TINJAUAN YURIDIS TERHADAP PENGGANTIAN ANTAR WAKTU KETUA DPRD DI KABUPATEN MAGELANG

TESIS

Diajukan oleh :

Nama : AGUNG TRIJAYA

No. Mhs : 11912699

BKU : HTN/HAN

PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

2013

TINJAUAN YURIDIS TERHADAP PENGGANTIAN ANTAR WAKTU KETUA DPRD DI KABUPATEN MAGELANG

Oleh:

AGUNG TRIJAYA

Nomor Mhs. : 11912699
BKU : HTN/HAN
Program Studi : Ilmu Hukum

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan ke Dewan Penguji dalam Ujian Tesis Program Magister (S2) Ilmu Hukum

Pembimbing I

Dr. Mustaqiem, S.H., M.Hum. Tanggal .....

Pembimbing II

Zairin Harahap, S.H., M.Si. Tanggal .....

Mengetahui
Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia

Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.

TINJAUAN YURIDIS TERHADAP PENGGANTIAN ANTAR WAKTU KETUA DPRD DI KABUPATEN MAGELANG

Oleh :

Nama Mhs **: Agung Trijaya**
No. Pokok Mhs **: 11912699**
BKU **: HTN/HAN**

Telah dipertahankan di depan Dewan Penguji
Pada tanggal 23 Maret 2013 dan dinyatakan LULUS

Tim Penguji

Ketua

Dr. Mustaqiem, S.H., M.Hum. Tanggal……..

Anggota

Zairin Harahap, S.H., M.Si. Tanggal…….

Mengetahui
Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia

Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.

MOTTO DAN PERSEMBAHAN

Man Jadda Wa Jada,
Barang siapa yang bersungguh-sungguh ia akan berhasil

Sebaik-baiknya manusia adalah mereka yang lebih bermanfaat untuk orang lain....
(H.R. Bukhori)

Tesis ini kupersembahkan dengan tulus ikhlas kepada:

Istriku tercinta, yang tiada henti-hentinya memanjatkan doa untuk kelancaran penyusunan tesis ini

Para Guru dan Dosen yang telah mengajar, mendidik dan membimbing penulis dengan sepenuh hati

PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis dengan judul:

TINJAUAN YURIDIS TERHADAP PENGGANTIAN ANTAR WAKTU KETUA DPRD DI KABUPATEN MAGELANG

Benar-benar karya dari penulis, kecuali bagian-bagian tertentu yang telah diberikan keterangan pengutipan sebagaimana etika akademis yang berlaku. Jika terbukti bahwa karya ini bukan karya penulis sendiri, maka penulis siap untuk menerima sanksi sebagaimana yang telah ditentukan oleh Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Yogyakarta, April 2013

AGUNG TRIJAYA

KATA PENGANTAR

Segala puji dan syukur Penulis panjatkan kepada Allah SWT yang telah memberikan rahmat dan jalan kemudahan sehingga Penulis dapat menyelesaikan tesis dengan judul "TINJAUAN YURIDIS TERHADAP PENGGANTIAN ANTAR WAKTU KETUA DPRD DI KABUPATEN MAGELANG".

Dalam masa penulisan Tesis ini, Penulis banyak sekali menerima bantuan dari berbagai pihak. Pada kesempatan ini, Penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada:

1. Ibu **Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.,** selaku Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia
2. Bapak **Dr. Mustaqiem, S.H., M.Hum.,** selaku Dosen Pembimbing I dalam penulisan tesis
3. Bapak **Zairin Harahap, S.H., M.Si.,** selaku Dosen Pembimbing II dalam penulisan tesis
4. Pimpinan Satuan Kerja Perangkat Daerah Pemerintah Provinsi Jawa Tengah
5. Pimpinan Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Magelang
6. Pimpinan DPC PDIP Kabupaten Magelang
7. Seluruh civitas akademika Program Magister Hukum Universitas Islam Indonesia
8. Semua teman-teman seperjuangan Magister Hukum Universitas Islam Indonesia.

Akhirnya seraya memanjatkan puji syukur kepada Allah SWT, Penulis berharap tesis ini dapat memberikan manfaat baik bagi penulis sendiri maupun bagi para pembaca yang budiman.

Yogyakarta, April 2013

Agung Trijaya

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL i

HALAMAN PERSETUJUAN ii

HALAMAN PENGESAHAN iii

MOTTO DAN PERSEMBAHAN iv

PERNYATAAN ORISINALITAS v

KATA PENGANTAR vi

DAFTAR ISI vii

ABSTRAK ix

BAB I PENDAHULUAN 1

A. Latar Belakang Masalah 1

B. Rumusan Masalah 6

C. Tujuan Penelitian 6

D. Landasan Teori 7

E. Metode Penelitian 59

F. Sistematika Penulisan 62

BAB II TINJAUAN TENTANG DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (DPRD) 65

A. Pengaturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) 65

B. Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) 71

C. Hak, Wewenang dan Kewajiban Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) 80

D. Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) 83
E. Alat Kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) 89
F. Penggantian Antar Waktu (PAW) Ketua DPRD 99
BAB III TINJAUAN YURIDIS TERHADAP PENGGANTIAN ANTAR WAKTU KETUA DPRD DI KABUPATEN MAGELANG 108
A. Deskripsi Kasus..... 108
B. Keabsahan Penetapan Ketua DPRD Kabupaten Magelang Menurut Hukum yang Berlaku 110
C. Penggantian Antar Waktu Ketua DPRD Kabupaten Magelang 132
D. Faktor Penghambat Dilakukannya Penggantian Antar Waktu Ketua DPRD Kabupaten Magelang. 149
BAB IV PENUTUP..... 155
A. Kesimpulan 155
B. Saran..... 157
DAFTAR PUSTAKA
LAMPIRAN

TINJAUAN YURIDIS TERHADAP PENGGANTIAN ANTAR WAKTU KETUA DPRD DI KABUPATEN MAGELANG

ABSTRAK

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui dan mengkaji penetapan Ketua DPRD Kabupaten Magelang sah menurut hukum yang berlaku; ketentuan hukum penggantian antar waktu bagi Ketua DPRD; serta faktor penghambat dilakukannya penggantian antar waktu Ketua DPRD di Kabupaten Magelang.

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan yuridis sosiologis, yaitu menganalisis permasalahan dalam penelitian ini dari sudut pandang atau menurut ketentuan hukum/perundang-undangan yang berlaku dan kenyataan dalam praktek di lapangan. Metode analisis data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif, yaitu data yang diperoleh dari penelitian disajikan dan diolah secara kualitatif dengan langkah-langkah sebagai berikut: (a) Data yang diperoleh dari penelitian diklasifikasikan sesuai dengan permasalahan dalam penelitian, (b) Hasil klasifikasi data selanjutnya disistematisasikan, dan (c) Data yang telah disistematisasikan kemudian dianalisis untuk dijadikan dasar dalam pengambilan kesimpulan.

Hasil penelitian ini adalah: (1) Penetapan Ketua DPRD yang diusulkan oleh DPC PDI Perjuangan Kabupaten Magelang masih terdapat persoalan-persoalan yang belum tuntas yaitu adanya 2 (dua) surat usulan dari DPC PDI Perjuangan Kabupaten Magelang dan adanya keberatan dari Ketua DPC PDI Perjuangan Kabupaten Magelang karena yang ditetapkan menjadi ketua DPRD Kabupaten Magelang adalah usulan yang ditandatangani oleh Sekretaris dan Wakil Ketua, bukan usulan yang ditandatangani oleh Ketua DPC PDI Perjuangan Kabupaten Magelang. Penetapan Ketua DPRD Kabupaten Magelang menurut ketentuan Penjelasan Pasal 214 ayat (1) Undang-undang Nomo2 27 tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD Dan DPRD adalah tidak sah karena Ketua yang ditetapkan diusulkan oleh organ yang tidak mempunyai wewenang untuk itu ; (2) Penggantian Antar Waktu Pimpinan/Anggota DPRD didasarkan pada Pasal 42 ayat (2) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan DPRD Tentang Tata Tertib DPRD, yang menyatakan bahwa Pimpinan DPRD berhenti dari jabatannya sebelum berakhir masa jabatannya karena meninggal dunia, mengundurkan diri sebagai pimpinan DPRD, diberhentikan sebagai anggota DPRD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; atau diberhentikan sebagai pimpinan DPRD. Adapun upaya Penggantian Antar Waktu yang dilakukan oleh DPC PDI Perjuangan Kabupaten Magelang terhadap Ketua DPRD Kabupaten Magelang dilakukan melalui pemberhentian antar waktu anggota DPRD, namun demikian pelaksanaan penggantian antar waktu tersebut tidak dapat terlaksana dengan baik karena adanya campur tangan kepentingan-kepentingan politik dari beberapa partai politik yang lebih cenderung mendukung Ketua DPRD untuk tetap menjabat sebagai anggota DPRD dan sekaligus sebagai Ketua DPRD Kabupaten Magelang; serta (3) Hambatan dalam proses penggantian antar waktu terhadap Ketua DPRD Kabupaten Magelang antara lain disebabkan adanya ketidak jelasan rumusan kalimat " bersifat kolektif dan kolegial" sebagaimana tercantum dalam pasal 36 ayat (2) Peraturan pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan DPRD Tentang Tata Tertib DPRD yang memberi ruang terjadinya lobi-lobi politik antar berbagai pihak yang berkentingan sehingga menyebabkan berhentinya proses penggantian antar waktu yang sudah disetujui dan diajukan oleh DPRD kepada Gubernur Jawa Tengah

Kata Kunci : Penggantian Antar Waktu, Ketua DPRD

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menentukan bahwa Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Selanjutnya ayat (2) menentukan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar Pasal 1 ayat (3) menentukan bahwa Negara Indonesia adalah Negara Hukum.

Setiap negara kesatuan dapat disusun dan diselenggarakan menurut asas dan sistem sentralisasi atau desentralisasi. Suatu pemerintahan sentralisasi dapat sepenuhnya dijalankan oleh dan dari pusat pemerintahan (*single controlized government*) atau oleh pusat pemerintahan bersama-sama organnya yang dipencarkan di daerah-daerah. Desentralisasi akan didapati apabila wewenang mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintah pusat (*central government*), melainkan oleh satuan-satuan pemerintahan tingkat lebih rendah yang mandiri dan bersifat otonom.[1]

Pengertian demokrasi dapat disamakan dengan pengertian kerakyatan, dan dalam hal ini berarti adanya hak rakyat suatu negara untuk aktif dalam kegiatan-kegiatan kenegaraan di bidang politik. "Jadi suatu negara dikatakan

[1] Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum (PSH) FH-UII, Yogyakarta, 2004, hlm. 173-174

demokratis apabila rakyat negara tersebut memperoleh hak untuk melakukan kegiatan-kegiatan kenegaraan di bidang politik".

Di negara Indonesia salah satu institusi yang menunjukkan pelaksanaan sistem demokrasi tidak langsung adalah DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah. DPRD yang memegang peranan penting dalam sistem demokrasi perwakilan erat kaitannya dengan Otonomi Daerah. Otonomi Daerah menempatkan DPRD sebagai institusi atau lembaga perwakilan rakyat yang paling berperan dalam menentukan proses demokratisasi di berbagai daerah. Walaupun dalam kenyataannya DPRD masih belum sepenuhnya dapat menjalankan fungsinya dengan baik, bahkan dalam prakteknya DPRD sering mengaburkan makna demokrasi itu sendiri.

Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menempatkan DPRD bukan lagi sebagai unsur Pemerintah Daerah, optimalisasi peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai penyalur aspirasi masyarakat dan fungsi legislasi di daerah diharapkan dapat dilaksanakan lebih baik. Tentunya optimalisasi peran DPRD dalam hal ini juga harus didukung oleh Pemerintah Daerah sebagai pelaksana kebijakan di daerah otonom.

Otonomi Daerah sebagai prinsip berarti menghormati kehidupan regional menurut riwayat, adat dan sifat-sifat sendiri-sendiri, dalam kadar negara kesatuan. Tiap daerah mempunyai historis dan sifat khusus yang berlainan dari riwayat dan sifat daerah lain.[2] Pendapat tersebut jika dikaitkan

[2] Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dan Isu Federalisme sebagai Alternatif*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2000, hlm. 12

dengan peran DPRD menunjukkan bahwa optimalisasi peran DPRD sebagai penyalur aspirasi masyarakat di daerah dipengaruhi oleh konsep Otonomi Daerah sebagai salah satu pelaksanaan prinsip-prinsip demokrasi di daerah.

Pasal 40 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menentukan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Berdasarkan ketentuan dalam Pasal tersebut, maka yang berfungsi sebagai badan eksekutif daerah adalah pemerintah daerah dan yang berfungsi sebagai badan legislatif daerah adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Menurut sistem ketatanegaraan Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan representasi dari rakyat dan sekaligus merupakan salah satu pilar penyelenggara pemerintahan daerah yang memiliki posisi strategis. Posisi strategis ini ditunjukkan dengan tugas dan wewenang yang meliputi fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Oleh karena itu agar anggota DPRD dapat menjalankan tugas dan wewenangnya dengan baik, maka setiap anggota DPRD wajib memiliki kepribadian dan perilaku yang terpuji dengan menjunjung tinggi norma-norma etika yang terpelihara dalam pergaulan hidup bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Hubungan antara Pemerintah Daerah dan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Kedudukan yang setara bermakna bahwa di antara lembaga pemerintahan daerah itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi. Hal ini

tercermin dalam membuat kebijakan daerah yang berupa Peraturan Daerah (Perda). Hubungan kemitraan bermakna bahwa antara Pemerintah Daerah dan DPRD adalah sama-sama mitra sekerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing sehingga antara kedua lembaga tersebut membangun suatu lawan ataupun pesaing satu sama lain dengan melaksanakan fungsi masing-masing.

Mekanisme pemilu legislatif Tahun 2009 berbeda dengan pemilu sebelumnya dimana Keputusan MK Nomor 22-24/PUU-VI/2008 mengamanatkan bahwa penentuan calon Anggota DPR/DPRD terpilih berdasarkan suara terbanyak tidak lagi didasarkan pada nomor urut.

Adapun sesuai dengan ketentuan yang berlaku, bahwa Ketua DPRD dijabat oleh anggota DPRD dari partai pemenang pemilu, dalam hal ini PDI Perjuangan yang kebetulan Ketua DPC-nya menjadi Bupati Magelang. Dalam pelaksanaan pengisian jabatan ketua DPRD Kabupaten Magelang timbul permasalahan ketika dari PDIP muncul dua surat usulan calon Ketua DPRD. Satu surat ditandatangani oleh Ketua DPC PDIP yang mengusulkan Zaenal Arifin, SH (anggota DPRD dari PDIP) untuk menjadi Ketua DPRD, sementara surat yang satunya ditandatangani Wakil Ketua DPC dan Sekretaris DPC PDIP yang mengusulkan Susilo, Spt (anggota DPRD yang kebetulan juga sebagai Sekretaris DPC PDIP) sebagai Ketua DPRD.

Selanjutnya dalam sidang paripurna DPRD, pimpinan sementara DPRD justru menetapkan bahwa yang dianggap sah adalah surat usulan dari DPC PDIP yang ditandatangani oleh Wakil Ketua dan Sekretaris DPC PDIP

yang mengusulkan Susilo sebagai Ketua Ketua DPRD Kabupaten Magelang. Dalam hal ini Susilo, S. Pt dianggap melanggar kebijakan partai, oleh karena itu Ketua DPC PDIP yang kebetulan menjabat sebagai Bupati Magelang, dalam rangka menegakkan kebijakan partainya telah berupaya untuk melakukan penggantian Ketua DPRD Kabupaten Magelang melalui proses PAW.[3]

Tiga kali DPC PDI Perjuangan mengajukan PAW pada pimpinan Dewan. Pengajuan pertama dilakukan pada 5 April 2010 lalu namun berkas pengajuannya dikembalikan karena pimpinan Dewan menyatakan belum lengkap. Demikian juga pengajuan yang kedua, yang diajukan DPC PDI Perjuangan pada 10 April. Hingga akhirnya pengajuan yang terakhir, Pimpinan DPRD menerima usulan PAW atas nama Susilo, S.Pt., dan meneruskannya kepada Gubernur Jawa Tengah lewat Bupati Magelang. Gubernur telah menolak surat usulan pemberhentian anggota DPRD Kabupaten Magelang dengan alasan karena surat tersebut hanya ditandatangani oleh salah satu wakil ketua DPRD serta memerintahkan kepada Pimpinan DPRD lewat Bupati Magelang untuk mengklarifikasi surat tersebut.[4]

Sebagaimana diketahui dalam Pasal 103 Ayat (1) PP. No. 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, djelaskan bahwa Pemberhentian anggota DPRD sebagaimana dimaksud dalam Pasal

[3] Data awal dari DPC PDIP Kabupaten Magelang
[4] *Ibid*

102 ayat (1) huruf a dan huruf b serta ayat (2) huruf c, huruf e, huruf h, dan huruf i diusulkan oleh pimpinan partai politik kepada pimpinan DPRD provinsi dengan tembusan kepada Menteri Dalam Negeri bagi anggota DPRD provinsi dan kepada pimpinan DPRD Kabupaten/Kota dengan tembusan kepada gubernur bagi anggota DPRD Kabupaten/Kota. Hambatan dalam proses PAW terhadap Susilo, S.Pt., yakni tidak adanya dukungan dari pimpinan dewan lainnya.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dalam latar belakang masalah tersebut di atas, maka permasalahan dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Apakah penetapan Ketua DPRD Kabupaten Magelang sah menurut hukum yang berlaku?
2. Bagaimana ketentuan hukum penggantian antar waktu bagi Ketua DPRD?
3. Adakah faktor penghambat dilakukannya penggantian antar waktu Ketua DPRD di Kabupaten Magelang?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan mengkaji penetapan Ketua DPRD Kabupaten Magelang sah menurut hukum yang berlaku
2. Untuk mengetahui dan mengkaji ketentuan hukum penggantian antar waktu bagi Ketua DPRD.
3. Untuk mengetahui dan mengkaji faktor penghambat dilakukannya penggantian antar waktu Ketua DPRD di Kabupaten Magelang.

D. Landasan Teori

1. Teori Demokrasi

Demokrasi adalah sistem yang sudah diakui di hampir seluruh negara di dunia ini setelah mereka mengalami kenyataan totalitarianisme. Dilihat dari sudut pandang normatif, demokrasi bagi Robert A. Dahl adalah sistem yang seharusnya secara mutlak bertanggung jawab kepada semua warga negaranya. Sedangkan jika dilihat dari sisi empirik, maka demokrasi bagi Joseph Schumpeter adalah sebuah sistem di mana para pengambil keputusan kolektifnya yang paling kuat dipilih melalui pemilu periodik. Di dalamnya para calon bebas bersaing untuk merebut suara dan di mana hampir semua orang dewasa berhak memilih. Sehingga dari pengertian ini dapat disimpulkan bahwa demokrasi mengandung dua dimensi penting, yaitu kompetisi dan partisipasi.[5]

Di sisi lain, pembangunan sistem demokrasi menurut pandangan Martin Lipset dalam studinya di Amerika Serikat tergantung pada kemakmuran di bidang ekonomi. Suatu struktur sosial yang otonom akan menciptakan pengaruh partisipasi masyarakat terhadap negara, dan akan melahirkan adanya hubungan toleran dan kompromis antarbudaya masyarakat. Namun demikian, jika keberhasilan pemerataan kemakmuran ekonomi tidak didukung oleh independennya struktur sosial dan budaya toleran dan kompromis, maka hal tersebut akan senantiasa mengganggu pengembangan sistem politik demokratis, begitu juga sebaliknya.[6]

---

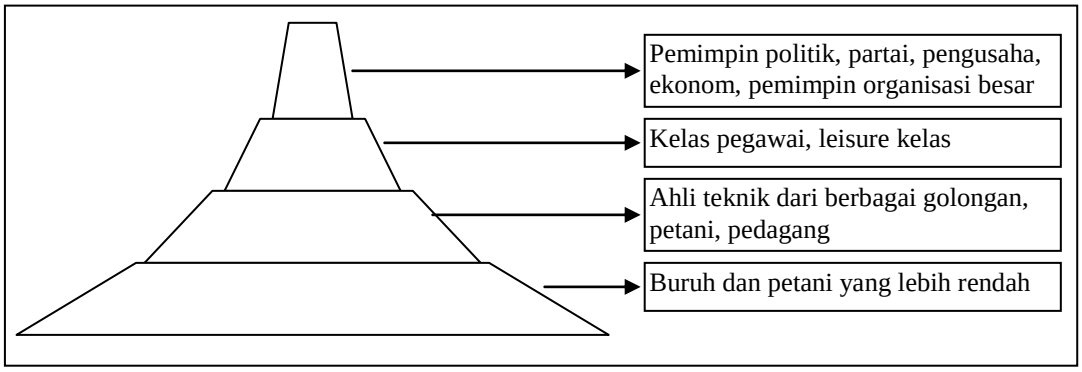
[5] Imam Hidajat, *Teori-teori Politik*, Setara Press, Malang, 2009, hlm. 81
[6] *Ibid*, hlm. 82

Pengertian demokrasi paling klasik dan masih diakui akurasi definisinya sampai sekarang adalah pengertian demokrasi seperti disampaikan pada masa Yunani Kuno, di mana demokrasi disebutkan sebagai kekuasaan atau rakyat, yakni pemerintahan dari, oleh dan untuk rakyat. Demokrasi sendiri berasal dari kata demos yang berarti rakyat dan kratos yang bermakna kekuasaan, jadi demokrasi adalah kekuasaan rakyat.

Berikut ini akan dijelaskan mengenai model-model demokrasi atau macam-macam sebutan yang pernah dan sedang berkembang di berbagai belahan negara di dunia.

a. Demokrasi Konstitusional adalah suatu demokrasi yang kekuasaan pemerintahannya dibatasi oleh hukum dan tunduk pada kebijakan hukum yang tercantum dalam konstitusi yang telah disepakati, sehingga tidak ada kesewenang-wenangan kekuasaan. Setidaknya gagasan agar ada batasan hukum telah dirumuskan oleh ahli sejarawan Inggris, Lord Acton dengan alasan bahwa manusia banyak kesalahannya. Adagiumnya yang terkenal adalah *power tends to corrupt, but absolute power corrupts absolutely*.[7]
b. Demokrasi Piramidal. Menurut MacIver adalah bentuk kekuasaan demokrasi piramidal sebagaimana gambar berikut ini:[8]

[7] *Ibid*
[8] *Ibid*



c. Demokrasi Baru (*New Democracy*) adalah demokrasi ala Mao Tse Tung yang digunakan untuk memperbaharui demokrasi rakyatnya terutama di Cina. Selain mengakui dominannya front persatuan, partai-partai kecilpun diakui eksistensinya.[9]

d. Demokrasi Rakyat atau Demokrasi Populer adalah demokrasi dari aliran kiri (sosialisme-komunisme) yang intinya adalah sebagai pengantar dalam perjuangan menuju masyarakat sosialis dengan kekuasaan satu golongan atau satu partai. Demokrasi model ini terkenal di negara Eropa Timur, Cekoslovakia, Polandia, Bulgaria, Yugoslavia dan Cina. Demokrasi ini dikenal juga dengan nama demokrasi marxis.[10]

e. Demokrasi Sosial, adalah teori sistem demokrasi yang pemerintahannya berorientasi pada kekuasaan ekonomi dan sosial. Oleh kaum sosialis juga dijadikan sebagai satu konsep gerakannya, yakni sosialisme demokratis.[11]

[9] *Ibid*, hlm. 83
[10] *Ibid*
[11] *Ibid*

f. Demokrasi Musyawarah atau Demokrasi Gotong Royong, adalah demokrasi murni yang pernah ada di Indonesia (di nagari, desa dan marga) dengan orientasi mementingkan musyawarah warga.

g. Demokrasi Langsung adalah bentuk demokrasi murni di negara kota purba Yunani di mana rakyat langsung menyampaikan pendapatnya di pertemuan-pertemuan yang digelar di alun-alun kota.

h. Demokrasi Tidak Langsung atau Demokrasi Perwakilan atau Demokrasi Parlementer adalah demokrasi yang diwujudkan dengan bergabungnya kelompok-kelompok atau partai-partai dalam suatu dewan perwakilan. Salah satunya dikenal dengan dewan rasi parlementer. Herbet Feith, ilmuwan yang aktif mengkaji masalah demokrasi berpendapat bahwa sistem demokrasi parlementer bisa dianggap gagal karena (a) adanya kelompok elite yang berbeda, yaitu *elite solidarity makers*, dan *elite administrator* atau *problem solver*, (b) adanya politik aliran yang banyak menimbulkan konflik-konflik seperti aliran Tradisionalisme Jawa, Islam, Sosialisme, Nasionalisme dan Komunisme.[12]

i. Demokrasi Terpimpin (*guide democracy*) adalah demokrasi di mana kebijakan yang ada dalam rangka pengendalian partai dan pelaksanaan pemerintahan oleh kepala negara secara langsung.[13]

j. Demokrasi Pancasila adalah suatu sistem pengorganisasian masyarakat negara yang dilakukan dengan persetujuan masyarakat, yang di

[12] *Ibid*
[13] *Ibid*, hlm. 84

dalamnya diatur juga pola nilai keluhuran budi manusia di bidang politik, sosial-budaya, ekonomi serta tidak lepas dari tuntutan keagamaan.[14]

k. Demokrasi Konsensus (*power sharing democracy*) adalah model demokrasi yang diawali dengan musyawarah terbatas, konsensus-konsensus dalam rangka pembagian kekuasaan.[15]

Pada hakikatnya teori-teori kontrak sosial merupakan usaha untuk mendobrak dasar dari pemerintahan absolut dan menetapkan hak-hak politik rakyat. Filsuf-filsuf yang mencetuskan gagasan ini antara lain John Locke dari Inggris (1632-1704) dan Montesqieu dari Prancis (1689-1755). Menurut John Locke hak-hak politik mencakup hak atas hidup, hak atas kebebasan, dan hak untuk mempunyai milik (*life, liberty and property*). Montesqieu mencoba menyusun suatu sistem yang dapat menjamin hak-hak politik itu, yang kemudian dikenal dengan istilah *Trias Politika*. Ide-ide bahwa manusia mempunyai hak-hak politik menimbulkan revolusi Prancis pada akhir abad ke-18, serta revolusi Amerika melawan Inggris.[16]

Sebagai akibat dari pergolakan tersebut, maka pada akhir abad ke-19 gagasan mengenai demokrasi mendapat wujud yang konkret sebagai program dan sistem politik. Demokrasi pada tahap ini semata-mata bersifat politis dan mendasarkan dirinya atas asas-asas kemerdekaan individu,

[14] *Ibid*
[15] *Ibid*
[16] Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008, hlm. 112

kesamaan hak (*equal rights*) serta hak pilih untuk semua warga negara (*universal suffrage*).[17]

Sebagai akibat dari keinginan untuk menyelenggarakan hak-hak politik itu secara efektif timbullah gagasan bahwa cara yang terbaik untuk membatasi kekuasaan pemerintah ialah dengan suatu konstitusi, apakah ia bersifat naskah (*written construction*) atau tak bersifat naskah (*unwritten constitution*). Konstitusi itu menjamin hak-hak politik dan menyelenggarakan pembagian kekuasaan negara sedemikian rupa sehingga kekuasaan eksekutif diimbangi oleh kekuasaan parlemen dan lembaga-lembaga hukum. Gagasan ini dinamakan konstitusionalisme (*constitutionalism*), sedangkan negara yang menganut gagasan ini dinamakan *constitutional state* atau *rechtstaat*.

Menurut Carl J. Friedrich,[18] konstitusionalisme adalah gagasan bahwa pemerintah merupakan:

> Suatu kumpulan aktivitas yang diselenggarakan atas nama rakyat, tetapi yang tunduk kepada beberapa pembatasan yang dimaksud untuk memberi jaminan bahwa kekuasaan yang diperlukan untuk pemerintahan itu tidak disalahgunakan oleh mereka yang mendapat tugas untuk memerintah (*a set of activities organized and operated on behalf of the people but subject to a series of restraints which attempt to ensure that the power which is needed for such governance is not abused by those who are called upon to do the governing*).

Pembatasan yang dimaksud termaktub dalam undang-undang dasar. Di dalam gagasan konstitutionalisme, konstitusi atau undang-

[17] *Ibid*

[18] Carl J. Friedrich, *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America*, ed. Ke-5, Blaisdell Publishing Company, Weltham Mass, bab VII, 1967

undang dasar tidak hanya merupakan suatu dokumen yang mencerminkan pembagian kekuasaan di antara lembaga-lembaga kenegaraan (seperti antara eksekutif, legislatif dan yudikatif) atau yang hanya merupakan suatu *anatomy of a power relationship*, yang dapat diubah atau diganti kalau *power relationship* itu sudah berubah (pandangan ini antara lain dianut di Uni Soviet yang menolak gagasan konstitusionalisme). Tetapi dalam gagasan konstitusionalisme undang-undang dasar dipandang sebagai suatu lembaga yang mempunyai fungsi khusus, yaitu menentukan dan membatasi kekuasaan pemerintah di satu pihak dan di pihak lain menjamin hak-hak asasi warga negaranya. Undang-undang dasar dianggap sebagai perwujudan dari hukum tertinggi yang harus dipatuhi oleh negara dan pejabat-pejabat pemerintah sekalipun, sesuai dengan dalil: Pemerintahan berdasarkan hukum, bukan oleh manusia (*government by law, not by men*).

Pada abad ke-19 dan permulaan abad ke-20 gagasan mengenai perlunya pembatasan mendapat perumusan yuridis. Ahli-ahli hukum Eropa Barat Kontinental seperti Immanuel Kant (1724-1804) dan Friedrich Julius Stahl memakai istilah *Rechstaat*, sedangkan ahli *Anglo Saxon* seperti A.V. Dicey memakai istilah *Rule of Law*.

Oleh Stahl disebut empat unsur *rechstaat* dalam arti klasik, yaitu:[19]

a. hak-hak manusia;
b. pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu (di negara-negara Eropa Kontinental biasanya disebut *Trias Politika*)
c. pemerintah berdasarkan peraturan-peraturan (*wetmatigheid van bestuur*)
d. peradilan administrasi dalam perselisihan.

[19] Oemar Seno Adji, "Prasaran", Seminar Ketatanegaraan Undang-Undang Dasar 1945, Seruling Masa, Jakarta, 1966, hlm. 24

Unsur-unsur *Rule of Law* dalam arti yang klasik, seperti yang dikemukakan oleh A.V. Dicey dalam *Introduction to the Law of the Constitution* mencakup:[20]

a. Supremasi aturan-aturan hukum (*supremacy of the law*); tidak adanya kekuasaan sewenang-wenang (*absence of arbitrary power*), dalam arti bahwa seseorang hanya boleh dihukum kalau melanggar hukum
b. Kedudukan yang sama dalam menghadapi hukum (*equality before the law*. Dalil ini berlaku baik untuk orang biasa, maupun untuk pejabat
c. Terjaminnya hak-hak manusia oleh undnag-undang (di negara lain oleh undang-undang dasar) serta keputusan-keputusan pengadilan.

