

# Penyelesaian Sengketa Penggantian Antar Waktu Anggota DPRD Provinsim Melalui Pengadilan Tata Usaha Negara

Mochammad Rizky Fauzi Pancasilawan<sup>a</sup>

<sup>a</sup>*Sekolah Pascasarjana, Universitas Airlangga*

*Corresponding Author:*

<sup>a</sup>*Rizkipancasilawan1@gmail.com*

## ABSTRAK

Penggantian Antar Waktu (PAW) merupakan suatu mekanisme dalam sistem demokrasi di Indonesia. Penggantian Antar Waktu (PAW) dapat dilakukan terhadap anggota legislatif salah satunya adalah anggota DPRD. Penggantian Antar Waktu (PAW) mengacu pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Adanya Penggantian Antar Waktu (PAW) ini seringkali menimbulkan sengketa hukum dikemudian hari dan seseorang merasa diperlakukan tidak adil atas Pergantian Antar Waktu (PAW) tersebut dan ingin mengajukan gugatan. Sebagaimana diketahui bahwasanya terhadap Penggantian Antar Waktu (PAW) yang sudah ada penggugat melakukan gugatan melalui jalur keperdataan melalui kompetensi pengadilan negeri. Disamping itu pihak-pihak yang merasa dirugikan ini dapat pula menempuh jalur ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang menggunakan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual untuk menjawab isu hukum yang dihadapi.

**Kata Kunci :** Penggantian Antar Waktu (PAW), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN)

## ABSTRACT

Interim replacement (PAW) is a mechanism in Indonesia's democratic system. Inter-Time Replacement (PAW) can be done to members of the legislature, one of which is a member of the DPRD. Interim Replacement (PAW) refers to the applicable laws and regulations. The existence of Interim Replacement (PAW) often causes legal disputes in the future, and someone feels mistreated by the Interim Replacement (PAW) and wants to file a lawsuit. As it is known against the existing Interim Replacement (PAW), the plaintiff makes a lawsuit through civil channels and the competence of the district court. In addition, the parties who feel aggrieved can also take the path to the State Administrative Court. This normative legal research uses a statutory approach and conceptual approach to answer the legal issues at hand.

**Keywords :** Interim Replacement, Local People's Representative Council, State Administrative Court

## PENDAHULUAN

Indonesia menerapkan bentuk pemerintahan demokrasi yang tercermin dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, di mana kedaulatan tertinggi berada di tangan rakyat dan dijalankan sesuai dengan konstitusi. Bentuk negara, jenis pemerintahan, dan sistem pemerintahan berkaitan erat dengan kekuasaan tertinggi dalam suatu negara, yang dikenal sebagai "kedaulatan." Pemilihan umum menjadi simbol dan indikator demokrasi, yang memberikan kesempatan bagi setiap warga negara untuk mengisi jabatan politik sebagai wujud nyata dari pelaksanaan kedaulatan rakyat. Pentingnya pemilihan umum dalam negara demokrasi juga tampak dalam pengaturan khusus mengenai pemilu yang tertuang dalam bab tersendiri di konstitusi Indonesia.

Menurut Teori Demokrasi Minimalis yang diungkapkan oleh Joseph Schumpeter, pemilihan umum adalah sebuah arena bagi kompetisi antara aktor-aktor politik dalam upaya meraih kekuasaan melalui partisipasi politik rakyat, serta mewujudkan liberalisasi hak-hak sipil dan politik bagi warga negara. (Muzaqqi, 2019) Demokrasi merupakan sebuah kompetisi antar warga untuk memperoleh kekuasaan dari rakyat melalui proses pemilu. Sebuah negara dianggap demokratis apabila rakyat memiliki kebebasan, keterbukaan, dan keadilan dalam berpartisipasi menentukan arah pemerintahan dan negaranya. Menurut pandangan Rumi, pemilihan umum adalah proses di mana pemilih menentukan perwakilan untuk menduduki jabatan-jabatan politik tertentu. (Hidayat, 2023)

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah lembaga legislatif di tingkat daerah, yang berada di tingkat Provinsi serta Kabupaten/Kota, sebagai bentuk perwujudan demokrasi rakyat. Banyak pihak berpendapat bahwa DPRD merupakan lembaga representatif yang berfungsi sebagai wakil rakyat, di mana anggotanya dipilih melalui proses Pemilihan Umum (Pemilu). Kebijakan pembangunan daerah sangat dipengaruhi oleh keputusan yang diambil oleh para wakil di DPRD.

