

## IMPLIKASI PENGGANTIAN ANTAR WAKTU (PAW) ANGGOTA DPR/DPRD OLEH PARTAI POLITIK TERHADAP DEMOKRASI

**AL Muttaqien**

Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum  
Universitas Jabal Ghafur

### ABSTRAK

Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar mekanisme pelaksanaan kedaulatan rakyat melalui pemilihan umum yang dipilih oleh rakyat dalam rangka pelaksanaan sistem demokrasi di Indonesia, akan tetapi mekanisme Penggantian Antar Waktu (PAW) anggota DPR/DPRD sebagaimana diatur dalam Pasal Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota memberikan kesempatan untuk menggugurkan Anggota DPR/DPRD yang telah terpilih. Tujuan penelitian untuk mengetahui, Implikasi Penggantian antar waktu Anggota DPR/DPRD oleh Partai Politik Terhadap Demokrasi. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif (Yuridis Normatif). Hasil penelitian menunjukkan pelaksanaan PAW Anggota DPR/DPRD oleh Partai Politik berimplikasi terhadap pelaksanaan Demokrasi. Adapun implikasi terhadap demokrasi adalah PAW terhadap anggota DPR/DPRD yang dilakukan oleh partai politik cenderung berlandaskan kepentingan partai politik bukan kepentingan rakyat sehingga dapat memperlemah sistem demokrasi di Indonesia dimana suara rakyat hasil pemilihan umum gugur karena Proses PAW Anggota DPR/DPRD yang dilakukan Partai Politik. Maka perlu penguatan mekanisme PAW agar hak politik rakyat tidak sia-sia.

**Kata Kunci :** Penggantian antar waktu (PAW), Partai Politik dan Demokrasi

### PENDAHALUAN

Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar, ini merupakan dasar Negara Indonesia menganut sistem demokrasi. Sebagai 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.<sup>1</sup>

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 peran yang penting sebagai penghubung antara pemerintahan Negara (the state) dengan warga negaranya (the citizens).<sup>2</sup>

Pemilihan umum merupakan salah satu cara untuk menentukan wakil rakyat yang akan duduk dalam badan perwakilan rakyat. Menjadi perwakilan politik dalam kerangka kerja suatu sistem demokrasi membawa beban dan tanggung jawab serta konsekuensi politik yang relatif besar. Karena itu, disamping jeratan hukum karena pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan yang dapat dibuktikan secara materi di pengadilan umum, anggota dewan menghadapi tantangan untuk digugat secara politis baik oleh partai politik induknya maupun konstituen dan masyarakat pada umumnya. Kenyataannya, Indonesia cenderung menganut model diversifikasi dimana anggota DPR merupakan wakil dari partai politik. Hal ini berarti anggota DPR harus mewakili kepentingan partai politik dan menyuarakan suara partai politik. Adanya system Penggantian Antar Waktu (PAW) yang digunakan oleh partai politik terhadap anggota DPR/DPRD yang berasal dari partai politik yang bersangkutan memperkuat hal tersebut.<sup>3</sup>

Penggantian Antar Waktu (PAW) diharapkan untuk memenuhi tuntutan masyarakat menginginkan anggota dewan yang accountable, baik kinerja politiknya maupun etika perilakunya, tetapi dalam perjalanannya, wewenang Penggantian Antar Waktu (PAW) ini pun disalahartikan oleh petinggi-petinggi partai. Anggota

dewan yang bersebrangan pendapat dengan partai mendapat sanksi dan diberhentikan melalui mekanisme Penggantian Antar Waktu (PAW). Padahal anggota dewan tersebut menyuarakan aspirasi rakyat, hal ini berpotensi merusak sistem demokrasi serta acap kali menimbulkan konsekwensi hukum bagi partai politik, penyelenggara pemilu dan anggota partai politik yang akan menjadi calon Penggantian Antar Waktu (PAW) anggota DPR seperti pemecatan sepihak anggota partai politik yang sudah terpilih karena bersebrangan dengan partai politik, kasus suap penyelenggara pemilu dan saksi yang diberikan oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) bagi penyelenggara pemilu akibat kesalahan dalam proses Penggantian Antar Waktu (PAW) anggota DPR.