Bahwa perumusan-perumusan ini hanya bersifat yuridis dan hanya menyangkut bidang hukum saja dan itu pun dalam batas-batas yang agak sempit tidaklah mengherankan. Sebab kedua perumusan itu dirumuskan dalam suasana yang masih dikuasai oleh gagasan bahwa negara dan pemerintahan hendaknya tidak campur tangan dalam urusan warga negaranya, kecuali dalam hal yang menyangkut kepentingan umum, seperti misalnya bencana alam, hubungan luar negeri dan pertahanan negara. Aliran pikiran ini disebut liberalisme dan dirumuskan dalam dalil: pemerintahan yang paling sedikit adalah yang paling baik (*the least government is the best government*), atau dengan istilah Belanda *staatsonthouding*. Negara dalam pandangan ini dianggap sebagai Negara Penjaga Malam (*nachtwachterstaat*) yang sangat sempit ruang geraknya, tidak hanya di bidang politik, tetapi terutama di bidang ekonomi. Kegiatan di bidang ekonomi dikuasai oleh dalil *laissez faire, laissez passez* yang berarti bahwa kalau manusia dibiarkan mengurus kepentingan ekonominya

[20] E.C.S. Wade and G. Godfrey Philips, *Constitutional Law: An Outline of the Law Citizen and the State and Administrative Law*, Longmans, London, 1965, hlm. 50-51

masing-masing, maka dengan sendirinya keadaan ekonomi seluruh negara akan sehat. Negara hanya mempunyai tugas pasif yakni baru bertindak apabila hak-hak manusia dilanggar atau ketertiban dan keamanan umum terancam. Konsepsi negara hukum tersebut adalah sempit, maka dari itu sering disebut "Negara Hukum Klasik".

Dalam abad ke-20, terutama sesudah Perang Dunia II, telah terjadi perubahan-perubahan sosial dan ekonomi yang sangat besar. Perubahan-perubahan ini disebabkan oleh beberapa faktor, antara lain banyaknya kecaman terhadap ekses-ekses dalam industrialisasi dan sistem kapitalis, tersebarnya faham sosialisme yang menginginkan pembagian kekayaan secara merata serta kemenangan dari beberapa partai sosialis di Eropa, seperti di Swedia dan Norwegia, dan pengaruh aliran ekonomi yang dipelopori ahli ekonomi Inggris, John Maynard Keynes (1883-1946).

Gagasan bahwa pemerintah dilarang campur tangan dalam urusan warga negara baik di bidang sosial maupun di bidang ekonomi (*staatsonthouding* dan *laissez faire*) lambat laun berubah menjadi gagasan bahwa pemerintah bertanggung jawab atas kesejahteraan rakyat dan karenanya harus aktif mengatur kehidupan ekonomi dan sosial. Dewasa ini dianggap bahwa demokrasi harus meluas mencakup dimensi ekonomi dan yang berusaha memperkecil perbedaan sosial dan ekonomi, terutama perbedaan-perbedaan yang timbul dari distribusi kekayaan yang tidak merata. Negara semacam ini dinamakan negara kesejahteraan (*welfare*

state) atau negara yang memberi pelayanan kepada masyarakat (*social service state*).[21]

Pada dewasa ini negara-negara modern mengatur soal-soal pajak, upah minimum, pensium, pendidikan umum, asuransi, mencegah atau mengurangi pengangguran dan kemelaratan serta timbulnya perusahaan-perusahaan raksasa (*anti trust*) dan mengatur ekonomi sedemikian rupa sehingga tidak diganggu oleh depresi dan krisis ekonomi. Karena itu pemerintah dewasa ini mempunyai kecenderungan untuk memperluas aktivitasnya.

Sesuai dengan perubahan dalam jalan pikiran ini, perumusan yuridis mengenai negara hukum klasik seperti yang diajukan oleh A.V. Dicey dan Immanuel Kant pada abad ke-19 juga ditinjau kembali dan dirumuskan kembali sesuai dengan tuntutan abad ke-20, terutama sesudah Perang Dunia II. *International Commission of Jurists* yang merupakan suatu organisasi ahli hukum internasional dalam konferensinya di Bangkok tahun 1965 memperluas konsep mengenai *Rule of Law*, dan menekankan apa yang dinamakannya *the dynamic aspects of the Rule of Law in the modern age*. Dianggap bahwa, di samping hak-hak politik, hak-hak sosial dan ekonomi juga harus diakui dan dipelihara, dalam arti bahwa harus dibentuk standar-standar dasar sosial dan ekonomi. Penyelesaian soal kelaparan, kemiskinan dan pengangguran merupakan syarat agar supaya *Rule of Law* dapat berjalan dengan baik. Pemerintah mempunyai

[21] Miriam Budiardjo, *Op. Cit*, hlm. 115

tugas untuk mengadakan pembangunan ekonomi sedangkan nasionalisasi dan *land reform* sering perlu diadakan, dan tidak bertentangan dengan *Rule of Law*. Untuk bisa menyelenggarakan ini perlu ada kekuasaan administratif yang cukup kuat. Diakui bahwa – terutama di negara-negara baru – untuk dapat mencapai keuntungan-keuntungan ekonomi dan sosial bagi individu, beberapa tindakan campur tangan dalam hak-hak individu menjadi tidak terelakkan lagi. Hanya saja, campur tangan semacam itu tidak boleh lebih dari yang semestinya diperlukan dan harus tunduk pada jaminan-jaminan yang diberikan oleh *Rule of Law*.

Dikemukakan bahwa syarat-syarat dasar untuk terselenggaranya pemerintah yang demokratis di bawah *Rule of Law* ialah:[22]

a. Perlindungan konstitusional, dalam arti bahwa konstitusi, selain menjamin hak-hak individu, harus menentukan pula cara prosedural untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang dijamin
b. Badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak (*independent and impartial tribunals*)
c. Pemilihan umum yang bebas
d. Kebebasan untuk menyatakan pendapat
e. Kebebasan untuk berserikat/berorganisasi dan beroposisi
f. Pendidikan kewarganegaraan (*civic education*).

Jelaslah bahwa konsep dinamis mengenai *Rule of Law* dibanding dengan perumusan abad ke-19 sudah jauh berbeda. Kecenderungan dari pihak eksekutif untuk menyelenggarakan tugas yang jauh lebih banyak dan intensif daripada dulu dalam masa *Nachtwachterstaat* telah diakui keperluannya. Di samping merumuskan gagasan *Rule of Law* dalam rangka perkembangan baru, timbul juga kecenderungan untuk memberi

[22] International Commission of Jurists, *The Dynamic Aspects of the Rule of Law in the Modern Age*, International Commission of Jurists, Bangkok, 1965, hlm. 39-50

perumusan mengenai demokrasi sebagai sistem politik. Menurut *International Commission of Jurists* dalam konferensinya di Bangkok, perumusan yang paling umum mengenai sistem politik yang demokratis adalah:

> "Suatu bentuk pemerintahan dimana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik diselenggarakan oleh warga negara melalui wakil-wakil yang dipilih oleh mereka dan yang bertanggung jawab kepada mereka melalui suatu proses pemilihan yang bebas (*a form of government where the citizens exercise the same right (the right to make political decisions), but through representatives chosen by them and responsible to them through the process of free elections*).[23] Ini dinamakan demokrasi berdasarkan perwakilan (*representative democracy*).

Oleh *Commission of Jurists* juga disebutkan suatu variasi dari demokrasi berdasarkan perwakilan yang mengutamakan terjaminnya hak-hak asasi golongan minoritas terhadap mayoritas ini dinamakan demokrasi dengan hak-hak asasi yang terlindung (*democracy with entreched fundamental rights*). Menurut perumusan *Commission of Jurists* dalam sistem ini kekuasaan di tangan mayoritas diselenggarakan di dalam suatu rangka legal pembatasan konstitusional yang dimaksud untuk menjamin bahwa asas dan hak fundamental tertentu tidak tergantung pada suatu mayoritas yang tidak tetap atau yang tidak wajar (*powers in the hands of the majority are exercised within a legal framework of constititional restraints designed to guarantee that certain basic principles and basic rights are not at the mercy of a transient or erratic but simple majority*).[24] Dengan demikian hak-hak asasi golongan minoritas tetap terjamin.

---

[23] *Ibid*
[24] *Ibid*, hlm. 17-18

Henry B. Mayo dalam buku *Introduction to Democracy Theory* memberi definisi sebagai berikut:[25]

> *A democtaic political system is one in which public policies are made on a majority basis, by representatives subject to effective popular control at periodic elections which are conducted on the principle of political equality and under conditions of political freedom* (Sistem politik yang demokratis ialah dimana 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)

Akhirnya dapat dibentangkan di sini bahwa untuk melaksanakan nilai-nilai demokrasi perlu diselenggarakan beberapa lembaga sebagai berikut:

a. Pemerintahan yang bertanggung jawab
b. Suatu dewan perwakilan rakyat yang mewakili golongan-golongan dan kepentingan-kepentingan dalam masyarakat dan yang dipilih dengan pemilihan umum yang bebas dan rahasia dan atas dasar sekurang-kurangnya dua calon untuk setiap kursi. Dewan perwakilan ini mengadakan pengawasan (kontrol), memungkinkan oposisi yang konstruktif dan memungkinkan penilaian terhadap kebijaksanaan pemerintah secara kontinu
c. Suatu organisasi politik yang mencakup satu atau lebih partai politik (sistem dwi partai, multi partai). Partai-partai menyelenggarakan hubungan yang kontinu antara masyarakat umumnya dan pemimpin-pemimpinnya.
d. Pers dan media massa yang bebas untuk menyatakan pendapat
e. Sistem peradilan yang bebas untuk menjamin hak-hak asasi dan mempertahankan keadilan.[26]

Ruslan[27] menjelaskan demokrasi ke dalam dua aspek. *Pertama*, demokrasi sebagai sistem maka demokrasi terikat oleh aturan main (konstitusi, undang-undang, peraturan) yang telah disepakati bersama. Di

[25] Henry B. Mayo, *An Introduction to Democratic Theory*, Oxford University Press, New York, 1960, hlm. 70
[26] *Ibid*
[27] Imam Hidajat, *Op. Cit*, hlm. 86

sini para pelaku politik dituntut untuk memiliki kapabilitas, intelektualitas tinggi, moralitas tinggi, mentalitas dan karakter, sehingga meredam konflik antarsuku bangsa melalui instrumen politik demokrasi *cross cutting affiliation system*, yakni mempertemukan persamaan dan membuang perbedaan menjadi kekuatan nasional. Konstitusi atau undang-undang dan aturan main politik demokrasi dalam pandangan Durkheim akan mempunyai daya paksa manakala disusun berdasarkan rasa keadilan, transparan, dialogis dan egaliter. *Kedua*, demokrasi sebagai sebuah ideologi. Di sini dijelaskan tentang bagaimana mewujudkan *government by concern of the people* berdasarkan sistem demokrasi seperti di atas. Di sini pentingnya negara demokrasi menghormati nilai-nilai HAM, yakni kemerdekaan berpikir dan mengeluarkan pendapat, kebebasan pers, berorganisasi, kebebasan berbicara, kebebasan memilih wakil, bebas dari rasa takut, kebebasan memeluk agama dan lain-lain. Kata pepatah *choquent des opinions jaillissent le verite de la conscience de l'homme civilise* (perbedaan pendapat akan melahirkan kebenaran sejati yang keluar dari hati nurani manusia berbudaya) itu bisa mendorong lahirnya kekuatan moral masyarakat, kontrol sosial, moral dan etika politik, transparansi dan budaya malu yang pada gilirannya bisa menumbuhkembangkan sistem manajemen politik dan ekonomi nasional yang handal, efektif, efisien, produktif, profesional dan bersih dari praktek korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN).

Uraian di atas menjelaskan bahwa bisa jadi kita keliru merumuskan persoalan demokrasi dan demokratisasi yang dikaitkan dengan

eksternalitas. Kunci-kunci ke arah demokratisasi ada dalam diri masyarakat dan pemerintahan, dan kunci ini paling banyak berada di tangan *civil society*. Kalau *civil society* lemah maka demokratisasi akan menjadi amat lemah pula, demikian sebaliknya, sayangnya apa yang terjadi di banyak negara dunia ketiga termasuk Indonesia adalah tidak kuatnya *civil society* dan kuatnya institusi negara. Sayangnya lagi banyak yang terkesan dengan kebijakan keterbukaan seperti liberalisasi dan deregulasi terutama di bidang ekonomi, padahal liberalisasi dan deregulasi bukanlah padanan demokratisasi, apalagi demokrasi.[28]

Di sisi lain Azra[29] dalam Budaya Politik memberikan penjelasan mengenai syarat-syarat dalam rangka pengembangan demokrasi. *Pertama*, pengikut kesejahteraan ekonomi rakyat secara keseluruhan. Semakin sejahtera (secara ekonomi) sebuah bangsa maka semakin besar peluangnya untuk mengembangkan dan mempertahankan demokrasi. Peningkatan ekonomi akan meningkatkan pendidikan, penyebaran media massa dan sekaligus memperkecil ruang konflik di antara berbagai lapisan masyarakat. *Kedua*, pengembangan dan pemberdayaan kelompok masyarakat yang mendukung bagi pertumbuhan demokrasi, seperti kelas menengah, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dan para pekerja. *Ketiga*, hubungan internasional yang lebih adil dan seimbang. Negara-negara yang sedang tumbuh dan berkembang menuju demokrasi, seperti Indonesia, sering sangat rentan terhadap faktor luar. Terdapat kekuatan-

[28] *Ibid*, hlm. 87
[29] *Ibid*

kekuatan internasional tertentu yang bisa menimbulkan dampak kontraproduktif terhadap pertumbuhan demokrasi di negara berkembang setelah mengalami transisi, seperti ketergantungan ekonomi terhadap kekuatan-kekuatan internasional. *Keempat,* sosialisasi pendidikan kewarganegaraan. Pembentukan warga negara yang memiliki keadaban demokrasi dan keadaban-keadaban lain bisa dilakukan secara efektif hanya melalui pendidikan kewarganegaraan. Transisi Indonesia yang telah berlalu menuju demokrasi dalam banyak hal sama dengan pengalaman-pengalaman negara Amerika Latin. Transisi itu, diikuti dengan konflik domestik, terakhir dengan runtuh atau merosotnya otoritas pemerintah dan aparat keamanan sehingga menciptakan gelombang kekerasan dan anarki dalam masyarakat.

Dari sini dikatakan bahwa indikator adanya demokrasi adalah (a) adanya partisipasi masyarakat dalam pemilu, (b) adanya kompetensi elit politik dengan kaitannya masalah rekruitmen yang terbuka, (c) adanya rotasi jabatan atau kekuasaan dengan sistem reguler dan bukan jabatan terus menerus, misalnya Franco di Spanyol, Tito di Yugoslavia dan Augusto Pinnochet di Chili serta Soeharto di Indonesia, (d) adanya hubungan dan pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah yang seimbang, (e) adanya sistem pengawasan yang efektif.[30]

Perkembangan demokrasi di Indonesia telah mengalami pasang surut. Selama 25 tahun berdirinya Republik Indonesia ternyata masalah

[30] *Ibid*, hlm. 88

pokok yang kita hadapi ialah bagaimana, dalam masyarakat yang beraneka ragam pola budayanya, mempertinggi tingkat kehidupan ekonomi di samping membina suatu kehidupan sosial dan politik yang demokratis. Pada pokoknya masalah ini berkisar pada penyusunan suatu sistem politik di mana kepemimpinan cukup kuat untuk melaksanakan pembangunan ekonomi serta *nation building*, dengan partisipasi rakyat seraya menghindarkan timbulnya diktator, apakah diktator ini bersifat perorangan, partai ataupun militer.

Dipandang dari sudut perkembangan demokrasi sejarah Indonesia dapat dibagi dalam empat masa, yaitu:[31]

a. Masa Republik Indonesia I (1945-1959), yaitu masa demokrasi (konstitusional) yang menonjolkan peranan parlemen serta partai-partai dan yang karena itu dapat dinamakan Demokrasi Parlementer
b. Masa Republik Indonesia II (1959-1965), yaitu masa Demokrasi Terpimpin yang dalam banyak aspek telah menyimpang dari demokrasi konstitusional yang secara formal merupakan landasannya dan menunjukkan beberapa aspek demokrasi rakyat
c. Masa Republik Indonesia III (1965-1998), yaitu masa Demokrasi Pancasila yang merupakan demokrasi konstitusional yang menonjolkan sistem presidensiil
d. Masa Republik Indonesia IV (1998-sekarang), yaitu masa Reformasi yang menginginkan tegaknya demokrasi di Indonesia sebagai koreksi terhadap praktik-praktik politik yang terjadi pada masa Republik Indonesia III.

Demokrasi pada intinya ialah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.[32] Demokrasi sebagai dasar kehidupan bernegara memberi pengertian bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok mengenai kehidupannya,

[31] Miriam Budiardjo, *Op. Cit*, hlm. 127
[32] Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1996, hlm. 204

termasuk dalam menilai kebijakan negara, karena kebijakan tersebut menentukan kehidupan rakyat.[33]

Jadi, negara demokrasi ialah negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat, atau jika ditunjau dari sudut organisasi, ia berarti suatu pengorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat sendiri dengan persetujuan rakyat karena kedaulatan berada di tangan rakyat.[34] Pengertian kedaulatan itu sendiri oleh Ismail Sunny diartikan sebagai wewenang tertinggi yang menentukan segala wewenang yang ada dalam suatu negara.[35]

Pengertian yang diberikan untuk istilah demokrasi ini selalu memberikan posisi penting bagi rakyat kendatipun secara operasional implikasinya di berbagai negara tidak sama.[36] Indonesia memiliki ciri demokrasi tersendiri, yaitu demokrasi Pancasila. Dalam demokrasi Pancasila, pelaksanaan kedaulatan rakyat dilakukan melalui mekanisme perwakilan. Rakyat memilih wakil-wakilnya yang dipercaya untuk menentukan kebijaksanaan dalam berbagai segi kehidupan politik negaranya.[37] Walaupun demokrasi perwakilan yang dianut dalam pelaksanaannya tidak menafikan demokrasi langsung partisipatoris.

---

[33] Deliar Noor, *Pengantar ke Pemikiran Politik*, Rajawali, Jakarta, 1983, hlm. 207

[34] Amir Mahmud, *Demokrasi, Undang-Undang dan Peran Rakyat*, dalam Prisma No. 8, LP3ES, Jakarta, 1984, hlm. 19

[35] Ismail Sunny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Varuna Jaya, Jakarta, tanpa tahun, hlm. 3

[36] Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1982, hlm. 19

[37] MH. Isnaeni, *MPR-DPR Wahana Mewujudkan Demokrasi Pancasila*, Yayasan Idayu, Jakarta, 1982, hlm. 42

Dari uraian di atas adalah jelas bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah suatu negara yang menganut sistem demokrasi, yang berarti bahwa kedaulatan sepenuhnya ada di tangan rakyat, sedangkan pelaksanaannya atau realisasinya sebagian melalui saluran perwakilan dan sebagian lainnya melalui demokrasi langsung.

2. Teori Kewenangan

Dalam konteks Negara yang berdasarkan atas hukum tentu tidak terlepas dari adanya konstitusi sebagai pondasi dasar dalam suatu Negara karena konstitusi tersebut merupakan manifestasi dari konsep Negara hukum. Segala aspek kenegaraan harus tunduk dan patuh terhadap hukum atau konstitusi yang berlaku pada suatu Negara. Selain itu, tujuan Negara akan tercapai apabila konstitusi dan para pemangku kebijakan tersebut memahami konstitusi dan menjunjung tinggi hukum yang ada di dalamnya. Konstitusi tersebut berfungsi untuk mengatur penyelenggaraan Negara yang dilakukan oleh organ-organ Negara. Agar penyelenggaraan Negara dapat berlangsung dengan baik, maka organ Negara harus mempunyai kewenangan sesuai dengan fungsinya yaitu kewenangan legislatif, eksekutif dan yudikatif. Berawal dari kewenangan tersebut lembaga Negara dapat menjalankan tugasnya sesuai dengan harapan masyarakat.

a. Deskripsi Hakekat Kewenangan

Berbagai literatur baik ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan dan

wewenang. Kekuasaan sering disamakan dengan kewenangan dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan kewenangan, demikian pula sebaliknya. Ada juga pendapat yang memberikan makna yang sama antara kewenangan dan wewenang, hal ini berarti wewenang itu sama dengan kekuasaan. Bagaimanapun juga ilmu politik, ilmu hukum, dan ilmu pemerintahan mempunyai objek kajian yang sama, yakni Negara.

Kekuasaan merupakan inti dari penyelenggaraan Negara, karena agar Negara dapat menyelenggarakan pemerintahan dengan baik, maka (organ) Negara harus diberi kekuasaan. Dengan adanya kekuasaan tersebut Negara dapat bekerjasama, berkiprah melayani warga negaranya. Robert Mac Iver memandang kekuasaan dari sumbernya. Kekuasaan dapat bersumber dari kekerasan fisik, kekayaan dan kepercayaan.[38] Kekuasaan dapat dijalankan karena adanya penguasa atau organ. Dengan demikian, organ (Negara) dapat didefinisikan sebagai himpunan jabatan-jabatan (*een ambten complex*) dimana jabatan-jabatan itu diisi oleh sejumlah pejabat yang mendukung hak dan kewajiban tertentu berdasarkan konstruksi subjek kewajiban. Berdasarkan uraian tersebut, lahirlah teori organ atau organis yang menyatakan Negara merupakan subjek hukum buatan atau tidak asli. Maka dari itu, kekuasaan mempunyai dua aspek, yaitu aspek politik dan aspek hukum, sedangkan kewenangan hanya beraspek hukum saja. Artinya kekuasaan dapat bersumber dari

[38] Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar ..., Op. Cit*, hlm. 35

konstitusi dan inkonstitusional, misalnya melalui kudeta ataupun perang. Sedangkan kewenangan pasti bersumber dari konstitusi.

Max Weber menyebut kekuasaan yang berkaitan dengan hukum sebagai wewenang rasional atau legal, yakni wewenang yang berdasarkan suatu sistem hukum ini dipahami sebagai kaidah-kaidah yang telah diakui serta dipatuhi oleh masyarakat dan bahkan diperkuat oleh Negara.[39] Dalam hukum tata Negara, wewenang (*bevoegheid*) dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*). Dalam hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Kekuasaan mempunyai makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh legislatif, eksekutif dan yudikatif adalah merupakan formal.

Istilah kewenangan sering disamakan dengan istilah wewenang. Dalam konsep hukum tata Negara, wewenang dideskripsikan sebagai *rechtsmacht* (kekuasaan hukum), dalam hukum publik wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Sedangkan dalam hukum administrasi Belanda, wewenang menjadi bagian dan bagian awal dari hukum administrasi karena objek hukum administrasi adalah (*bestuursbevoegdheid*) atau wewenang pemerintah.[40] Kewenangan bidang kekuasaan kehakiman atau kekuasaan mengadili sebaiknya

[39] A. Gunawan Setiardja, *Dialektika Hukum dan Moral Dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*, Yogyakarta, Kanisius, 2003, hlm. 52

[40] Philipus M. Hadjon dalam Malik, *Perspektif Fungsi Pengawasan Komisi Yudisial Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi*, Tesis tidak diterbitkan, Program Pascasarjana Universitas Brawijaya, Malang, 2007, hlm. 31

disebut kompetensi atau yurisdiksi walaupun dalam praktik perbedaannya tidak selalu dirasakan perlu.

Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Wewenang tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintahan (*besluit*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan pembentukan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam undang-undang dasar. Wewenang (*authority*, *competence*)[41] adalah hak dan kekuasaan (untuk menjalankan sesuatu). Penafsiran konstitusi menguraikan definisi wewenang yaitu menurut sistem ketatanegaraan Indonesia dibedakan antara wewenang otoratif dan wewenang persuasif. Wewenang otoratif ditentukan secara konstitusional, sedangkan wewenang persuasif bukan merupakan wewenang konstitusional secara eksplisit.

Wewenang otoratif untuk menafsirkan konstitusi sebelum perubahan berada di MPR akan tetapi setelah perubahan beralih ke tangan Mahkamah Konstitusi karena Mahkamah Konstitusi merupakan pengawal konstitusi dan penafsir konstitusi. Sebaliknya wewenang persuasif penafsiran konstitusi dari segi sumber dan kekuatan mengikatnya secara yuridis dilakukan oleh: 1) pembentuk undang-undang yang disebut penafsir otentik; 2) hakim atau kekuasaan yudisial yang disebut penafsiran yurisprudensi dan 3) ahli hukum yang disebut penafsiran doctrinal. Pendekatan tentang konsep wewenang,

[41] John M. Echols dan Hassan Shadily, *Kamus Indonesia Inggris*, Gramedia, Jakarta, 1997, hlm. 614

dapat juga didekati melalui telaah sumber wewenang dan konsep pembenaran tindakan kekuasaan pemerintahan. Teori sumber wewenang tersebut meliputi atribusi, delegasi dan mandat.[42]

Sebagaimana yang dikatakan Hadjon[43] bahwa setiap tindakan pemerintah diisyaratkan harus bertumpu atas kewenangan yang sah. Kewenangan itu diperoleh melalui tiga sumber, yaitu atribusi, delegasi dan mandat. Kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan Negara oleh undang-undang dasar, sedangkan kewenangan delegasi berasal dari pelimpahan. Berbicara masalah wewenang maka tentu tidak dapat dilepaskan dari konsep Negara hukum, karena wewenang itu lahir untuk menopang tegaknya Negara hukum. Untuk mengetahui lebih lanjut mengenai kewenangan, ada baiknya diketahui juga mata air dari kewenangan tersebut.

b. Sumber Kewenangan

Seiring dengan pilar utama Negara hukum, yaitu asas legalitas (*legaliteit beginsel* atau *het beginsel van wetmatigheid van bestuur*), berdasarkan prinsip ini tersirat bahwa wewenang pemerintah berasal dari peraturan perundang-undangan, artinya sumber wewenang pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan. Secara teoritis kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan

[42] Isrok, *Wewenang DPRD Dalam Pemilihan Kepala Daerah Berkaitan Dengan Pemilihan Langsung*, Malang, Disertasi Program Pascasarjana, Universitas Brawijaya, Malang, 2005, hlm. 90

[43] *Ibid*, hlm. 93

tersebut diperoleh melalui tiga cara, yaitu atribusi, delegasi dan mandat.

Berkaitan dengan atribusi, delegasi dan mandat, HD Van Wijk dan Wililem Konijnenbelt mendefinisikan sebagai berikut:[44]

1) *Attributie: toekenning van een bestuurrsbevoegheid door een wet gever aan een bestuurorgaan* (atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan, wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada pemerintahan)
2) *Delegatie: overdracht van een bevoegheid van het ene bestuurorgaanaaneen ander* (delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya)
3) *Mandaat: een bestuurorgaan laai zijn bevoegheid namens item uitoe fenen door een ander* (mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya)

Berbeda dengan Van Wijk FAM Stroink dan JG Steenbeek[45] menyebutkan bahwa hanya ada dua cara organ pemerintahan memperoleh wewenang, yaitu atribusi dan delegasi: ”Atribusi berkenaan dengan penyerahan wewenang baru, sedangkan delegasi menyangkut pelimpahan wewenang yang telah ada oleh organ yang telah memperoleh wewenang secara atributif kepada organ lain, jadi delegasi secara logis selalu didahului oleh atribusi”.

Dalam hal mandat dikemukakan sebagai berikut:[46]

> “Pada mandat tidak dibicarakan penyerahan-penyerahan wewenang, tidak pula pelimpahan wewenang. Dalam hal mandat tidak terjadi perubahan wewenang apapun (setidak-tidaknya dalam arti yuridis formal). Yang ada hanyalah hubungan internal, sebagai

[44] *Ibid*, hlm. 35
[45] Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. 105
[46] *Ibid*

> contoh menteri dengan pegawai menteri mempunyai kewenangan dan melimpahkan kepada pegawai untuk mengambil keputusan tertentu atas nama menteri, sementara secara yuridis wewenang dan tanggung jawab tetap berada pada organ kementerian. Pegawai memutuskan secara faktual, menteri secara yuridis).

Pengertian atribusi dan delegasi berdasarkan *Algemene Bepalingen van Administratief recht* adalah sebagai berikut: "atribusi wewenang dikemukakan bila undang-undang (dalam arti material) menyerahkan wewenang tertentu kepada organ tertentu". Dalam hal delegasi disebutkan: "berarti pelimpahan wewenang oleh organ pemerintahan yang telah diberi wewenang, kepada organ lainnya, yang akan melaksanakan wewenang yang dilimpahkan itu sebagai wewenangnya sendiri". Di dalam *Algemene West Bestuurrecht* mandat berarti pemberian wewenang oleh organ pemerintahan kepada organ lainnya untuk mengambil keputusan atas namanya, sedangkan delegasi diartikan sebagai pelimpahan wewenang oleh organ pemerintahan kepada organ lain mengambil keputusan dengan tanggung jawab sendiri. Artinya dalam penyerahan wewenang telah lepas dari tanggung jawab hukum atau dari tuntutan pihak ketiga jika dalam penggunaan wewenang itu menimbulkan kerugian pada pihak lain.

Dalam hal pelimpahan wewenang pemerintahan melalui delegasi ini terdapat syarat-syarat sebagai berikut:[47]

a. Delegasi harus definiif dan pemberi delegasi (*delegansi*) tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu
b. Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan
c. Delegasi tidak kepada bawahan, artinya adalah hubungan hierarkis kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi

[47] Malik, *Op. Cit,* hlm. 60

d. Kewajiban memberikan keterangan (penjelasan), artinya berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut
e. Peraturan kebijakan (*beleidsregel*), artinya *delegans* memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.

Mengetahui sumber dan cara memperoleh wewenang organ pemerintahan dalam kajian Hukum Administrasi Negara sangat penting, karena hal tersebut berkaitan dengan pertanggungjawaban hukum (*rechtelijke veranwording*) dalam penggunaan wewenang tersebut, seiring dengan salah satu prinsip dalam negara hukum tidak ada kewenangan tanoa pertanggungjawaban. Setiap pemberian kewenangan kepada pejabat pemerintahan tertentu selalu disertai dengan pertanggungjawaban dari pejabat yang bersangkutan. Apabila wewenang tersebut tidak disertai dengan pertanggungjawaban, maka menjadi suatu hal yang mustahil cita negara hukum dapat terwujud. Mungkin yang terjadi justru penyalahgunaan wewenang tersebut untuk kepentingan pribadi dari pemegang wewenang.

Keterangan tersebut di atas menunjukkan bahwa wewenang yang diperoleh secara atribusi itu bersifat asli yang berasal dari peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, organ pemerintahan memperoleh kewenangan secara langsung dari redaksi pasal tertentu dalam suatu peraturan perundang-undangan. Hal ini berarti wewenang tersebut mempunyai legitimasi yang kuat dari rakyat, karena pada dasarnya undang-undang dibuat oleh wakil rakyat. Penerima wewenang dalam hal atribusi dapat menciptakan wewenang baru atau memperluas wewenang yang sudah ada dengan tanggung jawab intern dan ekstern pelaksana

wewenang yang diatribusikan sepenuhnya berada pada penerima wewenang (*atributaris*). Pada delegasi tidak ada penciptaan wewenang, namun hanya ada pelimpahan wewenang dari pejabat yang satu ke pajabat yang lain. Tanggung jawab yuridis tidak lagi berada pada pemberi delegasi (*delegans*), tetapi beralih kepada penerima delegasi (*delegataris*). Jadi apabila terjadi sesuatu nantinya pada penggunaan wewenang tersebut *delegans* tidak dapat dituntut secara yuridis hanya secara moral. Mandat sedikit berbeda dengan atribusi dan delegasi. Penerima mandat (*mandataris*) hanya bertindak untuk dan atas nama pemberi mandat (*mandans*), tanggung jawab akhir keputusan yan diambil mandataris tetap berada pada mandans. Hal ini karena pada dasarnya penerima mandat bukan pihak lain dari pemberi mandat.

Dalam kepustakaan terdapat pembagian mengenai sifat wewenang pemerintahan, yaitu terikat, fakultatif dan bebas, terutama dalam kaitannya dengan kewenangan, pembuatan dan penerbitan keputusan-keputusan (*beslcriten*), ketetapan-ketetapan (*beschikkingen*) oleh organ pemerintah sehingga dikenal ada keputusan atau ketetapan yang bersifat terikat dan bebas. Indroharto mengatakan sebagai berikut:[48]

a. Wewenang pemerintahan yang bersifat terikat, yakni terjadi apabila peraturan dasarnya menentukan kapan dan dalam keadaan yang bagaimana wewenang tersebut dapat dilaksanakan atau peraturan dasarnya sedikit banyak menentukan tentang isi dari keputusan yang harus diambil. Dengan kata lain, terjadi apabila peraturan dasar yang menentukan dari keputusan yang harus diambil secara terinci, maka wewenang pemerintahan semacam itu merupakan wewenang yang terikat.

[48] *Ibid,* hlm. 62

b. Wewenang fakultatif terjadi dalam hal badan atau pejabat tata usaha negara yang bersangkutan tidak wajib menerapkan wewenangnya atau sedikit banyak masih ada pilihan, sekalipun pilihan itu hanya dapat dilakukan dalam hal-hal atau keadaan-keadaan tertentu sebagaimana ditentukan dalam peraturan dasarnya.
c. Wewenang bebas, yakni terjadi ketika peraturan dasarnya member kebebasan kepada badan atau pejabat tata usaha negara untuk menentukan sendiri mengenai isi dari keputusan yang akan dikeluarkannya atau peraturan dasarnya memberikan ruang lingkup kebebasan kepada pejabat tata usaha Negara yang bersangkutan.

Philipus M. Hadjon, dengan mengutip pendapat Spelt dan Tenberge, membagi kewenangan bebas dalam dua kategori, yaitu kebebasan kebijaksanaan (*beleidsvrijheid*) dan kebebasan penilaian (*beoordelingsvrijheid*). Ada kebebasan kebijaksanaan (wewenang diskresi dalam arti sempit) bila peraturan perundang-undangan memberikan wewenang tertentu kepada organ pemerintahan, sedangkan organ tersebut bebas untuk tidak menggunakannya meskipun syarat-syarat bagi penggunaannya secara sah terpenuhi. Berdasarkan pengertian ini, Philipus M. Hadjon menyimpulkan adanya dua jenis kekuasaan bebas atau kekuasaan diskresi yaitu: (1) kewenangan untuk memutus secara mandiri; (2) kewenangan interpretasi terhadap norma-norma tersamar (*vegenorm*).[49] Meskipun kepada pemerintah diberikan kewenangan bebas, dalam suatu Negara hukum pada dasarnya tidak terdapat kebebasan dalam arti yang seluas-luasnya atau kebebasan tanpa batas sebab dalam suatu Negara hukum, baik penyerahan wewenang, sifat dan isi wewenang maupun pelaksanaan wewenang tunduk pada batasan-batasan yuridis.

[49] *Ibid*, hlm. 63

Kewenangan yang dimiliki oleh lembaga Negara dalam hal ini adalah Mahkamah Konstitusi dalam melakukan perbuatan nyata, mengadakan pengaturan dan mengeluarkan keputusan selalu dilandasi oleh kewenangan yang diperoleh dari konstitusi secara atributif. Suatu atribusi menunjuk pada kewenangan yang asli atas dasar konstitusi (UUD) atau ketentuan hukum tata Negara. Pada kewenangan delegasi harus ditegaskan suatu pelimpahan wewenang kepada organ Negara yang lain. Adapun mandat tidak terjadi pelimpahan apapun dalam arti pemberian wewenang. Akan tetapi pejabat yang diberi mandat bertindak atas nama pemberi mandat. Dalam kaitannya dengan teori kewenangan ini, dipergunakan sebagai pisau analisis untuk menjawab akar persoalan yang berkaitan dengan kewenangan konstitusional Mahkamah Konstitusi dalam memutus sengketa Pemilukada. Dengan demikian, kewenangan konstitusional Mahkamah Konstitusi dalam memutus sengketa pemilukada diteropong dan dianalisis melalui keempat konstruksi teori tersebut.

3. Teori tentang Partai Politik

Menurut Joseph Lapalomba dan Myron Weiner[50], partai politik merupakan *a creature of modern and modernizing political system*. Partai politik memang lahir dan berkembang ketika gejala modernisasi sedang berkembang di Eropa, setelah revolusi industri. Karena itu awal perkembangan parpol bisa diuraikan sebagai berikut: *Pertama*, ia

[50] Joseph Lapalomba dan Myron Weiner, "The Origin and Development of Political Parties", dalam *Political Parties and Political Development*, Princeton University Press, Princeton, 1996, hlm. 42

merupakan salah satu indikator gejala modernisasi masyarakat, di mana telah terjadi ledakan partisipasi masyarakat dan pemindahan hak-hak politik kepada masyarakat semakin meluas. *Kedua*, teori situasi historis (*historical situation theory*), di mana kemudian partai politik berkaitan dengan krisis yang terjadi di dalam suatu masyarakat.

Ada tiga jenis krisis yang mendorong kemunculan partai. *Pertama*, krisis legitimasi seiring dengan modernisasi di Eropa di mana terjadi perubahan-perubahan yang besar, termasuk di dalamnya adalah tuntutan perubahan otoritas yang dimiliki oleh kerajaan yang feodal. Masyarakat, terutama kalangan menengah, borjuis, tidak lagi memandang penguasa memiliki legitimasi. Parpol didirikan sebagai upaya untuk mencari pemimpin yang memiliki otoritas yang *legitimate*. Adapun keterkaitan antara berdirinya partai dengan upaya memperbaiki krisis legitimasi ini adalah karena terdapat kecenderungan perubahan dasar legitimasi. Kalau sebelumnya legitimasi datangnya dari atas, kerajaan, maka berikutnya legitimasi datang dari bawah (masyarakat). Dengan demikian partai politik merupakan instrumen kelas menengah untuk memperoleh dukungan dari bawah.[51] *Kedua*, krisis integritas. Hal ini dimulai ketika modernisasi di Eropa juga menimbulkan ancaman berupa disintegrasi wilayah. Kemunculan parpol dimaksudkan untuk mengatasi krisis integrasi, terutama apabila parpol memiliki basis dukungan yang lintas wilayah. *Ketiga*, dengan adanya krisis partisipasi telah membawa perubahan-

[51] *Ibid*, hlm. 46

perubahan besar di bidang sosial, ekonomi, dan sistem stratifikasi.[52] Akibatnya, penguasa yang sudah kehilangan legitimasi juga kehilangan partisipasi rakyat. Melalui parpol, rakyat bisa lebih berperan di dalam menentukan kebijakan negara.

Sesunguhnya kemunculan partai politik dalam koridor teori partai politik itu tidak lepas dari makin tingginya dinamika masyarakat yang membutuhkan fasilitas sistemik. Wujud dari upaya untuk memberikan fasilitas sistemik tersebut adalah tersedia lembaga-lembaga sosial (*social institutions*) yang dapat digunakan sebagai alat bagi masyarakat dalam interaksi sosialnya. Dan salah satu dari berbagai pranata sosial yang ada itu salah satunya adalah partai politik. Sebab Indonesia sebagai sebuah negara pada dasarnya dapat dianalogikan sebagai organisme hidup yang mengalami pertumbuhan dan perkembangan.

Berkaitan dengan pembahasan akan arti keberadaan partai politik dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat ini, dengan demikian jatuh bangunnya perkembangan yang dialami bangsa Indonesia tidak dapat lepas dari partai politik. Sejak proklamasi 1945 dan dilanjutkan dengan pemantapan sistem politik nasional, kita dapat melihat bagaimana pemilu 1955 begitu ramai diikuti banyak peserta partai politik. Kemudian ketika Orde Baru berdiri dan dikatakan banyak orang sebagai rezim diktator, ia juga tidak dapat lepas dari keberadaan partai politik. Meski pada masa Orde Baru tersebut partai politik yang ada hanyalah merupakan komedi

[52] Maurice Duverger, *Political Parties: Their Organization and Activities on Modern* State, Metheun, London, 1967, hlm. 23

kekuasaan semata, tapi kita bisa melihat bahwa sebuah rezim diktator pun masih membutuhkan legitimasi politik dari partai politik dan pemilu.

Tak pelak, pada masa reformasi sekarang ini keberadaan partai politik menjadi kian urgen. Dengan dibukanya kran demokrasi, berbagai aspirasi masyarakat menginginkan agar negara melakukan hal-hal yang dianggapnya penting dan itu disalurkan melalui partai politik. Banyak pakar yang menilai bahwa partai politik peserta Pemilu juga masih sangat kanak-kanak. Hal ini dibuktikan dengan masih bertebarannya partai-partai yang menjual ikatan emosional daripada partai yang benar-benar menjual program.

Ragam derajat kepentingan didirikannya partai dari berbagai kelompok di dalam masyarakat tidak dapat lepas dari asal usul partai politik dan habitat politik di mana mereka tinggal. Ada tiga teori yang mencoba menjelaskan asal-usul partai politik. *Pertama*, teori kelembagaan yang melihat ada hubungan antara parlemen awal dan timbulnya partai politik. *Kedua*, teori situasi historik yang melihat timbulnya partai politik sebagai upaya suatu sistem politik untuk mengatasi krisis yang ditimbulkan dengan perubahan masyarakat secara luas. *Ketiga*, teori pembangunan yang melihat partai politik sebagai produk modernisasi sosial ekonomi.[53]

Teori pertama mengatakan partai politik dibentuk oleh kalangan legislatif (dan eksekutif karena ada kebutuhan para anggota parlemen

[53] Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1998, hlm. 30

(yang ditentukan berdasarkan pengangkatan) untuk mengadakan kontak dengan masyarakat dan membina dukungan dari masyarakat. Setelah partai politik terbentuk dan menjalankan fungsi, kemudian muncul partai politik lain yang dibentuk oleh kalangan masyarakat. Partai politik yang terakhir ini biasanya dibentuk oleh kelompok kecil pemimpin masyarakat yang sadar politik berdasarkan penilaian bahwa partai politik yang dibentuk pemerintah tidak mampu menampung dan memperjuangkan kepentingan mereka. Hal ini tidak hanya dapat ditemui dalam wilayah atau bangsa yang tengah dijajah yang membentuk partai politik sebagai alat memobilisasi massa untuk memperjuangkan kemerdekaan, tetapi juga dapat ditemui dalam masyarakat negara maju dalam mana kelompok masyarakat yang kepentingannya kurang terwakili dalam sistem kepartaian yang ada membentuk partai sendiri.

Teori kedua menjelaskan krisis situasi historis terjadi manakala suatu sistem politik mengalami masa transisi karena perubahan masyarakat dari bentuk tradisional yang berstruktur sederhana menjadi masyarakat modern yang berstruktur kompleks. Pada situasi ini terjadi berbagai perubahan, seperti pertambahan penduduk karena perbaikan fasilitas kesehatan, perluasan pendidikan, mobilitas okupasi, perubahan pola pertanian dan industri, partisipasi media, urbanisasi, ekonomi berorientasi pasar, peningkatan aspirasi dan harapan-harapan baru dan munculnya gerakan-gerakan populis.

Teori ketiga melihat modernisasi sosial ekonomi, seperti pembangunan teknologi komunikasi berupa media massa dan transportasi,

perluasan dan peningkatan pendidikan, industrialisasi, urbanisasi, perluasan kekuasaan negara seperti birokratisasi, pembentukan berbagai kelompok kepentingan dan organisasi profesi, dan peningkatan kemampuan individu yang mempengaruhi lingkungan, melahirkan suatu kebutuhan akan suatu organisasi politik yang mampu memadukan dan memperjuangkan berbagai aspirasi tersebut. Jadi, partai politik merupakan produk logis dari modernisasi sosial ekonomi. Dengan demikian, teori ketiga ini memiliki kesamaan dengan teori kedua bahwa partai politik berkaitan dengan perubahan yang ditimbulkan modernisasi. Perbedaan kedua teori ini terletak dalam proses pembentukannya. Jika teori kedua mengatakan perubahan menimbulkan tiga krisis dan partai politik dibentuk untuk mengatasi krisis, maka teori ketiga mengatakan perubahan-perubahan itulah yang melahirkan kebutuhan adanya partai politik.

Dengan meluasnya gagasan bahwa rakyat harus diikutsertakan dalam proses politik maka partai politik telah lahir dan berkembang menjadi penghubung penting antara rakyat dan pemerintah. Gagasan mengenai partisipasi politik rakyat melalui partai politik di negara-negara yang menerapkan sistem politik demokrasi, memiliki dasar budaya politik dan ideologi yang kuat bahwa rakyat berhak ikut serta menentukan seseorang yang akan menjadi pemimpin mereka dan untuk menentukan isi kebijakan publik yang mempengaruhi kehidupan mereka. Sebaliknya, dalam sistem politik totaliter seperti komunis dan fasis, gagasan mengenai partisipasi rakyat melalui partai politik dilandasi dengan pandangan elit bahwa massa rakyat harus dibina dan dimobilisasikan untuk mencapai

tujuan masyarakat. Untuk mencapai tujuan itu dibentuk partai tunggal dengan kader-kader yang militan dan struktur organisasi yang hirarkis ketat dipandang sebagai sarana yang baik. Apabila dalam sistem politik demokrasi, partai politik berfungsi sebagai pemandu berbagai kepentingan, kemudian memperjuangkannya melalui proses politik dengan terlebih dahulu berupaya mencari dan mempertahankan kekuasaan melalui pemilihan umum, maka partai politik dalam sistem totaliter lebih berfungsi sebagai pengendali pemerintahan dan sebagai alat untuk memobilisasi seluruh rakyat untuk melaksanakan keputusan partai. Partai politik di negara demokrasi juga melakukan fungsi sosialisasi dan pendidikan politik, tetapi bukan dengan indoktrinasi sebagaimana yang dilakukan oleh partai politik di negara totaliter.

Posisi dan peranan partai politik dalam proses interaksi antara negara dengan rakyat dalam wujud kebijakan publik, disadari telah menjadi idealitas terjauh dari identitas partai modern. Sebab bila partai politik tidak dapat beranjak dari fungsi konvensionalnya yang sebatas perebutan kekuasaan semata, maka dalam konteks dinamika sosial yang ada, hal tersebut tidak lagi menemukan signifikansi yang tinggi. Masyarakat modern adalah mereka yang memandang politik tidak lagi sebatas ikatan ideologis dan keyakinan semata. Masyarakat modern lebih melihat politik sebagai proses aktualisasi diri dan kepentingan mereka yang akan diwujudkan dalam bentuk kebijakan publik.[54]

[54] Koirudin, *Partai Politik dan Agenda Transisi Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2004, hlm. 67

Dalam hal ini apa yang disebut dengan partisipasi masyarakat menjadi satu kunci dalam mengidentifikasi kualitas kiprah dari lembaga-lembaga sosial politik yang hidup di masyarakat. Masyarakat modern yang makin cerdas dan makin cukup akses informasinya tidak lagi dapat dipandang sebagai entitas bisu yang hanya untuk dikuantifikasi oleh kekuasaan. Masyarakat modern adalah mereka yang mengerti betul arti partisipasi mereka dalam proses politik negara. Pergeseran dinamika sosial dari masyarakat konvensional monarkis ke masyarakat modern seperti inilah yang membuat perubahan signifikan atas keberadaan partai politik tersebut.

Dalam konteks ini, sejak berkembangnya revolusi partisipasi rakyat, maka parpol semakin menjadi bagian penting dari sistem politik modern. Bahkan Roy C. Macridis mengatakan, tidak ada sistem politik yang dapat berlangsung tanpa parpol. Di dalam masyarakat modern parpol menjadi fenomena umum dalam kehidupan politik. Parpol sebagai suatu asosiasi politik yang mengaktifkan, memobilisasi masyarakat, mewakili kepentingan tertentu, dan melakukan pengkaderan yang kemudian melahirkan pemimpin telah menjadi suatu keharusan. Parpol dengan demikian menjadi salah satu instrumen penting untuk memobilisasi masyarakat ke dalam kekuasaan negara. Ini berarti parpol pada dasarnya adalah alat untuk memperoleh kekuasaan dan untuk memerintah.[55]

[55] *Ibid*, hlm. 68

Dengan meluasnya gagasan bahwa rakyat harus diikutsertakan dalam proses politik, maka parpol telah lahir dan berkembang menjadi penghubung penting antara rakyat dan pemerintah. Bahkan parpol dianggap sebagai perwujudan atau lambang negara modern. Oleh karena itu, hampir semua negara demokrasi maupun komunis, negara maju maupun negara berkembang, memiliki partai politik. Namun bentuk dan fungsi partai politik di berbagai negara berbeda satu sama lain sesuai dengan sistem politik yang diterapkan negara itu. Gagasan mengenai partisipasi politik rakyat melalui partai politik di negara-negara yang menerapkan sistem politik demokrasi, memiliki dasar budaya politik dan ideologi yang kuat bahwa rakyat berhak ikut serta menentukan seseorang yang akan menjadi pemimpin mereka untuk menentukan isi kebijakan publik yang mempengaruhi kehidupan mereka.[56]

Akan tetapi, seperti yang sudah dijelaskan di atas, apapun definisi ideologi yang digunakan setiap partai politik maka di negara manapun harus memiliki ideologi, apakah bersifat doktriner, pragmatis atau jalan tengah dari keduanya. Dari uraian ini dirumuskan bahwa partai politik merupakan kelompok anggota yang terorganisasi secara rapi dan stabil yang dipersatukan dan dimotivasi dengan ideologi tertentu, dan yang berusaha mencari dan mempertahankan kekuasaan dalam pemerintahan melalui pemilihan umum guna melaksanakan alternatif kebijakan publik yang mereka susun. Alternatif kebijakan publik yang disusun ini

[56] Ramlan Surbakti, 1998, *Op. Cit*, hlm. 51

merupakan hasil pemaduan berbagai kepentingan yang hidup dalam masyarakat. Sedangkan cara mencari dan mempertahankan kekuasaan guna melaksanakan kebijakan publik dapat melalui pemilihan umum dan cara-cara lain yang sah.

Dari uraian tersebut di atas terlihat bahwa pekerjaan parpol dalam hal perebutan kekuasaan itu adalah sarana saja. Dan lebih dari itu fungsi perebutan kekuasaan juga merupakan sebagian kecil dari pekerjaan parpol dalam konteks kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Ini ditunjukkan dengan operasionalisasi fungsi kekuasaan itu yang hanya berlangsung dalam ritus lima tahunan. Sedangkan fungsi yang paling pokok justru terletak pada bagaimana manuver taktis parpol dalam perwujudan kebijakan publik. Sebab kebijakan publik adalah wujud nyata dari interaksi antara negara dengan masyarakat. Dan di situlah fungsi dan peran parpol yang mencoba untuk mengidentifikasi dirinya sebagai partai politik modern.

Di Indonesia, yang terjadi pasca reformasi 1998 ternyata masih menunjukkan intensitas yang terlalu besar dari partai politik yang ada pada proses pergeseran kekuasaan di tingkat elite semata. Memang harus diakui, partisipasi rakyat yang begitu besar dalam pesta pemilu telah berbuah para wakil partai yang demikian keras sekaligus kritis. Segenap persoalan masyarakat yang dianggap keliru dan perlu dibenahi cukup banyak yang coba dibenahi. Hanya saja respons yang muncul dari anggota dewan masih belum optimal. Kesan seperti ini dirasakan pula oleh sebagian besar

masyarakat. Mereka mengatakan bahwa parpol saat ini sudah terlalu menyimpang dari harapan masyarakat. Mereka kecewa lantaran segenap perilaku parpol yang dipraktikan para tokohnya lebih berdasarkan pada kepentingan partai sendiri. Apa yang terjadi saat ini memang buah dari masa lalu. Karena hasil pemilu yang tidak menunjukkan satu partai pun yang dominan dalam perolehan suara, maka tidak heran jika memungkinkan munculnya pembagian kekuasaan yang rapuh. Kondisi demikian sudah barang tentu tidak mencerminkan hubungan kekuasaan yang efektif.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjamin kemerdekaan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat sebagai hak asasi manusia yang harus dilaksanakan untuk mewujudkan kehidupan kebangsaan yang kuat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil, demokratis dan berdasarkan hukum.

Dinamika dan perkembangan masyarakat yang majemuk menuntut peningkatan peran, fungsi dan tanggung jawab partai politik dalam kehidupan demokrasi secara konstitusional sebagai sarana partisipasi politik masyarakat dalam upaya mewujudkan cita-cita nasional bangsa Indonesia, menjaga dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 dengan menjunjung tinggi kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia dan mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia.

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik belum optimal mengakomodasi dinamika dan perkembangan masyarkat yang menuntut peran partai politik dalam kehidupan berbangsa dan bernegara serta tuntutan mewujudkan partai politik sebagai organisasi yang bersifat nasional dan modern sehingga Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik perlu diperbarui.[57]

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik mengakomodasi beberapa paradigma baru seiring dengan menguatnya konsolidasi demokrasi di Indonesia, melalui sejumlah pembaruan yang mengarah pada pengutan sistem dan kelembagaan partai.

Politik yang menyangkut demokratisasi internal partai politik, transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan partai politik, peningkatan kesetaraan gender dan kepemimpinan partai politik dalam sistem nasional berbangsa dan bernegara.[58]

Dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik diamanatkan perlunya pendidikan politik dengan memperhatikan keadilan dan kesetaraan gender yang ditujukan untuk meningkatkan kesadaran akan hak dan kewajiban, meningkatkan partisipasi politik dan inisiatif warga negra, serta meningkatkan kemandirian dan kedewasaan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Untuk itu, pendidikan politik terus ditingkatkan agar terbangun karakter bangsa yang merupakan watak atau kepribadian bangsa Indonesia

[57] *Ibid*, hlm. 53
[58] *Ibid*

yang terbentuk atas dasar kesepahaman yang lahir dan tumbuh dalam kehidupan bangsa antara lain kesadaran kebangsaan, cinta tanah air, kebersamaan, keluhuran budi pekerti dan keikhlasan untuk berkorban bagi kepentingan bangsa.

4. Teori Penegakan Hukum

Hukum berfungsi sebagai perlindungan kepentingan manusia. Agar kepentingan manusia terlindungi, hukum harus dilaksanakan. Pelaksanaan hukum dapat berlangsung secara normal, damai, tetapi dapat terjadi juga karena pelanggaran hukum. Dalam hal ini hukum yang telah dilanggar itu harus ditegakkan. Melalui penegakan hukum inilah hukum itu menjadi kenyataan. Dalam menegakkan hukum ada tiga unsur yang selalu harus diperhatikan, yaitu: kepastian hukum (*rechtssicherheit*), kemanfaatan (*zweckmassigkeit*) dan keadilan (*gerechtigkeit*).[59]

Hukum harus dilaksanakan dan ditegakkan. Setiap orang mengharapkan dapat ditetapkannya hukum dalam hal terjadi peristiwa yang konkrit. Bagaimana hukumnya itulah yang harus berlaku; pada dasarnya tidak dibolehkan menyimpang: *fiat justitia et pereat mundus* (meskipun dunia ini runtuh hukum harus ditegakkan). Itulah yang diinginkan oleh kepastian hukum. Kepastian hukum merupakan perlindungan yustisiabel terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu. Masyarakat mengharapkan adanya kepastian

[59] Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum*, Liberty, Yogyakarta, 1991, hlm. 134

hukum, karena dengan adanya kepastian hukum masyarakat akan lebih tertib. Hukum bertugas menciptakan kepastian hukum karena bertujuan ketertiban masyarakat.

Sebaliknya masyarakat mengharapkan manfaat dalam pelaksanaan atau penegakan hukum. Hukum adalah untuk manusia, maka pelaksanaan hukum atau penegakan hukum harus memberi manfaat atau kegunaan bagi masyarakat. Jangan sampai justru karena hukumnya dilaksanakan atau ditegakkan timbul keresahan di dalam masyarakat.

Unsur yang ketiga adalah keadilan. Masyarakat sangat berkepentingan bahwa dalam pelaksanaan atau penegakan hukum keadilan diperhatikan. Dalam pelaksanaan atau penegakan hukum harus adil. Hukum itu bersifat umum, mengikat setiap orang, bersifat menyamaratakan. Barangsiapa mencuri harus dihukum : setiap orang yang mencuri harus dihukum, tanpa membeda-bedakan siapa yang mencuri. Sebaliknya keadilan bersifat subyektif, individualistis dan tidak menyamaratakan : adil bagi Si Suto belum tentu dirasakan adil bagi Si Noyo.

Kalau dalam menegakkan hukum hanya diperhatikan kepastian hukum saja, maka unsur-unsur lainnya dikorbankan. Demikian pula kalau yang diperhatikan hanyalah kemanfaatan, maka kepastian hukum dan keadilan dikorbankan dan begitu selanjutnya.

Dalam menegakkan hukum harus ada kompromi antara ketiga unsur tersebut. Ketiga unsur itu harus mendapat perhatian secara

proporsional seimbang. Tetapi dalam praktek tidak selalu mudah mengusahakan kompromi secara proporsional seimbang antara ketiga unsur tersebut.

Tanpa kepastian hukum orang tidak tahu apa yang harus diperbuatnya dan akhirnya timbul keresahan. Tetapi terlalu menitikberatkan pada kepastian hukum, terlalu ketat mentaati peraturan hukum akibatnya kaku dan akan menimbulkan rasa tidak adil. Apapun yang terjadi peraturannya adalah demikian dan harus ditaati atau dilaksanakan. Undang-Undang itu sering terasa kejam apabila dilaksanakan secara ketat : *lex dura, sed tamen scripta* (undang-undang itu kejam, tetapi memang demikianlah bunyinya).

Kalau kita bicara tentang hukum pada umumnya kita hanya melihat kepada peraturan hukum dalam arti kaedah atau peraturan perundang-undangan, terutama bagi praktisi. Undang-Undang itu tidak sempurna. Memang tidak mungkin undang-undang itu mengatur segala kegiatan kehidupan manusia secara tuntas. Ada kalanya undang-undang itu tidak lengkap dan ada kalanya undang-undang itu tidak jelas. Meskipun tidak lengkap atau tidak jelas undang-undang harus dilaksanakan.

Secara konsepsional, maka inti dan arti penegakan hukum terletak pada kegiatan menyerasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantap dan mengejawantah dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup. Konsepsi

yang mempunyai dasar filosofis tersebut, memerlukan penjelasan lebih lanjut, sehingga akan tampak lebih konkrit.[60]

Berdasarkan hal tersebut di atas, maka penegakan hukum dalam proses penggantian antar waktu ketua DPRD Kabupaten Magelang harus terus dijalankan. Jika hakikat penegakan hukum itu mewujudkan nilai-nilai atau kaidah-kaidah yang memuat keadilan dan kebenaran, maka penegakan hukum bukan hanya menjadi tugas dari para penegak hukum yang sudah dikenal secara konvensional. Akan tetapi menjadi tugas dari setiap orang. "*De rechtshandhavingstaak kan niets op de schouders van de politie worden gelegd. Handhaving is een taak van vele rechtssubjecten in samenleving*" (tugas penegakan hukum tidak hanya diletakkan di pundak polisi. Penegakan hukum adalah tugas dari semua subyek hukum dalam masyarakat). Meskipun demikian, dalam kaitannya dengan hukum publik, pihak pemerintahlah yang paling bertanggung jawab melakukan penegakan hukum, "*de overheid is primair verantwoordelijk voor de handhaving van publiekrecht*".[61]

Penegakan hukum merupakan suatu proses yang melibatkan banyak hal. Oleh karena itu keberhasilan penegakan hukum akan dipengaruhi oleh hal-hal tersebut. Secara umum, sebagaimana dikemukakan oleh Soerjono Soekanto, ada lima faktor yang mempengaruhi penegakan hukum, yaitu:

---

[60] Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang mempengaruhi Penegakan Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002, hlm. 3

[61] Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2002, hlm. 240

a. Faktor hukumnya sendiri;
b. Faktor penegak hukum, yaitu pihak-pihak yang membentuk maupun yang menerapkan hukum;
c. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum;
d. Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan;
e. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.[62]

Menurut Satjipto Rahardjo, agar hukum berjalan atau dapat berperan dengan baik dalam kehidupan masyarakat, maka harus diperhatikan hal-hal sebagai berikut:

a. Mengenal problem yang dihadapi sebaik-baiknya. Termasuk didalamnya mengenali dengan seksama masyarakat yang hendak menjadi sasaran dari penggarapan tersebut;
b. Memahami nilai-nilai yang ada dalam masyarakat. Hal ini penting dalam hal social engineering itu hendak diterapkan pada masyarakat dengan sektor-sektor kehidupan majemuk, seperti: tradisional, modern dan perencanaan. Pada tahap ini ditentukan nilai-nilai dari sektor mana yang dipilih;
c. Membuat hipotesa-hipotesa dan memilih mana yang paling layak untuk bisa dilaksanakan;
d. Mengikuti jalannya penerapan hukum dan mengukur efek-efeknya.[63]

Ruang lingkup dari istilah "penegak hukum" adalah luas sekali, oleh karena mencakup mereka yang secara langsung dan secara tidak langsung berkecimpung di bidang penegakan hukum. Di dalam tulisan ini, maka yang dimaksudkan dengan penegak hukum akan dibatasi pada kalangan yang secara langsung berkecimpung dalam bidang penegakan hukum yang tidak hanya mencakup "*law enforcement*", akan tetapi juga "*peace maintenance*". Kiranya sudah dapat diduga bahwa kalangan

[62] Soerjono Soekanto, 2002, *Op. Cit*, hlm. 4-5
[63] Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hlm. 208

tersebut mencakup mereka yang bertugas di bidang-bidang kehakiman, kejaksaan, kepolisian, kepengacaraan dan pemasyarakatan.

Secara sosiologis, maka setiap penegak hukum tersebut mempunyai kedudukan (status) dan peranan (role). Kedudukan (sosial) merupakan posisi tertentu di dalam struktur kemasyarakatan, yang mungkin tinggi, sedang-sedang saja atau rendah. Kedudukan tersebut sebenarnya merupakan suatu wadah, yang isinya adalah hak-hak dan kewajiban-kewajiban tertentu. hak-hak dan kewajiban-kewajiban tadi merupakan peranan atau *role*. Oleh karena itu, maka seseorang yang mempunyai kedudukan tertentu, lazimnya dinamakan pemegang peranan (*role occupant*). Suatu hak sebenarnya merupakan wewenang untuk berbuat atau tidak berbuat, sedangkan kewajiban adalah beban atau tugas. suatu peranan tertentu, dapat dijabarkan ke dalam unsur-unsur, sebagai berikut :

a. peranan yang ideal (*ideal role*)
b. peranan yang seharusnya (*expected role*)
c. peranan yang dianggap oleh diri sendiri (*perceived role*)
d. peranan yang sebenarnya dilakukan (*actual role*)

Peranan yang sebenarnya dilakukan kadang-kadang juga dinamakan *role performance* atau *role playing*. Kiranya dapat dipahami, bahwa peranan yang ideal dan yang seharusnya datang dari pihak (atau pihak-pihak) lain, sedangkan peranan yang dianggap oleh diri sendiri serta peranan yang sebenarnya dilakukan berasal dari diri pribadi. Sudah tentu

bahwa di dalam kenyataannya, peranan-peranan tadi berfungsi apabila seseorang berhubungan dengan pihak lain (disebut *role sector*) atau dengan beberapa pihak (*role set*).

Seorang penegak hukum, sebagaimana halnya dengan warga-warga masyarakat lainnya, lazimnya mempunyai beberapa kedudukan dan peranan sekaligus. Dengan demikian tidaklah mustahil, bahwa antara pelbagai kedudukan dan peranan timbul konflik (*status conflict* dan *conflict of roles*). Kalau di dalam kenyataannya terjadi suatu kesenjangan antara peranan yang seharusnya dengan peranan yang sebenarnya dilakukan atau peranan aktual, maka terjadi suatu kesenjangan peranan (*role distance*).

