

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Dalam Pasal 1 ayat (2) dalam Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 telah disebutkan bahwasannya kedaulatan ada di tangan rakyat dan dalam implementasinya sesuai dengan Undang-Undang Dasar. Pemikiran kedaulatan rakyat atau demokrasi dianut oleh negara Indonesia dan rakyat menjadi pemilik kekuasaan tertinggi, kekuasaan sebenarnya ialah berasal dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.

Kekuasaan idealnya dilaksanakan secara bersama dengan rakyat. Dalam konstitusi menyatakan bahwa pelaksanaan kedaulatan rakyat merupakan sarana untuk menyalurkan dan menyelenggarakannya menurut tata cara yang konstitusional yang seterusnya ditetapkan secara hukum dan konstitusi atau disebut juga demokrasi yang konstitusional. Secara prinsip bahwa kedaulatan rakyat dan kedaulatan hukum hendaklah dapat dilaksanakan secara bersamaan bagaikan mata uang dengan dua sisi yang sama.

Badan perwakilan sebagai salah satu pilar demokrasi, yang merupakan salah satu lembaga konstitusional yang dikenal dalam sistem ketatanegaraan kita. Badan legislatif merupakan suatu lembaga yang berdasarkan atas sistem ketatanegaraan yang dijamin oleh konstitusi, dengan tugas utama sebagai lembaga yang membuat Undang-Undang. Badan perwakilan yang dikenal di Indonesia dengan nama DPR atau Dewan Perwakilan Rakyat. DPR sebagai badan perwakilan rakyat yang memiliki posisi sebagai lembaga negara. Anggota legislatif dipilih dari hasil pemilu dan berasal dari partai peserta pemilu yang mengikuti pemilu. Tiga Fungsi yang dimiliki oleh anggota DPR yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan.¹

¹ Ramdlon Naning. *Lembaga legislatif Sebagai Pilar Demokrasi Dan Mekanisme Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*. Liberty Yogyakarta. Yogyakarta, hlm 2

Negara Indonesia menggunakan sistem pemerintahan yang demokratis dimana sebagai perwujudannya masyarakat dapat menggali potensi yang dimiliki masing-masing daerah yang kemudian dinamakan otonomi daerah. Pada daerah otonom dibutuhkan adanya sebuah lembaga perwakilan yang secara khusus mengatur dan melaksanakan otonomi daerah serta bertanggungjawab terhadap penyelenggaraan pemerintahan dalam konteks daerah. Apabila DPR berada pada tingkat pusat, sedangkan DPRD Propinsi yang berada pada tingkat propinsi dan DPRD Kabupaten/kota yang berada pada tingkat kabupaten/kota.

Keberadaan suatu dewan atau lembaga yang menjadi perwakilan semua rakyat dalam tata sistem ketatanegaraan di Indonesia memang selalu tersedia walaupun dalam bentuk dan nama yang tidak sama. Di dalam negara yang menganut paham demokrasi, kedaulatan rakyat diwakilkan melalui lembaga perwakilan yang dipilih oleh rakyat². Adapun sudah diketahui jika pemilihan umum seluruh anggota dewan perwakilan tersebut dengan cara pemilihan umum yang pemilihnya adalah rakyat sebagai konstituen langsung.

Untuk dapat menduduki jabatan sebagai anggota DPR maupun anggota DPRD semua orang diberikan kesempatan untuk bisa terpilih menjadi anggota Dewan Perwakilan di dalam partai politik terlebih dahulu yang tersedia secara tersendiri strukturnya di dalam kepengurusan partai politik. Dalam sistem demokrasi perwakilan atau juga disebut representative democracy dimana rakyat memiliki kedaulatan dalam menyalurkan aspirasi melalui pemilihan umum untuk pembentukan badan legislatif. Adapun tata cara perwakilan ini bisa menjamin keterwakilan dari kehendak rakyat. Oleh karena itu dalam sistem perwakilan parpol memiliki peran dan kedudukan yang sangat dominan.

Sebagai negara yang sangat menghormati nilai-nilai demokrasi dimana dalam implementasi dari demokrasi itu sendiri dilaksanakanlah pemilu agar dapat memilih wakil rakyat dan presiden sebagai perwujudan kedaulatan rakyat dalam

² Fajlurahman Jurdi , 2018 , *Pengantar Hukum Pemilihan Umum* , Kencana , Jakarta , h.106

menentukan pemimpinnya. Pelaksanaan pemilu yang diselenggarakan dalam waktu lima tahun sekali.

Pemilu diselenggarakan dengan asas langsung umum bebas dan rahasia jujur dan adil diselenggarakan dalam jangka waktu setiap lima tahun sekali sesuai dengan pasal 22 E ayat (1) Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945. Pemilu dilaksanakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri ayat (5).

Melalui pemilu yang bersih jujur dan adil terpilihlah wakil wakil rakyat yang akan menduduki kursi legislative dan eksekutif. Wakil rakyat yang mendapat mayoritas dukungan akan menduduki posisi sebagai legislative dan presiden dengan dukungan terbanyak akan menjalankan roda pemerintahan sebagai eksekutif.

Dalam perjalanannya sebagai wakil rakyat kita menghadapi situasi adanya wakil rakyat yang tidak dapat melaksanakan tugasnya sampai masa jabatan berakhir dikarenakan berbagai hal mulai dari meninggal dunia ataupun pergesekan antar sesama anggota partai politik yang berakibat pada *recall* dari partai pengusung dan juga mengundurkan diri. Maka ada celah yang dinamakan penggantian antar waktu yang menimbulkan berbagai persoalan.