Polemik yang ditimbulkan akibat Penggantian Antar Waktu (PAW) anggota DPR kerap kali terjadi, beberapa polemic yang terjadi dalam waktu dekat ini seperti, *pertama* polemik penetapan Mulan Jameela karena dia ditetapkan menjadi anggota DPR menggantikan Ervin Luthfi sesama kader Partai Gerindra dimana Ervin Luthfi memperoleh suara terbanyak ketiga dari Partai Gerindra, sedangkan Mulan Jameela di posisi kelima, *Kedua* Kasus Suap Harun Masiku terhadap anggota KPU sehingga seorang anggota KPU Wahyu Setiawan ditetapkan sebagai tersangka Kasus Suap dalam rangka proses PAW anggota DPR yang telah meninggal dunia, *Ketiga* keputusan DKPP kepada ketua dan anggota Komisi Independen Pemilihan (KIP) Provinsi Aceh dengan sanksi peringatan keras karena menetapkan Samsul Bahri bin Amiren dan

M. Rizal Fahlevi Kirani sebagai anggota DPR Aceh sedangkan Partai Nasional Aceh (PNA) telah memecat kedua kader tersebut dan masih banyak kasus PAW lainnya. Berbagai pelemik tersebut secara tidak langsung dapat membuat system demokrasi di Indonesia tidak sehat dimana oleh sebab itu perlu dikaji kembali apa implikasi PAW yang dilakukan oleh partai politik terhadap demokrasi di Indonesia.

### KAJIAN KEPUSTAKAAN

Paham kedaulatan rakyat (democracy) rakyatlah dianggap sebagai pemilik dan pemegang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara. Rakyatlah yang menentukan tujuan yang hendak dicapai oleh negara dan pemerintahannya itu.<sup>4</sup> Demokrasi ialah pemerintahan dimana kekuasaan Negara terletak ditangan sejumlah besar dari rakyat dan menjalankan kekuasaan itu untuk kepentingan semua orang.<sup>5</sup>

### METODE PENELITIAN

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normativ (yuridis normatif) yakni penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah kaidah atau norma-norma dalam hukum positif.<sup>6</sup> Penelitian hukum normatif disebut juga penelitian hukum doktrinal, karena penelitian ini dilakukan atau ditujukan hanya pada peraturan-peraturan yang tertulis atau bahan hukum yang lain. Penelitian hukum ini juga disebut sebagai penelitian kepastasaan. Hal ini disebabkan karena penelitian lebih banyak dilakukan terhadap data yang bersifat sekunder yang

ada di perpustakaan dan menggunakan pendekatan perundang-undangan (statute approach).<sup>7</sup>

Dalam penelitian pada umumnya dibedakan antara data yang diperoleh secara langsung dari bahan-bahan pustaka. Yang diperoleh dari bahan-bahan pustaka lazimnya dinamakan data sekunder.<sup>8</sup> Sumber data dalam penelitian ini diperoleh dari data sekunder, yang terdiri dari:

- a. Bahan hukum primer yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat,<sup>9</sup> yang terdiri dari:
  - 1) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945
  - 2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD
  - 3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah
  - 4) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 6 Tahun 2017 tentang Penggantian antar waktu anggota DPD, DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota.
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan-bahan hukum primer yang dapat membantu menganalisa dan memahami bahan hukum primer seperti buku, tulisan para ahli dan hasil-hasil penelitian.
- c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan-bahan hukum yang memberikan informasi tentang bahan-bahan hukum primer dan sekunder seperti kamus,

makalah, artikel-artikel, majalah, koran dan internet.

