

TESIS

**ANALISIS HUKUM FUNGSI KOMISI PEMILIHAN UMUM DALAM PROSES
PENGANTIAN ANTAR WAKTU ANGGOTA DEWAN PERWAKILAN
RAKYAT DAERAH KOTA MAKASSAR**

*Legal Analysis of the Functions of the General Election Commission in the
Process of Interim Replacement of Members of the Makassar City Regional
People's Representative Council.*



Oleh :

ANDI RIATUL MUTIA JULIASTUTY SUDIRMAN

NIM. B012202067

PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2023

HALAMAN JUDUL

**ANALISIS HUKUM FUNGSI KOMISI PEMILIHAN UMUM DALAM PROSES
PENGANTIAN ANTAR WAKTU ANGGOTA DEWAN PERWAKILAN
RAKYAT DAERAH KOTA MAKASSAR**

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Magister Pada
Program Studi Magister Ilmu Hukum

Disusun dan diajukan oleh :

ANDI RIATUL MUTIA JULIASTUTY SUDIRMAN

NIM. B012202067

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2023**

TESIS

ANALISIS HUKUM FUNGSI KOMISI PEMILIHAN UMUM DALAM PROSES PENGGANTIAN ANTAR WAKTU ANGGOTA DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KOTA MAKASSAR

Disusun dan diajukan oleh

ANDI RIATUL MUTIA JULIASTUTY SUDIRMAN


B012202067


Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka
Penyelesaian Studi Program Magister Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin
Pada tanggal 14 Agustus 2023
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui

Pembimbing Utama


Pembimbing Pendamping



Prof. Dr. Marthen Arie, S.H., M.H
NIP. 195704301985031004


Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P
NIP. 197312311999031003

Ketua Program Studi

Dekan Fakultas Hukum


Prof. Dr. Hasbir Paserangi, S.H., M.H
NIP. 197007081994121001


Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P
NIP. 197312311999031003



PERNYATAAN KEASLIAN

Nama : Andi Riatul Mutia Juliastuty Sudirman
N I M : B012202067
Program Studi : Magister Ilmu Hukum

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penulisan tesis yang berjudul **ANALISIS HUKUM FUNGSI KOMISI PEMILIHAN UMUM DALAM PROSES PENGGANTIAN ANTAR WAKTU ANGGOTA DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KOTA MAKASSAR** adalah benar-benar karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilan tulisan atau pemikiran orang lain dan hal yang bukan karya saya dalam penulisan tesis ini diberi tanda *citasi* dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan isi Tesis ini hasil karya orang lain atau dikutip tanpa menyebut sumbernya, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut sesuai peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 dan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.

Makassar, 01 Agustus 2023
Yang membuat pernyataan,



Andi Riatul Mutia Juliastuty S.
NIM. B012202067

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah robbil' alamin, Segala puji dan syukur kepada Allah SWT, serta shalawat dan salam kepada Rasulullah Muhammad SAW yang telah melimpahkan rahmat, karunia-Nya serta kasih sayang-Nya yang tak terhingga sehingga peneliti dapat menyelesaikan tesis ini.

Tesis ini disusun sebagai tugas dan persyaratan untuk menyelesaikan studi Program Pascasarjana (S2) pada Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin guna memperoleh gelar Magister Ilmu Hukum (MH).

Begitu banyak dukungan yang telah peneliti terima di dalam perjalanan perkuliahan hingga peneliti sampai pada titik ini. Dukungan yang diberikan bukan hanya dari materil tetapi juga moril, hasil pemikiran-pemikiran kritis, bimbingan, waktu, kesempatan dan tenaga yang tak terhitung nilainya serta dukungan spiritual yang tiada hentinya dalam penyusunan tesis ini oleh sebab itu pada kesempatan kali ini peneliti ingin menyampaikan apresiasi dan terima kasih kepada seluruh pihak atas semua dukungan yang telah diberikan kepada peneliti.

Ucapan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya peneliti sampaikan kepada yang terhormat :

1. Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, .Sc., selaku Rektor Universitas Hasanuddin.
2. Prof. Dr. Marthen Arie, SH.,MH selaku Pembimbing Utama dan Prof. Dr. Hamzah Halim SH., MH. M.A.P selaku Pembimbing Pendamping juga selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin atas seluruh bimbingan, arahan, waktu dan kesempatan yang telah diberikan kepada peneliti dalam proses penyelesaian tesis ini sebagai syarat kelulusan.
3. Prof. Dr. Achmad Ruslan, SH.,MH, Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, SH.,MH, Dan

Prof. Dr. Andi Pangerang Moenta, SH.,MH.,DFM., selaku tim penguji yang juga telah memberikan saran, masukan-masukan positif serta mengkritisi dalam setiap tahapan ujian demi perbaikan tesis ini serta memperluas wawasan peneliti.

4. Prof. Dr. Hasbir Paserangi, SH.,MH., selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Hasanuddin.
5. Terkhusus kepada kedua orang tua yang sangat peneliti cintai dan sayangi, peneliti mengucapkan banyak terima kasih yang tak terhingga kepada Bapak AKP H. Andi Sudirman dan Ibu HJ. Andi Wahidah SE atas seluruh dukungan moril, materil serta lantunan doa dan berkah yang tidak pernah putus kepada anaknya hingga menjadi harapan dan kekuatan peneliti untuk menggapai impian. Semoga Allah SWT selalu menjaga bapak dan ibu dalam kebaikan dan kemudahan aamiin. Serta adik-adik peneliti Andi Puspa Dewanti Kumalasari Sudirman dan Andi Dhini Nur Annasyah Sudirman yang juga turut memberikan dukungan dan doa kepada peneliti dalam proses perkuliahan hingga penyelesaian tesis ini.
6. Terkhusus Kepada Kedua orang tua asuh yang sangat peneliti cintai dan sayangi Alm. Bapak IPDA Lucky Laisila dan Ibu Elizabeth Lenunduan, peneliti mengucapkan banyak terima kasih yang tak terhingga atas seluruh dukungan dan doa yang diberikan kepada peneliti.
7. Bapak/Ibu dosen pengajar pada program studi magister ilmu hukum yang tidak dapat peneliti sebut namanya satu persatu yang telah memberikan ilmu pegetahuan, waktu dan tenaganya selama masa perkuliahan.
8. Seluruh staf akademik program magister ilmu hukum atas bantuan waktu dan tenaga selama perkuliahan serta kelancaran dalam proses penyelesaian

perkuliahan ini.

9. Seluruh sahabat peneliti di Lambe Squad dan Semarak yang tak dapat peneliti sebutkan namanya satu persatu dan terkhusus sahabat peneliti A.Indri Agustina Edil, Azhar Nadhir Wahab dan Tandi Pebriawan, terima kasih banyak peneliti ucapkan untuk seluruh bantuan dan dukungan yang diberikan kepada peneliti dalam proses perkuliahan ini.
10. Para narasumber yang telah memberikan informasi, data serta pandagannya terkait permasalahan yang menjadi obyek dalam penelitian tesis ini.
11. Teman-Teman Mahasiswa Prodi Magister Ilmu Hukum Angkatan 2020-2 Universitas Hasanuddin.

Tesis ini tentunya jauh dari kata sempurna, penelitipun menyadari betapa terbatasnya pengetahuan dan kemampuan peneliti dalam penyelesaian tesis ini. Untuk itu, sekiranya akan ditemui beberapa kekurangan dalam tesis ini. Oleh sebab itu, segala saran dan kritik dari segenap pembaca sangat diharapkan demi mengisi kekurangan dalam penelitian ini dimasa yang akan datang. Akhir kata, peneliti berharap tesis ini dapat bermanfaat bagi peneliti sendiri khususnya dan juga bagi seluruh pembaca. Terima Kasih.

Makassar, 01 Agustus 2023

Andi Riatul Mutia Juliastuty S.

ABSTRAK

Andi Riatul Mutia Juliastuty Sudirman (B012202067), Analisis Hukum Fungsi Komisi Pemilihan Umum Dalam Proses Penggantian Antar Waktu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Makassar. (Dibimbing Oleh Marthen Arie Dan Hamzah Halim).

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pengaturan substansi dan prosedur dalam proses Penggantian Antar Waktu (PAW) Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Makassar serta Fungsi Komisi Pemilihan Umum dalam proses PAW Anggota DPRD Kota Makassar. Adapun manfaat penelitian ini adalah secara teoritis dan praktis yang diharapkan mampu memberikan kontribusi bagi pengembangan wawasan keilmuan khususnya bidang ilmu hukum tata negara dan menjadi sumber Informasi serta referensi bagi seluruh lapisan masyarakat.

Penelitian ini menggunakan tipe penelitian hukum normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Untuk mengumpulkan data peneliti menggunakan studi kepustakaan dan juga melakukan wawancara kepada narasumber. Selanjutnya penelitian ini dianalisis secara kualitatif dan disajikan secara deskriptif.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa (1) pengaturan substansi dan prosedur PAW anggota DPRD telah di atur secara jelas dan sistematis didalam beberapa aturan regulasi antara lain : Undang-Undang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Undang-Undang Partai Politik. Ketiganya tersebut menjadi rujukan dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum. terkait dengan syarat dan mekanisme PAW diatur pula dalam AD/ART setiap Partai Politik. (2) fungsi KPU dalam proses PAW anggota DPRD Kota Makassar berdasarkan PKPU yaitu melakukan verifikasi dokumen dan klarifikasi kepada para pihak yang memiliki urusan dalam proses PAW.

Kata Kunci : Fungsi, Komisi Pemilihan Umum, Penggantian Antar Waktu, Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

ABSTRACT

Andi Riatul Mutia Juliastuty Sudirman (B012202067), Legal Analysis of the Functions of the General Election Commission in the Process of Interim Replacement of Members of the Makassar City Regional People's Representative Council. (Supervised by **Marthen** and **Hamzah Halim** as).

This study aims to analyze the arrangement of substances and procedures in the interim replacement process (PAW) for members of the Regional People's Representative Council (DPRD) of Makassar City as well as the functions of the General Election Commission in the PAW process for DPRD members of Makassar City. The benefits of this research are theoretically and practically expected to be able to contribute to the development of scientific insights, especially in the field of constitutional law and become a source of information and reference for all levels of society.

This study uses a type of normative legal research using statutory and conceptual approaches. To collect data the researcher used a literature study and also conducted interviews with informants. Furthermore, this research was analyzed qualitatively and presented descriptively.

The results of this study indicate that (1) the substance and procedures for the PAW of DPRD members have been regulated clearly and systematically in several regulations, including: the Regional Government Act, the People's Consultative Assembly Law, the People's Representative Council, the Regional Representative Council, Regional People's Representative Council, and the Law on Political Parties. These three are referred to in the General Election Commission Regulations. related to the terms and mechanisms of PAW are also regulated in the AD/ART of each political party. (2) the function of the KPU in the PAW process for Makassar City DPRD members based on PKPU is to verify documents and clarify the parties who have matters in the PAW process.

Keywords: Function, General Election Commission, Interim Replacement, Regional People's Legislative Assembly Members.

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN SAMPUL	i
HALAMAN JUDUL	ii
PERSETUJUAN PEMBIMBING.....	iii
PERNYATAAN KEASLIAN	iv
KATA PENGANTAR.....	v
ABSTRAK.....	viii
ABSTRACT	ix
DAFTAR ISI	x
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah.....	7
C. Tujuan Penelitian	8
D. Manfaat Penelitian	8
E. Orisinalitas Penelitian	9
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	12
A. Tinjauan Umum Fungsi	12
B. Tinjauan Umum Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota.....	13
1 Landasan Hukum Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota.....	13
2 Pengertian Komisi Pemilihan Umum.....	14
3 Tugas Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota	14
4 Wewenang Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota.....	15
5 Kewajiban Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota	16
6 Keanggotan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota	17

C. Tinjauan Umum Penggantian Antar Waktu (PAW).....	18
1 Landasan Hukum Penggantian Antar Waktu (PAW).....	18
2 Pengertian Penggantian Antar Waktu (PAW)	20
3 Pemberhentian Antar Waktu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota	23
D. Tinjauan Umum Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota	27
1. Landasan Hukum Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota.....	27
2. Pengertian Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota.....	28
3. Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota	29
4. Tugas Dan Wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota	31
5. Keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota	33
6. Hak Dan Kewajiban Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota	34
7. Larangan Dan Sanksi	37
E. LANDASAN TEORI.....	38
1. Teori Perundang-Undangan	38
2. Teori Demokrasi	53
3. Teori Lembaga Negara.....	59
F. Kerangka Berpikir	65
G. Bagan Kerangka Pikir	66

H. Definisi Operasional.....	67
BAB III METODE PENELITIAN	70
A. Tipe Penelitian	70
B. Pendekatan penelitian	71
C. Sumber Bahan Hukum.....	72
D. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum.....	74
E. Analisis Bahan Hukum	74
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	75
A. Gambaran Umum Komisi Pemilihan Umum Kota Makassar	75
B. Pengaturan Substansi Dan Prosedur Dalam Proses Penggantian Antar Waktu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Di Sulawesi Selatan	84
C. Fungsi Komisi Pemilihan Umum Dalam Proses Penggantian Antar Waktu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Di Sulawesi Selatan	103
BAB V PENUTUP	130
A. Kesimpulan	130
B. Saran	131
DAFTAR PUSTAKA	132

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Indonesia adalah negara hukum.¹ yang berarti hukum bukanlah sekedar produk yang dibentuk oleh lembaga negara saja, tetapi hukum juga yang mendasari dan mengarahkan tindakan-tindakan lembaga-lembaga tersebut. Hukum adalah dasar dan pemberi petunjuk bagi semua aspek kegiatan kemasyarakatan, kebangsaan dan kenegaraan.²

Negara yang dimaksud adalah negara yang menegakkan supremasi hukum untuk menegakkan kebenaran dan keadilan dan tidak ada kekuasaan yang tidak dapat dipertanggungjawabkan. Negara hukum adalah negara berlandaskan atas hukum dan keadilan bagi warganya. Maksudnya adalah segala kewenangan dan tindakan alat-alat perlengkapan negara atau penguasa, semata-mata berdasarkan hukum atau dengan kata lain diatur oleh hukum, hal yang demikian akan mencerminkan keadilan bagi pergaulan hidup warga negaranya.³

Indonesia juga merupakan negara demokrasi dengan ciri utama yaitu kedaulatan berada ditangan rakyat. Hal ini dapat dilihat dengan jelas dalam konstitusi negara Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 1 ayat 2 yang menyatakan bahwa “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang dasar”.⁴

¹ Lihat Pasal 1 Ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

² Khalid, *Ilmu Perundang-Undangan*, CV. Manhaji, Medan 2014, hal. 17.

