

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang**

Eksistensi dewan atau lembaga perwakilan rakyat dalam susunan sistem ketatanegaraan Indonesia merupakan wujud pelaksanaan demokrasi yang mengutamakan kepentingan rakyat. Pelaksanaan sistem demokrasi di Indonesia berupa pemilihan umum yang berasaskan langsung, umum, bebas, rahasia serta jujur dan adil. Salah satu contohnya ialah pemilihan legislatif, pejabat yang terpilih sebagai anggota dari lembaga legislatif merupakan representasi dari rakyat yang telah melalui skema pemilihan umum yang pemilihnya adalah rakyat sebagai konstituen langsung.

Negara yang menganut paham demokrasi paling tidak terdapat beberapa hal yang mutlak keberadaannya, yakni mengharuskan adanya pemilihan umum, rotasi atau kaderisasi kepemimpinan nasional, kekuasaan kehakiman yang independen, representasi kedaulatan rakyat melalui kelembagaan parlemen yang kuat dan mandiri, penghormatan dan jaminan hak asasi manusia, serta konstitusi yang memberikan jaminan hal-hal tersebut berjalan.<sup>1</sup>

Pelaksanaan sistem demokrasi di Indonesia dilaksanakan secara berkala dengan periodisasi 5 (lima) tahun sekali. Pemilihan umum tersebut merupakan sarana Penggantian pemimpin negara dan wakil rakyat yang mengisi jabatan pemerintahan, pemilihan lembaga legislatif bertujuan untuk kemudian mengisi posisi – posisi penting dalam pemerintahan, antara lain Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan Perwakilan

---

<sup>1</sup> Miriam Budiardjo, 1992, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 60.

Rakyat Daerah (DPRD). Anggota DPR yang terpilih akan mewakili aspirasi rakyat selama masa jabatannya, yakni selama 5 tahun seperti yang telah diatur dalam Pasal 7 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (MD3).

Keberadaan Partai politik merupakan pilar utama penyangga demokrasi. Partai politik memiliki posisi penting dalam pencalonan kandidat pemimpin, meskipun dimungkinkan lewat jalur perseorangan ataupun independen. Walaupun demikian, sebagian besar kandidat maju melalui jalur parpol, baik diajukan partai pengusung sendiri maupun koalisi.

Adanya partai politik ikut membentuk dan mengatur tatanan sistem negara sebagai penghubung aspirasi antara pemerintah dengan rakyat. Partai politik pada pokoknya memiliki kedudukan (*status*) dan peranan (*role*) yang sentral dan penting dalam setiap sistem demokrasi karena memainkan peran yang penting sebagai penghubung antara pemerintahan negara (*the state*) dengan warga negaranya (*the citizens*).<sup>2</sup>

Hal ini menunjukkan bahwa partai politik memiliki kedudukan dan peranan yang sangat penting, dalam proses pemilihan terutama pemilihan anggota DPR. Dapat dikatakan bahwa partai politik merupakan peserta pemilu anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD kabupaten/kota. Ketentuan umum terkait partai politik yang dapat menjadi peserta pemilu ialah partai politik yang ditetapkan/lulus verifikasi yang dilakukan oleh KPU dengan persyaratan yang diatur dalam pasal 173 ayat (2) UU Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum. Sedangkan ketentuan khusus bagi perseorangan peserta Pemilu

---

<sup>2</sup> Jimly Asshiddiqie, 2007, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta, hlm 710.

legislatif adalah anggota aktif dari partai politik peserta pemilu. Tentu hal ini menjadikan anggota DPR sebagai pengemban tanggung jawab serta beban yang berat atas segala konsekuensi politik yang dapat terjadi di kemudian hari. Konsekuensi yang dapat diterima oleh anggota DPR terpilih ialah jeratan hukum apabila terjadi pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan yang dapat dibuktikan secara materi di pengadilan umum, selain itu anggota dewan terpilih juga harus siap menghadapi tantangan untuk digugat secara politis baik oleh partai politik induknya maupun konstituen dan masyarakat pada umumnya. Fakta bahwa partai politik memiliki andil dan pengaruh yang besar dalam mengusung anggota dewan di Indonesia, cenderung menjadikan Indonesia sebagai negara yang menganut model diversifikasi dimana anggota DPR merupakan wakil dari partai politik. Hal ini berarti anggota DPR harus mewakili kepentingan partai politik dan menyuarakan suara partai politik. Tidak dapat dipungkiri bahwa fakta terkait andil dan pengaruh besar yang dimiliki oleh partai politik dalam mengusung anggota dewan di Indonesia belum tentu menjamin bahwa segala kepentingan dari partai politik sendiri telah sejalan dengan peraturan perundang-undangan yang ada, contohnya ialah perkara suap yang melibatkan komisioner KPU RI.

