berbeda dengan UU sebelumnya. Hanya memang berpendapat beberapa penambahan dan perluasan untuk menyesuaikan dengan hasil amandemen UUD NRI 1945 terutama karena lahirnya lembaga baru DPD. Penambahan dan perluasan wewenang dimaksud setidaknya mencakup 4 (empat) yaitu: *pertama*, sebagaimana telah disinggung

---

<sup>24</sup> Ni'matul Huda dan M. Imam Nasef, *Penataan... Op.Cit.*, hlm. 66.

<sup>25</sup> *Ibid*, hlm. 67.

sebelumnya KPU dalam UU 12/2003 merupakan pelaku tunggal penyelenggaraan pemilu di tingkat nasional, sehingga tugas dan wewenang yang dahulu dibagi dengan panitia pemilihan Indonesia (PPI) disatukan di tangan KPU. *Kedua*, KPU berwenang untuk menetapkan tata cara semua tahapan pemilu, dimana sebelumnya sebagian tata cara tersebut diatur oleh peraturan pemerintah. *Ketiga*, KPU berwenang menetapkan organisasi pelaksana tahap pemilu. *Keempat*, KPU berwenang juga berwenang menguraikan lebih terperinci pola organisasi dan tata kerja KPU/KPUD yang diatur oleh keputusan presiden.<sup>26</sup>

Selain mengatur tugas dan wewenang KPU, menariknya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 juga mengatur kewajiban KPU. Ada kewajiban-kewajiban KPU sebagaimana tertera dalam Pasal 26, sebagai berikut:

- a. Memperlakukan peserta pemilu secara adil dan setara guna menyukseskan pemilu;
- b. Menetapkan standarisasi serta kebutuhan barang dan jasa yang peraturan perundang-undangan berkaitan dengan penyelenggaraan pemilu berdasarkan;
- c. Memelihara arsip dan dokumen pemilu serta mengelola barang inventaris KPU berdasarkan peraturan perundang-undangan;
- d. Menyampaikan informasi kegiatan kepada masyarakat;

---

<sup>26</sup>*Ibid*, hlm. 69.

e. Melaporkan penyelenggaraan pemilu kepada presiden selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari sesudah pengucapan sumpah/janji anggota DPR dan DPD;

f. Mempertanggungjawabkan pengguna anggaran yang diterima dari APBN;

g. Melaksanakan kewajiban lain yang diatur undang-undang.

Sistem rekrutmen anggota KPU memiliki beberapa tahapan, yaitu: *pertama*, pemerintah membentuk tim seleksi (Timsel) anggota KPU yang terdiri atas unsur akademis, profesional, dan masyarakat. *Kedua*, timsel kemudian menyeleksi paar pendafatar dan selanjutnya menetapkan nama-nama yang lulus sebanyak 3 (tiga) kali lipat dari jumlah yang diperlukan (21 orang), dengan memperhatikan bahwa sedikitnya 30 persen calon adalah perempuan untuk diajukan ke presiden.<sup>27</sup> *Ketiga*, oleh presiden, hasil timsel langsung dikirim ke DPR untuk dilakukan uji kelayakan dan kepatutan (*fit and proper test*). *Keempat*, DPR memilih tujuh orang diantaranya menjadi anggota KPU dan kemudian diserahkan ke Presiden untuk diangkat. Bersamaan dengan daftar nama ketujuh calon anggota yang dilih tersebut, DPR juga menyerahkan daftar nama-nama peserta tes lainnya berdasarkan nomor urut hasil penilaian sebagai calon pengganti anggota KPU di kemudian hari bila dibutuhkan. Kelima, presiden mengeluarkan keputusan presiden (Keppres) tentang pengangkatan anggota KPU. Adapun untuk rekrutmen anggota KPUD, sesuai dengan struktur organisasi KPU yang hierarki murni,

---

<sup>27</sup>*Ibid*, hlm. 82.

maka pengangkatan anggota KPU Provinsi dilakukan oleh KPU. Selanjutnya, pengangkatan anggota KPU Kabupaten/Kota dilakukan oleh Provinsi. Namun dalam merekrut anggota KPU Provinsi, KPU tetap melibatkan Gubernur dan DPRD Provinsi, demikian juga dalam merekrut KPU Kabupaten/Kota, KPU Provinsi melibatkan Bupati/Walikota dan DPRD Kabupaten/Kota.

## **E. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Penulisan melakukan penelitian dengan menggunakan penelitian hukum normatif.

### **2. Pendekatan Penelitian**

Metode pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah perundang undangan (*statue approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*) yang berkaitan dengan permasalahan yang akan di bahas.

### **3. Objek Penelitian**

Objek penelitian yang akan diteliti dan dikaji adalah Penggantian Antar Waktu Anggota Legislatif ditinjau dari UU MD3 Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR,DPR,dprd, dan DPD.

### **4. Sumber Data Penelitian**

Sumber data penelitian ini, yaitu sumber data sekunder, yang diperoleh dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Adapun bahan hukum primer bersumber pada, sebagai berikut:

#### **a. Bahan Hukum Primer**



- 1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;
- 2) UU MD3 bagian kelima tentang pemberhentian antar waktu;
- 3) Undang-undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilu Umum;
- 4) UU MD3 Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR,DPR,DPRD, dan DPD.
- 5) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 38/PUU-VIII/2010 tentang Recall anggota DPR
- 6) Putusan MK Republik Indonesia No. 008/PUU-IV/2006 tentang permohonan pemohon dalam sistem pemilihan
- 7) Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia No. 22-24/PUU-VI/2008 tentang Pemilihan Umum

**b. Bahan Hukum Sekunder**

Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini terdiri dari buku/literatur, jurnal, artikel, dan hasil penelitian terdahulu yang berkaitan dengan masalah penelitian.

**c. Bahan Hukum Tersier**

Bahan hukum tersier dalam penelitian ini terdiri dari internet, kamus hukum, dan kamus besar Bahasa Indonesia.

**5. Metode Pengumpulan Data**

Metode pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan studi kepustakaan, yaitu pengumpulan data yang dilakukan dengan cara studi kepustakaan dengan menelusuri dan mengkaji beberapa

peraturan, seperti peraturan perundang-undangan maupun peraturan lainnya yang mengatur mengenai Penggantian Antar Waktu anggota legislatif, UU MD3, PKU No. 6 Tahun 2017 tentang mekanisme PAW anggota DPR. Selain itu, juga buku-buku serta jurnal yang terkait dengan permasalahan penelitian guna memperoleh penyelesaian dari objek penelitian.

## **6. Metode Analisis Data**

Penyusunan penelitian ini akan dilakukan dengan menggunakan analisis data kualitatif, yaitu dengan cara memaparkan data yang diperoleh dari data sekunder dalam bentuk kalimat-kalimat yang disusun dengan pokok bahasan. Sehingga, dapat memperoleh suatu kebenaran untuk memecahkan permasalahan yang di bahas.

## **F. Sistematika Penulisan**

Untuk memberikan gambaran menyeluruh mengenai sistematika penulisan hukum yang sesuai dengan atauran dalam penulisan hukum, penulisan membuat suatu sistematika penulisan yang terdiri dari empat bab, yaitu pendahuluan, tinjauan pustaka, pembahasan, penutup serta terdapat daftar pustaka dan lampiran-lampiran. Apabila disusun secara sistematis akan terlihat sebagai berikut:

### **BAB I PENDAHULUAN**

Pada awal bab ini, akan memberikan gambaran sedikit mengenai penelitian yang akan dituangkan dalam bentuk karya ilmiah, yang meliputi

latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan masalah, tinjauan pustaka, metode penelitian, sistematika penulisan.

## **BAB II TINJAUAN UMUM**

Pada bab ini, akan menjelaskan teori-teori dari penulisan skripsi, yang meliputi tinjauan umum tentang demokrasi, lembaga perwakilan, dan pemilihan umum.

## **BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Pada bab ini, akan diuraikan hasil pembahasan terkait dengan Penggantian Antar Waktu anggota legislatif ditinjau dari Peraturan KPU Nomor 6 Tahun 2019 dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3 serta pelaksanaan Penggantian Antar Waktu oleh PDIP untuk menggantikan Nazarudin Kiemas.

## **BAB IV PENUTUP**

Pada bab ini, akan memberikan kesimpulan atas jawaban dari permasalahan yang akan dibahas dan saran yang berisi hal-hal yang diusulkan untuk perbaikan terhadap kekurangan yang ada.

## **BAB II**

### **TINJAUAN UMUM TENTANG DEMOKRASI, LEMBAGA PERWAKILAN, DAN PEMILIHAN UMUM**

#### **A. Pengertian dan Ruang Lingkup Demokrasi**

Dalam konsep demokrasi dijelaskan bahwa pada awal mula pertumbuhannya, demokrasi telah memiliki beberapa asas dan nilai yang diwariskan kepadanya dari masa yang akan datang, yaitu gagasan mengenai demokrasi dari kebudayaan Yunani Kuno dan gagasan mengenai kebebasan beragama yang dihasilkan oleh aliran reformasi serta perang-perang agama yang menyusulnya.<sup>28</sup>

Sistem demokrasi yang terdapat di negara kota (*city state*) Yunani Kuno abad ke-6 sampai dengan abad ke-3 sebelum masehi (SM) merupakan demokrasi langsung (*direct democracy*), yaitu suatu bentuk pemerintahan dimana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas. Sifat langsung dari demokrasi Yunani dapat diselenggarakan secara efektif karena berlangsung dalam kondisi yang sederhana, wilayahnya terbatas (negara terdiri dari kota dan daerah sekitarnya), serta jumlah penduduk sedikit. Ketentuan-ketentuan demokrasi hanya berlaku untuk warga negara yang resmi, yang hanya merupakan bagian kecil saja dari penduduk. Untuk mayoritas yang terdiri dari orang belian dan pedagang asing demokrasi tidak berlaku. Dalam negara modern demokrasi tidak lagi bersifat langsung, tetapi bersifat demokrasi berdasarkan perwakilan (*representative*

---

<sup>28</sup> Ni'matul Huda dan M. Imam nasefi, *Penataan Demokarsi dan Pemilu Pasca-Reformasi*, Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, Kencana, 2017, hlm. 1

*democracy*).<sup>29</sup>

Gagasan demokrasi Yunani Kuno boleh dikatakan hilang dari muka dunia Barat waktu bangsa Romawi, yang sedikit banyak masih kenal kebudayaan Yunani, dikatakan oleh suku bangsa Eropa Barat dan Belanda Eropa memasuki abad pertengahan (600-1400). Masyarakat abad pertengahan dicirikan oleh paus dan pejabat-pejabat agama lainnya yang kehidupan politiknya ditandai oleh perebutan kekuasaan antara para bangsawan satu sama lain. Dilihat sudut perkembangan demokrasi abad pertengahan menghasilkan suatu dokumen yang penting, yaitu Magna Charta Piagam Besar 1215.<sup>30</sup>

Sebelum abad pertengahan berakhir dan di Eropa Barat pada permulaan abad ke-16 muncul negara-negara nasional (*national state*) dalam bentuk yang modern, maka Eropa Barat mengalami beberapa perubahan sosial dan budaya yang mempersiapkan jalan untuk memasuki zaman yang lebih modern di mana akal dapat memerdekakan diri dari pembatasan-pembatasan. Ada dua kejadian ini ialah *Renaissance* (1350-1650) yang terutama berpengaruh di Eropa Selatan seperti Italia, dan reformasi (1500-1650) yang mendapat banyak pengikut di Eropa Utara, seperti Jerman dan Swiss.

*Renaissance* adalah aliran yang mehidupkan kembali kepada kesusastraan dan kebudayaan Yunani Kuno yang selama abad pertengahan telah disisihkan. Aliran ini membelokkan perhatian yang tadinya semata-mata diarahkan kepada tulisan-tulisan keagamaan ke arah soal-soal keduniawian dan mengakibatkan timbulnya pandangan-pandangan baru. Reformasi serta perang-

---

<sup>29</sup>*Ibid*

<sup>30</sup>*Ibid*, hlm. 2

perang agama yang menyusul akhirnya menyebabkan manusia berhasil melepaskan diri dari penguasaan gereja, baik dibidang keagamaan dalam bentuk pengaruh, maupun dibidang sosial dan politik. Hasil dari pergumulan ini ialah timbulnya gagasan mengenai perlunya ada kebebasan beragama serta ada garis pemisah yang tegas antara soal-soal agama dan soal-soal keduniawian, khususnya dibidang pemerintah. Dalam hal ini dinamakan “pemisahan antara gereja dan negara.”<sup>31</sup>

Kedua aliran pikiran yang tersebut di atas mempersiapkan orang Eropa Barat untuk dalam masa 1650-1800 menyelami masa “*Aufklarung*” (abad pemikiran) beserta rasionalisme, suatu aliran pikiran yang ingin memerdekakan pemikiran manusia dari batas-batas yang ditentukan oleh gereja dan mendasarkan pemikiran atas akal (*ratio*) semata-mata. Kebebasan berfikir membuka jalan untuk meluaskan gagasan ini dibidang politik. Timbulnya gagasan bahwa manusia mempunyai hak-hak politik yang tidak boleh disewangkan oleh raja dan mengakibatkan dilontarkannya kecaman-kecaman terhadap raja, yang menurut pola yang sudah lazim pada masa itu mempunyai kekuasaan tak terbatas. Pendobrakan terhadap kedudukan raja-raja absolut ini didasarkan atas suatu teori rasionalitas yang umumnya dikenal sebagai *social contract* (kontraksosial).<sup>32</sup>

Kita mengenal bermacam-macam istilah demokrasi. Ada yang dinamakan demokrasi konstitusioanl, demokrasi parlementer, demokrasi terpimpin, demokrasi rakyat, demokrasi soviet, dan demokrasi nasional. Semua konsep ini memakai istilah demokrasi yang menurut asal kata berarti “rakyat kuasa” atau

---

<sup>31</sup>*Ibid*

<sup>32</sup>*Ibid*, hlm. 3

“government or rule by the people”.

Kata demokrasi atau *democracy* dalam Bahasa Inggris diadaptasi dari kata *demokratie* dalam Bahasa Prancis pada abad ke-16. Namun, asal kata sebenarnya berasal dari Bahasa Yunani *demokratie*, yang diambil dari kata *demos* berarti rakyat, *kratos/kratein* berarti kekuasaan/berkuasa (memerintah).

Selanjutnya, model-model demokrasi dari pemaknaan yang sama dan karenanya universal, demokrasi substansial, telah memberikan daya tarik normatif. Bahwa dalam demokrasi, mestinya berkembang nilai kesetaraan (egalitarian), keragaman (pluralisme), penghormatan atas perbedaan (toleransi), kemanusiaan atau penghargaan atas hak-hak asasi manusia, “kebebasan”, tanggung jawab, kebersamaan. Secara substantif, demokrasi melampaui maknanya secara politis.<sup>33</sup>

Sebagai suatu sistem politik, demokrasi juga mengalami perkembangan dalam implementasinya. Banyak model demokrasi hadir dari sini, dan itu semua tidak lepas dari ragam perspektif pemaknaan demokrasi substansial. Kini menjadikan demokrasi berkembang ke dalam banyak model, karena terkait dengan kreativitasnya para aktor politik di berbagai tempat dalam menggambarkan praktik demokrasi prosedural sesuai dengan kultur, sejarah, dan kepentingan mereka.

Dalam sejarah teori demokrasi terletak suatu konflik yang sangat bahaya mengenai apakah demokrasi harus berarti suatu jenis kekuasaan rakyat (suatu bentuk politik di mana warga negara terlibat dalam pemerintahan sendiri dan

---

<sup>33</sup>Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, PT RajaGrafindo Persada, 2010, hlm. 207

pengaturan sendiri) atau suatu bantuan bagi pembuatan keputusan (suatu cara pemberian kekuasaan kepada pemerintah melalui pemberian suara secara periodik). Masalah ini telah memunculkan tiga jenis atau model pokok demokrasi.<sup>34</sup>*Pertama*, demokrasi partisipatif atau demokrasi langsung, suatu sistem di mana pengambilan keputusan tentang permasalahan umum melibatkan warga negara secara langsung. *Kedua*, demokrasi liberal atau demokrasi perwakilan, suatu sistem pemerintahan yang menggunakan “pejabat” yang dipilih untuk “mewakili” kepentingan atau pendapat warga negara dalam daerah-daerah yang terbatas sambil tetap menjunjung tinggi “aturan hukum”. *Ketiga*, demokrasi yang didasarkan atas model satu partai (meskipun sementara orang mungkin meragukan apakah hal ini merupakan suatu model demokrasi juga).

Pada dasarnya demokrasi adalah pemerintah oleh rakyat, untuk rakyat, sedangkan yang melaksanakan kekuasaan demokrasi adalah wakil rakyat yang dipilih oleh rakyat. Sebagai wakil rakyat yang dipilih oleh rakyat, maka wakil rakyat untuk memenuhi kepentingan keinginan rakyat. Demokratis (*rechtstaat*) sebagai “negara kepercayaan timbal balik (*de staat van het wederzijds vertrouwen*), yaitu kepercayaan dari rakyat pendukungnya bahwa kekuasaan yang diberikan tidak akan disalahgunakan dan kepercayaan dari penguasa bahwa dalam batas kekuasaannya dia mengharapkan kepatuhan dari rakyat pendukungnya.

Tidak dapat dibantah bahwa demokrasi merupakan asas dan sistem yang paling baik di dalam sistem politik dan ketatanegaran. Khasanah pemikiran dan preformasi politik di berbagai negara. Berbicara sejarah demokrasi sebagai pilihan

---

<sup>34</sup>*Ibid*



merupakan tentang paham demokrasi yang menurut Held membingungkan. Ada dua fakta historis yang penting,<sup>35</sup>*pertama*, hampir semua orang pada masa ini mengaku sebagai demokrat. Ada beragam jenis rezim politik di seluruh dunia mendeskripsikan dirinya sebagai demokrasi. Secara substansial rezim yang satu dengan yang lain sering berbeda. *Kedua*, sementara banyak negara pada saat ini menganut paham demokrasi, sejarah lembaga demokrasi politik mengungkapkan adanya kerapuhan dan kerawanan tatanan demokrasi. Menggambarkan sejarah Eropa pada abad ke-20 jelas bahwa demokrasi merupakan bentuk pemerintah yang sangat sulit untuk diwujudkan dan dijaga fasisme, nazisme, dan stalinisme hampir saja menghancurkan. Seiringnya berkembangnya demokrasi melalui perlawanan sosial yang intensif. Ada istilah lain untuk demokrasi normatif dan empirik ini, yakni sebagai *essense* dan sebagai *performance*, dalam ilmu hukum istilah yang sering dipakai adalah demokrasi *das sollen* dan demokrasi *das sein*.

Sebagai sistem politik, demokrasi juga mengalami perkembangan dalam implementasi. Ada beberapa bentuk demokrasi yang tercantum disini dan itu semua tidak lepas dari ragam perspektif pemaknaan demokrasi substansial. Dalam sejarah teori demokrasi, terletak konflik yang sangat tajam mengenai demokrasi merupakan suatu kekuasaan rakyat (suatu bentuk politik dimana warga negara terlibat dalam pemerintahan sendiri dan pengaturan sendiri), atau suatu bantuan bagi pembuatan keputusan (suatu cara pemberian kekuasaan kepada pemerintah melalui pemberian suara secara periodik). Konflik telah memunculkan tiga jenis atau bentuk demokrasi, yaitu *pertama*, demokrasi partisipatif atau demokrasi

---

<sup>35</sup>Ni'Matul Huda dan M.Imam Nasef, *Penataan Demokrasi... Op.Cit.*, hlm. 12

langsung, suatu sistem dimana pengembalian keputusan tentang permasalahan umum melibatkan warga negara secara langsung. *Kedua*, demokrasi liberal atau demokrasi perwakilan, suatu sistem pemerintah yang menggunakan (pejabat) yang dipilih untuk (mewakili) kepentingan atau pendapat warga negara dalam daerah-daerah yang terbatas sambil tetap menjunjung tinggi atauran hukum. *Ketiga*, demokrasi yang didasarkan atas model satu partai (meskipun sementara orang mungkin meragukan hal ini merupakan bentuk demokrasi.

Negara demokrasi tentunya membenarkan keberadaan partai politik sebagai pilar dari demokrasi atau pelaksanaan kedaulatan rakyat. Partai politik pada pokoknya memiliki kedudukan (*status*) dan peranan (*role*) yang sentral dan sebagai penghubung antara pemerintah negara (*the state*) dengan warga negaranya (*the citizens*).<sup>36</sup>

Berbicara mengenai konsep musyawarah dalam islam, ada beberapa pandangan islam menurut para ahli mengenai musyawarah islam tersebut. Menurut Al-Mawardi mengatakan perbedaan bakat, pembawaan, dan kemampuan antara manusia yang mendorong bagi mereka untuk saling membantu. Kelemahan manusia, yang tidak memiliki kemampuan untuk memenuhi semua kebutuhannya sendiri, dan terdapatnya keanekaragaman dan perbedaan bakat, pembawaan, kecenderungan alami serta kemampuan, semua itu mendorong manusia untuk bersatu dan saling membantu, dan akhirnya sepakat untuk mandirilah negara.

Suatu hal yang sangat menarik dari gagasan ketatanegaraan Mawardi ialah

---

<sup>36</sup><https://media.neliti.com/media/publications/40865-ID-mekanisme-penggantian-antar-waktu-paw-anggota-dpr-dan-implikasinya-dalam-konsep.pdf>, diakses pada tanggal 10 Juni, pk1.21.00 WIB

hubungan antara Ahl al-Aqdi wa al-Halli atau Ahl al-Ikhtiar dan imam atau kepala negara itu merupakan hubungan antara dua pihak peserta kontrak sosial atau perjanjian atas dasar sukarela, satu kontrak atau persetujuan yang melahirkan kewajiban dan hak bagi kedua belah pihak atas dasar timbal balik. Oleh karena itu, imam, selain berhak untuk ditaati oleh rakyat dan untuk menuntut loyalitas penuh dari mereka, ia sebaliknya mempunyai kewajiban-kewajiban yang harus dipenuhi terhadap rakyatnya, seperti memberikan perlindungan kepada mereka dan mengelola kepentingan mereka dengan dengan baik dan penuh rasa tanggung jawab. Al-Mawardi mengemukakan teori kontraknya sosial baru muncul untuk pertama kalinya pada abad XVI.<sup>37</sup>

Menurut darul aqram di dalam sistem khalifah ada sebuah pranata yang disebut majelis syura, disebut juga ahlul halli wa aqdi atau majelis suyukh (majelis pinih sepuh) atau disebut juga dewan tanfidz. Disebut ahlul halli wa aqdi karena mereka adalah kelompok ahlian yang berwenang menyeleksi dan memilih pimpinan. Disebut majelis syura karena merupakan badan musyawarah atau badan legislatif. Disebut dewan tanfidz karena merupakan majelis pini sepuh. Terserah mau apa penanamannya. Salah satu syarat menjadi anggota majelis syura adalah beragama islam sehingga dengan demikian muslim dengan nonmuslim dalam membahas urusan umat. Tugas pokok majelis syura ini adalah memusyawarahkan hal-hal yang belum dijelaskan secara ekspilisit oleh Al-Qur'an dan hadits, belum diijinkan oleh ulama salaf, dan belum diarahkan oleh ketua jemaah, ketua negara atau khalifah. Apabila terjadi perbedaan pendapat di antara anggota majelis syura

---

<sup>37</sup>Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Fakultas Hukum, UII, Yogyakarta, KENCANA, 2017, hlm. 49-50

(deadlock), maka tidak boleh diambil suara terbanyak (vooting) tetapi keputusan akhir berada di tangan khalifah, sebab khalifahlah yang bertanggungjawab atas semua urusan umat. Dalam hal musyawarah, khalifah boleh saja tidak melibatkan banyak orang tetapi hanyamelibatkan dua atau tiga orang tergantung kepada keperluannya.<sup>38</sup>

Syuro' merupakan cara menecgah suatu permasalahan dalam kehidupan bermasyarakatdan bernegara sebagai upaya bersama dalam mencapai kesepakatan. Menurut pengertian yang syariat yang didasarkan pada nash-nash al-quran dan as-sunnah, syuro' bermakna mengambil pendapat (akhdh ar-ra'yi). Syuro' adalah mencari pendapat dari orang yang diajak bermusyawarah (thalab ar-ra'y [i] min al-mustasyar). Para khulafa urrasyidi telah memperaktekkan sistem syuto' dalam setiap proses dan pengambilan keputusan misalnya, dalam mengangkat seorang pemimpin (khalifah), menentukan kebijakan berperangan. Proses syuto' yang dilakukan oleh para sahabat dalam menjalankan roda pemerintahan didasarkan atas ajaran Al-Qur'an yakni berdasarkan atas firman Allah SWT:

*“dan bermusyawarah dengan mereka dalam urusan itu. Kemudian apabila kamu telah membulatkan tekad, maka bertawakallah kepada Allah. Sesungguhnya Allah menyukai orang-orang yang bertawakal kepada-Nya” (QS Ali Imran : 159).*

Syuro' merupakan landasan ideal bagi pemerintahan islam dalam menjalan roda pemerintahan dan menyelesaikan segala bentuk persoalan serta dalam setiap

---

<sup>38</sup>Asep Zaenal Ausop, *Demokrasi dan Musyawarah Dalam Pandangan Darul , NII, dan HizbutTahrir Indonesia*, Jurnal Sositoknologo Edisi 17 Tahun 8, Agustus, 2009

keputusan, hal ini dikarenakan syuro' memiliki landasan yang kuat yang disebutkan dalam Al-Qur'an sebagai dasar hukum bagi pemerintahan islam, demikian juga sistem syuro' juga telah dipraktekkan oleh Rasulullah SAW sehingga sistem syuro' menjadi sebuah ajaran (sunnah) yang harus di ikuti oleh para sahabat dan penerus pemerintahan islam. Sistem syuro' juga memiliki mekanisme tersendiri dalam memilih dan mengangkat seorang khalifah (pemimpin). Syuro' juga memiliki proses yang harus dijalankan yang sesuai dengan ketentuan-ketentuan syari'ah sehingga hasil yang diharapkan tidak menyimpang dari dasar-dasar pemerintah yaitu Al-Qur'an dan Al-hadits.<sup>39</sup>

## **B. Lembaga Perwakilan (Parlemen)**

Lembaga perwakilan dinilai penting dalam sebuah negara baik negara demokrasi atau tidak, karena lembaga perwakilan atau biasa disebut parlemen lahir bukan karena ide demokrasi itu sendiri tetapi lahir di atas dampak dari sistem feodal. Keberadaan lembaga perwakilan daerah di tingkat pusat dinilai mempunyai peran yang sangat penting sebagaimana pentingnya pemerintahan daerah yang mandiri di Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini dikarenakan Indonesia tidak hanya memiliki rakyat yang berada di tingkat pusat tetapi juga di daerah. Potensi daerah hingga saat ini masih belum maksimal dimanfaatkan dan dikembangkan sehingga peranan perwakilan tentunya menjadi sosok yang akan mengisi kekosongan kursi kepentingan daerah itu sendiri.<sup>40</sup>

Negara di dunia menyatakan dirinya sebagai negara demokrasi, yaitu

---

<sup>39</sup>Muhammad Imran, *Sistem Syuro' Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Islam*, Jurnal IUS, Vol III, Nomor 7, April 2015, hlm. 129-138

<sup>40</sup>Yustisia, *Harmonisasi Fungsi DPD DAN DPR pada Lembaga Perwakilan Rakyat*, vol. 1, No. 3 September, 2012

negara yang menerapkan prinsip kedaulatan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahannya, mulai dari perlebagaan sampai kepada sistem pemerintah yang digunakan. Demokrasi pada umumnya mempunyai 2 macam pengertian, yaitu : dalam arti formal dan material. Sebagai realisasi dari demokrasi dalam arti formal biasanya negara-negara menganut apa yang dinamakan *indirectdemocracy*, suatu demokrasi dimana pelaksanaan kedaultan rakyat tidak dilaksanakan oleh rakyat secara langsung melainkan melalui lembaga perwakilan rakyat. Maka dari itu dalam negara demokrasi selalu ada lembaga perwakilan rakyat yang di atur dalam Konstitusi atau Undang-undang Dasarnya.<sup>41</sup>

Di Indonesia, kedaulatan rakyat yang merumuskan dalam UUD 1945 telah mewujudkan melalaui lembaga perwakilan yang terdiri dari Majelis Permusyawaratan Perwakilan (MPR) dan Perwakilan Rakyat Daerah (DPR). Kedaulatan rakyat sering kali dipahami sebagai konsep politik semata. Hal ini membawa kepada pemahaman yang keliru. Karena setiap prinsip kedaulatan rakyat dikonstruksikaan ke dalam konsep perwakilan, maka kekuasaan rakyat menjadi berpindah kepada lembaga perwakilannya. Secara teoritik pemahamannya bukanlah demikian, tidak berarti kekuasaan tinggi dari rakyat menjadi hilang, beralih kepada lembaga perwakilan. Lembaga perwakilan hanya orang yang melakukan, sedangkan hak atau kekuasaan tertinggi tetap berada di tangan rakyat.

Organ pelaku atau pelaksana prinsip kedaulatan rakyat itu tidak terbatas hanya MPR saja, melainkan semua lembaga negara adalah juga pelaku langsung

---

<sup>41</sup>E Purnama – Kanun Jurnal Ilmu Hukum, 2014 – jurnal.unsyiah.ac.id, diakses pada tanggal 10Juni, pkl. 21.00 WIB

atau tidak langsung kekuasaan yang bersumber dari rakyat yang berdaulat tersebut.<sup>42</sup>

Dalam pembahasan tentang organisasi dan kelembagaan negara, dapat dilihat apabila kita mengetahui arti dari lembaga ke dalam organisasi kenegaraan. Pada intinya harus mengetahui apa dan siapa yang memegang kekuasaan dalam negara.<sup>43</sup>

Lembaga negara dapat disebut dengan istilah lembaga pemerintah, lembaga pemerintah nondepartemen, atau lembaga negara. Ada yang dibentuk berdasarkan Undang-undang Dasar, ada juga yang dibentuk dan mendapatkan kekuasaan dari Undang-undang, dan bahkan ada juga yang hanya dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden. Hierarki atau ranking kedudukan tentu saja bergantung pada derajat pengetaurannya menurut peraturan perundang-undang yang berlaku.

Bentuk nyata dari perubahan mendasar hasil amandemen UUD 1945 adalah perbedaan yang substansial tentang kelembagaan negara menurut UUD 1945 juga menyangkut kedudukan, tugas, wewenang, hubungan kerja dan cara kerja lembaga yang bersangkutan. Dengan perubahan tersebut, jelas bahwa UUD 1945 yang menjadi pemegang kedaulatan rakyat, yang dalam prakteknya dibagikan kepada lembaga dengan pemisahan kekuasaan yang jelas dan tegas.

Dalam mengatur proses pembagian kekuasaan, UUD 1945 juga mengatur hubungan kewenangan dan mekanisme kerja antar lembaga negara dalam

---

<sup>42</sup>Ni'Matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm.150

<sup>43</sup><https://www.neliti.com/id/publications/229171/legal-standing-lembaga-negara-dalam-sengketa-antar-lembaga-negara-yang-kewenanga>, diakses pada tanggal 10 Juni, pk1.21.00 WIB

penyelenggaraan negara. Prinsip kedaulatan rakyat yang mewujudkan dalam peraturan perundang-undangan tercermin dalam struktur dan mekanisme kelembagaan negara dan pemerintah untuk menjamin tegaknya sistem hukum dan fungsi sistem demokrasi.

Untuk melengkapi, lembaga negara dapat di bagi menjadi dua, yaitu lembaga negara yang wewenangnya diberikan oleh UUD 1945 dan lembaga negara yang wewenangnya tidak diberikan oleh UUD 1945. Lembaga negara yang diberikan oleh UUD 1945 juga dapat dibagi dua, yaitu lembaga negara yang disebut dalam UUD 1945 tetapi wewenangnya tidak diberikan oleh UUD dan lembaga negara yang dibentuk dan memperoleh kewenangan hukum dan UUD 1945.

Sebagaimana yang telah diuraikan, dalam UUD 1945 terdapat lebih dari 28 lembaga yang disebut baik secara langsung maupun tidak langsung. Ke 28 organ tersebut dapat dibedakan dari dua segi yaitu segi fungsinya dan dari segi hierarkinya. Hierarki antar lembaga negara itu penting untuk ditentukan, karena harus ada pengaturan mengenai perlakuan hukum terhadap organ yang menduduki jabatan dalam lembaga negara itu.

Dalam kekuasaan eksekutif ada presiden dan wakil presiden, dalam legislatif dan fungsi pengawasan terdapat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Majelis Permusyawaratan Perwakilan Rakyat dan Badan Pemeriksa keuangan. Dan dalam bidang kekuasaan kehakiman atau fungsi yudicial adanya Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Keseluruhan lembaga negara tersebut juga dibantu oleh lembaga-lembaga negara lainnya.



*Checks and balances system* (sistem salig kontrol), dapat dipahami sebagai suatu cara menjalankan roda pemerintahan dengan cara menjaga keseimbangan melalui saling mengawasi diantara semua lembaga negara. Pemahaman seperti ini bermakna bahwa agar setiap lembaga negara mampu saling mengawasi, sebelumnya harus dibekali dengan kewenangan yang dapat dipergunakan untuk melakukan kegiatan tersebut. Maka setiap lembaga negara memiliki peran yang seimbang dalam menjaga akuntabilitas dalam penyelenggaraan negara.

Lembaga perwakilan sebagai salah satu unsur yang terpenting dalam penyelenggaraan negara juga diperlukan pengawasan terhadap semua kegiatan dalam melaksanakan tugas dan wewenang. Hal ini dimaksudkan agar segala yang dilakukan benar-benar merupakan apa yang menjadi amanah rakyat. Untuk memahami maksud tersebut kesepakatan semua unsur pada saat itu, baik yang ada di MPR maupun DPR menentukan pilihan bahwa lembaga perwakilan hasil amandemen diwujudkan melalui sistem yang mampu menjaga keseimbangan.

Menurut Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa cabang kekuasaan legislatif cabang kekuasaan yang pertama-tama mencerninkan kedaulatan rakyat. Kegiatan berenagara, pertama-tama adalah untuk mengatur kehidupan bersama. Oleh karena itu, kewenangan untuk menetapkan peraturan itu semata-mata harus diberikan kepada lembaga perwakilan rakyat atau parlemen atau lembaga legislatif.<sup>44</sup>

Apabila dilihat dari struktur kelembagaan Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa secara umum ada tiga prinsip perwakilan yang dikenal di dunia yaitu :

---

<sup>44</sup><https://www.neliti.com/id/publications/240088/prinsip-checks-and-balances-dalam-struktur-lembaga-perwakilan-rakyat-di-indonesi>, diakses pada tanggal 10 Juni, pk1.21.00 WIB

representasi politik (*political representation*), representasi teritorial (*territorial representation*) representasi fungsional (*functional representation*), Jimly Asshidiqie menyatakan bahwa “yang pertama adalah perwakilan melalui prosedur partai politik sebagai salah satu pilar demokrasi. Namun pilar partai politik ini di pandang tidak sempurna jika tidak dilengkapi dengan sistem “*double check*” sehingga aspirasi dan kepentingan seluruh rakyat benar-benar dapat disalurkan dengan baik. Karena itu diciptakan adanya mekanisme perwakilan daerah (*regional representation*) atau perwakilan teritorial (*territorial representation*). Untuk negara-negara yang kompleks, apalagi negara-negara yang berbentuk federal, sistem “*double check*” ini dianggap mengadopsi keduanya dengan membentuk struktur parlemen bicameral atau dua institusi.

Unicameral atau monocameral adalah parlemen yang terdiri atas satu lembaga perwakilan. Dalam sistem ini tidak dikenal dengan adanya kamar (*chamber*) yang terpisah berupa majelis rendah (*lower house*). Dalam model ini, hanya ada dua institusi di lembaga legislatif. Bicameral adalah parlemen yang terdiri dari dua institusi. Bentuk ini pada hakikatnya mengidolkan dua institusi di dalam lembaga perwakilan. Bentuk ini terdiri dari dua institusi yang satu dengan yang lainnya terpisah. Kedua institusi tersebut biasa disebut sebagai majelis rendah (*lower house*) dan majelis tinggi (*upper house*).

Pembentukan kamar kedua dalam satu lembaga perwakilan dalam strong bicameral system adalah sebagai upaya pelaksanaan checks and balances. Dalam hal ini Jimly Asshiddiqie mengatakan “adanya dua majelis di suatu negara dapat menguntungkan karena dapat menjamin semua produk legislatif dan tindakan-

tindakan pengawasan dapat diperiksa dua kali (double check). Keunggulan double check system ini semakin terasa apabila majelis tinggi yang memeriksa dan merevisi suatu rancangan itu memiliki keanggotaan yang komposisinya berbeda dengan dari majelis rendah”.<sup>45</sup>

Sistem lembaga perwakilan rakyat di Indonesia dapat dilihat dalam konstitusi (UUD). UUD 1945 pra-amandemen menganut sistem unicameral dengan menempatkan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai supremasi yang memegang penuh kedaulatan rakyat. Akibatnya menimbulkan ketimpangan ketatanegaraan terutama antar lembaga negara, ketika akibat superioritas tersebut MPR dapat memberikan justifikasi pada semua lembaga negara tanpa kecuali, sehingga eksistensi tiga kekuasaan lembaga (legislative, eksekutif, dan yudikatif) menjadi semu.

Keberadaan dua kamar dalam parlemen pada awalnya hanya ada di negara dengan bentuk federal yang bertujuan untuk melindungi formulasi federasi itu sendiri. Namun, dalam perkembangan sistem bikameral juga dipraktekkan dalam negara kesatuan. Dalam sistem parlemen misalkan, ada dua alasan utama penerapan dari sistem bikameral yaitu: a) adanya kebutuhan untuk menjamin keseimbangan yang lebih stabil antara pihak eksekutif dan pihak legislatif, b) keinginan untuk membuat sistem pemerintah yang lebih efisien dan lancar melalui revising chamber untuk menjaga a careful on the somtimeshasty decision yang dikenal dengan double check.<sup>46</sup>

Hubungan dari ketiga kekuasaan tersebut dalam suatu negara islam adalah

---

<sup>45</sup>*Ibid*

<sup>46</sup>Ryan muthiara, *Jurnal Hukum dan Perkembangan*, Tahun ke-47, No. 4, Oktober, Desember 2017

terpisah antara satu sama lainnya. Kekuasaan yang disebut dengan legislatif (*Ahlu al-Halli wa al-'Aqdi*) yaitu bertugas untuk memberikan nasihat kepada pemerintah dan kebijakan negara merupakan kesatuan. Kemudian di sisi lain terdapat pejabat-pejabat eksekutif yang tidak mengurus masalah-masalah yudisial, karena dia diurus secara terpisah dan mandiri oleh para hakim. Sedangkan semua masalah penting negara, seperti perumusan kebijakan atau pemberian peraturan-peraturan dalam berbagai masalah pemerintah atau hukum, khalifah harus berkonsultasi dengan *Ahlul al-Halli wa al-Aqdi* dan setelah itu akan segera tercapainya yang telah disyaratkan.

Negara islam sulit/ sukar dibandingkan dengan negara maupun juga baik yang memakai *Trias Politika* ataupun yang bukan memakainya, karena menurut ajaran islam bahwa negara dan kedaulatan adalah kepunyaan/ milik Allah SWT. Sedangkan manusia hanya mendapatkan mandat dari Allah SWT untuk mengurus negara sesuai dengan ketentuan hukum-Nya. Hubungan antar legislatif dan eksekutif tercermin di dalam al-Qur'an surat an-Nisa (4): 59 yang artinya: *Hai orang-orang yang beriman taatilah Allah dan taatilah rasul-(Nya), dan ulil amri antara kamu. Kemudian jika kamu berlainan pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah kepada Allah SWT dan hari kemudian. Yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya.* Dalam ayat ini dijelaskan bahwa rakyat wajib taat kepada Allah SWT sebagai pemilik sah dari negara dan kedaulatannya kepada Allah SWT sebagai pemegang amanah Allah SWT (risalah) untuk menjalankan segala kekuasaan, baik eksekutif, yudikatif, ataupun legislatif dalam suatu negara, dan kepada Ulil Amri yang akan menjadi khalifahnya, setelah beliau

wafat.

Seperti halnya dengan Rasulullah SAW yang memegang dan mengendalikan kekuasaan eksekutif, yudikatif, dan legislatif. Demikian dengan halnya ulil amri dalam memegang dan menjalankan kekuasaan tersebut. Adapun yang dimaksud Ulil Amri menurut Ibnu Taimiyah adalah orang yang memerintah, terdiri dari al-umara (para kepala negara) dan al-ulama (para sarjana). Adapun al-umara adalah pemegang kekuasaan eksekutif, sedangkan al-ulama adalah pemegang kekuasaan legislatif.

Kedudukan *Ahli al-Halli wa al-'Aqdi* dalam suatu negara islam yang menganut kekuasaan dari rakyat dari bentuk kekuasaan tertinggi atas delegasi dari Allah SWT. Dikatakan demikian karena kekuasaan menjadi hak umat yang dilimpahkan kepada kepala negara sebagai pihak yang wajib ditaati. Kekuasaan umat telah dihimpun dalam suatu lembaga yang disebut dengan *Ahlul al-Halli wa al-'Aqdi*. Kekuasaan ini dalam suatu negara islam dalam membentuk aturan-aturan tidak terlepas dari nash-nash al-Quran dan Sunnah Rasulullah SAW.

Dalam kekuasaan suatu negara terbagi ke dalam tiga kekuasaan yaitu: kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Abu a'ala al-maududi menjelaskan dengan tiga jenis kekuasaan tersebut berikut: kekuasaan legislatif merupakan lembaga yang berlandaskan terminologi fiqh yang disebut sebagai lembaga penengah dan pemberi fatwa (*Ahlul al-Halli wa al-'Aqdi*). Sedangkan kekuasaan eksekutif adalah kekuasaan ulil amri atau umara yang bertugas menegakkan pedoman-pedoman Allah SWT yang disampaikan melalui al-Quran dan as-Sunah serta untuk menyiapkan masyarakat agar mengakui dan menganut pedoman-

pedoman ini untuk dijalankan dalam kehidupan mereka sehari-hari. Adapun kekuasaan yudikatif adalah kekuasaan kehakiman (*qadhaa*) yang bertugas untuk menegakkan hukum-hukum tuhan dalam kehidupan masyarakat.

Hubungan dari ketiga kekuasaan tersebut dalam suatu negara islam adalah terpisah antara satu sama lainnya. Kekuasaan yang disebut dengan legislatif (*Ahlu al-Halli wa al-'Aqdi*) yaitu bertugas untuk memberikan nasihat kepada pemerintah dan kebijakan negara merupakan kesatuan. Kemudian di sisi lain terdapat pejabat-pejabat eksekutif yang tidak mengurus masalah-masalah yudisial, karena dia diurus secara terpisah dan mandiri oleh para hakim. Sedangkan semua masalah penting negara, seperti perumusan kebijakan atau pemberian peraturan-peraturan dalam berbagai masalah pemerintah atau hukum, khalifah harus berkonsultasi dengan *Ahlu al-Halli wa al-Aqdi* dan setelah itu akan segera tercapainya yang telah disyaratkan.

Pandangan darul arqam mengenai demokrasi menyatakan bahwa di dalam islam tidak dikenal konsep *daulah* (negara) dengan batas-batas teritorial yang sangat ketat yang dipimpin oleh seorang presiden atau raja yang berdiri masing-masing. Di dalam islam hanya dikenal konsep *al-ummah*, *Jama'atul muslimin* atau kesatuan umat yaitu suatu kesatuan yang terikat dengan ikatan iman dan steril dari simbol-simbol nasionalisme.<sup>47</sup>

Pandangan ini berdasar pada konsep bahwa segala kekuasaan adalah milik mutlak Allah SWT, akan tetapi karena Allah tidak mungkin memerintah langsung maka Allah mengangkat *khalifatullah* di muka bumi, jadi sebagian kekuasaan

---

<sup>47</sup>Asep Zaenal, *Demokrasi dan Musyawarah dalam Pandangan Darul Arqam, NII, dan HizbutTahrir Indonesia*, Jurnal sosioteknologi Edisi 17 Tahun 8, Agustus 2099

Allah itu didelegasikan kepada *khalifah* (presiden dunia).

Seorang *khalifah* berkedudukan sebagai wakil tuhan bukan sebagai wakil rakyat. Oleh karena itu, pemimpin tidak dipilih oleh rakyat, namun ditunjuk dan ditetapkan oleh tuhan. Akan tetapi, kerana tuhan tidak mungkin langsung memilih wakil-Nya, tuhan memilih *khalifah* lewat kelompok orang-orang saleh yang memahami hukum-hukum Allah dan sangat comitted kepada kehendak Allah. Kelompok ini disebut *ahlul halli wa aqdi*. Tugasnya adalah memusyawarahkan dan memutuskan berbagai macam kebijakan negara termasuk memilih pimpinan / *khalifah*.

Berbicara mengenai *Ahlul halli wa aqdi* adalah sekelompok orang yang berpengetahuan luas dalam soal islam dan kenegaraan, beriman, dan selalu bertindak atas dasar ilmu Allah. Oleh sebab itu, seseorang yang dipilih dan dilantik sebagai pejabat oleh mereka pada hakikatnya diangkat oleh Allah. Akan tetapi, dalam hal ini Ashaari Muhammad tidak menjelaskan siapa yang berhak memilih *ahlul halli wa aqdi*. Tugas *ahlul halli wa aqdi* sangat berat karena harus menentukan orang yang paling layak di antara para calon yang akan dipilih kendati sudah sejak awal calon pimpinan itu telah diseleksi berdasarkan kriteria kepemimpinan secara umum menurut islam. Dengan adanya *ahlul halli wa aqdi*, darul arqam tidak ,mengenal pemilu sebagaimana dilaksanakan di negara demokratis, kerana prinsip ini, anggota darul aqram tidak pernah mengikuti pemilu. *Khalifah* dipilih oleh *ahlul halli wa aqdi*, *khalifah* dipilih oleh *ahlul halli wa aqdi*, *khalifah* imam atau pimpinan tidak boleh diganti atau diturunkan dari jabatannya. Ia menjadi pemimpin seumur hidup. Selagi ia belum wafat atau tidak

ada udzur *syar'i*, ia tidak boleh diganti juga tidak boleh mengundurkan diri.

Demokrasi bukan ajaran islam, di dalam islam ada *ahlul halli wa aqdi* yang bertugas memilih pimpinan bukan melalui pemilu seperti dalam sistem demokrasi. Pemilihan pimpinan melalui pemilu sangat berbahaya karena suara seorang jahil dihargai sama dengan suara seorang yang saleh, juga sangat sering terjadi pemilihan menentukan pilihannya tanpa mengetahui visi dan misi orang yang dipilihnya. Didalam demokrasi, pengambilan keputusan bisa melalui voting, sedangkan di dalam islam tidak demikian, apabila terjadi *deadlock*, maka keputusan akhir berada di tangan *khalifah* karena dialah yang bertanggung jawab atas semua urusan umat. Di dalam demokrasi diperbolehkan ada partai-partai. Dalam hal ini calon anggota dewan legislatif atau kepala negara disusungkan oleh partai-partai tersebut. Sedangkan di dalam islam tidak dikenal sistem kepartaian karena hal itu dapat melahirkan *ashabiyah* atau fanatisme kelompok.

## **C. Pemilihan Umum**

### **1. Pemilihan Umum di Indonesia**

Berbicara mengenai pemilu yang diselenggarakan di Indonesia, ada pendapat menurut ahli Sri Soematri, menjelaskan bahwa landasan pemilu di Indonesia berpijak mengenai pemilu yang mendasar adalah demokrasi pancasila yang secara tersirat dan tersurat ditemukan dalam pembukaan UUD NRI 1945, paragraf keempat. Pada sila keempat pancasila menyatakan, “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam pemusyawaratan perwakilan.” Ketentuan-ketentuan konstitusional dalam



pancasila, pembukaan, dan pasal-pasal UUD NRI 1945 memberikan isyarat adanya proses atau mekanisme kegiatan nasional 5 (lima) tahun. Disini yang dimaksud dengan dalam siklus kegiatan nasional 5 (lima) tahunan pemilu merupakan salah satu kegiatan atau program yang harus dilaksanakan.<sup>48</sup>

Sebelum dilakukan perubahan UUD 1945, ketentuan tentang pemilihan hanya dikembangkan dari Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 yang menyatakan “Kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR.” Syarat kedaulatan rakyat adalah pemilihan umum. Pasal 7 UUD NRI 1945 yang menyatakan, “Presiden dan wakil presiden memegang jabatan selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali.” Penjelasan Pasal 3 UUD NRI 1945 yang menyatakan, “Sekali dalam lima tahun majelis memperhatikan segala hal yang terjadi“ dari butir 2 dan 3 dapat dikembangkan bahwa pemilu di Indonesia dilaksanakan sekali dalam lima tahun. Pasal 19 UUD NRI 1945, susunan DPR ditetapkan dengan undang-undang. Undang-undang yang dimaksud berarti mengatur pemilihan umum.

Menurut Pasal 22E berbunyi, sebagai berikut :

- (1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali
- (2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, dan DPRD.
- (3) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota DPR dan DPRD daerah adalah partai politik
- (4) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota DPRD adalah perorangan
- (5) Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri
- (6) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.

---

<sup>48</sup>Ni'matul Huda dan M.Imam Nasef, *Penataan Demokrasi...Op.Cit.*, hlm. 42

Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi menyatakan, ketentuan memberikan rambu-rambu mengenai pemilu yang meliputi:

- a) Pemilu dilaksanakan secara periodik lima tahun sekali
- b) Dianutnya asas pemilu luber dan jurdil
- c) Tujuan pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD, Presiden dan Wakil Presiden
- d) Peserta pemilu meliputi partai politik dan perorangan
- e) Tentang penyelenggaraan pemilu.

Maka di samping itu, Putusan Mahkamah Konstitusi juga menyatakan bahwa hal-hal seperti terkait dengan sistem pemilu, daerah pemilihan, syarat peserta, dan sebagainya didelegasikan kepada pembentuk undang-undang untuk menentukan kebijakan hukum (legal policy). Kebijakan hukum tersebut dapat dibuat sepanjang tidak menegasikan prinsip kedaulatan rakyat, persamaan, keadilan, dan nondiskriminasi sebagaimana terkandung dalam UUD 1945.<sup>49</sup>

Dalam pasal 22E mengenai ketentuan pemilu, diatur tentang pemilihan kepala daerah sebagaimana ditentukan dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 yang menegaskan, “Gubernur, bupati, dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, dipilih secara demokratis.” Adanya ketentuan mengenai pemilu dalam UUD NRI 1945 dimaksud untuk memberikan landasan hukum yang lebih kuat bagi pemilu sebagai salah satu wahana pelaksanaan kedaulatan rakyat. Dengan

---

<sup>49</sup>*Ibid*, hlm. 43

adanya ketentuan tersebut dalam UUD NRI 1945 tentu akan lebih menjamin waktu penyelenggaraan pemilu secara teratur reguler (per lima tahun) maupun menjamin proses dan mekanisme serta kualitas penyelenggaraan pemilu, yaitu langsung, umum, bebas, dan rahasia (Luber) serta jujur dan adil (Jurdil).

Berdasarkan perubahan konstitusi, hal tersebut berdampak terhadap sistem pemilu. Dalam hal ini, meskipun pemilu 2004 masih menerapkan sistem proporsional, namun variannya berbeda dibanding sistem yang diterapkan pada pemilu 1999. Pemilu masa transisi tersebut menggunakan sistem proporsional stelsel daftar atau sistem proporsional tertutup dimana daftar calon anggota legislatif diumumkan di tempat pemungutan suara (TPS). Pemilu 2004 menggunakan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka untuk pemilu anggota DPD. Dengan sistem penentuan pembagian kursi dilakukan menggunakan metode kuota hare berdasarkan angka bilangan pembagi pemilih (BPP).

Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi tentang penyelenggaraan pemilu sebagaimana telah diuraikan dalam pembahasan sebelumnya, setelah *constitution reform* (1999-2002), kelembagaan penyelenggaraan pemilu diperkuat kedudukannya di dalam konstitusi. Pasal 22E ayat (5) UUD NRI 1945 menentukan bahwa, “Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.” Dalam pemilu 2004, ketentuan ini belum menimbulkan interpretasi yang beragam. Fakta frasa “suatu komisi pemilihan umum” baik dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum maupun Undang-Undang

Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden lebih cenderung diartikan sebagai KPU. Namun, dalam perkembangan, terutama pasca dibentuknya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum, frasa tersebut mulai menimbulkan multi interpretasi. Perdebatan mengemuka terkait makna dari klausul tersebut.

Pasca dibacakan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 11/PUU-VIII/2010 tentang pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum. Mahkamah Konstitusi sebagai *the sole interpreter of constitution* memberikan tafsir atas klausul yang menuai pro kontra tersebut. Dalam pertimbangan, MK mengatakan frasa “suatu komisi pemilihan umum” dalam UUD NRI 1945 tidak merujuk kepada sebuah nama institusi, akan tetapi menunjuk pada fungsi penyelenggaraan pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. MK menilai fungsi penyelenggaraan pemilu tidak hanya dilaksanakan oleh KPU, akan tetapi termasuk juga lembaga pengawas pemilihan umum dalam hal ini Bawaslu sebagai suatu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.<sup>50</sup>

Menurut Jimly Asshiddiqie, penjabaran pembentuk undang-undang terhadap pasal 22E UUD NRI 1945 adalah dengan membagi penyelenggaraan pemilu ke dalam 2 (dua) kelembagaan yang terpisah dan masing-masing bersifat independen, yaitu “Komisi Pemilihan Umum” dengan huruf besar atau KPU, dan “Badan Pengawas Pemilihan Umum” atau bawaslu.<sup>51</sup>

---

<sup>50</sup>*Ibid*, hlm. 91-92

<sup>51</sup>Ni'Matul Huda dan M.Imam Nasef, *Penataan Demokrasi... Op.Cit.*, hlm. 93

Dari penjabaran di atas, tafsir pasal 22E UUD NRI 1945 di atas berlanjut pada Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum (selanjutnya disebut UU 15/2011). UU ini merupakan dasar hukum penyelenggaraan pemilu dalam pelaksanaan pemilu 2014. Dalam membangun kelembagaan penyelenggaraan pemilu, para perumus UU 15/2011 berpedoman pada Putusan Mahkamah Konstitusi No. 11/PUU-VIII/2010. Terbukti, misalnya dalam mendefinisikan penyelenggara pemilu, UU 15/2011 mengadopsi tafsir yang dikemukakan MK. Pasal 1 angka 5 UU 15/2011 menyatakan: “Penyelenggara pemilu adalah lembaga yang menyelenggarakan pemilu yang terdiri atas komisi pemilihan umum dan badan pengawas pemilu sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD, DPRD, Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat, serta untuk memilih gubernur, bupati, dan walikota secara demokratis.”

Sebagai calon kandidat yang bakal maju dalam pemilu selanjutnya harus mengikuri prosedur terlebih dahulu. Setiap partai politik harus menyerahkan nama kandidat yang bakal mencalonkan sebagai pemilu selanjutnya. Apabila ada nama calon kandidat yang melanggar hukum sebelum terpilih, maka kandidat tersebut wajib ditindaklanjuti dan mengikuti prosedur hukum yang sudah berlaku.

Berdasarkan putusan Mahkamah Agung yang terdapat dalam pasal 172 UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu tetap ditegaskan bahwa peserta pemilu tetaplah partai politik bukan perorangan. Sehingga kuasa untuk mencalonkan

diri dari masing-masing calon tetap berada di bawah partai politik. Bahkan partai politik juga berkuasa untuk mengusulkan pemberhentian antar waktu setiap anggota legislatifnya, termasuk melalui mekanisme diberhentikan sebagai anggota partai politik.<sup>52</sup>

Menurut pasal 422 UU Pemilu bahwa “penetapan calon terpilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD Kabupaten/kota dari partai politik peserta pemilu didasarkan pada perolehan kursi partai politik peserta pemilu di suatu daerah pemilihan ditetapkan berdasarkan suara terbanyak yang diperoleh masing-masing calon anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota di satu daerah pemilihan yang tercantum pada surat suara. Pasal 43 ayat (1) UU Pemilu “bakal calon bagaimana dimaksud dalam pasal 241 disusun dalam daftar bakal calon oleh partai politik masing-masing. Pasal 241 ayat (1) UU Pemilu “partai politik peserta pemilu melakukan seleksi bakal calon anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota.

Terdapat beberapa asas pemilihan umum yang dapat dijelaskan dan di paparkan dan dijelaskan sebagai berikut: asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil.<sup>53</sup>

Di atas membahas tentang “adil”, maka “kepastian hukum” merupakan salah satu irisan dari prinsip penyelenggaraan pemilu dalam undang-undang. Kepastian hukum sebagai *idee des recht* merupakan manifestasi dari kewajiban imperatif penyelenggaraan pemilu dalam melaksanakan

---

<sup>52</sup><https://putusan3.mahkamahagung.go.id/direktori/putusan/>, diakses pada tanggal 10 Juni, pukul 21.00 WIB

<sup>53</sup>Fajlurrahman Jurdi, *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*, KENCANA, Jakarta, 2018, hlm. 25-32

ketentuan peraturan perundang-undangan. Berpijak pada norma hukum akan memberikan kepastian kepada semua pihak, sehingga peserta pemilu dan masyarakat Indonesia secara umum memiliki harapan, bahwa masa depan demokrasi di tangan penyelenggaraan pemilu setidaknya ada harapan. Kepatuhan kepada hukum mengonfirmasi keraguan sebagai pihak untuk percaya pada penyelenggaraan pemilu. Tidak ada pijakan lain selain pada hukum pemilu dan peraturan perundnag-undang yang berlaku. Setiap keputusan penyelenggara pemilu bersandar pada norma hukum. Sikap penyelenggaraan pemilu yang memegang teguh pada hukum dan peraturan perundang-undangan juga memastikan bagaimana hukum ditaati. Dengan ketaatan penyelenggraan pemilu pada hukum, lembaga ini akan menjadi lembaga yang berwibawa, lembaga yang dianggap memiliki kredibilitas. Lembaga ini juga menjadi tumpuan harapan bagi masa depan demokrasi, karena rekrutmen politik yang menentukan masa depan kepemimpinan di republik ini ditentukan oleh lembaga penyelenggara pemilu.<sup>54</sup>

Sikap menghormati dan taat hukum penyelenggara pemilu juga menjadi salah satu prinsip yang harus dijaga. Penyelenggara pemilu menentukan masa depan demokrasi, memastikan bahwa mereka yang terpilih dalam pemilu adalah orang-orang yang punya kredibilitas dan kualitas individu dan kelompok yang sehat secara moral dan memenuhi ketentuan hukum yang berlaku. Sikap untuk menegakkan hukum pemilu dalam setiap tahap pemilu, merupakan cara untuk merawat keharmonisan, menjaga agar

---

<sup>54</sup>*Ibid*, hlm. 67-71

tidak terjadi konflik, dan menyelesaikan semua masalah dengan dasar dan rasionalitas hukum.

## **2. Tujuan Pemilihan Umum**

Melaksanakan kedaulatan rakyat “kedaulatan (*souveregnity*) rakyat” adalah konsep kunci dalam memahami pemilu. Kedaulatan rakyat menepatkan rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi. Hal ini senada dengan pandangan mendasar dalam demokrasi, bahwa pemerintahan *is from the people, by the people and for the people*. Rakyat merupakan tumpuan dan basis legitimasinya.

Kedaulatan rakyat yang berarti rakyat yang berkuasa oleh karena rakyat suatu negara, yakni kumpulan manusia yang mempunyai persamaan sama antara lain persamaan asal usul, persamaan kehormatan atau perasaan, persamaan daerah tempat tinggal atau pencarian rezeki, persamaan kepentingan kebutuhan, dan persamaan pikiran. Rakyat yang berkumpul dan hidup bersama merasa perlu memilih pemimpin atau wakilnya mereka secara bersama untuk menentukan kehidupan mereka bersama, sehingga dilaksanakan pemilihan.

Rakyat yang memiliki kedaulatan ditandai dengan adanya kewenangan mereka menentukan sendiri orang-orang yang akan menjadi pemimpin mereka. Mandat kepada orang tersebut diberikan secara langsung oleh rakyat melalui mekanisme pemilu. Sebagaimana telah dijelaskan di atas, bahwa kedaulatan rakyat bermakna bahwa pemerintahan bersumber dari rakyat.

Pemerintahan yang bersumber dari rakyat tersebut diatur melalui



sejumlah peraturan perundang-undangan, agar rakyat dapat menyalurkan “kekuasaan”nya. Maka pemilu merupakan cara untuk melaksanakan kedaulatan rakyat tersebut. Dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 ditegaskan bahwa “*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*”. Secara filosofis, bermakna rakyatlah yang berdaulat terhadap Negara Indonesia, memang secara yuridis kedaulatan itu dilaksanakan secara perwakilan melalui para wakil rakyat, tetapi sesungguhnya keberadaan mereka untuk memenuhi kepentingan dan melaksanakan amanah yang diberikan rakyat. Jadi hukum yang diproduksi oleh para wakil rakyat harus menggambarkan kedaulatan rakyat, bukan pribadi.

### 3. Fungsi Pemilihan Umum

Salah satu fungsi pemilu yang sangat penting adalah untuk memilih pejabat publik guna menempati pos-pos jabatan di lembaga negara. Pemilihan pejabat publik ini khususnya adalah pemilihan secara langsung yang dilakukan untuk mengganti posisi pejabat publik secara berkala, yakni 5 (lima) tahun sekali.

Jabatan-jabatan tersebut adalah jabatan di lembaga negara, yakni anggota DPR, anggota DPRD, anggota DPD, presiden dan wakil presiden, kepala daerah, yakni gubernur dan bupati/walikota yang diganti secara periodik. Pada tingkatan yang paling rendah, jabatan yang juga dipilih secara langsung adalah jabatan kepada desa yang diganti 6 (enam) tahun sekali melalui mekanisme pemilihan secara langsung. Bahkan jabatan ketua rukun tetangga dan rukun warga juga melalui mekanisme pemilihan langsung.

Konsep pergantian jabatan ini merupakan salah satu elemen penting dari negara demokrasi, dimana pembatasan masa jabatan berkaitan erat dengan upaya untuk menghindari jabatan dipegang satu tangan yang dapat membahayakan sistem demokrasi. Ada 3 (tiga) konsep pembatasan masa jabatan menurut Denny Indrayana, yaitu tidak ada masa jabatan kedua (*no re-election*), tidak boleh ada masa jabatan yang berlanjut (*no immediate re-election*), dan maksimal dua kali masa jabatan (*only one re-election*). Konsep keempat, yaitu tidak ada pembatasan masa jabatan (*no limitation re-election*).

*No re-election* diterapkan oleh Filipina yang membatasi masa jabatan presiden hanya satu kali 6 (enam) tahun. *Only one re-election* diterapkan di

Amerika Serikat (AS), utamanya setelah amandemen ke-22 yang membatasi masa jabatan presiden maksimal dua kali periode. Adapun konsep *no limitation re-election* pernah terjadi praktik ketatanegaraan Indonesia sebelum periode Soeharto, Soekarno, presiden pertama menjabat mulai tahun kemerdekaan 1945 hingga 1966, sedangkan Soeharto mulai efektif mengambil alih kekuasaan sejak 1966 hingga 1998.<sup>55</sup>

Pemilihan pejabat publik secara berkala adalah salah satu mekanisme pembatasan kekuasaan. Pembatasan kekuasaan tidak saja dimaknai dalam konteks *cek and balances* antar lembaga negara, tetapi juga yang paling hakiki adalah menghindari terlalu lamanya seseorang menempati jabatan publik lembaga negara. karena semakin lama kekuasaan itu akan semakin tidak terkontrol dan dapat menimbulkan otoriterisme. Sehingga pembatasan masa jabatan sangat berhubungan dengan kualitas demokrasi yang hendak dibangun oleh suatu negara.

Berkaitan dengan hal tersebut, pemilu menjadi mekanisme demokratis dalam melakukan penggantian pejabat negara, khususnya dilembaga perwakilan dan presiden-wakil presiden serta kepala daerah dan wakil kepala daerah. Pemilihan ini diserahkan kepada rakyat sebagai pemegang mandat dan yang memiliki kedaulatan. Rakyat yang menyerahkan kepada pejabat-pejabat yang mereka pilih secara langsung dan pejabat wajib mengemban amanah yang diberikan oleh rakyat.

Sebagaimana telah diulas sebelumnya, dalam rangkaian

---

<sup>55</sup>*Ibid*, hlm.77-78

implementasinya “kedaulatan rakyat”, maka pemilu merupakan hal yang tak terpisahkan. Karena itu, Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Artinya pelaksanaan kedaulatan rakyat sepenuhnya diatur dalam Undang-Undang Dasar. Itulah sebabnya Pasal 22E ayat (6) mengaskan bahwa perwujudan kedaulatan rakyat dilaksanakan melalui lembaga perwakilan rakyat, baik di tingkat nasional maupun daerah, dan lembaga perwakilan daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum, yang diatur lebih lanjut dengan undang-undang.<sup>56</sup> Di negara demokrasi, kedaulatan rakyat dipresentasikan melalui lembaga perwakilan yang dipilih oleh rakyat. Wakil rakyat melaksanakan mandat rakyat dan mewakili kepentingan mereka. Suara merupakan hakikat paling tinggi dari negara demokrasi. Itulah sebabnya rakyat diberikan perlindungan hukum untuk “menyerahkan” sebagian haknya untuk mewakili mereka kepada orang-orang yang mereka anggap cakap (*primus inter pares*).

Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD pada dasarnya tidak hanya bermakna filosofis dan politik, tetap juga memiliki makna sosiologis. Penyelenggaraan pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil merupakan prakondisi bagi terwujudnya lembaga-lembaga permusyawaratan rakyat, lembaga perwakilan rakyat, dan lembaga perwakilan daerah, serta lembaga perwakilan rakyat daerah, yang memiliki kemampuan dalam memainkan peran secara maksimal dalam tata pengelolaan negara dan

---

<sup>56</sup>*Ibid*, hlm.105-106

pemerintahan. Realitas sosial mengisyaratkan bahwa masyarakat senantiasa mengisyaratkan keharusan adanya ruang bagi keikutsertaan mereka dalam menentukan cara-cara penyelesaian persoalan mereka, baik secara langsung maupun melalui wakil-wakil mereka yang secara formal duduk di lembaga perwakilan.

#### **4. Komisi Pemilihan Umum (KPU)**

Pengaturan tentang KPU di dalam UU 15/2011 tidak banyak yang berubah. Dalam proses revisi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, KPU memang tidak menjadi isu sentral. Berbeda dengan isu mengenai kelembagaan DKPPA yang menjadi isu strategis dalam pembahasan revisi undang-undang tersebut. Terkait dengan KPU, isu yang mengemuka hanya seputar persyaratan menjadi anggota KPU dan mekanisme rekrutmen. Panitia kerja (panja) komisi II DPR mengusulkan agar syarat untuk menjadi anggota KPU dan Bawaslu yang tercantum dalam Pasal 11 huruf i dan Pasal 85 huruf i Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, dihapuskan. Dengan penghapusan ketentuan tersebut, maka anggota KPU maupun Bawaslu dapat berasal dari pengurus dan anggota partai politik yang notabene adalah “pemain” dalam pemilu. Usul ini mendapat resistensi terutama dari pegiat pemilu dan demokrasi di Indonesia. Usulan panja tersebut dinilai berpotensi membuka ruang masuknya anggota parpol dalam keanggotaan KPU dan Bawaslu, sehingga konflik kepentingan dalam penyelenggara pemilu menjadi sulit untuk dihindarkan. Lebih jauh lagi hal tersebut tentu akan membahayakan

kemandirian dan integritas penyelenggara pemilu.<sup>57</sup>

Mahkamah Agung memutuskan melalui Putusan MA Republik Indonesia Nomor 57P/HUM/2019 tertanggal 19 Juli 2019 bahwa permohonan pemohon dikabulkan sebagian, dengan amar putusan antara lain berbunyi sebagai berikut : *“dinyatakan sah untuk calon yang meninggal dunia dan dinyatakan sah untuk Partai Politik bagi calon yang meninggal dunia dan dinyatakan sah untuk Partai Politik bagi calon yang tidak lagi memenuhi syarat sebagai calon.”*<sup>58</sup>

*Dalam Putusan Mahkamah Agung objek (objectum litis) permohonan a quo adalah pengujian materiil ketentuan pasal 54 ayat (5) huruf k dan I juncto pasal 55 ayat (3) peraturan komisi pemilihan umum republik indonesia nomor 3 tahun 2019 tentang peengmungutan suara dalam pemilihan umum (selanjutnya disebut “PKPU No. 3/2019”) dan pasal 92 huruf a peraturan komisi pemilihan umum republik indonesia nomo 4 tahun 2019 tentang rekapitulasi hasil perhitungan perolehan suara dan penetapan hasil pemilihan umum (selanjutnya disebut “PKPU” No. 4/2019), terhadap UU Pemilu). Pasal 8 ayat (1) undang-undang republik indonesia nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan disebutkan bahwa “jenis peraturan perundnag-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam pasal 7 ayat (10) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh majelis MPR, DPR, DPD, MA, MK, BPK, KY, BI, Menteri, dan badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-undang, DPRD*

---

<sup>57</sup>Ni'matul Huda dan M.Imam Nasef, *Penataan Demokrasi...Op.Cit.*, hlm. 96

<sup>58</sup><https://news.detik.com/berita/d-4857478/melihat-aturan-paw-anggota-dpr-di-pusaran-kasus-harun-masiku>, diakses pada tanggal 10 Juni, pukul. 21.00 WIB

*Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, kepala Desa atau yang setingkat.” Berdasarkan ketentuan tersebut maka PKPU No. 3/2019 dan PKPU No. 4/2019 yang merupakan produk hukum yang dibentuk oleh komisi pemilihan umum republik indonesia (selanjutnya disebut “KPU RI”) merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undang yang kedudukannya secara hirarki berada di bawah undang-undang.*

*Pasal 54 ayat (5) huruf k dan i juncto pasal 55 ayat (3) PKPU No. 3/2019 bertentangan dengan pasal 422 UU Pemilu bahwa ketentuan pasal 54 ayat (5) huruf k dan juncto pasal 55 ayat (3) PKPU No. 3/2019 yang pada pokoknya mengatur bahwa suara yang tercoblos pada calon anggota legislatif yang telah meninggal dilaihan dan diperhitungkan menjadi suara partai politik bertentangan dengan pasal 422 UU Pemilu yang pada pokoknya mengatur bahwa keterpilihnya calon anggota legislatif didasarkan pada perolehan suara terbanyak.<sup>59</sup> Ketentuan pasal 92 huruf a peraturan komisi pemilihan umum republik indonesia nomor 4 tahun 2019 tentang rekapitulasi hasil perhitungan perolehan suara dan penetapan hasil pemilihan umum bertentangan dengan undang-undang republik indonesia No. 7 tahun 2017 tentang pemilihan umum dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.*

Penerapan mekanisme suara terbanyak dalam sistem proporsional terbuka menghendaki calon yang terpilih adalah benar-benar calon yang dapat meraih simpati dan suara terbanyak dari konstituen. Berbeda dengan sistem

---

<sup>59</sup><https://news.detik.com/berita/d-4857478/melihat-aturan-paw-anggota-dpr-di-pusaran-kasus-harun-masiku>, diakses pada tanggal 10 Juni, pukul. 21.00 WIB

proporsional tertutup yang sebelumnya digunakan yaitu dengan menggunakan nomor urut. Hubungan antar mekanisme suara terbanyak dengan sistem proporsional terbuka ini ditegaskan oleh Mahkamah Konstitusi dalam putusan Nomor 22-24/PUU-VI/2008 sebagai berikut: (bukti P-7); bahwa pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dilaksanakan dengan sistem proporsional terbuka, dengan demikian adanya keinginan rakyat memilih wakil-wakilnya yang diajukan oleh partai politik dalam pemilu, sesuai dengan kehendak dan keinginannya dapat terwujud, harapan agar wakil yang terpilih tersebut juga tidak hanya mementingkan kepentingan partai politik, tetapi mampu membawa aspirasi rakyat pemilih. Dengan sistem proporsional terbuka rakyat secara bebas memilih dan menentukan calon anggota legislatif yang dipilih, maka akan lebih sederhana dan mudah ditentukan siapa yang berhak terpilih, yaitu calon yang memperoleh suara atau dukungan rakyat paling banyak.

Dalam pertimbangan MK menyatakan, sebagai upaya menjamin kemandirian KPU, undang-undang harus meminimalisir komposisi keanggotaan dalam KPU yang memiliki potensi keberpihakan. Mengingat peserta pemilu adalah partai politik, maka undang-undang harus membatasi atau melepaskan hak partai politik peserta pemilu untuk sekaligus bertindak sebagai penyelenggara pemilu. Partai politik dimaksud meliputi anggota partai politik yang masih aktif atau mantan anggota partai politik yang masih memiliki keberpihakan kepada partai politik asalnya atau masih memiliki pengaruh dalam penentuan kebijakan partai politik. Pelepasan hak anggota



partai politik untuk menjadi anggota KPU bukan sesuatu hal yang bertentangan dengan konstitusi dan hak asasi manusia, karena justru hal tersebut diperlukan untuk menjamin *fairness* dalam pemilu, yang artinya memenuhi atau melindungi hak-hak peserta lain dalam pemilu.<sup>60</sup>

Para pembentuk undang-undang penyelenggaraan pemilu berikhtiar untuk memastikan bahwa lembaga penyelenggara pemilu adalah Komisi Pemilihan Umum (KPU). Secara luas, lembaga penyelenggara pemilu yang disebut “komisi pemilihan umum” dengan huruf kecil di dalam konstitusi dapat dimaknai bahwa KPU,awaslu dan DKPP adalah merupakan lembaga satu kesatuan sebagai komisi pemilihan umum. Sebab dari pembentukan KPU sebagai penyelenggaraan pemilu,awaslu sebagai pengawas pemilu dan DKP sebagai penjaga lembaga penyelengraan pemilu yang ditetapkan dalam satu undang-undang agar pemilu agar pemilu dapat dilaksanakan dengan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

Pengaturan tentang KPU sebagai penyelenggara pemilu dalam UU 15/2011 tentang penyelenggaraan pemilu dilakukan secara terpisahkan dengan pengaturan Undang-Undang Pemilu. Setelah dilakukan kodifikasi mengenai Undang-Undang Penyelengraan Pemilu dengan Undang-Undang Pemilu dalam satu kesatuan. Pemilu juga tidak lagi dipisahkan antara pemilu legislatif dan pemilu presiden dan wakil presiden, sehingga dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, kewenangan KPU juga diatur kembali meskipun dengan tetap berpedoman pada prinsip-prinsip lama yang

---

<sup>60</sup>*Ibid*, hlm. 97

tertuang dalam UU 15/2011.

Dalam undang-undang baru, tugas KPU meskipun masih sama, namun sedikit lebih ringan, karena pemilu legislatif dan pemilu presiden dan wakil presiden dilaksanakan secara serentak. Hal ini membuat tugas dan kewajiban KPU berkurang dalam hal pelaksanaan pemilu. Tugas KPU tertuang dalam buku kedua Pasal 12 Undang-Undang Nomor 17 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang mengatur mengenai tugas, wewenang, dan kewajiban KPU sebagai penyelenggaraan pemilu.

Pada era reformasi, tuntutan pembentukan penyelenggaraan pemilu yang bersifat mandiri dan bebas dari kooptasi penguasa semakin menguat. Untuk itulah dibentuk lembaga penyelenggaraan pemilu yang bersifat independen yang diberi nama Komisi Pemilihan Umum (KPU). Hal ini dimaksudkan untuk meminimalisir campur tangan penguasa dalam pelaksanaan pemilu mengingat penyelenggaraan pemilu sebelumnya, yakni LPU, merupakan bagian dari Kementrian Dalam Negeri (sebelumnya Departemen Dalam Negeri). Di sisi lain, lembaga pengawas pemilu juga berubah nomenklatur dari panwaslak pemilu menjadi Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu). Dikuatkan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum dengan dibentuknya sebuah lembaga tetap yang dinamakan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu).

Adapun aparatur Bawaslu dalam pelaksanaan pengawasan berada sampai dengan tingkat kelurahan/desa dengan urutan panitia pengawas pemilu provinsi, panitia pengawas pemilu kabupaten/kota, Panitia Pengawas Pemilu

kecamatan, dan pengawas pemilu Lapangan (PPL) ditingkat kelurahan/desa. Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, sebagian kewenangan dalam pembentukan pengawas pemilu merupakan kewenangan dari KPU. Namun, selanjutnya berdasarkan KePutusan Mahkamah Konstitusi terhadap *judicial review* yang dilakukan oleh Bawaslu terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, rekrutmen pengawas pemilu sepenuhnya menjadi kewenangan dari Bawaslu. Kewenangan utama dari pengawas pemilu menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum adalah untuk mengawasi pelaksanaan tahapan pemilu, menerima pengaduan, serta menangani kasus-kasus pelanggaran administrasi, pelanggaran pidana pemilu, serta kode etik.

Bawaslu memiliki ciri-ciri : (i) dibentuk berdasarkan pemerintah konstitusi atau undang-undang. (ii) tidak mudah di intervensi oleh kepentingan politik tertentu. (iii) bertanggungjawab kepada parlemen. (iv) menjalankan tugas sesuai dengan tahapan Pemilu/Pilkada. (v) memiliki integritas dan moralitas yang baik. (vi) memahami tata cara penyelenggaraan Pemilu/Pilkada. Sebagai panitia pengawas tidak hanya bertanggungjawab terhadap pembentukan pemerintah yang demokratis, tetapi juga ikut andil dalam membuat rakyat memilih kandidat yang mereka anggap mampu.<sup>61</sup>Dalam pasal 73 ayat (2) diatur bahwa “*Bawaslu mengawasi penyelengraan pemilu dalam rangka pencegahan dan penindakan*

---

<sup>61</sup>*Ibid*, hlm. 108

*pelanggaran untuk terwujudnya pemilu yang demokratis.”*

Mengingat fungsi Bawaslu sangat dibutuhkan, maka Bawaslu ditetapkan sebagai lembaga negara di bawah undang-undang yang bersifat tetap dan mempunyai kewenangan dalam mengawasi jalannya Pemilu. Hal ini sesuai dengan apa yang dianut di negara demokratis. Eksistensi lembaga pengawas pemilu akan semakin lemah apabila tidak mempunyai kewenangan yang maksimal, yang berakibat pada kurang maksimalnya kinerja Bawaslu tersebut dan ini akan sangat membahayakan perjalanan demokrasi di Indonesia.<sup>62</sup>

Dalam kepemiluan memiliki yang namanya Dewan Kehormatan Penyelenggaraan Pemilu (DKPP) yang dimaksud hal tersebut pasal 1 ayat (24) menyebutkan lembaga yang bertugas menangani pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu.<sup>63</sup>Pentingnya mewujudkan pemilu berintegritas didasari pada pandangan, bahwa pemilu diselenggarakan untuk menjunjung tinggi sekaligus menegakkan hak asasi manusia dan prinsip demokrasi. Apabila pemilu tidak dilaksanakan dengan basis integritas, maka berpotensi melahirkan penyelenggara pemilu yang tidak bertanggungjawab yang berimplikasi pada minimnya partisipasi politik dan hilangnya kepercayaan pada proses demokrasi. Ketika publik terhadap proses demokrasi terjadi penghormatan, perlindungan, dan penegakkan hak asasi manusia akan terabaikan.

Menurut Jimly Asshiddiqie mengatakan, dalam konteks

---

<sup>62</sup>*Ibid*, hlm. 110

<sup>63</sup><https://dkpp.go.id/institusi/>, diakses pada tanggal 10 Mei, pkl. 19.00 WIB

penyelenggaraan Pemilu, integritas anggota penyelenggara Pemilu menjadi modal utama dalam mewujudkan Pemilu yang demokratis. Pemilu merupakan sarana utama dalam menjalankan kedaulatan rakyat, sehingga tugas dan fungsi penting penyelenggara pemilu salah satunya memetakan program tahapan-tahapan Pemilu agar dapat berjalan dengan baik. Untuk mendapatkan melaksanakan tugas dan fungsinyadengan baik, diperlukan benteng yang kukuh dalam diri setiap anggota penyelenggara Pemilu yaitu integritas.<sup>64</sup>

Bahwa pada prinsipnya kendali pencalonan seseorang untuk menjadi Anggota Legislatif adalah Partai Politik. Walaupun setelah orang tersebut menjadi calon, maka yang menentukan adalah suara pemilih sebagai pelaksanaan dari kedaulatan rakyat. Termasuk dalam kondisi khusus dimana calon yang memperoleh suara terbanyak ternyata meninggal dunia, maka suara yang diperoleh calon yang bersangkutan seharusnya tetap diperhitungkan karena itulah wujud dari daulat rakyat. Dalam kondisi yang demikian itu, setelah suara calon yang meninggal dunia tersebut diperhitungkan, maka menjadi kewenangan partai politik untuk kemudian untuk menentukan arah dari perolehan suara tersebut karena sebagaimana disebutkan di awal, kendala pencalonan berada di tangan Partai Politik.

#### **D. Penggantian Antar Waktu (PAW) dalam Perspektif Islam**

Secara harfiah, kata *imam* berarti orang yang di depan untuk menjadi panutan orang-orang yang dibelakangnya. *Imam* berarti orang yang memimpin orang lain. Karena itu, *imamah* merupakan lembaga kepemimpinan. Sedangkan

---

<sup>64</sup>Ni'matul Huda dan M.Imam Nasef, *Penataan Demokrasi...Op.Cit.*, hlm. 122

*khalifah* secara harafiah berarti penggantian, yaitu penggantian kepemimpinan setelah Nabi Muhammad wafat bukan dalam kedudukannya sebagai Nabi Muhammad melainkan dalam kedudukan sebagai pemimpin umat (negara). Orang yang menggantikan Nabi dalam posisi yang demikian itu disebut dengan khalifah. *Imarah* secara harafiah berarti lembaga yang memiliki kewenangan untuk memerintahkan sesuatu kepada orang lain. Dan secara terminologi ketiga istilah tersebut di atas memiliki pengertian yang sama, orang yang memegang jabatan *imarah* ini disebut *amir*.<sup>65</sup>

Tugas seorang imam dalam kehidupan bernegara, imamah berarti lembaga kepemimpinan negara. Imam berarti kepala negara yang menurut para fuqaha ia memiliki dua tugas utama, yaitu:

- 1) Menegakkan agama islam dan menjalankan hukum-hukumnya;
- 2) Menegakkan politik negara sesuai dengan ketentuan yang telah digariskan islam.

Tugas seorang imam menurut Said Hawa dalam buku *al-islam* tidak terlepas dari keberadaan negara itu sendiri, yang menurut pandangan islam bahwa tegaknya negara berfungsi sebagai pengatur dan pengarah kehidupan dunia individu dan jamaah kepada satu tujuan tertentu, yaitu tegaknya (nilai) islam. Islam adalah *Din* dan *Daulah*, maka menegakkan islam berarti menegakkan din dan urusan negara sesuai dengan garis-garis islam.

Sebelum memangku jabatan menjadi anggota DPR,DPRD,DPD, dan MPR maka wajib di sumpah menurut ajaran Islam. Dengan adanya disumpah, maka

---

<sup>65</sup>Allan Fathan Gani Wardhana, *Konsep Kepemimpinan*, PPT, 2020, hlm. 3-4

sebagai calon anggota yang baru kita tidak boleh menyalahgunakan wewenang atau tanggungjawab yang telah diberikan maupun yang sudah diberikan sumpah kepada calon anggota legislatif tersebut. Maka dari itu sebagai umat manusia yang memegang teguh ajaran Islam mengandung tanggungjawab kita kepada Tuhan Yang Maha Esa. Surah Al-Imran ayat (26) berbunyi:

قُلِ اللَّهُمَّ مَلِكُ الْمَلِكِ تُؤْتِي الْمَلِكَ مَنْ تَشَاءُ وَتَنْزِعُ الْمَلِكَ مِمَّنْ تَشَاءُ  
وَتُعِزُّ مَنْ تَشَاءُ وَتُذِلُّ مَنْ تَشَاءُ ۗ بِيَدِكَ الْخَيْرُ ۗ إِنَّكَ عَلَىٰ كُلِّ شَيْءٍ قَدِيرٌ

Artinya: “Katankanlah (Muhammad), “Wahai Tuhan pemilik kekuasaan, Engkau berikan kekuasaan kepada siapa pun yang Engkau kehendaki, dan Engkau cabut kekuasaan dari siapapun yang Engkau kehendaki. Engkau mulaikan siapa pun yang Engkau kehendaki dan Engkau hinakan siapa pun yang engkau kehendaki. Di tangan engkaulah segala kebajukan. Sungguh, Engkau Mahakuasa atas segala sesuatu.<sup>66</sup>

Lebih lanjut, pada Surah Al-Imran ayat (28) berbunyi:

لَا يَتَّخِذِ الْمُؤْمِنُونَ الْكَافِرِينَ أَوْلِيَاءَ مِنْ دُونِ الْمُؤْمِنِينَ ۗ وَمَنْ يَفْعَلْ  
ذَلِكَ فَلَيْسَ مِنَ اللَّهِ فِي شَيْءٍ إِلَّا أَنْ تَتَّقُوا مِنْهُمْ تُقَاتَ ۗ وَيُحَذِّرُكُمُ اللَّهُ نَفْسَهُ ۗ  
وَإِلَى اللَّهِ الْمَصِيرُ

Artinya: “Jangan lah orang-orang beriman menjadikan orang kafir sebagai pemimpin, melainkan orang-orang beriman. Barang siapa berbuat demikian, niscaya dia tidak akan memperoleh apa pun dari Allah, kecuali karena (siasat) menjaga diri dari sesuatu yang kamu takuti dari mereka. Dan Allah memperingatkan kamu akan diri (siksa)-Nya, dan hanya kepada Allah tempat kembali.<sup>67</sup>

Musyawarah dalam proses untuk mengambil keputusan dilakukan secara islam yang dilihat dari syariah. Sedangkan demokrasi pengambilan proses ditentukan dengan suara terbanyak. Kategori masyarakat kedudukan setara maka hasil musyawarah itu wajib.

<sup>66</sup>Al-quran Al-Imran ayat 26, hlm. 50

<sup>67</sup>Al-quran Al-Imran ayat 28, hlm. 50

Masalah hubungan islam dengan demokrasi oleh beberapa cendekiawan muslim, dibahas dalam 2 (dua) pendekatan : normatif dan empiris. Pada pendekatan normatif, para cendekiawan muslim maupun mempersoalkan nilai-nilai demokrasi dari sudut pandang ajaran agama islam. Sementara pada pendekatan empiris, para cendekiawan muslim menganalisis implementasi demokrasi dalam praktik politik dan ketatanegaraan.<sup>68</sup>

Ilmu politik dan ketatanegaraan menyebutkan bahwa tugas pemerintah untuk mencapai tujuan negara adalah melaksanakan penerbitan dan mencegah bentrokan yang terjadi pada masyarakat, mengusahakan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat, mewujudkan pertahanan dan menegakkan keadilan. Sosok pemimpin Nabi Muhammad SAW dalam kapasitasnya sebagai pemimpin rakyat, pemimpin politik, pemimpin militer dan sebagai perunding tampak dalam praktik musyawarah yang dilakukan Nabi Muhammad SAW dalam beberapa contoh berikut. Dalam Al-Qur'an terdapat 2 (dua) ayat yang menyatakan pujian terhadap orang-orang yang melaksanakan musyawarah.<sup>69</sup>

Dasar-dasar musyawarah sebagaimana sudah digariskan oleh Al-Qur'an dapat dilihat pada surah Asy Syura ayat 38, yang berbunyi :

*“Dan (bagi) orang-orang yang menerima (mematuhi) seruan Tuhan-Nya dan mendirikan shalat, sedangkan urusan mereka (diputuskan) dengan musyawarah antara mereka dan mereka menafkahkan sebagian rezeki yang Kami berikan kepada mereka”.*

Kemudian di dalam surah Ali Imran ayat 159 Allah berfirman :

---

<sup>68</sup> Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2004, hlm. 219

<sup>69</sup> Suyuthy Pulungan, *Fiqih Siyasah 'Ajaran, Sejarah dan Pemikiran'*, Ombak, Yogyakarta, 2014, hl. 93



*“Maka disebabkan rahmat dari Allah-lah kamu berlaku lemah lembut terhadap mereka. Sekiranya kami bersikap keras lagi berhati kasar, tentulah mereka menjauhkan diri dari sekelilingmu. Karena itu, maafkanlah mereka, mohonkanlah ampun bagi mereka, dan bermusyawarah dengan mereka dalam urusan itu. Kemudian apabila kamu telah membulatkan tekad, maka bertawakallah kepada Allah Sesungguhnya Allah menyukai orang-orang yang bertawakal kepada-Nya”.*

Kewajiban untuk bermusyawarah di amanahkan kepada seluruh penyelenggara urusan negara dan yang memiliki kewenangan untuk menangani urusan musyawarah. Dengan petunjuk dan potongan ayat tersebut, Nabi Muhammad SAW membudayakan musyawarah di kalangan para sahabatnya. Dalam musyawarah terkadang beliau hanya bermusyawarah dengan sebagian sahabat yang ahli dalam bidangnya, dan terkadang pula hanya minta pendapat dari salah seorang mereka. Tapi bila masalahnya penting dan berdampak luas bagi kehidupan sosial masyarakat, beliau menyampaikan dalam pertemuan yang lebih besar yang mewakili semua golongan.

Dalam petunjuk Al-Qur’an, Nabi Muhammad SAW mengembangkan budaya musyawarah di kalangan para sahabatnya. Beliau sendiri, meski seorang Rasul, Nabi gemar berkonsultasi dengan para pengikutnya dalam persoalan kemasyarakatan. Tetapi dalam berkonsultasi Nabi tidak hanya mengikuti satu pola saja. Kerap kali beliau bermusyawarah hanya dengan beberapa sahabat senior. Tidak jarang pula beliau hanya meminta pertimbangan dari orang-orang yang ahli dalam hal yang dipersoalkan atau profesional. Terkadang beliau melemparkan masalah-masalah kepada pertemuan yang lebih besar, khususnya masalah-masalah yang mempunyai dampak yang luas.

Dapat diketahui bahwa peran agama dalam negara amat sangat penting.

Bahkan ulama bersepakat bahwa syarat negara dapat dikatakan sebagai negara islam apabila menjadikan Al-Qur'an dan Sunnah sebagai Hukum tertinggi. Sistem pemerintah yang pernah dipraktikkan dalam islam sangat terkait dengan kondisi konsektual yang dialami oleh masing-masing umat. Dalam rentang waktu yang sangat panjang sejak abad ke-7 Masehi hingga sekarang, umat islam pernah mempraktekkan beberapa sistem pemerintah yang meliputi sistem pemerintah *khilafah*, imamah, monarki dan demokrasi.

#### Fungsi-fungsi kepemimpinan dalam islam

- a. Fungsi instruktif  
Fungsi intruktif adalah fungsi kepemimpinan yang bersifat satu arah, berbentuk aba-aba dan pemberian perintah kepada bawahan.
- b. Fungsi konsultatif  
Fungsi ini bersifat komunikasi dua arah karena berlangsung interaksi antara pemimpin dan bawahannya. Dalm fungsi ini, pemimpin sebagai tempat bertanya, penyampaian saran maupun kritik dari masyarakat yang dipimpinnya untuk mendapatkan umpan balik (*feed back*), dalam rangka menyempurnakan keputusan yang dihasilkan.
- c. Fungsi partisipasi  
Fungsi ini pemimpin tidak hanya sebagai tempat bertanya dan berkonsultasi bagi masyarakat dan dipimpinnya, namun juga selalu turun tangan dan berusaha untuk mengaktifkan setiap masyarakat untuk bersama-sama mengerjakan tugas yang diamanahkan sekapadanya.
- d. Fungsi delegasi  
Fungsi ini, pemimpin dapat melimpahkan wewenang atau sebagian tugas kepada wakilnya, untuk menggantikan sementara waktu dalam menyelesaikan pekerjaannya. Hal ini dilakukan mengingat pemimpin memiliki keterbatasan tenaga dan waktu dalam menyelesaikan seluruh pekerjaannya.terkait pelimpahan wewenang/ tugas, pemimpin harus teliti dalam memilih wakil yang tepat untuk menggantikannya dalam melaksanakan tugas tersebut, agar tanggungjawab yang dilimpahkan dapat dijalankan sebagaimana mestinya.
- e. Fungsi pengendalian  
Fungsi pengendalin menggambarkan bahwa pemimpin sebgai pengawas, pengukur pelaksanaan pekerjaan serta pengambil tindakan-tindakan korektif bila terjadi penyimpangan dalam

masyarakat yang dipimpinnya.

f. Fungsi keteladanan

Fungsi ini, pemimpin dituntut agar memiliki kepribadian dan perilaku yang terpuji, sehingga menjadi contoh teladan yang diikuti oleh masyarakat yang dipimpin.

### **BAB III**

## **PROBLEMATIKA PERGANTIAN ANTAR WAKTU (PAW) ANGGOTA LEGISLATIF DITINJAU DARI UNDANG-UNDANG NOMOR 17 TAHUN 2014 TENTANG MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT, DEWAN PERWAKILAN RAKYAT, DEWAN PERWAKILAN DAERAH, DAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (MD3)**

### **A. Penggantian Antar Waktu (PAW) Anggota DPR RI Menurut Peraturan Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan UU MD3**

Komisi Pemilihan Umum (KPU) merupakan sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Komisi Pemilihan Umum (KPU) adalah lembaga penyelenggaraan Pemilu nasional, tetap, mandiri, dan bertugas untuk menyelenggarakan Pemilu.<sup>70</sup>

Menurut PKPU Nomor 6 tahun 2019 tentang Perubahan Atas Komisi Pemilihan Umum menyatakan bahwa, “Komisi Pemilihan Umum adalah lembaga penyelenggaraan Pemilu nasional, tetap, mandiri, dan bertugas untuk menyelenggarakan Pemilu. Kelembagaan KPU yang mengakomodasi serta mengombinasikan representasi partai politik dan pemerintah, di satu sisi diharapkan mampu melahirkan KPU yang bebas dan mandiri. Namun di sisi lain, komposisi wakil partai politik dengan jumlah yang besar dan posisi yang sangat

---

<sup>70</sup><http://kpu-bimakab.go.id/pages/tentang-kpu>, diakses pada tanggal 9 Juni 2020 pukul 21.00 WIB.

strategis berimplikasi pada menguatnya friksi di dalam tubuh KPU itu sendiri. Terdapat 48 orang perwakilan partai politik dengan berbagai macam kepentingan menjadi bagian dari KPU. Friksi pun tidak dapat dihindari, dengan suasana konflik kepentingan yang sangat tinggi tersebut KPU dalam melaksanakan tugas-tugasnya selalu dihadapkan persoalan demi persoalan.

Friksi terjadi baik antara anggota KPU yang berasal dari unsur partai politik dan unsur pemerintah maupun sesama unsur partai politik. Diakomodasinya unsur pemerintah sebagai bentuk “*balancing*” atas unsur partai politik ternyata membuat anggota KPU dari kedua unsur tersebut saling berkonfrontasi. Konfrontasi juga terjadi antar sesama anggota yang berasal dari partai politik mulai dari persoalan substantif terkait penyusunan kebijakan politik operasional Pemilu hingga persoalan teknis, seperti pendaftaran pemilih, calon, dan penghitungan hasil Pemilu. Hasil konflik kepentingan (*conflict of interest*) sangat terasa dalam kelembagaan KPU, sehingga tak heran apabila KPU disebut sebagai ring “uji coba” pelaksanaan demokratis politik secara riil.

Dinamika permasalahan yang dihadapi KPU dan jajarannya sebenarnya tidak terlepas dari desain kelembagaan penyelenggaraan Pemilu itu sendiri. Kebijakan pemerintah dalam mendesain kelembagaan penyelenggaraan Pemilu dapat dikatakan bersifat “reaksioner”, karena melibatkan begitu banyak perwakilan partai politik dan tetap mempertahankan unsur pemerintah di dalamnya tanpa mempertimbangkan secara matang dampak yang dapat ditimbulkan.

Penyelenggara Pemilu wajib mendemonstrasikan *RESPECT FOR THE*

*LAW* Negara Republik Indonesia. Sikap hormat dan kepatuhan pada hukum wajib ditunjukkan dalam bentuk melaksanakan tugas dan kewenangan sesuai dengan yurisdiksinya (lingkup tugas dan kewenangannya) serta tidak melaksanakan tugas dan kewenangan yang secara jelas menjadi tugas dan kewenangan institusi lain.<sup>71</sup>

Sistem Penegakan Hukum dan Penyelesaian Perselisihan Pemilu sudah diatur dalam sistem hukum Indonesia. Penegakan ketentuan administrasi Pemilu oleh Bawaslu, penegakan ketentuan pidana Pemilu diawali Bawaslu tetapi diproses oleh Polri, Kejaksaan dan Pengadilan, penyelesaian sengketa proses Pemilu oleh Bawaslu dan proses banding untuk sejumlah kasus oleh Pengadilan Tata Usaha Negara, dan penyelesaian perselisihan hasil Pemilu oleh Mahkamah Konstitusi.

Penegakan hukum Pemilu dan penyelesaian proses Pemilu diatur dalam UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (Pemilu), sedangkan pengambilan kata “putus” untuk perselisihan hasil Pemilu oleh Mahkamah Konstitusi (MK) justru diatur dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945. Sebagai unsur Penyelenggara Pemilu Bawaslu harus mendemonstrasikan sikap *RESPECT FOR THE LAW* dengan hanya melaksanakan tugas dan kewenangannya berdasarkan UU Nomor 7 Tahun 2017, dan tidak mencampuri apa yang menjadi tugas dan kewenangan MK berdasarkan konstitusi.<sup>72</sup>

Indikasi independensi Komisi Pemilihan Umum(KPU) sebagai lembaga independen dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, yaitu pembentukan Komisi

---

<sup>71</sup><https://www.negarahukum.com/hukum/prof-ramlan-surbakti-eksaminasi-putusan-bawaslu-dan-dkpp-ihwal-pemberhentian-evi-novida.html>, diakses pada tanggal 10 Juni 2020, pukul 21.00 WIB.

<sup>72</sup>*Ibid*

Pemilihan Umum sebagai penyelenggara Pemilu tidak boleh berada dan/atau di bawah pengaruh seorang kelompok atau golongan partai politik dan pemerintah. Keberadaan Komisi Pemilihan Umum dalam sistem ketatanegaraan Indonesia menurut konsep pembagian kekuasaan pada prinsipnya berperan sebagai lembaga negara penunjang (*auxiliary state organ*) dari kekuasaan eksekutif, yaitu untuk membantu presiden dalam menyelenggarakan Pemilu. Sedangkan, jika dikaitkan dengan fungsi legislatif, pada saat pertama kali dibentuk ternyata Komisi Pemilihan Umum diberikan kewenangan legislatif mengenai tata cara pemilihan umum. Akan tetapi, terdapat kekhawatiran akan timbulnya kecurangan, akhirnya kewenangan tersebut diambil alih oleh DPR. Namun, hingga saat ini Komisi Pemilihan Umum masih mempunyai kewajiban untuk merumuskan kode etik pelaksanaan Pemilu yang mengikat dalam internal KPU saja. Komisi Pemilihan Umum tidak memiliki kewenangan di bidang yudikatif tetapi dapat menjadi pihak termohon dalam perselisihan hasil Pemilu di Mahkamah Konstitusi.<sup>73</sup>

Ada beberapa hal yang perlu ditinjau dalam *recall* oleh partai politik terhadap ketidaksesuaian penerapannya dalam sistem pemerintahan di Indonesia. Di Indonesia, *recall* dimaknai sebagai pelengseran atau pemberhentian seorang anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) melalui mekanisme Penggantian Antar Waktu (PAW). Terdapat beberapa hal yang harus ditinjau dalam pemberian hak *recall* kepada politik, diantaranya adalah *pertama*, tidak ada parameter yang jelas terkait *recall* oleh partai politik. *Kedua*, mekanisme *recall* oleh partai politik menandakan inkonsistensi paradigma sistem kedaulatan rakyat

---

<sup>73</sup><https://www.neliti.com/id/publications/23323/analisis-keudukan-komisi-pemilihan-umum-kpu-sebagai-lembaga-independen-dalam-si>, diakses pada tanggal 10 Juni, pukul. 21.00 WIB

yang di bangun melalui Pemilu. *Ketiga*, pemberian hak *recall* kepada partai politik tidak mengedepankan prinsip *rule of the law*. *Keempat*, terdapat *judicial review* tentang *recall* sebagai bukti ketidaksepakatan dengan ketentuan *recall* di Indonesia. *Kelima*, *recall* oleh partai politik berpotensi pada kewenangan dan membatasi fungsi DPR RI. Praktik pelaksanaan *recall* di Indonesia belum melibatkan rakyat. Dalam perspektif yuridis dan filosofis yuridis, rakyat harus terlibat dalam proses *recall* sebagai mekanisme pengawasan kinerja pemerintah, khususnya anggota DPR RI. Karena rakyat lah yang telah memilih calon kandidat anggota DPR RI yang baru dalam pelaksanaan Pemilu yang baru atau menggantikan calon anggotanya yang telah meninggal dunia atau bisa disebut dengan *recall*.<sup>74</sup>

Berdasarkan PKPU No. 6 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Pasal 14A, yang berbunyi “dalam hal calon penggantian antar waktu anggota DPR, DPRD Provinsi atau DPRD Kabupaten/Kota pada DCT DPR, DPRD Provinsi atau DPRD Kabupaten/Kota di Dapil yang bersangkutan tidak memperoleh suara dalam Pemilu terakhir, KPU, KPU Provinsi/KIP Aceh atau KPU /KIP Kabupaten/Kota melakukan proses PAW Anggota DPR, DPRD Provinsi atau DPRD Kabupaten/Kota dengan menetapkan calon perempuan sebagai calon PAW anggota DPR, DPRD Provinsi atau DPRD Kabupaten/Kota. Sedangkan, dalam Pemilu bakal calon anggota legislatif tidak harus perempuan saja, tetapi laki-laki jugadapat menggantikan apabila ketika calon legislatif tersebut mengundurkan diri atau meninggal dunia.

---

<sup>74</sup><https://www.neliti.com/id/publications/35253/recall-partisipatif-paradigma-asas-musyawah-mufakat-dalam-mekanisme-pemberhent>, diakses pada tanggal 10 Juni, pukul 21.00 WIB



Berdasarkan Pasal 14A ayat (2), terdapat beberapa alasan mengenai anggota DPR yang dapat diberhentikan dengan proses Penggantian Antar Waktu, yaitu:

- a. Tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai anggota DPR;
- b. Tidak lagi memenuhi syarat-syarat calon anggota DPR sebagaimana dimaksud dalam UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu;
- c. Melanggar sumpah atau janji, kode etik DPR, dan/atau tidak melaksanakan kewajiban sebagai anggota DPR berdasarkan hasil pemeriksaan badan kehormatan DPR;
- d. Melanggar peraturan larangan rangkap jabatan sebagaimana diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan Pasal 22 ayat (1), KPU melakukan verifikasi dokumen pendukung calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi atau DPRD Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 dan Pasal 21. Kemudian dalam Pasal 22 ayat (2), setelah KPU melakukan verifikasi dokumen pendukung sebagaimana dimaksud pada ayat (1), KPU melaksanakan verifikasi hasil perolehan suara sah dengan melakukan pemeriksaan dan penelitian. Verifikasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dilaksanakan paling lama lima hari sejak diterimanya nama anggota DPR, DPD, DPRD yang berhenti karna penggantian antarwaktu dari pimpinan DPR, DPD, DPRD Provinsi atau DPRD Kabupaten/Kota. KPU juga menyampaikan nama calon penggantian antarwaktu hasil verifikasi paling lama lima hari sejak diterimanya surat dari pimpinan DPR.

Berdasarkan Pasal 23 ayat (5) PKPU No. 6 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum, yang berbunyi “dalam hal mencalonkan pengganti antar waktu anggota DPR yang diberhentikan sebagai anggota partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a angka 2 tidak mengajukan

upaya hukum Di Mahkamah Partai Politik, dalam waktu 14 hari kerja sejak klarifikasi dilakukan kepada yang bersangkutan, KPU, KPU Provinsi/KIP Aceh, atau KPU/KIP Kabupaten/Kotamelanjutkan proses Penggantian Antar Waktu”.

Dalam hal calon Pengganti Antar Waktu anggota DPR yang mengajukan upaya banding hasil putusan pengadilan negeri ke Mahkamah Agung, KPU harus menunggu hasil putusan Mahkamah Agung.

Dalam putusan Mahkamah Agung menjelaskan bahwa pentingnya untuk tetap memperhitungkan perolehan suara calon anggota legislatif yang telah meninggal dunia ini, khususnya terhadap calon anggota legislatif *incumbent* dilandasi pemikiran bahwa yang bersangkutan tentu telah memberikan kontribusi terhadap konstituen dan telah memiliki program-program yang dijalankan bagi konstituen di daerah pemilihannya. Sebagaimana diatur dalam PKPU bahwa terhadap calon anggota legislatif yang meninggal, maka wajib diumumkan kepada masyarakat, khususnya pemilih. Ketika calon anggota legislatif yang meninggal dan diumumkan tersebut masih memperoleh suara terbanyak, maka ada kehendak dari rakyat agar program-program yang telah dijalankan bisa dilakukan atau dilanjutkan dari kesinambungan. Oleh karena itu, terhadap calon anggota legislatif yang meninggal dunia khususnya anggota legislatif *incumbent*, maka perolehan suaranya tetap harus diperhitungkan dan tidak dialihkan kepada suara partai politik. Setelah diperhitungkan, partai politiklah yang berwenang menentukan arah dari perolehan suara tersebut.<sup>75</sup>

Berdasarkan ketentuan Pasal 54 ayat (5) huruf k dan *ijuncto* Pasal 55 ayat

---

<sup>75</sup><https://putusan.mahkamahagung.go.id/putusan/350d13a1be8aa10bb203a6eb033830c9>, diakses pada tanggal 10 Juni, pukul.21.00 WIB

(3) PKPU No. 3 Tahun 2019 bertentangan dengan Pasal 422 UU Pemilu, sehingga tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Pasal 92 huruf a PKPU No. 4 Tahun 2019 bertentangan juga dengan Pasal 422, Pasal 243, Pasal 241 dan Pasal 172 UU Pemilu. Ketentuan Pasal 92 huruf a PKPU No. 4 Tahun 2019 yang pada pokoknya mengatur dalam proses rekapitulasi hasil penghitungan suara, KPU tidak mengikutsertakan calon anggota legislatif yang meninggal dunia dalam penyusunan peringkat suara sah terbanyak. Hal tersebut bertentangan dengan Pasal 422 UU Pemilu yang pada pokoknya mengatur bahwa keterpilihan calon anggota legislatif didasarkan pada perolehan suara terbanyak dan bertentangan dengan Pasal 243, Pasal 241, dan Pasal 172 yang pada pokoknya mengatur bahwa peserta Pemilu sekaligus penyeleksi dan pengusul calon anggota DPR adalah partai politik.

Pada prinsipnya, KPU tidak berwenang untuk menentukan terkait dengan mau dibawa kemana dan mau diapakan perolehan suara calon anggota legislatif yang meninggal dunia untuk pemilihan anggota DPR dan DPRD. Seharusnya hal tersebut mutlak menjadi kewenangan partai politik yang mengusulkan calon anggota legislatif. Hal ini dikarenakan sejatinya partai politik yang menjadi peserta Pemilu untuk pemilihan anggota DPR dan DPRD sebagaimana ditentukan dalam Pasal 172 UU Pemilu, yang berbunyi “peserta Pemilu untuk pemilihan umum anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota adalah partai politik”. Hal ini jelas berbeda dengan Pemilu untuk anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dimana pesertanya memang adalah perseorangan.

Perbedaan *a quo* diakibatkan oleh desain lembaga perwakilan yang

diadopsi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia sebagaimana dituangkan dalam UUD NRI 1945. Berdasarkan UUD NRI 1945, lembaga perwakilan di Indonesia dibagi ke dalam dua jenis, yaitu DPR RI sebagai *political representation* dan DPR RI sebagai *territorial representation*. Dalam diskursus ketatanegaraan Indonesia, sebenarnya terdapat tiga jenis, yaitu *pertama*, lembaga perwakilan individu (konstituen) dan para wakil bersumberkan pada partai politik. *Kedua*, perwakilan fungsional (*functional representation*) yang merupakan bentuk perwakilan dari kelompok atau asosiasi yang ada dalam masyarakat. *Ketiga*, perwakilan wilayah (*territorial representation*), yang lebih didasarkan pada keterwakilan warga yang mendiami sebuah wilayah tertentu. Pembagian dan pembedaan *political representation* dan *territorial representation* juga pernah dipertegasakan Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangan Putusan Nomor 92/PUU-X/2012. Sebagai konsekuensi dari adanya pembagian dan pembedaan tersebut, maka khusus untuk Pemilu anggota DPR dan DPRD, maka partai politik diberikan peran yang sangat besar karena memang khusus untuk Pemilu anggota DPR dan DPRD yang ingin dicari adalah perwakilan politik (*political representation*).

Sebagai peserta Pemilu anggota DPR dan DPRD, partai politik diberikan otoritas penuh untuk menyeleksi dan menentukan calon anggota legislatif yang akan mengikuti Pemilu sebagaimana diatur dalam Pasal 241 ayat (1), yang berbunyi “partai politik peserta Pemilu melakukan seleksi bakal calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten” dan Pasal 243 ayat (1) yang menyatakan bakal calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 241 ayat (1) disusun

dalam daftar bakal calon oleh partai politik masing-masing. Berdasarkan ketentuan UU Pemilu tersebut, maka hubungan antara calon anggota legislatif dengan partai politik yang mengusung dan mengusulkan adalah hubungan yang bersifat subordinatif, karena seorang caleg tidak akan mungkin bisa ikut Pemilu tanpa dicalonkan oleh partai politiknya. Atas dasar pemikiran tersebut, maka terkait dengan mau dibawa kemana dan mau diapakan perolehan suara calon anggota legislatif yang meninggal dunia untuk pemilihan anggota DPR dan DPRD sudah seharusnya menjadi kewenangan mutlak dari partai politik, tentunya dalam pelaksanaan tetap dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam putusan Mahkamah Agung *a quo* adalah terkait mekanisme keterpilihan calon anggota legislatif untuk menduduki jabatan anggota DPR RI periode 2019-2020, khususnya apabila ada calon anggota legislatif yang meninggal dunia tetapi memperoleh suara terbanyak. Pada fakta pelaksanaan penyelenggaraan Pemilu tahun 2019, khususnya dalam Pemilu legislatif masih pada tahap penetapan hasil Pemilu, yaitu hasil perolehan suara masing-masing partai politik peserta Pemilu sebagaimana tertuang dalam Keputusan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9987/PL.01.8-Kpt/06/KPU/V2019. Berdasarkan uraian tersebut, penjelasan mengenai *a quo*, maka putusan *a quo* nantinya memiliki kekuatan eksekutorial, kepada majelis Hakim Mahkamah Agung dalam hal *a quodikabulkan*, untuk dapat memerintahkan KPU RI agar melaksanakan putusan *a quo* pada penyelenggaraan Pemilu tahun 2019, khususnya pada tahap penetapan perolehan kursi dan penetapan calon terpilih.

Dalam Undang-undang nomor 17 tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPRD, dan DPD yang selanjutnya disebut UUMD3. Dalam undang-undang tersebut secara eksplisit diatur mengenai MPR, DPR, DPD, dan DPRD dalam rangka mewujudkan lembaga yang mampu memahami nilai-nilai demokrasi serta menyerap dan memperjuangkan aspirasi rakyat dan daerah sesuai dengan tuntutan perkembangan kehidupan berbangsa dan bernegara. Meskipun dalam UU MD3 telah secara komprehensif diatur mengenai pemahaman nilai-nilai demokrasi, namun masih terdapat beberapa ketentuan dalam UU MD3 yang tidak sesuai dengan perkembangan hukum dan kebutuhan masyarakat serta sistem presidensial. Dalam suatu tatanan yang demokratis apa yang disuarakan rakyat dalam Pemilu semestinya pimpinan DPR perlu juga dilakukan penataan struktur organisasi Mahkamah Kehormatan Dewan dengan menambah jumlah pimpinan dan memperjelas wewenang dan tugas Mahkamah Kehormatan Dewan sebagaimana yang telah dilakukan penambahan pimpinan pada alat kelengkapan dewan pada saat perubahan kesatu Undang-undang Nomor 17 tahun 2014 tentang MPR, DPRD, DPR, dan DPD (MD3), sehingga dapat mencerminkan asas proporsionalitas. Terkait dengan kewenangan DPR dalam menjalankan tugas dan fungsinya, perubahan undang-undang ini juga memuat ketentuan pemberian sanksi bagi pihak-pihak yang tidak melaksanakan rekomendasi DPR dan pemanggilan paksa bagi pihak-pihak yang tidak bersedia menghadiripanggilan DPR.

Penjelasan UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Dewan

Perwakilan Daerah (MD3). Pasal 239 ayat (1) huruf a, menyatakan bahwa “pernyataan meninggal dunia dibuktikan dengan surat dokter dan/atau pejabat yang berwenang.” Selanjutnya, huruf b, menyatakan bahwa “pernyataan mengundurkan diri dibuat secara tertulis di atas kertas yang bermaterai sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”. Pasal 239 ayat (2) huruf a, menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan “tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap” adalah menderita sakit yang mengakibatkan baik fisik maupun mental tidak berfungsi secara normal yang dibuktikan dengan surat keterangan dokter yang berwenang, tidak diketahui keberadaan, dan/atau tidak hadir dalam rapat tanpa keterangan apapun selama tiga bulan berturut-turut. Kemudian dalam huruf g, menyatakan bahwa “dalam hal anggota partai politik diberhentikan oleh partai politiknya dan yang bersangkutan mengajukan keberatan melalui pengadilan, pemberhentiannya sah setelah adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Pasal 240 ayat (1), menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan “pimpinan partai politik” adalah ketua umum atau sebutan lain yang sejenis sesuai dengan anggaran dasar atau anggaran rumah tangga partai politik masing-masing”.<sup>76</sup>

Menurut Mh. Isnaeni, mengatakan bahwa “hak Penggantian Antar Waktu (PAW) pada umumnya merupakan suatu ‘pedang *democles*’ bagi tiap-tiap anggota DPR”. Dengan adanya hak *recall*, maka anggota DPR akan lebih banyak menunggu petunjuk dan pedoman pimpinan fraksi daripada berotoktivitas. Melakukan otoktivitas yang tinggi tanpa restu pimpinan fraksi kemungkinan

---

<sup>76</sup>[http://www.dpr.go.id/dokjdih/document/uu/UU\\_2014\\_17.pdf](http://www.dpr.go.id/dokjdih/document/uu/UU_2014_17.pdf), diakses pada tanggal 10 Juni, pukul.21.00 WIB

besar melakukan kesalahan fatal yang dapat berakibat *recalling*. Oleh karenanya, demi keamanan keanggotaannya lebih baik menunggu apa yang diinstitusikan oleh pimpinan fraksi. Mahfud MD pun mengartikan, Penggantian Antar Waktu (PAW) adalah hak untuk mengganti anggota lembaga permusyawaratan atau perwakilan dari kedudukannya, sehingga tidak lagi memiliki status keanggotaan di lembaga tersebut.<sup>77</sup>

Amandemen Undang-undang Dasar 1945 membawa perubahan besar di bidang sosial, politik dan hukum di Indonesia. Perubahan itu berimplikasi pada perkembangan pelaksanaan demokrasi di Indonesia yang ditandai dengan adanya pemilihan umum langsung untuk memilih presiden dan wakil presiden, pemilihan umum langsung untuk memilih anggota legislatif, atau yang terbaru adalah keberadaan calon independen dalam pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah.

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

---

<sup>77</sup>Rida Farida, "Mekanisme Penggantian Antar Waktu (PAW) Anggota DPR Dan Implikasinya Dalam Konsep Perwakilan Rakyat", *Jurnal Cita Hukum*, Volume 1 No. 2, Desember 2013, hlm. 4



*assembly*). Menurut Undang-undang Dasar 1945 Negara Republik Indonesia tahun 1945 secara eksplisit diatur dalam Pasal 28E ayat (3), yang berbunyi “Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat”.

Partai politik memiliki peran yang begitu besar di dalam pemberhentian anggota Dewan tersebut. Partai Politik dapat mengusulkan pemberhentian anggota DPR, bahkan terhadap alasan tertentu sebagaimana disebut dalam Pasal 240 ayat (1) UU MD3, pemimpin partai politik satu-satunya pihak yang dapat mengusulkan pemberhentian tersebut. Jika dilihat dari kewenangan partai politik tersebut, dapat disimpulkan bahwa partai politik yang memegang kendali terhadap *recall* anggota-anggota yang duduk di parlemen. Serta permasalahan yang terdapat di dalam mekanisme *recall*, yaitu mekanisme Penggantian Antar Waktu (PAW) menjadi momok bagi anggota partai politik yang duduk di parlemen, terutama pada DPRD Kabupaten/Kota. Permasalahan ini tentunya menarik untuk dikaji lebih lanjut, mengingat pasca reformasi kedaulatan rakyat telah dikembalikan dan dipegang lagi oleh rakyat.

Dalam Putusan Mahkamah Agung Pasal 92 huruf aPKPU No. 4 Tahun 2019 yang pada pokoknya mengatur dalam proses rekapitulasi hasil penghitungan suara, KPU tidak mengikutsertakan calon anggota legislatif yang meninggal dunia dalam penyusunan peringkat suara sah terbanyak bertentangan dengan Pasal 422 UU Pemilu, sehingga tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat. Begitu juga dengan Pasal 54 ayat (5) huruf k dan *ijuncto* Pasal 55 ayat (3) PKPU No. 3 Tahun 2019 bertentangan dengan Pasal 422 UU Pemilu yang sama-sama tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat.

## **B. Pelaksanaan Penggantian Antar Waktu(PAW) oleh PDIP untuk menggantikan Nazarudin Kiemas**

Pemilihan umum merupakan salah satu cara untuk menentukan wakil rakyat yang akan duduk dalam badan perwakilan rakyat. Menjadi perwakilan politik dalam rangka kerangka kerja satu sistem demokrasi membawa beban dan tanggung jawab serta konsekuensi politik yang relatif besar. Oleh karena itu, disamping jeratan hukum karena pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan yang dapat dibuktikan secara materiil di pengadilan umum, anggota dewan menghadapi tantangan untuk digugat secara politis, baik oleh partai politik induknya maupun konstituen dan masyarakat pada umumnya. Indonesia cenderung menganut bentuk diversifikasi, dimana anggota DPR merupakan wakil dari partai politik, artinya anggota DPR harus mewakili kepentingan partai politik dan menyuarakan suara partai politik. Adanya sistem Penggantian Antar Waktu (PAW) yang digunakan oleh partai politik terhadap anggota DPR yang berasal dari partai politik yang bersangkutan, memperkuat hal tersebut.<sup>78</sup>

*Recall* yang terdiri kata “re” yang artinya kembali, dan “call” yang artinya panggil atau memanggil. Jika kata ini disatukan maka kata *recall* ini akan berarti dipanggil atau memanggil kembali. Kata *recall* ini merupakan suatu istilah yang ditemukan dalam kamus ilmu politik yang digunakan untuk menerangkan suatu peristiwa penarikan seorang atau beberapa orang wakil yang duduk dalam

---

<sup>78</sup>Rida Farida, “Mekanisme Penggantian Antar Waktu (PAW) Anggota DPR Dan Implikasinya Dalam Konsep Perwakilan Rakyat”, *Jurnal Cita Hukum*, Volume 1 No. 2, Desember 2013.

lembaga perwakilan (melalui proses Pemilu), oleh rakyat sebagai pemilihnya. Dalam konteks ini *recall* merupakan suatu hak yang dimiliki pemilik terhadap orang yang dipilihnya. Pemberhentian anggota DPR diatur dalam Pasal 22B UUD NRI 1945, yang berbunyi “Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan ketentuannya diatur dalam undang-undang”.<sup>79</sup>

Penggantian Antar Waktu (PAW) atau *recall* adalah istilah pinjaman yang belum ada di Indonesia. Pengertian *recall* di Indonesia berada dengan pengertian *recall* di Amerika Serikat. Di Amerika Serikat istilah *recall* ialah *Recall Election* yang digunakan untuk menyatakan hak rakyat pemilih (konstituen) untuk melengserkan wakil rakyat sebelum masa jabatannya berakhir. Penggantian Antar Waktu (PAW) juga diartikan sebagai proses penarikan kembali anggota lembaga perwakilan rakyat untuk diberhentikan dan digantikan dengan anggota lainnya sebelum berakhir masa jabatan anggota yang ditarik tersebut. Penggantian Antar Waktu (PAW) adalah suatu proses penarikan kembali atau penggantian DPR oleh induk organisasinya. Hak Penggantian Antar Waktu (PAW) diatur dalam Pasal 213 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (MD3). Penggantian Antar Waktu (PAW) berfungsi sebagai *mechanism control* dari partai politik yang memiliki wakil yang duduk sebagai anggota parlemen.

Munculnya kembali *recall* diatur dalam Pasal 85 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD

---

<sup>79</sup>*Ibid* hal. 4

dan Pasal 88 huruf g Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik. Kemudian posisi *recall* semakin diperkuat dengan konstitusi, yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pada dasarnya, mengenai Penggantian Antar Waktu (PAW) sangat terkait dengan partai politik, baik struktur organisasi maupun fungsinya. Hak Penggantian Antar Waktu (PAW) berada di tangan pengurus partai politik dari mana anggota legislatif bersangkutan berasal. Maka dari itu, dengan adanya peranan pengurus partai politik dalam penggunaan hak Penggantian Antar Waktu (PAW) menjadisangat menentukan.

Penggantian Antar Waktu (PAW) menjadi alat efektif untuk menyingkirkan anggota dewan yang berseberangan dengan kepentingan pengurus partai politik, akibat eksistensi anggota dewan sangat tergantung dengan selera pengurus partai politik sehingga, menggeser orientasi anggota keberadaan anggota dewan karena dipilih oleh rakyat dalam suatu pemilihan umum yang bersifat langsung bebas, jujur, dan adil.

Penggantian Antar Waktu sudah ada sejak masa Orde Baru hingga masa Reformasi sebagaimana akan diuraikan di bawah ini:

#### 1. Penggantian Antar Waktu (PAW) Masa Orde Baru

Perkembangan Penggantian Antar Waktu (PAW) di Indonesia secara histori diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1966, terkandung maksud politis yang sangat kental dalam mengimplementasikan undang-undang ini, yakni untuk menyingkirkan anggota-anggota parlemen yang masih setia kepada Soekarno. Secara filosofis, regulasi ini jelas menabrak Pancasila dan Undang-

Undang Dasar 1945 yang berkedudukan sebagai hukum positif yang tertinggi. Ketika masa orde baru berakhir dan masuk pada masa reformasi, hak Penggantian Antar Waktu (PAW) kembali diterbitkan pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2009.

Keberadaan hak Penggantian Antar Waktu (PAW) di masa orde baru diatur dalam Pasal 15 Undang-undang Nomor 10 Tahun 1966, yang menyatakan bahwa anggota MPRS/DPR-GR dapat diganti menurut ketentuan sebagai berikut, yaitu a) anggota dari golongan politik dapat diganti atas pemerintahan partai yang bersangkutan; b) anggota Golongan Karya yang organisasinya berafiliasi dengan satu partai politik dapat diganti atas pemerintahan organisasi atau instansi yang bersangkutan; dan c) anggota Golongan Karya yang organisasinya tidak berafiliasi dengan suatu partai politik dapat diganti atas permintaan organisasi atau instansi yang bersangkutan.

## 2. Penggantian Antar Waktu (PAW) Masa Reformasi

Pada masa Orde Baru, mekanisme Penggantian Antar Waktu (PAW) oleh partai politik telah efektif digunakan oleh partai politik untuk menyingkirkan “lawan politik” di tubuh partainya. Kemudian pada masa reformasi, mekanisme Penggantian Antar Waktu (PAW) oleh partai politik tidak lagi diatur dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR, dan DPRD. Dalam Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 ditegaskan bahwa alasan anggota MPR dapat berhenti sebagai anggota dengan mekanisme Penggantian Antar Waktu, yaitu a) meninggal dunia; b) permintaan sendiri secara tertulis kepada pimpinan MPR; c) bertempat tinggal di

luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia; d) berhenti sebagai anggota DPR; e) tidak lagi memenuhi syarat-syarat sebagaimana yang dimaksud; f) dinyatakan melanggar sumpah atau janji sebagai wakil-wakil rakyat dengan keputusan MPR; dan g) terkena larangan penangkapan jabatan sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 41 ayat (1).

Adapun alasan anggota DPR yang diberhentikan dengan mekanisme Penggantian Antar Waktu terdapat dalam Pasal 41 ayat (2), yaitu:

- a. tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai anggota DPR;
- b. tidak lagi memenuhi syarat-syarat calon anggota DPR sebagaimana dimaksud dalam UU tentang Pemilu;
- c. melanggar sumpah atau janji, kode etik DPR, dan/atau tidak melaksanakan kewajiban sebagai anggota DPR berdasarkan hasil pemeriksaan badan kehormatan DPR;
- d. ketentuan peraturan larangan rangkap jabatan sebagaimana diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pemberhentian anggota DPR yang telah memenuhi ketentuan pada Pasal 41 ayat (1) huruf a, b, dan c serta Pasal 41 ayat (2) huruf d dan e langsung disampaikan oleh pimpinan DPR kepada Presiden untuk diresmikan pemberhentian anggota DPR yang telah memenuhi ketentuan pada Pasal 41 ayat (2) huruf a, b, dan c setelah dilakukan penyidikan, verifikasi, dan pengambilan keputusan oleh badan kehormatan DPR atas pengaduan pimpinan DPR, masyarakat dan/atau pemilik tata cara pengaduan, pembelaan, dan pengembalian

keputusan oleh badan kehormatan DPR diatur dalam peraturan tata tertib DPR.

Pasal 239 ayat (2) huruf d yang menyatakan “diusulkan oleh partai politik sesuai dengan peraturan perundang-undangan”. Namun, partai politik akan mengusulkan pemberhentian terhadap anggota yang ada di DPR, apabila anggota tersebut diberhentikan dari keanggotaan partai politik yang bersangkutan. Oleh karena itu, alasan ini juga sangat erat kaitannya dengan alasan huruf g dan h. Huruf g, menyatakan “diberhentikan sebagai anggota partai politik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan” dan huruf h, menyatakan “menjadi anggota partai politik lain”.

Menurut Pasal 16 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik yang selanjutnya disebut UU Partai Politik, disebutkan “anggota partai politik diberhentikan keanggotaannya dari partai politik”. Sedangkan Pasal 16 ayat (3), menyatakan: “dalam hal anggota partai politik yang diberhentikan adalah anggota lembaga perwakilan rakyat, pemberhentian dari keanggotaan partai politik diikuti dengan pemberhentian dari keanggotaan di lembaga perwakilan rakyat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.”

Merujuk pada ketentuan Pasal 239 ayat (2) huruf c, g, dan h UU MD3 sejalan dengan UU Partai Politik tersebut. Artinya seorang anggota dewan apabila diberhentikan dari keanggotaan partai sudah dapat dipastikan akan diberhentikan dari keanggotaannya di DPR. Tetapi konstruksi UU MD3 dan UU Partai politik tersebut dapat dikatakan mengadopsi teori *representative* sebagai partisan.

Secara internal, posisi AD/ART yang sudah disahkan melalui akta notaris

memang pada hakikatnya berkedudukan sebagai konstitusi partai politik. Kedudukannya yang sangat tinggi juga tercermin dalam mekanisme perubahan terhadap AD/ART yang harus dilakukan oleh organ tertinggi partai politik, yang pada umumnya diwujudkan dalam bentuk kongres atau muktamar dari partai politik yang bersangkutan.<sup>80</sup>

Kedudukan AD/ART yang *supreme* di internal partai politik dapat dipahami, mengingat dalam definisi partai politik yang tercantum dalam Pasal 1 angka 1 UU Partai Politik memang ditegaskan bahwa partai politik lebih mengutamakan kepentingan anggota. Pasal tersebut berbunyi “Partai Politik adalah 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”. Ketentuan ini menunjukkan bahwa organisasi partai politik dibentuk untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota terlebih dahulu, kemudian memperjuangkan kepentingan politik masyarakat serta baru diusulkan memperjuangkan kepentingan politik bangsa dan negara. AD/ART partai politik merupakan manifestasi dari kepentingan anggota partai politik, sehingga harus diutamakan, maka kedudukannya sebagai *supreme*, berimplikasi kepada setiap anggota yang melanggar akan diancam dengan *recall*.<sup>81</sup>

Dalam ketentuan Pasal 11 ayat (3) menyatakan bahwa anggota partai

---

<sup>80</sup> Ni'matul Huda dan M.Imam nasefi, *Penataan Demokrasi dan Pemilu-Pasca Reformasi*, Fakultas Hukum, UII, Yogyakarta, 2017, hal. 186

<sup>81</sup>*Ibid*



politik wajib memenuhi AD dan ART serta berkewajiban untuk berpartisipasi dalam kegiatan partai politik. Terdapat perbedaan antara Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 tahun 2008, yaitu terletak pada dasar hukum pemberhentian keanggotaan partai politik. Jika dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, pemberhentian anggota partai politik diatur dalam peraturan partai politik, maka dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 hal tersebut diatur dalam AD dan ART.

Landasan hukum Penggantian Antar Waktu (PAW), hukum yang baik adalah hukum yang diterima oleh rakyat karena mencerminkan kesadaran hukumnya. Maka dari itu, untuk melaksanakan hukum yang dapat diterima oleh masyarakat diperlukan pejabat-pejabat atau penguasa yang mengerti akan pentingnya keadilan, sehingga fungsi dari hukum itu sendiri dapat terealisasikan dengan baik dan benar.<sup>82</sup>

Dalam Pasal 214 UU MD3, ditentukan bahwa pemberhentian anggota DPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 213 ayat (1) huruf a dan b serta Pasal 213 ayat (2) huruf c, e, h, dan i, diusulkan oleh pimpinan partai politik kepada pimpinan DPR dengan tembusan kepada Presiden paling lama tujuh hari sejak antrian diterimanya usulan pemberhentian sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pimpinan DPR menyampaikan usul pemberhentian. Presiden meresmikan pemberhentian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) paling lama 14 hari sejak diterimanya usul pemberhentian anggota DPR dari pimpinan DPR. Klausula

---

<sup>82</sup> Rida Farida, *Mekanisme Penggantian Antar Waktu*, Jurnal Cita Hukum, Vol1, No. 2 Desember, diakses pada tanggal 10 Juni, pukul. 19.00 WIB

“diusulkan oleh pimpinan partai politik kepada Presiden”, dapat dimaknai keputusan Penggantian Antar Waktu (PAW) terhadap anggota DPR, usul dan keputusan diserahkan kepada pimpinan DPR dan Presiden.

Dilihat dari sisi hukum, pimpinan DPR merupakan pelaksana tugas-tugas koordinatif dan protokoler. Pimpinan DPR bukanlah ‘atasan’ ataupun ‘bos’ para anggota DPR. Peresmian penggantian anggota DPR oleh Presiden juga harus dilihat sebagai protokoler dalam kedudukan Presiden sebagai kepala negara. Presiden sebagai kepala negara eksekutif tidak bisa ikut campur masalah intern DPR. Maka dari itu, menurut hukum, meskipun pelaksana Penggantian Antar Waktu (PAW) anggota DPR dan peresmian dilakukan oleh Presiden, kedua tata cara prosedur tersebut hanya formalitas saja.

Dalam Pasal 215 ditegaskan bahwa (1) pemberhentian anggota DPR sebagaimana dimaksud dalam pasal 213 ayat (2) huruf a, huruf b, huruf d, huruf f, dan huruf g, dilakukan setelah adanya hasil penyelidikan dan verifikasi yang dituangkan dalam keputusan Badan Kehormatan DPR atas pengaduan dari pimpinan DPR, masyarakat, dan/atau pemilih; (2) keputusan Badan Kehormatan DPR mengenai pemberhentian anggota DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaporkan oleh Badan Kehormatan pada rapat paripurna; (3) paling lama tujuh hari sejak keputusan Badan Kehormatan DPR yang telah dilaporkan dalam rapat paripurna sebagaimana dimaksud pada ayat (2), pimpinan DPR menyampaikan keputusan Badan Kehormatan DPR kepada pimpinan partai politik yang bersangkutan; (4) pimpinan partai politik yang bersangkutan menyampaikan keputusan tentang pemberhentian anggota kepada pimpinan DPR, paling lambat

30 hari sejak diterimanya keputusan Badan Kehormatan DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dari pimpinan DPR; (5) dalam hal pimpinan partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat (3) tidak memberikan keputusan pemberhentian sebagaimana dimaksud pada ayat (4), pimpinan DPR meneruskan keputusan Badan Kehormatan DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (2) kepada Presiden untuk memperoleh peresmian pemberhentian; (6) Presiden meresmikan pemberhentian sebagaimana dimaksud pada ayat (5) paling lama 14 hari sejak diterimanya keputusan Badan Kehormatan DPR atau keputusan pimpinan partai politik tentang pemberhentian anggotanya dari pimpinan DPR.<sup>83</sup>

Kewenangan Penggantian Antar Waktu (PAW) disinggung juga dalam Undang-undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik. Dalam Pasal 8 menyebutkan bahwa partai politik berhak mengusulkan Penggantian Antar Waktu anggotanya di lembaga perwakilan rakyat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dinamika politik yang terus berkembang dalam lembaga-lembaga politik di Indonesia merupakan proses alamiah (*natural proces*) yang senantiasa muncul di era reformasi. Begitu pula halnya dengan Penggantian Antar Waktu (PAW), khususnya di lembaga legislatif merupakan sesuatu yang wajar apabila terjadi pada negara demokrasi.

Akan tetapi, dalam persoalan Penggantian Antar Waktu (PAW) seorang anggota DPR, telah menjadi urusan partai politik masing-masing. Proses dimulai dari partai politik yang bersangkutan sebagai calon legislatif, hal ini tidak bisa dihindari. Penggantian Antar Waktu (PAW) tersebut, ada dorongan dari

---

<sup>83</sup>*Ibid*

masyarakat dan tidak serta merta langsung dapat digantikan tanpa melalui proses dan aturan yang telah ditetapkan.

Penggantian Antar Waktu (PAW) dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008, Mahkamah menyatakan bahwa dalam sistem pemilihan di mana pemilih langsung memilih nama seseorang sebagai wakil, maka adalah logis jika Penggantian Antar Waktu (PAW) dilakukan oleh pemilih, misalnya melalui mekanisme petisi. Sedangkan dalam sistem pemilihan anggota DPR, maka logis pula apabila Penggantian Antar Waktu (PAW) dilakukan oleh partai yang mencalonkan. Dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar 1945. Hal ini menunjukkan bahwa kedaulatan tertinggi berada di tangan rakyat, sehingga dalam berbagai kegiatan pemilihan umum, rakyatlah yang memilih langsung. Besarnya suara pilihan rakyat menunjukkan tingginya legitimasi politik yang diperoleh oleh para calon legislatif maupun eksekutif, begitupun sebaliknya, rendahnya perolehan suara juga menunjukkan rendahnya legitimasi politik calon yang bersangkutan.

Problematika pengaturan Penggantian Antar Waktu (PAW) anggota DPR RI pada peraturan perundang-undangan sering terjadi sengketa pada proses pemberhentian dengan mekanisme Penggantian Antar Waktu, terutama pada usulan pemberhentian oleh partai politik. Pada kasus pemberhentian antar waktu di DPR RI yang menjadi contoh penelitian ini, terdapat beberapa undang-undang dan peraturan yang menjadi dasar di dalam proses pemberhentian, serta menjadi unsur pembanding di dalam penelitian ini, yaitu :

Dalam Pasal 239 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 menjelaskan bahwa mekanisme pemberhentian dengan mekanisme Penggantian Antar Waktu dan alasan-alasan pemberhentian dengan mekanisme Penggantian Antar Waktu serta di dalamnya terdapat usulan dari partai politik. Akan tetapi, di dalamnya tidak menjelaskan tentang hak membela diri terhadap pihak yang terkena PAW. Hal ini justru membawa pendapat bahwa partai politik memiliki kekuasaan yang penuh terhadap usulan tersebut.

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

Anggaran Dasar (AD) dan Anggaran Rumah Tangga (ART) partai PDIP menjelaskan tentang mekanisme pemberhentian sanksi terhadap kader anggota yang meninggal dunia pada kebijakan partai, yaitu mulai dari teguran hingga pemberhentian atau pemecatan. AD dan ART partai PDIP juga menjelaskan tentang hak membela diri terhadap anggota yang terkena sanksi. Akan tetapi, kenyataan sebenarnya putusan dari partai itu sudah final, yang terkena sanksi akan sulit untuk menjelaskan atas kesalahannya.

Penjelasan dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tidaklah berbeda dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 dengan pengertian serta penjelasan yang lebih konkrit pada Peraturan Komisi Pemilihan Umum. Akan

tetapi terdapat perbedaan antara kedua peraturan tersebut, yaitu terletak pada usulan kepada partai politik.

Pada kasus pemberhentian dengan mekanisme Penggantian Antar Waktu yang diusulkan oleh partai PDIP kepada Nazarudin Kiemas selaku calon anggota legislatif berasal dari Sumatra Selatan yang datanya didapat dari berita-berita elektronik, bahwa Nazarudin merasa ada kejanggalan pada proses pemberhentiannya, yang mana dirasa proses pemberhentiannya tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

#### 1. Pemberhentian Antar Waktu (PAW) oleh partai politik sesuai peraturan perundang-undangan

Pemberhentian Antar Waktu (PAW) merupakan suatu mekanisme terhadap pelengseran, pemecatan, penggantian, dan pemberhentian terhadap anggota dewan. Pemberhentian tersebut diatur dalam Pasal 22B UUD NRI 1945, yang berbunyi “Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan ketentuannya diatur dalam undang-undang.” Ketentuan mengenai PAW dalam hukum positif Indonesia diatur dalam UU MD3, bagian ke-15 tentang Pemberhentian Antar Waktu, Penggantian Antar Waktu, dan Pemberhentian Sementara, mulai dari Pasal 239 hingga Pasal 241.<sup>84</sup>

Pengertian Penggantian Antar Waktu tidak disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 dan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011. Semestinya dalam ketentuan umum undang-undang tersebut mutlak mencantumkan mengenai apa yang dimaksud tentang PAW, karena di dalamnya

---

<sup>84</sup>*Ibid*, hlm. 183

mengatur syarat dan mekanisme PAW.

Istilah PAW yang biasanya disebut juga dengan hak *recall* merupakan hak pengganti seorang anggota lembaga perwakilan atau organisasi pengusung atas dasar tertentu. Praktik ini telah dilaksanakan sejak orde baru sampai saat ini pada masa reformasi, lazimnya pelaksanaan mekanisme PAW terjadi di lingkungan lembaga DPR dan DPRD karena anggota kedua lembaga tersebut memiliki hubungan dengan partai politik yang memegang kewenangan untuk melaksanakan PAW.

Pemberhentian Antar Waktu (PAW) merupakan mekanisme terhadap pelengseran, pemecatan, penggantian, dan pemberhentian terhadap anggota dewan. Pemberhentian tersebut diatur di dalam Pasal 22B UUD NRI 1945, yang berbunyi “Anggota Dewan Perwakilan rakyat dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan ketentuannya diatur dalam undang-undang”. Ketentuan mengenai PAW dalam hukum positif Indonesia diatur dalam UU MD3, bagian ke-15 tentang Pemberhentian Antar Waktu, Pengganti Antar Waktu, dan Pemberhentian Sementara, dari Pasal 239 sampai dengan Pasal 241.

Peraturan UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3), berlaku secara positif pada bagian ke-15 yang membahas keseluruhan tentang PAW. Telah dilakukan tiga kali perubahan dalam UU MD3 yang diatur pada UU No. 42 Tahun 2014, UU No. 2 Tahun 2018, UU No. 13 Tahun 2019 namun dalam ketiga perubahan tersebut tidak terjadi pasal yang berubah dalam pengaturan PAW.

Menurut UU MD3, sebelum diberlakukan Penggantian Antar Waktu

(PAW), maka harus ada pejabat yang berhenti atau diberhentikan terlebih dahulu. Alasan diberhentikan melalui mekanisme Penggantian Antar Waktu (PAW) seorang anggota legislatif diatur dalam Pasal 239 ayat (1), dimana anggota DPR berhenti antar waktu dikarenakan meninggal dunia, mengundurkan diri, dan diberhentikan.<sup>85</sup>

Penggantian dari anggota DPR maupun DPRD akan mengikuti proses persyaratan yang harus terpenuhi. Mengenai keputusan untuk Penggantian Antar Waktu (PAW) dari anggota DPR dan DPRD seluruhnya tergantung kepada partai politik yang mengusungnya. Berdasarkan Pasal 239 ayat (2) UU MD3, partai pengusung dapat melaksanakan PAW terhadap anggotanya, apabila:<sup>86</sup>

- a. tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai anggota DPR selama tiga bulan berturut-turut tanpa keterangan apapun;
- b. melanggar sumpah atau 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 lima tahun atau lebih;
- d. diusulkan oleh partai politiknya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berhentinya anggota dewan akibat keputusan partai politik tidak serta merta dapat langsung mengganti anggotanya sesuai keinginan sendiri. Hal tersebut disebabkan ada mekanisme dan ketentuan lanjutan, yaitu dengan Komisi

---

<sup>85</sup>[www.dpr.go.id](http://www.dpr.go.id) , diakses pada tanggal 10 Juni, pkl. 19.00 WIB

<sup>86</sup>*Ibid*



Pemilihan Umum (KPU). Menurut Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) No. 6 Tahun 2017 tentang Penggantian Antar Waktu (PAW) DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota, setelah seluruh ketentuan terpenuhi untuk memberhentikan antar waktu seorang anggota, maka pimpinan partai politik beserta pimpinan DPR meminta peresmian pemberhentian kepada Presiden. Setelah diresmikan oleh Presiden, langkah selanjutnya adalah meminta KPU untuk memberikan nama calon anggota dewan perwakilan yang memiliki suara terbanyak kedua serta dengan partai dan daerah pemilihan yang sama dengan yang diberhentikan. Proses mekanisme terakhir yang dilaksanakan adalah pimpinan DPR meminta Presiden untuk menerbitkan Keputusan Presiden (Keppres) atau DPR meminta Gubernur menerbitkan surat keputusan. Pelantikan dan sumpah jabatan anggota DPR yang baru akan dilaksanakan dihadapan pimpinan DPR sesuai dengan Pasal 78 UU MD3. Pemegang jabatan baru akan melaksanakan tugasnya sampai masa jabatan DPR pada masa itu selesai. Perlu diketahui, apabila masa jabatan yang tersisa hanya enam bulan, maka proses PAW tidak dapat dilaksanakan. Pengaturan di atas berlaku sama terhadap DPRD, namun peresmian dari anggota dewan perwakilan baru harus mendapat persetujuan Gubernur atau Bupati atau Walikota daerah setempat.

Ketentuan partai politik dapat memakai hak *recall* diperkuat dengan adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 008/PUU-IV/2006. Dalam putusan tersebut, Mahkamah menyatakan bahwa partai politik yang memiliki hak *recall* merupakan implikasi dari UU NRI 1945 karena telah memberikan wewenang luas dan signifikan kepada partai politik yang ada.

PAW merupakan satu pengisian jabatan anggota legislatif berdasarkan usulan partai politik pengusung atau badan kehormatan dewan tanpa melalui mekanisme Pemilu secara langsung. Dalam hal ini, problematika muncul ketika ditinjau dari sistem proporsional terbuka, karena pada nantinya anggota dewan perwakilan yang telah terpilih dari suara rakyat dalam pemilihan legislatif dapat digantikan akibat konflik internal partai. Dengan adanya mekanisme ini, cenderung akan menunjukkan bahwa rakyat sebagai konstituen tidak memiliki kontrol lagi. Setelah pemilihan legislatif selesai dilaksanakan, PAW yang diimplementasikan partai politik terhadap anggotanya yang diberhentikan akibat melanggar AD/ART partai politik yang tercantum pada Pasal 16 ayat (1) UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik (UU Partai Politik), tidak dapat menjamin prinsip *due process of law* yang merupakan suatu prinsip dasar negara hukum seperti Indonesia, karena hal tersebut dapat dianggap bersifat subjektif tergantung pimpinan dari partai pengusung anggota itu sendiri. Suatu alasan yang masih digolongkan bersifat objektif dan dapat diterima adalah PAW dengan alasan memberhentikan diri atau masuk partai lain, atau melanggar ketentuan pidana maupun administratif.

Hak Penggantian Antar Waktu (PAW) didefinisikan oleh sejumlah ahli, salah satunya oleh Mh. Isnaini mengatakan, hak Penggantian Antar Waktu (PAW) pada umumnya merupakan suatu “pedang *democles*” bagi setiap-setiap anggota DPR, dengan adanya hak *recall*, maka anggota DPR akan lebih banyak menunggu petunjuk dan pedoman pimpinan fraksi diri pada ber-oto-aktivitas. Melakukan oto-aktivitas yang tinggi tanpa restu pimpinan fraksi kemungkinan besar

melakukan kesalahan fatal yang berkaitan *recalling*. Karena itu, untuk keamanan keanggotaannya lebih baik menunggu apa yang diinstruksikan oleh pimpinan fraksinya.<sup>87</sup>

Dengan demikian, Penggantian Antar Waktu (PAW) adalah pengisian jabatan legislatif (DPR/DPRD) yang diusulkan oleh partai politik atau badan kehormatan DPRD tanpa melalui mekanisme Pemilu, dengan melibatkan KPU sebagai tim yang memeverifikasi kelengkapan administrasi tentang kelayakan dan kepatutan untuk mengisi jabatan pejabat legislatif sebelumnya. Maka pejabat tersebut, berwenang untuk melaksanakan ketentuan undang-undang sebagaimana yang diterapkan.

Pada Bab III hak dan kewajiban Pasal 12 huruf f, huruf g, dan huruf h Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 *juncto* Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik, berhak:

- a. Mengajukan calon untuk mengisi keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- b. Mengusulkan Penggantian Antar Waktu (PAW) anggotanya di Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- c. Mengusulkan pemberhentian anggotanya di Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

---

<sup>87</sup> Rida Farida, *Op.cit.* , hlm. 3

Berikut pemberhentian anggota partai politik menurut Pasal 16 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik, yaitu:

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

Hak *recall* berfungsi sebagai *mechanismcontrol* dari partai politik yang memiliki wakilnya yang duduk sebagai anggota parlemen. Partai politik memiliki peranan besar dalam struktur ketatanegaraan Indonesia saat ini.<sup>88</sup>

Mekanismse *recall* memang tidak dapat dipungkiri sangat diperlukan sebagai sarana control. Mengingat kekuasaan yang besar cenderung melahirkan *abuse of power*, sehingga sangat memerlukan kontrol. Menurut pernyataan Lord Action dikutip dari bukunya Ni'matul Huda dan Imam Nasef yang berjudul "*Penataan Demokrasidan Pemilu di Indonesia*" menyatakan bahwa kekuasaan

---

<sup>88</sup> Nike K. Rumokoy, *Kajian Yuridis Hak Recall Partai Politik Dalam Sistem K etatanegaraan Indonesia*, Jurnal Kajian Yuridis, Volume 20, No. 1, Januari-Maret, 2021, hlm. 2

cenderung disalahgunakan dan kekuasaan yang mutlak pasti disalahgunakan (*power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely*).<sup>89</sup>

Seperti sudah disebutkan sebelumnya, bahwasannya peraturan mengenai Penggantian Antar Waktu (PAW) diatur dalam Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3). Selain itu, juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik. Akan tetapi, dalam penulisan ini, pengkajian mekanisme PAW dititikberatkan hanya dalam PAW anggota DPRD Kabupaten/Kota.

Mekanisme pemberhentian antar waktu anggota DPRD Kabupaten/Kota menurut Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3), yaitu:

### **Pemberhentian Antar Waktu**

Pasal 239

(1) Anggota DPR berhenti antar waktu, karena:

- a. Meninggal dunia
- b. Mengundurkan diri atau;
- c. Diberhentikan

(2) Anggota DPR diberhentikan antar waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c, apabila:

- a. Tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai anggota DPR selama tiga bulan berturut-turut tanpa keterangan apapun;

---

<sup>89</sup> Ni'matul Huda dan Imam Nasef, *Loc.cit*, hlm. 190

- 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 lima tahun atau lebih;
- d. Diusulkan oleh partai politiknya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- e. Tidak lagi memenuhi syarat sebagai calon anggota DPR sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pemilihan umum anggota DPR, DPD dan DPRD;
- f. Melanggar ketentuan larangan sebagaimana diatur dalam undang-undang ini;
- g. Diberhentikan sebagai anggota partai politik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- h. Menjadi anggota partai politik lain.<sup>90</sup>

#### Pasal 240

- (1) Pemberhentian anggota DPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 239 ayat (1) huruf a dan huruf b serta pada ayat (2) huruf c, huruf d, huruf g, dan huruf h diusulkan oleh pimpinan partai politik kepada pimpinan DPR dengan tembusan kepada presiden.
- (2) Paling lama tujuh hari sejak diterimanya usulan pemberhentian sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pimpinan DPR wajib

---

<sup>90</sup> Pasal 239 UU RI Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, & DPRD

menyampaikan usul pemberhentian anggota DPR kepada Presiden untuk memperoleh peresmian pemberhentian.

- (3) Presiden meresmikan pemberhentian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) paling lama 14 hari sejak diterimanya usul pemberhentian anggota DPR dari pimpinan DPR.<sup>91</sup>

---

<sup>91</sup> Pasal 240 UU RI Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, & DPRD

#### Pasal 241

- (1) Dalam hal anggota partai politik diberhentikan oleh partai politiknya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 239 ayat (2) huruf d dan yang bersangkutan mengajukan keberatan melalui pengadilan, pemberhentiannya sah setelah adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.
- (2) Dalam hal pemberhentian didasarkan atas aduan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 147 ayat (2), Mahkamah Kehormatan Dewan menyampaikan laporan dalam rapat paripurna DPR untuk mendapatkan persetujuan.
- (3) Presiden meresmikan pemberhentian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) paling lama 14 hari sejak diterimanya usul pemberhentian anggota DPR dari pimpinan DPR.<sup>92</sup>

#### **Penggantian Antar Waktu**

#### Pasal 242

- (1) Anggota DPR yang berhenti antarwaktu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 239 ayat (1) dan Pasal 240 ayat (1) digantikan oleh calon anggota DPR yang memperoleh suara terbanyak urutan berikutnya dalam daftar peringkat perolehan suara dari partai yang sama pada daerah pemilihan yang sama.
- (2) Dalam hal anggota DPR yang memperoleh suara terbanyak urutan berikutnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meninggal dunia,

---

<sup>92</sup> Pasal 241 UU RI Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, & DPRD



mengundurkan diri, atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai calon anggota DPR yang memperoleh suara terbanyak urutan berikutnya dari partai politik yang sama pada daerah pemilihan yang sama.

- (3) Masa jabatan anggota DPR pengganti antarwaktu melanjutkan sisa masa jabatan anggota DPR yang digantikannya.<sup>93</sup>

#### Pasal 243

- (1) Pimpinan DPR menyampaikan nama anggota DPR yang diberhentikan antarwaktu dan meminta nama calon pengganti antarwaktu kepada KPU.
- (2) KPU menyampaikan nama calon pengganti antarwaktu berdasarkan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 242 ayat (1) dan ayat (2) kepada pimpinan DPR paling lama lima hari sejak diterimanya surat pimpinan DPR.
- (3) Paling lama tujuh hari sejak menerima nama calon pengganti antarwaktu dari KPU sebagaimana dimaksud pada ayat (2), pimpinan DPR menyampaikan nama anggota DPR yang diberhentikan dan nama calon pengganti antarwaktu kepada Presiden.
- (4) Paling lama 14 hari sejak menerima nama anggota DPR yang diberhentikan dan nama calon pengganti antarwaktu dari pimpinan DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Presiden meresmikan pemberhentian dan pengangkatan dengan keputusan Presiden.

---

<sup>93</sup> Pasal 242 UU RI Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, & DPRD

(5) Sebelum memangku jabatannya, anggota DPR pengganti antarwaktu sebagaimana dimaksud pada ayat (3) mengucapkan sumpah/janji yang dipandu oleh pimpinan DPR dengan teks sumpah/janji sebagaimana dimaksud dalam Pasal 78.

(6) Penggantian Antar Waktu anggota DPR tidak dilaksanakan apabila sisa masa jabatan anggota DPR yang digantikan kurang enam bulan.<sup>94</sup>

Dasarnya *recall* atau yang biasa disebut di Indonesia dengan istilah Pemberhentian Antar Waktu (PAW) memiliki hubungan yang mengikat antara partai politik dan keanggotaan yang sedang menduduki kursi parlemen. Pemberhentian antar waktu (PAW) ini bertujuan agar terciptanya keselarasan atas sebuah pemikiran partai politik dan anggotanya serta tidak melenceng dari tujuan dan asas-asas pada partai politik yang tertuang pada AD/ART partai politik yang bersangkutan.

Menurut beberapa sarjana Indonesia mengenai *recall* dan Pemberhentian Antar Waktu (PAW), salah satunya BN. Marbun, berpendapat bahwa "*Recall* adalah suatu hak untuk mengganti anggota DPR oleh induk organisasinya". Menurut Bintang R. Saragih, berpendapat bahwa "*Recall* adalah hak suatu organisasi sosial politik yang mempunyai wakil di MPR, DPR, dan DPRD untuk mengganti wakil-wakilnya di lembaga perwakilan sebelumnya yang bersangkutan habis keanggotaannya, dengan terlebih dahulu bermusyawarah dengan pimpinan lembaga perwakilan tersebut."<sup>95</sup>

---

<sup>94</sup> Pasal 243 UU RI Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, & DPRD

<sup>95</sup> Ni'matul Huda dan M. Imam Nasef, *Op.cit.*, hlm. 177 ., dilihat juga di bukunya Ni'matul Huda, 2011, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, Fakultas Hukum, UII Press, Yogyakarta, hlm. 160

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

Akan tetapi, tidak dapat dipungkiri bahwa mekanisme *recall* atau Pemberhentian Antar Waktu (PAW) sangat diperlukan sebagaimana kontrol. Mengingat kekuasaan yang besar cenderung melahirkan *abuse of power*, sehingga sangat memerlukan kontrol. Namun, mekanisme kontrol ini juga tidak boleh mengesampingkan kedaulatan rakyat karena dapat membelenggu anggota dewan untuk menyuarakan aspirasi rakyat yang diwakilinya.<sup>96</sup> Dengan demikian, mekanisme *recall* atau Pemberhentian Antar Waktu (PAW) harus tetap bepedoman pada kedaulatan rakyat agar terciptanya demokrasi yang lebih baik kedepannya.

## 2. Pemberhentian Antar Waktu (PAW) Anggota DPR RI Fraksi PDIP sesuai Peraturan Perundang-Undangan

Nazarudin Kiemas merupakan anggota DPR yang berasal dari dapil Sumatra Selatan I yang diusung oleh partai politik PDIP. Pada saat itu, Nazarudin Kiemas tidak sedang menjabat sebagai apa apa. Kemudian pada tanggal 27 Maret

---

<sup>96</sup>*Ibid.*, hlm. 190

2019 diketahui berdasarkan informasi media online bahwa Nazarudin Kiemas meninggal dunia. KPU melakukan klarifikasi kepada Partai PDIP melalui surat KPU No. 67/PL.01.4-SD/06/KPU/IV/2019 tanggal 11 April 2019 mengenai perihal klarifikasi Calon Anggota DPR RI dalam Pemilu 2019. Melalui Surat Ketua KPU Nomor 707/PL.01.4-SD/06/KPU/IV/2019 perihal pengumuman Calon Anggota DPR yang tidak memenuhi syarat diinformasikan kepada KPU Provinsi Sumatra Selatan bahwa Nazarudin Kiemas telah meninggal dunia. Nazarudin Kiemas, HM akan digantikan oleh suara terbanyak berikutnya Daerah Pemilihan III atas nama Rizky Aprillia, S.H, M.H. sebagai anggota DPR RI.<sup>97</sup>

Riezky Aprilia merasa dirugikan atas usulan PAW terhadap dirinya, terkait keputusan Penggantian Antar Waktu (PAW) yang dianggap tidak melalui proses dan mekanisme partai, Riezky menganggap keputusan PAW tersebut janggal dan cacat hukum, sehingga harus di uji melalui PTUN. Riezky mengatakan tidak mengetahui adanya surat PAW, serta tidak mengetahui apa kesalahannya.

Menurut Riezky, terdapat kejanggalan-kejanggalan di dalam mekanisme PAW tersebut, terlihat dalam penempatan pasal yang diusulkan partai kepada dirinya. Berdasarkan Pasal 239 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014, menyebutkan bahwa PAW dilakukan apabila anggota dewan meninggal dunia, mengundurkan diri, dan diberhentikan. Sementara itu, *calon terpilih anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diganti oleh KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota dengan calon dari daftar calon tetap Partai Politik Peserta Pemilu yang sama di daerah*

---

<sup>97</sup><https://amp.kompas.com/nasional/read/2020/01/11/09301701/penjelasan-kpu-soal-penggantian-nazarudin-kiemas-ke-riezky-aprilia>, diakses pada tanggal 10 Juni, pk1. 19.00 WIB

*pemilihan tersebut berdasarkan perolehan suara calon terbanyak berikutnya.*

*Mahkamah Agung ikut terseret dalam kasus Penggantian Antar Waktu (PAW) caleg PDIP Perjuangan yang melibatkan tersangka Wahyu Setiawan. Peran Mahkamah Agung pertama kali diungkapkan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) saat menjelaskan kronologi kasus PAW caleg PDIP Perjuangan berasal dari Sumatra Selatan. Menurut Evi Novida selaku Komisioner KPU, mengatakan bahwa Mahkamah Agung menjadi pihak yang mengadili dan memutuskan uji materi soal peraturan PAW yang diajukan oleh PDIP Perjuangan. Evi mengatakan DPP PDI Perjuangan mengajukan uji materiil terhadap PKPU Nomor 3 Tahun 2019 tentang pemungutan dan penghitungan suara ke Mahkamah Agung. Permohonan uji materiil ini dilakukan setelah KPU mencatat perolehan suara Pemilu legislatif DPR RI di dapil Sumatra Selatan I. Pasal 54 ayat (5) PKPU Nomor 3 Tahun 2019 tentang pemungutan dan perhitungan suara dalam pemilihan umum, Mahkamah Agung memutuskan permohonan pemohon dikabulkan sebagian.<sup>98</sup>*

*Amar putusan Mahkamah Agung, yang berbunyi antara lain: "...dinyatakan sah untuk calon yang meninggal dunia dan dinyatakan sah untuk partai politik bagi calon yang meninggal dunia dan dinyatakan sah untuk partai politik bagi calon yang tidak lagi memenuhi syarat sebagai calon."*

*Setelah meninggal dunia, Nazarudin Kiemas sebelum hari pemungutan suara, maka KPU mengumumkan peristiwa tersebut kepada masyarakat. Mahkamah Agung mengeluarkan fatwa setelah ada putusan Mahkamah Agung,*

---

<sup>98</sup><https://www.google.com/amp/s/amp.kompas.com/nasional/read/2020/01/15/07464791/pe-eran-ma-dalam-kasus-paw-keluarkan-putusan-hingga-fatwa-untuk-pdi-p.diakses> pada tanggal 10 Juni, pukul. 19.00 WIB

*DPP PDIP Perjuangan mengirimkan surat ke KPU yang berisi permohonan agar melaksanakan putusan tersebut. Permohonan ini tertuang melalui surat DPP PDIP Perjuangan Nomor 2576/EX/DPP/VIII/2019. Evi selaku Komisioner KPU, mengatakan “tidak dapat mengakomodasi permohonan DPP PDIP Perjuangan karena tidak sesuai dengan ketentuan perundang-undanganyang berlaku.” Selain itu, KPU menilai amar putusan Mahkamah Agung juga tidak secara eksplisit memerintahkan hal yang diminta oleh DPP PDIP Perjuangan kepada penyelenggara Pemilu. KPU menegaskan dalam suratnya, tidak dapat memenuhi permohonan PAW atas nama Riezky Aprilia kepada Harun Masiku. Menurut Pramono Ubaid Tanthowi Komisi Pemilihan Umum (KPU), mengatakan permintaan Penggantian AntarWaktu (PAW) anggota DPRseharusnya disampaikan oleh pimpinan DPR, bukan partai politik.*

*KPU tidak mempunyai alasan permohonan DPP PDIP Perjuangan tidak memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan, dalam hal ini ada pada ketentuan Pasal 5 ayat (1), Pasal 6 ayat (1), dan Pasal 9 ayat (1) Peraturan KPU Nomor 6 Tahun 2017 tentang Penggantian Antar Waktu (PAW) Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.*

*Mahkamah Agung memberikan penjelasan dan bantah adanya fatwa, juru bicara Mahkamah Agung Andi Samsan Nganro memberikan penjelasan tentang putusan uji materi terhadap aturan pergantian antarwaktu anggota DPR RI yang diajukan oleh PDIP. DPP PDIP mengajukan uji materiilPasal 54 ayat (5) huruf k dan ijunctoPasal 55 ayat (3) PKPU Nomor 3 Tahun 2019. Menurut Andi selaku juru bicara, pertimbangan Mahkamah Agungmengatakan bahwa perolehan suara*

*caleg yang meninggal dunia dan memperoleh suara terbanyak dalam pemilihan anggota DPR dan DPRD, ialah menjadi kewenangan direksi dari pimpinan partai. Mahkamah Agung dalam putusannya mengabulkan permohonan pemohon untuk sebagian dan untuk menentukan kader terbaik yang akan menggantikan caleg yang meninggal dunia tersebut sebagai anggota legislatif.*

*Memberikan usulan pemberhentian antar waktu kepada Nazarudien Kiemas, sudah seharusnya keputusan memberhentikan Nazarudin Kiemas dari anggota partai sekaligus PAW sudah sesuai dengan prosedur. Berdasarkan surat balasan dari DPP PDIP tersebut dan mengacu pada ketentuan Pasal 37 huruf d Peraturan KPU Nomor 3 Tahun 2019 tentang Pemungutan. KPU dan PDIP berbeda pandangan mengenai kasus Harun Masiku tersebut. KPU telah mencoret nama Nazarudin Kiemas karena meninggal dunia. KPU berpedoman pada PKPU No. 3 tahun 2019, KPU memilih Riezky Aprilia untuk menggantikan Nazarudin Kiemas, Riezky merupakan caleg dari PDIP dengan perolehan suara terbanyak setelah Nazarudin.*

*Namun, nama Nazarudin Kiemas dicoret dari DCT sebagaimana Keputusan KPU Nomor 896/PL.01.4-Kpt/06/KPU/IV 2019 tanggal 15 April 2019 tentang perubahan keenam DCT DPR RI. Setelah KPU mencatat perolehan suara para calon anggota legislatif tersebut. Karena tidak sesuai peraturan Pemilu, soal urutan perolehan suara KPU tegas menolak keinginan PDIP untuk menggantikan Riezky dengan Harun Masiku, pasalnya Harun hanya berada di urutan yang memiliki perolehan suara sedikit.*

*Dengan adanya alasan seperti ini, terlihat seperti ada unsur politik dari*

*partai PDIP dalam usulan Penggantian AntarWaktu (PAW) Nazarudin Kiemas. Mekanisme pemberhentian antarwaktu tidak sesuai peraturan perundang-undangan, tidak hanya itu saja PDI Perjuangan mengajukan kepada Mahkamah Agung terkait dengan pemberhentian antarwaktu mengenai Nazarudin Kiemas selaku calon anggota legislatif yang akan duduk di kursi DPR RI.*

*DPP partai PDI Perjuangan tetap melanjutkan usulan Penggantian AntarWaktu (PAW), karena menilai prosedur yang dilakukan sudah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Hingga sampai saat ini, partai PDI Perjuangan hanya menunggu hasil rekomendasi dari KPU untuk memperkuat Penggantian AntarWaktu (PAW).*

*Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 telah mengatur sebagaimana alasan-alasan yang tepat untuk memberhentikan atau mengganti anggota DPRD Kabupaten/Kota. Pada kasus PAW Nazarudin Kiemas, alasan-alasan tersebut terdapat pada Pasal 239 ayat (2) huruf d, yang berbunyi “diusulkan oleh partai politiknya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”, dan Pasal 239 ayat (2) huruf e, yang berbunyi “tidak lagi memenuhi syarat sebagai calon anggota DPR sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD”. Akan tetapi, yang menjadi permasalahan di dalam kasus ini adalah usulan pemberhentian dari partai politik tersebut dirasa tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan, ada kejanggalan-kejanggalan yang terlihat pada mekanisme PAW di atas.*

*Dari penjelasan di atas, menurut penulis bahwa usulan*



*pemberhentian/penggantian antarwaktu terhadap Nazarudin Kiemas hanya mengedepankan UU Partai Politik tanpa memperhatikan undang-undang yang lain. Partai PDI Perjuangan tidak memberikan mekanisme pemberhentian/penggantian antar waktu (PAW) yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Kemudian akan menjadi pertanyaan di masyarakat apabila seseorang yang dipilihnya menjadi wakil di kursi parlemen dengan alasan-alasan yang tidak jelas, yaitu karna alasan kepentingan politik. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2104 yang mengatur tentang mekanisme pemberhentian ini seharusnya lebih berperan daripada undang-undang yang lain. Pemberhentian Antar Waktu (PAW) ini memang sangatlah penting untuk sebagai sarana kontrol, agar tidak terjadi kewenangan terhadap kekuasaan. Akan tetapi, sarana kontrol tersebut haruslah sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan tidak bertentangan dengan prinsip kedaulatan rakyat.*

*Menurut Ni'matul Huda dan Imam Nasef seharusnya dalam mengkonstruksikan pengaturan tentang PAW haruslah berpedoman pada alasan-alasan yang objektif. Seorang anggota DPR/DPRD misalnya, tidak boleh diberhentikan dari kedudukan sebagai wakil rakyat, kecuali apabila yang bersangkutan melakukan pelanggaran hukum, pelanggaran kode etik, mengundurkan diri, atau meninggal dunia dalam masa jabatannya. Seorang anggota DPR/DPRD tidak boleh diberhentikan dari jabatannya dengan cara recall atau PAW oleh pimpinan partai politiknya karena alasan berbeda pendapat dengan pimpinan partainya atau karena alasan-alasan lain yang bertentangan*

*dengan prinsip kedaulatan rakyat yang telah memilihnya.*<sup>99</sup>

---

<sup>99</sup> Ni'matul Huda dan M. Imam Nasef, *Op.cit.*, hlm. 194

## **BAB IV PENUTUP**

### **A. Kesimpulan**

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

1. Ditinjau dari Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 6 Tahun 2019 dan Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3, hanya menjelaskan tentang mekanisme PAW. Mekanisme pemberhentian/penggantian dari usulan partai politik tersebut diatur pada Undang-undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik dan diatur di AD dan ART masing-masing Partai Politik. Dalam kedua perundang-undangan tersebut, Penggantian Antar Waktu (PAW) sangat terkait dengan partai politik, baik struktur organisasi maupun fungsinya. Dalam hal ini mengartikan bahwa kewenangan untuk melakukan Pergantian Antar Waktu (PAW) berada di tangan Dewan Pimpinan Partai Politik dari mana partai anggota legislatif bersangkutan berasal. Maka dari itu, dengan adanya peranan pengurus partai politik dalam penggunaan hak Penggantian Antar Waktu (PAW) menjadi sangat menentukan.
2. Penggantian Antar Waktu (PAW) anggota DPR RI fraksi PDIP yang ditunjukkan kepada Nazarudin Kiemas dirasa masih kurang sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Usulan pemberhentian/penggantian terhadap Nazarudin Kiemas masih mengedepankan undang-undang partai politik tanpa memperhatikan undang-undang lain. Banyak kejanggalan-kejanggalan yang terdapat di dalam mekanisme pemberhentian antar waktu

tersebut. Alasan-alasan di dalam pemberhentian antar waktu tersebut juga masih kurang objektif. Di dalam pemberhentian antar waktu anggota DPR ini masih terlihat partai politik hanya mementingkan kepentingan partai politik dan mengesampingkan kepentingan anggota, masyarakat dan negara. Hal ini menimbulkan pesrpektif bahwa mekanisme kontrol dari *recall*/PAW ini seakan-akan dikuasi oleh suatu instansi, yaitu partai politik. Pemberhentian Antar Waktu (PAW) anggota DPR RI fraksi PDIP yang ditunjukkan kepada Nazarudin Kiemas sudah sesuai dengan UU MD3. Pemberhentian/penggantian terhadap Nazarudin Kiemas sebagaimana sudah jelas diatur dalam peraturan perundang-undangan, namun KPU menilai permintaan fraksi PDIP tidak sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

## **B. Saran**

1. Berdasarkan kesimpulan di atas, penulis berpendapat bahwa seharusnya Undang-Undang MD3 lebih berperan dalam mengatur dan membatasi kewenangan Partai Politik terhadap hal *recall*/Pemberhentian Antar Waktu. Undang-Undang MD3, Undang-Undang Partai Politik, Undang-Undang PKPU harusnya mengatur tentang hak untuk mengklarifikasi atas kesalahan dari anggota yang akan di PAW, agar terciptanya peraturan yang adil bagi semua pihak dan tidak semata-mata pemberhentian/penggantian ini hanya sebagai kepentingan partai politik. Penulis juga merekomendasikan perlu adanya revisi terhadap Undang-Undang MD3 yang mengatur *recall*/Pemberhentian Antar Waktu dengan

menambahkan mekanisme keterlibatan rakyat secara langsung sebagai konsekuensi pemilihan langsung yang dilakukan oleh rakyat. Agar setiap peraturan tidak melenceng dari asas kedaulatan rakyat (demokrasi).

2. Dalam penerapan Penggantian Antar Waktu (PAW) yang diusulkan oleh partai PDIP kepada Nazarudin Kiemas Anggota DPR RI, seharusnya pemberian usulan penggantian/pemberhentian tersebut melihat dari beberapa aspek undang-undang saja, dan seharusnya partai PDIP melakukan musyawarah terlebih dahulu terkait usulan pemberhentian antar waktu dan mahkamah partai yang menentukan apakah Nazarudin Kiemas harus di PAW atau tidak. Undang-undang MD3 dan partai politik harusnya memberikan penguatan terhadap hak membela diri terhadap anggota yang akan di PAW. Alasan-alasan partai PDIP dalam memberikan usulan penggantian/pemberhentian haruslah objektif, dan partai politik haruslah mendahulukan kepentingan anggota, masyarakat, dan negara. Jika terjadi konflik internal antara partai politik dan anggotanya hendaknya memusyawarahkan di mahkamah partai dan memberikan hak membela diri atau mengklarifikasi atas apa kesalahan dari anggotanya untuk mewujudkan keadilan di dalam mekanisme penggantian/pemberhentian antar waktu. Partai PDIP hendaknya mengimplementasikan mekanisme penggantian antar waktu (PAW) kepada Nazarudin Kiemas sesuai dengan peraturan perundang-undangan, agar tidak terjadi kejanggalan-kejanggalan seperti kasus tersebut yang mengakibatkan pihak Nazarudin Kiemas.

PAW aturannya di UU yang mengatur DPR, DPD, MPR, dan DPRD sebetulnya pada PAW itu ada baiknya, cuman konsekuensinya bisa jadi terjadi penyimpangan karena secara subyektif itu adalah kewenangan parpol. Jika dilihat di sisi positifnya itu ketika anggota DPR ada yang meninggal dunia, sakit yang menganjurkan istirahat cukup lama, melakukan pelanggaran dalam hal dijatuhi pidana atau pelanggaran yang tidak patut, rangkap jabatan itu bagus dilakukan PAW. Tetapi bagaimana ketika anggota tersebut secara subyektif dijatuhkan sanksi oleh parpol yang mengakibatkan di PAW atau karena terjadi persaingan internal. Hal ini memang begitu riskan, padahal jika dilihat anggota yang terpilih adalah suara pemilihan dari rakyat dalam artian proporsional terbuka, bukan pada internal partai, dan partai hanya bertugas sebagai media dalam melakukan kadernisasi dalam menjalankan perannya untuk mencetak kader yang paham betul tentang sistem pemerintahan dan beban tugas sebagai anggota jika terpilih. Seharusnya pengaturan tentang PAW lebih jelas dan sebaiknya mekanisme yang melalui peradilan, hal itu dikatakan jika seharusnya partai memberikan rekomendasikan calon mereka kepada rakyat bukan sekedar nama, namun karena skil dan pengetahuan yang dimiliki oleh calon, sehingga mampu menyalurkan aspirasi rakyat yang memilihnya dan akhirnya bertanggungjawab kepada rakyat. Selanjutnya kepada partai hanya menjalankan kode etik dan menjaga nama baik sebagai kader serta yang terpenting adalah tetap menjunjung tinggi dasar-dasar negara.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku/literatur

Fajlurrahman Jurdi, *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*, Kencana, Jakarta, 2018.

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

\_\_\_\_\_, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010.

\_\_\_\_\_, *Ilmu Negara*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010.

\_\_\_\_\_, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, Fakultas Hukum, UII Press, Yogyakarta, 2011.

\_\_\_\_\_ dan M.Imam Nasef, *Penataan Demokrasi dan Pemilu Pasca-Reformasi*, Kencana, Jakarta, 2017.

### Jurnal

Nike K. Rumokoy, "Kajian Yuridis Hak Recall Partai Politik Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", *Jurnal Kajian Yuridis*, Vol. 20, No. 1, Januari-Maret 2020.

Rida Farida, "Mekanisme Penggantian Antar Waktu (PAW) Anggota DPR Dan Implikasinya Dalam Konsep Perwakilan Rakyat", *Jurnal Cita Hukum*, Vol. 1, No. 2, Desember 2013.

Titik Triwulan Tutik, "Harmonisasi Fungsi DPD DAN DPR Pada Lembaga Perwakilan Rakyat Dalam Sistem Bikameral Guna Pelaksanaan Checks And Balances", *Yustisia Jurnal Hukum*, Vol. 1, No. 3, September 2012.

## **Peraturan Perundang-undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Peraturan KPU Nomor 3 Tahun 2019 tentang Pemungutan dan Penghitungan Suara dalam Pemilihan Umum.

## **Internet**

[https://mkri.id/public/content/persidangan/putusan/putusan\\_sidang\\_Putusan008ttg\\_SusdukMprDprDpdDprdTgl28092006.pdf](https://mkri.id/public/content/persidangan/putusan/putusan_sidang_Putusan008ttg_SusdukMprDprDpdDprdTgl28092006.pdf), diakses pada tanggal 4 Maret 2020 pukul 19.00 WIB.

<https://mkri.id/public/content/infoumum/penelitian/pdf/PENELITIAN%20UII.pdf>, diakses pada tanggal 4 Maret 2020 pukul 19.00 WIB.

<https://www.liputan6.com/news/read/4153157/kpu-beberkan-kronologi-paw-nazaruddin-kiemas-ke-riezky-aprilia>, diakses pada tanggal 4 Maret 2020 pukul 19.00 WIB.

<https://www.negarahukum.com/hukum/penggantian-antar-waktu-paw.html>, diakses pada tanggal 5 Maret 2020 pukul 21.00 WIB.

<http://www.markijar.com/2017/07/konsep-negara-hukum-dan-implementasinya.html>, diakses pada tanggal 5 Mei 2020 pukul 21.00 WIB.

<https://suduthukum.com/2018/03/teori-lembaga-perwakilan.html>, diakses pada tanggal 5 Mei 2020 pukul 21.00 WIB.

<https://media.neliti.com/media/publications/40865-ID-mekanisme-penggantian-antar-waktu-paw-anggota-dpr-dan-implikasinya-dalam-konsep.pdf>, diakses pada tanggal 10 Juni 2020, pukul 21.00 WIB.



E Purnama – Kanun Jurnal Ilmu Hukum, 2014 – [jurnal.unsyiah.ac.id](http://jurnal.unsyiah.ac.id), diakses pada tanggal 10 Juni 2020, pukul 21.00 WIB.

<https://www.neliti.com/id/publications/229171/legal-standing- lembaga-negara-dalam-sengketa-antar-lembaga-negara-yang-kewenanga>, diakses pada tanggal 10 Juni 2020, pukul 21.00 WIB.

<https://www.neliti.com/id/publications/240088/prinsip-checks-and-balances-dalam-struktur-lembaga-perwakilan-rakyat-di-indonesi>, diakses pada tanggal 10 Juni 2020, pukul 21.00 WIB.

<https://putusan3.mahkamahagung.go.id/direktori/putusan/>, diakses pada tanggal 10 Juni 2020, pukul 21.00 WIB.

<https://news.detik.com/berita/d-4857478/melihat-aturan-paw-anggota-dpr-di-pusaran-kasus-harun-masiku>, diakses pada tanggal 10 Juni 2020, pukul 21.00 WIB.

<https://news.detik.com/berita/d-4857478/melihat-aturan-paw-anggota-dpr-di-pusaran-kasus-harun-masiku>, diakses pada tanggal 10 Juni 2020, pukul 21.00 WIB.

<https://dkpp.go.id/institusi/>, diakses pada tanggal 10 Mei 2020, pukul 19.00 WIB.

<http://kpu-bimakab.go.id/pages/tentang-kpu>, diakses pada tanggal 9 Juni 2020 pukul 21.00 WIB.

<https://www.negarahukum.com/hukum/prof-ramlan-surbakti-eksaminasi-putusan-bawaslu-dan-dkpp-ihwal-pemberhentian-evi-novida.html>, diakses pada tanggal 10 Juni 2020 pukul 21.00 WIB.

<https://www.neliti.com/id/publications/23323/analisis-kedudukan-komisi-pemilihan-umum-kpu-sebagai-lembaga-independen-dalam-si>, diakses pada tanggal 10 Juni 2020 pukul 21.00 WIB.

<https://www.neliti.com/id/publications/35253/recall-partisipatif-paradigma-asas-musyawah-mufakat-dalam-mekanisme-pemberhent>, diakses pada tanggal 10 Juni 2020 pukul 21.00 WIB.

[www.dpr.go.id](http://www.dpr.go.id) , diakses pada tanggal 10 Juni 2020 pukul 19.00 WIB.

<https://amp.kompas.com/nasional/read/2020/01/11/09301701/penjelasan-kpu-soal-penggantian-nazarudin-kiemas-ke-riezky-aprilia>, diakses pada tanggal 10 Juni 2020 pukul 19.00 WIB.

<https://www.google.com/amp/s/amp.kompas.com/nasional/read/2020/01/15/07464791/peran-ma-dalam-kasus-paw-keluarkan-putusan-hingga-fatwa-untuk-pdi-p>, diakses pada tanggal 10 Juni 2020 pukul 19.00 WIB.



FAKULTAS  
HUKUM

Gedung Mr. Moh. Yamin  
Universitas Islam Indonesia  
Jl. Taman Siswa No. 158 Yogyakarta 55151  
T. (0274) 379178  
F. (0274) 377043  
E. fh@uii.ac.id  
W. fh.uii.ac.id

## SURAT KETERANGAN BEBAS PLAGIASI

No. : 209/Perpus/20/H/VI/2020

*Bismillaahirrahmaanirrahaim*

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : **Ngatini, A.Md.**  
NIK : **931002119**  
Jabatan : **Kepala Divisi Perpustakaan Fakultas Hukum UII**

Dengan ini menerangkan bahwa :

Nama : Fitria Maharani Pratiwi  
No Mahasiswa : 16410280  
Fakultas/Prodi : Hukum  
Judul karya ilmiah : **PROBLEMATIKA PENGGANTIAN ANTAR WAKTU (PAW)  
ANGGOTA LEGISLATIF DITINJAU DARI NDANGUNDANG  
NOMOR 17 TAHUN 2014 TENTANG MPR, DPR, DPD, DAN  
DPRD (MD3)**

Karya ilmiah yang bersangkutan di atas telah melalui proses uji deteksi plagiasi dengan hasil **20.%**  
Demikian surat keterangan ini dibuat agar dapat dipergunakan sebagaimana mestinya.

Yogyakarta, 3 Agustus 2020 M  
13 Dzulhijah 1441 H

a.n. Dekan  
u.b. Ka. Divisi Perpustakaan  
  
Ngatini, A.Md.

PROBLEMATIKA  
PENGgantian ANTAR WAKTU  
(PAW) ANGGOTA LEGISLATIF  
DITINJAU DARI UNDANG-  
UNDANG NOMOR 17 TAHUN  
2014 TENTANG MPR, DPR,  
DPD, DAN DPRD (MD3)

*by* 16410280 Fitria Maharani Pratiwi

---

**Submission date:** 03-Aug-2020 09:09AM (UTC+0700)

**Submission ID:** 1365266466

**File name:** 16410280-FITRIA\_MAHARANI\_PRATIWI-PAW.pdf (1.13M)

**Word count:** 26966

**Character count:** 176081

**PROBLEMATIKA PENGGANTIAN ANTAR WAKTU (PAW) ANGGOTA  
LEGISLATIF DITINJAU DARI <sup>4</sup>UNDANG-UNDANG NOMOR 17 TAHUN  
2014 TENTANG MPR, DPR, DPD, DAN DPRD (MD3)**

**SKRIPSI**



**PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA  
YOGYAKARTA  
2020**

PROBLEMATIKA PENGGANTIAN ANTAR WAKTU (PAW)  
ANGGOTA LEGISLATIF DITINJAU DARI UNDANG-UNDANG  
NOMOR 17 TAHUN 2014 TENTANG MPR, DPR, DPD, DAN  
DPRD (MD3)

ORIGINALITY REPORT

<b>20%</b>	<b>20%</b>	<b>5%</b>	<b>10%</b>
SIMILARITY INDEX	INTERNET SOURCES	PUBLICATIONS	STUDENT PAPERS

PRIMARY SOURCES

<b>1</b>	<b>Submitted to Universitas Islam Indonesia</b> Student Paper	<b>3%</b>
<b>2</b>	<b>id.scribd.com</b> Internet Source	<b>3%</b>
<b>3</b>	<b>media.neliti.com</b> Internet Source	<b>2%</b>
<b>4</b>	<b>pt.scribd.com</b> Internet Source	<b>2%</b>
<b>5</b>	<b>docplayer.info</b> Internet Source	<b>1%</b>
<b>6</b>	<b>www.distrodocs.com</b> Internet Source	<b>1%</b>
<b>7</b>	<b>simdos.unud.ac.id</b> Internet Source	<b>1%</b>
<b>8</b>	<b>lubukhatsiyifa.wordpress.com</b> Internet Source	<b>1%</b>

9	<a href="http://sumsel.bawaslu.go.id">sumsel.bawaslu.go.id</a> Internet Source	1%
10	<a href="http://www.negarahukum.com">www.negarahukum.com</a> Internet Source	1%
11	<a href="http://www.msn.com">www.msn.com</a> Internet Source	1%
12	<a href="http://jhp.ui.ac.id">jhp.ui.ac.id</a> Internet Source	1%
13	<a href="http://eprints.walisongo.ac.id">eprints.walisongo.ac.id</a> Internet Source	1%
14	<a href="http://law.uui.ac.id">law.uui.ac.id</a> Internet Source	1%
15	<a href="http://www.hampapua.org">www.hampapua.org</a> Internet Source	1%
16	Submitted to Udayana University Student Paper	1%
17	<a href="http://docobook.com">docobook.com</a> Internet Source	1%
18	<a href="http://www.jogloabang.com">www.jogloabang.com</a> Internet Source	1%
19	<a href="http://www.asdeksi.org">www.asdeksi.org</a> Internet Source	1%