## HASIL PEMBAHASAN

### Pengertian Penggantian Antar Waktu (PAW)

Penggantian Antar Waktu (PAW) Dalam bahasa sehari-hari, Penggantian Antar Waktu (PAW) anggota DPR diasosiasikan sebagai recall. Secara etimologis, kata recall dalam bahasa Inggris mengandung beberapa pengertian. Setidaknya menurut Peter Salim (dalam *The Contemporary English-Indonesia*), yakni mengingat, memanggil kembali, menarik kembali atau membatalkan. Penggantian Antar Waktu (PAW) diartikan sebagai proses penarikan kembali atau penggantian kembali anggota DPR oleh induk organisasinya yang tentu saja partai politik.<sup>10</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 lembaga perwakilan (melalui proses pemilu), oleh rakyat pemilihnya. Jadi dalam konteks ini recall merupakan suatu hak yang dimiliki pemilih terhadap orang yang dipilihnya.<sup>11</sup>

Menurut CF. Strong recall adalah penarikan atau pemanggilan kembali. Recall memberikan hak bagi para pemilih

yang tidak puas untuk mengusulkan, diantara rentang waktu-waktu pemilihan-pemilihan, agar wakilnya diberhentikan dan diganti dengan yang wakil lain menurut kehendak rakyat. Recall terhadap para wakil atau pejabat terpilih lainnya merupakan suatu kekuasaan rakyat yang masih sangat baru dalam politik modern, walaupun bukan merupakan sarana yang sekali baru. Perwakilan politik sebagai hubungan timbal balik antara wakil dan terwakil dapat dikatakan berfungsi apabila kepentingan, kebutuhan, dan aspirasi masyarakat terlayani oleh wakil sehingga masyarakat merasakan keterwakilannya oleh wakil yang dipercayainya. Kondisi tersebut mampu mendorong terwujudnya perwakilan politik yang demokratis<sup>12</sup>

Penggantian Antar Waktu (PAW) atau recall adalah istilah pinjaman yang belum ada padanya di Indonesia. Pengertian recall di Indonesia berbeda dengan pengertian recall di Amerika Serikat. Di Amerika Serikat istilah recall, lengkapnya Recall Election yang digunakan untuk menyatakan hak rakyat pemilih (konstituen) untuk melengserkan wakil rakyat sebelum masa jabatannya berakhir.<sup>13</sup> 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.<sup>14</sup> Penggantian Antar Waktu (PAW) adalah suatu proses penarikan kembali atau pergantian DPR oleh induk organisasinya. Hak

Penggantian Antar Waktu (PAW) diatur dalam Pasal 239 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD. Penggantian Antar Waktu (PAW) berfungsi sebagai mechanism control dari partai politik yang memiliki wakilnya yang duduk sebagai anggota parlemen.

Hak Penggantian Antar Waktu(PAW) didefinisikan oleh sejumlah ahli, salah satunya oleh Mh. Isnaeni mengatakan: Hak Penggantian Antar Waktu(PAW) pada umumnya merupakan suatu ‘pedang Democles’ bagi tiap-tiap anggota DPR. Dengan adanya hak recall maka anggota DPR akan lebih banyak menunggu petunjuk dan pedoman pimpinan fraksinya dari pada ber-oto-aktivitas. Melakukan oto-aktivitas yang tinggi tanpa restu pimpinan fraksi kemungkinan besar melakukan kesalahan fatal yang dapat berakibat recalling. Karena itu untuk keamanan keanggotaannya lebih baik menunggu apa yang diinstruksikan oleh pimpinan fraksinya.<sup>15</sup>

Moh. Hatta juga pernah mengatakan: Hak Penggantian Antar Waktu(PAW) bertentangan dengan demokrasi apalagi dengan demokrasi Pancasila. Pimpinan partai tidak berhak membatalkan anggotanya sebagai hasil dari pemilu. Rupanya dalam kenyataannya pimpinan partai merasa lebih berkuasa dari rakyat pemilihnya. Kalau demikian adanya ia menganjurkan agar pemilu ditiadakan saja. Pada dasarnya hak PAW ini hanya ada pada negara komunis dan fasis yang bersifat otoriter.<sup>16</sup> Adapun Moh. Mahfud

MD, mengartikan Penggantian Antar Waktu (PAW) adalah hak untuk mengganti anggota lembaga permusyawaratan /perwakilan dari kedudukannya sehingga tidak lagi memiliki status keanggotaan di lembaga tersebut.<sup>17</sup>

### **Landasan Hukum Penggantian Antar Waktu (PAW)**

Secara konstitusional hak Pergantian Antar Waktu (PAW) diatur dalam Pasal 22B UUD 1945 yang menyatakan bahwa anggota DPR dapat diberhentikan dari jabatannya, dengan syarat-syarat dan tata cara yang diatur dalam Undang Undang. Landasan konstitusional ini termaktub dalam amandemen kedua UUD 1945. Dari landasan ini dapat dirangkum bahwa Penggantian Antar Waktu (PAW) dapat diterapkan kepada anggota Dewan.

Pengaturan Penggantian Antar Waktu (PAW) diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota Pasal 239 (1) Anggota DPR berhenti antar waktu karena : a. meninggal dunia; b. mengundurkan diri; atau c. diberhentikan. (2) Anggota DPR diberhentikan antarwaktu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c, apabila: a. tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai anggota DPR selama 3 (tiga) bulan berturut-turut tanpa keterangan apa pun; b. melanggar sumpah/janji jabatan dan kode etik DPR; c. dinyatakan bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam

dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih; d. 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; atau h. menjadi anggota partai politik lain.

Di dalam 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 7 (tujuh) Hari sejak diterimanya usulan pemberhentian sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pimpinan DPR wajib menyampaikan usul pemberhentian anggota DPR kepada Presiden untuk memperoleh peresmian pemberhentian. (3), Presiden meresmikan pemberhentian sebagaimana dimaksud pada ayat (2), paling lama 14 (empat belas) Hari sejak diterimanya usul pemberhentian anggota DPR dari pimpinan DPR.

Mekanisme pengajuan keberatan dalam proses PAW diatur dalam 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 (empat belas) Hari sejak diterimanya usul pemberhentian anggota DPR dari pimpinan DPR.

Sedangkan untuk Pemberhentian Antarwaktu anggota DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/kota ada di Pasal 139 UU 23 Tahun 2014 dan Pasal 193 UU 23 Tahun 2014” Pasal 139 ayat (1) Anggota DPRD Berhenti Antarwaktu Karena meninggal dunia; mengundurkan diri; atau diberhentikan” pada Pasal 139 ayat (2) Alasan Diberhentikan karena Tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai anggota DPRD selama 3 (tiga) bulan berturut turut tanpa keterangan apapun, melanggar sumpah/janji jabatan dan kode etik DPRD, Dinyatakan bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih, Diusulkan oleh Partai Politik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, Tidak lagi Memenuhi Syarat sebagai calon anggota DPR sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pemilihan umum anggota DPR, DPD dan DPRD, Melanggar Ketentuan larangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang, Diberhentikan sebagai anggota Partai Politik sesuai dengan ketentuan

peraturan perundang-undangan, Menjadi Anggota Partai Politik Lain”

### **Demokrasi, Konsep Kedaulatan Rakyat dan Partai Politik**

Istilah demokrasi berawal dari bahasa Yunani, yakni *demokratia*. Kata ini terbentuk dari kata *demos* yang berarti rakyat, dan *kratos* yang berarti kekuatan atau kekuasaan. Jadi, demokrasi sepadan artinya dengan kekuasaan rakyat. Kekuasaan itu mencakup sektor sosial, ekonomi, budaya, dan politik. Pengertian demokrasi secara umum adalah sistem pemerintahan dengan memberikan kesempatan kepada seluruh warga negara dalam pengambilan keputusan. Dimana keputusan itu akan berdampak bagi kehidupan seluruh rakyat. Arti lainnya adalah rakyat bertindak sebagai pemegang kekuasaan tertinggi atau disebut sebagai kedaulatan rakyat.