³ Muh. Hasrul dan Syafa'at Anugrah Pradana . *URGENSI STAFF AHLI Kajian Teoritik Keberadaan Staff Ahli Sebagai Pembantu Kepala Daerah Dalam Penanganan Isu-Isu Strategis Di Daerah*, Litera, Yogyakarta, Desember 2017, hal 11.

⁴ Lihat Pasal 1 Ayat 2 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. .

Demokrasi yang di maksudkan pada paragraf sebelumnya ialah sebuah konsep pemerintahan dari, oleh dan untuk rakyat, dimana rakyat ikut serta berperan dalam proses penyelenggaraan pemerintahan untuk pengurusan kehidupan bersama dalam negara. Keseluruhan sistem penyelenggaraan itu pada dasarnya juga diperuntukkan bagi seluruh rakyat itu sendiri. Bahkan diidealkan bahwa negara yang baik diselenggarakan bersama-sama dengan rakyat dengan artian melibatkan masyarakat dalam arti yang seluas-luasnya.⁵

Rakyat di negara demokrasi diberi jaminan oleh konstitusi untuk melaksanakan hak-hak asasi mereka yang mendasar, salah satunya adalah hak asasi politik. Hak asasi politik merupakan salah satu hak dasar warga negara. Dinegara-negara demokrasi, pelaksanaan hak ini dilakukan dengan memberikan kesempatan yang sebesar-besarnya kepada warga negara untuk meng-*engaged* diri dalam pemerintahan. Keterlibatan dalam pemerintahan ini dapat dilakukan, baik di dalam maupun di luar birokrasi pemerintah.⁶

"*One characteristic of a democratic constitutional state is the change of leadership in an orderly manner through the mechanism of elections*". (salah satu ciri negara hukum yang demokratis adalah pergantian kepemimpinan secara tertib melalui mekanisme pemilihan umum).⁷

Dalam konteks Indonesia, proses pemilu yang baik akan mampu membangun kepercayaan kepada lembaga penyelenggara pemilu yaitu

⁵ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi (Serpihan Pemikiran Hukum, Media, dan HAM)*, (Jakarta: Konstitusi Pers, Cet. Ke 2, 2005), hal. 241

⁶ Fajlurrahman Jurdi, *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*, Kencana, Jakarta, 2018, hal.99.

⁷ Ardin, Aminuddin Ilmar, Sukarno Aburaera, Marthen Arie, 2016, *Legal Status of The Election Organizer Ethics Council: An Analysis of Indonesian Election System*, *International Journal of Scientific & Technology Research*, Volume 5, Issue 02, ISSN 2277-8616, hal. 199.

apabila secara demokratik proses pemilu tersebut berlangsung dan berdasarkan asas-asas penyelenggara pemilu sebagaimana termuat dalam Pasal 22E ayat (1) UUD NRI 1945.⁸ Pasal 22E Ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi, “Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.

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, di samping 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.⁹

Adanya Wakil rakyat yang duduk menjadi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota merupakan salah satu hasil dari pemilihan umum tersebut. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah wakil-wakil politik masyarakat yang dipilih oleh rakyat sebagai wujud dari demokrasi dan kedaulatan rakyat.¹⁰ Sebagaimana Pasal 22E Ayat (3) menyatakan, “Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik”. Sehingga banyak berpendapat bahwa sebagai lembaga demokrasi representasi wakil

⁸ Ramlan Surbakti dan Kris Nugroho, *Studi Tentang Desain Kelembagaan Pemilu Yang Efektif*, Kemitraan Bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, Jakarta, 2015, hal.45.

⁹ Sebastian Salang, *Menghindari Jeratan Hukum Bagi Anggota Dewan*, Pt Penebar Swadaya, Jakarta, 2009, hal. 269.

¹⁰ Sadu Wasistiono Dan Yonatan Wiyoso, *Meningkatkan Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)*, Fokusmedia, Bandung, 2009, hal.12.

rakyat, maka arah kebijakan pembangunan daerah sangat ditentukan oleh wakil-wakilnya yang ada di DPRD.

Pasal 22E Ayat (3) UUD 1945 tersebut dijabarkan lebih lanjut didalam Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum, Undang-Undang Tentang Partai Politik maupun Undang-Undang Tentang Kedudukan Anggota DPR, DPD dan DPRD (UU MD3), ditegaskan pula dalam Undang-Undang Tentang Pemerintahan Daerah yang tentunya peraturan perundang-undangan organik tersebut tidak bertentangan dengan UUD 1945.

Beberapa peraturan perundang-undangan yang telah disebutkan diatas, telah mengatur secara rinci terkait kedudukan anggota legislatif. Namun, ada kalanya seorang anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota yang telah dinyatakan terpilih atau mendapatkan suara terbanyak saat pemilu, di masa jabatannya tiba-tiba meninggal dunia atau dinyatakan tidak mampu melaksanakan tugasnya karena sesuatu hal. Maka dari itu posisinya sebagai anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota digantikan oleh orang lain. Prosedur pergantian ini lazim dikenal dengan sebutan Penggantian Antar Waktu (PAW).

Penggantian Antar Waktu yang selanjutnya disingkat PAW dalam bahasa sehari-hari diasosiasikan sebagai *recall*. Secara etimologis, kata *recall* dalam bahasa Inggris mengandung beberapa pengertian. Menurut Peter Salim (dalam *the contemporary english-Indonesia*), yakni mengingat, memanggil kembali, menarik kembali atau membatalkan.¹¹

Terdapat dua terminologi terkait PAW ini, merujuk pada peraturan KPU itu diformulasikan sebagai Pergantian Antar Waktu (PAW). Tetapi jika

¹¹ B.N Marbun, *Kamus Hukum Indonesia*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2006, hal. 417.

merujuk pada UU MD3 No. 17 Tahun 2014 itu terminologinya disebut Penggantian Antar Waktu (PAW). Namun pada intinya bisa ditarik kesimpulan bahwa PAW ini merupakan pergantian dari pejabat politik yang telah dilantik sebelumnya.¹²

Berkaitan dengan Penggantian Antar Waktu lebih spesifik di atura dalam 3 (tiga) peraturan perundang-undangan yang merupakan peraturan organik dari Pasal 22E ayat 3, undang-undang tersebut yaitu : Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2015 Tentang Pemerintahan Daerah, dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik.

Dilakukannya Proses Penggantian Antar Waktu anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota menjadi salah satu tugas dari Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota, dengan lebih spesifik ditangani atau di wadahi oleh Divisi Teknis Penyelenggara Pemilu. Sebagaimana yang diatur dalam Peraturan KPU Nomor 6 Tahun 2019 Tentang Penggantian Antar Waktu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah,

¹²<https://www.kompasiana.com/muhammad23850/61839121ffe7b511730be7a2/pergantian-antar-waktu-paw-anggota-legislatif-ditinjau-dari-aspek-manajemen-pemilu-di-indonesia> , diakses pada 2 januari 2023, pukul 14.35 WITA.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota.¹³

Hal ini sejalan dengan prinsip dasar dalam sebuah konsepsi negara hukum yang menetapkan, bahwa terhadap setiap tindakan atau perbuatan yang dilakukan oleh pemerintah (*bestuurshandeling*) haruslah selalu berdasar pada peraturan perundang-undangan atau berdasarkan pada adanya suatu legitimasi atau kewenangan sehingga tindakan atau perbuatan pemerintahan tersebut dipandang absah adanya.¹⁴

Penggantian Antar Waktu (PAW) anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Makassar sudah beberapa kali ditangani oleh Komisi Pemilihan Umum Kota Makassar, untuk periode 2014-2019 jumlah PAW anggota DPRD Kota Makassar berjumlah 7 Orang, dengan alasan PAW 1 orang meninggal dunia, 1 orang mengundurkan diri dan 5 orang di PAW karena diberhentikan/berpindah partai politik. Dan untuk periode 2019-2024 PAW berjumlah 2 orang dengan alasan meninggal dunia.¹⁵

Komisi Pemilihan Umum (KPU) sendiri ketika ada peristiwa tersebut cukup menunggu datangnya surat dari Ketua DPRD yang meminta adanya PAW dari partai politik yang bersangkutan.¹⁶ KPU Kabupaten/Kota dalam hal ini tidak dapat melakukan PAW dengan hasil dari inisiatif KPU sendiri. Di Komisi Pemilihan Umum Kota Makassar sendiri telah beberapa kali menangani proses Penggantian Antar Waktu dengan berbagai macam

¹³ Lihat Peraturan KPU Nomor 6 Tahun 2019 Tentang Penggantian Antar Waktu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Kota.

¹⁴ Aminuddin Ilmar, *HUKUM TATA PEMERINTAHAN (BESTUURSRECHT, GOVERNMENT LAW)*, UPT Unhas Press, Makassar, 2021, hal.52

¹⁵ Buku Laporan Penggantian Antar Waktu KPU Kota Makassar.

¹⁶ <https://panturanews.com/index.php/panturanews/baca/256794> , diakses pada 2 januari 2023 pukul 15.10 WITA.

problematika ketika proses Penggantian Antar Waktu tersebut di proses di KPU Kota Makassar.

Problematika tersebut berkaitan dengan pelaksanaan tugas dan fungsi Komisi Pemilihan Umum Kota Makassar dalam proses Penggantian Antar Waktu yang telah dijalankan dengan baik atau tidak. Sebab didalam melaksanakan tugas dan fungsinya tersebut KPU Kota Makassar diharapkan mampu menjadi lembaga independen yang benar-benar tidak dapat terinterfensi dari lembaga manapun dan melaksanakan tugas dan fungsinya didalam proses PAW sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan sehingga nama calon pengganti antar waktu yang direkomendasikan oleh KPU tetap sesuai dengan amanaT dari rakyat pada saat pemilu legislatif..

Hal ini yang menjadi alasan penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“ANALISIS HUKUM FUNGSI KOMISI PEMILIHAN UMUM DALAM PROSES PENGGANTIAN ANTAR WAKTU ANGGOTA DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH DI SULAWESI SELATAN.**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, adapun rumusan masalah yang diangkat oleh peneliti adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah Pengaturan Substansi Dan Prosedur Dalam Proses Penggantian Antar Waktu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Makassar?
2. Bagaimanakah Fungsi Komisi Pemilihan Umum Dalam Proses Penggantian Antar Waktu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Makassar ?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian dari rumusan masalah di atas adalah sebagai berikut:

1. Untuk Menjelaskan Dan Menganalisis Pengaturan Substansi Maupun Prosedur Dalam Proses Penggantian Antar Waktu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Di Sulawesi Selatan.
2. Untuk Menjelaskan Dan Menganalisis Fungsi Komisi Pemilihan Umum Dalam Proses Penggantian Antar Waktu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Di Sulawesi Selatan.

D. Manfaat Penelitian

Melalui Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat pada aspek pengembangan ilmu hukum pada umumnya, dan khususnya pada hukum tata negara terkait Analisis Hukum Fungsi Komisi Pemilihan Umum Dalam Proses Penggantian Antar Waktu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Makassar.

Selain itu, dari penelitian ini juga diharapkan dapat bermanfaat dari segi teoritis dan praktiknya, yang oleh peneliti diperinci sebagai berikut:

1. Untuk kemanfaatan teoritis, menjadi pengembangan wawasan keilmuan peneliti dan pembaca lainnya. Menjadi bahan pertimbangan dan pengembangan ilmu hukum khususnya ilmu hukum tata negara, oleh karena hasil penelitian ini akan memberikan pemahaman terkait pengaturan secara substansi maupun prosedur Penggantian Antar Waktu serta fungsi dari Komisi Pemilihan Umum dalam proses Penggantian Antar Waktu anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Makassar.

2. Untuk kemanfaatan praktis, hasil penelitian ini diharapkan mampu menjadi sumber Informasi dan referensi serta pemahaman terkait pengaturan secara substansi maupun prosedur Penggantian Antar Waktu serta fungsi dari Komisi Pemilihan Umum dalam proses Penggantian Antar Waktu anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Makassar untuk seluruh lembaga negara yang memiliki kewenangan dalam proses Penggantian Antar Waktu dan seluruh lapisan masyarakat.

E. Orisinalitas Penelitian

Untuk menghindari kesamaan dalam penelitian ini, lebih dulu peneliti melakukan penelusuran dan pengamatan terhadap penelitian terdahulu yang berkaitan dengan penelitian ini guna menghindari terjadinya kesamaan terhadap penelitian yang telah ada sebelumnya.

Berdasarkan penelusuran yang dilakukan oleh peneliti di Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin dan hasil penelusuran melalui internet, terdapat beberapa penelitian dengan pembahasan tema yang hampir serupa maka dari itu penulis perlu untuk mencantumkan beberapa tesis sebagai bahan perbandingan keaslian substansi serta kajian penelitian. Adapun perbandingannya sebagai berikut :

1. Esse Yuspianti, Tesis, 2022 : “Implikasi Hukum Terhadap Mekanisme Penggantian Antar Waktu Ketua DPRD Kabupaten Luwu Timur”. Walaupun sama-sama membahas mengenai Penggantian Antar Waktu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, akan tetapi secara keseluruhan perbedaan penelitian ini dengan penelitian yang dilakukan oleh Esse Yuspianti yaitu Pertama, perbedaan dalam pembahasan penelitian guna menjelaskan sekaligus menjawab pertanyaan yang ada

pada rumusan masalah, pada penelitian Esse Yuspianti membahas tentang landasan hukum PAW dan faktor-faktor penghambat PAW Ketua DPRD Luwu Timur sedangkan dalam penelitian ini arah pembahasannya mengenai syarat dan mekanisme PAW seorang anggota DPRD Kabupaten/kota dan Pelaksanaan fungsi dari KPU Kabupaten/Kota khususnya Kota Makassar dalam proses PAW anggota DPRD. Kedua, perbedaan teori hukum yang digunakan dalam penelitian. Penelitian Esse Yuspianti menggunakan teori kepastian hukum dan teori kewenangan sedangkan dalam penelitian ini menggunakan teori perundang-undangan dan teori demokrasi serta teori lembaga negara. Ketiga, obyek kajiannya terletak di Kabupaten Luwu Timur sedangkan pada penelitian ini di Kota Makassar.