Dalam sistem demokrasi parpol mempunyai peranan dan posisi yang amat strategis. Peranan partai politik sebagai jembatan yang penting diantara warga negara dengan pemerintahan. Sehingga banyak juga yang berpendapat apabila parpol yang sesungguhnya menentukan arah demokrasi hal ini sesuai dengan pendapat Schattscheider bahwa *political parties created democracy*. Di dalam penempatan anggota legislatif baik itu didaerah maupun tingkat pusat dengan melalui mekanisme sistem pemilihan umum (Pemilu) secara nasional dan juga orang-orang yang ditempatkan itu haruslah merupakan orang yang dicalonkan dari partai politik untuk bisa dipilih oleh rakyat. Hal tersebut menunjukkan bahwa calon anggota legislatif atau perwakilan memiliki keterikatan yang kuat dengan partai politik yang mencalonkannya namun sebaliknya calon anggota perwakilan tidak mempunyai keterikatan dengan rakyat atau masyarakat pemilih setelah yang bersangkutan terpilih menjadi anggota legislatif. Lain halnya dengan partai politik

anggota legislatif memiliki keterikatan berupa adanya AD/ART partai yang harus dipatuhi, jika anggota legislatif tidak mematuhi dapat diberhentikan dan harus meninggalkan jabatannya sebagai anggota legislatif sesuai dengan aturan perundang-undangan. Pemberhentian tersebut dinamakan Penggantian antar waktu (PAW).

PAW merupakan pelengseran atau pemberhentian anggota dewan perwakilan. PAW merupakan wewenang partai politik terhadap kader partai politik yang menduduki jabatan sebagai anggota dewan. PAW memiliki hak untuk melakukan pemecatan, pemberhentian dan juga penggantian bagi kader yang ditempatkan oleh partai politik menjadi anggota DPR atau DPRD

Tata cara PAW terhadap anggota DPRD sesungguhnya telah diatur dalam UU Nomer 17 Tahun 2014 mengenai MD3 kemudian diatur dalam PKPU No. 6 Tahun 2017.

Pelaksanaan penggantian antar waktu (PAW) anggota DPRD dalam setiap tingkatannya acapkali mengalami pro dan kontra baik di dalam internal partai politik maupun pihak eksternal. Fenomena ini menjadi sangat menarik bagi public baik yang tidak memiliki ikatan emosional ataupun masyarakat biasa.

PAW sebagai sarana untuk pemberhentian seorang anggota legislatif, PAW adalah kewenangan parpol kepada kader parpol yang menduduki jabatan sebagai anggota legislatif. Parpol mempunyai hak untuk melakukan pemecatan, pemberhentian, dan pergantian untuk anggota partai yang ditugaskan oleh partai politik untuk menduduki jabatan sebagai anggota DPR atau DPRD. Hak itu disebut sebagai pemanggilan kembali atau recall, secara etimologis *Recall* bisa diartikan sebagai pemanggilan atau penarikan kembali. Pemecatan, pelengseran atau pemberhentian seorang anggota dewan tersebut melalui mekanisme PAW. Hak pemanggilan kembali pada partai politik dengan melalui mekanisme PAW itu diatur didalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD & DPRD.

PAW merupakan penggeseran atau pemberhentian anggota dewan perwakilan. PAW merupakan kewenangan dari partai politik terhadap kader partai politik untuk menduduki posisi sebagai anggota dewan. PAW memiliki hak untuk

melakukan pemecatan, pemberhentian dan juga penggantian bagi anggota yang di tempatkan oleh partai politik menjadi anggota DPR atau DPRD.

Dalam pelaksanaan penggantian antarwaktu memberikan pengaruh terhadap dewan perwakilan yang akan terpilih dengan anggota baru yang acapkali menimbulkan permasalahan yang kompleks. Seringkali anggota dewan perwakilan mempunyai konflik kepentingan antara menjadi wakil rakyat ataupun menjadi wakil dari partai politik yang disebabkan oleh budaya sistem perpolitikan Indonesia. Penggantian atau pemanggilan kembali perwakilan dari partai pengusung terhadap kadernya itu merupakan hak yang akan berimbas kepada anggota DPR akan terbatas dalam menjalankan amanat rakyat. Adapun Presentase berdasarkan dari data anggota legislatif periode tahun 2014-2019 versi KPU, ada 22 persen anggota DPR berstatus PAW yang artinya banyak anggota dewan yang terus berganti tanpa proses pemilihan langsung³. Oleh karena itu sengketa antara anggota dewan perwakilan yang diganti Antar waktu oleh partai politik juga tak jarang terjadi baik di DPR RI maupun DPRD menjadi hal yang tidak terhindarkan. Hal ini paling sering terjadi tersebut diakibatkan karena ketidakharmonisan diantara kedua belah pihak yang berakibat partai politik sering melaksanakan PAW secara sepihak tanpa pemberitahuan kepada anggota yang akan diganti. Tentu saja sengketa seperti ini diperlukan adanya penyelesaian dan oleh karena itu peneliti menganalisis mengenai bagaimana pengaturan dan mekanisme pada implementasi Penggantian Antar Waktu dan penyelesaian sengketa yang disebabkan terjadi permasalahan kepentingan antara anggota dewan perwakilan dengan partai politik pengusungnya itu sendiri.

Permasalahan ini menuai banyak pro dan kontra bagaimana mekanisme PAW di DPRD kabupaten/kota. Seyogyanya mekanisme PAW di DPRD kabupaten/kota berjalan dengan mudah, akan tetapi mekanisme PAW di DPRD kabupaten/kota tidaklah semudah yang kita ketahui. Proses dari pemberhentian anggota DPRD kabupaten/kota harus melalui usulan dari partai politik kepada

³ Dewa Ayu Sekar Saraswati , 2018 , *Implikasi Perluasan Hak Imunitas Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Terhadap Prinsip Equality Before The Law* , *Jurnal Kertha Negara* , Vol. 06, No. 04, Agustus 2018 , h.12

pimpinan DPRD kabupaten/kota, kemudian pimpinan DPRD kabupaten/kota paling lama 7 hari mengusulkan kepada gubernur melalui bupati, bupati paling lama 7 hari mengusulkan pemberhentian lalu Gubernur paling lama 14 hari akan yang menerbitkan surat keputusan (SK) pemberhentian anggota dewan tersebut.

Fakta yang diuraikan di atas memang terlihat sangat berbeda dengan regulasi PAW anggota Legislatif di Indonesia. Sejalan dengan beberapa penelitian dimana sejak Orde Baru hingga Orde Reformasi praktek PAW selalu mengalami dialektika. Pelaksanaan PAW itu sendiri dilatarbelakangi oleh berbagai hal⁴ mulai dari adanya permasalahan dalam internal kepengurusan dengan kader yang menduduki posisi di lembaga legislatif atau DPR/DPRD yang kemudian berdampak terhadap pelaksanaan demokrasi dikarenakan pada prakteknya cenderung berdasarkan pada kepentingan dari Partai politik bukan berpihak pada kepentingan rakyat. Selain permasalahan faktor dominasi dari pimpinan Partai politik, hal lain yang tidak kalah pentingnya adalah kepatuhan dari pihak-pihak yang memiliki kepentingan terhadap standar waktu pelaksanaan PAW yang cenderung rendah sehingga berimplikasi terhadap terlambatnya hak konstitusi dari anggota DPRD⁵.

Aspek yuridis penggantian antar waktu sesungguhnya telah jelas diatur dalam pasal 405-411 UU Nomor 17 Tahun 2014 dimana dalam pasal pasal tersebut memuat ketentuan terkait hal tersebut. Dalam pasal 405 dijelaskan hal yang dapat membuat seorang anggota DPRD diberhentikan dan digantikan.

Dalam Pasal 405 memuat syarat penggantian antar waktu adalah sebagai berikut:

1. Anggota DPRD kabupaten/kota berhenti antarwaktu karena:
 - a. meninggal dunia;
 - b. mengundurkan diri; atau
 - c. diberhentikan.

⁴ Muttaqien, A. (2020, Juni). *Implikasi penggantian antar waktu (paw) anggota dpr dprd oleh partai politik terhadap demokrasi*. Jurnal Sosial Humoniora Sigli (JSH), 3(1), 1-10.
doi:<https://doi.org/10.47647/jsh.v3i1>

⁵ Jumranudin, R. K. (2019). *Problematika Pergantian Antarn Waktu (PAW) DI DPRD Propinsi Kalimantan Tengah Periode (2014-2019)*. Yogyakarta: Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia .

2. Anggota DPRD kabupaten/kota diberhentikan antarwaktu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c, apabila:
 - a) Tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai anggota DPRD kabupaten/kota selama 3 (tiga) bulan berturut-turut tanpa keterangan apa pun;
 - b) Melanggar sumpah/janji jabatan dan kode etik DPRD kabupaten/kota;
 - c) Dinyatakan bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana dengan ancaman pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun;
 - d) Tidak menghadiri rapat paripurna dan/atau rapat alat kelengkapan DPRD kabupaten/kota yang menjadi tugas dan kewajibannya sebanyak 6 (enam) kali berturut-turut tanpa alasan yang sah;
 - e) Diusulkan oleh partai politiknya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
 - f) Tidak lagi memenuhi syarat sebagai calon anggota DPRD kabupaten/kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pemilihan umum;
 - 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

Aspek sosiologis yang terjadi dalam Penggantian antar waktu anggota dewan adalah adanya fenomena pandemi covid yang memakan korban meninggal dunia dimana ada beberapa anggota dewan yang meninggal dunia. Tercatat ada 5 anggota DPRD kabupaten Garut yang meninggal dalam kurun 2020-2023. Dikarenakan hal tersebut penggantian antar waktu harus terjadi kepada anggota dewan yang meninggal dan digantikan oleh peraih suara terbanyak berikutnya dari partai dan daerah pemilihan yang sama.

Permasalahan PAW DPRD Kabupaten/Kota DPRD Kabupaten Garut yang akan menjadi objek kajian dalam penelitian ini dengan runtutan permasalahannya sebagai berikut:

1. Sdr. Mas Yuyu Siti Safuro, Anggota DPRD Kabupaten Garut dari Partai Demokrat Dapil 2 meninggal dunia. Berkenaan dengan hal tersebut, DPRD Kabupaten Garut telah menyampaikan surat permintaan PAW kepada KPU Kabupaten Garut melalui surat nomor 171.1/743-DPRD/2021 tanggal 31 Juli 2021 Perihal Permintaan Nama Calon Penggantian Antar waktu atas nama Sdr. Mas Yuyu Siti Safuro, S.Pt.
2. Bersamaan hal tersebut, KPU Kabupaten Garut menerima surat tanggapan masyarakat terhadap calon pengganti antar waktu atas nama Sdr. Putri Tantia terkait dengan salah satu persyaratan pada saat pencalonan anggota DPRD Kabupaten Garut, yaitu dugaan Surat Keterangan Pengganti KTP-el yang tidak diterbitkan oleh Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil, memiliki NIK ganda dan tidak terdaftar sebagai pemilih dalam DPT.
3. Berdasarkan ketentuan Pasal 23 ayat (1) PKPU 6/2017 dan PKPU 6/2019, mengatur bahwa klarifikasi tanggapan masyarakat dilakukan apabila pengaduan masyarakat terkait dengan calon PAW yang dinyatakan TMS. Proses klarifikasi tidak dilakukan terhadap pemenuhan persyaratan pencalonan.

Kasus ini menjadi menarik karena berhubungan dengan proses pencalonan anggota DPRD yang tidak dilakukan secara cermat pada tahapan tersebut. Lamanya waktu proses penggantian antar waktu dalam kasus ini tidak sesuai dengan ketentuan yang diamanatkan dalam UU Nomer 17 Tahun 2014 Pasal 406 .

Dalam pasal 406 menyatakan

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

menyampaikan usul pemberhentian anggota DPRD kabupaten/kota kepada gubernur melalui bupati/walikota untuk memperoleh peresmian pemberhentian.

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

Pasal 410 menyatakan

- 1) Pimpinan DPRD kabupaten/kota menyampaikan nama anggota DPRD kabupaten/kota yang diberhentikan antarwaktu dan meminta nama calon pengganti antarwaktu kepada KPU kabupaten/kota.
- 2) KPU kabupaten/kota menyampaikan nama calon pengganti antarwaktu berdasarkan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 406 ayat (1) dan ayat (2) kepada pimpinan DPRD kabupaten/kota paling lama 5 (lima) Hari sejak diterimanya surat pimpinan DPRD kabupaten/kota.
- 3) Paling lama 7 (tujuh) Hari sejak menerima nama calon pengganti antarwaktu dari KPU kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Pimpinan DPRD kabupaten/kota menyampaikan nama anggota DPRD kabupaten/kota yang diberhentikan dan nama calon pengganti antarwaktu kepada gubernur melalui bupati/walikota.
- 4) Paling lama 7 (tujuh) Hari sejak menerima nama anggota DPRD kabupaten/kota yang diberhentikan dan nama calon pengganti antarwaktu sebagaimana dimaksud pada ayat (3), bupati/walikota menyampaikan nama anggota DPRD kabupaten/kota yang diberhentikan dan nama calon pengganti antarwaktu kepada gubernur.
- 5) Paling lama 14 (empat belas) Hari sejak menerima nama anggota DPRD kabupaten/kota yang diberhentikan dan nama calon pengganti antarwaktu dari

bupati/walikota sebagaimana dimaksud pada ayat (4), gubernur meresmikan pemberhentian dan pengangkatannya dengan keputusan gubernur.

6) Sebelum memangku jabatannya, anggota DPRD kabupaten/kota pengganti antarwaktu sebagaimana dimaksud pada ayat (3) mengucapkan sumpah/janji yang pengucapannya dipandu oleh pimpinan DPRD kabupaten/kota, dengan tata cara dan teks sumpah/janji sebagaimana diatur dalam Pasal 368 dan Pasal 369.

7) Penggantian antarwaktu anggota DPRD kabupaten/kota tidak dilaksanakan apabila sisa masa jabatan anggota DPRD kabupaten/kota yang digantikan kurang dari 6 (enam) bulan

Berdasarkan pada ketentuan diatas bisa dilihat jika mekanisme PAW anggota DPRD tahapan yang dilalui dalam proses PAW adalah pemberhentian dan penggantian dimana dimulai dengan usulan dari partai politik kepada pimpinan DPRD kemudian pimpinan DPRD paling lambat 7 hari setelah menerima usulan pemberhentian dan penggantian meminta nama calon pengganti kepada KPU kabupaten/kota, KPU kabupaten/kota memiliki waktu paling lama 5 hari setelah menerima permintaan nama calon pengganti dari pimpinan DPRD. Pimpinan DPRD paling lama 7 hari setelah menerima nama dari KPU kabupaten/kota menyampaikan nama anggota DPRD yang diberhentikan dan nama calon pengganti antar waktu kepada gubernur melalui bupati. Kemudian bupati paling lama 7 hari setelah menerima nama anggota DPRD yang diberhentikan dan nama calon pengganti antar waktu menyampaikan kepada gubernur. Gubernur paling lama 14 hari sejak diterimanya nama anggota DPRD yang diberhentikan dan nama calon pengganti antar waktu dengan meresmikan pemberhentian dan pengangkatan anggota DPRD Kabupaten/kota dengan pemberian surat keputusan (SK).

Yang terjadi dalam PAW yang menjadi fokus penelitian ini berbeda dengan ketentuan yang seharusnya sebagaimana dalam Pasal 410 yang menyuratkan adanya ketentuan waktu dalam setiap tahapan PAW. Adanya permasalahan dalam prosesnya mengakibatkan waktu yang dibutuhkan jauh lebih lama dari ketentuannya, waktu yang dibutuhkan dalam PAW atas nama putri tantia memakan waktu sampai 10 bulan lamanya. Permasalahan adanya tanggapan

masyarakat dengan memakai kuasa hukum kepada KPU kabupaten Garut terkait calon PAW yang memiliki NIK ganda yang terdapat dalam KTP dan SUKET kemudian berkembang menjadi persoalan DPT yang menjadi salah satu syarat PAW yang ada dalam PP Nomor 12 Tahun 2018 tentang Tata tertib DPR dan laporan kepada pihak kepolisian.

Karena permasalahan ini proses PAW menjadi terhambat dari yang seharusnya karena serangkaian persoalan yaitu adanya NIK ganda, DPT dan laporan kepolisian yang membuat lama turunnya SK dari gubernur untuk pemberhentian anggota DPRD dan pengangkatan calon pengganti. Hal tersebut menjadi faktor penghambat dengan diadakannya beberapa kali pertemuan yang dilakukan antara KPU, SETDA Kabupaten Dan SETDA Propinsi yang ingin memastikan tidak adanya persoalan hukum di kemudian hari.

Berangkat dari permasalahan yang penulis jelaskan diatas, maka menjadi penting penelitian ini dibahas secara ilmiah sehingga mampu di sinergikan dengan ketentuan idealnya. Oleh karena itu penulis mencoba menggali secara ilmiah mengenai permasalahan tersebut

B. Rumusan Masalah

Atas berbagai permasalahan PAW sebagaimana yang telah disebutkan di atas, jelas terjadinya permasalahan antara aturan PAW dan interpretasi masyarakat terhadap ketentuan PAW tersebut, sehingga menjadi sangat menarik untuk dilakukan penelitian lebih lanjut terkait PAW di Kabupaten Garut dengan tema penelitian adalah Analisis Hukum Terhadap Implementasi Penggantian Antar Waktu (PAW) Anggota DPRD Kabupaten.

Guna mengungkapkan kondisi yang sesungguhnya terhadap masalah pelaksanaan PAW Partai Politik Demokrat Kabupaten Garut, maka peneliti melakukan perumusan masalahnya sebagai berikut ;

1. Bagaimana mekanisme penggantian antar waktu menurut UU Nomor 17 Tahun 2014 ?
2. Bagaimana konsekuensi yuridis dihubungkan dengan pasal 410 UU Nomor 17 Tahun 2014?

3. Bagaimana kendala dalam implementasi penggantian antar waktu yang terjadi di kabupaten Garut?

C. Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan dari penelitian ini antarlain;

1. Untuk mengetahui dan menganalisis bagaimana mekanisme penggantian antar waktu menurut UU Nomor 17 Tahun 2014 ?
2. Untuk mengetahui dan menganalisis bagaimana konsekuensi yuridis dihubungkan dengan pasal 410 UU Nomor 17 Tahun 2014
3. Untuk mengetahui dan menganalisis kendala dalam implementasi penggantian antar waktu yang terjadi di kabupaten Garut

D. Kegunaan Penelitian

a. Teoritis

Menemukan teori baru dan memperkuat teori PAW yang sudah ada, agar menjamin kepastian hukum pemilu.

b. Praktis

Memperbaiki regulasi tata kelola pelaksanaan PAW yang lebih memenuhi rasa keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum pemilu dalam menegakkan hak demokrasi calon PAW.

E. Hasil Penelitian Terdahulu

Penggantian Antar waktu Anggota DPR, Penggantian Antar Waktu Anggota DPRD Provinsi dan Penggantian Antarwaktu Anggota DPRD Kabupaten/Kota yang selanjutnya disebut PAW Anggota DPR, PAW Anggota DPRD Provinsi dan PAW Anggota DPRD Kabupaten/Kota adalah proses penggantian Anggota DPR, Anggota DPRD Provinsi dan Anggota DPRD Kabupaten/Kota yang akan berhenti antarwaktu untuk digantikan oleh calon pengganti antarwaktu yang diambil dari DCT atau daftar calon tetap Anggota DPR, DCT Anggota DPRD Provinsi dan DCT Anggota DPRD Kabupaten/Kota dari partai politik yang sama pada daerah pemilihan yang sama yang menduduki peringkat suara terbanyak berikutnya hal tersebut berdasarkan pada penelitian Harling pada tahun 2021.

Berdasarkan pada kesejarahannya PAW pertamakali terjadi di *California* pada tahun 1903, dimana ada sekitar 117 kali percobaan untuk melengserkan para anggota legislative, namun hasilnya tidak ada satu anggota pun yang berhasil di berhentikan. Hal ini terjadi dikarenakan mekanisme PAW di USA pada saat itu, PAW dapat terjadi apabila pemilih di daerah pemilihannya mengajukan petisi atau mosi tidak percaya terhadap anggota daribadan perwakilan bukan kepada Partai politik, antara disetujui atau tidak, apabila disetujui maka akan dilaksanakan pemungutan suara apakah hasilnya akan dapat melengserkan ataukah tetap menjabat, hal tersebut dapat terjadi mengingat konstitusi disana hanya mengatur bahwa penggantian antar waktu adalah hak dari konstituen atau pemilih dan bukan hak dari wakil rakyat (representatif)⁶ hal ini berdasarkan penelitian dari Rida Farida pada tahun 2013.

Menurut penelitian Rida Farida dalam jurnal *Cita Hukum* dengan judul mekanisme penggantian antar waktu (paw) anggota DPR dan implikasinya dalam konsep perwakilan rakyat bahwa Penggantian Antar Waktu (PAW) seorang anggota DPR tidak bisa dilaksanakan asal copot saja, tetapi dilakukan dengan mengacu kepada aturan dan mekanisme hukum yang telah ditetapkan, dalam hal ini Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD. Sedangkan untuk operasional pelaksanaannya dijabarkan di dalam Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1/DPR RI/I/2009-2010 tentang Tata Tertib. Kedua, bahwa yang menjadi faktor yang melatarbelakangi terjadinya Penggantian Antar Waktu (PAW) adalah Penggantian Antar Waktu (PAW) menjadi alat efektif untuk menyingkirkan anggota dewan yang berseberangan dengan kepentingan penguasa.

Sedangkan sekarang Penggantian Antar Waktu (PAW) menjadi alat efektif untuk menyingkirkan anggota dewan yang berseberangan dengan kepentingan pengurus partai politik. Akibatnya eksistensi anggota dewan sangat tergantung oleh selera pengurus partai politik, sehingga menggeser orientasi

⁶ Farida, R. (2013, Desember). Mekanisme Penggantian Antar Waktu (PAW) Anggota DPR DAN Implikasinya Dalam Konsep Perwakilan Rakyat. *Jurnal Cita Hukum.*, Vol. I (No. 2), 197-213. doi:<http://dx.doi.org/10.15408/jch.v1i2.2991>

anggota dewan menjadi penyalur kepentingan pengurus partai politik. Padahal keberadaan anggota dewan karena dipilih oleh rakyat dalam suatu pemilihan umum yang bersifat langsung, bebas, rahasia, jujur dan adil. Bila suatu partai politik mengajukan calon pengganti menurut nomor urut berdasar daerah pemilihan yang kurang jelas dan menimbulkan banyak penafsiran. Ketidajelasan seperti ini akan menimbulkan konflik internal dalam partai karena sebagian pengurus partai (khususnya tingkat pusat) lebih memilih nomor urut menurut daerah pemilihan, sedangkan sebagian lagi (khususnya tingkat daerah) cenderung memilih nomor urut menurut wilayah yang diwakili. Ketiga, Bahwa sebagai negara demokrasi, tentunya membenarkan keberadaan Partai Politik sebagai pilar dari demokrasi atau pelaksanaan kedaulatan rakyat itu. Hal ini didasari pada pelaksanaan demokrasi tidak langsung yang dilaksanakan melalui pemilihan umum untuk membentuk dan tentunya keberadaan partai politik sebagai peserta pemilihan umum. Partai politik pada pokoknya memiliki posisi dan peranan yang central dan penting dalam setiap sistem demokrasi karena memainkan peran yang penting sebagai penghubung antara pemerintahan negara dengan warga negaranya. Keempat, Ada banyak alasan bagi partai politik untuk mengusulkan Penggantian antar waktu terhadap anggotanya yang duduk di lembaga legislatif. Tetapi pada umumnya dalam literature disebutkan bahwa PAW ditujukan kepada anggota parpol yang tidak menunjukkan loyalitas kepada Dewan Pimpinan Pusat (DPP)

Hasil penelitian terdahulu selanjutnya dengan judul Implikasi pergantian antar wakt anggota DPRD Riau terhadap adminsitasi parlemen oleh Hernimawati, Alexsander Yandra dari Universitas Lancang Kuning menyimpulkan kesimpulannya jika adanya dinamika pergantian antar waktu (PAW) dari enam anggota DPRD Riau telah melalui proses juga dinamika yang cukup panjang. Hal itu memberikan implikasi implikasi kepada adanya hambatan prosedur PAW sebagaimana yang telah diatur dalam peraturan atau Undang-undang yaitu mencapai lebih dari 60 hari juga bahkan sampai pada 120 hari setelah mengundurkan diri. Permasalahan sebenarnya ayang terjadi diantaranya adalah rendahnya konsistensi pengurus partai politik dalam memproses usulan PAW, mekanisme internal yang ada dalam partai politik tentang usulan PAW

menyebabkan terjadi banyak perdebatan dan banyak pertimbangan, kemudian lambatnya SK dari Mendagri untuk memutuskan PAW kepada enam anggota DPRD Riau tersebut berdampak pada kelengkapan administrasi 9 parlemen dan kinerja DPRD Riau dalam melaksanakan tugas penganggaran, regulasi dan pengawasan.

Hasil penelitian di atas, secara khusus memberikan gambaran bahwa antara konsep PAW dan implementasinya memunculkan perbedaan persepsi dan Tindakan dari Partai Politik, KPU dan Pemerintah, yang berdampak terhadap hak politik calon PAW dalam mengabdikan dan berbakti pada konstituennya. Sementara yang menjadi pembeda dalam penelitian saya adalah lebih memfokuskan pada pengaduan masyarakat terkait persyaratan calon anggota PAW sebagaimana syarat calon anggota DPRD pada pemilu 2019 lalu, yang dalam pelaksanaan PAW nya memakan waktu sangat lama (kurang lebih 10 bulan)

F . Kerangka Pemikiran

Dalam penelitian ini memerlukan suatu teori yang akan dijadikan sebagai pisau analisis. Dalam hal penelitian ini menggunakan teori lembaga perwakilan sebagai teori utama (Grand Theory), teori keterwakilan sebagai middle theory dan teori akuntabilitas sebagai applied theory.

1. Teori Lembaga Perwakilan

Kedaulatan atau kekuasaan itu secara sederhana memberikan pengertian akan kekuasaan secara penuh yang berarti bahwa kedaulatan di tangan rakyat dimana kekuasaan sepenuhnya berada di tangan rakyat. Sependapat dengan pandangan dari J.J Rousseau tentang kedaulatan rakyat, apabila kedaulatan rakyat tidak dilaksanakan secara langsung oleh rakyat-rakyatnya, akan tetapi tetap ada sebuah tempat untuk menampung kehendak rakyat-rakyatnya yang kemudian menjadi wakil dari aspirasi masyarakat yakni dengan membentuk sebuah lembaga perwakilan. Jadi artinya pemegang seluruh kekuasaan tidak serta merta seluruh rakyat, tetapi pemegang kekuasaan itu diserahkan kepada sebuah lembaga perwakilan. Lembaga itu berasal dari rakyat negara yang menjalankan roda pemerintahan negara tersebut.

Adapun ciri-ciri yang penting dari lembaga perwakilan negara dalam arti sempit ini ialah jika organ negara itu dipilih ataupun diangkat untuk dapat menduduki jabatan ataupun fungsi tertentu; fungsi itu dilaksanakan sebagai pekerjaan utama atau juga secara hukum bersifat eksklusif; oleh karena fungsinya tersebut berhak untuk memperoleh imbalan gaji dari negara.

Terpilihnya seseorang untuk menduduki posisi di lembaga perwakilan, baik itu disebabkan karena pengangkatan/penunjukkan ataupun melalui pemilihan umum, hal tersebut mengakibatkan munculnya hubungan antara si wakil dengan orang yang diwakilinya. Terbentuknya suatu lembaga perwakilan juga dikarenakan adanya dua pemikiran klasik terkait hakekat hubungan antara wakil dengan orang yang terwakili yang sangat terkenal, yakni teori mandat dan teori kebebasan.⁷

- 1) Didalam pemikiran atau teori mandat, adalah diimana wakil dilihat sebagai penerima mandat untuk melaksanakan kekuasaan orang yang terwakili didalam proses kehidupan politik. Untuk yang terwakili pemikiran atau teori ini lebih menguntungkan sebab wakil dalam teori kebebasan dimana wakil bisa bertindak tanpa bergantung ataupun terikat secara ketat dari orang yang terwakili. Menurut pemikiran dari teori ini jika wakil ialah orang-orang dapat dipercaya juga terpilih serta mempunyai kesadaran hukum rakyat yang diwakilinya, sehingga wakil bisa berlaku atas nama mereka yang diwakilinya ataupun mengatas namakan rakyat;
- 2) Didalam pemikiran atau teori organ, adapun pencetus dari teori ini ialah Van Gierke dari Jerman. Berdasarkan teori ini negara sebagai suatu organisme yang memiliki alat-alat kelengkapannya secara eksekutif, sedangkan di parlemen adalah mempunyai rakyat, kesemuanya itu memiliki fungsi tersendiri dan saling bergantung samadengan yang lain. Setelah rakyat telah memilih lembaga perwakilannya mereka tidak lagi perlu untuk mencampuri urusan lembaga tersebut dan juga lembaga ini bebas untuk melakukan

⁷ Dahlan Thaib. *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. (Edisi Kedua, Ctk. Pertama. Liberty. Yogyakarta. 2000). hlm. 2.

fungsinya sesuai dengan wewenang yang telah diberikan oleh Undang-undang Dasar;⁸

- 3) Didalam pemikiran atau teori sosiologi dari Dieker, menyatakan jika lembaga perwakilan bukanlah merupakan sebuah bangunan yang bersifat politis akan tetapi merupakan suatu bangunan dari masyarakat (sosial). masyarakat pemilih akan memilih para wakilnya yang betul-betul ahli dalam bidang tata kenegaraan dan juga yang akan betul-betul membela kepentingan dari si pemilih; dan
- 4) Didalam pemikiran atau teori hukum obyektif dari Duguit, menurut pemikiran dari teori ini adalah dasar hubungan diantara rakyat juga parlemen ialah sebuah solidaritas. wakil rakyat bisa melakukan tugas kenegaraannya hanya karena atas nama rakyat sedangkan rakyat tidak akan bisa melaksanakan tugas-tugas kenegaraannya tanpa mendapatkan dukungan wakilnya dalam menentukan wewenang dalam pemerintahan, jadi harus ada pembagian kerja, dimana rakyat pasti akan memberikan pilihan pada wakilnya dan juga parlemen pasti akan menjalankan tugasnya. Dapat dikatakan juga jika perwakilan ialah suatu konsep yang menunjukkan bahwa adanya hubungan antara wakil dengan pihak yang diwakili (terwakili), dalam hal mana wakil memiliki sejumlah wewenang yang didapatkan melalui kesepakatan dengan pihak yang diwakilinya.

2. Teori Keterwakilan

Teori keterwakilan ini menggunakan pemikiran dari Hana F Pitkin terkait keterwakilan dimana keterwakilan dapat dibedakan menjadi empat macam yaitu : keterwakilan substantif, keterwakilan formal, keterwakilan deskriptif dan keterwakilan simbolik. Keterwakilan formal adalah sebagai bentuk perwakilan politik yang berada di dalam lembaga-lembaga perwakilan. Keterwakilan substantif yaitu model keterwakilan yang bisa memberikan penggambaran dimana seorang wakil dapat bertindak untuk mereka yang diwakili. Sedangkan

⁸ Sirajuddin dan Winardi, *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara*. (Setara Press, Malang, 2015)hlm. 93.

keterwakilan deskriptif yaitu bentuk keterwakilan yang dapat memberikan penggambaran apabila seorang wakil berdiri untuk orang-orang yang secara objektif ada kemiripan. keterwakilan simbolik yaitu bahwa wakil berada untuk mereka yang diwakili akan tetapi dalam konteks adanya kesamaan dari identitas dan kebudayaan.⁹

Keterwakilan menurut Pitkin memperlihatkan dimana adanya wakil, orang-orang yang diwakili, juga sesuatu yang diwakili dan sebuah konteks politiknya. Terdapat 4 (empat) dimensi dalam keterwakilan electoral yakni adanya wakil, yang diwakili, substansi dari perwakilan dan konteks. Gambaran yang dapat menjelaskan secara sederhana jika terdapat ada empat dimensi ideal dalam keterwakilan yakni:

Pertama Wakil . Wakil akan mengarahkan kepada orang yang dipilih oleh masyarakat didalam pelaksanaan pemilihan umum. Wakil akan menunjukan pada keterwakilannya yang merupakan pemberian dan siapa yang memiliki kewenangan oleh wakil sebagai orang yang akan diberikan kewenangan untuk dapat bertindak. Didalam memilih seorang wakil, tentunya masyarakat harus bisa memilih wakil yang akan merepresentasikan aspirasinya. Salah satu yang dapat indikator dalam memilih wakil diantaranya adalah tingkat Pendidikan, bagaimana pemahaman wakil terhadap politik juga pihak yang dipilih dalam pemilihan umum.

Kedua yang Diwakili. Keterwakilan yang bersifat deskriptif merujuk pada pemilih yang mempunyai hak pilih sebagai symbol dari masyarakat secara umum. Wakil dapat berdiri untuk orang yang diwakili, menjadi pengganti untuk orang lain. Sehingga pada akhirnya yang diwakili memiliki peran yang sangat penting untuk terpilihnya pihak yang diwakili di lembaga perwakilan. Dalam hal ini yang menjadi indikator diwakili adalah kondisi awal pemilih, media massa dan partai politik .

⁹ Fitri, A. 2019. *Keterwakilan Kelompok Disabilitas Sebagai Perjuangan Politik Identitas Dalam Pemilu 2019*. Jurnal Transformative, 5(2), 37-51.

Ketiga substansi Perwakilan. Substansi perwakilan adalah merupakan materi yang menjadi dasar dari wakil dan yang mewakili yang terhubung dengan kepentingan juga tuntutan orang yang diwakili kemudian diteruskan untuk menjadi kebijakan oleh pihak yang diwakili. Guna mendukung keterwakilan perempuan di DPRD terdapat peraturan yang mengatur tentang kuota 30% perempuan keterlibatan dalam keterwakilan politik.

Keempat Konteks. Konteks adalah proses perwakilan yang ditentukan oleh konteks yang telah ada misalnya saja adalah sistem politik, budaya politik di suatu negara, sistem kepartaian dan juga sistem pemilu.

3. Teori Akuntabilitas

Menurut pandangan dari Mardiasmo mengenai akuntabilitas ialah merupakan kewajiban dari seorang yang memegang amanah untuk bisa memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, mengungkapkan dan melaporkan seluruh aktivitas pemerintahan kepada pihak yang telah memberikan amanah yaitu rakyat atau masyarakat.¹⁰ Pandangan Mardiasmo mengemukakan bahwa akuntabilitas suatu pemerintahan terbagi kedalam 4 kelompok yakni:

- 1) Patuh terhadap aturan yang berlaku seperti hukum yang ada, peraturan perundang-undangan ataupun kebijakan administratif.
- 2) Sumber daya keuangan .
- 3) Aktivitas yang dilakukan bersifat efisien, efektif dan ekonomis
- 4) Hasil kegiatan dan program pemerintah harus sesuai dengan tujuan juga manfaatnya.

Dalam sisi perspektif akuntabilitasnya, Mardiasmo mengemukakan beberapa karakteristik dasar dari sistem akuntabilitas, diantaranya :

- a. Berfokus terhadap hasil kerja yang maksimal.
- b. Menggunakan ukuran sebagai parameter kinerja.
- c. Menghasilkan informasi yang berkualitas untuk kinerja yang telah dicapainya bagi para decision maker.

¹⁰ Mardiasmo, 2006. *Pewujudan Transparansi dan Akuntabilitas Publik Melalui Akuntansi Sektor Publik: Suatu Sarana Good Governance*, Jurnal Akuntansi Pemerintah vol. 2, no. 1, mei 2006 hal 1 – 17

- d. Menghasilkan data dari waktu ke waktu.
- e. Melaporkan hasil secara transparan dan teratur juga periodik.

G . Metodologi Penelitian

Metode adalah merupakan suatu hal yang amat penting, sebab metode merupakan salah satu upaya ilmiah yang menyangkut akan cara kerja untuk bisa mengerti dan mengkritisi obyek ataupun sasaran dari suatu ilmu yang akan diteliti. Metode penelitian menyebutkan secara teknis terkait metode-metode yang akan dipakai dalam sebuah penelitian. Dalam penelitian ini menggunakan metode yang dianggap sesuai dengan jenis penelitian yang dilakukan oleh peneliti.

Dalam sebuah penelitian ilmiah harus menggunakan suatu metode, karena metode ilmiah adalah merupakan prosedur untuk mendapatkan pengetahuan yang disebut ilmu. Jadi ilmu adalah merupakan pengetahuan yang didapatkan melalui metode yang bersifat ilmiah. Metode artinya adalah penyelidikan yang berlangsung sesuai dengan suatu rencana tertentu. Dalam hal itu supaya penelitian tak dilaksanakan secara acak-acakan, harus memiliki langkah-langkah yang jelas juga batasan-batasan tertentu agar dapat mencapai hasil yang maksimal.

Adapun jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum empiris.

Untuk memperoleh keabsahan data yang sah, maka peneliti menggunakan metode penelitian hukum empiris. Data di peroleh melalui observasi, wawancara dan kaji dokumen yang berkaitan langsung selama proses PAW. Data yang digunakan dalam penelitian ini meliputi dua sumber yaitu data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh langsung dari lapangan melalui teknik wawancara dengan narasumber. Data sekunder diperoleh dari sejumlah keterangan atau fakta yang secara tidak langsung diperoleh melalui bahan dokumen, peraturan perundang-undangan, jurnal hukum, dan literatur serta hasil penelitian lainnya.

Selanjutnya data di analisis dengan mangacu pada pendapat (Creswell, 2013), yakni; pengumpulan data mentah, pengorganisasian data, membaca seluruh

data, melakukan koding data, membaginya menjadi kelompok tema dan deskripsi. Selanjutnya data di verifikasi, kategori data, memeriksa kelengkapan data, menarasikan hasil temuan, pembahasan hasil temuan dan terakhir dilakukan *triangulasi* data.

H. Langkah-langkah Penelitian

Adapun Langkah-langkah penelitian yang penulis lakukan melalui berbagai tahapan sebagai berikut :

1. Pemilihan bidang, topik atau judul penelitian.
2. Mengadakan survei lapangan untuk merumuskan masalah-masalah yang ingin dipecahkan.
3. Membangun sebuah bibliografi.
4. Memformulasikan dan mendefinisikan masalah.
5. Membeda-bedakan dan membuat out-line dari unsur-unsur permasalahan.