Kerangka sosiologis tersebut di atas, akan diterapkan dalam analisa terhadap penegak hukum, sehingga pusat perhatian akan diarahkan pada peranannya. Namun demikian, di dalam hal ini ruang lingkup hanya akan dibatasi pada peranan yang seharusnya dan peranan aktual.

Masalah peranan dianggap penting, oleh karena pembahasan mengenai penegak hukum sebenarnya lebih banyak tertuju pada diskresi. Sebagaimana dikatakan di muka, maka diskresi menyangkut pengambilan keputusan yang tidak sangat terikat oleh hukum, di mana penilaian pribadi juga memegang peranan. Di dalam penegakan hukum diskresi sangat penting, oleh karena:[64]

[64] Soerjono Soekanto, 2002, *Op.Cit*, hlm. 15

a. Tidak ada perundang-undangan yang sedemikian lengkapnya, sehingga dapat mengatur semua perilaku manusia
b. Adanya kelambatan-kelambatan untuk menyesuaikan perundang-undangan dengan perkembangan-perkembangan di dalam masyarakat, sehingga menimbulkan ketidakpastian
c. Kurangnya biaya untuk menerapkan perundang-undangan sebagaimana yang dikehendaki oleh pembentuk undang-undang
d. Adanya kasus-kasus individual yang memerlukan penanganan secara khusus.

Diskresi diperlukan sebagai

"… pelengkap daripada Asas Legalitas, yaitu Asas Hukum yang menyatakan, bahwa setiap tindak atau perbuatan Administrasi Negara harus berdasarkan ketentuan Undang-Undang.

…Pada "diskresi bebas" undang-undang hanya menetapkan batas-batas, dan administrasi negara bebas mengambil keputusan apa saja asalkan tidak melampaui/melanggar batas-batas tersebut. Pada "diskresi terikat" undang-undang menerapkan beberapa alternatif dan administrasi negara bebas memilih salah satu alternatif".

Penggunaan perspektif peranan dianggap mempunyai keuntungan-keuntungan tertentu, oleh karena:

a. Fokus utamanya adalah dinamika masyarakat;
b. Lebih mudah untuk membuat suatu proyeksi, oleh karena pemusatan perhatian pada segi prosesual.

Penegakan hukum berasal dari masyarakat, dan bertujuan untuk mencapai kedamaian di dalam masyarakat. Oleh karena itu, dipandang dari sudut tertentu, maka masyarakat dapat mempengaruhi penegakan hukum tersebut. Di dalam bagian ini, akan diketengahkan secara garis besar perihal pendapat-pendapat masyarakat mengenai hukum, yang sangat mempengaruhi kepatuhan hukumnya. Kiranya jelas, bahwa hal ini pasti ada kaitannya dengan faktor-faktor terdahulu, yaitu Undang-Undang, penegak hukum dan sarana atau fasilitas.

Masyarakat Indonesia pada khususnya, mempunyai pendapat-pendapat tertentu mengenai hukum. Pertama-tama ada pelbagai pengertian atau arti yang diberikan pada hukum, yang variasinya adalah sebagai berikut:[65]

a. Hukum diartikan sebagai ilmu pengetahuan;
b. Hukum diartikan sebagai disiplin, yakni sistem ajaran tentang kenyataan;
c. Hukum diartikan sebagai norma atau kaidah, yakni patokan perilaku pantas yang diharapkan;
d. Hukum diartikan sebagai tata hukum (yakni hukum positif tertulis);
e. Hukum diartikan sebagai petugas ataupun pejabat;
f. Hukum diartikan sebagai keputusan pejabat atau penguasa;
g. Hukum diartikan sebagai proses pemerintahan;
h. Hukum diartikan sebagai perilaku teratur dan unik;

[65] *Ibid*, hlm. 35

i. Hukum diartikan sebagai jalinan nilai;

j. Hukum diartikan sebagai seni.

Dari sekian banyaknya pengertian yang diberikan pada hukum, terdapat kecenderungan yang besar pada masyarakat, untuk mengartikan hukum dan bahkan mengidentifikasikannya dengan petugas (dalam hal ini penegak hukum sebagai pribadi). Salah satu akibatnya adalah, bahwa baik buruknya hukum senantiasa dikaitkan dengan pola perilaku penegak hukum tersebut, yang menurut pendapatnya merupakan pencerminan dari hukum sebagai struktur maupun proses. Untuk jelasnya, akan dikemukakan suatu contoh yang diambil dari suatu unsur kalangan penegak hukum, yakni polisi yang dianggap sebagai hukum oleh masyarakat luas (di samping unsur-unsur lainnya, seperti misalnya, hakim, jaksa dan seterusnya).

Faktor kebudayaan yang sebenarnya bersatu padu dengan faktor masyarakat sengaja dibedakan, oleh karena di dalam pembahasannya akan diketengahkan masalah sistem nilai-nilai yang menjadi inti dari kebudayaan spiritual atau non-material. Sebagai suatu sistem (atau sub sistem dari sistem kemasyarakatan), maka hukum mencakup struktur, substansi dan kebudayaan. Struktur mencakup wadah ataupun bentuk dari sistem tersebut yang, umpamanya, mencakup tatanan lembaga-lembaga hukum formal, hubungan antara lembaga-lembaga tersebut, hak-hak dan kewajiban-kewajibannya dan seterusnya. Substansi mencakup isi norma-norma hukum beserta perumusannya maupun acara untuk menegakkannya

yang berlaku bagi pelaksana hukum maupun pencari keadilan. Kebudayaan (sistem) hukum pada dasarnya mencakup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku, nilai-nilai mana merupakan konsepsi-konsepsi abstrak mengenai apa yang dianggap baik (sehingga dianuti) dan apa yang dianggap buruk (sehingga dihindari). Nilai-nilai tersebut, lazimnya merupakan pasangan nilai-nilai yang mencerminkan dua keadaan ekstrim yang harus diserasikan. Hal itulah yang akan menjadi pokok pembicaraan di dalam bagian mengenai faktor kebudayaan ini.

Dari ulasan-ulasan yang telah diketengahkan di muka, maka kelima faktor yang telah disebutkan, mempunyai pengaruh terhadap penegakan hukum. Mungkin pengaruhnya adalah positif dan mungkin juga negatif. akan tetapi, diantaranya semua faktor tersebut, maka faktor penegak hukum menempati titik sentral. Hal itu disebabkan, oleh karena Undang-undang disusun oleh penegak hukum, penerapannya dilaksanakan oleh penegak hukum dan penegak hukum dianggap sebagai golongan panutan hukum oleh masyarakat luas.

Penegak hukum di dalam proses penegakan hukum seharusnya dapat menerapkan dua pola yang merupakan pasangan, yakni pola isolasi dan pola integrasi. Pola-pola tersebut merupakan titik-titik ekstrim, sehingga penegak hukum bergerak antara kedua titik ekstrim tersebut. Artinya, kedua pola tersebut memberikan batas-batas sampai sejauh mana kontribusi penegak hukum bagi kesejahteraan masyarakat.

Faktor-faktor yang memungkinkan mendekatnya penegak hukum pada pola isolasi adalah antara lain, sebagai berikut:[66]

a. Pengalaman dari warga masyarakat yang pernah berhubungan dengan penegak hukum dan merasakan adanya suatu intervensi terhadap kepentingan-kepentingan pribadinya yang dianggap sebagai gangguan terhadap ketentraman (pribadi).
b. Peristiwa-peristiwa yang terjadi yang melibatkan penegak hukum dalam tindakan kekerasan dan paksaan yang menimbulkan rasa takut
c. Pada masyarakat yang mempunyai taraf stigmatasi yang relatif tinggi, memberikan "cap" yang negatif pada warga masyarakat yang pernah berhubungan dengan penegak hukum
d. Adanya haluan tertentu dari atasan penegak hukum, agar membatasi hubungan dengan warga masyarakat, oleh karena ada golongan tertentu yang diduga akan dapat memberikan pengaruh buruk kepada penegak hukum.

Namun dibalik itu semua, di dalam konteks sosial tertentu, pola isolasi mempunyai keuntungan-keuntungan tertentu, yakni antara lain, sebagai berikut:

a. Hubungan yang formal dalam interaksi sosial dapat merupakan faktor yang mantap bagi penegak hukum untuk menegakkan hukum
b. Apabila penegak hukum merupakan pelopor perubahan hukum, maka kedudukan yang lebih dekat pada pola isolasi akan memberikan kemungkinan yang lebih besar untuk melaksanakan fungsi tersebut

[66] *Ibid*, hlm. 55-56

c. Adanya kemungkinan bahwa tugas-tugas penegak hukum secara paralel berlangsung bersamaan dengan perasaan anti penegak hukum, namun dalam keadaan damai.

d. Memungkinkan berkembangnya profesionalisasi bagi para penegak hukum.

Beberapa faktor yang mendekatkan pada pola interaksi, adalah antara lain, sebagai berikut:

a. Bagian terbesar warga masyarakat menerima penegak hukum sebagai bagian dari struktur sosial masyarakat, walaupun belum tentu ada pengetahuan dan kesadaran yang sungguh-sungguh

b. Warga masyarakat memerlukan perlindungan terhadap keselamatan jiwa dan harta bendanya.

E. Metode Penelitian

1. Obyek Penelitian

   Tinjauan Yuridis Terhadap Penggantian Antar Waktu Ketua DPRD di Kabupaten Magelang.

2. Jenis Data

   a. Data Primer, yaitu data yang diperoleh langsung dari penelitian lapangan.

   b. Data Sekunder, yaitu data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan yang berupa bahan-bahan hukum yang terdiri dari:[67]

[67] Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm. 13.

1) Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang bersifat mengikat, yakni:
    a) Undang-Undang Dasar Tahun 1945
    b) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum
    c) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD
    d) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik
    e) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD
    f) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
    g) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD
    h) Keputusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008
    i) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan DPRD Tentang Tata Tertib DPRD.
    j) Peraturan perundang-undangan lainnya yang terkait dengan obyek penelitian.
2) Bahan hukum sekunder, adalah bahan-bahan hukum yang memberikan penjelasan dan petunjuk terhadap bahan hukum primer, yang terdiri dari:

a) Berbagai literatur/buku-buku yang berhubungan dengan otonomi daerah;
b) Berbagai hasil seminar, lokakarya, simposium dan penelitian, jurnal, artikel yang berkaitan dengan permasalahan dalam penelitian ini.

3. Narasumber
   a. Asisten Sekretaris Daerah Bidang Pemerintahan Provinsi Jawa Tengah, Drs. Pudjo Kiswantoro
   b. Kepala Biro Otonomi Daerah dan Kerjasama Setda Provinsi Jawa Tengah, Ir. Yuni Astuti, MA
   c. Kepala Bagian Administrasi Pemerintahan Setda Provinsi Jawa Tengah, Heru Agus Susilo, SH
   d. Ketua Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Magelang, Ahmad Majidun, MA
   e. Sekretaris DPRD Kabupaten Magelang, Mulyono, SH
   f. Kepala Bagian Tapem Setda Kabupaten Magelang, Drs. Joko Cahyono, MM
   g. Ketua DPC PDIP Kabupaten Magelang, Ir. H. Singgih Sanyoto
   h. Staf pada Sekretariat DPRD Kabupaten Magelang
4. Teknik Pengumpulan Data
   a. Wawancara, yaitu mengadakan tanya jawab secara langsung dengan subyek penelitian tentang permasalahan yang berkaitan dengan penelitian ini.

b. Studi dokumen, yaitu mengkaji, menelaah dan mempelajari bahan-bahan hukum yang ada kaitannya dengan penelitian ini.

5. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan yuridis sosiologis, yaitu menganalisis permasalahan dalam penelitian ini dari sudut pandang atau menurut ketentuan hukum/perundang-undangan yang berlaku dan kenyataan dalam praktek di lapangan.[68]

6. Analisis Data

Metode analisis data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif, yaitu data yang diperoleh dari penelitian disajikan dan diolah secara kualitatif dengan langkah-langkah sebagai berikut:

a. Data yang diperoleh dari penelitian diklasifikasikan sesuai dengan permasalahan dalam penelitian.
b. Hasil klasifikasi data selanjutnya disistematisasikan.
c. Data yang telah disistematisasikan kemudian dianalisis untuk dijadikan dasar dalam pengambilan kesimpulan.

F. Sistematika Penulisan

Guna memudahkan dalam memahami isi dari tesis ini, berikut disajikan sistematika penulisan dari tesis ini yang terbagi ke dalam beberapa

[68] Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1986, hlm. 255.

bab dan masing-masing bab terbagi lagi ke dalam beberapa sub bab. Adapun masing-masing bab tersebut adalah:

BAB I PENDAHULUAN

Pada bab pendahuluan ini diuraikan tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian dan landasan teori yang merupakan bekal dasar bagi penulis dalam menyusun tesis ini. Selanjutnya pada bab ini juga diuraikan tentang metode penelitian yang meliputi objek penelitian, narasumber penelitian, sumber data, teknik pengumpulan data, metode pendekatan dan analisis data. Pada akhir dari bab ini disajikan sistematika penulisan tesis.

BAB II TINJAUAN TENTANG DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (DPRD)

Pada bab pendahuluan ini diuraikan tentang Pengaturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Hak, Wewenang dan Kewajiban Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Alat Kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), serta Penggantian Antar Waktu (PAW) Anggota DPRD.

BAB III TINJAUAN YURIDIS TERHADAP PENGGANTIAN ANTAR WAKTU KETUA DPRD DI KABUPATEN MAGELANG

Pada bab pendahuluan ini diuraikan dan dianalisis tentang Deskripsi Kasus, Keabsahan Penetapan Ketua DPRD Kabupaten Magelang, Penggantian Antar Waktu Katua DPRD Kabupaten Magelang; serta Faktor Penghambat Dilakukannya Penggantian Antar Waktu Ketua DPRD Kabupaten Magelang.

BAB IV PENUTUP

Pada bab ini disajikan kesimpulan yang merupakan jawaban terhadap permasalahan dalam tesis ini dan sekaligus disajikan saran yang merupakan sumbangan pemikiran dan rekomendasi dari penulis tentang tinjauan yuridis terhadap penggantian antar waktu Ketua DPRD di Kabupaten Magelang.

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

BAB II

TINJAUAN TENTANG DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (DPRD)

A. Pengaturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Gagasan negara kesatuan diterangkan secara jelas dan konkrit dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 serta dalam setiap ketentuan perundang-undangan yang mengatur hubungan pemerintah pusat dan pemerintahan daerah. Dalam Pembukaan UUD 1945 disebut : "*Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum ...*".

Untuk memperjelas dan mempertegas gagasan negara kesatuan sebagai ketentuan hukum, maka para perumus UUD 1945 menegaskan dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 dengan rumusan : "Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk Republik". Dalam pembukaan ini diterima aliran pengertian negara kesatuan, negara yang melindungi dan meliputi segenap bangsa.

Dengan demikian negara mengatasi segala paham golongan, mengatasi segala paham perseorangan. Negara, menurut pengertian "pembukaan" itu menghendaki persatuan, meliputi segenap bangsa Indonesia seluruhnya. Inilah satu dasar negara yang tidak boleh dilupakan.

Namun dari semula telah jelas bahwa demi mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan keadilan sosial untuk seluruh rakyat Indonesia, Republik

Indonesia dibagi dalam beberapa daerah. Pembagian tersebut adalah konsekuensi logis dari sistem pemerintahan yang desentralistis dan demi kemudahan manajemen pemerintahan mengingat luas daerah yang sangat besar berikut jumlah penduduknya yang banyak. Itulah sebabnya walau jumlah Pasal UUD 1945 relatif tidak banyak, tetapi mengingat pentingnya pengaturan mengenai ketentuan tentang pemerintahan daerah dalam struktur Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka dalam Pasal 18 UUD 1945 dirumuskan cukup rinci setelah Amandemen ke-2 UUD 1945 Tahun 2000 sebagai berikut :

> "(1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.
> (2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan
> (3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum
> (4) Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis
> (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah
> (6) Pemerintahan daerah berhak menentukan peraturan darah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan
> (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang".

Selanjutnya sesuai dengan semangat reformasi dan pembatasan sistem sentralistis, MPR dalam Amandemen ke-2 (Tahun 2000) UUD 1945 merumuskan dalam UUD 1945 Pasal 18A dan Pasal 18B yang berbunyi :

“Pasal 18 A :

(1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah
(2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Pasal 18 B

(1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.
(2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang”.

Adapun rumusan Amandemen Pasal 18B, UUD 1945 sudah lebih rinci dan lebih tegas dibanding dengan isi Pasal 18 UUD 1945 sebelum diamandemenkan Tahun 2000 oleh MPR.

Dari isi UUD 1945 tersebut menjadi jelas bahwa Pasal 18 UUD 1945 menjadi landasan pembentukan pemerintahan daerah yang akan diatur dengan undang-undang; bahwa daerah-daerah dimaksud akan berstatus otonom dan akan memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, serta pemerintah di daerah.

Dengan pengertian dan tafsiran di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa Pasal 18 UUD 1945 merupakan landasan hukum pembentukan pemerintahan daerah berikut aparat-aparat pelaksanaannya, yang mana salah satu unsur pentingnya ialah adanya semacam badan perwakilan daerah yang dalam

perkembangannya menjelma menjadi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah seperti pengertian yang berlaku sekarang ini.[1]

Selanjutnya kalau kita meringkaskan isi Pasal 18, 18A, 18B UUD 1945 akan dijumpai pokok-pokok pengertian sebagai berikut :

1. daerah tidaklah bersifat "*staat*" atau negara (dana negara);
2. wilayah Indonesia mula-mula akan dibagi dalam provinsi-provinsi. Provinsi ini kemudian akan dibagi pula dalam daerah-daerah yang lebih kecil yaitu kabupaten dan kota;
3. daerah-daerah itu adalah daerah otonom atau daerah administrasi;
4. di daerah otonom dibentuk Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum;
5. negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Menghadapi permasalahan otonomi daerah yang multi segi ini maka sejak tahun 2002 telah beredar kampanye untuk merevisi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, yaitu akhirnya baru dapat diselesaikan pada akhir periode masa jabatan DPR 1999-2004, pada bulan September 2004. Proses pembahasan revisi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 sangat berlarut-larut yang dalam hal tertentu dikaitkan dengan kepentingan politik dari partai-partai tertentu.

[1] BN. Marbun, *DPRD dan Otonomi Daerah Setelah Amandemen UUD 1945 dan Undang-Undang Otonomi Daerah 2004*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2005, hlm. 13

Sesuai isi konsideran menimbang Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 disebut:

> "bahwa Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah tidak sesuai dengan perkembangan keadaan ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah sehingga perlu diganti".

Pergantian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 telah didahului dengan pergantian undang-undang bidang politik yaitu: Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum diperbarui dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu; Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD yang terakhir diperbarui dengan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

Dalam suasana reformasi maka Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945, juga mengalami Amandemen sebanyak empat kali (1999, 2000, 2001, 2002) dan khusus menyangkut Pasal 18 tentang Pemerintah Daerah mengalami perubahan dan penambahan isi yang cukup signifikan.

Sesuai dengan kondisi politik saat ini maka rumusan tentang kedudukan DPRD dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengalami perubahan mendasar dan hampir mirip seperti kembali kepada keadaan dan suasana Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974. Hal ini terlihat dalam rumusan tentang Pemerintahan Daerah. Dalam rumusan Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 disebutkan:

"Pemerintah daerah adalah:

a. pemerintahan daerah provinsi yang terdiri atas pemerintah daerah provinsi dan DPRD provinsi;
b. pemerintahan kabupaten/kota yang terdiri atas pemerintah daerah kabupaten/kota dan DPRD kabupaten/kota"

Lebih jauh dalam Pasal 40 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dirumuskan: "DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah".

Rumusan di atas mirip dengan isi Pasal 13 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 yang berbunyi: "Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah". Hal ini sepintas dapat dianggap sebagai kemunduran, apalagi kalau dikaitkan dengan rumusan Pasal 14 dan 16 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang berbunyi:

"Pasal 14 ayat (1) di Daerah dibentuk DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah dan Pemerintah Daerah sebagai Badan Eksekutif. Pasal 16 ayat (2) DPRD sebagai badan Legislatif Daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintah Daerah".

Berbeda dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999, maka Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD memisahkan susunan dan kedudukan DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.

Dalam Susunan dan Keanggotaan DPRD Provinsi seperti diatur dalam Pasal 290 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 disebutkan: "DPRD Provinsi terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang

dipilih melalui pemilihan umum". Anggota DPRD hasil pengangkatan dari TNI/Polri tidak ada lagi sejak Pemilu 2004. Adapun anggota DPRD Provinsi berjumlah sekurang-kurangnya 35 orang dan sebanyak-banyaknya 100 orang. Keanggotaan DPRD Provinsi diresmikan dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden. Anggota DPRD Provinsi berdomisili di ibukota provinsi yang bersangkutan . Masa jabatan anggota DPRD Provinsi adalah lima tahun dan berakhir bersamaan pada saat anggota DPRD Provinsi yang baru mengucapkan sumpah/janji.[2]

Tentang Susunan dan Kenggotaan DPRD Kabupaten / Kota seperti diatur dalam Pasal 341 pada garis besarnya sama dengan DPRD Provinsi, kecuali anggota DPRD Kabupaten / Kota berjumlah sekurang-kurangnya dua puluh orang dan sebanyak-banyaknya lima puluh orang. Keanggotaan DPRD Kabupaten/Kota diresmikan dengan keputusan Gubernur a Presiden dan Anggota DPRD Kabupaten/Kota berdomisili di kabupaten/kota yang bersangkutan.[3]

B. Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Dua institusi yang harus selalu ada dalam pelaksanaan otonomi daerah adalah Pemerintah Daerah (Pemda) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Karena itu Undang-undang Dasar 1945 (Pasal 18) dan Undang-undang pelaksanaannya mengharuskan adanya kedua institusi ini di setiap

[2] *Ibid*, hlm. 15
[3] *Ibid*

daerah otonom. Hal ini sekaligus untuk membedakan status atau kedudukan suatu daerah. Tanpa adanya DPRD, status daerah adalah wilayah administrasi.

Keberadaan dua institusi ini sangat diperlukan untuk mengemban pelaksanaan prinsip pembagian kekuasaan di daerah. Pemerintah Daerah adalah institusi eksekutif dan DPRD adalah institusi legislatif yang merupakan representasi rakyat di suatu daerah otonom. Masing-masing mempunyai tugas dan kewenangan sendiri, namun terikat dalam tata hubungan di antara keduanya.

Pasal 40 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 menyatakan, DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintah Daerah. Pengertian "berkedudukan sejajar" dan menjadi "mitra" ini dipahami beraneka macam, sehingga seringkali hubungan Pemda dan DPRD menjadi agak terganggu. Terutama, ketika masing-masing pihak menggunakan hak, tugas dan kewenangannya untuk mengatakan sebagai yang paling benar dan berkuasa.

Arti "Berkedudukan Sejajar" dan "Mitra" Pemerintah Daerah berbeda dengan Undang-undang sebelumnya, Undang-undang tentang Pemerintah Daerah mengatur cukup jelas pembagian kekuasaan secara horizontal. Untuk urusan di bidang-bidang politik diserahkan kepada DPRD, dan untuk urusan-urusan administrasi menjadi kewenangan Pemda. Dengan kata lain, perumusan kebijakan publik dan pengawasan terhadap pelaksanaannya menjadi tugas dan kewenangan DPRD, sedangkan implementasinya menjadi tugas dan kewajiban Pemda.[4]

[4] Bambang Yudoyono, *Otonomi Daerah, Desentralisasi dan Pengembangan SDM Aparatur Pemda dan Anggota DPRD,* Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2003, hlm. 95

Untuk menjamin pelaksanaan tugas dan kewenangan agar dapat berlangsung seimbang, kepada kedua institusi ini diberi kedudukan sejajar dalam pola kemitraan. Artinya, di antara kedua intitusi tidak dikenal hubungan secara hirarki atau tidak berlakunya hubungan atasan-bawahan. Dengan demikian yang dikenal adalah hubungan koordinatif atau kerja sama, dan bukan hubungan sub ordinatif. Dalam hubungan horizontal ini, masing-masing institusi berada pada jalur tugas dan kewenangannya yang tidak dapat saling diintervensi. Pemda tidak bisa memasuki ranah politik, dan DPRD tidak bisa memasuki ranah administasi pemerintah Daerah. Dari pengertian ini maka pelaksanaan seluruh tugas dan kewenangan serta penggunaan hak DPRD harus diletakkan dalam dimensi politik. Misalnya; dalam melaksanakan pengawasan, memberi pendapat dan pertimbangan kepada Kepala Daerah, mengadakan penyelidikan (bukan penyidikan yang merupakan wewenang Polisi dan Kejaksaan), dan sebagainya, DPRD tidak boleh memasuki area teknis pelaksanaan administrasi Pemerintah Daerah. Jika demikian halnya, aktivitas yang dilakukan oleh anggota DPRD dengan memeriksa kuitansi dan membuka brankas Pemimpin Proyek atau Pimpinan Instansi adalah keliru dan harus segera diluruskan. Sebab, apa yang dilakukan sebagian anggota DPRD itu sebenarnya adalah tugas dan fungsi administrasi dari perangkat pengawas fungsional, seperti Inspektorat Daerah, Badan Pemeriksa Keuangan, dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan.

Hubungan kemitraan akan tampak jelas jika diletakkan dalam konteks tugas dan wewenang DPRD, antara lain sebagai berikut:[5]

[5] *Ibid*, hlm. 96

1. Pasal 42 ayat (1) huruf a : “bersama dengan Gubernur, Bupati, atau Walikota membentuk Peraturan Daerah”.
2. Pasal 42 ayat (1) huruf b : “bersama dengan Gubernur, Bupati, atau Walikota menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah”.
3. Pasal 42 ayat (1) huruf f : “memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah terhadap rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan Daerah”.

Berdasarkan pernyataan beberapa Pasal tersebut, DPRD jelas bukanlah suatu institusi yang harus hadap-hadapan sebagai “lawan” dengan Kepala Daerah beserta perangkatnya. Kalaupun harus berhadapan-hadapan, barangkali lebih tepat kalau disebut *sparing partner*. Ketika kedua institusi duduk bersama untuk membahas RAPBD atau Rancangan Peraturan Daerah, perbedaan pendapat tetap diberi tempat, dihargai dan dihormati. Sebaliknya, istilah “bersama” pada pengertian “mitra” bukan pula berarti DPRD harus melakukan kolusi dengan Pemerintah Daerah. Dalam hal ada gejala-gejala penyimpangan pelaksanaan kebijakan yang dilakukan oleh Kepala Daerah, DPRD sebagai mitra wajib mengingatkan. Kalau perlu meminta keterangan, bahkan sampai pada meminta pertanggungjawaban Kepala Daerah.

Dalam hubungan kemitraan antara DPRD dengan Pemda pada tahap operasionalisasi kebijakan yang telah disepakati bersama, tetap saja dimungkin adanya perbedaan-perbedaan pemikiran, pandangan, pendapat, sikap dan perilaku. Koordinasi antara Kepala Daerah dan DPRD tidak dimaksudkan untuk melarang atau meniadakan perbedaan-perbedaan itu.

Tetapi, koordinasi dimaksudkan untuk mencegah terjadinya *miss information* terhadap langkah-langkah kebijakan yang harus diambil oleh Kepala Daerah. Jika perlu, Kepala Daerah melakukan forum konsultasi secara rutin dengan pimpinan DPRD dan para pimpinan fraksi. Baik untuk memberi penjelasan mengenai suatu meminta masukan-masukan yang akan dijadikan acuan dalam pelaksanaannya. Kondisi seperti inilah sebenarnya yang diinginkan.

Telah dikemukakan, otonomi daerah bertalian dengan demokrasi, karena itu harus ada lembaga dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan demokrasi di daerah. Sejalan dengan sistem demokrasi perwakilan, maka secara kelembagaan perlu ada badan perwakilan rakyat daerah yang dibentuk secara demokratik. Demikian pula penyelenggaraan pemerintahannya harus dijalankan pejabat, penentuan kebijakan, pertanggungjawaban, pengawasan, dan lain-lain. Mekanisme pemerintahan harus dilakukan dengan tata cara yang demokratik pula.[6]

Berdasarkan hal-hal tersebut lahirlah berbagai mekanisme demokratik, seperti sistem pemilihan anggota perwakilan, sistem pemilihan penyelenggara pemerintahan (bupati, walikota, gubernur), sistem hubungan tanggungjawab antara badan perwakilan dengan penyelenggara pemerintahan, dan lain sebagainya.[7] Sebagai daerah otonom yang memerintah, mengatur, dan

[6] Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, PSH FH UII, Yogyakarta, 2004, hlm. 60

[7] *Ibid*

mengurus diri sendiri, pemerintahan daerah berhak membuat peraturan tingkat daerah sebagai peraturan perundang-undangan tingkat daerah.

Politik otonomi adalah perjalanan kebijakan baik di bidang pengaturan maupun penyelenggaraan otonomi sejak Indonesia merdeka. Seperti diutarakan terdahulu, selama merdeka, terutama empat puluh tahun terakhir (Orde Lama dan Orde Baru), berbagai cita dasar otonomi tidak terlaksana sebagaimana mestinya. Yang terjadi adalah suasana sentralisasi. Daerah-daerah dibuat sangat tergantung kepada pusat, baik dibidang keuangan, kepegawaian, politik, termasuk penentuan pimpinan daerah. Inilah sesungguhnya latar belakang ketidakpuasan dan pergolakan daerah yang akhir-akhir disebut sebagai ancaman disintegrasi negara dan bangsa.

UU No. 32 Tahun 2004, mencoba meletakkan kembali dasar-dasar politik otonomi yang lebih wajar sesuai dengan kehendak konstitusi. Undang-undang baru ini menghendaki titik berat penyelenggaraan pemerintahan ada pada daerah. Segala "kepentingan masyarakat" pada dasarnya diatur dan diurus daerah, kecuali terhadap hal-hal yang oleh undang-undang ditetapkan atau diatur dan diurus pusat yaitu politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, dan beberapa kebijakan tingkat nasional tertentu. Demikian pula mengenai perwujudan kedaulatan rakyat. Pemerintahan daerah disusun, diisi, dan diawasi menurut prinsip yang lebih demokratik dengan meletakkan tanggungjawab politik yang lebih besar kepada rakyat daerah, seperti pertanggungjawaban bupati, atau walikota kepada DPRD setempat. Perimbangan keuangan disusun untuk lebih

memberdayakan daerah (UU No. 33 tahun 2004). Hak daerah-daerah untuk membela kepentingan peraturan daerah, perluasan wewenang di bidang kepegawaian, termasuk hal-hal yang mencerminkan politik otonomi baru yang semestinya di tempuh di masa depan.[8]

Susunan Pemerintahan Daerah dan Hak Otonomi meliputi DPRD dan Pemerintahan Daerah. DPRD dipisahkan dari Pemerintah Daerah dengan maksud untuk lebih memberdayakan DPRD dan meningkatkan pertanggungjawaban Pemerintah Daerah kepada rakyat. Oleh karena itu hak-hak DPRD cukup luas dan diarahkan untuk menyerap serta menyalurkan aspirasi masyarakat menjadi kebijakan daerah dan melakukan fungsi pengawasan.

Dalam menjalankan peran perwakilan rakyat di daerah, anggota DPRD secara normatif adalah pelaku utama perumusan kebijakan di daerahnya. Untuk mengemban peran ini, DPRD sebagai pemegang kekuasaan legislatif harus bertanggung jawab untuk ikut menentukan isi kebijakan daerah serta memastikan bahwa kebijakan yang ditempuh pemerintah benar-benar kebijakan yang dikehendaki masyarakat di daerah. Untuk dapat memainkan peranan yang dikehendaki oleh masyarakat, DPRD sebagai lembaga legislatif daerah mempunyai wewenang, kewajiban dan hak. Secara umum ketiga hal itu mempunyai pengertian yang berbeda. Wewenang merupakan kemampuan atau kecakapan untuk menyandang hak dan kewajiban-kewajiban merupakan

[8] *Ibid*, hlm. 61

pembatasan dan beban yang harus dilaksanakan menurut hukum. Sedangkan hak merupakan kepentingan yang harus dipenuhi dan dilindungi oleh hukum.

Selain lembaga perwakilan di daerah, DPRD mempunyai peranan besar dalam mewarnai jalannya pemerintahan daerah otonom. Dengan peranan ini, aspek responsibilitas dalam pelaksanaan tugas-tugas DPRD menjadi salah satu faktor penentu terhadap makna dan kemanfaatan Pemerintah daerah bagi terwujudnya masyarakat yang sejahtera, berdaulat dan mampu berpartisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Pemahaman ini sekaligus memberikan tanggung jawab kepada DPRD untuk ikut menentukan isi kebijakan bagi pemerintah daerah yang bersangkutan dan atau untuk menegakkan prinsip demokrasi. Artinya bahwa, DPRD harus memastikan kebijakan yang ditempuh pemerintah sesuai aspirasi yang dikehendaki rakyat.

Dalam UU No. 32 Tahun 2004, keberadaan DPRD sangat diperlukan sebagai pemegang kekuasaan legislatif (atau institusi legislatif) yang merupakan representasi rakyat di suatu daerah otonom. Sebagai pemegang kekuasaan legislatif di daerah, DPRD diserahi tugas dan kewenangan yang menyangkut urusan di bidang politik yaitu perumusan kebijakan politik dan pelaksanaan pengawasan.

Dalam rumusan kebijakan publik, DPRD sebagai pemegang kekuasaan legislatif diserahi tugas dan wewenang yang pokok. *Pertama*, karena DPRD secara normatif adalah pelaku utama perumusan kebijakan publik di daerah, DPRD harus bertanggungjawab untuk menentukan isi kebijakan daerah, sekalipun pelaksanaan penetapan kebijakan-kebijakan publik di daerah ada

pada Kepala Daerah berikut jajaran birokrasi pemerintahannya. *Kedua*, DPRD mengambil dan menetapkan kebijakan sebagai institusi, artinya DPRD bukanlah sekedar perwakilan kelompok masyarakat melainkan perwakilan aspirasi dalam memastikan bahwa kebijakan yang ditempuh oleh pemerintah sesuai dengan aspirasi yang berkembang di masyarakat. *Ketiga*, kebijakan publik pada dasarnya adalah serangkaian tindakan termasuk di dalamnya penetapan sesuatu atau serangkaian keputusan-keputusan oleh pejabat yang memegang otoritas penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka mencapai suatu tujuan publik. Kendati DPRD sebagai aktor penting dalam perumusan kebijakan publik di daerah, DPRD harus dapat membentuk sparing partner dengan kepala daerah beserta perangkatnya, dalam melaksanakan tugas dan wewenang tersebut misalnya:[9]

1. DPRD bersama Pemerintah Daerah membentuk Peraturan Daerah
2. DPRD bersama pemerintah Daerah menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)
3. DPRD memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah terhadap rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan daerah.

Dalam Pasal 42 UU No. 32 Tahun 2004 diatur tugas dan wewenang DPRD untuk melaksanakan pengawasan terhadap:

1. Pelaksanaan Peraturan Daerah dan Peraturan Perundang-undangan lain
2. Pelaksanaan Keputusan Pemerintah Daerah

[9] *Ibid*, hlm. 63

3. Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
4. Kebijakan Pemerintah Daerah, dan
5. Pelaksanaan Kerjasama Internasional di Daerah.

Dengan tugas dan wewenang ini, DPRD diharapkan mampu memainkan perannya secara optimal sebagai institusi pengemban fungsi kontrol terhadap jalannya pemerintahan di daerah. Tujuannya adalah terwujudnya pemerintah daerah yang efisien, efektif, bersih, berwibawa dan terbebas dari berbagai praktek-praktek yang berindikasi korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN).

Tugas dan wewenang pengawasan yang dimaksud dalam ketentuan ini, berbeda dengan tugas pengawasan yang dilakukan oleh perangkat pengawas fungsional. Tugas dan wewenang pengawasan yang dilakukan perangkat fungsional berada dalam dimensi administrasi teknis. Hal ini berarti, tugas pengawasan oleh DPRD lebih menekankan pada segi hubungan antara penggunaan kekuasaan oleh eksekutif dengan kondisi kehidupan rakyat di daerah.

C. Hak, Wewenang dan Kewajiban Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Pemisahan DPRD dari Pemerintah Daerah dimaksudkan untuk lebih memberdayakan DPRD dan meningkatkan pertanggungjawaban Pemerintah Daerah kepada Rakyat. Oleh karena itu hak-hak DPRD cukup luas dan diarahkan untuk menyerap serta menyalurkan aspirasi masyarakat agar menjadi kebijakan daerah, serta melakukan fungsi pengawasan.

Pengaturan mengenai tugas dan wewenang DPRD diatur secara tegas oleh Pasal 42 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 menetapkan bahwa:

1. Membentuk Peraturan Daerah yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapat persetujuan bersama;
2. Membahas dan menyetujui Rancangan Perda tentang APBD bersama dengan Kepala Daerah;
3. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan Peraturan Perundang-undangan lainnya, Peraturan Kepala Daerah, APBD, Kebijakan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerja sama internasional;
4. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD Provinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPRD Kabupaten/ Kota;
5. Memilih Wakil Kepala Daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil Kepala Daerah;
6. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah terhadap Rencana Perjanjian Internasional di daerah.
7. Memberikan persetujuan terhadap Rencana Kerjasama Internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah;
8. Meminta Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
9. Membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah;

10. Melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah;
11. Memberikan persetujuan terhadap Rencana Kerjasama antar daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

Dalam menjalankan tugas dan wewenang sebagaimana maksud Pasal 42 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004, anggota DPRD mempunyai kewajiban untuk:

1. Mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan menaati segala Peraturan Perundang-undangan;
2. Melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintah daerah;
3. Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
4. Memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah;
5. Menyerap, menampung, menghimpun, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat;
6. Mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan;
7. Memberikan pertanggungjawaban atas tugas dan kinerjanya selaku anggota DPRD sebagai wujud tanggung jawab moral dan politis terhadap daerah pemilihnya;
8. Menaati peraturan Tata Tertib, Kode Etik, dan Sumpah/Janji Anggota DPRD;

9. Menjaga norma dan etika dalam hubungan kerja dengan lembaga yang terkait.

Untuk melaksanakan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud Pasal 42 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004, anggota DPRD mempunyai hak yang cukup luas antara lain:

1. Mengajukan Rancangan Perda;
2. Mengajukan pertanyaan;
3. Menyampaikan usul dan pendapat;
4. Memilih dan dipilih;
5. Membela diri;
6. Imunitas;
7. Protokoler; dan
8. Keuangan dan administrastif.

D. Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Berbeda dengan UU Nomor 4 Tahun 1999 tentang SUSDUK DPRD, maka dalam UU Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, DPRD, terdapat perubahan formulasi yang cukup signifikan. Kalau dalam UU Nomor 4 Tahun 1999, disebutkan: "DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah, merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila", berubah menjadi: "DPRD Provinsi merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai lembaga pemerintahan daerah provinsi" (Pasal 60). Rumusan ini

bernuansa seakan-akan mulai kembali ke rumusan Pasal 13 UU Nomor 5 Tahun 1974, yang berarti DPRD tidak murni lagi sebagai lembaga legislatif daerah, tetapi "berkedudukan sebagai lembaga pemerintahan daerah provinsi". Rumusan terakhir tentang kedudukan DPRD seperti terdapat dalam Pasal 40 UU Nomor 32 Tahun 2004, berbunyi: "DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelanggaraan pemerintahan daerah".[10]

Berdasarkan Pasal 2 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan DPRD Tentang Tata Tertib DPRD, dinyatakan bahwa DPRD mempunyai fungsi:

1. Legislasi;
2. Anggaran; dan
3. Pengawasan.

Menurut Pasal 2 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan DPRD Tentang Tata Tertib DPRD disebutkan bahwa fungsi legislasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a diwujudkan dalam membentuk peraturan daerah bersama kepala daerah. Berdasarkan Pasal 2 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan DPRD Tentang Tata Tertib DPRD, fungsi anggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b diwujudkan dalam membahas dan menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja daerah bersama kepala daerah. Sedangkan berdasarkan Pasal 2 ayat (4)

[10] BN Marbun, 2005, *Op. Cit*, hlm. 71

Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan DPRD Tentang Tata Tertib DPRD disebutkan bahwa fungsi pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c diwujudkan dalam mengawasi pelaksanaan peraturan daerah dan APBD.

Menurut Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan DPRD Tentang Tata Tertib DPRD, disebutkan bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang:

1. membentuk peraturan daerah bersama kepala daerah;
2. membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai APBD yang diajukan oleh kepala daerah;
3. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan APBD;
4. mengusulkan pengangkatan dan/atau pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD Provinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPRD Kabupaten/Kota, untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian;
5. memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah;
6. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
7. memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah;

8. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
9. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah;
10. mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
11. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Salah satu tugas dan wewenang DPRD sebagaimana diatur dalam Pasal 42 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah melaksanakan pengawasan terhadap:

1. Pelaksanaan Peraturan Daerah dan Peraturan Perundang-Undangan lain;
2. Pelaksanaan Keputusan Gubernur, Bupati, dan Walikota;
3. Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
4. Kebijakan Pemerintah Daerah; dan
5. Pelaksanaan kerja sama internasional di Daerah

Dengan tugas dan wewenangnya ini, DPRD diharapkan mampu memainkan perannya secara optimal sebagai institusi pengemban fungsi kontrol terhadap jalannya pemerintahan di daerah. Tujuannya adalah terwujudnya pemerintahan daerah yang efisien, efektif, bersih, berwibawa, dan terbebas dari berbagai praktek-praktek yang berindikasi KKN.

Tugas dan wewenang pengawasan yang dimaksud dalam ketentuan ini, harus dibedakan dengan tugas pengawasan yang dilakukan oleh perangkat

pengawasan yang dilakukan oleh perangkat pengawas fungsional. Tugas dan wewenang pengawasan yang dilakukan DPRD berada dalam dimensi politik, sedangkan tugas pengawasan yang dilakukan perangkat pengawas fungsional berada dalam dimensi administrasi. Hal ini berarti, tugas pengawasan oleh DPRD lebih menekankan pada segi hubungan antara penggunaan kekuasaan oleh eksekutif dengan kondisi kehidupan rakyat di daerah. Maksudnya, apakah rakyat benar-benar telah memperoleh pelayanan dan perlindungan secara semestinya?, apakah kegiatan-kegiatan yang dilakukan Pemerintah Daerah benar-benar menjadikan meningkatnya kesejahteraan rakyat?, apakah penggunaan anggaran yang telah dialokasikan tidak disalahgunakan untuk hal-hal yang merugikan rakyat dan negara?, apakah pungutan-pungutan yang diambil dari rakyat telah dibukukan secara benar dan didayagunakan secara optimal bagi kesejahteraan rakyat?, apakah kebijakan yang dikeluarkan pemerintah tidak merugikan rakyat?, apakah dengan hutang kepada negara lain lebih banyak memberi manfaat ketimbang ruginya?, dan sebagainya. Jika ternyata dari hasil pengawasan diperoleh indikasi adanya kecenderungan yang negatif atau merugikan kepentingan rakyat dan negara, DPRD berwenang menanyakan dan menyatakan keberatannya kepada Pemerintah Daerah. DPRD boleh meminta Kepala Daerah untuk menunda atau bahkan mencabut kebijakannya jika benar-benar merugikan rakyat banyak. Bahkan jika berkategori pelanggaran terhadap hukum, DPRD sewaktu-waktu dapat menindaklanjuti dengan meminta pertanggungjawaban Kepala Daerah.[11]

[11] Bambang Yudoyono, 2003, *Op. Cit*, hlm. 98

Demikian pula, jika DPRD memperoleh data dan informasi dari masyarakat mengenai adanya indikasi penyimpangan yang dilakukan oleh aparat Pemda dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, ia dapat memanggil Kepala Instansi yang bersangkutan untuk memintai keterangan. Dan jika hasil penyelidikan yang dilakukan ternyata mendukung indikasi itu, DPRD dapat meminta Kepada Daerah untuk menindak pejabat yang bersangkutan, serta menyerahkan kepada kepolisian atau kejaksaan untuk melakukan penyidikan.

Tetapi, satu hal yang tidak boleh dilakukan oleh DPRD adalah melaksanakan pengawasan seperti yang dilakukan oleh aparat pengawas fungsional. Anggota DPRD tidak boleh memeriksa administrasi keuangan (baik rutin maupun pembangunan) secara langsung seperti layaknya pemeriksa dari Inspektorat Daerah, BEPEKA, atau BPKP. Jika DPRD ingin menindaklanjuti suatu kasus penyimpangannya hasil temuan aparat pengawasan fungsional, maka data yang digunakan adalah Berita Acara Pemeriksaan yang diserahkan oleh Pimpinan instansi pengawasan fungsional dan data hasil investigasi dari berbagai sumber lainnya.

Penegasan mengenai pengertian dan ruang lingkup tugas pengawasan yang dilakukan DPRD diperlukan untuk mengantisipasi kemungkinan terjadinya kekeliruan dalam penerapan di masa-masa mendatang. Sebab, gejala seperti itu sudah tampak di beberapa daerah, sehingga menimbulkan ketegangan dalam hubungan antar Pemerintah Daerah dan DPRD.

E. Alat Kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Alat kelengkapan DPRD sesuai Pasal 36 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan DPRD Tentang Tata Tertib DPRD terdiri atas:

1. Pimpinan;
2. Badan Musyawarah;
3. Komisi;
4. Badan Legislasi Daerah;
5. Badan Anggaran;
6. Badan Kehormatan; dan
7. Alat kelengkapan lain yang diperlukan dan dientuk oleh Rapat Paripurna.

Berdasarkan Pasal 36 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010, kepemimpinan alat kelengkapan DPRD bersifat kolektif dan kolegial. Adapun penjelasan dari masing-masing alat kelengkapan DPRD di atas adalah:

1. Pimpinan DPRD

   Pimpinan DPRD Kabupaten/Kota terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan 3 (tiga) orang wakil ketua yang beranggotakan 45 (empat puluh lima) orang sampai dengan 50 (lima puluh) orang. Berdasarkan Pasal 41 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan DPRD Tentang Tata Tertib DPRD, Pimpinan DPRD mempunyai tugas:

   a. Memimpin sidang DPRD dan menyimpulkan hasil sidang untuk diambil keputusan;

b. Menyusun rencana kerja pimpinan dan mengadakan pembagian kerja antara ketua dan wakil ketua;
c. Melakukan koordinasi dalam upaya menyinergikan pelaksanaan agenda dan materi kegiatan dari alat kelengkapan DPRD;
d. Menjadi juru bicara DPRD;
e. Melaksanakan dan memasyarakatkan keputusan DPRD;
f. Mewakili DPRD dalam berhubungan dengan lembaga/instansi lainnya;
g. Mengadakan konsultasi dengan kepala daerah dan pimpinan lembaga/instansi vertikal lainnya sesuai dengan keputusan DPRD;
h. Mewakili DPRD di pengadilan;
i. Melaksanakan keputusan DPRD berkenaan dengan penetapan sanksi atau rehabilitasi anggota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
j. Menyusun rencana anggaran DPRD bersama secretariat DPRD yang pengesahannya dilakukan dalam rapat paripurna; dan
k. Menyampaikan laporan kinerja pimpinan DPRD dalam rapat paripurna DPRD yang khusus diadakan untuk itu.

Dalam hal seorang pimpinan DPRD berhalangan sementara kurang dari 30 (tiga puluh) hari, pimpinan DPRD mengadakan musyawarah untuk menentukan salah satu pimpinan DPRD untuk melaksanakan tugas pimpinan DPRD yang berhalangan sementara sampai dengan pimpinan yang bersangkutan dapat melaksanakan tugas kembali. Sedangkan dalam hal salah seorang pimpinan DPRD berhalangan sementara lebih dari 30

(tiga puluh) hari, partai politik asal pimpinan DPRD yang berhalangan sementara mengusulkan kepada pimpinan DPRD salah seorang anggota DPRD yang berasal dari partai politik tersebut untuk melaksanakan tugas pimpinan DPRD yang berhalangan sementara.

2. Badan Musyawarah

Badan musyawarah merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap dan dibentuk oleh DPRD pada awal masa jabatan keanggotaan DPRD. Badan musyawarah terdiri atas unsur-unsur fraksi berdasarkan perimbangan jumlah anggota dan paling banyak ½ (setengah) dari jumlah anggota DPRD. Susunan keanggotaan Badan Musyawarah ditetapkan dalam rapat paripurna setelah terbentuknya pimpinan DPRD, komisi, Badan Anggaran dan fraksi. Ketua dan Wakil Ketua DPRD karena jabatannya adalah pimpinan Badan Musyawarah merangkap anggota. Sekretaris DPRD karena jabatannya adalah sekretaris Badan Musyawarah dan bukan sebagai anggota.

Berdasarkan Pasal 47 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan DPRD Tentang Tata Tertib DPRD, Badan Musyawarah mempunyai tugas:

a. Menetapkan agenda DPRD untuk 1 (satu) tahun sidang, 1 (satu) tahun masa persidangan atau sebagian dari suatu masa sidang, perkiraan waktu penyelesaian suatu masalah dan jangka waktu penyelesaian rancangan peraturan daerah, dengan tidak mengurangi kewenangan rapat paripurna untuk mengubahnya;

b. Memberikan pendapat kepada pimpinan DPRD dalam menentukan garis kebijakan yang menyangkut pelaksanaan tugas dan wewenang DPRD;
c. Meminta dan/atau memberikan kesempatan kepada alat kelengkapan DPRD yang lain untuk memberikan keterangan/penjelasan mengenai pelaksanaan tugas masing-masing;
d. Menetapkan jadwal acara rapat DPRD;
e. Member saran/pendapat untuk memperlancar kegiatan;
f. Merekomendasikan pembentukan panitia khusus;
g. Melaksanakan tugas lakin yang diserahkan oleh rapat paripurna kepada Badan Musyawarah.

3. Komisi

Komisi merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap dan dibentuk oleh DPRD pada awal masa jabatan keanggotaan DPRD. Setiap anggota DPRD kecuali pimpinan DPRD wajib menjadi anggota salah satu komisi. Penempatan anggota DPRD dalam komisi dan perpindahannya ke komisi lain didasarkan atas usul fraksi dan dapat dilakukan setiap awal tahun anggaran. Keanggotaan dalam komisi diputuskan dalam rapat paripurna DPRD atas usul fraksi pada awal tahun anggaran.

Berdasarkan Pasal 49 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan DPRD Tentang Tata Tertib DPRD, Komisi mempunyai tugas:

a. Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;

b. Melakukan pembahasan terhadap rancangan peraturan daerah dan rancanan keputusan DPRD;
c. Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan APBD sesuai dengan ruang lingkup tugas komisi;
d. Membantu pimpinan DPRD untuk mengupayakan penyelesaian masalah yang disampaikan oleh kepala daerah dan/atau masyarakat kepada DPRD;
e. Menerima, menampung dan membahas serta menindaklanjuti aspirasi masyarakat;
f. Memperhatikan upaya peninhgkatan kesejahteraan rakyat di daerah;
g. Melakukan kunjungan kerja komisi yang bersangkutan atas persetujuan pimpinan DPRD;
h. Mengadakan rapat kerja dan rapat dengar pendapat;
i. Mengajukan usul kepada pimpinan DPRD yang termasuk dalam ruang lingkup bidang tugas masing-masing komisi; dan
j. Memberikan laporan tertulis kepada pimpinan DPRD tentang hasil pelaksanaan tugas komisi.

4. Badan Legislasi Daerah

Badan Legislasi Daerah merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap, dibentuk dalam rapat paripurna DPRD. Susunan dan keanggotaan Badan Legislasi Daerah dibentuk pada permulaan masa keanggotaan DPRFD dan permulaan tahun sidang. Jumlah anggota Badan Legislasi Daerah ditetapkan dalam rapat paripurna menurut perimbangan

dan pemerataan jumlah anggota komisi. Jumlah anggota Badan Legislasi Daerah setara dengan jumlah anggota satu komisi di DPRD yang bersangkutan. Anggota Badan Legislasi Daerah diusulkan oleh masing-masing fraksi.

Berdasarkan Pasal 53 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan DPRD Tentang Tata Tertib DPRD, Badan Legislasi Daerah bertugas:

a. menyusun rancangan program legislasi daerah yang memuat daftar urutan dan prioritas rancangan peraturan daerah beserta alasannya untuk setiap tahun anggaran di lingkungan DPRD;
b. koordinasi untuk penyusunan program legislasi daerah antara DPRD dan pemerintah daerah;
c. menyiapkan rancangan peraturan daerah usul DPRD berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan;
d. melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah yang diajukan anggota, komisi dan/atau gabungan komisi sebelum rancangan peraturan daerah tersebut disampaikan kepada pimpinan DPRD;
e. memberikan pertimbangan terhadap rancangan peraturan daerah yang diajukan oleh anggota, komisi dan/atau gabungan komisi, di luar prioritas rancangan peraturan daerah tahun berjalan atau di luar rancangan peraturan daerah yang terdaftar dalam program legislasi daerah;

f. mengikuti perkembangan dan melakukan evaluasi terhadap pembahasan materi muatan rancangan peraturan daerah melalui koordinasi dengan komisi dan/atau panitia khusus;
g. memberikan masukan kepada pimpinan DPRD atas rancangan peraturan daerah yang ditugaskan oleh Badan Musyawarah; dan
h. membuat laporan kinerja pada masa akhir keanggotaan DPRD baik yang sudah maupun yang belum terselesaikan untuk dapat digunakan sebagai bahan oleh komisi pada masa keanggotaan berikutnya.

5. Badan Anggaran

Badan Anggaran merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap dan dibentuk oleh DPRD pada awal masa jabatan keanggotaan DPRD. Anggota Badan Anggaran diusulkan oleh masing-masing fraksi dengan mempertimbangkan keanggotaannya dalam tiap-tiap komisi dan paling banyak 1/2 (setengah) dari jumlah anggota DPRD. Penempatan anggota DPRD dalam Badan Anggaran dan perpindahannya ke alat kelengkapan DPRD lainnya didasarkan atas usul fraksi dan dapat dilakukan setiap awal tahun anggaran.

Berdasarkan Pasal 55 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan DPRD Tentang Tata Tertib DPRD, Badan Anggaran mempunyai tugas:

a. memberikan saran dan pendapat berupa pokok-pokok pikiran DPRD kepada kepala daerah dalam mempersiapkan rancangan anggaran pendapatan dan belanja daerah paling lambat 5 (lima) bulan sebelum ditetapkannya APBD;

b. melakukan konsultasi yang dapat diwakili oleh anggotanya kepada komisi terkait untuk memperoleh masukan dalam rangka pembahasan rancangan kebijakan umum APBD serta prioritas dan plafon anggaran sementara;
c. memberikan saran dan pendapat kepada kepala daerah dalam mempersiapkan rancangan peraturan daerah tentang perubahan APBD dan rancangan peraturan daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD;
d. melakukan penyempurnaan rancangan peraturan daerah tentang APBD dan rancangan peraturan daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD berdasarkan hasil evaluasi Menteri Dalam Negeri bagi DPRD provinsi dan gubernur bagi DPRD kabupaten/kota bersama tim anggaran pemerintah daerah;
e. melakukan pembahasan bersama tim anggaran pemerintah daerah terhadap rancangan kebijakan umum APBD serta rancangan prioritas dan plafon anggaran sementara yang disampaikan oleh kepala daerah; dan
f. memberikan saran kepada pimpinan DPRD dalam penyusunan anggaran belanja DPRD.

6. Badan Kehormatan

Badan Kehormatan dibentuk oleh DPRD dan merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap. Pembentukan Badan Kehormatan ditetapkan dengan keputusan DPRD. Pimpinan Badan Kehormatan terdiri

atas 1 (satu) orang ketua dan 1 (satu) orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota Badan Kehormatan. Anggota Badan Kehormatan dipilih dan ditetapkan dalam rapat paripurna DPRD berdasarkan usul dari masing-masing fraksi. Untuk memilih anggota Badan Kehormatan, masing-masing fraksi berhak mengusulkan 1 (satu) orang calon anggota Badan Kehormatan. Dalam hal di DPRD hanya terdapat 2 (dua) fraksi, fraksi yang memiliki jumlah kursi lebih banyak berhak mengusulkan 2 (dua) orang calon anggota Badan Kehormatan. Masa tugas anggota Badan Kehormatan paling lama 2½ (dua setengah) tahun.

Berdasarkan Pasal 57 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan DPRD Tentang Tata Tertib DPRD, Badan Kehormatan mempunyai tugas:

a. memantau dan mengevaluasi disiplin dan/atau kepatuhan terhadap moral, kode etik, dan/atau peraturan tata tertib DPRD dalam rangka menjaga martabat, kehormatan, citra, dan kredibilitas DPRD;
b. meneliti dugaan pelanggaran yang dilakukan anggota DPRD terhadap peraturan tata tertib dan/atau kode etik DPRD;
c. melakukan penyelidikan, verifikasi, dan klarifikasi atas pengaduan pimpinan DPRD, anggota DPRD, dan/atau masyarakat; dan
d. melaporkan keputusan Badan Kehormatan atas hasil penyelidikan, verifikasi, dan klarifikasi kepada rapat paripurna DPRD. Dalam melaksanakan penyelidikan, verifikasi, dan klarifikasi, Badan Kehormatan dapat meminta bantuan dari ahli independen.

Untuk melaksanakan tugas, Badan Kehormatan berwenang:

a. memanggil anggota DPRD yang diduga melakukan pelanggaran kode etik dan/atau peraturan tata tertib DPRD untuk memberikan klarifikasi atau pembelaan atas pengaduan dugaan pelanggaran yang dilakukan;
b. meminta keterangan pengadu, saksi, dan/atau pihak-pihak lain yang terkait, termasuk untuk meminta dokumen atau bukti lain; dan
c. menjatuhkan sanksi kepada anggota DPRD yang terbukti melanggar kode etik dan/atau peraturan tata tertib DPRD.

7. Alat kelengkapan lain yang diperlukan dan dibentuk oleh Rapat Paripurna

Berdasarkan Pasal 63 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan DPRD Tentang Tata Tertib DPRD, dinyatakan bahwa dalam hal diperlukan, DPRD dapat membentuk alat kelengkapan lain berupa panitia khusus. Panitia khusus merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat tidak tetap. Panitia khusus dibentuk dalam rapat paripurna DPRD atas usul anggota setelah mendengar pertimbangan Badan Musyawarah. Pembentukan panitia khusus ditetapkan dengan keputusan DPRD. Jumlah anggota panitia khusus ditetapkan dengan mempertimbangkan jumlah anggota setiap komisi yang terkait dan disesuaikan dengan program/kegiatan serta kemampuan anggaran DPRD. Anggota panitia khusus terdiri atas anggota komisi terkait yang diusulkan oleh masing-masing fraksi. Ketua dan wakil ketua panitia khusus dipilih dari dan oleh anggota panitia khusus. Panitia khusus dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh sekretariat DPRD.

F. Penggantian Antar Waktu (PAW) Ketua DPRD

Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3) memberikan ketentuan bahwa penggantian antarwaktu bagi anggota DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota terjadi karena meninggal dunia, mengundurkan diri atau diberhentikan. Dalam perspektif hubungan hukum, antara DPRD sebagai lembaga dan anggota yang diberhentikan, maka penggantian antarwaktu dapat dianggap sebagai tindakan pemutusan hubungan kerja secara sepihak. Baik itu oleh pihak anggota DPRD itu sendiri (karena meninggal dunia atau mengundurkan diri) maupun oleh pihak DPRD atau partai politik yang terkait melalui persyaratan dan mekanisme yang telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan.

Secara konseptual pemutusan hubungan kerja yang dilakukan secara sepihak oleh DPRD atau Partai politik, dapat dipandang juga sebagai bentuk pemutusan hubungan kerja secara sepihak yang dilakukan oleh rakyat yang dalam hal ini dimanifestasikan atau dilaksanakan oleh Partai politik. Hal ini mengingat secara yuridis formal rekruitmen anggota DPRD yang dilaksanakan melalui Pemilu pesertanya tidak lain adalah partai politik.

Dari berbagai kasus penggantian antarwaktu bagi anggota DPRD yang disebabkan meninggal dunia atau mengundurkan diri tidak menimbulkan persoalan hukum, karena hal itu dilatarbelakangi oleh kondisi yang secara individual dialami oleh anggota DPRD itu sendiri. Hal ini tentu berbeda jikalau penggantian antarwaktu disebabkan adanya pemberhentian sebagaimana ditentukan oleh UU MD3, yaitu:[12]

[12] B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Penerbit Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 2009, hlm. 35

1. tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai anggota DPRD selama 3 (tiga) bulan berturut-turut tanpa keterangan apapun;
2. melanggar sumpah/janji jabatan dan kode etik DPRD;
3. dinyatakan bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
4. tidak menghadiri rapat paripurna dan/atau rapat alat kelengkapan DPRD yang menjadi tugas dan kewajibannya sebanyak 6 (enam) kali berturut-turut tanpa alasan yang sah;
5. diusulkan oleh partai politik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
6. tidak lagi memenuhi syarat sebagai calon anggota DPRD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pemilihan umum;
7. melanggar ketentuan larangan sebagaimana diatur dalam Undang-undang ini;
8. diberhentikan sebagai anggota partai politik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; atau
9. menjadi anggota partai politik lain.

Berdasarkan persyaratan penggantian antarwaktu tersebut, persoalannya yang perlu dibahas di sini adalah penggantian antarwaktu anggota DPRD yang bagaimanakah yang tidak menimbulkan masalah hukum, serta bagaimanakah upaya yang dilakukan untuk mengeleminir munculnya masalah hukum di kemudian hari?

Keberadaan anggota DPRD berdasarkan sistem Pemilu Indonesia memang unik. Satu sisi dia adalah wakil rakyat sedang disisi lain dia adalah wakil partai politik. Keunikan ini makin kelihatan, manakala sistem pemilu tahun 2009 mempergunakan model penentuan wakil definitif dari Partai politik sebagai anggota DPRD yang ditentukan oleh suara terbanyak masing-masing calon yang diajukan oleh Partai Politik yang bersangkutan. Model baru seperti ini secara normatif justru memperkuat posisi anggota DPRD sebagai

wakil rakyat ketimbang partai politik, karena sejatinya perolehan suara yang cukup signifikan dari sang calon justru disebabkan oleh kemampuannya dalam mengerahkan atau memobilisasi suara. Terlepas apakah itu dilakukan secara fair atau sarat dengan "politik transaksional" yang bernuansa *money politic*.[13]

Lain daripada itu penguatan posisi anggota DPRD dalam percaturan politik memperebutkan kursi di DPRD seharusnya diikuti dengan mekanisme pengawasan terhadap kinerja anggota DPRD yang dilakukan oleh masing-masing konstituen anggota. Namun sayang mekanisme seperti ini tidak dikenal, karena pengawasan atas kinerja anggota DPRD tetap dikembalikan kepada alat kelengkapan DPRD yang dalam hal ini adalah BK serta Partai politik melalui fraksi-fraksi yang ada di DPRD.

Dengan demikian antara model pemilihan anggota DPRD yang diharapkan dapat memperkuat posisi anggota DPRD sebagai wakil rakyat dan mekanisme pengawasan kinerjanya tidak berbanding lurus. Artinya antara konsep ideal dalam hal penguatan anggota DPRD melalui sistem pemilu dengan pengawasan anggota DPRD terjadi keterputusan. Padahal aspek pengawasan kinerja inilah yang seharusnya menjadi titik tolak untuk melakukan penggantian antarwaktu anggota DPRD.

Berdasarkan Pasal 42 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan DPRD Tentang Tata Tertib DPRD, Pimpinan DPRD berhenti dari jabatannya sebelum berakhir masa jabatannya karena:

[13] *Ibid*

a. meninggal dunia;
b. mengundurkan diri sebagai pimpinan DPRD;
c. diberhentikan sebagai anggota DPRD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; atau
d. diberhentikan sebagai pimpinan DPRD

Sedangkan menurut Pasal 43 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan DPRD Tentang Tata Tertib DPRD, dinyatakan bahwa:

1. Usul pemberhentian pimpinan DPRD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 dilaporkan dalam rapat paripurna DPRD oleh pimpinan DPRD lainnya.
2. Pemberhentian pimpinan DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dalam rapat paripurna DPRD.
3. Pemberhentian pimpinan DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan keputusan DPRD.

Menurut Pasal 102 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan DPRD Tentang Tata Tertib DPRD, Anggota DPRD berhenti antarwaktu karena:

1. meninggal dunia;
2. mengundurkan diri; atau
3. diberhentikan.

Sedangkan menurut Pasal 102 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan DPRD Tentang Tata Tertib DPRD, Anggota DPRD diberhentikan antarwaktu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c, apabila:

1. tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai anggota DPRD selama 3 (tiga) bulan berturut-turut tanpa keterangan apapun;
2. melanggar sumpah/janji jabatan dan kode etik DPRD;
3. dinyatakan bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana dengan ancaman pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
4. tidak menghadiri rapat paripurna dan/atau rapat alat kelengkapan DPRD yang menjadi tugas dan kewajibannya sebanyak 6 (enam) kali berturut-turut tanpa alasan yang sah;
5. diusulkan oleh partai politiknya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
6. tidak lagi memenuhi syarat sebagai calon anggota DPRD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pemilihan umum;
7. melanggar ketentuan larangan sebagai anggota DPRD sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan;
8. diberhentikan sebagai anggota partai politik sesuai dengan ketentuan perundang-undangan; atau
9. menjadi anggota partai politik lain.

Menurut Pasal 105 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan DPRD Tentang Tata Tertib DPRD, Anggota DPRD yang berhenti antarwaktu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 102 ayat (1) digantikan oleh calon anggota DPRD yang memperoleh suara

terbanyak urutan berikutnya dalam daftar peringkat perolehan suara dari partai politik yang sama pada daerah pemilihan yang sama. Dalam hal calon anggota DPRD yang memperoleh suara terbanyak urutan berikutnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengundurkan diri, meninggal dunia, atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai calon anggota DPRD, anggota DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) digantikan oleh calon anggota DPRD yang memperoleh suara terbanyak urutan berikutnya dari partai politik yang sama pada daerah pemilihan yang sama. Masa jabatan anggota DPRD pengganti antarwaktu melanjutkan sisa masa jabatan anggota DPRD yang digantikannya.

Penggantian antarwaktu anggota DPRD sebagaimana diatur dalam UU MD3 pada hakikatnya dapat dibedakan ke dalam tiga area penyebab. Pertama; penggantian itu disebabkan oleh adanya persoalan hukum khususnya hukum pidana (termasuk pelanggaran terhadap UU MD3). Penggantian dalam area ini dilakukan apabila anggota DPRD nyata-nyata dan sudah ada kepastian hukum bersalah telah melakukan tindak pidana dengan ancaman pidana 5 (lima) tahun atau lebih. Jika memang keputusan pengadilan telah memperoleh kekuatan hukum tetap, maka penggantian antarwaktu bagi anggota DPRD jelas tidak akan menimbulkan masalah hukum bagi pihak yang mengeluarkan Surat Keputusan penggantian antarwaktu.

Kedua; penggantian itu disebabkan oleh adanya persoalan etika. Penggantian dalam area ini memang harus dibuktikan secara tegas dan jelas sebelum dikeluarkan sebuah Surat Keputusan. Dalam hal ini Badan Kehormatan (BK) harus memiliki standart kode etika bagi anggota DPRD

dalam melaksanakan tugas dan tanggungjawabnya. Sebagai pejabat publik, paling tidak ada 10 (sepuluh) standart kode etika anggota DPRD yang harus diperhatikan, yaitu:[14]

1. *Selflessness*: Anggota hanya melayani kepentingan publik dan tidak diperbolehkan memberikan keuntungan atau kerugian pada seseorang atau kelompok secara tidak layak (*improperly*).
2. *Honesty and Integrity*: Anggota tidak diperbolehkan menempatkan dirinya pada situasi dimana kejujuran dan integritasnya dipertanyakan, berperilaku tidak layak serta harus menghindari segala perilaku tersebut dalam semua kegiatan/acara.
3. *Objectivity*: Anggota harus mengambil keputusan berdasarkan fakta, termasuk saat membuat perjanjian, kontrak atau merekomendasikan seseorang untuk mendapatkan penghargaan (*rewards or benefit*).
4. *Accountability*: Anggota harus mempunyai akuntabilitas dihadapan publik terhadap seluruh tindakannya, dan harus sepenuhnya dapat bekerjasama serta jujur dengan penuh kehati-hatian.
5. *Openness*: Anggota harus selalu terbuka dalam segala tindakan yang mencakup kewenangannya serta harus mempunyai penjelasan terhadap tindakan-tindakannya tersebut.
6. *Personal Judgement*: Anggota harus memperhatikan pandangan anggota lain, termasuk kelompok politik mereka, namun harus mempunyai kesimpulan sendiri terhadap isu yang dibicarakan, dan bertindak dalam lingkup kesimpulan-kesimpulan tersebut.
7. *Respect for Others*: Anggota harus mengedepankan kesetaraan dengan tidak melakukan diskriminasi hukum terhadap semua orang, dan dengan memperlakukan orang dengan kehormatannya tanpa memperhatikan ras, umur, agama, gender, orientasi seksual atau ketidakmampuan.
8. *Duty to Uphold the Law*: Anggota harus menegakkan hukum, dalam segala kondisi, berlaku dalam keserasian dan kepercayaan yang diberikan publik kepadanya.
9. *Stewardship*: Anggota harus melakukan apa pun yang dapat mereka lakukan, untuk meyakinkan bahwa otoritas mereka menggunakan sumber-sumber yang prudent dan dalam lingkup hukum.
10. *Leadership*: Anggota harus mendepankan dan mendukung prinsip-prinsip dan jiwa kepemimpinan serta selalu bertindak dalam jalur yang mampu menjaga keyakinan publik.

[14] *Ibid*

Kesepuluh standart kode etik tersebut masing-masing harus diterjemahkan dalam berbagai perilaku keseharian dari anggota DPRD dalam melaksanakan fungsi dan tanggungjawabnya sebagai wakil rakyat. Jika ada perilaku keseharian yang menyimpang maka BK sepatutnya sudah mulai dapat melakukan pemeriksaan atas adanya dugaan pelanggaran kode etik atau *code of conduct* tersebut. Penting juga untuk dibuat kesepakatan bahwa perilaku keseharian berdasarkan 10 (sepuluh) standart kode etik haruslah disepakati oleh seluruh anggota DPRD dan dituangkan dalam Peraturan DPRD tentang Kode Etik Anggota. Dengan cara semacam ini niscaya jika terjadi penggantian antarwaktu karena persoalan etika tidak menimbulkan masalah hukum dikemudian hari.

Ketiga; penggantian antarwaktu anggota DPRD disebabkan oleh adanya persoalan yang bernuansakan politis. Maksud dari "bernuansakan politis" ini tidak lain adalah penggantian antarwaktu dilakukan karena adanya kepentingan-kepentingan politik yang standart dan kriterianya tidak jelas, seperti adanya perbedaan pandangan antara anggota DPRD dengan kebijakan fraksi atau partai politiknya. Penggantian antar waktu dalam area ini sering menimbulkan persoalan hukum, khususnya antara anggota DPRD dengan fraksi atau partai politiknya. Oleh sebab itu untuk menghindari agar penggantian antarwaktu area ini tidak menimbulkan masalah hukum, maka sejak semula Partai politik harus menentukan arah kebijaksanaan internal yang harus ditaati berikut sanksi-sanksi yang akan dijatuhkan apabila anggota DPRD tidak atau telah menyimpangi arah kebijaksanaan internal Partai Politik.

Salah satu langkah yang dapat dilakukan oleh Partai Politik untuk menghindari terjadinya masalah hukum, maka sejak semula di dalam AD/ART harus secara tegas menentukan arah kebijaksanaan yang wajib dilakukan oleh anggota parpol yang telah menjadi anggota DPRD. Di samping itu Parpol juga harus menyediakan mekanisme penyelesaian internal terhadap permasalahan hukum yang muncul sebagai akibat adanya penggantian antarwaktu, misalnya dengan menyediakan upaya mediasi maupun arbitrase atau diadakannya Mahkamah Partai politik di dalam organisai partai politik yang bersangkutan.

Berdasarkan ketiga area penyebab pemberhentian antarwaktu anggota DPRD tersebut di atas, maka selain dikarenakan adanya alasan meninggal dunia atau mengundurkan diri, pemberhentian antarwaktu bagi anggota DPRD seharusnya dititik beratkan pada area penyebab pelanggaran hukum dan pelanggaran kode etik. Kedua area penyebab inilah yang dalam dataran praksis dapat diukur karena adanya kepastian hukum dan standart baku yang telah ditentukan, baik oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku maupun kesepekatan internal DPRD dalam penyusunan standart perilaku keseharian berdasarkan 10 (sepuluh) kode etik. Dengan menitik beratkan pada dua area penyebab tersebut, niscaya penerbitan SK Pemberhentian antarwaktu tidak akan menimbulkan masalah hukum, yang pada akhirnya digugat oleh anggota DPRD yang diberhentikan

BAB III

TINJAUAN YURIDIS TERHADAP PENGGANTIAN ANTAR WAKTU KETUA DPRD DI KABUPATEN MAGELANG

A. Deskripsi Kasus

Kronologi proses Penggantian Antar Waktu Ketua DPRD Kabupaten Magelang dari fraksi PDI Perjuangan karena dianggap melawan kebijakan partai sebagai berikut:

Pada tanggal 5 April 2010, Sekretariat DPRD Kabupaten Magelang telah menerima surat dari DPC PDI Perjuangan Nomor 12/EKS/DPC-15/IV/2010 tanggal 4 April 2010 yang ditujukan kepada Pimpinan DPRD Perihal Penggantian Antar Waktu Anggota DPRD Fraksi PDI Perjuangan a.n. Sdr. Susilo, S.Pt., (Ketua DPRD Kabupaten Magelang).

Terhadap surat dari DPC PDI Perjuangan tersebut, kemudian telah dilakukan rapat pimpinan DPRD dengan hasil bahwa surat dimaksud belum dapat diteruskan ke Gubernur Jateng karena belum dilengkapi lampiran-lampiran yang diperlukan sebagai data pendukung, sehingga surat pengajuan PAW a.n. Susilo, S.Pt., dikembalikan ke DPC PDI Perjuangan Kabupaten Magelang dengan surat Nomor 170/232/09/2010 tanggal 5 April 2010.

Pada tanggal 13 April 2010, Sekretariat DPRD kembali menerima surat dari DPC PDI Perjuangan Kabupaten Magelang Nomor 003/EKS/DPC-15/IV/2010 tanggal 9 April 2010 yang ditujukan kepada Pimpinan DPRD perihal Pemberhentian Antar Waktu, yang ditanggapi Sdr. Susilo, S.Pt dengan tetap menolak dan mengembalikan surat tersebut dengan surat Nomor

170/361/09/2010 tanggal 15 April 2010, dengan alasan belum dilampiri dengan bukti-bukti otentik sebagai data pendukung.

Untuk ketiga kalinya pada tanggal 22 April 2010, Sekretariat DPRD kembali menerima surat dari DPC PDI Perjuangan Kabupaten Magelang Nomor 14/EKS/DPC-15/IV/2010 tanggal 21 April 2010 yang ditujukan kepada Pimpinan DPRD perihal Pemberhentian dan Penggantian Antar Waktu Anggota DPRD yang telah dilengkapi dengan lampiran persyaratan calon penggantinya.

Dengan telah dilengkapinya persyaratan yang dikehendaki berdasarkan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 dan Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 selanjutnya pada tanggal 23 April 2010 Sdr. Sad Priyo Putro, Se selaku satu-satunya unsur Pimpinan DPRD yang berada di tempat (3 unsur pimpinan DPRD yang lain tidak ada di tempat/keluar kota) kemudian meneruskan surat dari DPC PDI Perjuangan tersebut kepada KPUD Kabupaten Magelang dengan surat DPRD Nomor 170/386/09/2010 tanggal 23 April 2010 perihal Penggantian Antar Waktu Anggota DPRD Kabupaten Magelang untuk meminta daftar calon tetap dan daftar peringkat perolehan suara serta melakukan verifikasi terhadap kelengkapan persyaratan calon Sdri. Suyanti, SH.

Pada tanggal 24 April 2010, Sekretariat DPRD menerima surat dari KPUD Nomor 270/254/KPU.Kab.Mgl/IV/2010 tanggal 24 April 2010 yang ditujukan kepada Pimpinan DPRD perihal Calon Pengganti Antar Waktu Anggota DPRD Kabupaten Magelang, yang berisi Daftar Peringkat Perolehan

Suara serta kelengkapan administrasi atas nama Sdri. Suyanti, SH, yang telah diverifikasi.

Selanjutnya Sekretariat Dewan melakukan verifikasi ulang terhadap persyaratan yang dikirimkan oleh KPUD pada tanggal 26 April 2010. Pada tanggal 26 April 2010 itu juga diadakan pertemuan Pimpinan DPRD yang dihadiri Sdr. Susilo, S.Pt., Sdr. M. Achadi, S.Ag., dan Sdr. Sad Priyo Putro, SE., membahas perihal PAW anggota DPRD dari Fraksi PDI Perjuangan atas nama Sdr. Susilo, S.Pt.

Dalam rapat tersebut, Sdr. Drs. Mujadin Putu Murja (Wakil Ketua III) tidak hadir walaupun telah diberitahu bahkan rapat mundur dari jadwal yang ditentukan hanya untuk menunggu kehadiran yang bersangkutan. Mengingat semua persyaratan dan prosedur telah terpenuhi, Sdr. Sad Priyo Putro, SE selaku Pimpinan DPRD Kabupaten Magelang selanjutnya telah menandatangani dan memerintahkan Sekretaris DPRD untuk segera meneruskan surat permohonan tersebut ke Gubernur Jateng melalui Bupati Magelang dengan surat Nomor 170/389A/09/2010 tanggal 26 April 2010.

B. Keabsahan Penetapan Ketua DPRD Kabupaten Magelang Menurut Hukum yang Berlaku

Berdasarkan Pasal 354 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Pimpinan DPRD Kabupaten/Kota terdiri atas:

1. 1 (satu) orang ketua dan 3 (tiga) orang wakil ketua untuk DPRD kabupaten/kota yang beranggotakan 45 (empat puluh lima) sampai dengan 50 (lima puluh) orang;
2. 1 (satu) orang ketua dan 2 (dua) orang wakil ketua untuk DPRD kabupaten/kota yang beranggotakan 20 (dua puluh) sampai dengan 44 (empat puluh empat) orang.

Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan Sekretaris DPRD Kabupaten Magelang[1] diperoleh keterangan bahwa Pimpinan DPRD berasal dari partai politik berdasarkan urutan perolehan kursi terbanyak di DPRD Kabupaten/Kota. Ketua DPRD Kabupaten/Kota ialah anggota DPRD Kabupaten/Kota yang berasal dari partai politik yang memperoleh kursi terbanyak pertama di DPRD Kabupaten/Kota. Dalam hal terdapat lebih dari 1 (satu) partai politik yang memperoleh kursi terbanyak pertama, Ketua DPRD Kabupaten/Kota ialah anggota DPRD Kabupaten/Kota yang berasal dari partai politik yang memperoleh suara terbanyak. Dalam hal terdapat lebih dari 1 (satu) partai politik yang memperoleh suara terbanyak sama, penentuan Ketua DPRD Kabupaten/Kota dilakukan berdasarkan persebaran wilayah perolehan suara partai politik yang lebih luas secara berjenjang.

Menurut Sekretaris DPRD Kabupaten Magelang[2], dalam hal terdapat lebih dari 1 (satu) partai politik yang memperoleh kursi terbanyak pertama, Wakil Ketua DPRD Kabupaten/Kota ialah anggota DPRD Kabupaten/Kota

[1] Wawancara penulis dengan Mulyono, SH., Sekretaris DPRD Kabupaten Magelang, pada tanggal 12 Desember 2012 di ruang kerja Setwan

[2] Wawancara penulis dengan Mulyono, SH., Sekretaris DPRD Kabupaten Magelang, pada tanggal 12 Desember 2012 di ruang kerja Setwan

yang berasal dari partai politik yang memperoleh suara terbanyak kedua, ketiga, dan/atau keempat. Apabila masih terdapat kursi wakil Ketua DPRD Kabupaten/Kota yang belum terisi, maka kursi wakil ketua diisi oleh anggota DPRD Kabupaten/Kota yang berasal dari partai politik yang memperoleh kursi terbanyak kedua. Dalam hal terdapat lebih dari 1 (satu) partai politik yang memperoleh kursi terbanyak kedua sama, wakil ketua ditentukan berdasarkan urutan hasil perolehan suara terbanyak. Dalam hal terdapat lebih dari 1 (satu) partai politik yang memperoleh kursi terbanyak kedua, penentuan wakil ketua DPRD Kabupaten/Kota dilakukan berdasarkan persebaran wilayah perolehan suara partai politik yang lebih luas secara berjenjang.

Sedangkan menurut Pasal 355 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dalam hal pimpinan DPRD Kabupaten/Kota belum terbentuk, DPRD Kabupaten/Kota dipimpin oleh pimpinan sementara DPRD Kabupaten/Kota. Pimpinan sementara DPRD Kabupaten/Kota terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan 1 (satu) orang wakil ketua yang berasal dari 2 (dua) partai politik yang memperoleh kursi terbanyak pertama dan kedua di DPRD Kabupaten/Kota. Dalam hal terdapat lebih dari 1 (satu) partai politik yang memperoleh kursi terbanyak sama, ketua dan wakil ketua sementara DPRD Kabupaten/Kota ditentukan secara musyawarah oleh wakil partai politik bersangkutan yang ada di DPRD Kabupaten/Kota.

Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan Kepala Bagian Tata Pemerintahan Setda Kabupaten Magelang[3] diperoleh keterangan bahwa Ketua dan Wakil Ketua DPRD Kabupaten/Kota diresmikan dengan keputusan gubernur. Pimpinan DPRD Kabupaten/Kota sebelum memangku jabatannya mengucapkan sumpah/janji yang teksnya yang dipandu oleh Ketua Pengadilan Negeri. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penetapan pimpinan DPRD Kabupaten/Kota diatur dengan peraturan DPRD Kabupaten/Kota tentang tata tertib.

Berdasarkan Pasal 37 ayat (1) huruf d Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan DPRD Tentang Tata Tertib DPRD, Pimpinan DPRD Kabupaten/Kota terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan 3 (tiga) orang wakil ketua untuk DPRD kabupaten/kota yang beranggotakan 45 (empat puluh lima) orang sampai dengan 50 (lima puluh) orang. Ketua DPRD ialah anggota DPRD yang berasal dari partai politik yang memperoleh kursi terbanyak pertama di DPRD. Dalam hal terdapat lebih dari 1 (satu) partai politik yang memperoleh kursi terbanyak pertama, Ketua DPRD ialah anggota DPRD yang berasal dari partai politik yang memperoleh suara terbanyak.

Sedangkan menurut Pasal 38 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan DPRD Tentang Tata Tertib DPRD, dalam hal pimpinan DPRD belum terbentuk, DPRD dipimpin oleh pimpinan sementara DPRD dengan tugas pokok

[3] Wawancara penulis dengan drs. Joko Cahyono, MM Kepala Bagian Tata Pemerintahan Setda Kabupaten Magelang, pada tanggal 18 Desember 2012 di ruang kerja Setda

memimpin rapat DPRD, memfasilitasi pembentukan fraksi, memfasilitasi penyusunan peraturan DPRD tentang tata tertib, dan memroses penetapan pimpinan DPRD definitif. Pimpinan sementara DPRD terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan 1 (satu) orang wakil ketua yang berasal dari 2 (dua) partai politik yang memperoleh kursi terbanyak pertama dan kedua di DPRD. Dalam hal terdapat lebih dari satu partai politik yang memperoleh kursi terbanyak sama, ketua dan wakil ketua sementara DPRD ditentukan secara musyawarah oleh wakil partai politik yang bersangkutan. Dalam hal musyawarah tidak mencapai kesepakatan, ketua dan wakil ketua sementara DPRD berasal dari partai politik berdasarkan urutan perolehan suara dalam pemilihan umum.

Menurut Pasal 39 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan DPRD Tentang Tata Tertib DPRD, Partai politik yang berhak mengisi kursi pimpinan DPRD, menyampaikan 1 (satu) orang calon pimpinan DPRD kepada pimpinan sementara DPRD untuk diumumkan dan ditetapkan dalam rapat paripurna DPRD sebagai calon pimpinan DPRD. Pimpinan sementara DPRD menyampaikan nama calon pimpinan DPRD kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPRD provinsi, dan kepada gubernur melalui bupati/walikota bagi DPRD kabupaten/kota untuk diresmikan pengangkatannya.

Berdasarkan Pasal 40 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan DPRD Tentang Tata Tertib DPRD, Pimpinan DPRD, sebelum memangku jabatannya mengucapkan sumpah/janji di Gedung DPRD setempat yang dipandu oleh

ketua pengadilan tinggi bagi pimpinan DPRD provinsi atau Ketua Pengadilan Negeri bagi pimpinan DPRD kabupaten/kota. Dalam hal pengucapan sumpah/janji di gedung DPRD setempat karena alasan tertentu tidak dapat dilaksanakan, pengucapan sumpah/janji pimpinan DPRD dapat dilaksanakan di tempat lain. Dalam hal Ketua Pengadilan Tinggi berhalangan, pengucapan sumpah/janji pimpinan DPRD provinsi dipandu oleh Wakil Ketua Pengadilan Tinggi. Dalam hal Wakil Ketua Pengadilan Tinggi berhalangan, pengucapan sumpah/janji pimpinan DPRD provinsi dipandu oleh hakim senior pada pengadilan tinggi yang ditunjuk oleh Ketua Pengadilan Tinggi.

Dalam hal Ketua Pengadilan Negeri berhalangan, pengucapan sumpah/janji pimpinan DPRD kabupaten/kota dipandu oleh Wakil Ketua Pengadilan Negeri. Dalam hal Wakil Ketua Pengadilan Negeri berhalangan, pengucapan sumpah/janji pimpinan DPRD kabupaten/kota dipandu oleh hakim senior pada Pengadilan Negeri yang ditunjuk oleh Ketua Pengadilan Negeri.

Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan Kepala Bagian Tata Pemerintahan Setda Kabupaten Magelang[4] diperoleh keterangan bahwa calon Pimpinan DPRD terpilih yang telah ditetapkan dengan Keputusan DPRD diresmikan oleh Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden untuk Pimpinan DPRD Provinsi, dan oleh Gubernur atas nama Presiden untuk Pimpinan DPRD Kabupaten/Kota. Peresmian Pimpinan DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (4) ditetapkan dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri untuk

[4] Wawancara penulis dengan drs. Joko Cahyono, MM. Kepala Bagian Tata Pemerintahan Setda Kabupaten Magelang, pada tanggal 18 Desember 2012 di ruang kerja Setda

Pimpinan DPRD Provinsi dan dengan Keputusan Gubernur untuk Pimpinan DPRD Kabupaten/Kota. Pimpinan DPRD sebelum memangku jabatannya mengucapkan sumpah/janji, yang dipandu oleh Ketua atau Wakil Ketua Pengadilan Tinggi untuk Pimpinan DPRD Provinsi, dan Ketua atau Wakil Ketua Pengadilan Negeri untuk Pimpinan DPRD Kabupaten/Kota. Masa jabatan Pimpinan DPRD mengikuti masa jabatan anggota DPRD.

Berdasarkan Pasal 38 Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Magelang Nomor 170/04/KEP/DPRD/2012 tentang Perubahan atas Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Magelang Nomor 05/DPRD/2010 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Magelang, pimpinan DPRD terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan 3 (tiga) orang wakil ketua. Pimpinan DPRD berasal dari partai politik berdasarkan urutan perolehan kursi terbanyak di DPRD. Ketua DPRD ialah anggota DPRD yang berasal dari partai politik yang memperoleh kursi terbanyak pertama di DPRD. Dalam hal terdapat lebih dari 1 (satu) partai politik yang memperoleh kursi terbanyak pertama, ketua DPRD adalah anggota DPRD yang berasal dari partai politik yang memperoleh suara terbanyak.

Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan Ketua Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Magelang[5] diperoleh keterangan bahwa dalam hal terdapat lebih dari 1 (satu) partai politik yang memperoleh suara terbanyak sama, penentuan ketua DPRD dilakukan berdasarkan persebaran wilayah perolehan

[5] Wawancara penulis dengan Ahmad Majidun, MA Ketua Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Magelang, pada tanggal 13 Desember 2012 di kantor KPU Kota Mungkid

suara partai politik yang lebih luas secara berjenjang. Dalam hal terdapat lebih dari 1 (satu) partai politik yang memperoleh kursi terbanyak pertama, wakil ketua DPRD ialah anggota DPRD yang berasal dari partai politik yang memperoleh suara terbanyak kedua, ketiga dan/atau keempat. Apabila masih terdapat kursi wakil ketua DPRD yang belum terisi, maka kursi wakil ketua diisi oleh anggota DPRD yang berasal dari partai politik yang memperoleh kursi terbanyak kedua.

Menurut Ketua Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Magelang[6] dalam hal terdapat lebih dari 1 (satu) partai politik yang memperoleh kursi terbanyak kedua sama, wakil ketua ditentukan berdasrakan urutan hasil perolehan suara terbanyak. Dalam hal terdapat lebih dari 1 (satu) partai politik yang memperoleh kursi terbanyak kedua, penentuan wakil ketua DPRD dilakukan berdasarkan persebaran wilayah perolehan suara partai politik yang lebih luas secara berjenjang.

Menurut Pasal 39 Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Magelang Nomor 170/04/KEP/DPRD/2012 tentang Perubahan atas Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Magelang Nomor 05/DPRD/2010 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Magelang, dalam hal pimpinan DPRD belum terbentuk, DPRD dipimpin oleh pimpinan sementara DPRD dengan tugas pokok memimpin rapat DPRD, memfasilitasi pembentukan fraksi, memfasilitasi penyusunan

[6] Wawancara penulis dengan Ahmad Majidun, MA Ketua Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Magelang, pada tanggal 13 Desember 2012 di Kantor KPU Kota Mungkid

peraturan DPRD tentang tata tertib, dan memproses penetapan pimpinan DPRD definitif.

Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan Sekretaris DPRD Kabupaten Magelang[7], diperoleh keterangan bahwa Pimpinan sementara DPRD terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan 1 (satu) orang wakil ketua yang berasal dari 2 (dua) partai politik yang memperoleh kursi terbanyak pertama dan kedua di DPRD. Dalam hal terdapat lebih dari satu partai politik yang memperoleh kursi terbanyak sama, ketua dan wakil ketua sementara DPRD ditentukan secara musyawarah oleh wakil partai politik yang bersangkutan. Dalam hal musyawarah tidak mencapai kesepakatan, ketua dan wakil ketua sementara DPRD berasal dari partai politik berdasarkan urutan perolehan suara dalam pemilihan umum.

Berdasarkan Pasal 40 Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Magelang Nomor 170/04/KEP/DPRD/2012 tentang Perubahan atas Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Magelang Nomor 05/DPRD/2010 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Magelang, partai politik yang berhak mengisi kursi pimpinan DPRD, menyampaikan 1 (satu) orang calon pimpinan DPRD kepada pimpinan sementara DPRD untuk diumumkan dan ditetapkan dalam rapat paripurna DPRD sebagai calon pimpinan DPRD. Pimpinan sementara DPRD

[7] Wawancara penulis dengan Mulyono, SH., Sekretaris DPRD Kabupaten Magelang, pada tanggal 12 Desember 2012 di ruang kerja Setwan

menyampaikan nama calon pimpinan DPRD kepada gubernur melalui bupati untuk diresmikan pengangkatannya.

Sedangkan menurut Pasal 41 Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Magelang Nomor 170/04/KEP/DPRD/2012 tentang Perubahan atas Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Magelang Nomor 05/DPRD/2010 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Magelang, pimpinan DPRD sebelum memangku jabatannya mengucapkan sumpah/janji di gedung DPRD yang dipandu oleh Ketua Pengadilan Negeri. Dalam hal pengucapan sumpah/janji di gedung DPRD karena alasan tertentu tidak dapat dilaksanakan, pengucapan sumpah/janji pimpinan DPRD dapat dilaksanakan di tempat lain. Dalam hal Ketua Pengadilan Negeri berhalangan, pengucapan sumpah/janji pimpinan DPRD dipandu oleh Wakil Ketua Pengadilan Negeri. Dalam hal Wakil Ketua Pengadilan Negeri berhalangan, pengucapan sumpah/janji pimpinan DPRD dipandu oleh hakim senior pada Pengadilan Negeri yang ditunjuk oleh Ketua Pengadilan Negeri.

Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan Sekretaris DPRD Kabupaten Magelang[8] diperoleh keterangan bahwa partai politik pemenang Pemilu dan memperoleh kursi terbanyak di DPRD Kabupaten Magelang adalah Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI Perjuangan), dan berdasarkan hal tersebut, maka yang diangkat menjadi ketua sementara DPRD

[8] Wawancara penulis dengan Mulyono, SH., Sekretaris DPRD Kabupaten Magelang, pada tanggal 12 Desember 2012 di ruang kerja Setwan

Kabupaten Magelang adalah Susilo, S.Pt., sesuai surat DPC PDI Perjuangan Nomor 255/EKS/DPC-15/VIII/2009 pada bulan Agustus 2009.

Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan Ketua DPC PDIP Kabupaten Magelang[9] diperoleh keterangan bahwa DPRD Kabupaten Magelang mengirim surat kepada Dewan Pimpinan Cabang Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan Kabupaten Magelang dengan Nomor 170/467/09/2009 tertanggal 12 September 2009 agar supaya DPC PDI Perjuangan Kabupaten Magelang mengajukan usulan pimpinan dewan definitif. Surat DPRD Kabupaten Magelang kepada DPC PDI Perjuangan ditandatangani oleh Ketua sementara DPRD Kabupaten Magelang yaitu Susilo, S.Pt.