2. Jon Samuel Sonbay, I Gusti Bagus Suryawan dan I Nyoman Utama, "Mekanisme Pergantian Antar Waktu (PAW) Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", Jurnal 2021. Perbedaan penelitian Jon Samuel dengan penelitian ini adalah : Pertama, secara garis besar yang dibahas dalam penelitian jon samuel adalah PAW Anggota DPR sedangkan dalam penelitian ini adalah PAW anggota DPRD Kabupaten/Kota. Kedua, yang dibahas dalam jurnal penelitian Jon Samuel,dkk terkait dengan mekanisme PAW anggota DPRD, eksistensi PAW di Indonesia serta kewenangan partai politik dalam sistem PAW, sedangkan dalam penelitian ini membahas terkait syarat dan mekanisme PAW anggota DPRD Kabupaten/Kota khususnya di Kota Makassar serta pelaksanaan fungsi dari KPU Kabupaten/Kota khususnya KPU Kota Makassar dalam proses PAW anggota DPRD Kabupaten/Kota. Ketiga,

penelitian ini dengan penelitian yang dilakukan oleh metode penelitian Jon Samuel, dkk. Sama-sama menggunakan metode normatif, hanya saja dalam penelitian ini didukung dengan didukung dengan data empiris berupa wawancara.

3. Rida Farida, "Mekanisme Penggantian Antar Waktu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Implikasinya Dalam Konsep Perwakilan Rakyat", Jurnal 2013. Perbedaan penelitian Rida Farida dengan penelitian ini yaitu : Pertama, obyek utama dalam penelitian ini adalah PAW Anggota DPR, sedangkan dalam penelitian ini objek utama yaitu Fungsi KPU Kabupaten/Kota dalam proses PAW. Kedua, terkait dengan pembahasan dalam jurnal penelitian Rida Farida menyangkut tentang sejarah PAW dari masa ke masa serta landasan hukum dari PAW itu sendiri, sedangkan dalam penelitian ini membahas lebih jauh terkait syarat dan mekanisme PAW anggota DPRD Kabupaten/Kota serta fungsi KPU Kabupaten/Kota dalam proses PAW. Ketiga, Rida Farida dalam jurnal penelitiannya masih menggunakan peraturan perundang-undangan yang lama yaitu Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Sedangkan dalam penelitian ini menggunakan undang-undang terbaru yaitu Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Fungsi.

Kata fungsi berasal dari bahasa Belanda yakni kata "*functie*" yang berkaitan dengan asal hukum tata negara di negara Belanda. Berdasarkan Kamus Hukum *functie* berarti "jabatan". Begitu pula fungsi dalam Kamus Inggris-Indonesia berasal dari kata "*function*" yang berarti "jabatan, kedudukan".¹⁷ Pengertian fungsi menurut Kamus Lengkap Bahasa Indonesia merupakan kegunaan suatu hal, daya guna serta pekerjaan yang dilakukan.¹⁸

Adapun menurut para ahli, definisi fungsi menurut The Liang Gie merupakan sekelompok aktivitas yang tergolong pada jenis yang sama berdasarkan sifatnya, pelaksanaan ataupun pertimbangan lainnya. Definisi tersebut memiliki persepsi yang sama dengan definisi fungsi menurut Sutarto yaitu fungsi merupakan rincian tugas yang sejenis atau erat hubungannya satu sama lain untuk dilakukan oleh seorang pegawai tertentu yang masing-masing berdasarkan sekelompok aktivitas sejenis menurut sifat atau pelaksanaannya. Sedangkan pengertian singkat menurut Moekijat yaitu fungsi adalah sebagai suatu aspek khusus dari suatu tugas tertentu.¹⁹

¹⁷ La Ode Husen dan Husni Thamrin, *HUKUM KONSTITUSI Kesepakatan (Agreement) dan Kebiasaan (Custom) Sebagai Pilar Konvensi Ketatanegaraan*, CV. Social Politic Genius (SIGn), Makassar, 2017, hal.25.

¹⁸ Kamus Besar Bahasa Indonesia, diakses pada tanggal 07 Juli 2023 pukul 18.53

¹⁹ Nining Haslinda Zainal, *Analisis Kesesuaian Tugas Pokok dan Fungsi dengan Kompetensi Pegawai Pada Sekertariat Pemerintah Kota Makassar*, (Skripsi: Universitas Hassanudin Makassar, 2008, hlm. 22

Menurut Ridwan HR, pengertian fungsi adalah lingkungan kerja yang terperinci dalam hubungannya secara keseluruhan. Fungsi-fungsi dinamakan jabatan.²⁰

B. Tinjauan Umum Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota.

1. Landasan Hukum Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota.

Setelah orde baru atau lebih tepatnya setelah amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, lembaga penyelenggaraan pemilu secara konsisten dinamai Komisi Pemilihan Umum (KPU). Nama ini sebenarnya dapat ditemukan dalam Pasal 22E Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyebut Komisi Pemilihan Umum dengan huruf kecil, yakni : “k (kecil), p (kecil), dan u (kecil). Hal ini bermakna, konstitusi tidak bermaksud menyebut lembaga penyelenggara pemilu harus dinamai KPU, dimana bisa saja dengan nama lain.

Pengaturan tentang Komisi Pemilihan Umum dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum (Diperbaharui Dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017) tentang pemilihan umum menempatkan KPU sebagai organisasi yang secara eksistensial berjenjang struktur organisasinya. Oleh sebab itu, disebutkan bahwa “ KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota bersifat hierarkis. Sebagaimana disebutkan bahwa :

- (a). KPU berkedudukan di ibukota Negara Republik Indonesia.
- (b). KPU Provinsi berkedudukan di ibukota provinsi.
- (c). KPU kabupaten/kota berkedudukan di ibukota kabupaten/kota.²¹

²⁰ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hal.73

2. Pengertian Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota

Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota yang selanjutnya disingkat KPU Kabupaten/Kota adalah penyelenggara pemilu di kabupaten/kota.²²

3. Tugas Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota.²³

- (a).Menjabarkan program dan melaksanakan anggaran;
- (b).Melaksanakan semua tahapan penyelenggaraan di kabupaten/kota berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- (c).Mengkoordinasikan dan mengendalikan tahapan penyelenggaraan oleh PPK, PPS, dan KPPS dalam wilayah kerjanya;
- (d).Menyampaikan daftar pemilih kepada KPU provinsi;
- (e).Memutakhirkan data pemilih berdasarkan data pemilu terakhir dengan memperhatikan data kependudukan yang disiapkan dan diserahkan oleh Pemerintah dan menetapkannya sebagai daftar pemilih;
- (f). Melakukan dan mengumumkan rekapitulasi hasil penghitungan suara Pemilu anggota DPR, anggota DPD, Pemilu Presiden dan wakil presiden, dan anggota DPRD provinsi serta anggota DPRD kabupaten/kota" yang bersangkutan berdasarkan berita acara hasil' rekapitulasi suara di PPK;
- (g).Membuat berita acara penghitungan suara dan sertifikat penghitungan suara serta wajib menyerahkannya kepada saksi Peserta Pemilu, Bawaslu Kabupaten/Kota, dan KPU Provinsi;

²¹ Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum

²² Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum

²³ Pasal 18 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum

- (h). Mengumumkan calon anggota DPRD kabupaten/kota terpilih sesuai dengan alokasi jumlah kursi setiap daerah pemilihan di kabupaten/kota yang bersangkutan dan membuat berita acaranya;
 - (i). Menindaklanjuti dengan segera temuan dan laporan yang disampaikan oleh Bawaslu Kabupaten/Kota;
 - (j). Menyosialisasikan Penyelenggaraan pemilu dan/atau yang berkaitan dengan tugas dan wewenang KPU Kabupaten/Kota kepada masyarakat;
 - (k). Melakukan evaluasi dan membuat laporan setiap tahapan Penyelenggaraan Pemilu; dan
 - (l). Melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh KPU, KPU Provinsi, dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan.
4. Wewenang Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota.²⁴
- (a). Menetapkan jadwal di kabupaten/kota;
 - (b). Membentuk PPK, PPS, dan KPPS dalam wilayah kerjanya;
 - (c). Menetapkan dan mengumumkan rekapitulasi penghitungan suara pemilu anggota DPRD kabupaten/kota berdasarkan rekapitulasi penghitungan suara di PPK dengan membuat berita acara rekapitulasi suara dan sertifikat rekapitulasi suara;
 - (d). Menerbitkan keputusan KPU Kabupaten/Kota untuk mengesahkan hasil pemilu anggota DPRD kabupaten/kota dan mengumumkannya; menjatuhkan sanksi administratif dan/atau menonaktifkan anggota PPK dan anggota PPS yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan pemilu

²⁴ Pasal 19 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.

berdasarkan putusan Bawaslu, putusan Bawaslu provinsi, putusan Bawaslu Kabupaten/Kota, dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan; dan

(e).Melaksanakan wewenang lain yang diberikan oleh KPU, KPU Provinsi, dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan.

5. Kewajiban Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota.²⁵

(a).Melaksanakan semua tahapan penyelenggaraan pemilu dengan tepat waktu;

(b).Memperlakukan Peserta pemilu secara adil dan setara;

(c).Menyampaikan semua informasi penyelenggaraan pemilu kepada masyarakat;

(d).Melaporkan pertanggungjawaban penggunaan anggaran sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;

(e).Menyampaikan laporan pertanggungjawaban semua kegiatan penyelenggaraan pemilu kepada KPU melalui KPU provinsi;

(f). Mengelola, memelihara, dan merawat arsip/dokumen serta melaksanakan penyusutannya berdasarkan jadwal retensi arsip yang disusun oleh KPU Kabupaten/Kota dan lembaga kearsipan kabupaten/kota berdasarkan pedoman yang ditetapkan oleh KPU dan Arsip Nasional Republik Indonesia.

(g).Mengelola barang inventaris KPU Kabupaten/Kota berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan;

²⁵ Pasal 20 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.

- (a).Menyampaikan laporan periodik mengenai tahapan penyelenggaraan pemilu kepada KPU dan KPU provinsi serta menyampaikan tembusannya kepada Bawaslu;
- (b).Membuat berita acara pada setiap rapat pleno KPU Kabupaten/Kota dan ditandatangani oleh ketua dan anggota KPU Kabupaten/Kota;
- (c).Melaksanakan dengan segera putusan Bawaslu Kabupaten/Kota;
- (d).Menyampaikan data hasil pemilu dari tiap-tiap TPS pada tingkat kabupaten/kota kepada peserta pemilu paling lama 7 (tujuh) hari setelah rekapitulasi di kabupaten/kota;
- (e).Melakukan pemutakhiran dan memelihara data pemilih secara berkelanjutan dengan memperhatikan data kependudukan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan;
- (f). Melaksanakan putusan DKPP; dan
- (g).Melaksanakan kewajiban lain yang diberikan oleh KPU, KPU Provinsi dan/atau peraturan perundang-undangan.

6. Keanggotaan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota.

Jumlah anggota KPU Kabupaten/Kota sebanyak 3 (tiga) atau 5 (lima) orang, Penetapan jumlah anggota KPU Kabupaten/Kota Didasarkan pada kriteria jumlah penduduk, luas wilayah, dan jumlah wilayah administratif pemerintahan. keanggotaan KPU Kabupaten/Kota terdiri atas seorang ketua merangkap anggota dan anggota, Ketua KPU

Kabupaten/Kota dipilih dari dan oleh anggota, setiap anggota KPU Kabupaten/Kota mempunyai hak suara yang sama²⁶.

Komposisi keanggotaan KPU Kabupaten/Kota memperhatikan keterwakilan perempuan paling sedikit 30% (tiga puluh persen), jabatan ketua dan anggota KPU Kabupaten/Kota terhitung sejak pengucapan sumpah/janji, masa jabatan keanggotaan KPU Kabupaten/Kota adalah selama 5 (lima) tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali hanya untuk satu kali masa jabatan pada tingkatan yang sama.

