

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Permasalahan**

Negara demokrasi merupakan sistem pemerintahan di mana seluruh rakyat berpartisipasi dalam pemerintahan melalui wakil-wakil mereka. Dalam negara demokrasi, kedaulatan rakyat adalah prinsip yang harus dijunjung tinggi. Secara teori, kedaulatan rakyat menunjukkan bahwa rakyat suatu negara memegang kekuasaan. Pemilihan Umum merupakan contoh dari pengaplikasian kedaulatan rakyat di Indonesia yang berdasarkan Pancasila. Dalam pelaksanaannya, pemilihan umum diadakan setiap 5 tahun sekali.

Dalam sebuah negara yang berdasarkan prinsip demokrasi, terdapat berapa hal yang penting adalah pelaksanaan Pemilu, rotasi atau pengembangan kepemimpinan nasional, kehadiran sistem peradilan yang bebas, perwakilan kedaulatan rakyat, dan menjunjung tinggi hak asasi manusia. Konstitusi negara tersebut harus mampu menjamin semua aspek ini terpenuhi sepenuhnya.<sup>1</sup>

Pemilu, yang sering disebut dengan pemilihan umum, memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk memilih wakil-wakil yang akan memberikan suara bagi mereka di badan legislatif. Menjadi wakil politik dalam sistem demokrasi melibatkan tanggung jawab dan konsekuensi politik yang penting. Hal ini tidak terlepas dari resiko, Anggota dewan kota juga

---

<sup>1</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Cetakan ke-14, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1992), hlm. 60.

menghadapi risiko tuntutan hukum politik dari partai politik mereka sendiri atas pelanggaran peraturan yang dapat dibuktikan di pengadilan umum.

Struktur pemerintahan Indonesia terdiri dari badan-badan perwakilan yang dipilih secara demokratis yang akan menjalankan kekuasaan legislatif. Anggota perwakilan dapat digantikan oleh anggota lainnya sesuai ketentuan hukum yang berlaku melalui mekanisme yang dikenal sebagai Pergantian Antar Waktu (PAW). Meskipun PAW dimaksudkan untuk meningkatkan efisiensi kinerja, beberapa masalah muncul, seperti kemungkinan menyimpangnya tujuan pemilihan umum karena penggantian anggota di tengah masa jabatannya. Konflik antara anggota badan perwakilan dan partai politik pendukungnya juga sering timbul sebagai akibat dari proses PAW yang tidak tepat. Oleh karena itu, meskipun PAW memberikan kemungkinan untuk mengganti anggota badan perwakilan yang terpilih, penerapannya seringkali memunculkan kompleksitas tersendiri.

Dalam prakteknya, anggota Dewan Perwakilan Rakyat adalah perwakilan dari partai politik yang mereka wakili. Artinya, anggota DPR wajib menaati peraturan dan pedoman yang ditetapkan oleh partai politik. Untuk memastikan bahwa PAW dilaksanakan sesuai dengan hukum, diperlukan sistem yang memperkuat argumen mengenai Pergantian Antar Waktu (PAW) bagi anggota DPR Republik Indonesia.

Partai Amanat Nasional (PAN), lahir di Indonesia semenjak 1998 yang masih eksisten sampai saat ini. Pada periode 2014-2019 anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) RI dari Partai Amanat Nasional yang berhasil

melenggang ke Senayan, ada sebanyak 48 kursi yang berhasil diambil oleh Partai Amanat Nasional. Dalam periode tersebut Fraksi Partai Amanat Nasional (PAN) menjalankan Penggantian Antar Waktu (PAW) sebanyak 10 kali.<sup>2</sup>

Penulis merasa termotivasi untuk mengangkat permasalahan ini dalam penelitian ilmiah dengan judul sebagai berikut berdasarkan uraian yang telah diberikan di atas: **“LEGALITAS PENGGANTIAN ”ANTAR WAKTU” (PAW) ”ANGGOTA DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA PERIODE 2014-2019” (Studi Kasus: Penggantian Antar Waktu Anggota DPR RI Fraksi Partai Amanat Nasional Periode 2014–2019)”**

## **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana mekanisme Penggantian Antar Waktu (PAW) Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia menurut ketentuan peraturan perundang–undangan di Indonesia?
2. Apakah Penggantian Antar Waktu (PAW) Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Fraksi Partai Amanat Nasional sudah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang–undangan di Indonesia?

---

<sup>2</sup>Anonim, “Partai Amanat Nasional”, 20 juli 2020, [https://id.wikipedia.org/wiki/Partai\\_Amanat\\_Nasional](https://id.wikipedia.org/wiki/Partai_Amanat_Nasional)

### **C. Tujuan Penelitian**

#### **1. Tujuan Umum**

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk memberikan gambaran mengenai peraturan perundang-undangan di Indonesia yang mengatur tentang Penggantian Antar Waktu (PAW) Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

#### **2. Tujuan Khusus**

Memahami peraturan perundang-undangan serta mengetahui penyebab mengenai Pergantian Antar Waktu (PAW) Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

### **D. Kerangka Teoritis Dan Kerangka Konseptual**

#### **1. Kerangka Teoritis**

Rousseau berharap untuk meneruskan tradisi demokrasi langsung seperti yang terjadi di zaman Yunani kuno. Namun, impian Rousseau tidak dapat menjadi kenyataan karena perluasan perbatasan suatu negara, pertumbuhan penduduk, dan rumitnya permasalahan pemerintahan. Sebagai hasilnya, organisasi perwakilan seperti Dewan Perwakilan Rakyat dan Parlemen dibentuk.

Parlemen lahir sebagai hasil dari evolusi sistem feodal. A.F. Pollard (*"The Evaluation of Parliament"*) mengungkapkan bahwa representasi bukanlah hasil dari teori demokrasi, tetapi merupakan kejadian dari sistem feodal. Di Inggris pada Abad Pertengahan, kekuasaan

dipegang oleh monarki feodal yang memberikan wewenang kepada bangsawan yang disebut sebagai *lord*.<sup>3</sup>

Singkatnya, konsep perwakilan berkaitan dengan hubungan yang terjalin antara perwakilan dan entitas yang mereka wakili, di mana wakil memperoleh wewenang berdasarkan kesepakatan dengan pihak yang diwakilinya. Kehadiran seseorang pada lembaga perwakilan, baik melalui pengangkatan, penunjukan, atau pemilu, menciptakan hubungan antara wakil dan pihak yang diwakilinya. Ini adalah topik yang pertama kali dibahas oleh:

a. Teori Mandat

Teori Mandat yang dikemukakan oleh Rousseau dan diperkuat oleh Petion menyatakan bahwa seorang sang wakil menjabat karena menerima mandat dari rakyat, sehingga hal ini dikenal sebagai mandataris. Di Indonesia konsep Mandat Representative diterapkan, yang berarti bahwa anggota DPR dianggap mewakili rakyat melalui partai politik yang mereka wakili dan menerima mandat dari partai politik tersebut. Oleh karena itu, tanggung jawab seorang wakil lebih kepada partai politik yang menunjuknya daripada kepada individu pemilihnya.<sup>4</sup>

b. Teori Organ

Para ahli tidak puas dengan teori yang ditetapkan dan mulai mencari

---

<sup>3</sup> *Ibid*, hlm. 251.

<sup>4</sup> *Ibid*, hlm. 253.

teori lain. Salah satunya, Von Gierke (sarjana Jerman) memunculkan Teori Organ. Gagasan ini berpendapat bahwa negara adalah suatu organisme dengan cabang pemerintahan yudikatif, legislatif, dan eksekutif sebagai mesinnya yang memiliki fungsinya masing-masing namun saling bergantung antar satu sama lain.<sup>5</sup>

## 2. Kerangka Konseptual

Untuk mengatasi ketidakpastian definisi yang muncul selama penelitian ini, penulis akan menganalisis perbedaan definisi operasional mengenai topik penelitian.

### a. Negara Hukum

Dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, "Negara Indonesia adalah Negara Hukum." Konsepnya, menekankan bahwa seharusnya menjadi pusat kehidupan berbangsa adalah aturan hukum, bukan keputusan pribadi atau pertimbangan keuangan. Dalam bahasa Inggris, konsep ini dikenal sebagai '*the rule of law, not of man*'. Dalam konteks ini, pemerintahan merupakan representasi dari hukum sebagai kerangka atau sistem, bukan sekadar figur yang mengendalikan masyarakat seperti boneka dalam kerangka yang mengarahkannya.

F.R. Bothlingk, menyatakan, negara hukum adalah keadaan dimana batas-batas hukum saat ini membatasi kebebasan para

---

<sup>5</sup> Moh. Kusnadi dan Bintang R. Saragih, Op.cit, hlm. 25.

penguasa. Ini berarti bahwa kehendak para pemegang kekuasaan harus tunduk pada aturan hukum yang berlaku. Demi merealisasikan hal ini diperlukan, keterikatan administrasi hukum kepada undang-undang; dan pembatasan kekuasaan legislator. Ini menciptakan hubungan yang saling terkait antara hakim dan pemerintah dalam konteks undang-undang. Negara yang mendasarkan pengaturan kekuasaan dan penyelenggaraan negaranya terutama pada hukum dikatakan sebagai negara hukum. (A. Hamid S. Attamimi, 1992).<sup>6</sup>

**b. Konstitusi**

E.C.S. Wade mengatakan, Konstitusi adalah undang-undang yang menjelaskan struktur dan fungsi utama badan-badan pemerintahan suatu negara, serta menetapkan prinsip-prinsip dasar operasional badan-badan tersebut. Ia menggambarkan Undang-Undang Dasar sebagai cerita kehidupan dari hubungan kekuasaan.<sup>7</sup>

Konstitusi dapat dijelaskan sebagai hukum dasar yang bisa bersifat tertulis dan tidak tertulis. Hukum dasar yang tertulis adalah Undang-Undang Dasar, sementara hukum dasar yang tidak tertulis adalah konvensi, (norma-norma terjadi/ berkembang dan dijaga dalam penyelenggaraan suatu negara). Dengan perubahan zaman, Undang-Undang Dasar tidak mencakup semua hal. Melakukan perubahan dalam Undang-Undang adalah proses yang kompleks dan

---

<sup>6</sup> A. Hamid S. Attamimi, 1992, *Teori perundang-undangan Indonesia*, (Jakarta: makalah pada Pidato Upacara pengukuhan Guru Besar tetap di Fakultas Hukum UI), hlm. 8.

<sup>7</sup> Miriam Budiarmo, Op.cit, hlm. 96

memiliki prosedur tersendiri, oleh karena itu, konvensi dibutuhkan dalam penyelenggaraan pemerintahan.<sup>8</sup> Dalam buku seringkali memberikan contoh yang menunjukkan betapa konstitusi dan maknanya sama. Pandangan ini salah karena Konstitusi mempunyai makna yang jauh lebih luas.

**c. Pengertian Penggantian Antar Waktu (PAW)**

Penggantian antarwaktu atau *Recall*, kata ini memiliki arti yaitu memanggil kembali. Kata *recall* merupakan istilah “ilmu politik” yang disebut pemerintah pada dasarnya adalah hukum sama dengan kerangka, bukan masyarakat yang hanya sekedar menjadi 'perangkap' dalam situasi kerangka yang mengarahkannya. menggambarkan suatu kejadian di mana pemilih memanggil kembali seorang atau anggota badan perwakilan (dalam suatu proses pemilu).<sup>9</sup>

Di Indonesia, konsep *recall* tidak sama dengan konsep yang diterapkan di Amerika Serikat. Pengimplementasian *recall*, panjangnya *Recall Election* di AS merujuk pada hak konstituen untuk menggulingkan seorang wakil sebelum masa jabatan wakil tersebut berakhir.

**d. Legalitas**

Legalitas, yang berasal dari kata "Legal", merujuk pada kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan atau hukum yang

---

<sup>8</sup> *Ibid*, hlm. 103

<sup>9</sup> BN. Marbun, 2006, *Kamus Hukum Indonesia*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm 417.

sah. Dalam KBBI, legalitas menggambarkan keadaan yang sah atau memiliki keabsahan. Menegaskan bahwa setiap langkah yang diambil oleh pemerintah dan badan-badan lainnya harus sesuai dengan UUD RI 1945 dan peraturan hukum lainnya sesuai dengan Prinsip *Rule of Law*. Indonesia merupakan negara hukum (*Rechtsstaat*), yang berarti bahwa keputusan negara harus selalu berlandaskan dan dapat dipertanggung jawabkan secara hukum.

**e. Pemilu**

Ringkasnya, Pemilihan umum adalah metode pelaksanaan kekuasaan pribadi yang konsisten, jujur, terbuka, dan langsung sesuai dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

**f. Partai Politik**

Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008, partai politik adalah organisasi yang dibentuk secara sukarela oleh sekelompok orang Indonesia atau di tingkat nasional dengan tujuan bersama untuk memajukan dan membela hak-hak anggota politik serta hak-hak masyarakat, bangsa, dan negara.

Partai politik adalah kelompok yang stabil dan dikelola dengan baik yang didirikan oleh para sukarelawan dengan nilai, tujuan, dan aspirasi yang sama. Partai politik berusaha untuk memenangkan suatu jabatan dengan proses pemilihan umum, dengan maksud mewujudkan kebijakan serta program alternatif yang mereka perancang.

Surbakti menyatakan, Tujuan partai politik adalah merebut dan mempertahankan kekuasaan guna melaksanakan kebijakan yang sejalan dengan ketaatannya pada ideologi tertentu. Ini juga memiliki tujuan tambahan. Peran tambahan ini mencakup keterlibatan politik, indoktrinasi politik, dan perekrutan politisi, resolusi konflik, komunikasi politik, manajemen kepentingan, dan kontrol politik.

## **E. Metode Penelitian**

Dalam penyusunan skripsi ini, penulis menggunakan cara sebagai berikut:

### **1. Penelitian**

Penelitian hukum normatif atau yuridis normatif merupakan metode yang digunakan penulis. Penelitian hukum normatif bertujuan mengkaji prinsip-prinsip, sistematika, sinkronisasi, sejarah, dan perbandingan dalam suatu sistem hukum tertentu.<sup>10</sup> Pendekatannya berfokus pada analisis asas-asas hukum serta penerapan norma-norma dalam hukum yang berkaitan dengan Pergantian Antar Waktu (PAW) anggota DPR Republik Indonesia, serta keterikatannya hubungannya dengan perundang-undangan yang berlaku.

### **2. Jenis Data**

Data sekunder merupakan jenis data yang digunakan dalam penelitian ini.

---

<sup>10</sup> Soerjono Soekanto, 2013, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, hlm. 50.

Ini adalah informasi yang dikumpulkan melalui sumber-sumber perpustakaan dan bukan langsung dari lapangan. Penggunaan data sekunder yang penulis gunakan dalam penyelidikan ini antara lain:

**a. Bahan Hukum Primer**

1. Undang-Undang Dasar 1945
2. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

**b. Bahan Hukum Sekunder**

Ini adalah salah satu yang menawarkan lebih banyak definisi daripada hukum primer dan terdiri dari buku-buku yang relevan, artikel-artikel untuk para ahli hukum, dan bahan-bahan dari media massa, internet, dan literatur pendukung yang mempertahankan topik skripsi ini.

**c. Bahan Hukum Tersier**

Mencakup sumber daya, seperti kamus, yang menawarkan interpretasi bahan hukum primer dan sekunder yang digunakan penulis.

**3. Teknik Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan dalam skripsi ini dilakukan dengan memeriksa sumber-sumber kepustakaan, Peraturan Perundang-Undangan, dokumen tertulis lainnya, lebih rinci terkait dengan isu yang akan dibahas.

## **F. Sistematika Penulisan**

Dalam penyusunan skripsi ini, maka sistematika pembahasannya disusun dengan dibagi menjadi 5 (lima) bab, yaitu:

### **BAB I : PENDAHULUAN**

Pada bab ini merupakan uraian atau penjelasan mengenai hal-hal yang melatarbelakangi secara keseluruhan dari penelitian yaitu Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan dan Kegunaan Penelitian, Kerangka Teoritis dan Konseptual, Metode Penelitian, dan Sistematika Penulisan.

### **BAB II : TINJAUAN PUSTAKA**

Bab ini menguraikan pengertian penggantian antarwaktu, landasan hukum, dan peraturan perundang-undangan mengenai penggantian antarwaktu anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

### **BAB III : MEKANISME PENGGANTIAN ANTAR WAKTU (PAW) ANGGOTA DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA**

Di dalam bab ini memfokuskan mengenai mekanisme PAW, pembahasan terkait tentang PAW menurut Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan

Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

**BAB IV : PENGGANTIAN ANTAR WAKTU (PAW) ANGGOTA  
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK  
INDONESIA FRAKSI PARTAI AMANAT NASIONAL**

Bab ini menguraikan hasil penelitian dan pembahasan berdasarkan rumusan masalah kedua pada skripsi ini.

**BAB V : PENUTUP**

Bab ini, yang merupakan bab terakhir, memberikan rekomendasi untuk melakukan penelitian ini serta kesimpulan yang membahas rumusan masalah.