Perkara suap ini bermula ketika caleg PDIP dari Daerah Pemilihan Sumatera Selatan I Nazarudin Kiemas meninggal pada Pemilihan Umum 2019. Nazarudin memperoleh suara terbanyak di Dapil itu dengan 34.276 suara. Namun, karena meninggal, sesuai dengan UU 7 Tahun 2017 dan PKPU 6 Tahun 2019 KPU mengalihkan suara perolehan Nazarudin kepada Rizky Aprilia, caleg PDIP dengan perolehan suara terbanyak kedua di Dapil I Sumatera Selatan. Akan tetapi, Rapat Pleno PDIP menginginkan agar Harun Masiku yang dipilih menggantikan Nazarudin. PDIP mengajukan permohonan fatwa ke Mahkamah Agung terhadap putusan MA-RI Nomor 57P/HUM/2019 pada 19 Juli 2019 dan menyurati

KPU agar melantik Harun Masiku. KPU bersikukuh dengan keputusannya melantik Rizky karena dianggap telah sesuai dengan ketentuan Perundang-undangan. Pada akhirnya persilihan pandangan ini menghantarkan pada perkara suap yang menyeret Wahyu Setiawan, suap tersebut diduga untuk mengubah keputusan KPU tersebut.<sup>3</sup>

Perkara di atas termasuk dalam kondisi Penggantian Antarwaktu (PAW).

Berdasarkan pasal 426 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum, Penggantian calon terpilih anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/kota dilakukan apabila calon terpilih yang bersangkutan : a. meninggal dunia; b. mengundurkan diri; c. tidak lagi memenuhi syarat menjadi anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/kota; atau d. terbukti melakukan tindak pidana pemilu berupa politik uang atau pemalsuan dokumen berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Akan tetapi, tak jarang mekanisme Penggantian Antarwaktu (PAW) ini menuai konflik terkait lembaga mana yang memiliki kewenangan dan berhak menentukan pengganti anggota dewan terpilih yang mengalami kondisi seperti halnya disebutkan dalam Pasal 426 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum. Oleh karena itu peneliti tertarik untuk melakukan penelitian terhadap permasalahan dengan judul **“MEKANISME PENGGANTIAN ANTARWAKTU (PAW) ANGGOTA DPR MENURUT UNDANG – UNDANG NOMOR 7 TAHUN 2017 TENTANG PEMILIHAN UMUM”**.

---

<sup>3</sup><https://nasional.tempo.co/read/1489274/jadi-buron-internasional-ini-perjalanan-kasus-harun-masiku>

## 1.2 Permasalahan

Berpijak pada latar belakang di atas, dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

- 1.2.1 Bagaimana mekanisme Penggantian Antarwaktu (PAW) anggota DPR menurut Undang – Undang Nomor 7 tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum?
- 1.2.2 Apakah mekanisme penerapan Penggantian Antarwaktu (PAW) Nazarudin Kiemas Dapil Sumatera Selatan oleh Riezky Aprillia sudah sesuai dengan Undang – Undang Nomor 7 tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum?

## 1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah sesuai dengan rumusan masalah yakni sebagai berikut :

1. untuk mengetahui bagaimana mekanisme Penggantian Antarwaktu (PAW) Anggota DPR berdasarkan Undang – undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.
2. Untuk mengetahui apakah penerapan Penggantian Antarwaktu (PAW) Nazarudin Kiemas Dapil Sumatera Selatan oleh Riezky Aprillia sudah sesuai dengan Undang – Undang Nomor 7 tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum

## 1.4 Manfaat Penelitian

- a. Manfaat Akademis

Hasil penelitian ini nantinya diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai

berikut :

1. dapat dijadikan bahan bacaan khususnya ilmu hukum tata negara.
2. dapat dijadikan referensi terkait Mekanisme Penggantian Antarwaktu (PAW) Anggota DPR menurut Undang – Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.

b. Manfaat Praktis

Dapat memberikan gambaran kepada masyarakat tentang mekanisme Penggantian Antarwaktu (PAW) dalam kelembagaan DPR menurut Undang – Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.

### 1.5 Metode Penelitian

Sebuah penelitian harus menggunakan metode yang tepat untuk menjamin kebenaran atas suatu karya ilmiah, karena dengan metode yang tepat dapat dipakai sebagai pedoman dalam menentukan kualitas suatu penelitian.

#### 1.5.1 Metode Pendekatan

Nilai ilmiah dalam suatu penelitian adalah pemecahan masalah terhadap obyek yang diteliti. Hal ini tergantung pada cara pendekatan (*approach*) yang digunakan. Adapun metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*) yaitu pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua perundang-undangan yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> *Ibid*, Hlm 93

- b. Pendekatan konseptual (Conceptual Approach) sebagai pendekatan yang beranjak dari pandangan-pandangan doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum dalam membangun suatu argumentasi hukum dalam memecahkan isu hukum yang di hadapi. Pendekatan tersebut dimaksud untuk menjawab pokok-pokok permasalahan terkait dengan mekanisme Penggantian Antarwaktu (PAW) Anggota DPR menurut Undang – undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.
- c. Pendekatan kasus (Case Approach) dalam penelitian normatif bertujuan untuk mempelajari penerapan norma-norma atau kaidah hukum yang dilakukan dalam praktik hukum. Pendekatan tersebut dimaksud untuk menjawab pokok-pokok permasalahan terkait dengan mekanisme Penggantian Antarwaktu (PAW) Anggota DPR menurut Undang – undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.

### **1.5.2 Jenis Penelitian**

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini merupakan jenis penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif merupakan penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder. Tipe penelitian Yuridis Normatif dilakukan dengan mengkaji berbagai macam aturan hukum yang bersifat formal seperti konsep teoritis yang kemudia dihubungkan dengan permasalahan yang

menjadi pokok pembahasan.<sup>5</sup>

### 1.5.3 Bahan Hukum

Bahan hukum merupakan data-data yang digunakan untuk menganalisis atau memecahkan permasalahan dalam suatu penelitian.

Bahan hukum yang diperoleh diharapkan dapat menunjang penulisan proposal skripsi. Sumber bahan hukum yang digunakan dalam penulisan proposal skripsi ini antara lain :

#### 1. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer bahan hukum yang diperoleh melalui peraturan perundang-undangan yang berkaitan atau berhubungan dengan permasalahan yang akan dibahas, yaitu :

- a. Undang-Undang Dasar NRI 1945
- b. Undang-undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD
- c. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum
- d. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD
- e. Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Nomor 6 Tahun 2017 Tentang Penggantian Antarwaktu (PAW) DPR, DPD, dan DPRD kabupaten/kota.

#### 2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu dengan mempelajari dan

---

<sup>5</sup> Peter Mahmud Marzuki, 2009, *Penelitian Hukum*, Kencana Pranada Media Group, Jakarta, hlm. 194.

membaca studi pustaka saat ini dan terdahulu, jurnal penelitian, buku-buku maupun literatur.

#### **1.5.4 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum**

Pengumpulan bahan hukum dalam penulisan hukum ini menggunakan teknik studi dokumen atau bahan pustaka, yaitu upaya untuk mempelajari dan memahami bahan-bahan hukum yang berkaitan dengan objek penelitian. Selain itu dalam penelitian ini juga merujuk dari berbagai macam jurnal dan skripsi yang mendukung.

#### **1.5.5 Teknik Analisis Bahan Hukum**

Setelah semua data terkumpul dengan benar, kemudian dilakukan pengolahan sumber data dan selanjutnya dapat disimpulkan agar diperoleh gambaran secara jelas. Analisis data yang dipergunakan dalam penelitian ini nantinya adalah analisa kualitatif, yaitu data yang dituangkan dalam bentuk kalimat yang disusun secara sistematis dan dianalisis berdasarkan peraturan perundang-undangan, teori dan ilmu hukum.