C. Tinjauan Umum Penggantian Antar Waktu (PAW) / *Recall*

1. Landasan Hukum Penggantian Antar Waktu (PAW) / *Recall*

Abdurrahman Shalih al-Jiran dalam bukunya yang berjudul panduan memilih pemimpin dan wakil rakyat menurut ahlu sunnah wal jamaah menuliskan bahwa Al-'allamah ibnu utsaimin RA berkata, "jika jabatan ditawarkan kepada seseorang, maka ada kemungkinan ia memang layak memegang jabatan itu atau tidak layak. Jika ia memang termasuk orang yang layak memegangnya dan ia takut tidak bisa berlaku adil di dalamnya, maka ia tidak boleh menerimanya. Dalilnya karena Allah SWT memerintahkan agar berlaku adil diantara para istri. Jika tidak bisa berlaku adil, maka cukup satu istri saja. Jika ia bukan orang yang layak memegang jabatan itu, maka ia tidak berhak memegang jabatan tersebut. tidak boleh ia mengatakan: Aku terima jabatan itu dan aku akan mencobanya."²⁷

²⁶ Pasal 10 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum

²⁷ Abdurrahman Shalih Al-Jiran. *Panduan Memilih Pemimpin Dan Wakil Rakyat Menurut Ahlu Sunnah Wal Jamaah*, Pustaka At-Tazkia, Jakarta, 2009, Hal.48

Secara konstitusional hak daripada Penggantian Antar Waktu diatur pada Pasal 22B UUD 1945 bahwa anggota DPR dapat diberhentikan dari jabatannya, dengan syarat dan tata cara yang diatur dalam undang-undang. Landasan konstitusional amandemen kedua UUD 1945. Terlihat bahwa Penggantian Antar Waktu diterapkan kepada anggota Dewan.²⁸

Terdapat juga dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 tahun 2019 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.²⁹ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pemerintahan Daerah.³⁰ Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik.³¹

Selanjutnya di dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2017 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2019 Tentang Penggantian Antar Waktu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, menyatakan bahwa Penggantian Antar Waktu anggota DPR, penggantian antar waktu anggota DPRD Provinsi dan penggantian antar waktu anggota DPRD Kabupaten/Kota yang selanjutnya disingkat PAW anggota DPR, PAW

²⁸ Jon Samuel Sonbay, Dkk. *Mekanisme Pergantian Antar Waktu (PAW) Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Jurnal Analogi Hukum. Volume 3 , Nomor 2, 2021. Hal. 148

²⁹ Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 tahun 2019 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

³⁰ Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pemerintahan Daerah

³¹ Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik.

anggota DPRD Provinsi dan PAW anggota DPRD Kabupaten/Kota adalah proses penggantian anggota DPR, DPRD Provinsi dan anggota DPRD Kabupaten/Kota yang berhenti antar waktu untuk digantikan oleh calon pengganti antar waktu yang diambil dari Daftar Calon Tetap (DCT) anggota DPR, DCT anggota DPRD Provinsi dan DCT anggota DPRD Kabupaten/Kota dari partai politik yang sama pada daerah pemilihan yang sama yang menduduki peringkat suara terbanyak berikutnya.³²

2. Pengertian Penggantian Antar Waktu (PAW) / *Recall*

Penggantian Antar Waktu (PAW) atau *recall* adalah istilah pinjaman yang belum ada padanya di Indonesia. *Recall* yang terdiri kata “re” yang artinya kembali, dan “call” yang artinya panggilan atau memanggil. Jika kata ini disatukan maka kata *recall* ini akan berarti dipanggil atau memanggil kembali. Pengertian *recall* di Indonesia berbeda dengan pengertian *recall* di Amerika Serikat.³³

Di Amerika Serikat istilah *recall*, lengkapnya *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.³⁴

³² PKPU Nomor 6 Tahun 2017 diubah dengan PKPU Nomor 6 Tahun 2019 Tentang Penggantian Antar Waktu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota.

³³ AL Muttaqien. *Implikasi Penggantian Antar Waktu (PAW) Anggota DPR/DPRD Oleh Partai Politik terhadap Demokrasi*. Jurnal Sosial Humaniora Sigli (JSH). Volume 3, Nomor 1, Juni 2020. Hal. 4

³⁴ *Ibid.*, hal.4

Terdapat beberapa pendapat yang dikemukakan para ahli tentang definisi recall. Salah seorang sarjana Belanda Tomassen, mengatakan *recall* adalah " *recall recht, het rechts van een politicke partij oom een via haar kandidaten list gekozen parlement lid terus te roepen*" (hak recall ialah hak suatu partai politik untuk menarik kembali anggota parlemen yang terpilih melalui daftar calon yang diajukannya).³⁵

Sementara dari sarjana Indonesia, terdapat beberapa definisi mengenai *recall*. BN. Marbun berpendapat, "Recall adalah suatu hak untuk mengganti anggota DPR oleh induk organisasinya." Mahfud MD menyatakan, "Recall adalah hak untuk mengganti anggota lembaga permusyawaratan/perwakilan dari kedudukannya sehingga tidak lagi memiliki status keanggotaan di lembaga tersebut. Berdasarkan pendapat para ahli tersebut dapat disimpulkan bahwa *recall* merupakan proses penggantian wakil rakyat yang duduk di parlemen, proses penggantian yang dimaksud tentunya didahului dengan proses pemberhentian."³⁶

Penggantian Antar Waktu merupakan suatu pengisian jabatan anggota legislatif berdasarkan usulan partai politik pengusung atau badan kehormatan dewan tanpa melalui mekanisme pemilu secara langsung.³⁷ Penggantian Antar Waktu merupakan proses penggantian Anggota DPR yang digantikan oleh calon Pengganti Antar Waktu yang merupakan daftar calon tetap anggota DPR diambil dari partai politik pada daerah pemilihan yang sama. Penggantian Antar Waktu diartikan sebagai suatu

³⁵ Ni'matul Huda, Imam Nasef, *PENATAAN DEMOKRASI DAN PEMILU DI INONESIA PASCA-REFORMASI*, KENCANA, Jakarta, 2017, hal. 176

³⁶ *Ibid*, hal.177

³⁷ Anik Tri Haryan, *Retno Iswati, Muhammad Candra Wijaya. Analisis Yuridis Pelaksanaan Penggantian Antar Waktu (Paw) Anggota DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta*. YUSTISIA MERDEKA, Volume 8, Nomor 1, Maret 2022, hal. 14

yang dimiliki dan harus digunakan untuk mengganti anggota lembaga perwakilan rakyat dari kedudukannya sehingga tidak lagi memiliki status keanggotaan di lembaga.³⁸

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.³⁹

Pada dasarnya wacana mengenai Penggantian Antar Waktu (PAW) berkaitan erat dengan partai politik (parpol) baik struktur organisasi maupun fungsinya. Dengan demikian fungsian pengurus parpol dalam penggunaan hak Penggantian Antar Waktu (PAW) juga turut menentukan. Penggantian Antar Waktu (PAW) dapat dilakukan partai politik terhadap para anggotanya yang duduk sebagai anggota parlemen, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.⁴⁰

Kewenangan Penggantian Antar Waktu (PAW) disinggung dalam Undang-Undang Nomor 02 Tahun 2008 diubah dengan Undang-Undang Nomor 02 Tahun 2011 tentang Partai Politik. Bahkan siapa yang berwenang ditegaskan dalam pasal ini, yaitu partai politik. Pasal 12 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*

³⁸ Jon Samuel Sonbay, Dkk. *Mekanisme Pergantian Antar Waktu (PAW) Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Jurnal Analogi Hukum, Volume 3 , Nomor 2, 2021, hal. 148

³⁹ Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2009, hal.318.

⁴⁰ Rida Farida, *Mekanisme Penggantian Antar Waktu*, Jurnal Cita Hukum, Fakultas Hukum dan Syariah Syarif Hidayatullah, Vol I No.2 Desember 2013, hal 200

process) yang senantiasa muncul di era reformasi. Begitu pula halnya dengan Penggantian Antar Waktu (PAW), khususnya di lembaga legislatif adalah sesuatu yang wajar terjadi pada negara demokrasi.

Tak dapat dipungkiri Penggantian Antar Waktu (PAW) menjadi alat efektif untuk menyingkirkan anggota dewan yang berseberangan dengan kepentingan pengurus partai politik, akibatnya eksistensi anggota dewan sangat bergantung pada 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, jujur dan adil.⁴¹

Moh. Hatta pernah mengatakan hak recall bertentangan dengan demokrasi apalagi demokrasi Panca-sila, Pimpinan partai tidak berhak membatalkan anagotanya sebagai hasil dari Pemilu, Rupanya dalam Kenyataannya pimpinan partai merasa leblin berkuasa dari pemilhnya. Kalau demikian ia menganjurkan agar Pemilu ditiadakan saja, Pada dasarnya hak recall ini hanya ada pada Negara ko-munis dan fasis yang bersifat totaliter.⁴²

3. Pemberhentian Antar Waktu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota.

Istilah pemberhentian, penggantian dan pengangkatan tidak dapat dipisahkan dalam konteks Penggantian Antar Waktu pada pengisian jabatan legislatif (DPRD Kabupaten/Kota). Namun dalam beberapa

⁴¹ *Ibid.*, hal 201

⁴² Ni'matul Huda, Imam Nasef, *PENATAAN DEMOKRASI DAN PEMILU DI INONESIA PASCA-REFORMASI*, KENCANA, Jakarta, 2017, hal.188

literatur hanya menyebutkan Penggantian Antar Waktu (PAW) tanpa diikuti pemberhentian, penggantian maupun pengangkatan. Bahkan ketiga istilah ini sering disamakan dalam menerjemahkan *reca//PAW*.

Merujuk Pada Undang-Undang Nomor Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 tahun 2019 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Berdasarkan syarat yang menjadi alasan bagi pimpinan partai politik untuk mengusulkan pemberhentian terhadap wakilnya yang sedang menjabat di lingkungan DPRD, secara kronologis mekanisme dari pemberhentian anggota DPRD tersebut sebagai berikut :

“Pasal 406”⁴³

- (1). Pemberhentian anggota DPRD kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 405 ayat (1) huruf a dan huruf b serta pada ayat (2) huruf c, huruf e, huruf h, dan huruf i diusulkan oleh pimpinan partai politik kepada pimpinan DPRD kabupaten/kota dengan tembusan kepada gubernur.
- (2). Paling lama 7 (tujuh) Hari sejak diterimanya usul pemberhentian sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pimpinan DPRD kabupaten/kota menyampaikan usul pemberhentian anggota DPRD kabupaten/kota kepada gubernur melalui bupati/walikota untuk memperoleh peresmian pemberhentian.

⁴³ Pasal 406 Undang-Undang Nomor Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 tahun 2019 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

- (3). Paling lama 7 (tujuh) Hari sejak diterimanya usul pemberhentian sebagaimana dimaksud pada ayat (2), bupati/walikota menyampaikan usul tersebut kepada gubernur.
- (4). Gubernur meresmikan pemberhentian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) paling lama 14 (empat belas) Hari sejak diterimanya usul pemberhentian anggota DPRD kabupaten/kota dari bupati/walikota.

Badan Kehormatan menempuh mekanisme pengusulan pemberhentian antar waktu anggota DPRD Kabupaten/Kota sebagai berikut :

“Pasal 407”⁴⁴

- (1). Pemberhentian anggota DPRD kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 405 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 DPRD kabupaten/kota atas pengaduan dari pimpinan DPRD kabupaten/kota, masyarakat dan/atau pemilih.
- (2). Keputusan Badan Kehormatan DPRD kabupaten/kota mengenai pemberhentian anggota DPRD kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaporkan oleh Badan Kehormatan DPRD kabupaten/kota kepada rapat\ paripurna.
- (3). Paling lama 7 (tujuh) Hari sejak putusan Badan Kehormatan DPRD kabupaten/kota yang telah dilaporkan dalam rapat paripurna sebagaimana dimaksud pada ayat (2), pimpinan DPRD kabupaten/kota menyampaikan keputusan Badan Kehormatan

⁴⁴ Pasal 407 Undang-Undang Nomor Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 tahun 2019 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

DPRD kabupaten/kota kepada pimpinan partai politik yang bersangkutan.

- (4). Pimpinan partai politik yang bersangkutan menyampaikan keputusan tentang pemberhentian anggotanya kepada pimpinan DPRD kabupaten/kota, paling lambat 30 (tiga puluh) Hari sejak diterimanya keputusan Badan Kehormatan DPRD kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dari pimpinan DPRD kabupaten/kota.
- (5). Dalam hal pimpinan partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat (3) tidak memberikan keputusan pemberhentian sebagaimana dimaksud pada ayat (4), pimpinan DPRD kabupaten/kota meneruskan keputusan Badan Kehormatan DPRD kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (2) kepada gubernur melalui bupati/walikota untuk memperoleh peresmian pemberhentian.
- (6). Paling lama 7 (tujuh) Hari sejak diterimanya keputusan pemberhentian sebagaimana dimaksud pada ayat (5), bupati/walikota menyampaikan keputusan tersebut kepada gubernur.
- (7). Gubernur meresmikan pemberhentian sebagaimana dimaksud pada ayat (5) paling lama 14 (empat belas) Hari sejak diterimanya keputusan Badan Kehormatan DPRD kabupaten/kota atau keputusan pimpinan partai politik tentang pemberhentian anggotanya dari bupati/walikota.

Pasal 408

- (1). Dalam hal pelaksanaan penyelidikan dan verifikasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 407 ayat (1), Badan Kehormatan DPRD kabupaten/kota dapat meminta bantuan dari ahli independen.

(2). Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyelidikan, verifikasi, dan pengambilan keputusan oleh Badan Kehormatan DPRD kabupaten/kota diatur dengan peraturan DPRD kabupaten/kota tentang tata beracara Badan Kehormatan.

D. Tinjauan Umum Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota.

1. Landasan Hukum Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota disebutkan dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18 ayat 3: “Pemerintahan wilayah Provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.”⁴⁵

Dalam konsepsi otonomi daerah di Indonesia, Dewan perwakilan rakyat daerah (selanjutnya disingkat DPRD) dikonsepsikan sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah. Hal ini terlihat dari pengaturan di pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menyebutkan “ Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan Daerah”. Demikian Pula yang dikonsepsikan oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, yang merupakan pengganti Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, menyebutkan “Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah

⁴⁵ Pasal 18 ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.

lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah”.⁴⁶

2. Pengertian Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota adalah pejabat daerah yang berdomisili di kabupaten/kota yang bersangkutan yang terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah kabupaten kota.⁴⁷

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum.⁴⁸

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah pemegang kekuasaan tertinggi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Oleh karena itu, wajar apabila DPRD berwenang penuh dalam pengambilan keputusan terhadap perda, penempatan dan penyempurnaan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD), pemungutan pajak-pajak daerah, memberi hukuman terhadap pelanggar, pengusulan dan pemberhentian kepala daerah, disamping DPRD diberi wewenang untuk mengadakan keberatan terhadap penolakan pengesahan terhadap putusan-

⁴⁶ Lutfil Ansori, *LEGAL DRAFTING: TEORI DAN PRAKTIK PENYUSUNAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, hal.102

⁴⁷Yusnani Hasyim zoem, dkk. *Hukum Pemerintahan Daerah*, Rajawali Pers, Jakarta, hal. 113.

⁴⁸ Pasal 363 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah , dan Dewan Perwakilan Daerah.

putusannya serta wewenang dalam membela kepentingan daerah dan penduduknya.⁴⁹

3. Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota.

Dalam suatu negara demokrasi, kedudukan dan fungsian setiap lembaga negara haruslah sama-sama kuat dan bersifat saling mengendalikan dan hubungan *check and balances*. Akan tetapi, jika lembaga-lembaga negara tersebut tidak berfungsi dengan baik, kinerjanya tidak efektif, atau lemah wibawanya dalam menjalankan fungsinya masing-masing, yang sering terjadi adalah partai-partai politik yang rakus dan ekstrim lah yang merajalela menguasai dan mengendalikan segala proses-proses penyelenggaraan fungsi-fungsi pemerintahan.⁵⁰

Pasal 365 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menegaskan bahwa fungsi dari DPRD kabupaten/kota itu sendiri terbagi menjadi tiga, yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan.⁵¹

Dijelaskan pula dengan lebih rinci dalam Pasal 149 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagaimana yang telah diubah dengan

⁴⁹ A. Pangerang Moenta. *PERMUSYAWARATAN DAN DPRD Analisis Aspek Hukum Dan Produk Permusyawaratan*. Intelegensia Media. 2017. hal.262

⁵⁰ Jimly Asshiddiqie, *PENGANTAR ILMU HUKUM TATA NEGARA*, Rajawali Pers, Jakarta, 2016, hal.402.

⁵¹ Pasal 365 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 ditentukan bahwa DPRD kabupaten/kota memiliki fungsi:⁵²

(a). Pembentukan perda kabupaten/kota yang dilakukan dengan cara :

- 1) Membahas bersama bupati/ walikota dan menyetujui atau tidak menyetujui rancangan perda kabupaten/kota.
- 2) Mengajukan usul rancangan perda kabupaten/kota, dan
- 3) Menyusun program pembentukan perda kabupaten/kota bersama bupati/walikota.

(b). Anggaran; diwujudkan dalam bentuk pembahasan untuk persetujuan bersama terhadap rancangan perda kabupaten/kota tentang APBD kabupaten/kota yang diajukan oleh bupati/walikota. Kemudian dilaksanakan dengan cara:

- 1) Membahas KUA dan PPAS yang disusun oleh bupati/walikota berdasarkan RKPD;
- 2) Membahas rancangan perda kabupaten/kota tentang APBD kabupaten/kota;
- 3) Membahas rancangan perda kabupaten/kota tentang perubahan APBD kabupaten/kota;
- 4) Membahas rancangan perda kabupaten/kota tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kabupaten/kota.

(c). Pengawasan; diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap :

- 1) Pelaksanaan perda kabupaten/kota dan peraturan bupati/walikota;

⁵² Pasal 149 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pemerintahan Daerah.

- 2) Pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota.
 - 3) Pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan terhadap keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.
4. Tugas Dan Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota.

Berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, Pasal 154 menegaskan bahwa DPRD kabupaten/kota mempunyai tugas dan wewenang;⁵³

- (a). Membentuk perda kabupaten/kota bersama bupati/walikota ;
- (b). Membahas dan memberikan persetujuan rancangan perda mengenai APBD kabupaten/kota yang diajukan oleh bupati/walikota;
- (c). Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan perda dan APBD kabupaten/kota;
- (d). Memilih bupati/walikota;
- (e). Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian bupati/walikota kepada menteri melalui gubernur sebagai wakil pemerintah pusat untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan pemberhentian;
- (f). Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah kabupaten/kota terhadap perjanjian internasional di daerah;
- (g). Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota;

⁵³ Pasal 154 Undang-Undang Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pemerintahan Daerah.

- (h). Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban bupati/walikota dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota;
- (i). Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah;
- (j). Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Diterangkan juga dalam Pasal 366 Undang-Undang Nomor 13 tahun 2019 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terkait tugas dan wewenang DPRD Kabupaten/Kota, sebagai berikut :⁵⁴

- (a). Membentuk peraturan daerah Kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota;
- (b). Membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota yang diajukan oleh bupati/walikota;
- (c). Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah Kabupaten/Kota;
- (d). Mengusulkan pengangkatan dan/atau pemberhentian bupati/walikota dan/atau wakil bupati/walikota kepada Menteri Dalam Negeri melalui gubernur untuk mendapatkan pengangkatan dan/atau pemberhentian;

⁵⁴ Pasal 366 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 tahun 2019 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

- (e). Memilih wakil bupati/wakil walikota dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil bupati/wakil walikota;
- (f). Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah Kabupaten/Kota terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
- (g). Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah Kabupaten/Kota;
- (h). Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban bupati/walikota dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota;
- (i). Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah;
- (j). Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, dan
- (k). Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan. Ketentuan mengenai tata cara pelaksanaan tugas dan wewenang diatur dalam peraturan DPRD Kabupaten/Kota tentang tata tertib.

5. Keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota.

Dalam Pasal 155 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah menentukan bahwa anggota DPRD kabupaten/kota berjumlah paling sedikit 20 (dua puluh) orang dan paling banyak 50 (lima puluh) orang. Anggota tersebut diresmikan dengan keputusan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, dengan masa kerja 5 tahun semenjak dilantik dan berhenti setelah anggota baru mengucapkan sumpah atau janji.

Sumpah/janji sebagaimana dimaksud di atas berbunyi sebagai berikut:

“Demi Allah (Tuhan) saya bersumpah/berjanji: bahwa saya akan memenuhi kewajiban saya sebagai anggota/ketua/wakil ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota dengan sebaik baiknya dan seadil adilnya, sesuai dengan peraturan perundang-undangan, dengan berpedoman pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; bahwa saya dalam menjalankan kewajiban akan bekerja dengan sungguh sungguh, demi tegaknya kehidupan demokrasi, serta mengutamakan kepentingan bangsa dan negara daripada kepentingan pribadi, seseorang, dan golongan; bahwa saya akan memperjuangkan aspirasi rakyat yang saya wakili untuk mewujudkan tujuan nasional demi kepentingan bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia.”⁵⁵

6. Hak dan Kewajiban Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota.

Pasal 159 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah, menentukan bahwa DPRD kabupaten/kota mempunyai hak, yaitu :⁵⁶

- (a). Interpelasi; adalah hak DPRD kabupaten/kota untuk meminta keterangan kepada bupati/walikota mengenai kebijakan pemerintah daerah kabupaten/kota yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara.

⁵⁵ Pasal 155 Undang-Undang Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah.

⁵⁶ Pasal 159 Undang-Undang Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah.

- (b). Angket; adalah hak DPRD kabupaten/kota untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan pemerintah daerah kabupaten/kota yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah dan negara yang diduga bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (c). Menyatakan pendapat; adalah hak DPRD kabupaten/kota untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan bupati/walikota atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di daerah kabupaten/kota disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket.

Selanjutnya berdasarkan ketentuan Pasal 160, bahwa anggota DPRD kabupaten/kota memiliki hak;

- (a). Mengajukan rancangan perda kabupaten/kota
- (b). Mengajukan pertanyaan
- (c). Menyampaikan usul dan pendapat
- (d). Memilih dan dipilih
- (e). Membela diri
- (f). Imunitas
- (g). Mengikuti orientasi dan pendalaman tugas
- (h). Protokoler, dan
- (i). Keuangan dan administrasi.⁵⁷

Selain memiliki hak, anggota DPRD juga memiliki kewajiban yang harus dipenuhi, Pasal 373 Undang-Undang Nomor Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 diubah dengan 13 tahun 2019 tentang Majelis

⁵⁷ Pasal 160 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah.

Permasyarakatan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (untuk DPRD Kabupaten/Kota)⁵⁸, dan Pasal 161 Undang-Undang Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah menegaskan bahwa kewajiban anggota DPRD adalah:⁵⁹

- (a). Mengamalkan Pancasila melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan mentaati segala peraturan perundang-undangan ;
- (b). Melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- (c). Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional serta keutuhan Negara Republik Indonesia;
- (d). Memperjuangkan upaya peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah;
- (e). Menyerap, menghimpun, menampung dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat;
- (f). Mendahulukan kepentingan Negara di atas kepentingan pribadi, kelompok dan golongan;
- (g). Memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada pemilih dan daerah pemilihannya;

⁵⁸ Pasal 373 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 tahun 2019 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

⁵⁹ Pasal 161 Undang-Undang Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pemerintahan Daerah

- (h). Menaati Peraturan Tata Tertib, Kode Etik dan Sumpah/Janji anggota DPRD;
- (i). Menjaga norma dan etika dalam hubungan kerja dengan lembaga yang terkait.

7. Larangan dan Sanksi

Secara umum larangan bagi DPRD kabupaten/kota adalah sama dengan larangan serta sanksi bagi DPRD provinsi. Berdasarkan Pasal 188 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah yang juga selaras dengan Pasal 400 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 tahun 2019 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah anggota DPRD dilarang :

- (a). Pejabat negara dan pejabat daerah lainnya;
- (b). Hakim pada badan peradilan;
- (c). Pegawai negeri sipil, anggota tentara nasional Indonesia/kepolisian negara kesatuan republik Indonesia, pegawai pada badan usaha milik negara, BUMD, atau badan lain yang anggarannya bersumber dari APBN/APBD.

Selain itu, DPRD juga dilarang melakukan pekerjaan sebagai pejabat struktural pada lembaga pendidikan, akuntan publik, konsultan, advokat atau pengacara, notaris dan pekerjaan lain yang ada hubungannya dengan tugas dan wewenang DPRD kabupaten/kota serta hak sebagai anggota DPRD kabupaten/kota. Serat dilarang melakukan korupsi, kolusi dan nepotisme.

Adapun jenis sanksi yang dapat diberikan adalah :

- (a). Teguran lisan;
- (b). Teguran tertulis; dan

Diberhentikan dari pimpinan pada alat kelengkapan.

E. Landasan Teori

1. Teori Perundang-Undangan

(a). Istilah dan Pengertian Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan perundang-undangan dilihat dari peristilahan merupakan terjemahan kata "*wettelijke regeling*". Kata "*wet*" berasal dari bahasa Belanda yang berarti undang-undang dan kata "*wettelijke*" dimaknai sesuai dengan undang-undang. Sementara itu, "*regeling*" berarti pengaturan atau peraturan sehingga di dalam kepustakaan Belanda kata "*wettelijke regeling*" diartikan sebagai peraturan perundang-undangan.⁶⁰

Istilah perundang-undangan (Indonesia), *wetgeving* (Belanda), *legislation* (Inggris), *gesetzgebung* (Jerman) umumnya dimaknai sebagai segala sesuatu yang berkaitan dengan undang-undang. Berkaitan dengan undang-undang cakupannya sangat luas, meliputi sistemnya, rancangannya, proses pembuatannya, hirarkinya dan sebagainya. Istilah perundang-undangan memang banyak maknanya, oleh karena bukan saja meliputi undang-undang, namun mengandung pula pengertian sebagai berikut :⁶¹

⁶⁰ Lutfil Ansori, *Legal Drafting TEORI DAN PRAKTIK PENYUSUNAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2019, hal. 2

⁶¹ Jumadi, *Dasar Dan Teknik Pembentukan PERATURAN-UNDANGAN*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2017, hal.1

- 1) Merupakan proses pembentukan peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun tingkat daerah; dan
- 2) Segala peraturan negara yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik ditingkat pusat maupun ditingkat daerah.⁶²

Menurut A. Hamid Attamimi, dalam kepustakaan Belanda terdapat perbedaan antara *wet* formal dan material. ' Atas dasar perbedaan tersebut, maka terdapat istilah "*wet in formele zin*" yang dapat diterjemahkan dalam undang-undang, dan istilah "*wet in materiele zin*" yang dapat diterjemahkan dengan peraturan perundang-undangan.⁶³

Dalam hal ini Bagir Manan mengemukakan bahwa dalam ilmu hukum dibedakan istilah undang-undang dalam arti material dan undang-undang dalam arti formal. Undang-undang dalam arti material adalah setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat mengikat secara umum yang dinamakan peraturan perundang-undangan. Sementara itu, undang-undang dalam arti formal adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk DPR bersama presiden.⁶⁴

Menurut Mahfud MD, peraturan perundang-undangan adalah semua hukum dalam arti luas yang dibentuk dengan cara tertentu oleh pejabat yang berwenang dan dituangkan dalam bentuk tertulis.

⁶² *Ibid*, hal. 1

⁶³ Lutfil Ansori, *Legal Drafting TEORI DAN PRAKTIK PENYUSUNAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2019, hal.3

⁶⁴ *Ibid*, hal.3

Sementara itu, J.H.A Logemann mengartikan perundang-undangan sebagai peraturan-peraturan yang mengikat umum dan berdaya laku keluar (*algemeen bindende en naar buiten werkende voorschriften*). Pengertian "berdaya laku keluar" adalah bahwa peraturan tersebut ditujukan kepada masyarakat (umum) tidak ditujukan kepada (ke dalam) pembentuknya. Teori J.HA. Logemann ini sesungguhnya merupakan hasil pengembangan dari teori T.J. Buys yang mengartikan perundang-undangan sebagai peraturan-peraturan yang mengikat secara umum.⁶⁵

Bagir Manan mengartikan peraturan perundang-undangan sebagai keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat atau lingkungan jabatan berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat secara umum dimana aturan tersebut berisi ketentuan-ketentuan tentang hak, kewajiban, fungsi, status, dan suatu tatanan.⁶⁶

Menurut jimly Asshiddiqie, di samping bersifat umum, hal-hal yang diatur juga bersifat abstrak (*general and abstract norms*). Oleh karena itu, sifat umum dan abstrak menjadi ciri atau elemen peraturan perundang-undangan. Hal ini dimaksudkan untuk membedakan dengan keputusan tertulis yang bersifat konkret dan individual, yakni 'ketetapan' atau '*beschikking*'.⁶⁷

Lebih lanjut Bagir Manan menjelaskan bahwa peraturan perundang-undangan memiliki tiga unsur penting, yaitu sebagai berikut :

⁶⁵ *Ibid*, hal.3

⁶⁶ *Ibid*, hal.3

⁶⁷ *Ibid*, hal.3

- 1) Peraturan perundang-undangan berbentuk keputusan tertulis, sehingga dapat juga disebut hukum tertulis.
- 2) Peraturan perundang-undangan dibentuk oleh pejabat atau lingkungan jabatan (badan, organ), yang memiliki wewenang membuat peraturan yang berlaku atau mengikat umum.
- 3) Peraturan perundang-undangan bersifat mengikat secara umum.⁶⁸

Dalam arti khusus pengertian peraturan perundang-undangan adalah keseluruhan susunan hirarkis peraturan perundang-undangan yang berbentuk undang-undang ke bawah, yaitu semua produk hukum yang melibatkan fungsi lembaga perwakilan rakyat bersama-sama dengan pemerintah maupun melibatkan fungsi pemerintah karena kedudukan politiknya dalam rangka melaksanakan produk legislatif yang ditetapkan oleh lembaga perwakilan rakyat bersama-sama dengan pemerintah menurut tingkatannya masing-masing.⁶⁹

Istilah lainnya yaitu, peraturan perundang-undangan yang menurut Bagir Manan adalah setiap putusan tertulis yang dikeluarkan oleh pejabat atau lembaga yang menjalankan atau mempunyai fungsi legislatif sesuai dengan tata cara yang ditentukan. Sesuai yang dimaksud oleh UU.No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.⁷⁰

Pasal 1 ayat (2) Undang-undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menegaskan pengertian Peraturan perundang-

⁶⁸ Lutfil Ansori, *Legal Drafting TEORI DAN PRAKTIK PENYUSUNAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2019, hal.3

⁶⁹ *Ibid*, hal 5

⁷⁰ Jumadi, *Dasar Dan Teknik Pembentukan PERATURAN-UNDANGAN*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2017, hal.1

undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Berdasarkan pengertian yang dikemukakan di atas maka peraturan perundang-undangan mengandung unsur-unsur:

- 1) Peraturan tertulis;
- 2) Dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat negara yang berwenang;
- 3) Melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan; dan
- 4) Berlaku umum serta mengikat secara umum.⁷¹

Peraturan perundang-undangan dipelajari dalam ilmu perundang-undangan (*gesetzgebungslehre*) berorientasi melakukan perbuatan atau tindakan membentuk peraturan yang bersifat normatif, materinya meliputi:

- 1) Norma hukum, tata susunan dan pengelompokan norma hukum, tata susunan norma hukum Indonesia, lembaga negara dan lembaga pemerintah yang berwenang membentuk peraturan; jenis peraturan perundang-undangan Indonesia, fungsi masing-masing jenis peraturan dan materi muatan peraturan perundang-undangan; dan
- 2) Proses, metoda dan teknik perundang-undangan yakni meliputi proses pembentukan undang-undang dan peraturan pemerintah

⁷¹ *Ibid*, hal 2

pengganti undang-undang (perpu) serta proses pembentukan peraturan lainnya, bentuk luar dan isi atau bagian-bagian esensial peraturan perundang-undangan, perubahan, penandatanganan, pengundangan dan pengumuman peraturan perundang-undangan termasuk ragam bahasa normatif.⁷²

Jimly Asshiddiqie mengategorikan peraturan perundang-undangan selaku hukum tertulis ke dalam lima macam, yaitu :

- 1) Perundang-undangan yang bersifat umum, yaitu berlaku umum bagi siapa saja dan bersifat abstrak karena tidak merujuk kepada hal, atau peristiwa, atau kasus konkret yang sudah ada sebelum peraturan itu ditetapkan;
- 2) Peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus karena kekhususan wilayah berlakunya, yaitu hanya berlaku di dalam wilayah lokal tertentu;
- 3) Peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus karena kekhususan subjek yang diaturnya, yaitu hanya berlaku bagi subjek hukum tertentu;
- 4) Perundang-undangan yang bersifat khusus karena kekhususan daya ikat materinya, yaitu hanya berlaku internal;
- 5) Peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus karena kekhususan prosedur pembentukannya dan/atau berbeda dari undang-undang pada umumnya. Perbedaan itu dapat terjadi

⁷²Jumadi, *Dasar Dan Teknik Pembentukan PERUNDANG-UNDANGAN*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2017, hal. 2

karena perubahan hukum atau memang diadakan perbedaan prosedural karena alasan-alasan tertentu.⁷³

Adanya tata urutan atau hierarki peraturan perundang-undangan dalam suatu tata hukum di dalam suatu negara sejalan dengan apa yang dikemukakan Hans Kelsen, sebagai *hierarchy of norm (stufenbau des recht)*. Menurut Hans Kelsen, norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu susunan hierarkis, di mana norma yang di bawah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, demikian seterusnya sampai akhirnya berhenti pada suatu norma yang tertinggi yang disebut norma dasar (*grundnorm*).⁷⁴

Ajaran hierarki peraturan perundang-undangan tersebut mengandung prinsip sebagai berikut.⁷⁵

- 1) Peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- 2) Peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak dapat mengubah atau mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- 3) Peraturan perundang-undangan hanya dapat dicabut, diubah atau ditambah oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau sederajat.

⁷³ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Dan Konstitusionalisme Indonesia (Mahkamah Konstitusi RI Dan Pusat Studi Hukum Dan Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia)* Jakarta, 2004, hal. 256

⁷⁴ Lutfil Ansori, *Legal Drafting TEORI DAN PRAKTIK PENYUSUNAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2019, hal.8

⁷⁵ *Ibid*, hal. 8

- 4) Materi yang seharusnya diatur oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tidak dapat diatur oleh peraturan perundang-undangan yang lebih rendah.

Dalam kalangan awam (*man in the street*), tidak jarang ada semacam salah pengertian mengenai istilah-istilah peraturan perundang-undangan, undang-undang, dan hukum. Mereka acap kali menganggap peraturan perundang-undangan tidak berbeda dengan undang-undang atau hukum.

Ungkapan dalam batas-batas tertentu tidak keliru. Kekeliruan terjadi pada saat ungkapan-ungkapan tersebut menjadi "generalisasi" bahkan menjadi konsep berpikir bahwa memang peraturan perundang-undangan itu sama dengan undang-undang atau sama dengan hukum. Yang benar adalah undang-undang" itu sebagian dari peraturan perundang-undangan.⁷⁶

Peraturan perundang-undangan terdiri dari undang-undang dan berbagai peraturan perundang-undangan lain seperti ketetapan MPR, Peraturan Pemerintah, Peraturan Daerah, dan lain sebagainya. Selanjutnya tidak pula salah dengan undang-undang itu hukum. Yang keliru kalau dikatakan bahwa hukum sama dengan (=) undang-undang. Sebab di luar undang-undang masih terdapat kaidah hukum lain seperti hukum Adat, Hukum Kebiasaan, dan Hukum Yurisprudensi.⁷⁷

⁷⁶ Jumadi, *Dasar Dan Teknik Pembentukan PERUNDANG-UNDANGAN*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2017, hal.3

⁷⁷ *Ibid*, hal. 3

Uraian di atas, mengasumsikan bahwa pengkajian mengenai peraturan perundang-undangan mencakup segala bentuk peraturan perundang. perundangan baik yang dibuat pada tingkat pusat pemerintahan negara. maupun ditingkat daerah. Berarti bahwa Peraturan perundang-undangan adalah salah satu aspek dari hukum, maka pengkajian perundang-undangan merupakan bagian dari pengkajian hukum. Uraian terdahulu antara lain menyimpulkan bahwa, peraturan perundang-undangan adalah hukum. Tetapi hukum tidak identik dengan peraturan perundang-undangan.⁷⁸

(b).Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan perlu memperhatikan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Hal ini dimaksudkan untuk menghindari kesalahan dan kecacatan dalam pembentukan norma peraturan perundang-undangan. Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan adalah suatu pedoman atau suatu rambu-rambu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.⁷⁹

L.C. Van Der Vlies dalam bukunya yang berjudul *Het Wetsbegrip en Beginselen van Behoorlijke Regelgeving* membagi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik ke dalam dua jenis, yaitu asas-asas formal dan asas-asas material. Asas-asas formal yang dimaksud Van Der Vlies adalah:

1) Asas Tujuan Yang Jelas (*Beginsel Van Duidelijke Doelstelling*);

⁷⁸ *Ibid*, hal. 5

⁷⁹ Lutfil Ansori, *Legal Drafting TEORI DAN PRAKTIK PENYUSUNAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2019, hal. 110

- 2) Asas Organ/Lembaga Yang Tepat (*Beginsel Van Het Juiste Orgaan*);
- 3) Asas Perlunya Pengaturan (*Het Noodzakelijkheidsbeginsel*);
- 4) Asas Dapat Dilaksanakan (*Het Beginsel Van Uitvoerbaarheid*);
- 5) Asas Konsensus (*Het Beginsel Van Consensus*).⁸⁰

Sementara itu, asas-asas material meliputi:

- 1) Asas Terminologie Dan Systematica Yang Benar (*Het Beginsel Van Duidelijke Terminologie En Duidelijke Systematiek*);
- 2) Asas Dapat Dikenal (*Het Beginsel Van De Kenbaarheid*);
- 3) Asas Perlakuan Yang Sama Dalam Hukum (*Het Rechts Gelijkheid Beginsel*);
- 4) Asas Kepastian Hukum (*Het Rechtszekerheidsbeginsel*);
- 5) Asas Pelaksanaan Hukum Sesuai Dengan Keadaan Individu (*Het Beginsel Van De Individuele Rechtsbedeling*).⁸¹

Menurut A. Hamid S. Attamimi, pembentukan suatu peraturan perundang-undangan harus didasari asas-asas formal pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut meliputi:

- 1) Asas Tujuan Yang Jelas;
- 2) Asas Perlunya Pengaturan;
- 3) Asas Organ/ Lembaga Yang Tepat;
- 4) Asas Materi Muatan Yang Tepat;
- 5) Asas Dapat Dilaksanakan;
- 6) Asas Dapat Dikenali.⁸²

⁸⁰ *Ibid*, hal 111

⁸¹ *Ibid*, hal 111

⁸² *Ibid*, hal 111

Pembentukan peraturan perundang-undangan secara material menurut Hamid Attamimi juga harus memenuhi beberapa asas di antaranya sebagai berikut :

- 1) Asas harus sesuai dengan cita hukum dan norma fundamental negara.
- 2) Asas harus sesuai dengan hukum dasar negara.
- 3) Asas harus sesuai dengan prinsip-prinsip negara berdasar atas hukum.
- 4) Asas harus sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan berdasar sistem konstitusi.⁸³

Asas-asas sebagaimana diuraikan oleh para ahli diatas juga di atur di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku sebagai pedoman formal pembentukan peraturan perundang-undangan.⁸⁴

Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menyatakan bahwa dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, meliputi sebagai berikut.⁸⁵

- 1) Asas Kejelasan Tujuan

Asas yang menyatakan bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.

⁸³ Lutfil Ansori, *Legal Drafting TEORI DAN PRAKTIK PENYUSUNAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2019, hal. 112

⁸⁴ *Ibid*, hal.113

⁸⁵ *Ibid*, hal.114

2) Asas Kelembagaan Atau Pejabat Pembentuk Yang Tepat

Setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.

3) Asas Kesesuaian Antara Jenis, Hierarki, Dan Materi Muatan

Dalam setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan.

4) Asas Dapat Dilaksanakan

Setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.

5) Asas Kedayagunaan Dan Kehasilgunaan

Setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

6) Asas Kejelasan Rumusan

Setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

7) Asas Keterbukaan

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka.

Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Kemudian, dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dirumuskan asas-asas yang harus tercermin dalam materi muatan peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut.⁸⁶

1) Asas Pengayoman

Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.

2) Asas Kemanusiaan

Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.

3) Asas Kebangsaan

Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

⁸⁶ Lutfil Ansori, *Legal Drafting TEORI DAN PRAKTIK PENYUSUNAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2019, hal. 115

4) Asas Kekeluargaan

Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.

5) Asas Kenusantaraan

Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan UUD Negara RI Tahun 1945.

6) Asas Bhinneka Tunggal Ika

Materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

7) Asas Keadilan

Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.

8) Asas Kesamaan Kedudukan Dalam Hukum Dan Pemerintahan.

Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.

9) Asas Ketertiban Dan Kepastian Hukum

Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum..

10) Asas Keseimbangan, Keserasian, Dan Keselarasan

Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.

Selain mencerminkan asas-asas di atas, peraturan perundang-undangan juga dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan, antara lain dalam Hukum Pidana, misalnya asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, dan asas praduga tak bersalah. Dalam Hukum Perdata, misalnya dalam hukum perjanjian, antara lain asas kesepakatan, kebebasan berkontrak, dan itikad baik.⁸⁷

Di samping itu, dalam penyusunan materi muatan peraturan perundang-undangan perlu juga memperhatikan: (1) *asas lex superior derogate legi inferiori* (peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; (2) *asas lex specialis derogat legi generali* (peraturan perundang-undangan yang lebih khusus mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang lebih umum; (3) *asas lex posterior derogat legi priori* (peraturan perundang-undangan yang lahir kemudian

⁸⁷ Lihat Penjelasan Pasal 6 Ayat 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang lahir terlebih dahulu, jika materi yang diatur dalam peraturan perundang-undangan tersebut sama).⁸⁸

2. Teori Demokrasi

Demokrasi adalah bentuk atau mekanisme sistem pemerintahan suatu negara sebagai upaya mewujudkan kedaulatan rakyat (kekuasaan warga negara) atas negara untuk dijalankan oleh pemerintah negara tersebut.⁸⁹ Demokrasi berasal dari kata Yunani, *demos* dan *kratos*. *Demos* artinya rakyat, *kratos* berarti pemerintahan. Jadi, demokrasi artinya pemerintahan rakyat, yaitu pemerintahan yang rakyatnya memegang peranan yang sangat menentukan.⁹⁰

Banyak sekali definisi demokrasi yang dikemukakan oleh beberapa pakar yang masing-masing memberikan definisi dari sudut pandang yang berbeda-beda. Berikut ini beberapa definisi tentang demokrasi.

(a). Henry B. Mayo

Sistem politik demokratis adalah sistem yang menunjukkan bahwa kebijaksanaan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik.⁹¹

⁸⁸ Lutfil Ansori, *Legal Drafting TEORI DAN PRAKTIK PENYUSUNAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2019, hal. 116

⁸⁹ Wahyu widodo, Budi Anwari dan Maryanto, *PENDIDIKAN KEWARGANEGAAAN PENGANTAR TEORI*, CV.ANDI OFFSET, YOGYAKARTA, 2015, hal. 95

⁹⁰ Ibid, hal.96

⁹¹ Winarno, *PARADIGMA BARU PENDIDIKAN KEWARGANEGARAAN Panduan Kuliah Diperguruan Tinggi*, PT.Bumi Aksara, Jakarta, 2017, hal.100

(b). C.F. Strong

Suatu sistem pemerintahan dimana mayoritas anggota dewasa dari masyarakat politik ikut serta atas dasar sistem perwakilan yang menjamin bahwa pemerintah akhirnya mempertanggung-jawabkan tindakan-tindakan kepada mayoritas itu.⁹²

(c). Samuel Huntington

Demokrasi terjadi sejauh para pembuat keputusan kolektif yang paling kuat dalam sistem itu dipilih melalui pemilihan umum yang adil, jujur, dan berkala dan didalam sistem itu para calon bebas bersaing untuk memperoleh suara dan hampir semua penduduk dewasa berhak memberikan suara.⁹³

Ada satu pengertian mengenai demokrasi yang dianggap paling populer di antara pengertian yang ada. Pengertian demokrasi yang dikemukakan pada tahun 1863 oleh Abraham Lincoln yang mengatakan demokrasi adalah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat (*government of the people, by the people and for the people*).

Pemerintahan oleh rakyat berarti pemerintahan negara itu dijalankan oleh rakyat. Meskipun dalam praktik yang menjalankan penyelenggaraan bernegara itu pemerintah, tetapi orang-orang itu pada hakikatnya wakil rakyat yang telah dipilih dan mendapat kepercayaan dari rakyat. Demokrasi pemerintahan oleh rakyat itu dijalankan oleh sekelompok orang yang disebut wakil rakyat, sebab apabila semua rakyat menjalankan pemerintahan hal itu tidak mungkin dapat dilakukan. Wakil rakyat inilah yang akan memilih dan menentukan pemerintah negara

⁹² *Ibid.*, hal. 101

⁹³ *Ibid.*, hal.101

sekaligus yang akan mengawasi penyelenggaraan pemerintahan. Rakyat secara tidak langsung melalui wakil-wakilnya membentuk pemerintahan dan mengawasi jalannya pemerintahan. Inilah yang disebut dengan demokrasi tidak langsung.⁹⁴

Disamping itu ada beberapa hal yang bisa diartikan dalam mendefinisikan demokrasi antara lain:

1. Sumber kekuatan dan keabsahan kekuasaan para penyelenggara Negara yang berasal dari kehendak rakyat. sejumlah orang kecil yang tampil sebagai penyelenggara.
2. Negara patut menyadari bahwa mereka berasal dari kalangan rakyat dan mendapat kepercayaan dari rakyat untuk menyelenggarakan kekuasaan dari Negara yang bersumber dari keinginan/aspirasi rakyat banyak (dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat) partisipasi aktif dari rakyat dalam penyelenggaraan Negara secara langsung ataupun tidak langsung, sesungguhnya merupakan modal utama bagi keberhasilan pelaksanaan kekuasaan Negara (oleh rakyat)
3. Lembaga perwakilan hasil pilihan rakyat merupakan sarana penyalur aspirasi/keinginan rakyat disamping sebagai sarana pengontrol bagi pemerintah dalam menyelenggarakan kepentingan Negara/kepentingan rakyat.
4. Media massa juga harus dipandang sebagai sarana rakyat untuk menyalurkan kehendak kepada penyelenggara Negara dengan selalu berpegang kepada kode etik jurnalistik yang berlaku.⁹⁵

⁹⁴ *Ibid.*, hal.102

⁹⁵ Abdul Aziz Hakim, *Negara Hukum Dan Demokrasi Di Indonesia*, PUSTAKA PELAJAR, 2015, hal. 174-175

Dalam The Advanced Learner's Dictionary of Current English (Hornby, dkk., 2000) dikemukakan bahwa yang dimaksud dengan democracy adalah:

- (a). *Country with principles of government in which all adult citizen share through their elected representatives;*
- (b). *Country with government which encourages and allows rigs of citizenship such as freedom of speech, religion, opinion, and association, the assertion of rule of law, majority rule, accompanied by respect for the rights of minorities.*
- (c). *society in which there is treatment of each other by citizens as equals.*⁹⁶

Mengutip pendapat dari Burkens, *et al.*, (1990: 82) dalam buku Hukum Tata Pemerintahan yang ditulis oleh Aminuddin Ilmar, menyatakan bahwa memperjelas konsep demokrasi dengan mengemukakan syarat minimum demokrasi, sebagai berikut:

- (a). Pada dasarnya setiap orang mempunyai hak yang sama dalam pemilihan yang bebas dan rahasia.
- (b). Pada dasarnya setiap orang mempunyai hak untuk dipilih.
- (c). Setiap orang mempunyai hak-hak politik berupa hak kebebasan berpendapat dan berkumpul.
- (d). Badan perwakilan memengaruhi pengambilan keputusan melalui sarana hak untuk ikut memutuskan (*mede beslissing recht*) dan/ atau melalui wewenang pengawas.

⁹⁶ Winarno, *PARADIGMA BARU PENDIDIKAN KEWARGANEGARAAN Panduan Kuliah Diperguruan Tinggi*, PT.Bumi Aksara, Jakarta, hal. 96-97

(e). Asas keterbukaan dalam pengambilan keputusan dan sifat keputusan yang terbuka.

(f). Dihormatinya hak-hak kaum minoritas.⁹⁷

Adanya suatu prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan memberikan batasan bahwa pemerintahan dijalankan atau diselenggarakan atas aham kedaulatan rakyat. Rakyatlah yang memegang kendali melalui pemilihan pemimpin pemerintahan dan sekaligus menentukan wakilnya yang akan duduk dilembaga perwakilan guna mengawasi jalannya dan terselenggaranya pemerintahan negara.⁹⁸

Dalam pengembangan konsep demokrasi modern disebutkan minimal ada tiga prinsip dasar yang harus menjadi ukuran dalam menilai sistem politik pemerintahan yang demokratis, yaitu:

(a). Ditegakkannya etika dan integritas serta moralitas dalam politik pemerintahan sehingga menjadi landasan kerja bagi sistem politik, ekonomi, dan sosial di dalam penyelenggaraan pemerintahan.

(b). Digunakannya prinsip konstitusionalisme dengan tegas dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan dan kepatuhan terhadap supremasi hukum yang berlaku.

(c). Diberlakukannya akuntabilitas publik, di mana orang-orang yang memegang atau menduduki jabatan publik pemerintahan harus dapat dimintakan pertanggungjawaban oleh rakyat.⁹⁹

Sukarna dalam buku *Demokrasi Vs Kediktatoran* (1981) mengemukakan adanya beberapa prinsip dari demokrasi dan otoritarian

⁹⁷ Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan*, PRENADAMEDIA GROUP, 2018, hal.48

⁹⁸ *Ibid.*, hal.48

⁹⁹ *Ibid.*, hal.48-49

atau kediktatoran. Adapun prinsip-prinsip dari sistem politik demokrasi adalah sebagai berikut: ¹⁰⁰

- (a). Pembagian kekuasaan: kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif berada pada badan yang berbeda.
- (b). Pemerintahan konstitusional.
- (c). Pemerintahan berdasarkan hukum.
- (d). Pemerintahan mayoritas.
- (e). Pemerintahan dengan diskusi.
- (f). Pemilihan umum yang bebas.
- (g). Partai politik lebih dari satu dan mampu melaksanakan fungsinya.
- (h). Manajemen yang terbuka.
- (i). Pers yang bebas.
- (j). Pengakuan terhadap hak-hak minoritas.
- (k). Perlindungan terhadap hak asasi manusia.
- (l). Peradilan yang bebas dan tidak memihak.
- (m). Pengawasan terhadap administrasi negara.
- (n). Mekanisme politik yang berubah antara kehidupan politik masyarakat dengan kehidupan politik pemerintah.
- (o). Kebijakan pemerintah dibuat oleh badan perwakilan politik ma tanpa paksaan dari lembaga manapun.
- (p). Penempatan pejabat pemerintahan dengan merit system bukan spoils system.
- (q). Penyelesaian secara damai bukan dengan kompromi. Sor
- (r). Jaminan terhadap kebebasan individu dalam batas-batas tertentu.

¹⁰⁰ Winarno, *PARADIGMA BARU PENDIDIKAN KEWARGANEGARAAN Panduan Kuliah Diperguruan Tinggi*, PT.Bumi Aksara, Jakarta, hal. 106

(s). Konstitusi /UUD yang demokratis.

(t). Prinsip persetujuan.

Untuk itu, konsep gagasan negara hukum yang demokratis atau negara demokrasi yang berdasar atas hukum sangatlah penting untuk dapat dijadikan sebagai patokan atau dasar berpijak dan sekaligus sebagai dasar penilaian bagi penyelenggaraan pemerintahan. Apakah pemerintah dalam menjalankan tau menyelenggarakan roda pemerintahannya sudah berkesesuaian atau berdasar pada norma-norma hukum dan asas-asas umum pemerintahan yang baik serta pada sisi kepentingan atau kebutuhan rakyat.

Dengan kata lain, penerapan konsepsi negara hukum yang demokratis atau negara demokrasi yang berdasar atas hukum akan member dasar dan arah bagi penelenggaraan pemerintahan yang berkesesuaian dengan hukum dan demokrasi, di mana kehadiran hukum akan member batasan terhadap setiap tindakan atau perbuatan yang dilakukan oleh pemerintah, sedangkan konsep demokrasi akan mempertegas kedudukan rakyat sebagai subjek pemilik negara yang memiliki kedaulatan sehingga tidak hanya mempunyai hak dan kewajiban sebagai warga negara, tetapi juga mempunyai kepentingan langsung untuk meng-harapkan terwujudnya suatu penelenggaraan pemerintahan yang baik.¹⁰¹

3. Teori Lembaga Negara

Lembaga negara bukan konsep yang secara terminologis memiliki istilah tunggal dan seragam. Kata Lembaga negara berasal dari serapan

¹⁰¹ Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan*, PRENADAMEDIA GROUP, 2018, hal.52

kata *staats organ* dalam Bahasa Belanda atau *political institutions* dalam Bahasa Inggris. Dalam Bahasa Indonesia, hal ini identik dengan kata Lembaga negara, badan negara, atau bisa juga disebut dengan organ negara. Pandangan Hans Kelsen dalam bukunya *General Theory of law and state* mengenai *the concept of the state organ* menguraikan bahwa “*whoever fulfils a function determined by the legal order is an organ*”. Siapa saja yang menjalankan suatu fungsi yang ditentukan oleh suatu tata hukum (*legal order*) adalah suatu organ.

Artinya, organ negara itu tidak selalu berbentuk organik. Disamping organ yang berbentuk organik, lebih luas lagi setiap jabatan yang ditentukan oleh hukum dapat pula disebut organ, asalkan fungsi-fungsinya itu bersifat menciptakan norma (*norm creating*) dan/atau bersifat menjalankan norma (*norm applying*). Di samping pengertian luas itu, Hans Kelsen juga menguraikan adanya pengertian organ negara dalam arti yang sempit, yaitu pengertian organ dalam arti materiil. Individu dikatakan organ negara hanya apabila ia secara pribadi memiliki kedudukan hukum tertentu.

Ciri-ciri penting organ negara dalam arti sempit ini adalah bahwa organ negara itu dipilih atau diangkat untuk menduduki jabatan atau fungsi tertentu. Kedua, fungsi itu dijalankan sebagai profesi utama atau bahkan secara hukum bersifat eksekutif dan ketiga, karena fungsinya itu, ia berhak mendapatkan imbalan gaji dari negara. Dengan demikian, Lembaga atau organ negara dalam arti sempit dapat dikaitkan dengan jabatan dan pejabat (*officials*), yaitu jabatan umum, jabatan publik (*public office*) dan pejabat umum, pejabat publik (*public officials*). Dalam kamus

besar Bahasa Indonesia, kata “Lembaga” memiliki beberapa arti, salah satu arti yang paling relevan digunakan dalam penelitian ini adalah badan (organisasi) yang tujuannya melakukan suatu penyelidikan keilmuan atau melakukan suatu usaha kamus tersebut juga memberi contoh frase yang menggunakan kata Lembaga, yaitu “Lembaga pemerintah” yang diartikan sebagai badan-badan pemerintahan dalam lingkungan eksekutif. Apabila kata “pemerintah” diganti dengan kata “negara”, maka frase “Lembaga negara” diartikan sebagai badan-badan negara di semua lingkungan pemerintahan negara (khususnya di lingkungan eksekutif, legislatif, dan yudikatif).¹⁰²

Dalam ensiklopedia sosiologi, istilah lembaga dapat diartikan dengan institusi sebagaimana didefinisikan oleh Macmillan lembaga adalah seperangkat hubungan norma-norma, keyakinan-keyakinan, dan nilai-nilai yang nyata, yang terpusat pada kebutuhan-kebutuhan sosial dan serangkaian tindakan yang penting dan berulang (Saharuddin, 2001). Pengertian lain mengenai kelembagaan yang dikemukakan oleh Scott merumuskan kelembagaan sebagai: “*Institution are comprised of regulative, normative and cultural-cognitive elements that, together with associated activities and resources, provide stability and meaning to social life*”. (Institusi terbagi menjadi elemen-elemen regulatif, normatif dan kultural-kognitif. Bersama-sama bergabung dan menjadi sumber daya yang menyediakan stabilitas dan arti sebuah kehidupan sosial.

¹⁰²Isharyanto, *Hukum Kelembagaan Negara (Studi Hukum Dan Konstitusi Mengenai Perkembangan Ketatanegaraan Republik Indonesia)*, Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta, Surakarta, 2015, hal. 1-5.

Terdapat beberapa teori yang berkaitan dengan lembaga, seperti yang dikemukakan oleh Adelman dan Thomas. Adelman dan Thomas mendefinisikan institusi sebagai suatu bentuk interaksi di antara manusia yang mencakup sekurang-kurangnya terdapat tiga tingkatan. Menurut Adelman dan Thomas tingkatan dari lembaga pertama yaitu, tingkatan nilai kultural yang menjadi acuan bagi institusi yang lebih rendah tingkatannya. Kedua, mencakup hukum dan peraturan yang menghususkan pada apa yang disebut dengan aturan main (*the rules of the game*). Ketiga, mencakup pengaturan yang bersifat kontraktual yang digunakan dalam proses transaksi. Ketiga tingkatan institusi di atas manunjuk pada hirarki mulai dari yang paling ideal (abstrak) hingga yang paling konkrit dimana institusi yang lebih rendah berpedoman pada institusi yang lebih tinggi tingkatannya.

Selanjutnya teori kelembagaan yang dikemukakan oleh Richard Scott dengan teori kelembagaan baru. Menurut Scott, teori kelembagaan baru (*neoinstitutional theory*) adalah tentang bagaimana menggunakan pendekatan kelembagaan baru dalam mempelajari sosiologi organisasi. Lebih jauh, Scott menjelaskan terdapat tiga pilar dalam perspektif kelembagaan baru. Pertama, pilar regulatif (*regulative pillar*), yang bekerja pada konteks aturan (*rule setting*), monitoring, dan sanksi. Hal ini berkaitan dengan kapasitas untuk menegakkan aturan, serta memberikan *reward and punishment*. Cara penegakannya melalui mekanisme informal (*folkways*) dan mekanisme Formal (polisi dan pengadilan).

Kedua, pilar normatif (*normative pillar*) dengan tokohnya adalah Durkheim, Parson dan Selznick. Dalam pandangan ini, norma menghasilkan preskripsi, bersifat evaluatif, dan menegaskan tanggung jawab dalam kehidupan sosial. Dalam pilar ini dicakup nilai (*value*) dan norma. Norma berguna untuk memberi pedoman pada aktor apa tujuannya (*goal* dan *objectives*), serta bagaimana cara mencapainya.

Ketiga, pilar kultural-kognitif (*cultural-cognitive pillar*) dengan tokohnya Geertz, Douglass, Berger dan Luckmann, Goffman, Mayer, DiMaggio, Powell dan juga Scott. Inti dari pilar ini adalah bahwa manusia berperilaku sangat ditentukan oleh bagaimana ia memaknai (*meaning*) dunia dan lingkungannya. Manusia mengalami sedimentasi makna dan kristalisasi makna dalam bentuk objektif. Aktor (individu dan organisasi) mengalami proses interpretatif internal yang dibentuk oleh kerangka kultural eksternal, dalam memaknai lingkungan sebagian situasi secara kolektif.¹⁰³

Kelembagaan merupakan struktur sosial yang telah mencapai ketahanan tertinggi dan terdiri dari budaya kognitif, normatif, dan regulatif yang sarat dengan perubahan. Elemen-elemen ini secara bersama-sama mempengaruhi kegiatan dan sumber daya untuk memberikan stabilitas dan makna bagi kehidupan sosial. Dalam upaya memberikan stabilitas ini maka sebuah Lembaga perlu memperhatikan unsur-unsur seperti *rules*, *norms*, *cultural benefit*, peran dan sumber daya material.

¹⁰³ Otman Annafie, *Kelembagaan Otonomi Khusus (OTSUS) Dalam Mempertahankan Nilai-Nilai Kebudayaan di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta*, *Jurnal Ilmu Pemerintahan dan Kebijakan Publik*, Vol 3. No. 2, Juni 2021, hal. 313-315.

Hal inilah yang dapat membentuk komitmen organisasi dalam memberikan stabilitas melalui berbagai kebijakan dan program yang ada.

Teori kelembagaan menggambarkan hubungan antara organisasi dengan lingkungannya, tentang bagaimana dan mengapa organisasi menjalankan sebuah struktur dan proses serta bagaimana konsekuensi dari proses kelembagaan yang dijalankan tersebut. (Meyer dan Rowan), 1977). Scott (2008) dalam Villadsen (2011) menyatakan bahwa teori ini dapat digunakan untuk menjelaskan peran dan pengambilan keputusan dalam organisasi bahwa struktur, proses dan peran organisasi seringkali dipengaruhi oleh keyakinan dan aturan yang dianut oleh lingkungan organisasi. Misalnya organisasi yang berorientasi pada pelayanan publik, dalam pengambilan keputusan sudah tentu dipengaruhi oleh keyakinan dan aturan yang berlaku di pemerintah pusat, pemerintah daerah dan lingkungan masyarakat. Berangkat dari hal ini, maka dapat dijelaskan bahwa organisasi sebagai pihak yang menerapkan kebijakan harus memiliki komitmen yang kuat dalam menjalankan tugasnya agar tujuan akhir dari sebuah kebijakan dapat tercapai.¹⁰⁴

¹⁰⁴https://repository.uksw.edu/bitstream/123456789/6078/2/T2_932012013_BAB%20%20II.pdf Diakses tanggal 14 November 2022.

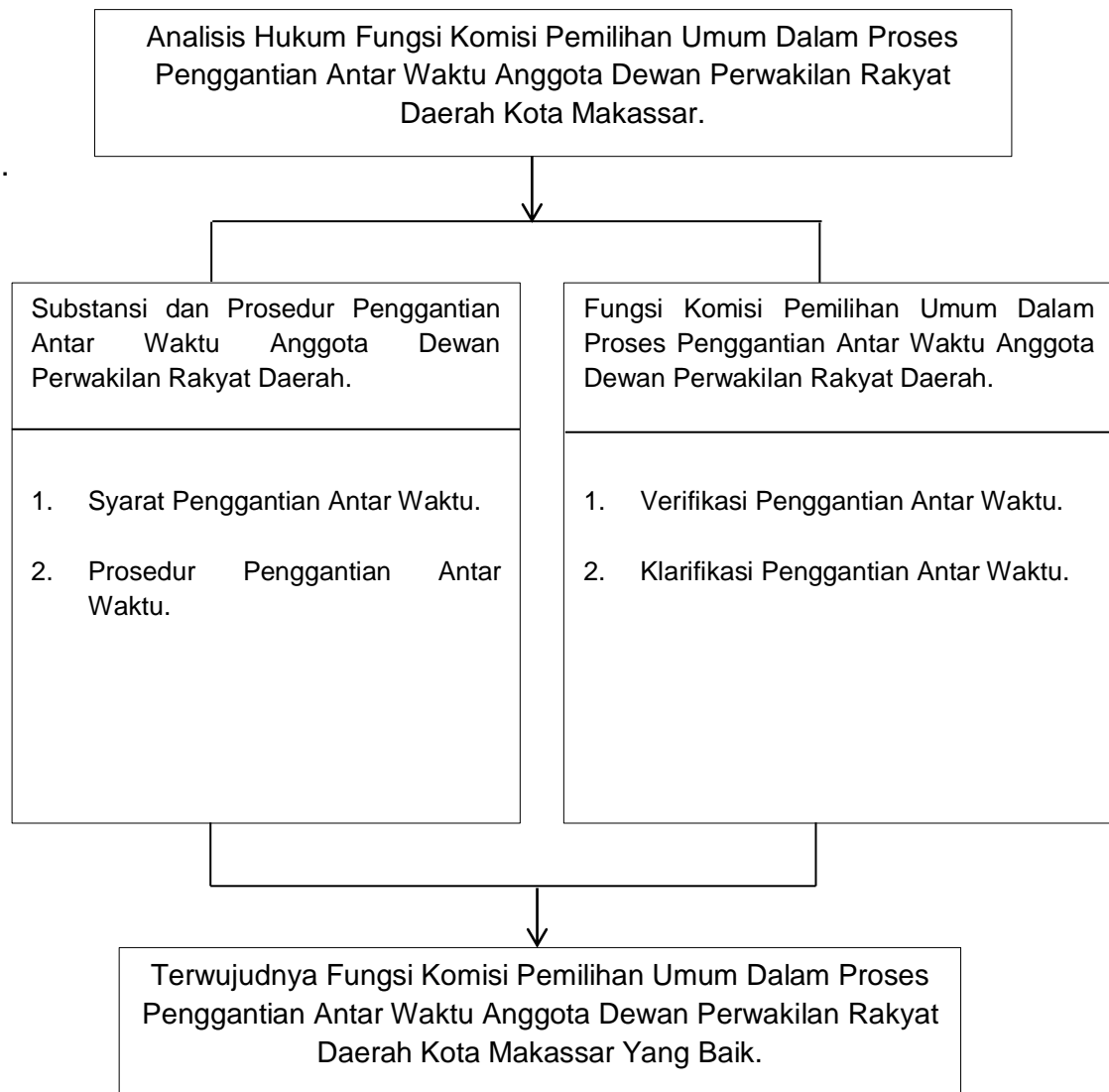
F. Kerangka Pikir

Kerangka pikir adalah untuk membentuk, menjelaskan pemikiran dan konsep dalam menganalisis dan memecahkan masalah yang dihadapi sehubungan dengan penelitian ini, dengan memaparkan keterkaitan antara variabel penelitian dengan indikator-indikator tertentu, berdasarkan konsep maupun teori-teori yang dianggap relevan.

Berangkat dari pedoman pada variabel penelitian “Urgensi Fungsi Komisi Pemilihan Umum Dalam Proses Penggantian Antar Waktu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Makassar”, maka penulis menjelaskan hubungan dan saling keterkaitan antara unsur di atas serta menjelaskan hubungan tersebut agar tidak terjadi kesalahpahaman dalam penafsiran makna dan maksud penelitian.

Dari penjelasan di atas dapat diambil suatu kesimpulan untuk dijadikan kerangka pemikiran bahwa dengan indikator penelitian yang dijelaskan di atas maka akan menjelaskan arah penelitian ini.

G. Bagan Kerangka Pikir



H. Definisi Operasional

Tujuan adanya definisi operasional ini adalah untuk mempermudah pemahaman terhadap istilah-istilah yang akan dipergunakan, istilah perundang-undangan untuk menggambarkan keseluruhan jenis-jenis dan macam-macam, peraturan-peraturan negara yang ada di Indonesia untuk mendefinisikan pengertian tersebut.

1. Komisi Pemilihan Umum yang selanjutnya disingkat KPU adalah lembaga Penyelenggara Pemilu yang bersifat nasional, tetap dan mandiri dalam melaksanakan Pemilu.¹⁰⁵
2. Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota yang selanjutnya disingkat KPU Kabupaten/Kota adalah penyelenggara Pemilu di kabupaten/kota.¹⁰⁶
3. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah salah satu unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang mempunyai fungsian sangat penting dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan yang baik di daerah baik di tingkat provinsi maupun Kabupaten/Kota.
4. Partai Politik adalah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁰⁷

¹⁰⁵ Pasal 1 Angka 8 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.

¹⁰⁶ Pasal 1 Angka 10 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.

¹⁰⁷ Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik.

5. Penggantian Antar Waktu anggota DPR, Penggantian antar waktu anggota DPRD Provinsi dan Penggantian antar waktu anggota DPRD Kabupaten/Kota yang selanjutnya disebut PAW Anggota DPR, PAW Anggota DPRD Provinsi dan PAW Anggota DPRD Kabupaten/Kota yang berhenti antar waktu untuk digantikan oleh calon pengganti antar waktu yang diambil dari DCT Anggota DPR, DCT Anggota DPRD Provinsi, DCT Anggota DPRD Kabupaten/Kota dari partai politik yang sama yang menduduki peringkat suara terbanyak berikutnya.¹⁰⁸
6. Laporan Penggantian Antar Waktu (PAW) anggota DPRD Kota Makassar yaitu dokumen yang dimaksudkan untuk menyajikan laporan hasil penyelenggaraan Penggantian Antar Waktu Anggota DPRD Kota Makassar yang dilaksanakan oleh KPU Kota Makassar.
7. Calon Pengganti Antar Waktu anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota yang selanjutnya disebut calon Pengganti Antar Waktu adalah nama calon pengganti antar waktu yang diambil dari DCT Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota pada pemilu Terakhir dan berdasarkan hasil verifikasi yang dilakukan KPU, KPU Provinsi. KIP Aceh atau KPU/KIP Kabupaten/Kota masih memenuhi persyaratan calon.¹⁰⁹

¹⁰⁸ Pasal 1 Angka 14 Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 6 Tahun 2017 Tentang Penggantian Antar Waktu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota.

¹⁰⁹ Pasal 1 Angka 16 Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 6 Tahun 2017 Tentang Penggantian Antar Waktu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota.

8. PKPU (Peraturan Komisi Pemilihan Umum) Adalah naskah dinas yang bersifat mengatur yang merupakan pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau merupakan kewenangan KPU.¹¹⁰
9. DCT (Daftar Calon Tetap) adalah data sebagaimana tercantum dalam Keputusan KPU, KPU Provinsi/KIP Aceh, dan KPU/KIP Kabupaten/Kota tentang pebetapan DCT Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota dan lampirannya.
10. AD Partai Politik merupakan Anggaran Dasar Partai Politik, sedangkan Anggaran Rumah Tangga (ART) Partai Politik yaitu peraturan yang dibentuk sebagai suatu penjabaran dari Anggaran Dasar (AD).

¹¹⁰ Pasal 1 Angka 18 Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 6 Tahun 2017 Tentang Penggantian Antar Waktu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota.