

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia merupakan negara kesatuan yang berbentuk Republik dan memiliki sistem pemerintahan demokrasi. Demokrasi merupakan sistem pemerintahan yang diselenggarakan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Yang dimaksud pemerintahan dari rakyat yaitu wakil-wakil yang duduk dikursi pemerintahan merupakan orang-orang yang dipilih oleh rakyat, sedangkan pemerintahan oleh rakyat adalah wakil-wakil tersebut merupakan rakyat itu sendiri, dan terakhir yang dimaksud pemerintahan untuk rakyat adalah kekuasaan yang telah terbentuk oleh rakyat tersebut harus bisa melaksanakan kehendak rakyat.

Implementasi dari demokrasi di Indonesia sendiri merupakan adanya pemilihan umum dalam menentukan wakil rakyat. Menurut UU Pemilu, yang dimaksud dengan Pemilihan Umum adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pada Pasal 22E UUD NRI 1945 pun diatur mengenai Pemilu sebagai pedoman Peraturan Perundang-undangan dibawahnya, begini bunyi pasalnya:

- (1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.
- (2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan wakil presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- (3) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.
- (4) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.
- (5) Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.
- (6) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.

Pemilu legislatif di Indonesia khususnya pada Pemilu 2019 menggunakan sistem proporsional terbuka yang dimana hal tersebut diatur pada UU Pemilu Pasal 168 ayat (2) yang berbunyi “Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/ Kota dilakukan dengan sistem proporsional terbuka”. Dengan diberlakukannya sistem proporsional terbuka maka pemilih dapat langsung memilih calon legislatif yang diusung oleh Partai politik peserta pemilu sehingga

rakyatlah yang berdaulat penuh dalam menentukan siapa yang akan duduk di Parlemen.¹

Pelaksanaan Pemilu di Indonesia sendiri sangat erat kaitannya dengan komisi pemilihan umum. Komisi Pemilihan Umum yang selanjutnya disingkat KPU adalah Lembaga Penyelenggara Pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri dalam melaksanakan Pemilu. Komisi Pemilihan Umum sebagai Lembaga penyelenggara pemilu telah dijamin dan dilindungi oleh UUD NRI 1945, dan oleh sebab itu KPU sebagai Lembaga negara yang dikategorikan memiliki apa yang disebut dengan *constitutional importance*.²

KPU dalam menjalankan kewajibannya harus sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Namun pada kenyataannya masih ada saja oknum yang menjalankan tugasnya bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang ada. Dalam kasus ini terdapat komisioner KPU Wahyu Setiawan yang diduga melanggar kode etik profesinya, yaitu menerima suap untuk penetapan anggota DPR yang bernama Harun Masiku dari partai politik PDI Perjuangan. Wahyu Setiawan yang berstatus tersangka menjalani sidang pelanggaran kode etik yang digelar oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP).³ Kode etik profesi perlu diciptakan sebagai sarana kontrol sosial, pencegah campur tangan

¹ Budiono, Menggagas Sistem Pemilihan Umum Yang Sesuai Dengan Sistem Demokrasi Indonesia, *Jurnal ilmiah "Dunia Hukum"*, Vol. 13 No. 1, Oktober 2017, h.34.

² Suparman Marzuki, "Peran Komisi Pemilihan Umum Dan Pengawas Pemilu Untuk Pemilu Yang Demokratis", <<https://journal.uir.ac.id/IUSTUM/article/view/32/1838>> ,h.399, diakses pada tanggal 8 September 2020.

³ Kompas, "Permakelaran PAW: Kecurigaan Wahyu Setiawan, Pengakuan Ketua KPU, Bantahan PDI-P", *Kompas.com (Online)*, 17 januari 2020 <https://nasional.kompas.com/read/2020/01/17/08384481/permakelaran-paw-kecurigaan-wahyu-setiawan-pengakuan-ketua-kpu-bantahan-pdi?page=all>

pihak lain, pencegah kesalahpahaman dan konflik, sehingga dapat diketahui kewajiban profesional anggota ataupun yang masih calon anggota dari kelompok profesi tersebut. Dengan adanya kode etik profesi, konflik yang mungkin dapat terjadi diantara anggota kelompok profesi atau kelompok profesi dengan masyarakat dapat dicegah.⁴

Setelah sidang pelanggaran kode etik digelar, PDI Perjuangan membantah adanya permakelaran atau praktek suap yang dilakukan dalam permohonan Pergantian Antar Waktu (PAW) yang diajukan.⁵ Yang dimaksud PAW menurut Pasal 1 angka 14 Peraturan KPU Nomor 6 Tahun 2017 adalah Penggantian Antarwaktu Anggota DPR, Penggantian Antarwaktu 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 berhenti antar waktu untuk digantikan oleh calon pengganti antar waktu yang diambil dari DCT 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.

⁴ Abdulkadir Muhammad, *Etika Profesi Hukum*, Cet. IV, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2014, h. 78

⁵ Kompas, "Cerita Ketua KPU soal Permakelaran PAW yang Diungkap Wahyu Setiawan...", *Kompas.com* (Online), 16 januari 2020 <<https://nasional.kompas.com/read/2020/01/17/08384481/permakelaran-paw-kecurigaan-wahyu-setiawan-pengakuan-ketua-kpu-bantahan-pdi?page=all>>

Pergantian Antar Waktu diajukan karena adanya politisi dari PDI Perjuangan yang meninggal dunia sebelum pemungutan suara dilaksanakan. Politisi tersebut adalah Nazarudin Kiemas. Menurut anggota tim PDI Perjuangan proses permohonan Pergantian Antar Waktu yang diajukan sudah sesuai prosedur dan telah diperkuat dengan adanya putusan MA soal aturan PAW caleg yang diajukan sebelum KPU menetapkan calon anggota DPR RI terpilih dari dapil Sumatera Selatan I.⁶ Setelah pemungutan suara telah dilakukan dan KPU telah melakukan penghitungan suara, KPU mencatat perolehan suara sebagai berikut:⁷

PDI Perjuangan	: 145.752 suara
1. Nazarudin Kiemas	: 0 suara
2. Darmadi Djufri	: 26.103 suara
3. Riezky Aprilia	: 44.402 suara
4. Diah Okta Sari	: 13.310 suara
5. Doddy Julianto Siahaan	: 19.776 suara
6. Harun Masiku	: 5.878 suara
7. Sri Suharti	: 5.699 suara
8. Irwan Tongari	: 4.240 suara

Berdasarkan data perolehan suara tersebut dapat dilihat yang seharusnya mendapatkan suara sah yang diperoleh PDI Perjuangan adalah Riezky Aprilia, tetapi PDI Perjuangan ingin suara sah yang diperoleh oleh partai dialokasikan ke calon legislatif atas nama Harun Masiku. Menurut PDI Perjuangan yang berwenang menetapkan suara calon legislatif yang meninggal dunia adalah Pimpinan Partai

⁶ Kompas, "Kabulkan Uji Materi PDI-P soal PAW, MA: Untuk Penguatan Kaderisasi Partai", *Kompas.com* (Online), 13 januari 2020 <<https://nasional.kompas.com/read/2020/01/17/08384481/permakelaran-paw-kecurigaan-wahyu-setiawan-pengakuan-ketua-kpu-bantahan-pdi?page=all>>

⁷ Kompas, "Penjelasan KPU soal Penggantian Nazarudin Kiemas ke Riezky Aprilia", *Kompas.com* (Online), 11 januari 2020 <<https://nasional.kompas.com/read/2020/01/11/09301701/penjelasan-kpu-soal-penggantian-nazarudin-kiemas-ke-riezky-aprilia?page=all>>

Politik untuk diberikan kepada calon legislatif yang dinilai terbaik menurut penilaian partai. Dengan alasan itulah PDI Perjuangan mengajukan uji materi Pasal 54 ayat (5) huruf k dan l jo. Pasal 55 ayat (3) PKPU Nomor 3 Tahun 2019 dan Pasal 92 huruf a PKPU Nomor 4 Tahun 2019 terhadap UU Pemilu, yang melahirkan Putusan Mahkamah Agung Nomor 57/P/HUM/2019 dengan amar putusan permohonan pemohon dikabulkan Sebagian dan menyatakan permohonan pemohon selebihnya tidak diterima.⁸

Dengan adanya Putusan Mahkamah Agung Nomor 57/P/HUM/2019 maka timbullah aturan yang berlawanan dalam mekanisme Pergantian Antar Waktu calon legislatif yang meninggal dunia. Menurut PKPU Nomor 6 Tahun 2017 dan UU MD3, yang berhak menggantikan adalah calon yang memperoleh suara sah terbanyak urutan berikutnya dari Partai Politik yang sama pada dapil yang sama, sedangkan pada Putusan MA nomor 57 P/HUM/2019 menyatakan bahwa suara sah yang diperoleh calon yang meninggal dunia “...dinyatakan sah dan menjadi suara sah untuk calon yang meninggal dunia dan dinyatakan sah dan menjadi suara sah untuk Partai Politik bagi calon yang tidak lagi memenuhi syarat sebagai calon”. Dengan adanya ketidak harmonisan ini, menarik untuk diteliti bagaimana pengaturan Pergantian Antar Waktu dalam peraturan perundang-undangan dan bagaimana kewenangan KPU dan Parpol dalam mekanisme pelaksanaan Pergantian Antar Waktu.

⁸ Kompas, “Peran MA dalam Kasus PAW: Keluarkan Putusan hingga Fatwa untuk PDI-P”, Kompas.com (online), 15 januari 2020 <<https://nasional.kompas.com/read/2020/01/15/07464791/peran-ma-dalam-kasus-paw-keluarkan-putusan-hingga-fatwa-untuk-pdi-p?page=all>>

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas, maka rumusan masalah yang akan dikaji dalam penulisan ini adalah:

1. Pengaturan Pergantian Antar Waktu dalam peraturan perundang-undangan.
2. Kewenangan Komisi Pemilihan Umum dan mekanisme pelaksanaan Pergantian Antar Waktu calon legislatif terpilih yang meninggal dunia.

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan diatas, tujuan disusunnya skripsi ini adalah:

1. Menganalisa pengaturan Pergantian Antar Waktu dalam peraturan perundang-undangan.
2. Menganalisa dan menjelaskan kewenangan dan mekanisme pelaksanaan Pergantian Antar Waktu calon legislatif terpilih yang meninggal dunia.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat yang dapat diperoleh melalui penelitian ini dapat dibagi menjadi dua yaitu segi teoritis dan praktis.

1. Dari segi manfaat teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran serta menambah khasanah pengetahuan dari secara teoritis berkaitan dengan peraturan Pergantian Antar Waktu bagi anggota legislatif yang meninggal dunia.

2. Manfaat praktis penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi partai politik dalam mekanisme pelaksanaan Pergantian Antar Waktu. Selain itu juga diperuntukkan bagi Mahkamah Agung dalam hal mengeluarkan putusan dengan tetap memperhatikan peraturan perundang-undangan yang sudah ada agar tidak bertentangan.

1.5 Metode Penelitian

1.5.1 Tipe Penelitian

Penulisan skripsi ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif karena dilakukan dengan mengumpulkan bahan hukum primer.⁹ Lebih tepatnya yaitu penelitian yang menggunakan peraturan perundang-undangan yang terkait dan literatur yang berkaitan dengan materi pembahasan dalam penelitian ini.

1.5.2 Pendekatan Masalah

Berdasarkan permasalahan yang dikemukakan tersebut, maka penelitian ini menggunakan pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan ini dilakukan dengan cara menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan dengan isu hukum yang sedang dibahas. Dalam pendekatan ini dipelajari konsistensinya dan adanya kesesuaian antara satu pasal dengan pasal yang lain dan sesuai dengan kebijakan Mahkamah Agung.¹⁰ Selain itu digunakan

⁹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali, Jakarta, 1985, h. 34.

¹⁰ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2005., h. 133.

pendekatan kasus (*case approach*) yaitu dengan memahami ratio decidendi yang merupakan alasan-alasan hukum dari hakim untuk dapat sampai kepada putusannya, ilmu hukum merupakan ilmu yang bersifat preskriptif.¹¹ Mengingat bahwa terdapat putusan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Agung terkait uji materiil maka dalam penulisan ini juga akan mempelajari putusan Mahkamah Agung dalam pelaksanaan mekanisme Pergantian Antar Waktu.

1.5.3 Sumber Bahan Hukum

Dalam sebuah penelitian untuk memecahkan isu hukum dan sekaligus memberikan preskripsi mengenai apa yang semestinya, diperlukan sumber-sumber penelitian.¹² Dalam penelitian ini untuk merumuskan suatu rumusan masalah yang telah ditentukan, peneliti menggunakan bahan hukum yang dimana terdapat sumber hukum yang diperlukan untuk menyelesaikan penelitian ini yaitu sebagai berikut:

A. Bahan Hukum Primer

Indonesia merupakan negara penganut *civil law system* sehingga bahan hukum primer yang terutama adalah segala dokumen resmi yang memuat ketentuan hukum dan perundang-undangan, yang dimana peraturan perundang-undangan yang digunakan adalah peraturan perundang-undangan yang memiliki kaitan dengan penelitian yang dilakukan, antara lain: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang

¹¹ *Ibid*, h. 134.

¹² *Ibid*, h. 181.

Mahkamah Agung; Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung; Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik; Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung; Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan; Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, serta peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan dan peraturan lain yang berkaitan dengan isu hukum yang ada.

B. Bahan Hukum Sekunder

Selain memerlukan bahan hukum primer untuk memecahkan masalah dalam rumusan masalah yang telah ditentukan oleh peneliti, maka diperlukan bahan hukum yang lebih menjelaskan secara lebih detail mengenai bahan hukum primer seperti karya ilmiah para sarjana, hasil-hasil penelitian, ensiklopedia, jurnal-jurnal ilmiah, dan terbitan (media massa) harian atau berkala di bidang hukum.

1.5.4 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Pengumpulan bahan hukum dikumpulkan penulis melalui metode studi kepustakaan (*library research*) dalam mendapatkan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Dalam studi kepustakaan, bahan hukum didapatkan dengan

metode membaca dan mempelajari bahan hukum yang berkaitan dengan rumusan masalah yang dibahas dalam penulisan ini. Selain itu pengumpulan beberapa artikel elektronik yang berkaitan dengan penulisan serta pendapat-pendapat para sarjana yang diperoleh di internet.

1.5.5 Analisis Bahan Hukum

Bahan-bahan hukum yang telah diperoleh penulis selanjutnya dianalisis atau menelaah peraturan perundang-undangan dan peraturan lain yang ada serta melihat informasi-informasi yang berkaitan dengan rumusan masalah yang telah dihimpun. Analisis itu dilakukan dengan tujuan untuk memberikan hasil yang nantinya dapat dipertanggungjawabkan secara sistematis.

1.6 Sistematika Penulisan

Penulisan skripsi ini dibuat secara jelas dan sistematis untuk memberikan kemudahan pembaca dalam pemahaman substansi skripsi serta memperoleh manfaat. Sistematika dalam skripsi ini dibagi menjadi 4 (empat) bab dan masing-masing terdiri dari sub-sub bagian sebagai berikut:

Bab I, Pendahuluan yang memiliki sub bab latar belakang permasalahan, rumusan masalah yang berisi permasalahan yang diuraikan dalam latar belakang, tujuan penelitian, metode penelitian, dan pertanggungjawaban sistematika.

Bab II, Pembahasan mengenai pengaturan Pergantian Antar Waktu dalam peraturan perundang-undangan.

Bab III, Penjelasan tentang kewenangan Komisi Pemilihan Umum dan mekanisme pelaksanaan Pergantian Antar Waktu calon legislatif yang meninggal dunia.

Bab IV, Penutup yang merupakan kesimpulan dari pembahasan yang telah dilakukan pada bab-bab sebelumnya, yang merupakan jawaban terhadap permasalahan yang diajukan pada penulisan ini dan saran-saran dari penulis yang diharapkan dapat memberi manfaat untuk masyarakat