Berdasarkan surat dari ketua sementara DPRD Kabupaten Magelang tersebut kemudian terbit dua buah surat balasan dari DPC PDI Perjuangan Kabupaten Magelang yaitu:

1. Surat DPC PDI Perjuangan Kabupaten Magelang Nomor 259/EKS/DPC-15/IX/2009 tertanggal 14 September 2009 yang ditandatangani oleh Susilo S.Pt., selaku Sekretaris dan H. Mujiono selaku Wakil Ketua, menyatakan bahwa yang diusulkan untuk menjadi pimpinan definitif DPRD Kabupaten Magelang masa bakti 2009-2014 adalah H. Susilo, S.Pt.
2. Surat DPC PDI Perjuangan Kabupaten Magelang Nomor 259/EKS/DPC-15/IX/2009 yang ditandatangani oleh Ir. H. Singgih Sanyoto selaku Ketua DPC PDI Perjuangan Kabupaten Magelang menyatakan bahwa yang diusulkan menjadi pimpinan DPRD Kabupaten Magelang masa bakti

[9] Wawancara penulis dengan Ir. Singgih Sanyoto Ketua DPC PDIP Kabupaten Magelang, pada tanggal 19 Desember 2012 di Kantor DPC PDIP di Muntilan

2009-2014 adalah Zaenal Arifin, SIP. Usulan ini didasarkan pada Surat Rekomendasi Dewan Pimpinan Pusat PDI Perjuangan Nomor 2879/IN/DPP/IX/2009 tertanggal 15 September 2009 yang ditandatangani oleh Ir. Pramono Anung. W., M.M., selaku Sekretaris Jenderal dan Megawati Soekarnoputri selaku Ketua Umum DPP PDI Perjuangan yang menyatakan bahwa Zaenal Arifin, SIP., disahkan sebagai calon pimpinan definitif DPRD Kabupaten Magelang periode 2009-2014 yang diusulkan oleh PDI Perjuangan. Di samping itu dalam rekomendasi DPP PDI Perjuangan tersebut juga diinstruksikan kepada seluruh jajaran struktural partai dan seluruh anggota DPRD Kabupaten Magelang dari PDI Perjuangan untuk mengajukan, mengamankan dan memperjuangkan terpilihnya Zaenal Arifin, SIP., menjadi pimpinan DPRD Kabupaten Magelang periode 2009-2014. Kepada mereka yang tidak mengindahkan instruksi dan melakukan aktivitas keluar dari kebijakan ini, akan diberikan sanksi organisasi.

Selanjutnya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Magelang melakukan penundaan rapat paripurna untuk penentuan pimpinan defintif DPRD Kabupaten Magelang masa bakti 2009-2014 dengan berita acara sebagai berikut:

1. Berdasarkan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Magelang Nomor 06/DPRD/2009 Pasal 74 ayat (1) huruf b, Rapat Paripurna dinyatakan sah apabila dihadiri secara fisik oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota DPRD untuk memilih dan

memberhentikan Pimpinan DPRD dan untuk menetapkan Peraturan Daerah dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;

2. Mengingat untuk calon Ketua DPRD Kabupaten Magelang dari Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan terdapat dua surat usulan sehingga Rapat Paripurna ditunda dalam waktu 30 (tiga puluh) menit untuk mencari solusi guna menetapkan calon ketua DPRD Kabupaten Magelang. Dua surat dimaksud adalah:
    a. Surat Nomor: 259/EKS/DPC-15/IX/2009 tanggal 14 September 2009 ditandatangani oleh sekretaris dan wakil ketua PDI Perjuangan Kabupaten Magelang. Nama calon Susilo, S.Pt. Surat tersebut dilampiri:
        1) Permohonan rekomendasi ke DPD PDIP Jawa Tengah No. 261/IN/DPC-15/IX/2009, SK Nomor 260/KPTS/DPC-15/IX/2009
        2) Daftar hadir PDIP Kabupaten Magelang tanggal 11 September 2009 tentang Pembentukan Fraksi dan Alat Kelengkapan DPRD.
    b. Surat Nomor 259/EKS/DPC-15/IX2009 tanggal- ditandatangani oleh Ketua DPC PDIP Kabupaten Magelang – Ir. Singgih Sanyoto. Nama calon Zaenal Arifin, SIP. Surat tersebut dilampiri rekomendasi dari DPP PDI Perjuangan Nomor 2879/IN/DPP/IX/209 tanggal 15 September 2009.
3. Selanjutnya Rapat Paripurna dibuka kembali dan telah diputuskan bahwa usulan yang disetujui untuk ditetapkan menjadi ketua adalah usulan yang

ditandatangani oleh Wakil Ketua dan Sekretaris Partai PDI Perjuangan yaitu Susilo, S.Pt.

Selanjutnya pada tanggal 17 September 2009, DPRD Kabupaten Magelang dalam rapat paripurna menetapkan Pimpinan DPRD Kabupaten Magelang definitif periode 2009-2014 melalui Keputusan Pimpinan Sementara DPRD Kabupaten Magelang Nomor 08/DPRD/2009 tentang Penetapan Pimpinan Definitif DPRD Kabupaten Magelang.

Susunan Pimpinan Definitif
DPRD Kabupaten Magelang

No	Nama	Jabatan	Unsur
1	Susilo, S.Pt.	Ketua	PDI-P
2	Muhamad Achadi, S.Ag., M.Si.	Wakil Ketua	PKB
3	Sad Priyo Putro, SE	Wakil Ketua	P. Demokrat
4	Drs. Mujadin Putu Murja	Wakil Ketua	PPP

Sumber: DPRD Kabupaten Magelang, Tahun 2012

Pada tanggal yang sama, DPRD Kabupaten Magelang mengirimkan surat Nomor 170/473/09/2009 yang ditujukan kepada Gubernur Jawa Tengah mengenai Usulan Penetapan Pimpinan DPRD Kabupaten Magelang. Hal ini sesuai ketentuan Pasal 355 ayat (4) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 yang menentukan bahwa Ketua dan Wakil Ketua DPRD Kabupaten diresmikan oleh Gubernur, oleh karena itu pimpinan sementara DPRD Kabupaten Magelang mengajukan usulan kepada Gubernur Jawa Tengah agar menerbitkan Surat Keputusan Peresmian dan Pengangkatan Ketua dan Wakil Ketua DPRD Kabupaten Magelang periode 2009-2014.

Pada tanggal 29 September 2009, Pemerintah Provinsi Jawa Tengah melalui Sekretaris Daerah mengirim surat Nomor 170/18924 kepada Ketua

Sementara DPRD Kabupaten Magelang tentang klarifikasi yang menunjuk surat Ketua DPC PDI Perjuangan Kabupaten Magelang tanggal 24 September 2009 Nomor 260/EKS/DPC/IX/2009 perihal Keberatan Terhadap Usulan Penetapan Pimpinan DPRD Definitif Kabupaten Magelang sebagai berikut:

1. Surat tersebut intinya mohon kepada Gubernur Jawa Tengah berkenan meninjau kembali usulan pengesahan Ketua DPRD Kabupaten Magelang dari Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan yang telah ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPRD Kabupaten Magelang karena menganggap telah terjadi cacat prosedur dan cacat hukum
2. Dengan diterimanya surat Ketua DPC PDI Perjuangan Kabupaten Magelang dimaksud, maka usulan Penetapan Pimpinan DPRD Kabupaten Magelang sebagaimana tertuang dalam surat Ketua Sementara DPRD Kabupaten Magelang tanggal 17 September 2009 Nomor 170/473/09/2009 perihal Usulan Penetapan Pimpinan DPRD, belum dapat diproses lebih lanjut sebelum diklarifikasi dan diselesaikan adanya keberatan terhadap usulan penetapan Pimpinan DPRD Definitif Kabupaten Magelang dimaksud.
3. Sehubungan dengan hal tersebut, mengharap segera mengklarifikasi dan menyelesaikan permasalahan tersebut di atas
4. Hasil klarifikasi dan penyelesaiannya segera disampaikan kepada Gubernur Jawa Tengah agar Pimpinan DPRD Definitif segera dibentuk, sehingga agenda kegiatan DPRD selanjutnya tidak terkendala termasuk pembahasan perubahan APBD Tahun 2009 dan penyusunan RAPBD

Tahun 2010 yang sangat strategis untuk kepentingan masyarakat tidak mengalami keterlambatan.

Setelah menerima surat dari Pemerintah Provinsi Jawa Tengah, DPRD Kabupaten Magelang memberikan penjelasan atas surat tersebut dengan surat Nomor 170/488/09/2009 pada tanggal 5 Oktober 2009 yang ditujukan kepada Gubernur Jawa Tengah dengan isi surat sebagai berikut:

Menindaklanjuti surat Gubernur Jawa Tengah Nomor 170/18924 tanggal 29 September 2009, perihal klarifikasi atas keberatan usulan penetapan Pimpinan Definitif DPRD Kabupaten Magelang dari DPC PDI Perjuangan Kabupaten Magelang, bersama ini disampaikan bahwa:

1. Proses penetapan pimpinan definitif yang dilakukan dipandang telah memenuhi ketentuan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD
   a. Pimpinan Partai Politik setempat, sebagaimana tercantum dalam penjelasan Pasal 354 ayat (2) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 adalah Dewan Pimpinan Cabang Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (DPC PDI Perjuangan) Kabupaten Magelang sebagai institusi partai di tingkat cabang.

      Sebagai institusi partai, mekanisme pengambilan keputusan sudah diatur dalam AD-ART Partai, tidak ada hak otoritas Ketua dan Sekretaris Partai. Setiap tindakan atau keputusan pengurus partai (Dewan Pimpinan Cabang Partai) yang mengatasnamakan partai harus diputuskan melalui rapat partai (ART-PDI Perjuangan tahun 2005 Bab III Pasal 17 ayat (1)). Pada Anggaran Dasar PDI Perjuangan Tahun

2005 Pasal 27 ayat (1) dijelaskan bahwa "Rapat Dewan Pimpinan Cabang Partai adalah Rapat DPC Partai yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya lebih dari setengah jumlah anggota DPC Partai.

b. Menurut pandangan kami, yang dimaksud "rekomendasi" dari masing-masing partai politik dalam Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Magelang Nomor 06/DPRD/2009 Pasal 11 ayat (5) adalah surat/rekomendasi dari DPC PDI Perjuangan Kabupaten Magelang. Lembaga DPRD Kabupaten Magelang dalam menerima usulan calon pimpinan DPRD Kabupaten Magelang secara administratif hanya berhubungan dengan lembaga/institusi partai di tingkat cabang yaitu DPC PDI Perjuangan Kabupaten Magelang.

c. Setelah Pimpinan Sementara mencermati adanya 2 (dua) surat usulan dari DPC PDI Perjuangan Kabupaten Magelang dengan nama yang berbeda, kami mengambil kesimpulan bahwa yang lebih memenuhi syarat dan memenuhi ketentuan perundang-undangan adalah surat yang diusulkan oleh DPC PDI Perjuangan Kabupaten Magelang tertanggal 14 September 2009 Nomor 259/EKS/DPC-15/IX/2009 yang ditandatangani oleh Wakil Ketua DPC – H. Mujiono dan Sekretaris DPC – Susilo, S.Pt., dengan beberapa pertimbangan sebagai berikut:

    1) Keputusan atas usulan tersebut dihasilkan melalui keputusan rapat DPC Partai tanggal 11 September 2009 yang memenuhi quorum, sebagaimana diatur dalam Anggaran Dasar PDI Perjuangan Tahun 2005 Pasal 27 ayat (1) dan Anggaran Rumah Tangga PDI

Perjuangan Tahun 2005 Bab III Pasal 17 ayat (1) dan dibuatkan dengan Berita Acara Rapat Nomor 258/IN/DPC-15/IX/2009 dan Surat Keputusan Nomor 260/KPTS/DPC-15/IX/2009.

Hal tersebut telah sesuai dengan mekanisme yang diatur dalam SK DPP PDI Perjuangan Nomor 411/KPTS/DPP/VIII/2009 tertanggal 1 Agustus 2009 tentang Petunjuk Pelaksanaan Penetapan Pimpinan Dewan dan Ketua Fraksi DPR RI. DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dari Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan Bab II Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 5 ayat (2).

2) Surat ditandatangani oleh unsur Ketua dan Sekretaris, serta teragenda di Sekretariat DPC PDI Perjuangan
3) Surat usulan dari DPC PDI Perjuangan yang mengusulkan Zaenal Arifin, SIP., tidak dihasilkan melalui keputusan rapat DPC partai setempat sebagaimana diatur dalam AD/ART partai dan SK DPP Nomor 411/KPTS/DPP/VIII/2009, hanya ditandatangani oleh unsur Ketua, tanpa tanggal dan tidak teragenda di Sekretariat DPC partai setempat.

2. Setelah mempertimbangkan berbagai aspek terutama aspek yuridis, administratif dan amanat untuk berkinerja, Pimpinan Sementara menetapkan Pimpinan Definitif DPRD Kabupaten Magelang Tahun 2009-2014 sebagaimana ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPRD Kabupaten Magelang tanggal 17 September 2009 untuk segera diterbitkan Keputusan Gubernur Jawa Tengah.

3. Surat keberatan terhadap usulan Penetapan Pimpinan Defintif DPRD Kabupaten Magelang dari DPC PDI Perjuangan Kabupaten Magelang tertanggal 24 September 2009 yang ditujukan kepada Gubernur Jawa Tengah tersebut juga kami pandang mengandung banyak kelemahan yaitu:
    a. Tidak mencerminkan institusi partai DPC PDI Perjuangan Kabupaten Magelang karena tidak merupakan hasil keputusan rapat partai
    b. Dalam menyikapi permasalahan tersebut mayoritas pengurus DPC (10 orang pengurus dari 13 orang pengurus) sesuai dengan hasil rapat DPC tanggal 11 September 2009 tidak mengusulkan Sdr. Zaenal Arifin, SIP., sehingga surat keberatan tersebut dipandang tidak mencerminkan pendapat institusi partai karena hanya didukung oleh 3 (tiga) orang pengurus dari 13 orang pengurus yang ada.
    c. Surat tersebut tidak teragenda di Sekretariat DPC partai setempat
    d. Surat keberatan tersebut mestinya ditujukan kepada pimpinan sementara DPRD Kabupaten Magelang bukan kepada Gubernur.

Selanjutnya pada tanggal 6 Oktober 2009, telah diterbitkan Keputusan Gubernur Jawa Tengah Nomor 170/105/2009 tentang Peresmian Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Magelang Masa Bakti 2009-2014, yang menyatakan bahwa terhitung mulai tanggal pengucapan sumpah/janji, meresmikan Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Magelang, sebagai berikut:

1. Sdr. Susilo, S.Pt., sebagai Ketua
2. Sdr. Muhamad Achadi, S.Ag., M.Si., sebagai Wakil Ketua
3. Sdr. Sad Priyo Putro, SE., sebagai Wakil Ketua

4. Sdr. Drs. Mujadin Putu Murja, sebagai Wakil Ketua.

Keputusan ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan.

Berdasarkan hasil penelitian tentang penetapan ketua DPRD Kabupaten Magelang sebagaimana telah diuraikan di atas, dapat disampaikan analisis sebagai berikut:

1. Menurut ketentuan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009, Pimpinan DPRD berasal dari partai politik yang memperoleh kursi terbanyak, jadi dengan demikian PDI Perjuangan yang berhak mengusulkan anggotanya untuk menjadi anggota DPRD. Akan tetapi dalam pelaksanaannya terdapat 2 (dua) surat usulan yang berasal dari DPC PDI Perjuangan Kabupaten Magelang yang masing-masing mengusulkan nama yang berbeda. Berdasarkan ketentuan Undang-undang ini maka sebenarnya yang berhak menjadi ketua DPRD Kabupaten Magelang adalah nama yang diusulkan oleh Ketua DPC PDI Perjuangan Kabupaten Magelang dan bukan nama yang diusulkan oleh Sekretaris DPC PDI Perjuangan Kabupaten Magelang.
2. Menurut ketentuan Pasal 40 Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Magelang dinyatakan bahwa pimpinan DPRD diusulkan oleh partai politik yang memperoleh kursi terbanyak dan kemudian diumumkan dan ditetapkan dalam rapat paripurna DPRD Kabupaten Magelang. Jadi dengan demikian penetapan Pimpinan DPRD telah sesuai dengan Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Magelang. Akan tetapi yang menjadi persoalan adalah adanya 2 (dua) surat usulan yang disampaikan oleh DPC PDI Perjuangan Kabupaten Magelang dan hanya 1 (satu) surat

yang ditandatangani oleh Sekretaris dan Wakil Ketua yang ditetapkan menjadi Ketua DPRD Kabupaten Magelang. Hal inilah yang menjadikan penyebab munculnya keberatan dari ketua DPC PDI Perjuangan Kabupaten Magelang yang disampaikan kepada Gubernur agar supaya tidak dikeluarkan SK Gubernur tentang Peresmian Pimpinan DPRD Kabupaten Magelang masa bakti 2009-2014.

Berdasarkan analisis tentang penetapan pimpinan DPRD Kabupaten Magelang periode 2009-2014, maka dapat disampaikan bahwa penetapan pimpinan DPRD khususnya ketua yang diusulkan oleh DPC PDI Perjuangan Kabupaten Magelang masih terdapat persoalan-persoalan yang belum tuntas yaitu adanya 2 (dua) surat usulan dari DPC PDI Perjuangan Kabupaten Magelang dan adanya keberatan dari Ketua DPC PDI Perjuangan Kabupaten Magelang karena yang ditetapkan menjadi ketua DPRD Kabupaten Magelang adalah usulan yang ditandatangani oleh Sekretaris dan Wakil Ketua, bukan usulan yang ditandatangani oleh Ketua DPC PDI Perjuangan Kabupaten Magelang. Menurut Penjelasan Pasal 214 ayat (1) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 dinyatakan bahwa yang dimaksud dengan Pimpinan Partai Politik adalah Ketua Umum atau sebutan lain yang sejenis sesuai dengan Anggaran Dasar/Anggaran Rumah Tangga partai politik masing-masing. Jadi dengan demikian penetapan Ketua DPRD Kabupaten Magelang menurut ketentuan Pasal 214 ayat (1) tersebut adalah tidak sah karena Ketua yang ditetapkan diusulkan oleh organ yang tidak mempunyai wewenang untuk itu.

C. Penggantian Antar Waktu Ketua DPRD Kabupaten Magelang

Berdasarkan Pasal 42 ayat (2) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan DPRD tentang Tata Tertib DPRD, pimpinan DPRD berhenti dari jabatannya sebelum berakhir masa jabatannya karena:

1. meninggal dunia;
2. mengundurkan diri sebagai pimpinan DPRD;
3. diberhentikan sebagai anggota DPRD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; atau
4. diberhentikan sebagai pimpinan DPRD.

Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan Sekretaris DPRD Kabupaten Magelang[10] diperoleh keterangan bahwa anggota DPRD yang diberhentikan antar waktu karena:

1. tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai anggota DPRD;
2. tidak lagi memenuhi syarat-syarat calon anggota DPRD sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang tentang Pemilihan Umum;
3. dinyatakan melanggar sumpah/janji, Kode Etik, dan atau tidak melaksanakan kewajiban sebagai anggota DPRD;
4. melanggar larangan rangkap jabatan sebagaimana diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan;

[10] Wawancara penulis dengan Mulyono, SH., Sekretaris DPRD Kabupaten Magelang, pada tanggal 12 Desember 2012 di ruang Kerja Setwan

5. dinyatakan bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melanggar tindak pidana dengan ancaman pidana serendah-rendahnya lima tahun penjara.

Sedangkan menurut Pasal 43 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan DPRD tentang Tata Tertib DPRD, usul pemberhentian pimpinan DPRD dilaporkan dalam rapat paripurna DPRD oleh pimpinan DPRD lainnya. Pemberhentian pimpinan DPRD ditetapkan dalam rapat paripurna DPRD. Pemberhentian pimpinan DPRD ditetapkan dengan keputusan DPRD.

Berdasarkan Pasal 387 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tentang Penggantian Antar Waktu, Anggota DPRD Kabupaten/Kota yang berhenti antarwaktu, digantikan oleh calon anggota DPRD Kabupaten/Kota yang memperoleh suara terbanyak urutan berikutnya dalam daftar peringkat perolehan suara dari partai politik yang sama pada daerah pemilihan yang sama.

Dalam hal calon anggota DPRD Kabupaten/Kota yang memperoleh suara terbanyak urutan berikutnya meninggal dunia, mengundurkan diri, atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai calon anggota, anggota DPRD Kabupaten/Kota digantikan oleh calon anggota DPRD Kabupaten/Kota yang memperoleh suara terbanyak urutan berikutnya dari partai politik yang sama pada daerah pemilihan yang sama. Masa jabatan anggota DPRD

Kabupaten/Kota pengganti antarwaktu melanjutkan sisa masa jabatan anggota DPRD Kabupaten/Kota yang digantikannya.

Sedangkan menurut Pasal 388 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Pimpinan DPRD Kabupaten/Kota menyampaikan nama anggota DPRD Kabupaten/Kota yang diberhentikan antarwaktu dan meminta nama calon pengganti antarwaktu kepada KPU Kabupaten/Kota. KPU Kabupaten/Kota menyampaikan nama calon pengganti antarwaktu berdasarkan ketentuan kepada pimpinan DPRD Kabupaten/Kota paling lambat 5 (lima) hari sejak diterimanya surat pimpinan DPRD Kabupaten/Kota.

Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan Sekretaris DPRD Kabupaten Magelang[11] diperoleh keterangan bahwa paling lambat 7 (tujuh) hari sejak menerima nama calon pengganti antarwaktu dari KPU Kabupaten/Kota, Pimpinan DPRD Kabupaten/Kota menyampaikan nama anggota DPRD Kabupaten/Kota yang diberhentikan dan nama calon pengganti antarwaktu kepada gubernur melalui Bupati/Walikota. Paling lambat 7 (tujuh) hari sejak menerima nama anggota DPRD Kabupaten/Kota yang diberhentikan dan nama calon pengganti antarwaktu, Bupati/Walikota menyampaikan nama anggota DPRD Kabupaten/Kota yang diberhentikan dan nama calon pengganti antarwaktu kepada gubernur. Paling lambat 14 (empat belas) hari sejak menerima nama anggota DPRD Kabupaten/Kota yang

[11] Wawancara penulis dengan Mulyono, SH., Sekretaris DPRD Kabupaten Magelang, pada tanggal 12 Desember 2012 di ruang Kerja Setwan

diberhentikan dan nama calon pengganti antarwaktu dari Bupati/Walikota, Gubernur meresmikan pemberhentian dan pengangkatannya dengan Keputusan Gubernur.

Menurut Sekretaris DPRD Kabupaten Magelang,[12] sebelum memangku jabatannya, anggota DPRD Kabupaten/Kota pengganti antarwaktu mengucapkan sumpah/janji yang pengucapannya dipandu oleh pimpinan DPRD Kabupaten/Kota, dengan tata cara dan teks sumpah/janji. Penggantian antarwaktu anggota DPRD Kabupaten/Kota tidak dilaksanakan apabila sisa masa jabatan anggota DPRD Kabupaten/Kota yang digantikan kurang dari 6 (enam) bulan.

Sedangkan menurut Pasal 389 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengajuan penggantian antarwaktu, verifikasi terhadap persyaratan calon pengganti antarwaktu, dan peresmian calon pengganti antarwaktu anggota DPRD kabupaten/kota diatur dengan peraturan pemerintah.

Menurut Pasal 109 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan DPRD tentang Tata Tertib DPRD, Calon anggota DPRD pengganti antarwaktu harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:

[12] Wawancara penulis dengan Mulyono, SH., Sekretaris DPRD Kabupaten Magelang, pada tanggal 12 Desember 2012 di ruang kerja Setwan

1. warga negara Indonesia yang telah berumur 21 (dua puluh satu) tahun atau lebih;
2. bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
3. bertempat tinggal di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;
4. cakap berbicara, membaca, dan menulis dalam bahasa Indonesia;
5. berpendidikan paling rendah tamat Sekolah Menengah Atas (SMA), Madrasah Aliyah (MA), Sekolah Menengah Kejuruan (SMK), Madrasah Aliyah Kejuruan (MAK), atau bentuk lain yang sederajat;
6. setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945;
7. tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
8. sehat jasmani dan rohani;
9. terdaftar sebagai pemilih;
10. bersedia bekerja penuh waktu;
11. mengundurkan diri sebagai pegawai negeri sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia, anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, pengurus pada badan usaha milik negara dan/atau badan usaha milik daerah, serta badan lain yang anggarannya bersumber dari keuangan negara, yang dinyatakan dengan surat pengunduran diri yang tidak dapat ditarik kembali;

12. bersedia untuk tidak berpraktik sebagai akuntan publik, advokat/pengacara, notaris, pejabat pembuat akta tanah (PPAT), dan tidak melakukan pekerjaan penyedia barang dan jasa yang berhubungan dengan keuangan negara serta pekerjaan lain yang dapat menimbulkan konflik kepentingan dengan tugas, wewenang, dan hak sebagai anggota DPRD provinsi atau DPRD kabupaten/kota sesuai peraturan perundang-undangan;
13. bersedia untuk tidak merangkap jabatan sebagai pejabat negara lainnya, pengurus pada badan usaha milik negara, dan badan usaha milik daerah, serta badan lain yang anggarannya bersumber dari keuangan negara;
14. menjadi anggota partai politik peserta pemilu;
15. dicalonkan hanya di 1 (satu) lembaga perwakilan; dan
16. dicalonkan hanya di 1 (satu) daerah pemilihan.

Menurut Pasal 107 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan DPRD tentang Tata Tertib DPRD, Pimpinan DPRD kabupaten/kota menyampaikan nama anggota DPRD kabupaten/kota yang diberhentikan antarwaktu dan meminta nama calon pengganti antarwaktu dengan melampirkan fotokopi daftar calon tetap dan daftar peringkat perolehan suara partai politik yang bersangkutan yang telah dilegalisir, kepada KPU kabupaten/kota dengan tembusan kepada pimpinan partai politik yang bersangkutan. KPU kabupaten/kota menyampaikan nama calon pengganti antarwaktu kepada pimpinan DPRD kabupaten/kota paling lambat 5 (lima) hari sejak diterimanya surat pimpinan

DPRD kabupaten/kota. Paling lama 7 (tujuh) hari sejak menerima nama calon pengganti antarwaktu dari KPU kabupaten/kota, pimpinan DPRD kabupaten/kota setelah melakukan konfirmasi kepada pimpinan partai politik yang bersangkutan menyampaikan nama anggota DPRD kabupaten/kota yang diberhentikan dan nama calon pengganti antarwaktu kepada gubernur melalui bupati/walikota untuk diresmikan pemberhentian dan pengangkatannya.

Dalam hal KPU kabupaten/kota tidak menyampaikan nama calon pengganti antarwaktu dan/atau menyampaikan nama pengganti antarwaktu yang tidak sesuai, pimpinan DPRD kabupaten/kota berdasarkan hasil konfirmasi dengan pimpinan partai politik yang bersangkutan menyampaikan nama calon pengganti antarwaktu dari partai politik yang bersangkutan kepada gubernur melalui bupati/walikota. Paling lambat 7 (tujuh) hari sejak menerima nama anggota DPRD kabupaten/kota yang diberhentikan dan nama calon pengganti antarwaktu, bupati/walikota mengusulkan penggantian antarwaktu kepada gubernur untuk diresmikan pemberhentian dan pengangkatannya. Paling lambat 14 (empat belas) hari sejak menerima usulan penggantian antarwaktu dari bupati/walikota untuk DPRD kabupaten/kota, gubernur meresmikan pemberhentian dan pengangkatan anggota DPRD kabupaten/kota. Dalam hal bupati/walikota tidak mengusulkan penggantian antarwaktu kepada gubernur, gubernur meresmikan penggantian antarwaktu anggota DPRD kabupaten/kota berdasarkan pemberitahuan dari pimpinan DPRD kabupaten/kota.

Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan Kepala Bagian Tata Pemerintahan Setda Kabupaten Magelang[13] diperoleh keterangan bahwa peresmian pemberhentian dan pengangkatan penggantian antar waktu anggota DPRD ditetapkan dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden untuk anggota DPRD Provinsi, dan Keputusan Gubernur atas nama Presiden untuk anggota DPRD Kabupaten/Kota, selambat-lambatnya satu bulan sejak diterimanya usulan pemberhentian dan pengangkatan dari Pimpinan DPRD. Penggantian anggota DPRD antar waktu tidak dilaksanakan apabila sisa masa jabatan anggota yang diganti kurang dari 6 (enam) bulan dari masa jabatan anggota DPRD.

Menurut Pasal 106 Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Magelang Nomor 170/04/KEP/DPRD/2012 tentang Perubahan atas Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Magelang Nomor 05/DPRD/2010 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Magelang, anggota DPRD yang berhenti antarwaktu digantikan oleh calon anggota DPRD yang memperoleh suara terbanyak urutan berikutnya dalam daftar peringkat perolehan suara dari partai politik yang sama pada daerah pemilihan yang sama. Dalam hal anggota DPRD yang mempeorleh suara terbanyak urutan berikutnya mengundurkan diri, meninggal dunia atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai calon anggota DPRD, anggota DPRD digantikan oleh calon anggota DPRD yang mempeorleh suara terbanyak urutan berikutnya dari partai politik yang sama pada daerah

[13] Wawancara penulis dengan drs. Joko Cahyono, MM Kepala Bagian Tata Pemerintahan Setda Kabupaten Magelang, pada tanggal 18 Desember 2012 di ruang kerja Setda

pemilihan yang sama. Masa jabatan anggota DPRD pengganti antar waktu melanjutkan sisa masa jabatan anggota DPRD yang digantikannya.

Sedangkan menurut Pasal 107 Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Magelang Nomor 170/04/KEP/DPRD/2012 tentang Perubahan atas Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Magelang Nomor 05/DPRD/2010 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Magelang, Pimpinan DPRD menyampaikan nama anggota DPRD yang diberhentikan antar waktu dan meminta nama calon pengganti antar waktu dengan melampirkan fotokopi daftar calon tetap dan daftar peringkat perolehan suara partai politik yang bersangkutan yang telah dilegalisir, kepada KPU dengan tembusan kepada pimpinan partai politik yang bersangkutan.

Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan Ketua Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Magelang[14] diperoleh keterangan bahwa KPU menyampaikan nama calon pengganti antar waktu kepada pimpinan DPRD paling lambang 5 (lima) hari sejak diterimanya surat pimpinan DPRD. Paling lama 7 (tujuh) hari sejak menerima calon pengganti antar waktu dari KPU, pimpinan DPRD setelah melakukan konfirmasi kepada pimpinan partai politik yang bersangkutan menyampaikan nama anggota DPRD yang diberhentikan dan nama calon pengganti antar waktu kepada gubernur melalui bupati untuk diresmikan pemberhentian dan pengangkatannya.

[14] Wawancara penulis dengan Ahmad Majidun, MA Ketua Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Magelang, pada tanggal 13 Desember 2012 di Kantor KPU Kota Mungkid

Dalam hal KPU tidak menyampaikan nama calon pengganti antar waktu dan/atau menyampaikan nama pengganti antar waktu yang tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 104 ayat (1) dan ayat (2) dan sesuai ketentuan ayat (4), Pimpinan DPRD berdasarkan hasil konfirmasi dengan pimpinan partai politik yang bersangkutan menyampaikan nama calon pengganti antar waktu dari partai politik yang bersangkutan kepada gubernur melalui bupati. Paling lambat 7 (tujuh) hari sejak menerima nama anggota DPRD yang diberhentikan dan nama calon pengganti antar waktu, bupati mengusulkan penggantian antar waktu kepada gubernur untuk diresmikan pemberhentian dan pengangkatannya.

Menurut Ketua Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Magelang,[15] paling lambat 14 (empat belas) hari sejak menerima usulan penggantian antar waktu dari bupati, gubernur meresmikan pemberhentian dan pengangkatan anggota DPRD. Dalam hal bupati tidak mengusulkan penggantian antar waktu kepada gubernur, gubernur meresmikan penggantian antar waktu anggota DPRD berdasarkan pemberitahuan dari pimpinan DPRD.

Menurut Pasal 107 Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Magelang Nomor 170/04/KEP/DPRD/2012 tentang Perubahan atas Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Magelang Nomor 05/DPRD/2010 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Magelang, penggantian antar waktu anggota DPRD tidak dilaksanakan apabila sisa masa jabatan anggota DPRD kurang drai 6 (enam)

[15] Wawancara penulis dengan Ahmad Majidun, MA Ketua Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Magelang, pada tanggal 13 Desember 2012 di Kantor KPU Kota Mungkid

bulan. Dalam hal pemberhentian antar waktu anggota DPRD dilaksanakan dalam waktu sisa jabatan anggota DPRD kurang dari 6 (enam) bulan, pemberhentian anggota DPRD tersebut tetap diproses, dengan tidak dilakukan penggantian. Keanggotaan DPRD kosong sampai berakhirnya masa jabatan anggota DPRD.

Pasal 22B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) pasca perubahan menyatakan, "Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang". Khusus untuk anggota DPR, ketentuan tersebut kemudian diatur lebih rinci dalam Bagian Kelima Belas tentang Pemberhentian Antarwaktu, Penggantian Antarwaktu, dan Pemberhentian Sementara dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Dalam Pasal 213 ayat (1) UU 27/2009 disebutkan, "Anggota DPR berhenti antarwaktu karena: a. meninggal dunia; b. mengundurkan diri; atau c. diberhentikan." Selanjutnya Pasal 213 ayat (2) UU 27/2009 menyatakan sebagai berikut. Anggota DPR diberhentikan antarwaktu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c, apabila: a. tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai anggota DPR selama 3 (tiga) bulan berturut-turut tanpa keterangan apa pun; b. melanggar sumpah/janji jabatan dan kode etik DPR; c. dinyatakan bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun

atau lebih; d. tidak menghadiri rapat paripurna dan/atau rapat alat kelengkapan DPR yang menjadi tugas dan kewajibannya sebanyak 6 (enam) kali berturut-turut tanpa alasan yang sah; e. diusulkan oleh partai politiknya sesuai dengan peraturan perundang-undangan; f. tidak lagi memenuhi syarat sebagai calon anggota DPR sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD; g. melanggar ketentuan larangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini; h. diberhentikan sebagai anggota partai politik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; atau i. menjadi anggota partai politik lain.[16]

Ketentuan Pasal 213 ayat (2) bagian e Undang-undang nomor 27tahun 2009 yang berbunyi, "diusulkan oleh partai politiknya sesuai dengan peraturan perundang-undangan," yang lazim disebut dengan recall dapatlah menjadi sebuah masalah karena tidak ada kriteria yang menentukan apakah recall tersebut sah atau tidak. Recall menjadi suatu hak partai politik dalam menentukan orang-orang yang duduk dalam parlemen.

Sebelum ada ketentuan tersebut, Pasal 85 ayat (1) Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawarakatan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menyatakan, "Anggota DPR berhenti antarwaktu karena: a. meninggal dunia; b. mengundurkan diri sebagai anggota atas permintaan sendiri secara tertulis; dan c. diusulkan oleh partai politik yang bersangkutan."

[16] Luthfi Widagdo Eddyono, *Konstitusionalitas Pergantian Antarwaktu Anggota Legislatif yang Diusulkan oleh Partai Politik*, dalam www.luthfiwidagdoeddyono.blogspot.com

Djoko Edhi Soetjipto Abdurahman, mantan anggota DPR, pernah mengajukan permohonan pengujian Pasal 85 ayat (1) huruf c Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawarakatan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tersebut dan Pasal 12 huruf b Undang-undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Djoko Edhi mempermasalahkan *Recall* yang mengenai dirinya.

Menurut Djoko Edhi, *recall* merupakan kriteria yang tidak terukur, karena sifatnya yang subjektif dan berpotensi terjadinya kesewenang-wenangan yang dilakukan oleh oligarki partai, sehingga secara substantif bertentangan dengan nilai-nilai demokrasi, keadilan, *fairness* maupun akuntabel.[17]

Kriteria pemberhentian yang tidak terukur yaitu memberikan hak subjektif kepada partai politik dan pengurus partai yang dapat melahirkan kesewenang-wenangan partai politik terhadap anggotanya yang menjadi anggota DPR tetapi tidak sejalan atau berbeda pendapat dalam menyampaikan atau menyuarakan aspirasi konstituen atau rakyat pemilih, bahkan dapat terjadi karena adanya perasaan suka dan tidak suka dari Pengurus Partai Politik terhadap anggotanya yang menjadi anggota DPR karena berlaku/bersuara vokal dan atau mencoba membeberkan hal-hal yang buruk yang menyentuh pribadi Pengurus Partai Politik yang bersangkutan.

[17] *Ibid*

Permohonan Djoko Edhi Soetjipto Abdurahman lebih jauh menyatakan sebagai berikut. "..akan berujud menjadi suatu tindakan yang melawan asas demokrasi, membatasi hak-hak anggota DPR dalam memberikan pertanggungjawaban moral dan politik kepada konstituen dan mengebiri hak politiknya dalam menjalankan tugas yang diemban dari konstituennya, serta melawan asas kepastian hukum karenanya ketentuan tersebut bertentangan dengan Pasal 22E ayat (1) dan (2) dan Pasal 28D ayat (1) dan (2) UUD Negara R.I. Tahun 1945."

Lebih lanjut Djoko Edhi Soetjipto Abdurahman berpendapat. "…apabila hak *recall* ini tetap dilaksanakan, maka akan menjadi "preseden buruk" yang akan berkelanjutan, dimana tanpa adanya kejahatan hukum dan politik hak *recalling* dapat diterapkan. Jika dapat digambarkan bahwa dalam ketentuan hak *recall* oleh partai adalah semata-mata dipergunakan sebagai senjata dalam melawan setiap adanya perbedaan pendapat internal partai, argumennya adalah jika para legislator yang tidak pernah melakukan kejahatan politik dan kejahatan hukum, tetapi tidak disukai oleh elit partainya dengan alasan yang dicari-cari, maka legislator tersebut telah dirampas haknya dengan di *recall*, jika demikian patutlah untuk dapat dikatakan bahwa perampasan ini jelas melawan asas keadilan dan kemanusiaan."[18]

Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Perkara 008/PUU-IV/2006 menyatakan sebagai berikut. "Adanya mekanisme *recall* keanggotaan seseorang dari parlemen oleh partai politik yang mencalonkannya, tidaklah secara serta merta dapat disebut sebagai mekanisme yang tidak demokratis.

[18] *Ibid*

Justru karena seorang anggota parlemen dikonstruksikan sebagai wakil rakyat maka demi akuntabilitas terhadap yang diwakili, mekanisme pemberhentian sebelum masa jabatannya berakhir atau yang dikenal dengan hak *recall* sangatlah relevan, karena dengan demikian rakyat tetap masih dapat mengontrol wakilnya. Tentang siapa yang melaksanakan *recall* adalah persoalan teknis yang sangat berkait dengan sistem pemilihan umum, sesuai dengan Pasal 22E ayat (3) UUD 1945. Suatu undang-undang tidak serta merta menjadi tidak demokratis hanya karena di dalamnya terdapat pengaturan tentang *recall*, yang karenanya menjadikan pula undang-undang tersebut inkonstitusional. *Recall* tetap merupakan bagian dari mekanisme demokrasi apabila pengaturan tentang *recall* tersebut adalah konsekuensi logis dari pilihan sistem yang dianut oleh konstitusi. Dalam sistem pemilihan di mana pemilih langsung memilih nama seseorang sebagai wakil, maka adalah logis jika *recall* dilakukan oleh pemilih, misalnya melalui mekanisme petisi. Sedangkan dalam sistem pemilihan dengan memilih partai politik sebagaimana diatur dalam UUD 1945, dalam hal pemilihan anggota DPR dan DPRD, maka logis pula apabila *recall* dilakukan oleh partai yang mencalonkan."

Dengan demikian, menurut Mahkamah Konstitusi, hak *recall* pada hakikatnya tidaklah bertentangan dengan demokrasi, sebagaimana didalilkan Pemohon, tetapi justru dimaksudkan untuk tetap menjaga adanya hubungan antara yang diwakili dengan yang mewakili. Dalam praktik demokrasi perwakilan dapat terjadi berbagai variasi penggunaan hak *recall*. Hal tersebut tidaklah berarti menghilangkan makna sistem demokrasi perwakilan. Apabila

dalam praktik terjadi penyimpangan penerapan hak *recall*, maka hal demikian bukanlah kesalahan sistem, sehingga bukan sistem yang harus dikorbankan melainkan praktiknyalah yang perlu diperbaiki.

Lebih lanjut, menurut Mahkamah Konstitusi sebagai berikut. "Alasan berhenti antarwaktunya seseorang dari keanggotaan DPR karena diusulkan oleh partainya, sebagaimana diatur dalam Pasal 85 ayat (1) huruf c UU Susduk, adalah konsekuensi dari pengakuan akan hak partai untuk mengusulkan penggantian antarwaktu anggotanya maupun hak untuk memberhentikan anggotanya di lembaga perwakilan rakyat sesuai dengan peraturan perundang-undangan, sebagaimana diatur dalam Pasal 8 huruf f dan g juncto Pasal 12 UU Parpol. Sedangkan dimilikinya hak-hak yang demikian oleh partai politik adalah sebagai konsekuensi dari ketentuan UUD 1945 yang memang memberikan peran signifikan kepada partai politik dalam sistem ketatanegaraan berdasarkan UUD 1945, khususnya Pasal 22E ayat (3)."

Argumentasi tersebut ternyata tidak didukung oleh seluruh hakim konstitusi. Terdapat empat orang hakim konstitusi yang memiliki pendapat berbeda, yaitu Abdul Mukthie Fadjar, Maruarar Siahaan, Jimly Asshiddiqie, dan H. M. Laica Marzuki. Masing-masing memberikan dalil yang berbeda atas putusan Mahkamah Konstitusi tersebut.[19]

Pada kenyataannya, saat ini Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawarakatan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan

[19] *Ibid*

Rakyat Daerah telah diubah dengan UU 27/2009 dengan mengadopsi *recall* sebagaimana definisi Mahkamah Konstitusi, tetapi ada hal yang berbeda.

Perbedaan yang mencolok adalah pada semakin rijidnya alasan pemberhentian antarwaktu. Hal tersebut dapat dimaklumi karena adanya putusan Mahkamah Konstitusi yang memberikan "kriteria" kemungkinan pergantian antarwaktu karena faktor kesalahan internal orang yang di-*recall*. Akan tetapi alasan pemberhentian tersebut kemudian dikeluarkan dari faktor kesalahan orang yang di-*recall* menyisakan faktor partai politik. Artinya, partai politik tanpa melibatkan kesalahan internal orang yang di-*recall* dapat serta merta melakukan *recall* karena alasan-alasan pragmatis.

Berdasarkan uraian tentang latar belakang pengantian antar waktu bagi Ketua DPRD Kabupaten Magelang dan analisis sebagaimana telah diuraikan di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa latar belakang terjadinya penggantian antar waktu ketua DPRD Kabupaten Magelang yang diajukan oleh Ketua DPC PDI Perjuangan Kabupaten Magelang berawal dari konflik internal antara Ketua DPC PDI Perjuangan Kabupaten Magelang (Ir. H. Singgih Sanyoto) dan Sekretaris DPC PDI Perjuangan Kabupaten Magelang (Susilo, S.Pt.), dalam hal pencalonan Ketua DPRD yang akan diusulkan oleh PDI Perjuangan. Konflik tersebut berlanjut karena Ketua DPRD yang ditetapkan dan diresmikan oleh Gubernur Jawa Tengah adalah usulan dari Sekretaris dan Wakil Ketua DPC PDI Perjuangan Kabupaten Magelang. Selanjutnya Ketua DPC PDI Perjuangan Kabupaten Magelang beranggapan bahwa usulan

tersebut tidak sah dan melakukan upaya pengajuan Penggantian Antar Waktu atas nama Susilo, S.Pt.,

Adapun Penggantian Antar Waktu yang dilakukan oleh DPC PDI Perjuangan Kabupaten Magelang terhadap Ketua DPRD Kabupaten Magelang dilakukan melalui pemberhentian antar waktu anggota DPRD, namun demikian pelaksanaan penggantian antar waktu tersebut tidak dapat terlaksana karena adanya campur tangan kepentingan-kepentingan politik dari beberapa partai politik yang lebih cenderung mendukung Ketua DPRD untuk tetap menjabat sebagai anggota DPRD dan sekaligus sebagai Ketua DPRD Kabupaten Magelang

D. Faktor Penghambat Dilakukannya Penggantian Antar Waktu Ketua DPRD Kabupaten Magelang

Berdasarkan kronologi tentang proses penggantian antar waktu anggota DPRD Kabupaten Magelang yang sekaligus menjabat sebagai Ketua DPRD Kabupaten Magelang (Sdr. Susilo, S.Pt.) dapat diuraikan bahwa usulan penggantian antar waktu telah disampaikan oleh Pimpinan DPRD Kabupaten Magelang kepada Gubernur Jawa Tengah melalui Bupati Magelang dengan surat Nomor 170/389A/09/2010 tanggal 26 April 2010. Menanggapi surat usulan tersebut, selanjutnya Gubernur Jawa Tengah telah menyampaikan surat kepada Bupati Magelang dan Ketua DPRD Kabupaten Magelang yang berisi:

1. Bahwa Gubernur Jawa Tengah belum dapat memproses usulan pemberhentian dan penggantian antar waktu Anggota DPRD Kabupaten

Magelang dengan pertimbangan karena Gubernur menerima 3 (tiga) surat, yaitu:

a. Surat Wakil Ketua DPRD Kabupaten Magelang tanggal 26 April 2010 Nomor 170/389A/09/2010 perihal Pergantian Antar Waktu Anggota DPRD
b. Surat Pimpinan DPRD Kabupaten Magelang tanggal 29 April 2010 Nomor 170/401/09/2010 perihal Pemberhentian dan Pergantian Antar Waktu Anggota DPRD
c. Surat Lembaga Bantuan Hukum Yogyakarta tanggal 29 April 2010 Nomor 40/SK/LBH-YK/IV/2010 perihal mohon tidak menerbitkan surat keputusan Pergantian Antar Waktu (PAW) atas nama H. Susilo, S.Pt., Ketua DPRD Kabupaten Magelang karena masih ada perkara politik sesuai dengan Pasal 33 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, perkara politik dengan ketentuan Undang-undang ini diajukan melalui Pengadilan Negeri.

2. Sehubungan dengan hal tersebut, kami mengharap saudara segera memberitahukan kepada pimpinan DPRD Kabupaten Magelang untuk melakukan klarifikasi dan penyelesaian lebih lanjut terhadap permasalahan dimaksud yang hasilnya segera disampaikan kepada Gubernur Jawa Tengah.

Berdasarkan surat tersebut, kemudian Pimpinan DPRD Kabupaten Magelang melalui surat Nomor 170/09/2010 perihal usulan pemberhentian dan penggantian antar waktu Anggota DPRD, maka DPRD Kabupaten

Magelang melakukan klarifikasi atas surat yang dikirimkan oleh Gubernur Jawa Tengah sebagai berikut:

1. Sehubungan dengan adanya surat DPRD Kabupaten Magelang Nomor 170/398A/09/2010 tanggal 26 April 2010 perihal pergantian antar waktu anggota DPRD serta surat Nomor 170/401/09/2010 tanggal 29 April 2010 perihal pemberhentian dan penggantian antar waktu anggota DPRD dapat kami sampaikan penjelasan dan kronologi sebagai berikut:
    a. Menanggapi Surat DPC PDIP Nomor 12/EKS/DPC-15/IV/2010 tanggal 4 April 2010 perihal Pergantian Antar Waktu Anggota DPRD Fraksi PDI Perjuangan a.n. Sdr. Susilo, S.Pt., (Ketua DPRD Kabupaten Magelang) telah dilakukan rapat pimpinan DPRD dengan hasil bahwa Surat DPC PDIP dimaksud belum dapat diteruskan ke Gubernur Jateng karena belum dilengkapi lampiran-lampiran yang diperlukan sebagai data pendukung, sehingga surat pengajuan PAW a.n. Susilo, S.Pt., dikembalikan ke DPC PDIP Kabupaten Magelang dengan surat Nomor 170/232/09/2010 tanggal 5 April 2010.
    b. DPC PDIP Kabupaten Magelang kembali mengirimkan surat ke Pimpinan DPRD Kabupaten Magelang dengan Surat Nomor 003/EKS/DPC-15/IV/2010 tanggal 9 April 2010 perihal Pemberhentian Antar Waktu yang ditanggapi Sdr. Susilo, S.Pt., dengan tetap menolak dan mengembalikan surat tersebut dengan alasan belum dilampiri dengan bukti-bukti otentik sebagai data pendukung.
    c. DPC PDIP Kabupaten Magelang kembali mengirimkan surat ke Pimpinan DPRD Kabupaten Magelang untuk ketiga kalinya dengan

Surat Nomor 14/EKS/DPC-15/IV/2010 tanggal 21 April 2010 perihal Pemberhentian dan Penggantian Antar Waktu Anggota DPRD yang telah dilengkapi dengan lampiran persyaratan calon penggantinya.

d. Dengan telah dilengkapinya persyaratan yang dikehendaki berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2009 dan Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 maka tidak ada alasan lagi bagi Pimpinan DPRD untuk menolak surat permohonan PAW tersebut. Oleh karena itu dengan mempertimbangkan batas waktu 7 hari sebagaimana diatur dalam peraturan perundangan yang berlaku serta bahwa pada tanggal 23 April 2010 Pimpinan DPRD yang lain tidak berada di tempat, maka satu-satunya pimpinan DPRD Kabupaten Magelang yang berada di tempat kemudian meneruskan surat permohonan tersebut kepada KPUD Kabupaten Magelang dengan Surat DPRD Nomor 170/386/09/2010 tanggal 23 April 2010 perihal Penggantian Antar Waktu Anggota DPRD Kabupaten Magelang untuk meminta daftar calon tetap dan daftar peringkat perolehan surat serta melakukan verifikasi terhadap kelengkapan persyaratan calon, Sdri. Suyanti, SH.
e. KPUD mengirimkan daftar peringkat perolehan suara serta kelengkapan administrasi atas nama Sdri. Suyanto, SH yang telah diverifikasi dengan Surat Nomor 270/254/KPU.Kab.Mgl/IV/2010 tanggal 24 April 2010 perihal Calon Pengganti Antar Waktu Calon DPRD Kabupaten Magelang.
f. Kemudian Sekretariat Dewan juga melakukan verifikasi ulang terhadap persyaratan yang dikirimkan oleh KPU. Mengingat semua

persyaratan dan prosedur telah terpenuhi, maka tiada ada alasan lagi untuk menolak surat permohonan PAW tersebut, sehingga pimpinan DPRD Kabupaten Magelang segera meneruskan surat permohonan tersebut ke Gubernur Jawa Tengah melalui Bupati Magelang dengan Surat Nomor 170/389A/09/2010 tanggal 26 April 2010.

g. Sebelum terbitnya surat tersebut pada huruf f, Pimpinan DPRD Kabupaten Magelang telah mengadakan pertemuan untuk membicarakan PAW Sdr. Susilo, S.Pt., yang sudah dilengkapi dengan lampiran persyaratan yang diperlukan. Dalam rapat tersebut Sdr. Drs. Mujadin Putu Murja (Wakil Ketua III) tidak hadir walaupun telah diberitahu bahkan rapat mundur dari jadwal yang ditentukan hanya untuk menunggu kehadiran yang bersangkutan hadir. Adapun hasil pertemuan dimaksud adalah Sdr. Susilo, S.Pt., sebagai Ketua DPRD dan 1 (satu) pimpinan lainnya tetap bersikukuh menolak PAW tersebut dengan alasan yang tidak berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan serta tidak dapat dibenarkan dan hanya mengada-ada saja antara lain tidak dilakukannya pencoretan kata-kata DPR/DPRD Prov pada blangko-blangko dari KPU dan mengingat objek PAW adalah Sdr. Susilo, S.Pt., yang juga Ketua DPRD, maka akan berusaha dengan sekuat tenaga untuk menghambat usulan PAW tersebut.

h. Sedangkan berdasarkan ketentuan dalam Pasal 103 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010, Pimpinan DPRD berkewajiban menyampaikan usul pemberhentian dan penggantian antar waktu kepada Gubernur melalui Bupati dalam batas waktu 7 hari, oleh karena

itu kami sebagai salah satu Pimpinan DPRD yang telah disumpah dan janji dan hadapan Tuhan Yang Maha Esa berkewajiban untuk meluruskan dan menegakkan aturan-aturan yang berlaku, dan kami mengambil sikap menandatangani dan mengirimkan surat DPRD Nomor 170/389A/09/2010 tanggal 26 April 2010 mengingat 3 (tiga) Pimpinan DPRD yang lainnya tidak mempunyai iktikad untuk menandatangani surat tersebut.

i. Munculnya surat dari Pimpinan DPRD Kabupaten Magelang Nomor 170/401/09/2010 tanggal 29 April 2010 perihal Pemberhentian dan Penggantian Antar Waktu Anggota DPRD yang ditandatangani oleh Sdr. Susilo, S.Pt. (Ketua), M. Achadi, S.Ag., M.Si. (Wakil Ketua I) dan Drs. Mujadin Putu Murja (Wakil Ketua III) semakin memperkuat bukti bahwa Sdr. Susilo, S.Pt., berusaha untuk menghambat proses pengajuan PAW atas nama dirinya dengan melibatkan unsur Pimpinan DPRD yang lain.

2. Menurut hemat kami Surat Pimpinan DPRD Kabupaten Magelang Nomor 170/401/09/2010 tanggal 29 April 2010 perihal Pemberhentian dan Penggantian Antar Waktu Anggota DPRD tidak dapat mencabut atau menganulir surat yang telah kami kirimkan karena berdasarkan ketentuan Pasal 36 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010, Pimpinan DPRD bersifat kolektif dan kolegial yang dalam hal ini dapat diartikan kebersamaan dengan kesetaraan, sehingga surat DPRD Nomor 170/389A/09/2010 tanggal 26 April 2010 adalah sah. Perlu kami sampaikan juga bahwa pada proses Penggantian Antar Waktu Anggota

DPRD Kabupaten Magelang periode 2004-2009 hanya ditandatangani oleh 1 (satu) orang Pimpinan.

3. Berdasarkan informasi dari Pengadilan Negeri telah didaftarkan gugatan oleh Sdr. Susilo, S.Pt., (Ketua DPRD Kabupaten Magelang) akan tetapi berdasarkan ketentuan Pasal 102 ayat (2) huruf e Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010, hal tersebut tidak mempengaruhi proses pemberhentian dan penggantian antar waktu anggota DPRD serta berdasarkan ketentuan Pasal 109 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 usulan Pemberhentian dan Penggantian Antar Waktu Anggota DPRD kepada Gubernur tidak perlu melampirkan salinan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap.

Berdasarkan uraian di atas dapat diketahui bahwa terjadinya hambatan dalam proses penggantian antar waktu terhadap Ketua DPRD Kabupaten Magelang yang diajukan oleh Ketua DPC PDIP Kabupaten Magelang antara lain karena disebabkan adanya ketidak jelasan di dalam kata-kata yang dipergunakan di dalam perumusan pasal 36 ayat(2) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan DPRD Tentang Tata Tertib DPRD yang menyatakan bahwa kepemimpinan alat kelengkapan DPRD **bersifat kolektif dan kolegial.** Penggunaan kata-kata yang multi tafsir tersebut telah memberikan ruang terjadinyan lobi-lobi politik bagi pihak-pihak yang berkepentingan sehingga mengakibatkan berhentinya proses Penggantian Antar Waktu yang diajukan oleh DPRD Kabupaten Magelang Kepada Gubernur Jawa Tengah.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan analisis yang telah penulis sajikan pada bab-bab terdahulu, berikut disajikan kesimpulan yang merupakan jawaban terhadap permasalahan dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Penetapan Ketua DPRD Kabupaten Magelang yang diusulkan oleh DPC PDI Perjuangan Kabupaten Magelang masih terdapat persoalan-persoalan yang belum tuntas yaitu adanya 2 (dua) surat usulan dari DPC PDI Perjuangan Kabupaten Magelang dan adanya keberatan dari Ketua DPC PDI Perjuangan Kabupaten Magelang karena yang ditetapkan menjadi ketua DPRD Kabupaten Magelang adalah usulan yang ditandatangani oleh Sekretaris dan Wakil Ketua, bukan usulan yang ditandatangani oleh Ketua DPC PDI Perjuangan Kabupaten Magelang yang sebetulnya justru merupakan organ yang mendapatkan wewenang atributif dari Undang-Undang. Menurut Penjelasan Pasal 214 ayat (1) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 dinyatakan bahwa yang dimaksud dengan Pimpinan Partai Politik adalah Ketua Umum atau sebutan lain yang sejenis sesuai dengan Anggaran Dasar/Anggaran Rumah Tangga partai politik masing-masing. Jadi dengan demikian penetapan Ketua DPRD Kabupaten Magelang menurut ketentuan Pasal 214 ayat (1) tersebut adalah tidak sah karena Ketua yang ditetapkan diusulkan oleh organ yang tidak mempunyai

wewenang untuk itu. Dalam konteks Negara yang berdasarkan atas hukum tentu tidak terlepas dari adanya konstitusi sebagai pondasi dasar dalam suatu Negara karena konstitusi tersebut merupakan manifestasi dari konsep Negara hukum. Segala aspek kenegaraan harus tunduk dan patuh terhadap hukum atau konstitusi yang berlaku pada suatu Negara. Selain itu, tujuan Negara akan tercapai apabila konstitusi dan para pemangku kebijakan tersebut memahami konstitusi dan menjunjung tinggi hukum yang ada di dalamnya. Konstitusi tersebut berfungsi untuk mengatur penyelenggaraan Negara yang dilakukan oleh organ-organ Negara. Agar penyelenggaraan Negara dapat berlangsung dengan baik, maka organ Negara harus mempunyai kewenangan sesuai dengan fungsinya yaitu kewenangan legislatif, eksekutif dan yudikatif. Berawal dari kewenangan tersebut lembaga Negara dapat menjalankan tugasnya sesuai dengan harapan masyarakat.

2. Penggantian Antar Waktu Pimpinan/Anggota DPRD didasarkan pada Pasal 42 ayat (2) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan DPRD tentang Tata Tertib DPRD, yang menyatakan bahwa Pimpinan DPRD berhenti dari jabatannya sebelum berakhir masa jabatannya karena: meninggal dunia; mengundurkan diri sebagai pimpinan DPRD; diberhentikan sebagai anggota DPRD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; atau diberhentikan sebagai pimpinan DPRD. Adapun Penggantian Antar Waktu yang dilakukan oleh DPC PDI Perjuangan Kabupaten Magelang terhadap Ketua DPRD Kabupaten Magelang dilakukan melalui

pemberhentian antar waktu anggota DPRD, namun demikian pelaksanaan penggantian antar waktu tersebut tidak dapat terlaksana dengan baik karena adanya campur tangan kepentingan-kepentingan politik dari beberapa partai politik yang lebih cenderung mendukung Ketua DPRD untuk tetap menjabat sebagai anggota DPRD dan sekaligus sebagai Ketua DPRD Kabupaten Magelang.

3. Hambatan dalam proses penggantian antar waktu terhadap Ketua DPRD Kabupaten Magelang yang diajukan oleh Ketua DPC PDIP Kabupaten Magelang antara lain disebabkan adanya ketidak jelasan di dalam kata-kata yang dipergunakan di dalam perumusan pasal 36 ayat (2) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman penyusunan Peraturan DPRD Tentang tata tertib DPRD yang menyatakan bahwa kepemimpinan alat kelengkapan DPRD **bersifat kolektif dan kolegial**. Penggunaan kata-kata yang multi tafsir tersebut itulah yang memberikan ruang terjadinya intervensi/ lobi-lobi politik diantara pihak-pihak yang berkepentingan sehingga mengakibatkan tidak terselesaikannya proses Penggantian Antar Waktu Ketua DPRD Kabupaten Magelang.

B. Saran

1. Guna menghindari timbulnya permasalahan dalam penetapan Ketua DPRD definitif maupun dalam proses Penggantian Antar Waktu, kiranya perlu dilakukan revisi terhadap Peraturan Tata Tertib DPRD dengan menambah ketentuan yang lebih rinci/detail untuk hal-hal yang substansial dengan

menggunakan kata-kata yang jelas, serta perlu adanya komitmen dari semua pihak untuk selalu menjunjung tinggi supremasi hukum.

2. Hendaknya masing-masing partai politik membuat perjanjian tertulis antara partai dan kadernya yang menjadi anggota DPRD dengan salah satu klausulanya bahwa proses penggantian antar waktu yang akan dilaksanakan oleh partai didasarkan pada kesalahan dari anggota yang bersangkutan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku/Literatur

A. Gunawan Setiardja, *Dialektika Hukum dan Moral Dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*, Yogyakarta, Kanisius, 2003

Amir Mahmud, *Demokrasi, Undang-Undang dan Peran Rakyat*, dalam Prisma No. 8, LP3ES, Jakarta, 1984

B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Penerbit Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 2009

Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum (PSH) FH-UII, Yogyakarta, 2004

Bambang Yudoyono, *Otonomi Daerah, Desentralisasi dan Pengembangan SDM Aparatur Pemda dan Anggota DPRD*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2003

BN. Marbun, *DPRD dan Otonomi Daerah Setelah Amandemen UUD 1945 dan Undang-Undang Otonomi Daerah 2004*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2005

Carl J. Friedrich, *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America*, ed. Ke-5, Blaisdell Publishing Company, Weltham Mass, bab VII, 1967

Deliar Noor, *Pengantar ke Pemikiran Politik*, Rajawali, Jakarta, 1983

E.C.S. Wade and G. Godfrey Philips, *Constitutional Law: An Outline of the Law Citizen and the State and Administrative Law*, Longmans, London, 1965

Henry B. Mayo, *An Introduction to Democratic Theory*, Oxford University Press, New York, 1960

Imam Hidajat, *Teori-teori Politik*, Setara Press, Malang, 2009

International Commission of Jurists, *The Dynamic Aspects of the Rule of Law in the Modern Age*, International Commission of Jurists, Bangkok, 1965

Ismail Sunny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Varuna Jaya, Jakarta, tanpa tahun

Isrok, *Wewenang DPRD Dalam Pemilihan Kepala Daerah Berkaitan Dengan Pemilihan Langsung*, Malang, Disertasi Program Pascasarjana, Universitas Brawijaya, Malang, 2005

John M. Echols dan Hassan Shadily, *Kamus Indonesia Inggris*, Gramedia, Jakarta, 1997

Joseph Lapalomba dan Myron weiner, "The Origin and Development of Political Parties", dalam *Political Parties and Political Development*, Princeton University Press, Princeton, 1996

Koirudin, *Partai Politik dan Agenda Transisi Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2004

Maurice Duverger, *Political Parties: Their Organization and Activities on Modern* State, Metheun, London, 1967

MH. Isnaeni, *MPR-DPR Wahana Mewujudkan Demokrasi Pancasila*, Yayasan Idayu, Jakarta, 1982

Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008

Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1982

Oemar Seno Adji, "Prasaran", Seminar Ketatanegaraan Undang-Undang Dasar 1945, Seruling Masa, Jakarta, 1966

Philipus M. Hadjon dalam Malik, *Perspektif Fungsi Pengawasan Komisi Yudisial Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi*, Tesis tidak diterbitkan, Program Pascasarjana Universitas Brawijaya, Malang, 2007

Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1998

Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006

Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dan Isu Federalisme sebagai Alternatif*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2000

Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996

Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1996

Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003

Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1986

Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002

Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum*, Liberty, Yogyakarta, 1991

Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD