



## Perlindungan Hukum Pergantian Antar Waktu (PAW) Anggota DPR Dan Pertanggung Jawaban Hukum Terhadap Risiko Jual Beli Jabatan

Fitria Dewi Navisa\*

Universitas Islam Malang

navisa@unisma.ac.id\*

**Abstract:** *Interim Replacement (PAW) of DPR members is a constitutional mechanism to replace legislative members who resign before their term ends, with candidates from the Permanent Candidate List (DCT) from the same political party and electoral district. However, in practice, PAW is often misused as a political instrument to remove council members who are considered not in line with the interests of the supporting party. This condition creates a dependence on the position of legislative members on the wishes of the party, thus threatening the independence and integrity of the people's representatives. In fact, it is not uncommon for indications of abuse of internal party authority to lead to the practice of buying and selling positions. This study uses a normative legal approach method by relying on primary and secondary data from relevant legal literature. Handling of PAW disputes can be carried out through two judicial channels, namely the State Administrative Court (PTUN) if it concerns administrative decisions, and the General Court if it concerns civil or criminal aspects. This finding shows the importance of strengthening regulations and supervision of the PAW process so that it remains within a fair legal corridor and is not misused for practical political interests alone.*

**Keywords:** *Dispute; Change Between Time; Buying And Selling Position*

**Abstrak:** Pergantian Antar Waktu (PAW) anggota DPR merupakan mekanisme konstitusional untuk menggantikan anggota legislatif yang berhenti sebelum masa jabatannya berakhir, dengan calon dari Daftar Calon Tetap (DCT) dari partai politik dan daerah pemilihan yang sama. Namun, dalam praktiknya, PAW kerap disalahgunakan sebagai instrumen politik untuk menyingkirkan anggota dewan yang dianggap tidak sejalan dengan kepentingan partai pengusung. Kondisi ini menciptakan ketergantungan posisi anggota legislatif terhadap kehendak partai, sehingga mengancam independensi dan integritas wakil rakyat. Bahkan, tidak jarang muncul indikasi penyalahgunaan kewenangan internal partai yang mengarah pada praktik jual beli jabatan. Penelitian ini menggunakan metode pendekatan yuridis normatif dengan mengandalkan data primer dan sekunder dari literatur hukum yang relevan. Penanganan sengketa PAW dapat dilakukan melalui dua jalur peradilan, yaitu Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) apabila menyangkut keputusan administratif, dan Pengadilan Umum jika menyangkut aspek perdata atau pidana. Temuan ini menunjukkan pentingnya penguatan regulasi dan pengawasan terhadap proses PAW agar tetap berada dalam koridor hukum yang adil dan tidak diselewengkan untuk kepentingan politik praktis semata.

**Kata Kunci :** Sengketa; Pergantian Antar Waktu; Jual Beli Jabatan

## Pendahuluan

Sistem demokrasi yang dianut negara Indonesia mengharuskan adanya perwakilan kedaulatan rakyat melalui lembaga parlemen. Secara umum, kedudukan dan peran lembaga legislatif adalah sesuatu yang menjadi bagian pemegang kepemimpinan terutama dalam terjadinya suatu hal atau peristiwa dalam negara. Lembaga Legislatif di Indonesia merupakan suatu lembaga atau badan yang dibentuk berdasarkan hak pilih rakyat dan memiliki hak inisiatif membuat Undang-Undang. Negara demokrasi tentunya juga mengakui keberadaan partai politik sebagai pilar demokrasi atau pelaksana kedaulatan rakyat. Partai politik, pada pokoknya memiliki kedudukan dan peranan yang sentral dan penting dalam setiap sistem demokrasi karena memiliki peran yang penting sebagai penghubung antara pemerintahan negara (*the state*) dengan warga negaranya (*the citizens*). (Jimly Asshiddiqie, 2007).

Partai politik juga tidak hanya sekedar organisasi sebagai tempat berkumpulnya para politisi, tetapi juga harus dapat menjalankan fungsinya bagi kepentingan masyarakat. Dengan demikian, partai politik memegang peranan yang sangat penting dalam sistem demokrasi. Lembaga legislatif merupakan lembaga atau dewan yang mempunyai tugas dan juga wewenang membuat atau merumuskan UUD yang ada di sebuah negara. Selain itu, lembaga legislatif juga berarti sebagai lembaga legislator, yang mana jika di negara Indonesia lembaga ini dijalankan oleh DPD (Dewan Perwakilan Daerah) DPR (Dewan Perwakilan Rakyat), dan MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat).

Keberadaan dewan atau lembaga sebagai perwakilan rakyat dalam struktur ketatanegaraan Indonesia memang senantiasa tersedia meskipun dengan nama dan bentuk kelembagaan yang berbeda. Di Indonesia, sebagai negara demokrasi kedaulatan rakyat diwakilkan dengan melalui adanya lembaga legislatif yang dipilih oleh rakyat. Sudah diketahui bahwa pemilihan seluruh anggota legislatif perwakilan rakyat tersebut tentu saja melalui mekanisme yang berlaku, yakni pemilihan umum yang pemilihnya ialah rakyat sebagai konstituen. Sudah tentu hal ini menyebabkan anggota dewan perwakilan memegang beban dan tanggung jawab yang cukup berat atas segala konsekuensi politik yang terjadi.

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI), lebih sering disebut Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) ialah salah satu lembaga tinggi negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang merupakan lembaga perwakilan rakyat. DPR terdiri dari anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih dan terpilih melalui pemilihan umum.

Dalam struktur keanggotaan DPR, dikenal dengan istilah Pergantian Antar Waktu (PAW). Pergantian Antar Waktu (PAW) anggota DPR merupakan proses penggantian Anggota DPR yang berhenti antar waktu untuk digantikan oleh calon Pengganti Antar Waktu yang diambil dari Daftar Calon Tetap (DCT) Anggota DPR dari partai politik dan pada daerah pemilihan yang sama. Pergantian Antar Waktu anggota legislatif daerah (DPRD), tidak bisa dipisahkan dengan metode penempatan anggota legislatif itu sendiri, yang mana sistem penempatan anggota legislatif di daerah, sebenarnya tidak memiliki prinsip yang berbeda dengan sistem pengisian legislatif di tingkat pusat (DPR-RI).

Penempatan atau pengisian anggota legislatif di pusat dan di daerah pasti melalui mekanisme tertentu. Tak lain dan tak bukan yakni pemilihan umum secara nasional dan (calon) anggota yang akan ditempatkan tersebut tentulah merupakan orang-orang yang dicalonkan oleh partai politik (parpol) dan akan dipilih oleh rakyat. Hal ini menjabarkan bahwa antara orang-orang tersebut, yakni (calon) anggota legislatif mempunyai hubungan yang sangat erat dengan partai politik yang mencalonkannya agar menjadi anggota legislatif, namun sebaliknya, (calon) anggota legislatif tidak memiliki hubungan yang mengikat dengan rakyat atau masyarakat pemilih setelah calon anggota legislatif tersebut benar-benar menjadi anggota dewan legislatif.

Konsekuensi logisnya adalah bahwa setelah calon anggota legislatif benar-benar menjadi anggota legislatif, masyarakat sama sekali tidak memiliki hak untuk mengganti dan/atau memecat anggota legislatif tersebut, namun anggota legislatif hanya bisa dijatuhi pemecatan dan/atau pergantian dalam masa jabatannya (Pergantian Antar Waktu) oleh partai politik yang mengusungnya melalui mekanisme dan proses yang sebagaimana mestinya. Hal ini menunjukkan bahwa apabila seseorang menjadi anggota DPRD, maka partai politik pengusungnya yang dapat menindak mulai dari pemberian peringatan dari partai politik, tindak

pemecatan keanggotaan partai, recalling bahkan Pemberhentian antar Waktu (PAW), karena ketika menjabat sebagai anggota DPRD kepentingan-kepentingan partai secara mutlak harus dipatuhi dan dilaksanakan, karena keterikatan anggota legislatif dan partainya sangat erat, hingga menjangkau dalam mekanisme kerja lembaga legislatif, akibat dari itu maka segala garis kebijakan yang telah ditetapkan oleh partai politik harus ditaati dan dilaksanakan dalam menjalankan tugas dan fungsi dewan perwakilan.

Dengan keterikatan yang sangat erat tersebut, secara tidak langsung setiap kinerja anggota legislatif selalu diawasi dan dipantau oleh partai politiknya. Hal ini bisa dilihat ketika pelaksanaan rapat fraksi. Yang mana tiap anggota fraksi disaat akan mengeluarkan sikap fraksi selalu berkoordinasi dengan partai terlebih dahulu, sebaliknya tiap anggota partai yang menjabat sebagai anggota dewan legislatif ketika melakukan kesalahan ketika melaksanakan tugas dan fungsi kedewanan yang tidak sesuai dengan kebijakan partai, maka anggota dewan tersebut bisa dijatuhi sanksi oleh partai pengusungnya, walaupun sikap politik yang dilakukannya tidak melanggar kode etik dan aturan yang ada dalam lembaga DPRD.

Seringkali, fenomena Pergantian Antar Waktu ini menimbulkan sengketa hukum pada kemudian hari, terkhusus oleh salah satu pihak (umumnya adalah anggota-anggota yang dikenai pemecatan dan/atau pergantian) yang merasa tidak adil atas apa yang dikenakan pada jabatannya. Pihak-pihak yang merasa rugi ini akhirnya mengambil upaya hukum melalui Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) dalam memperjuangkan ketidakadilan yang dialaminya. Sebagaimana kita ketahui, bahwa PAW pada lembaga legislatif memiliki mekanisme tertentu, yang mana dalam proses itu diharuskan adanya persetujuan dari berbagai pihak, mulai dari ketua DPRD, Bupati/Walikota, KPU Daerah, juga Gubernur. Dengan adanya surat persetujuan dari berbagai lembaga pemerintah tersebut memberikan kemudahan bagi anggota yang dikenai Pergantian Antar Waktu (PAW) oleh partai pengusungnya untuk mengajukan gugatan ke PTUN.

Masalah moralitas dalam ranah politik dianggap sebagai sesuatu yang samar. Hal ini terjadi karena begitu banyak yang mengembangkan moral partisan, eksklusif, dan tertutup. Politik dicitrakan sebagai akal-akalan dan perebutan kekuasaan saja. Reduksi makna ini jamak terjadi dalam negara demokrasi tak

terkecuali Indonesia (Salahudin, 2015). Kejujuran dalam berpolitik seolah lambat laun hilang. Hal ini menjadikan manusia lebih peduli akan kepentingan diri sendiri daripada bertanggung jawab dengan tugas dan tanggung jawab yang sudah diembannya.

Juga sudah menjadi rahasia umum bahwa proses Pergantian Antar Waktu anggota legislatif seringkali dijadikan bisnis gelap oleh oknum-oknum yang tidak bertanggung jawab tersebut. Hambatan-hambatan yang terjadi pada mekanisme proses pergantian antar waktu sering kali dilakukan dengan sengaja agar proses tidak berjalan sesuai dengan ketentuan Undang-Undang. Sedikit tidak menyenangkan bahwa kita ketahui belum adanya pertanggungjawaban hukum apabila terjadi resiko jual beli jabatan yang mana hal itu bisa dikategorikan sebagai kerugian bagi anggota legislatif yang mengalaminya.

Undang – Undang mengenai Pergantian Antar Waktu anggota legislatif bahkan telah dilakukan perubahan sebanyak tiga kali, yakni pada Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019, akan tetapi dalam ketiga perubahan tersebut tidak ada pengaturan yang berubah dalam pasal Pergantian Antar Waktu. Yang lebih merugikan, ketika kebijakan Pergantian Antar Waktu ini menjadi alat untuk memuaskan keinginan pihak – pihak tertentu sehingga penyalahgunaan terjadi sedemikian rupa. Sesuai latar belakang yang telah disampaikan tersebut diatas, maka penulis akan melakukan studi lebih mendalam dalam penulisan jurnal.

### **Metode**

Metode penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif dengan mengutamakan studi kepustakaan. Data yang digunakan terdiri dari bahan hukum primer dan sekunder. Tahapan dalam penelitian ini meliputi pengumpulan, pengolahan, dan analisis bahan hukum yang relevan. Pendekatan yang digunakan mencakup pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual.

### **Hasil dan Pembahasan**

Pergantian Antar Waktu diatur dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. PAW terdiri dari dua jenis, yakni: Pergantian Antar Waktu (PAW) tetap, dan Pergantian Antar Waktu (PAW) sementara. Pergantian Antar Waktu juga biasa disebut dengan hak *recall*, yakni hak

penggantian seorang anggota dewan oleh partai pengusungnya atas dasar tertentu (Nike K. Rumokoy, 2012). PAW ini telah dilaksanakan sejak zaman orde baru hingga saat ini pada masa reformasi.

Peraturan PAW yang hingga saat ini berlaku dan menjadi landasan termaktub dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3) pada bagian ke-15 (lima belas) yang membahas mengenai Pergantian Antar Waktu secara menyeluruh. Meskipun telah dilakukan perubahan sebanyak tiga kali dalam Undang-Undang ini yakni pada Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019, akan tetapi dalam ketiga perubahan tersebut tidak ada pengaturan yang berubah dalam pasal Pergantian Antar Waktu.

Menurut Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, sebelum PAW diberlakukan harus ada pejabat yang berhenti atau diberhentikan. Alasan diberlakukannya PAW kepada anggota tersebut telah diatur dalam Pasal 239 ayat (1) yang mana anggota DPR berhenti antar waktu karena meninggal dunia, mengundurkan diri, dan diberhentikan. (Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, Dan DPRD, n.d.) Poin terakhir yakni diberhentikan mempunyai pengaturan yang lebih detail pada pasal-pasal berikutnya.

Penggantian antar waktu dari anggota DPR ataupun DPRD akan melalui proses yang cukup panjang dan ada banyak syarat yang harus terpenuhi. Keputusan untuk mengganti antar waktu dari anggota DPR dan DPRD seluruhnya tergantung kepada partai politik pengusung. Pasal 239 ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD menyebutkan bahwa partai pengusung hanya boleh melaksanakan PAW terhadap anggotanya apabila (Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, Dan DPRD, n.d.):

- a. Tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai anggota DPR selama 3 (tiga) bulan berturut-turut tanpa keterangan apa pun;
- b. Melanggar sumpah/janji jabatan dan kode etik DPR;

- c. Dinyatakan bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
- d. Diusulkan oleh partai politiknya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- e. Tidak lagi memenuhi syarat sebagai calon anggota DPR sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pemilihan umum anggota DPR, DPD dan DPRD;
- f. Melanggar ketentuan larangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini;
- g. Diberhentikan sebagai anggota partai politik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; atau
- h. Menjadi anggota partai politik lain.

Pemberhentian anggota dewan setelah adanya keputusan partai politik tidak serta merta bisa langsung mengganti anggotanya tersebut sesuai dengan kehendak sendiri. Karena ada mekanisme tertentu dan ketentuan lanjutan yang selaras dengan Komisi Pemilihan Umum. Dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Nomor 6 Tahun 2017 tentang Pergantian Antar Waktu (PAW) DPR, DPD, dan DPRD Kabupaten/Kota, setelah seluruh ketentuan terpenuhi untuk pemberhentian antar waktu seorang anggota dewan, maka pimpinan partai politik serta pimpinan DPR meminta peresmian pemberhentian kepada Presiden. Setelah adanya peresmian oleh Presiden, tahap selanjutnya adalah meminta KPU untuk memberikan nama calon anggota dewan yang memiliki suara terbanyak kedua serta dengan partai dan daerah pemilihan (dapil) yang sama dengan yang diberhentikan. Tahap mekanisme terakhir adalah pimpinan DPR meminta Presiden agar diterbitkan Keputusan Presiden (Keppres) atau sama halnya seperti DPRD meminta gubernur agar menerbitkan surat keputusan. Sesuai dengan Pasal 78 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, pelantikan dan sumpah jabatan anggota DPR yang baru akan dilaksanakan dihadapan pimpinan DPR. Anggota pemegang jabatan yang baru akan melaksanakan tugasnya hingga masa jabatan DPR pada masa itu habis. Namun perlu diketahui bahwa apabila masa jabatan yang tersisa hanya enam bulan, maka proses Pergantian Antar

Waktu tidak bisa dilaksanakan. Pengaturan tersebut berlaku sama terhadap DPRD, namun peresmian dari anggota dewan yang baru harus memperoleh persetujuan Gubernur atau Bupati/Walikota di tempat setempat.

Ketentuan bahwa partai politik dapat menggunakan hak recall atau PAW diperkuat dengan adanya Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 008/PUU-VI/2006. Dalam putusan ini dipertimbangkan bahwa partai politik yang mempunyai hak recall merupakan implikasi dari UUD NRI 1945 karena telah memberikan wewenang yang luas dan signifikan kepada parpol yang ada. (Suta, 2018)

Pergantian Antar Waktu merupakan suatu pengisian jabatan anggota dewan legislatif berdasar pada usulan partai pengusung atau badan kehormatan dewan tanpa harus melalui proses pemilu secara langsung. Hal inilah yang menyebabkan timbulnya permasalahan ketika ditinjau dari sistem proporsional terbuka karena nantinya anggota dewan yang terpilih dari suara rakyat dalam pemilihan legislatif bisa digantikan akibat konflik internal yang terjadi dalam partai politik. Maka dengan adanya mekanisme seperti ini akan menunjukkan bahwa masyarakat atau rakyat sebagai pemilih tidak mempunyai kontrol lagi setelah pemilihan dewan legislatif terlaksana. Pergantian Antar Waktu yang diterapkan partai politik terhadap anggotanya yang diberhentikan karena sebab melanggar AD/ART partai politik yang termaktub pada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik Pasal 16 ayat (1) tidak dapat menjamin prinsip *due process of law* yang merupakan prinsip dasar negara hukum seperti Indonesia, karena hal ini dapat dianggap memiliki sifat subjektif tergantung bagaimana pemimpin dari partai politik pengusung anggota itu sendiri. Alasan yang masih tergolong bersifat objektif adalah Pemberhentian Antar Waktu dengan alasan memberhentikan diri atau masuk dalam partai politik lain, atau melanggar ketentuan administratif maupun pidana (Rida Farida, 2013).

Realitanya, berlakunya Pergantian Antar Waktu kepada anggota dewan perwakilan memiliki frekuensi yang cukup tinggi. Alasan dalam pergantian atau pemberhentian antar waktu pasti bermacam-macam, misalnya alasan karena telah melakukan tindak pidana dan dikenai pasal sesuai hukum positif yang berlaku, pelanggaran kode etik dan sumpah jabatan, atau karena sudah tidak mampu lagi untuk melaksanakan fungsi dan tugasnya sebagai perwakilan rakyat. Alasan



tersebut dikatakan sebagai alasan objektif jika dipandang dari prespektif anggota dewan perwakilan rakyat yang dipilih langsung karena adanya mekanisme hukum dan aturan-aturan yang berlaku jelas. Simpulnya, baik orang biasa atau pejabat memiliki kedudukan yang sama di mata hukum.(Saraswati, 2018)

Sengketa Pergantian antar Waktu pada DPR dan DPRD dapat diselesaikan dengan dua macam pengadilan, yakni penyelesaian lewat Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) atau bisa juga Pengadilan Umum, tergantung dari substansi sengketa. Sebelum menggugat ke Pengadilan Umum, pihak-pihak yang bersengketa harus melakukan musyawarah di mahkamah partai pengusung yang bersangkutan. Gugatan dapat disampaikan ke Pengadilan Negeri apabila dalam pengambilan keputusan dari partai politik tidak melalui mahkamah partai, tidak mendapat penyelesaian pada musyawarah mahkamah partai politik, tidak mematuhi mekanisme aturan yang ada atau tidak diketahui oleh anggota yang bersangkutan. Apabila sengketa tidak dapat terselesaikan, maka dapat dilanjutkan ke Mahkamah Agung untuk pengajuan gugatan kasasi. Telah termaktub pada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik dan diperkuat dengan adanya yurisprudensi tetap seperti Putusan Mahkamah Agung yakni Putusan Nomor 28K/Pdt.Sus.Parpol/2014 yang mana dalam sengketa Pergantian Antar Waktu yang terjadi antara anggota dan partai politik harus dimusyawarahkan dan diselesaikan lebih dulu melewati mekanisme internal yakni melalui mahkamah partai.

Gugatan bisa diajukan ke PTUN apabila dalam mekanisme pelaksanaan PAW, Presiden dan Gubernur telah mengeluarkan surat keputusan pemberhentian antar waktu anggota DPR atau DPRD sehingga mempunyai kekuatan hukum tetap. Pihak yang menggugat yakni anggota DPR yang keberatan atau merasa dirugikan atas pemberhentiannya dapat menggugat pejabat yang mengeluarkan surat keputusan tersebut. Hal ini tercantum pada Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dimana yang bisa menjadi objek sengketa dalam gugatan PTUN adalah Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang telah dikeluarkan oleh pejabat TUN yang berwenang.

Tidak jarang terjadi perbedaan pendapat dalam praktik penyelesaian sengketa Pergantian Antar Waktu karena adanya kekaburan penyelesaian gugatan di

Pengadilan Umum atau PTUN. Suatu gugatan mengenai Pergantian Antar Waktu di PTUN lebih tepat jika ditujukan kepada Gubernur atau Presiden yang memiliki wewenang untuk mengeluarkan putusan peresmian Pergantian Antar Waktu DPR dan/atau DPRD yang diterbitkan oleh Gubernur kepada DPRD dan Presiden kepada DPR RI.(Permana, 2016) Sedangkan dalam peradilan umum yang tergugat adalah partai politik yang lebih demokratis dalam kebijakan dan pencalonan anggota legislatif untuk tindakan preventif agar tindakan Pergantian Antar Waktu tidak lagi memiliki frekuensi sebesar saat ini.(Simabura, 2009)

### **Pertanggungjawaban Hukum Terhadap Risiko Jual Beli Jabatan**

Dalam hal pertanggungjawaban hukum apabila terjadi jual beli jabatan, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) dapat dijadikan sebagai landasan hukum. Sejauh ini dalam lembaga legislatif belum ada undang-undang yang mengaturnya secara pasti, namun sudah ada undang-undang yang mengantisipasi apabila terjadi kasus jual beli jabatan yakni Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) dan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 11 tahun 2017 Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil (PNS). Yang pada intinya dua peraturan itu menyampaikan bahwa sistem perekrutan PNS, termasuk pejabat pemerintah harus berdasarkan sistem merit atau rekrutmen, pengangkatan, penempatan dan promosi pegawai berdasarkan kualifikasi, kompetensi, dan kinerja yang profesional, terbuka dan kompetitif. Tujuannya agar orang-orang yang profesional, berintegritas, dan melayani masyarakat benar-benar menjadi aparatur negara.

Sistem merit merupakan tiang utama bagi terlaksananya manajemen atau tata kelola pemerintah yang baik dalam berbagai aspek, termasuk pengangkatan jabatan juga dalam hal pemberhentian jabatan. Hal ini sebagaimana dikatakan Woodard, (2000:12) bahwa dalam manajemen public *merit* berperan sebagai *value* atau prinsip yang berkonotasi *fairness*, *equity*, dan *reward* dalam jabatan public (*public employment*) berdasarkan prestasi bukan atas dasar prinsip politik atau diskriminasi ataupun favoritisme lainnya (Woodard, 2000).

Menurut Young dan McNamee, definisi praktis meritokrasi atau sistem merit adalah proses promosi dan rekrutmen pejabat pemerintahan berdasarkan kemampuannya dalam melaksanakan tugas, bukan berdasarkan koneksi politis.

Meritokrasi ialah sistem yang menekankan pada kepantasan, kemampuan atau kelayakan seseorang menduduki jabatan tertentu, tanpa memandang latar belakang etnis, afiliasi politik, atau status sosial mereka. Sedangkan pengertian sistem merit berdasarkan Undang-Undang Aparatur Sipil Negara (ASN) adalah kebijakan dan manajemen ASN berdasarkan kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar dengan tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, agama, asal usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur, atau kondisi kecacatan.

Salah satu kunci untuk mewujudkan pembangunan negara yang adil dan merata adalah *Clean and Good Government* (pemerintahan yang bersih dan baik). Dengan pemerintahan seperti itu, wujud peleyanan terhadap masyarakat akan maksimal, tanpa ada anggaran negara yang masuk ke dalam kantong pribadi atau golongan dengan kata lain dikorupsi.

Akan tetapi, sulitnya upaya untuk mewujudkan pemerintahan yang baik dan bersih sangat bisa kita rasakan. Apalagi bila praktik jual beli jabatan masih marak di lembaga-lembaga pemerintahan. Pemerintah tentunya tidak bisa sendirian dalam mewujudkan *Clean and Good Government*. Selain penegakan hukum, peran partai politik hingga masyarakat itu sendiri sangat penting untuk mewujudkan pemerintahan yang benar-benar melayani masyarakat.

Sebagaimana termaktub dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara bahwasanya ASN begitupun pejabat pemerintahan mempunyai Asas, Prinsip, Nilai Dasar, Serta Kode Etik dan Kode Perilaku yang harus dipatuhi yang tercantum pada Pasal 2 sampai Pasal 5 Undang-undang tersebut. Seharusnya ASN dan Pejabat Pemerintahan mengindahkan peraturan tersebut sehingga bisa menjadi aparatur negara yang diharapkan dapat mewakili masyarakat dan bisa menghindari sikap-sikap Non-Proaktif dalam hal yang berbau merugikan negara.

Realitanya sudah tidak bisa ditampik bahwa prinsip dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat sangat tidak berlaku apabila melihat kenyataan masih sangat marak kegiatan jual beli jabatan yang terjadi di Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara tidak mengatur secara spesifik tentang pertanggungjawaban hukum apabila terjadinya jual beli jabatan dalam lembaga legislatif. Tetapi dijelaskan sanksi apabila ASN ataupun pejabat negara melanggar

kode etik yang telah termaktub dalam undang-undang diatas yang diundangkan dalam Pasal 84 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014.

Dalam hukum pidana kegiatan jual beli jabatan juga bisa diartikan sebagai penyalahgunaan wewenang jabatan dan dikategorikan sebagai tindak pidana korupsi, yang mana dalam praktiknya hal itu dapat merugikan bagi perorangan yang terlibat begitupun bagi negara. Sederhananya bagi anggota dewan yang merasa dirugikan karena adanya praktik jual beli jabatan, dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Negeri dengan dasar hukum yang diatur dalam Pasal 1365 Kitab Undang-undang Hukum Perdata (KUHPerdata), berbunyi:

“Tiap perbuatan yang melanggar hukum dan membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang yang menimbulkan kerugian itu karena kesalahannya untuk mengganti kerugian tersebut.”(Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, n.d.) Dari pasal tersebut di atas, dapat ditarik unsur-unsur Perbuatan Melawan Hukum, yakni adanya perbuatan yang melanggar hukum, terdapat unsur kesalahan dari pelaku, adanya hubungan sebab akibat antara perbuatan yang dilakukan dengan kerugian yang ditimbulkan, serta adanya kerugian yang nyata dialami oleh pihak lain.

### **Unsur Adanya Perbuatan Melawan Hukum**

Perbuatan melawan hukum (PMH) diartikan sebagai adanya tindakan dari pelaku yang melanggar atau melawan hukum. dimana disini posisi oknum pejabat yang melakukan praktik jual beli jabatan bisa dikategorikan sebagai perbuatan melawan hukum, yakni tindakan yang dilakukan oleh pejabat tersebut tidak sesuai dengan kode etik yang sudah termaktub dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara. Dahulu, perbuatan melanggar hukum hanya dalam lingkup hukum tertulis saja yaitu Undang-Undang. Namun sejak tahun 1919, Mahkamah Agung Belanda mengeluarkan putusan dalam kasus Arrest Cohen Lindenbaum (H.R. 31 Januari 1919), yang kemudian memperluas makna dari melawan hukum tidak hanya terbatas pada hukum tertulis saja tetapi juga hukum yang tidak tertulis.

### **Unsur Adanya Kesalahan**

Kesengajaan maksudnya pada saat orang itu melakukan kesalahan ataupun perbuatan melawan hukum dia sadar akan konsekuensi dari perbuatannya itu

dapat merugikan orang lain. Sedang, Kealpaan adalah kurangnya kehati-hatian sehingga adanya sesuatu yang terabaikan yang mestinya sesuatu itu dilakukan. Namun dalam suatu waktu keadaan tertentu dapat meniadakan unsur kesalahan, misalnya dalam hal keadaan memaksa atau si pelaku tidak sehat pikirannya. Unsur adanya kesalahan ini lebih kepada kesengajaan dimana adanya niat dari oknum pejabat yang sengaja dalam melakukan praktik jual beli jabatan untuk menguntungkan dirinya terutama ataupun golongannya. Yang dimaksud disini adalah hubungan sebab akibat antara perbuatan pelaku dengan akibat yang ditimbulkan. Misalnya, tidak akan terjadi kerugian apabila pelaku tidak melakukan perbuatan melawan hukum. Hubungan sebab akibat timbul dalam praktik jual beli, dimana jika pejabat pemerintah tidak melakukan praktik jual beli maka tidak akan ada kerugian yang diderita oleh korban misal disini anggota dewan dan juga kerugian negara.

### **Unsur Adanya Kerugian**

Akibat yang ditimbulkan dari perbuatan pelaku adalah berupa kerugian yang dialami oleh korban. Kerugian disini dikategorikan menjadi 2(dua) yakni materiil dan Imateriil. Materiil misalnya berupa, hilangnya saham, tabrakan mobil, barang berharga, dan lain-lain. Sedangkan Imateriil adalah ketakutan, hilangnya kepercayaan, kekecewaan, penyesalan dan lain-lain. Perbuatan yang dilakukan oleh oknum pejabat 'nakal' membuat korban misal disini anggota dewan merasakan kekecewaan atas perbuatan yang dilakukan oleh oknum pejabat, begitupun dia merasa dirugikan secara material karena biaya yang sudah dikeluarkan untuk menduduki posisi nya sebagai anggota dewan dipertainkan dalam hal praktik jual beli jabatan.

Jual beli jabatan bisa dikatakan sebagai upaya melakukan komersialisasi terhadap birokrasi. Sejatinya birokrasi memainkan peran penting dalam jalannya suatu pemerintah di setiap daerah. Namun, ironisnya pada lima tahun ke belakang tren korupsi di Indonesia menunjukkan korupsi lewat birokrasi seringkali menduduki urutan teratas. Korupsi birokrasi ini bukan satu-satunya modus, tetapi tetap saja apabila terjadi dengan frekuensi yang cukup tinggi akan merusak makna sesungguhnya dari otonomi daerah. Praktik jual beli jabatan juga merusak tata aturan dalam pemerintahan, begitu juga aturan dalam perundang-undangan. Sudah

bisa disimpulkan bahwa ada potensi korupsi turunan yang baru secara alami berkesinambungan mulai dari jabatan yang paling tinggi hingga jabatan yang lebih rendah.

Dalam hal menjerat oknum jual-beli jabatan Keterbatasan kewenangan yang dimiliki oleh KPK menjadi hambatan untuk memberantas pejabat pemerintah yang nakal. Selain karena kewenangan KPK dibatasi hanya untuk penyelenggara negara saja faktor lainnya adalah sangat minimnya laporan secara langsung mengenai adanya suap dalam praktik jual-beli jabatan tersebut. Yang paling bisa dilakukan oleh pemerintah adalah upaya pencegahan sebagaimana tegas diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 dimana penegakan nilai dasar, kode etik dan kode perilaku itu setidaknya dapat meningkatkan kesadaran atas etika profesi ASN dan pejabat pemerintah.

## **Kesimpulan**

Kesimpulan dari penelitian ini menunjukkan bahwa meskipun Pergantian Antar Waktu (PAW) anggota lembaga perwakilan di Indonesia telah diatur dalam peraturan perundang-undangan seperti UU MD3 dan PKPU No. 6 Tahun 2017, namun dalam praktiknya sering terjadi penyimpangan berupa pemberhentian sepihak oleh partai politik yang bertentangan dengan prinsip *due process of law* dan mengabaikan kedaulatan rakyat sebagai pemilih. Temuan utama dari penelitian ini adalah bahwa mekanisme PAW kerap disalahgunakan sebagai alat kepentingan politik internal partai untuk menyingkirkan anggota yang tidak sejalan, sehingga menggeser fungsi perwakilan rakyat menjadi perpanjangan tangan elit partai. Hal ini menimbulkan sengketa hukum yang penyelesaiannya dapat ditempuh melalui PTUN atau pengadilan umum, tergantung substansi perkara, dan pada tahap akhir dapat diajukan kasasi ke Mahkamah Agung. Dalam konteks integritas lembaga legislatif, Undang-Undang ASN menjadi dasar untuk mencegah praktik jual beli jabatan, dengan menekankan pentingnya penerapan asas, prinsip, nilai dasar, serta kode etik aparatur negara sebagai bentuk penguatan tata kelola pemerintahan yang bersih dan berkeadilan.

## **Saran**

Pengawasan terhadap jalannya sistem birokrasi haruslah dilakukan secara ketat agar mekanisme dalam pergantian jabatan dapat berjalan sesuai dengan Undang-Undang yang berlaku. Bukan hanya mekanisme saja yang harus diawasi tetapi juga bagaimana Undang-Undang bisa terlaksana sebagaimana mestinya tanpa adanya penyelewengan dari aparat pemerintah itu sendiri. Juga agar tidak adanya sikap Non-Proaktif kepada pemerintah dengan melakukan praktik ilegal dalam pemerintahan yang dapat menimbulkan kerugian terhadap negara dan bahkan rusaknya tatanan birokrasi. Juga agar terlaksananya amanah untuk bisa mengayomi masyarakat secara adil dan merata. Jalannya sistem pemerintahan harus transparan, sehingga masyarakat tahu dan memberi kesempatan kepada masyarakat untuk bisa menyampaikan apa yang mereka rasakan terkait jalannya pemerintahan. Karena bagaimanapun juga anggota dewan perwakilan dipilih oleh masyarakat, seharusnya bisa memberikan pelayanan terbaik untuk masyarakat.

Beberapa upaya yang dapat dilakukan untuk memperkecil peluang terjadinya jual beli jabatan, dan sekaligus mewujudkan merit sistem, yakni dengan mengoptimalkan peran anggota dan mengubah mindset serta pola hubungan antara pejabat politik dan birokrasi dari subordinasi menjadi rekan kerja yang saling melengkapi. Oleh karena itu pemerintah haruslah mengupayakan untuk membangun sistem-sistem pengawasan dalam pemerintahan juga untuk mengontrol kinerja masing-masing pegawai pemerintah agar dalam hal pergantian jabatan bisa dilakukan sebagaimana mestinya, tanpa adanya sikap penyalahgunaan jabatan yang menimbulkan kerugian.

## Daftar Rujukan

- A. Salahudin. (2015). *Moralitas Politik*. Jakarta: Harian Kompas.
- Jimly Asshiddiqie. (2007). *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: BIP.
- Nike K. Rumokoy. (2012). Kajian Yuridis Tentang Hak Recall Partai Politik Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia. *Jurnal Hukum Unsrat*, 20(1).
- Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata*.
- Permana, T. C. I. (2016). Model Penyelesaian Perselisihan Partai Politik Secara Internal Maupun Eksternal. *Jurnal Hukum Dan Peradilan*, 5(1).
- Rida Farida. (2013). Mekanisme Penggantian Antar Waktu (PAW) Anggota DPR Dan Implikasinya Dalam Konsep Perwakilan Rakyat. *Jurnal Cita Hukum*, 1(1).
- Zakaria, F. A., Widijatmoko, E. K., Ladamay, I., & Petu, V. K. (2020). Keterlibatan warga negara dalam pembangunan berkelanjutan melalui program desmigratif. *Jurnal Civic Education: Media Kajian Pancasila Dan Kewarganegaraan*, 4(1).
- Saraswati, D. A. S. (2018). Implikasi Perluasan Hak Imunitas Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Terhadap Prinsip Equality Before The Law. *Jurnal Kertha Negara*, 6(4).
- Simabura, C. (2009). Akuntabilitas Rekrutmen Calon Anggota DPRD Sebagai Wujud Kedaulatan Rakyat. *Jurnal Konstitusi Andalas*, 2(1).
- Suta, I. M. G. D. (2018). Konsekuensi Yuridis Terhadap Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Dari Partai Politik Yang Dibubarkan Oleh Mahkamah Konstitusi. *Jurnal Kertha Negara*, 6(3).
- Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD*.
- Woodard, C. A. (2000). *Merit In Principle, Merit In Practice: An Investigation into Merit-Based Human Resources Management through the Lens of Title 5-exempt Organizations*, PhD. Disertasion.