

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Penggantian Antar Waktu diartikan sebagai proses penarikan kembali atau penggantian anggota DPR oleh induk organisasinya. Penggantian Antar Waktu yang selanjutnya akan disebut PAW adalah proses penggantian Anggota DPR yang berhenti antar waktu untuk digantikan oleh calon Pengganti Antar Waktu yang diambil dari Daftar Calon Tetap Anggota DPR dari partai politik yang sama dan pada daerah pemilihan yang sama. Dasar yuridis pemberhentian anggota DPR diatur dalam Pasal 22B Undang-Undang Dasar Negara Republik Tahun Indonesia 1945 yang berbunyi “Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan ketentuannya diatur dalam undang-undang.” Instrumen organiknya diatur dalam Pasal 239 sampai dengan Pasal 243 Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 tahun 2011 Tentang Partai Politik.

Berdasarkan Pasal 239 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, bahwa

Anggota DPR berhenti antarwaktu karena meninggal dunia; mengundurkan diri; diberhentikan.

Dalam Pasal 239 ayat (2) Anggota DPR diberhentikan antar waktu 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 apa pun; b) melanggar sumpah/janji jabatan dan kode etik DPR; c) dinyatakan bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 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 perundangundangan 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.

Alasan-alasan yang menarik untuk ditinjau lebih lanjut adalah beberapa ketentuan dalam Pasal 239 antara lain huruf d) diusulkan oleh partai politiknya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan g) diberhentikan sebagai anggota partai politik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan h) menjadi anggota partai politik lain. Ketiga alasan tersebut sangat politis dan memberikan otoritas yang besar kepada partai politik. Pasal 239 ayat (2) huruf d yang menyatakan

“diusulkan oleh partai politiknya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.” Ketentuan ini sangat fleksibel dan multi interpretasi.⁸ Namun satu hal yang pasti partai politik akan mengusulkan pemberhentian terhadap anggotanya yang ada di DPR apabila anggota tersebut diberhentikan dari keanggotaan partai politik yang bersangkutan

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD 1945) menyebutkan bahwa “Negara Indonesia merupakan negara hukum”¹

Suatu Negara hukum memiliki ciri-ciri yakni:²

1. Hukum dijadikan dasar untuk pemerintah dalam melakukan tugas dan kewajiban;
2. Hak-hak asasi manusia ditanggung secara hukum;
3. Terdapat pemberian kekuasaan dalam pelaksanaan negara;
4. Peradilan yang merdeka dan pengawasan badan-badan peradilan.

Hukum Tata Negara adalah hukum yang berlaku di Indonesia. Suatu negara beserta aspek-aspek yang tertuang di dalamnya dan berkaitan dengan organisasi negara membutuhkan suatu aturan yang mengatur organisasi kekuasaan negara tersebut, pengaturan itulah yang dikatakan sebagai hukum tata negara.

¹ Muh. Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982, hlm 2.

² Yulies Tiena Masriani, *Pengantar Hukum Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2004, hlm 60.

Ilmu Hukum Tata Negara (*Constitutional Law*) di banyak negara, juga berkembang sejalan dengan munculnya era konstitusionalisme dalam kehidupan kenegaraan. Hukum Tata Negara mempunyai peranan penting dalam rangka penataan kehidupan kenegaraan dan kemasyarakatan atas dasar sistem yang diacu dalam konstitusi. Dalam konstitusi, diatur dasar-dasar penataan mengenai kekuasaan negara, baik atas orang ataupun atas benda. Kekuasaan atas orang dan kekuasaan atas benda sejak zaman Romawi Kuno sudah dibedakan melalui konsep "*imperium*" versus "*dominium*". *Dominium* merupakan konsep mengenai "*the rule over things by the individuals*" sedangkan *imperium* merupakan konsep mengenai "*the rule over all individuals by the prince*".³

Artinya pembedaan ini semata-mata karena kebutuhan praktis dalam perkembangan sejarah. Dalam kaitannya dengan kebutuhan sekarang, konsep kedaulatan itu sepatutnya dipahami kembali secara utuh dalam arti mencakup. Dalam hubungannya dengan paham kedaulatan rakyat, yang harus dikuasai oleh rakyat tidak hanya aspek politik bernegara, tetapi juga sumberdaya ekonomi. Sehingga yang disebut demokrasi atau kedaulatan rakyat itu secara lengkap sebenarnya meliputi pengertian demokrasi politik dan ekonomi.

³ Baron de Montesquieu, *L'Esprit des Lois* Book XXVI, Chapter 15, 1748, dalam Morris R. Cohen, *Op.Cit.*, hlm 41-49.

Selanjutnya dalam hubungan berangkai tentu terdapat hubungan antara ilmu negara, ilmu politik serta ilmu hukum tata negara. Meskipun terdapat hubungan berangkai yang erat di dalamnya itu saling melengkapi satu sama lainnya, dan digolongkan ke dalam ilmu pengetahuan sosial khusus yang berobjekkan sama, yaitu negara pada pokok hakikatnya. Namun harus pula diakui tidaklah mungkin untuk menggolong-golongkan ilmu pengetahuan “semata-mata” menurut objeknya saja. Dalam ilmu-ilmu pengetahuan yang lebih memegang peranan adalah “persoalannya” lebih daripada benda yang menjadi pokoknya.⁴

Mengenai persoalan ilmu negara dengan ilmu hukum tata negara dapat dijelaskan seperti, ilmu hukum tata negara itu mempersoalkan negara, namun ilmu hukum tata negara menyelidiki “satu” negara dengan sistem ketatanegaraannya yang tertentu, karena itu merupakan hal yang *species*, konkret dan bersifat praktis.⁵

Kedaulatan merupakan kekuasaan tertinggi untuk menentukan hukum dalam suatu negara. Kedaulatan berasal dari bahasa Inggris “*Sovereignty*”, dalam bahasa Perancis disebut “*Souverainete*”, dan dalam bahasa Italia disebut “*Sovranus*”, yang asal katanya berasal dari bahasa latin *superanus* yang berarti yang tertinggi (*supreme*).

⁴ P.J. Bouman/Sugito-sujitno: “sociologie” – begrippen en problemen/”Sosiologi” – *Pengertian-pengertian dan Masalah-masalah Yayasan Pendidikan Masyarakat*, Jakarta, 1954, hlm 17.

⁵ Prof. Dr. Sjachran Basah, S.H., CN, *Ilmu Negara Pengantar, Metode & Sejarah Perkembangan*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2011, hlm 56.

Kedaulatan rakyat merupakan kedaulatan yang menggambarkan suatu sistem kekuasaan dalam sebuah negara yang menghendaki kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat. Kedaulatan merupakan cara untuk memecahkan masalah berdasarkan sistem tertentu yang memenuhi kehendak umum yang tidak hanya ditunjukkan kepada hal terkait penyelenggaraan kekuasaan pemerintah dan peradilan, tetapi juga kekuasaan dalam pembentukan peraturan.⁶

Indonesia merupakan negara berkedaulatan. Kedaulatan tertinggi berada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Seperti itulah bunyi dari Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945. Dengan adanya ketentuan tersebut, menunjukkan bahwa demokrasi di Indonesia adalah demokrasi tidak langsung dan pemerintah Indonesia menganut paham demokrasi perwakilan.

Tujuan negara adalah untuk menegakkan hukum dan menjamin kebebasan kepada warga negaranya. Kebebasan disini adalah kebebasan dalam batas Undang-Undang, karena Undang-Undang sendiri merupakan penjelmaan dari keinginan atau kehendak rakyat. Jadi, rakyatlah yang mewakili kekuasaan tertinggi atau berdaulat dalam negara. Indonesia sendiri merupakan negara yang menganut paham demokrasi. Paham tersebut jelas secara konstitusional dan fundamental dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, alenia IV yang antara lain menegaskan salah

⁶ Setyo Nugroho, *Demokrasi dan Tata Pemerintahan Dalam Konsep Desa dan Kelurahan*, Jurnal Cita Hukum, Vol.1, No.2, 2013.

satu dari bunyi dasar negara: “*Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan atau perwakilan*”.

Kemudian dalam Pasal 1 ayat (2) Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945 menegaskan bahwa: “*Kedaulatan adalah di tangan rakyat*”. Dari dua dasar konstitusional tersebut, dapat disimpulkan bahwa Indonesia merupakan negara demokrasi yang tidak dapat dibantah. Kata “*kerakyatan*” dan “*kedaulatan di tangan rakyat*” itulah yang menunjukkan asas demokrasi, artinya kekuasaan sepenuhnya ada pada rakyat.⁷

Suatu negara yang menganut paham demokrasi paling tidak terdapat beberapa hal yang mutlak keberadaannya, yakni mengharuskan adanya pemilihan umum, rotasi atau kaderisasi kepemimpinan nasional, kekuasaan kehakiman yang independen, representasi kedaulatan rakyat melalui kelembagaan parlemen yang kuat dan mandiri, penghormatan dan jaminan hak asasi manusia, serta konstitusi yang memberikan jaminan hal-hal tersebut berjalan.⁸

Hal-hal yang mutlak keberadaannya merupakan penjelmaan dari kedaulatan rakyat yang berjalan bersama dengan paham demokrasi. Dikatakan berjalan bersamaan dengan prinsip demokrasi karena demokrasi yang berarti pemerintahan rakyat tentunya didasari pada partisipasi rakyat dalam pemerintahan. Di dalam negara demokrasi dimana hak-hak

⁷ Yunus Nur Rohim, *Aktualisasi Demokrasi Pancasila Dalam Kehidupan Berbangsa dan Bernegara*, Jurnal Sosio Didaktika: Social Science Education Journal, Vol.2, No.2, November 2015.

⁸ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Cetakan ke-14, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1992, hlm 60.

individual rakyat sangat dihargai dan dijamin kebebasannya termasuk dalam hal ini menggunakan hak politiknya secara aktif maupun pasif dalam pemerintahan haruslah diatur dengan hukum.⁹

Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 membawa perubahan besar dalam bidang politik, sosial dan hukum di Indonesia. Perubahan itu berimplikasikan 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 kepada daerah dan wakil kepala daerah.

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 penting dalam setiap sistem demokrasi karena memainkan peranan yang penting sebagai penghubung antara pemerintahan negara (*the state*) dengan warga negaranya (*the citizens*).¹⁰

Demokrasi lahir dari tuntutan masyarakat akan kesamaan hak dan kedudukannya di depan hukum. Demokrasi yang berasal dari kata *demos* dan *kratos* yang berarti pemerintahan dari untuk oleh rakyat.

⁹ Putusan Nomor 22-24/PUU-VI/2008 Tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

¹⁰ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, BIP, Jakarta, 2007, hlm 710.

Partai Politik adalah pilar demokrasi. Jika pilar ini tidak lagi dipercaya oleh rakyat, maka hal itu merupakan ancaman serius terhadap keberlangsungan demokrasi di Indonesia. Dengan demikian, mengembalikan partai politik kepada jalur yang benar dalam arus demokratisasi di Indonesia menjadi tanggung jawab kita semua. Partai politik juga bukan hanya sekedar organisasi tempat berkumpulnya politisi, tetapi juga dapat menjalankan fungsinya bagi kepentingan masyarakat. Dengan demikian dalam sistem demokrasi, partai menanggung dan memegang peranan yang sangat penting.

Pemilihan umum merupakan salah satu cara untuk menentukan wakil rakyat yang akan duduk dalam badan perwakilan rakyat. Menjadi perwakilan politik dalam kerangka kerja suatu sistem demokrasi mmembawa beban dan tanggung jawab serta konsekuensi politik yang relatif besar. Karena itu, disamping jerat hukum karena palanggaran terhadap peraturan perundang-undangan yang dapat dibuktikan secara materi di pengadilan umum, anggota dewan menghadapi tantangan untuk digugat secara politis baik oleh partai politik induknya maupun konstituen dan masyarakat pada umumnya.¹¹

Kenyataannya Indonesia cenderung menganut model diversifikasi dimana anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) merupakan wakil dari partai. Hal ini berarti anggota Dewan Perwakilan rakyat (DPR) harus

¹¹ Sebastian Salang, Menghindari Jeratan Hukum Bagi Anggota Dewan, PT. Penebar Swadaya, Jakarta, 2009, hlm 269.

mewakili kepentingan partai politik dan menyuarakan suara partai politik. Adanya sistem Penggantian AntarWaktu (PAW) yang digunakan partai politik terhadap anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang berasal dari partai politik yang bersangkutan memperkuat hal tersebut.

Berdasarkan latar belakang penelitian hukum diatas, penulis tertarik untuk menyusun skripsi ini dengan judul “**IMPLEMENTASI PENGGANTIAN ANTARWAKTU ANGGOTA DEWAN PERWAKILAN RAKYAT BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 17 TAHUN 2014 TENTANG MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT, DEWAN PERWAKILAN RAKYAT, DEWAN PERWAKILAN DAERAH DAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH**”.

B. Identifikasi Masalah

1. Bagaimana mekanisme penggantian pejabat antarwaktu dalam struktur Dewan Perwakilan Rakyat berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014?
2. Apakah hak dan kewenangan partai politik begitu besar untuk melakukan Penggantian AntarWaktu terhadap anggota Dewan Perwakilan Rakyat?
3. Kendala apa yang terjadi apabila Penggantian AntarWaktu dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui, mengkaji, dan menganalisis mekanisme Penggantian AntarWaktu dalam struktur DPR berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014.
2. Untuk mengetahui, mengkaji, dan menganalisis seberapa besar hak dan kewenangan partai politik dalam melakukan Penggantian AntarWaktu terhadap anggota DPR.
3. Untuk mengetahui, mengkaji, dan menganalisis kendala apa yang akan terjadi apabila Penggantian AntarWaktu dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014.

D. Kegunaan Penelitian

a. Secara Teoritis

Diharapkan dari hasil penelitian ini, memberikan referensi di bidang akademis dan pengembangan ilmu hukum tata negara khususnya di bidang hukum konstitusi.

b. Secara Praktis

Diharapkan dari hasil penelitian ini, dapat dijadikan evaluasi tentang implementasi penggantian antarwaktu anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Selain itu penelitian ini dapat memberikan pengetahuan kepada penulis maupun pembaca tentang pentingnya memahami bagaimana struktur yang ideal dalam sistem perwakilan.

E. Kerangka Pemikiran

Indonesia adalah negara hukum sebagaimana yang tercantum dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 1 ayat (3) menyatakan bahwa “negara Indonesia Adalah Negara Hukum” artinya Indonesia ialah negara yang berdasarkan atas hukum, tidak berdasarkan kekuasaan belaka oleh karenanya harus dapat menciptakan adanya suatu kepastian hukum. Dalam negara hukum, hukum merupakan tiang utama dalam menggerakkan sendi-sendi kehidupan bermasyarakat berbangsa dan bernegara. Oleh karena itu salah satu ciri dari suatu negara hukum terletak pada kecenderungannya untuk menilai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh masyarakat atas dasar peraturan-peraturan hukum.

Sudargo Gautama mengatakan bahwa ciri-ciri atau unsur-unsur dari negara hukum adalah:

1. Terdapat pembatasan kekuasaan negara terhadap perseorangan, maksudnya negara tidak dapat bertindak sewenang-wenang, tindakan negara dibatasi oleh hukum, individual mempunyai hak terhadap penguasa.
2. Asas legalitas, sebuah tindakan negara harus berdasarkan hukum yang terlebih dahulu diadakan yang harus ditaati juga oleh pemerintah dan aparaturnya.
3. Pemisahan kekuasaan, agar hak-hak asasi ini betul-betul terlindungi adalah dengan pemisahan kekuasaan yaitu badan yang membuat

perundang-undangan melaksanakan dan mengadili harus terpisah satu sama lain, tidak berada dalam satu tangan.¹²

Tujuan Negara Indonesia sebagai negara hukum mengandung makna bahwa negara berkewajiban untuk melindungi seluruh warganya dengan suatu peraturan perundang-undangan demi kesejahteraan hidup bersama. Hal tersebut juga tercantum dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 Alinea ke 4 yang menyatakan bahwa: “Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada: Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradap, persatuan Indonesia, dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.”

¹² Sudargo Gautama, *“Pengertian Tentang Negara Hukum”*, Alumni, Bandung, 1983 Hlm. 23

Adapun teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

a. Teori kedaulatan

Kedaulatan (*souvereignty*) adalah kekuasaan yang tertinggi, absolut dan tidak ada instansi lain yang dapat menyamakannya atau mengontrolnya yang dapat mengatur warga negara dan mengatur juga apa yang menjadi tujuan dari suatu tujuan negara, dan mengatur berbagai aspek pemerintahan, dan melakukan berbagai tindakan dalam suatu negara, termasuk tetapi tidak terbatas pada kekuasaan membuat Undang-Undang, menerapkan dan menegakkan hukum, menghukum orang, memungut pajak, menciptakan perdamaian dan menyatakan perang, menandatangani dan memperlakukan traktat, dan sebagainya.¹³

Selanjutnya, dalam konsep kedaulatan mengandung juga prinsip kewenangan (*power*). Apa yang dimaksud dengan kewenangan atau *power* adalah suatu kebebasan (*liberty*), kekuasaan (*authority*) atau kemampuan (*ability*) yang dimiliki oleh seseorang atau suatu badan untuk melakukan suatu tindakan hukum, yang dapat menghasilkan suatu efek, kekuatan, paksaan, domonasi, dan kontrol atas orang lain.¹⁴ Pembahasan hukum tentang “kedaulatan” telah memunculkan suatu teori yang

¹³ Munir Fuady, *Teori-teori (Grand Theory) Dalam Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2013, Hlm 91

¹⁴ Ibid, hlm 92.

disebut dengan teori Kedaulatan. Dalam negara demokrasi kedaulatan dipangku atau dipegang oleh rakyat.

Demokrasi sebagai dasar hidup bernegara memberi pengertian bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok yang mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijaksanaan negara, oleh karena kebijaksanaan tersebut menentukan kehidupan rakyat. Jadi negara demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat, atau jika ditinjau dari sudut organisasi ia berarti suatu pengorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat sendiri atau atas persetujuan rakyat karena kedaulatan berada di tangan rakyat.¹⁵

Sebagai negara demokrasi Indonesia telah menempatkan kedaulatan tertinggi ditangan rakyat. Bentuk kedaulatan rakyat di wujudkan dalam bentuk lembaga perwakilan. Salah satu bentuk lembaga tinggi negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang merupakan lembaga perwakilan rakyat adalah Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

¹⁵ Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2003,, hlm. 19

DPR merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan negara. DPR terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum.

Pemilihan Umum merupakan sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Sebagai pemegang kedaulatan rakyat anggota Dewan Perwakilan Rakyat dapat membuat hukum positif yang akan diterapkan terhadap para anggota dari suatu masyarakat politik independen di bawah kekuasaan pemangku kedaulatan.¹⁶

b. Teori Demokrasi

Hans Kelsen mengartikan demokrasi sebagai “kehendak yang dinyatakan dalam tatanan hukum negara identik dengan kehendak dari para subjek tatanan hukum tersebut. Lawan demokrasi adalah perhambatan otokrasi. Di dalam sistem ini subjek tidak disertakan dalam pembentukan tatanan hukum negara dan keselarasan antara tatanan hukum dengan kehendak para subjek sama sekali tidak terjamin.”¹⁷

¹⁶ Munir Fuady, *Op cit*, hlm 92.

¹⁷ Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis Dan Disertasi*, Rajawali Pres, Jakarta, 2013, hlm 174.

Jimly Asshiddiqie mengemukakan pengertian demokrasi.

Demokrasi adalah :

“Demokrasi merupakan gagasan yang mengandalkan bahwa kekuasaan itu adalah dari, oleh, dan untuk rakyat. Dalam pengertian yang lebih partisipatif demokrasi itu bahkan disebut sebagai konsep kekuasaan dari, oleh, untuk dan bersama rakyat. Artinya kekuasaan itu pada pokoknya diakui berasal dari rakyat, dan kerana itulah rakyatlah yang sebenarnya menentukan dan memberi arah serta yang sesungguhnya menyelenggarakan kehidupan kenegaraan keseluruhan sistem penyelenggaraan negara itu pada dasarnya diperuntukkan untuk rakyat itu sendiri. Bahkan negara yang baik diidealkan pula agar diselenggarakan bersama-sama dengan rakyat dalam melibatkan masyarakat dalam arti yang seluas-luasnya.”¹⁸

Demokrasi dapat di golongan menjadi dua jenis yaitu demokrasi langsung dan demokrasi tidak langsung. Demokrasi langsung di tandai oleh fakta bahwa pembuatan Undang-Undang dan juga fungsi eksekutif dan yudikatif yang utama dilaksanakan oleh rakyat di dalam pertemuan akbar atau rapat umum. Pelaksanaan semacam itu hanya mungkin dalam masyarakat yang kecil dan di bawah kondisi sosial yang sederhana. Hal ini juga di jumpai diantara suku-suku bangsa Jerman dan Romawi

¹⁸ Ibid, hlm 175.

Kuno. Demokrasi tidak langsung merupakan demokrasi dimana fungsi legislatif di jalankan oleh sebuah parlemen yang di pilih oleh rakyat, dan fungsi eksekutif dan yudikatif di jalankan oleh pejabat pejabat yang juga dipilih melalui pemilihan umum.

Sebagai negara demokrasi, Indonesia menganut sistem demokrasi tidak langsung dimana fungsi legisatif dijalankan oleh parlemen yang di pilih oleh rakyat. Oleh karena itu demokrasi di Indonesia menganut sistem Demokrasi Perwakilan. Demokrasi perwakilan merupakan bentuk pemerintahan yang didasarkan atas paham bahwa rakyat secara keseluruhan tidak dapat menjalankan pemerintahan negara. Di dalam demokrasi ini, kehendak rakyat dinyatakan melalui wakil-wakil yang dipilih oleh rakyat dalam suatu pemilihan umum dan yang bertindak sebagai wakil-wakil rakyat dalam urusan-urusan kenegaraan.¹⁹

Demokrasi perwakilan harus memenuhi syarat utama yang meliputi :

1. Pemilu diadakan secara demokratis;
2. Wakil-wakil rakyat selama memangku jabatan itu harus mencerminkan kehendak rakyat; dan
3. Wakil-wakil rakyat dapat dimintai pertanggung jawaban oleh rakyat.

¹⁹ Ibid, hlm 178.

c. Teori Efektivitas Hukum

Peraturan perundang-Undangan, baik yang tingkatannya lebih rendah maupun yang lebih tinggi bertujuan agar masyarakat maupun aparatur penegak hukum dapat melaksanakan secara konsisten dan tanpa membedakan antara manusia yang satu dengan manusia yang lainnya. Semua orang di pandang sama di hadapan hukum (*equality before the law*).²⁰

Hans Kalsen menyajikan definisi tentang efektifitas hukum, Efektifitas hukum adalah :

“Apakah orang-orang pada kenyataannya berbuat menurut suatu cara untuk menghindari sanksi yang diancamkan oleh norma hukum atau bukan, dan apakah sanksi tersebut benar-benar dilaksanakan bila syaratnya terpenuhi atau tidak terpenuhi.”

Ada tiga fokus kajian teori efektifitas hukum, yang meliputi:²¹

1. Keberhasilan dalam pelaksanaan hukum;
2. Kegagalan di dalam pelaksanaannya, dan
3. Faktor-faktor yang memengaruhinya.

Keberhasilan di dalam pelaksanaan hukum adalah bahwa hukum yang di buat itu telah tercapai maksudnya. Maksud dari

²⁰ Ibid, hlm 301.

²¹ Ibid, hlm 303.

norma hukum adalah mengatur kepentingan manusia. Apabila norma hukum itu ditaati dan dilaksanakan oleh masyarakat maupun penegak hukum, maka pelaksanaan hukum itu dikatakan efektif atau berhasil di dalam implementasinya.

Kegagalan di dalam pelaksanaan hukum adalah bahwa ketentuan-ketentuan hukum yang telah ditetapkan tidak mencapai maksudnya atau tidak berhasil di dalam implementasinya.

d. Teori Kewenangan

Kewenangan diartikan sebagai kekuasaan. Kekuasaan merupakan kemampuan dari orang atau golongan untuk menguasai orang lain atau golongan lain berdasarkan kewibawaannya, kewenangan, kharisma atau kekuasaan fisik.²²

Indonesia sebagai negara demokrasi, telah menempatkan partai politik dalam kedudukan yang sangat penting dalam sistem ketatanegaraan. Partai politik diberikan kewenangan untuk mengajukan kader-kader terbaiknya untuk dicalonkan mengisi jabatan-jabatan politik dari pusat sampai daerah. Kewenangan yang cukup besar dan menentukan yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar 1945 telah menempatkan partai politik dalam posisi yang strategis.

²² Ibid, hlm 185.

Salah satu fungsi utama dari partai politik adalah melakukan rekrutmen partai politik yaitu proses pengisian jabatan jabatan politik. Di dalam Pasal 29 Undang Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik dikatakan bahwa :

(1) Partai politik melakukan rekrutmen terhadap warga Indonesia untuk menjadi:

- a. Anggota partai Politik;
- b. Bakal calon anggota Dewan perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- c. Bakal calon kepala daerah dan wakil kepala daerah;
- d. Bakal calon presiden dan wakil presiden.

Berdasarkan pasal ini dapat kita lihat bahwa partai politik merupakan pilar dari kelangsungan suatu negara. Partai politik dapat juga dikatakan sebagai penentu dalam kemajuan dan kemunduran negara, sebab para pemangku kekuasaan dari pusat sampai daerah berasal dari partai politik.

Di Indonesia untuk menjadi wakil rakyat melalui pemilihan umum harus menjadi anggota partai politik dan melalui pencalon yang dilakukan oleh partai politik. Selain diberikan kewenangan untuk mengajukan calon-calon untuk mengisi jabatan-jabatan politik, partai politik juga diberikan kewenangan untuk melakukan pergantian dan pemberhentian seseorang dari keanggotaannya di partai politik, sekaligus pemberhentiannya sebagai

anggota legislatif. Pasal 16 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik menyatakan bahwa:

- 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 pada ayat (1) diatur di dalam AD dan ART.
- 3) Dalam hal anggota Partai Politik yang diberhentikan adalah anggota lembaga perwakilan Rakyat, pemberhentian dari keanggotaan Partai Politik diikuti dengan pemberhentian dari keanggotaan di lembaga perwakilan rakyat sesuai dengan peraturan perundang-Undangan.

Teori kewenangan ini dapat menggambarkan dengan jelas kewenangan untuk memberhentikan anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang mana telah menerima mandat kedaulatan rakyat melalui pemilihan umum. Berdasarkan teori kewenangan kita juga dapat melihat bagaimana kewenangan terhadap Penggantian AntarWaktu anggota Dewan Perwakilan Rakyat.

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) ialah lembaga tinggi yang ada dalam Negara Indonesia yang memegang kekuasaan legislatif. Pemilihan anggota DPR dipilih melalui pilihan umum atau rakyat yang telah tertera dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 19 ayat 1,2 dan 3.

Tujuan dibentuknya DPR ialah untuk memegang kekuasaan dalam pembentukan Undang-Undang (Pasal 20 ayat (1)). Jadi DPR memiliki fungsi legislatif, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Hal ini sudah tertera pada Pasal 20 ayat (2). Perwakilan merupakan mekanisme untuk merealisasikan gagasan normatif bahwa pemerintahan harus dijalankan dengan atas kehendak rakyat (*will of the people*).²³ DPR adalah lembaga perwakilan rakyat tertinggi sebagai wujud dari kedaulatan rakyat.

DPR memiliki hak yang berhubungan dengan fungsi dan wewenang DPR dalam pelaksanaannya. Hak-hak DPR yaitu sebagai berikut:

1. Hak Interpleksi yaitu hak DPR untuk mengambil sebuah keterangan kepada pemerintah yang strategi serta berdampak positif bagi kehidupan masyarakat, bangsa dan negara.
2. Hak angket yaitu Hak DPR yang bertugas menyelidiki terhadap pelaksanaan suatu undang-undang dan suatu kebijakan pemerintah yang terkait beberapa hal penting, strategis, dan berdampak luas pada sebuah kehidupan

²³ Siswanto Sunarno, *Hukum pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2006, hlm 65.

bermasyarakat, bangsa dan negara yang bertentangan dengan peraturan undang-undang.

3. Hak Budget yaitu hak untuk mengesahkan atau menyetujui bentuk sebuah RAPBN menjadi APBN.
4. Hak Bertanya yaitu hak DPR untuk bertanya kepada pemerintah atau presiden dengan cara tertulis.

Sedangkan fungsi-fungsi DPR adalah:

1. Fungsi Legislasi ialah dimana fungsi ini sebagai pemegang kekuasaan pembentukan Undang-undang.
2. Fungsi Anggaran ialah sebagai pembahas dan pemberi persetujuan atau tidaknya kepada rancangan Undang-Undang.
3. Fungsi Pengawasan ialah sebagai pengawas pelaksanaan pembuatan Undang-undang dan ABN.

Anggota DPR berhenti antarwaktu sebagai anggota karena meninggal dunia, mengundurkan diri atas permintaan sendiri secara tertulis dan diusulkan oleh partai politik yang bersangkutan. Anggota DPR diberhentikan antarwaktu, disebabkan:

- a. Tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut turut selama enam bulan;
- b. Tidak lagi memenuhi syarat sebagai anggota DPR;

- c. Dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan, dan/atau melanggar kode etik DPR;
- d. Tidak melaksanakan kewajiban anggota DPR;
- e. Melanggar larangan bagi anggota DPR.
- f. Dinyatakan bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melanggar tindak pidana dengan ancaman pidana paling singkat lima tahun penjara atau lebih.

Pemberhentian anggota DPR yang telah memenuhi ketentuan tersebut dinyatakan dalam Pasal 239 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

F. Metode Penelitian

Dalam penelitian ini, metode penelitian dan teknik pengumpulan data yang digunakan dapat mengklasifikasikan, menganalisa, dan untuk dapat mengetahui dan membahas suatu permasalahan maka diperlukan adanya pendekatan dengan mempergunakan metode-metode tertentu yang bersifat ilmiah. Metode penelitian yang akan digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian yang digunakan ini bersifat deskriptif analisis, yang penelitian yang menggambarkan situasi atau peristiwa yang sedang diteliti dan kemudian dianalisis berdasarkan fakta-fakta berupa data sekunder maupun data primer dengan bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier²⁴ yang relevan dengan implementasi penggantian antarwaktu anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Menurut Soerjono Soekanto, bahwa penelitian yang bersifat deskriptif analisis dimaksud untuk memberikan data yang teliti mungkin tentang manusia, keadaan atau gejala-gejala tertentu. Ini bertujuan untuk mempertegas hipotesa, agar dapat memperluas teori-teori lama, atau di dalam kerangka menyusun teori-teori baru.²⁵

2. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif, yaitu metode yang mempergunakan sumber data sekunder yaitu asas-asas dan norma-norma hukum yang berlaku, yang relevan dengan implementasi penggantian antarwaktu anggota Dewan

²⁴ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodelogi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994, hlm 11.

²⁵ Soerjono Soekanto, *Pengantar Peneitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1986, hlm 10.

Perwakilan Rakyat. Penelitian hukum ini menggunakan metode pendekatan, teori, konsep, dan metode analisis yang termasuk dalam disiplin ilmu hukum yang dogmatis.

3. Tahap Penelitian

Penelitian dilakukan melalui beberapa tahap yang terdiri dari:

a) Penelitian Kepustakaan

Menurut Ronny Hanitijo Soemitro, yang dimaksudkan dengan penelitian kepustakaan yaitu²⁶ penelitian terhadap data sekunder. Data sekunder dalam bidang hukum dipandang dari sudut kekuatan mengikatnya dapat dibedakan menjadi 3 (tiga), yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

Penelitian ini dimaksudkan untuk mendapatkan data sekunder yaitu :

1. Bahan-bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat,²⁷ terdiri dari beberapa peraturan perundang-undangan.

²⁶ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodelogi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994, hlm 11.

²⁷ Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif*, Rajawali Pers, Jakarta, 2001, hlm.11

2. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer berupa buku-buku yang ada hubungannya dengan penulisan penelitian.
3. Bahan hukum tersier, yaitu bahan-bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap hukum primer dan sekunder, seperti kamus hukum.

b) Penelitian Lapangan (*Field Research*)

Penelitian lapangan dimaksudkan untuk mendukung data sekunder yang telah diperoleh, untuk mendapatkan kolerasi dengan penelitian yang sedang dilakukan. Penelitian lapangan dilakukan dengan melakukan dialog dan tanya jawab dengan pihak-pihak yang akan dapat memberikan informasi yang dibutuhkan dalam penelitian ini.

4. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data merupakan suatu proses pengadaan data, untuk keperluan penelitian. Adapun teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

a. Studi Dokumen

Studi dokumen yaitu suatu alat pengumpulan data yang digunakan melalui data tertulis.²⁸ Penulis melakukan penelitian terhadap dokumen yang erat berkaitan dengan objek penelitian untuk mendapatkan landasan teoritis dan memperoleh informasi dalam bentuk ketentuan formal.

b. Wawancara (*Interview*)

Wawancara adalah situasi peran antar pribadi bertatap muka (*face to face*) ketika seseorang yakni pewawancara mengajukan pertanyaan-pertanyaan yang dirancang untuk memperoleh jawaban-jawaban yang relevan dengan masalah penelitian kepada seorang responden.²⁹

5. Alat Pengumpul Data

Alat pengumpul data yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

- a. Dalam penelitian kepustakaan, alat pengumpulan data yang dilakukan dengan cara menginterventarisasi bahan-bahan hukum, berupa

²⁸ Ronny Hanitijio Soemitro, *Op, Cit*, hlm 52.

²⁹ Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003., hlm 82.

catatan tentang bahan-bahan yang relevan dengan topik penelitian.

- b. Dalam penelitian lapangan, alat pengumpul data yang digunakan berupa daftar pertanyaan yang dirinci untuk keperluan wawancara dalam proses tanya jawab secara lisan, kemudian direkam menggunakan alat perekam suara seperti recorder, flashdisk, dan juga mengumpulkan bahan-bahan sebagai pelengkap.

6. Analisis Data

Metode yang digunakan dalam penelitian skripsi ini adalah metode yuridis kualitatif, yaitu data yang diperoleh dari penelitian sekunder dan penelitian primer kemudian dianalisis secara sistematis, konsisten dan utuh menyeluruh (holistic). Hasil dari penelitian ini, kemudian dipaparkan secara nalar untuk menjelaskan kebenaran.³⁰

7. Lokasi Penelitian

a. Kepustakaan

- 1) Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Pasundan, di Jl. Lengkong Dalam No.17 Bandung.

³⁰ Ronny Hanitijio Soemitro, *Op, Cit*, hlm 116.

- 2) Perpustakaan Mochtar Kusumaatmadja Fakultas Hukum Universitas Padjajaran Bandung di Jl. Dipatiukur No.35 Bandung.
 - 3) Perpustakaan Nasional Republik Indonesia di Jl. Salemba Raya No.28A Jakarta.
- b. Instansi yang berhubungan dengan pokok bahasan terkait
- 1) Komisi II DPR RI
 - 2) Partai Politik

G. Sistematika Penulisan

Dalam penyusunan penulisan hukum ini disusun dengan sistematika yang terbagi dalam lima bab. Masing-masing bab terdiri atas beberapa sub bab guna lebih memperjelas ruang lingkup dan cangkupan permasalahan yang diteliti.

BAB I PENDAHULUAN

Dalam bab ini akan dimuat latar belakang yang menggambarkan secara garis besar tentang latar belakang penelitian, identifikasi masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian yang mencakup baik kegunaan teoritis maupun praktis, kerangka pemikiran, dan metode penelitian yang memuat spesifikasi penelitian, metode pendekatan, tahapan penelitian, teknik pengumpulan data, alat pengumpulan data, analisis data dan lokasi penelitian.

**BAB II TINJAUAN PUSTAKA TERHADAP IMPLEMENTASI
PENGANTIAN ANTARWAKTU ANGGOTA DPR
BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 17
TAHUN 2014 TENTANG MAJELIS
PERMUSYAWARATAN RAKYAT, DEWAN
PERWAKILAN RAKYAT, DEWAN PERWAKILAN
DAERAH, DEWAN PERWAKILAN RAKYAT
DAERAH**

Pada bab ini penulis menguraikan mengenai penggantian antarwaktu pada umumnya, kekurangan dan kelebihan adanya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014, dan bagaimana penggantian antarwaktu dalam struktur Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang ideal dalam sistem perwakilan.

**BAB III HASIL PENELITIAN TENTANG IMPLEMENTASI
PENGANTIAN ANTARWAKTU ANGGOTA DPR
BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 17
TAHUN 2014 TENTANG MAJELIS
PERMUSYAWARATAN RAKYAT, DEWAN
PERWAKILAN RAKYAT, DEWAN PERWAKILAN
DAERAH, DEWAN PERWAKILAN RAKYAT
DAERAH**

Dalam bab ini penulis menjelaskan hasil penelitian berupa data lapangan dan wawancara mengenai implementasi penggantian antarwaktu anggota DPR berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

BAB IV ANALISIS MENGENAI IMPLEMENTASI PENGANTIAN ANTARWAKTU ANGGOTA DPR BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 17 TAHUN 2014 TENTAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT, DEWAN PERWAKILAN RAKYAT, DEWAN PERWAKILAN DAERAH, DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH

Dalam bab ini penulis menjelaskan hasil analisis mengenai implementasi penggantian antarwaktu anggota DPR berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

BAB V PENUTUP

Dalam bab ini penulis menguraikan jawaban atas identifikasi masalah dan memberikan kesimpulan dan saran yang relevan