Kedaulatan Rakyat merupakan suatu paham yang menyatakan bahwa pemerintahan berdasar atas apa yang ditentukan oleh rakyat. Hal ini tentu memberi pemahaman bahwa rakyatlah yang menentukan arah kebijakan suatu negara. Dr. Ni'matul Huda dalam *Ilmu Negara* menyatakan bahwa Jean Jacques Rousseau adalah salah seorang peletak dasar paham kedaulatan rakyat atau untuk menyesuaikannya dengan keadaan pada waktu ini, ajaran Rousseau menghasilkan jenis negara yang demokratis, dimana rakyat berdaulat dan penguasa-penguasa negara hanya merupakan wakil-wakil rakyat.

Dari konsep kedaulatan rakyat tersebut kemudian menghadirkan suatu sistem kenegaraan yang dikenal dengan istilah “Demokrasi”. Demokrasi merupakan bentuk sistematisasi atau cara yang ditempuh untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat sebagaimana sejatinya. Dalam praktiknya, salah satu mekanisme

pelaksanaan demokrasi dilakukan melalui pemilihan umum yang pesertanya diikuti partai politik.

Partai politik merupakan salah satu infrastruktur politik terpenting dalam sistem demokrasi modern. Cikal bakal partai politik muncul di Eropa Barat dari kumpulan orang-orang yang mengorganisir diri dengan tujuan memperoleh kekuasaan politik. Adanya partai politik adalah indikasi sistem politik suatu negara yang sudah modern. Partai politik dijalankan secara rasional dengan logika birokrasi yang beroperasi dalam sistem manajemennya. Sigmund Neumann berpendapat bahwa parpol adalah organisasi dari aktivitas-aktivitas politik yang berusaha mendapatkan kekuasaan pemerintahan dengan merebut dukungan rakyat dalam konteks persaingan dengan organisasi atau golongan lain yang memiliki pandangan berbeda.

Banyaknya partai politik bukanlah pengalaman baru bagi sejarah politik di Indonesia. Sejak masa perjuangan pra-kemerdekaan, pasca kemerdekaan sampai pemilu 1955 jumlah partai politik tidak sedikit. Pada era Orde Baru, jumlah partai politik dibatasi, namun pasca reformasi partai-partai kembali bermunculan.<sup>18</sup> Partai politik yang menjadi pilar demokrasi tidak sekedar harus ada, melainkan juga kuat dan berakar pada legitimasi sosial. Partai politik harus benar-benar menjadi wadah penampung aspirasi masyarakat. Sistem demokrasi modern memang bertumpu pada sistem perwakilan yang terpresentasikan dalam partai politik.<sup>19</sup>

Fungsi yang lain dari partai politik adalah menciptakan mekanisme artikulasi kepentingan masyarakat, agar kepentingan-kepentingan tersebut dapat

diakomodir secara luas oleh pemerintah yang pada gilirannya akan menjadi pola yang sinergis antara pemerintah dengan masyarakat. Dengan demikian diharapkan partai politik mempunyai rasa tanggung jawab yang tinggi kepada para pemilihnya, oleh karenanya harus menyesuaikan dengan keinginan serta kebutuhan masyarakat. Bahkan harus rela berkorban demi kepentingan pendukungnya.<sup>20</sup> Walaupun demikian, dalam perjalanannya seorang anggota dewan dapat diberhentikan oleh partai yang menjadi induknya dengan alasan tertentu sesuai Undang-Undang meskipun keberadaan anggota dewan tersebut merupakan representasi dari rakyat.

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, mekanisme Penggantian Antar Waktu (PAW) menjadi hak prerogatif partai politik. Sehingga memungkinkan seorang anggota parlemen yang merupakan wakil (representation) rakyat yang dipilih melalui mekanisme demokratis yaitu pemilihan umum yang berdasarkan kekuasaan atau kedaulatan rakyat dapat diberhentikan oleh partai politiknya sebagaimana diatur dalam undang-undang.

Keberadaan seorang anggota partai politik di parlemen merupakan pelaksanaan kedaulatan rakyat sebagai wujud pelaksanaan demokrasi tidak langsung atau demokrasi perwakilan karena keberadaan parlemen sebagai perlembagaan kedaulatan rakyat. Eksistensi seorang anggota parlemen khususnya anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang berada dalam lembaga perwakilan rakyat merupakan penjelmaan suara rakyat oleh sebab itu seorang anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang sudah dipilih oleh Rakyat melalui pemilihan umum seharusnya bisa menyalurkan aspirasi pemilihnya tanpa rasa takut oleh tekanan partai politik

sehingga demokrasi dan kedaulatan rakyat dapat berjalan sebagaimana mestinya.

### **Implikasi Penggantian Antar Waktu (PAW) oleh Partai Politik Terhadap Demokrasi**

Penggantian Antar Waktu (PAW) atau *recall* anggota DPR merupakan hak partai politik yang pelaksanaan tetap melalui mekanisme peraturan perundang-undangan, tujuan PAW yang dilakukan Partai Politik adalah dalam rangka mengontrol kader partai politik agar tidak melepas begitu saja kader-kadernya yang duduk di parlemen ataupun eksekutif. Namun, yang terjadi saat ini sebaliknya. Parpol justru banyak mendikte kadernya untuk mengamankan kedudukan Partai Politik sehingga tidak dapat dipungkiri ini memberikan implikasi negative terhadap demokrasi di Indonesia.

Pengamat politik UGM, Mada Sukmajati mengatakan, dalam sistem Pemilu di Indonesia, anggota parlemen bahkan eksekutif yang terpilih bukan semata-mata atau murni berangkat dari parpol. Konstituen justru menjadi penentu seseorang duduk di kursi parlemen atau eksekutif. Dengan demikian, parpol tidak bisa semena-mena menerapkan hak *recall*. “Dalilnya, meski seseorang itu adalah pejabat parpol belum tentu bisa menjadi anggota dewan jika tidak mendapat suara terbanyak. Karena itu, parpol pun tidak bisa semena-mena menerapkan hak *recall*,” problematika dalam Konstitusi. Mekanisme *recall* dinilai terlalu sederhana karena cukup dengan usulan petinggi parpol kepada pimpinan DPR/DPRD. Konsepsi *recall*, ujar Mada, pada dasarnya memang dimaknai sebagai mekanisme kontrol terhadap anggota DPR/DPRD. Namun dalam kenyataannya, mekanisme kontrol tersebut tidak berjalan sesuai

dengan harapan. Yang terjadi justru banyak kader bermasalah namun masih terus mendapat dukungan parpol, sepanjang upeti kepada parpol masih berjalan.<sup>21</sup>

Di sisi pengamat politik LIPI, Syamsuddin Haris menilai, mekanisme penggantian atau *recall* dan Pergantian Antara Waktu (PAW) anggota DPR perlu diubah. PAW semestinya tidak hanya menjadi otoritas parpol, tetapi juga menjadi otoritas publik yang menjadi konstituen anggota DPR. “Kalau hanya dari parpol, maka PAW rentan disalah gunakan, bisa pemecatan dilakukan atas dasar *like* dan *dislike*. Karena itu, publik perlu terlibat dalam proses PAW tersebut, konstituen mempunyai hak untuk mengontrol para wakilnya. Jika wakil rakyat tidak bekerja sesuai dengan amanat rakyat, maka konstituen atau publik bisa berinisiatif *recall* dan PAW yang bersangkutan, Mekanismenya bermacam-macam, bisa dengan menggunakan referendum terbatas atau petisi yang ditandatangani oleh sejumlah konstituen. Dengan demikian, legitimasi *recall* dan PAW tidak hanya dari parpol, tetapi juga dari public.<sup>22</sup>

Pada dasarnya tidak hanya di Indonesia, *recall* juga terjadi di negara lain, seperti Kanada dan Amerika Serikat (AS). Jika prosedur *recall* di Indonesia sudah ada dan bahkan diatur dalam pasal 85 undang-undang nomor 22 tahun 2003 dan undang-undang nomor 31 tahun 2002, begitu pula di Amerika Serikat dan negara bagiannya yang sudah diatur sedemikian rupa. Prosedur *recall* di negeri Paman Sam tersebut juga dapat dilaksanakan melalui inisiatif rakyat sebagai pemilih. Rakyat membuat petisi yang nantinya akan diajukan kepada Badan Perwakilan Rakyat. Apabila badan perwakilan menyetujui petisi yang diajukan oleh

konstituen, maka dapat diselenggarakan pemungutan suara yang akan menentukan anggota terpilih tersebut dapat tetap menduduki jabatannya atau harus lengser.<sup>23</sup>

Tidak berbeda jauh dengan Amerika, proses *recall* di Kanada juga bertumpu pada gerakan yang diinisiasi oleh rakyat sebagai *voter*. Rakyat harus membuat petisi agar dapat melakukan *recall* terhadap anggota legislatif yang telah terpilih. Sedikit berbeda dengan Amerika, Kanada mempunyai batas minimal agar proses tersebut dapat ditindaklanjuti. Masyarakat harus mengumpulkan minimal 40 persen tanda tangan dari pemilih di daerah pemilihan. Jika langkah ini terpenuhi, maka dapat dilakukan pemungutan suara di daerah pemilihan apakah setuju untuk melakukan *recall* kepada anggota legislatif tersebut. Jika sepakat, maka masyarakat diberikan peluang untuk melakukan pemungutan suara ulang di daerah pemilihan. Adanya prosedur ini menunjukkan bahwa begitu ketatnya proses *recall*, karena berhubungan dengan suara rakyat yang telah disalurkan melalui perwakilannya di daerah pemilihan.<sup>24</sup>

Di Kanada, sejak tahun 1997-2015 hanya terdapat 26 proses upaya *recall* dan kesemuanya itu gagal dilakukan. Sedangkan di Indonesia, dari 2014-2019 sepuluh partai yang ada di kursi legislatif telah melakukan PAW atau *recall* dan mempunyai persentase berbeda-beda. Hingga akhir 2019, anggota DPR yang berstatus PAW sebanyak 22 persen. Data tersebut belum termasuk PAW akibat tindak kasus korupsi diakhir masa jabatan. Dari adanya perbedaan ini, kita bisa melihat betapa mudahnya partai di Indonesia melakukan *recall* kepada anggota dewan. Bahkan, kebijakan

tersebut dilakukan tanpa melibatkan masyarakat yang telah menyalurkan hak suaranya kepada partai dalam Pemilu, secara tidak langsung suara rakyat yang telah memberikan suara menjadi sia-sia.

Selain itu mekanisme PAW anggota DPR/DPRD sebagaimana diatur Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota maupun undang-undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik masih memberikan celah penafsiran yang berbeda baik partai politik maupun penyelenggara pemilu sehingga hasil PAW anggota DPR/DPRD yang telah ditetapkan oleh KPU berujung pada pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu itu sendiri serta terbuka kemungkinan terjadinya indikasi korupsi yang merusak tatanan demokrasi di Indonesia.

## KESIMPULAN

Adapun kesimpulan yang dapat diberikan dalam penulisan ini adalah sebagai berikut:

*Pertama*, Bahwa Penggantian Antar Waktu (PAW) seorang anggota DPR/DPRD mengacu pada aturan dan mekanisme hukum yang telah ditetapkan, dalam hal ini Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Sedangkan pelaksanaannya dijabarkan dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 6 Tahun 2017 tentang Penggantian antar waktu anggota MPR, DPR, DPD dan DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.

*Kedua*, Bahwa yang menjadi faktor yang melatar belakangi terjadinya Penggantian Antar Waktu (PAW) adalah menjadi alat efektif untuk menyingkirkan anggota dewan yang berseberangan dengan kepentingan pengurus partai politik. Akibatnya eksistensi anggota dewan

sangat tergantung oleh selera pengurus partai politik, sehingga menggeser orientasi anggota dewan menjadi penyalur kepentingan pengurus partai politik. Padahal keberadaan anggota dewan karena dipilih oleh rakyat dalam suatu pemilihan umum yang bersifat langsung, bebas, rahasia, jujur dan adil.

*Ketiga*, Bahwa sebagai negara demokrasi, tentunya membenarkan keberadaan Partai Politik sebagai pilar dari demokrasi atau pelaksanaan kedaulatan rakyat itu. Hal ini didasari pada pelaksanaan demokrasi tidak langsung yang dilaksanakan melalui pemilihan umum untuk membentuk dan tentunya keberadaan partai politik sebagai peserta pemilihan umum. Partai politik pada pokoknya memiliki kedudukan (status) dan peranan (role) yang sentral dan penting dalam setiap sistem demokrasi karena memainkan peran yang penting sebagai penghubung antara pemerintahan negara dengan warga negaranya.

*Keempat*, Implikasi PAW oleh Partai Politik cenderung didasarkan kepada kepentingan partai politik sehingga anggota DPR/DPRD yang sudah terpilih melalui mekanisme pemilihan umum dapat gugur oleh PAW yang dilakukan Partai Politik sehingga memberikan efek yang tidak baik bagi demokrasi di Indonesia.

## SARAN

Adapun Saran yang dapat diberikan adalah :

*Pertama*, mekanisme penggantian atau *recall* dan Pergantian Antara Waktu (PAW) anggota DPR/DPRD perlu diubah. PAW semestinya tidak hanya menjadi otoritas parpol, tetapi juga menjadi otoritas publik yang menjadi konstituen anggota DPR/DPRD.

*Kedua*, masyarakat perlu diberikan hak untuk mengontrol para wakilnya. Jika wakil rakyat tidak bekerja sesuai dengan

amanat rakyat, mekanisme PAW dengan menggunakan referendum terbatas atau petisi yang ditandatangani oleh sejumlah konstituen. Dengan demikian, legitimasi *recall* dan PAW tidak hanya dari parpol, tetapi juga dari public.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly, Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005)
- Budiardjo, Miriam, Dasar-dasar Ilmu Politik, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1992)
- FORMAPPI, Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia, (Jakarta: FORMAPPI, 2005)
- Huda, Ni'matul, Hukum Tata Negara Indonesia, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2006)
- Kusuma, B. Ananda, Jurnal Konstitusi Volume 3 Nomor 4 Tentang Recall, (Jakarta: MK RI, 2006)
- Jimly Asshiddiqie, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II, Sekrariat Jendral dan Kepanitraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006
- Mahfud MD, Politik Hukum Di Indonesia, (Jakarta: Rajawali Pers, 2009)
- Mh. Isnaeni, MPR-DPR sebagai Wahana Mewujudkan Demokrasi Pancasila, (Jakarta: Yayasan Idayu, 1982)
- Moh. Mahfud MD, Perkembangan Politik Hukum, Studi tentang Pengaruh Konfigurasi Politik terhadap Produk Hukum di Indonesia, (Yogyakarta: FH UGM Press, 1993)
- Munandar, Haris, Pembangunan Politik, Situasi Global dan Hak Asasi Manusia, (Jakarta: Gramedia, 1994)
- Mahendra, Ihza, Yusril, Dinamika Tatanegara Indonesia, (Jakarta: Gema Insani Press, 1996)
- Napitupulu, Paimin, Menuju Pemerintahan Perwakilan, (Bandung: Alumni, 2007)
- Noer, Deliar, Mohammad Hatta Suatu Biografi Politik, (Jakarta: LP3ES, 1989)
- Pamungkas, Bintang Sri Saya Musuh Politik Soeharto, (Jakarta: Pijar Indonesia, 1994)
- Salang, Sebastian, Menghindari Jeratan Hukum Bagi Anggota Dewan, (Jakarta: PT. Penebar Swadaya, 2009)
- Samega, Indra, Menata Negara, Usulan LIPI tentang RUU Politik, (Bandung: Mizan, 1998)
- Sanit, Arbi, Perwakilan Politik Di Indonesia, (Jakarta: Rajawali, 1985)
- Solly Lubis. M, Ilmu Negara, Mandar Maju, Bandung, 2007
- Soejono Soekanto dan Sri Mamudji, Penelitian Hukum Normatif, Raja Grafindo Persada, 2004.

Yuhana, Abdy, Sistem Ketatanegaraan (Bandung: Fokusmedia, 2009)  
Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945,