

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Indonesia sebagai salah satu negara yang menganut paham demokrasi tentunya akan menjadi sentral dalam melahirkan hukum sebagai material negara serta menjadi media pengatur bagi pemerintah dalam mengendalikan dinamika sosial serta menciptakan kesejahteraan dan keadilan bagi negaranya.<sup>1</sup> Kristalisasi eksistensi negara secara normative tertuang dalam materi muatan konstitusional dimana kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.<sup>2</sup> Ketentuan ini hadir sebagai fondasi dalam pelaksanaan kebebasan rakyat guna mewujudkan hak-haknya dalam memilah aparaturnya pergerakan bangsa, yang pada gilirannya diharapkan dapat melindungi dan memprioritaskan kepentingan rakyat.

Hakekat Perlindungan kepentingan rakyat merupakan aspek konkrit yang harus didahulukan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan negara. Pelaksanaan kepentingan ini dimaknai sebagai perwujudan kebebasan untuk menentukan pilihan-pilihan dalam rangka menentukan langkah dan arah perjalanan bangsa. Salah satu bentuk penyelenggaraannya yakni pemilihan umum, yaitu dilakukan atas dasar prinsip kedaulatan rakyat dan diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Luthfi J. Kurniawan dan Mustafa Lufi, Perihal Negara, Hukum dan Kebijakan Publik, Setara Press, Malang, 2012, Hal. 2.

<sup>2</sup> Lihat pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>3</sup> Lihat pasal 1 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilu

Harapan pelaksanaan pemilu dengan tujuan untuk memilih wakil-wakil rakyat untuk melaksanakan tugas dan kewenangan negara sebagaimana terbingkai dalam sistem perwakilan (*representative government*). Keterwakilan tersebut tidak sekedar memerintah atas nama rakyat semata tetapi juga sekaligus apa yang dijalankan oleh pemerintah adalah sesuai dengan kehendak rakyat.<sup>4</sup> Pelaksanaan tugas fungsi pemerintahan pada sistem perwakilan, wakil-wakil rakyat tidak sekedar terlegitimasi melalui pemilihan Oleh rakyat semata tetapi juga berdiri sebagai bagian dari komunitas terorganisir yakni partai politik sehingga dalam konstruksi kedaulatan rakyat terdapat pembenaran bahwa partai politik memiliki andil dalam mewarnai system demokrasi Indonesia.

Peran partai politik terlegitimasi melalui ketentuan konstitusional dimana peserta pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat maupun Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah Partai Politik.<sup>5</sup> Demikian maka penempatan anggota dewan sebagai salah satu alat negara terlaksana melalui mekanisme pemberian mandat atau termediasi melalui eksistensi organisasi parpol. Konteks demikian menempatkan parpol dalam paradigma kedaulatan rakyat, secara strategis memiliki peran mendinamisasi demokrasl. Terhadap paradigma tersebut maka diharapkan ada jaminan keterwakilan yang benar-benar mengakomodir kepentingan rakyat secara utuh sebagai pemilik hak kedaulatan dan melalui mekanisme terukur

---

<sup>4</sup> Tri Soemantri dan I Gde Pantja Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945, Fokus Media, Bandung. 2007, Hal. 30.

<sup>5</sup> Lihat pasal 22 E ayat (3) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

tersebut maka sudah seharusnya eksistensi parpol akan berdampak positif logis dalam kerangka penyaluran aspirasi rakyat.

Kebebasan menyalurkan aspirasi atau menyatakan pendapat serta kebebasan berkumpul dan berserikat dalam konstitusi di Indonesia.<sup>6</sup> Parpol sebagai wahana pelaksana kebebasan berpendapat, berkumpul dan berserikat, mengemban peran atau berfungsi dalam kaitannya dengan : 1) Pendidikan politik bagi anggota dan masyarakat luas; 2) Penciptaan iklim yang kondusif; 3) Penyerap, penghimpun, dan penyalur aspirasi politik masyarakat dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan negara, 4) Partisipasi politik; dan 5) Rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender.<sup>7</sup>

Dawn Oliver berpendapat dalam *Constitutional Reform in the UK*, bahwa keberadaan partai politik sebagai infrastruktur politik dalam negara demokratis dianggap efektif untuk maksud menjamin keterwakilan aspirasi atau kepentingan rakyat. Oleh karena itu, dalam sistem perwakilan, kedudukan dan peranan partai politik dianggap dominan.<sup>8</sup> Dominasi organisasi partai politik melalui fungsinya, berkaitan erat dalam penyediaan dan penyiapan calon kader yang kemudiannya berperan menjalankan kekuasaan di Indonesia. Salah satunya, yakni sebagai anggota Dewan

---

<sup>6</sup> Lihat pasal 28 ayat (3) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>7</sup> Lihatlah pasal 11 undang-undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang partai politik

<sup>8</sup> Jimly Asshiddiqie, partai politik dan pemilihan umum sebagai instrumen demokrasi, jurnal konstitusi, volume 3 nomor 4, desember 2006, hal.

Perwakilan Rakyat (DPR) ataupun sebagai Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Berpijak pada pendapat Mill dalam Anwar Rachman,<sup>9</sup> kebebasan politik sebagai . kebebasan sipil dibatasi oleh perlindungan terhadap kebebasan orang lain, yaitu mencegah ham and others. Dimana kewenangan partai politik saat ini sangat luas berakibat pada adanya persaingan perebutan jabatan di legislatif maupun di eksekutif yang didahului dengan perebutan jabatan di internal panai politik. Akibat dari besarnya kewenangan parpol maka sangat berpeluang terhadap adanya inprosedur pelaksanaan fungsi partai dan berpotensi besar melahirkan persoalan pertentangan atau konflik kepentingan antara kekuasaan parpol dan kepentingan elemen yang mewakili rakyat atau DPR.

Konflik kepentingan elemen perwakilan rakyat atau DPR dalam tata pelaksanaan kewenangan yang diberikan, terkacamatai melalui benturan hubungan antara peran parpol dan konstituen atau masyarakat (society). Benturan ini berujung konflik manakala peran keterwakilannya juga oleh atas kontribusi kepentingan kelompok teritorial, sosial, atau politik tertentu. Pada Sisi yang sama, sesungguhnya peran masyarakat dapat dipengaruhi melalui efektifitas pengendalian komunikasi politik. Namun dalam kenyataan, jika terjadi konflik maka negaralah yang memiliki daya untuk memantau atau mengendalikan sistem agar tidak berdampak pada aturan atau hukun yang berlaku yang sehingga kerugian bagi masyarakat dapat

---

<sup>9</sup> M. anwar Rachman, penyelesaian perselisihan internal partai politik, volume 31 no 2, mei 2016 hal. 189

diminimalisir.<sup>10</sup> Pada Sisi lain, terdapat budaya pragmatisasi parpol era reformasi dimana orientasi utama dalam real politik adalah pada usaha memperebutkan kekuasaan (power building) dan bukan pada efektivitas penggunaan kekuasaan (the use of power) melalui peran parpol.<sup>11</sup> Peran kepentingan besar partai inilah yang selalu menjadi persoalan dan ditemui melalui pelaksanaan kepentingan penggantian antar waktu atau recall oleh parpol terhadap anggota DPR yang berasal dari parpol bersangkutan.

Penggantian antar waktu atau recall diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang NPR, DPR, DPD, dan DPRD yang kemudian beberapa kali mengalami perubahan terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang perubahan ketiga Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014, serta Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik. Pengaturan hukum yang terbingkai dalam upaya menjawab tuntutan penegakan hukum sebagai bagian dari paradigma kedaulatan rakyat, terdinamisasi melalui uji materil produk hukum positif atau dalam kacamata hukum yakni sebagai sengketa. Sejalan konteks tersebut, juga terdapat keputusan-keputusan Mahkamah Agung (MA) maupun keputusan-keputusan Mahkamah Konstitusi (MK) yang sudah tentu memberi ruang dan pengaruh terhadap berlakunya hukum positif.

Pilihan sengketa bagi para pihak pencari keadilan pada umumnya adalah mereka yang dikenakan pemecatan dan atau pergantian dan merasakan adanya ketidakadilan atas apa yang terjadi dengan jabatan

---

<sup>10</sup> Sahya Anggara, Sistem Politik Indonesia, Pustaka Setia, Bandung, 2013, Hal. 92.

<sup>11</sup> Ibid...Hal. 134

mengemban amanah kedaulatan rakyat yang dimiliki.<sup>12</sup> Pihak-pihak yang merasa dirugikan memperjuangkan ketidakadilan umumnya menempuh upaya hukum litigasi (ultimum remidium) sebagai salah sdu prosedur yudisial agar kedudukan masing-masing pihak tidak melampaui batas-batas dari norma yang ditentukan atau menghindari perbuatan main hakim sendiri (eigenrioting).<sup>13</sup> Salah satu sengketa pergantian antar waktu DPR di era reformasi sebagaimana telah mendapat putusan hukum tetap, yakni putusan Mahkamah Agung Nomor 662 K/TUN/2018 tentang Permohonan pembatalan putusan pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Makassar Nomor 51/B/2018/PT.TUN.Mks Juncto 29/G/2017/PTUN.Kdi tentang sengketa Peresmman pengangkatan Pengganti Antar waktu Anggota Dewan Penvakilan Rakyat Daerah Kota Kendari, maupun persoalan Pergantian Antar Waktu Anggota DPRD Kabupaten Kupang dengan Nomor 36/Pdt/2017/PT.KPG.

Gambaran persoalan Pergantian Antar Waktu Anggota DPR sebagmmana putusan Hakim dalam menolak maupun menerima gugatan penggugat dapat disampaikan dalam tabel, sebagai berikut.

Tabel 1 Putusan Pengadilan Sengketa PAW Anggota DPRD

No	No. Putusan	Penggugat	Tergugat	Obyek Sengketa	Amar
1	Putusan Pengadilan TUN Kendari Nomor 29/G/2017/P TUN.Kdi	STEVE OUSTEN LEONARDO RERE	GUBERNUR SULAWESI TENGGARA	Mempertahankan penundaan pelaksanaan SK Gubernur Sulawesi Tenggara SK Gubenur Sulawesi Tenggara Nomor : 544 Tahun 2017 Tentang	Gugatan dikabulkan untuk seluruhnya

<sup>12</sup> Abdul Jamil dan Sufriadi, Analisis Pertimbangan Hukum Hakim PTUN Terhadap Keputusan tentang Pergantian Antar Waktu Anggota Legislatif, Jurnal Hukum Respublica Unigersitas Lancang Kuning Mei 2020, Hal 94.

<sup>13</sup> Rosita, Altematif Dalam Penyelesaian Sengketa, Joumal OfIslamic Law, Volume VI Nomor 2, hal. 100

				Peresmian pengangkatan Pengganti Antar waktu Anggota DPRD Kota Kendari.	
2	Putusan Pengadilan Tinggi TUN Makasar Nomor 51/B/2017/PTTUN Mks	GUBERNUR SULAWESI TENGGARA (Pemanding)	STEVE OUSTEN LEONARDO RERE (Terbanding)	Permohonan Banding pembatalan Putusan Pengadilan TUN Kendari Nomor 29/G/2017/PTUN Kdi	Menolak gugatan terbanding dahulu Penggugat seluruhnya
3	Putusan Mahkamah Agung Nomor 662 K/TUN/2018	STEVE OUSTEN LEONARDO RERE (Pemohon Kasasi)	GUBERNUR SULAWESI TENGGARA (Termohon Kasasi)	Permohonan pembatalan putusan pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Makassar Nomor 51/B/2018/PT.TUN.Mks Jo 29/G/2017/rrtJN.Kdi	Menolak permohonan kasasi
4	Putusan Pengadilan Negeri Kupang Nomor 31/PdtG/2016/PN.Olm	Piter Yulius Takoy	Surya Dharma Paloh, Nining Indra Shaleh, Drs. Jacki Uly, M.H, Alexander Take Ofong, S.Fil, Dra. Sofia Malelak de Haan, Nelson F. Ndolu, SH,	Keberatan terhadap Keputusan Partai Politik atas Pergantian Antar Waktu DPRD	Menolak
5	Putusan Pengadilan Negeri Kupang Nomor 36/Pdt/2017/PT.KPG	PITER YULIUS TAKOY	Surya Dharma Paloh, Nining Indra Shaleh, Drs. Jacki Uly, M.H, Alexander Take Ofong, S.Fil, Dra. Sofia Malelak de Haan, Nelson F. Ndolu, SH,	Permohonan Banding pembatalan Putusan Pengadilan Negeri Kupang Nomor 31/Pdt.G/201UPN.Olm	Menerima permintaan banding menguatkan Putusan PN Oelamasi Nomor 31/Pdt.G/2016/PN.Olm

Berdasarkan uraian diatas, penulis tertarik untuk melakukan kajian pemberlakuan hukum positif serta implikasi putusan sengketa pergantian antar waktu, dengan pengajuan rumusan judul yakni: **“PERGANTIAN ANTAR**

## **WAKTU ANGGOTA DPRD DAN PENYELESAINYA MELALUI PENGADILAN”.**

### **B. Permasalahan**

Berdasarkan uraian dari latar belakang masalah diatas, maka penulis merumuskan masalah sebagai berikut:

1. Faktor-faktor apakah yang menyebabkan terjadinya pergantian antar waktu anggota DPRD?
2. Mengapa penyelesaian Sengketa Pergantian Antar Waktu Anggota DPRD ada yang diajukan ke PTUN dan PN?
3. Bagaimanakah penyelesaian sengketa Pergantian Antar Waktu oleh Pengadilan?

### **C. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

#### **1. Tujuan penelitian**

Penelitian ini bertujuan, untuk:

- 1) Mengetahui Faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya pergantian antar waktu anggota DPRD.
- 2) Mengetahui Alasan-alasan penyelesaian sengketa pergantian antar waktu anggota DPRD di PTUN dan PN.
- 3) Mengetahui penyelesaian sengketa pergantian antar waktu oleh Pengadilan Negeri.

#### **2. Manfaat Penelitian**

##### **a. Manfaat teoritis**

Manfaat secara teoritis adalah:



- 1) Untuk pengembangan ilmu hukum yang berkaitan dengan Pergantian Antar Waktu Anggota DPRD/ Teori Demokrasi.
- 2) Menambah pengetahuan dan memperluas wawasan tentang ilmu hukum yang berkaitan dengan Pergantian Antar Waktu Anggota DPRD.
- 3) Diharapkan dapat menjadi sumbangan pemikiran untuk dijadikan arah penelitian yang lebih lanjut pada masa yang akan datang.

b. Manfaat praktis

- 1) Memberikan sumbangan pemikiran sebagai bahan ajar di bidang akademik;
- 2) Memberikan informasi kepada:
  - a. Partai Politik dalam penunjukan Pergantian antar waktu anggota DPRD agar sesuai dengan peraturan dan ketentuan yang berlaku.
  - b. Anggota DPRD agar menjadi bahan pertimbangan atau acuan dalam melakukan tugas dan pelayanan sebagai Anggota DPRD.

**D. Keaslian Penelitian**

Pembahasan skripsi ini dengan judul: “**PERGANTIAN ANTAR WAKTU ANGGOTA DPRD DAN PENYELESAINNYA MELALUI PENGADILAN**”, adalah masalah yang sebenarnya sudah sering kita dengar, namun yang dibahas dalam skripsi ini adalah khususnya yang berkaitan dengan Pergantian Antar Waktu Anggota DPRD.

Sebagai bahan pertimbangan dalam penelitian ini akan dicantumkan hasil penelitian terdahulu yaitu:

1. Ronny N. Dethan, Fakultas Hukum Universitas Kristen Artha Wacana Judul Skripsi “Studi Terhadap Sengketa Pemberhentian Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di Pengadilan Tata Usaha Negara Kupang” Tahun 2013.
2. Yemima Tabun, Fakultas Hukum Universitas Kristen Artha Wacana Judul Skripsi “Deskripsi Tentang Pertimbangan Hakim Dalam Menyatakan Gugatan Tidak Dapat Diterima Terhadap Pemberhentian Antar Waktu Anggota DPRD” Tahun 2021.
3. Falian E. Rumaketty, Fakultas Hukum Universitas Kristen Artha Wacana Judul Skripsi “Kekuatan Mengikat Pengumuman Hasil Perolehan Suara Oleh KPU Propinsi Nusa Tenggara Timur Dalam Pemilu Legislatif Tahun 2014 (Kajian Terhadap Undang-undang No. 8 Tahun 2012. Tahun 2015.
4. Andi Melki Bana, Fakultas Hukum Universitas Kristen Artha Wacana, Judul Skripsi “Deskripsi tentang Pertimbangan DPC Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) Terhadap Pembatalan Daftar Calon Pemilihan Legislatif di Kabupaten Timor Tengah Selatan Tahun 2014”, Tahun 2015.
5. Eman Juru Mana, Fakultas Hukum Universitas Kristen Artha Wacana, Judul Skripsi “Kajian Yuridis Terhadap Pemberhentian Anggota Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Sumba Barat Daya Oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) (Studi Terhadap Putusan DKPP Nomor: 87/DKPP-PKE-III/2014” Tahun 2015.

Dengan demikian maka tidak ditemukan adanya judul dan rumusan masalah yang sama dengan apa yang akan penulis teliti, oleh karena itu dapat dinyatakan dengan tegas bahwa rancangan penelitian yang disusun oleh penulis memiliki karakteristik (keaslian) tersendiri.