Penggantian Antar Waktu (PAW), atau yang sering disebut dengan "Recall," adalah istilah asing yang belum memiliki padanan kata yang sesuai dalam bahasa Indonesia. Makna Penggantian Antar Waktu (PAW) di Indonesia berbeda dari konsep PAW di Amerika Serikat. Di Amerika Serikat, istilah lengkapnya adalah "Recall Election," yang mengacu pada hak pemilih (konstituen) untuk memberhentikan seorang wakil rakyat sebelum masa jabatannya berakhir. (Muttaqien, 2020) Penggantian Antar Waktu (PAW) adalah proses penggantian yang dilakukan oleh partai politik terhadap anggota legislatif yang mewakilinya. Di Indonesia, mekanisme PAW kembali diberlakukan dan memperoleh dasar hukum melalui Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, yang juga dikenal sebagai "UU MD3." Seiring perkembangan, UU MD3 mengalami banyak revisi dan tambahan norma melalui beberapa perubahan, yaitu Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014, Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018, serta Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019, yang semuanya mengatur lebih lanjut tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Sebelum melaksanakan Penggantian Antar Waktu (PAW), ada sejumlah aturan hukum yang harus ditinjau. Selain UU 7/2014, UU 2/2018, dan UU 13/2019, terdapat pula Peraturan KPU Nomor 6 Tahun 2019 yang mengubah Peraturan KPU Nomor 6 Tahun 2017 mengenai PAW anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota. Berdasarkan Pasal 4

Peraturan KPU 6/2017, PAW hanya dapat dilakukan jika sisa masa jabatan anggota DPRD yang akan digantikan kurang dari 6 bulan sejak surat permohonan PAW dari pimpinan DPR, DPD, atau DPRD diterima oleh KPU. Syarat-syarat untuk PAW anggota DPRD diatur dalam Pasal 5 Peraturan KPU 6/2017 jo Pasal 355 UU 17/2014, yang meliputi: (a) meninggal dunia; (b) mengundurkan diri; atau (c) diberhentikan. Aturan ini membedakan PAW dalam dua kategori besar: PAW atas kehendak anggota yang bersangkutan, seperti pengunduran diri, dan PAW yang dilaksanakan di luar kehendak anggota DPRD, misalnya karena diberhentikan. Selanjutnya, anggota DPRD dapat dikenakan PAW melalui pemberhentian jika memenuhi kriteria berikut:

- a. Tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai anggota DPRD selama 3 (tiga) bulan berturut-turut tanpa keterangan apapun;
- b. Melanggar sumpah/janji jabatan dan kode etik DPRD;
- c. Dinyatakan bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
- d. Tidak menghadiri rapat paripurna dan/atau rapat alat kelengkapan DPRD 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 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.

Pasal 356 UU 17/2014 menyebutkan bahwa pemberhentian anggota DPRD diajukan oleh pimpinan partai politik kepada pimpinan DPRD dengan tembusan kepada Menteri Dalam Negeri (Mendagri). Fokus penelitian ini adalah Penggantian Antar Waktu (PAW) yang dilakukan tanpa persetujuan anggota DPRD yang bersangkutan, karena kondisi ini rentan menimbulkan sengketa dalam pelaksanaannya. Anggota DPRD yang dikenai PAW kerap merasa keputusan tersebut tidak adil. Seperti diketahui, mekanisme PAW anggota DPRD melibatkan persetujuan dari berbagai pihak, termasuk Ketua DPRD, Kepala Daerah, dan Komisi Pemilihan Umum (KPU). Keberadaan surat-surat atau dokumen dari lembaga-lembaga negara tersebut membuka peluang bagi pihak yang merasa dirugikan untuk mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN).

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU 5/1986) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 (UU 9/2004), diatur bahwa Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) memiliki kompetensi untuk memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa di bidang tata usaha negara. Kompetensi absolut PTUN dijelaskan dalam Pasal 1 angka 3 dan 4 UU 5/1986 jo UU 9/2004, yang menyatakan bahwa sengketa tata usaha negara adalah perselisihan di bidang tata usaha negara antara individu atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara,

termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Suatu keputusan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara berisi tindakan hukum administrasi yang konkret, final, dan individual, serta memiliki akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata sesuai peraturan yang berlaku.

Pengecualian terhadap keputusan tata usaha negara yang termasuk dalam kompetensi absolut PTUN diatur dalam Pasal 49 UU 5/1986 jo UU 9/2004, meliputi: (a) Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang merupakan tindakan hukum perdata; (b) KTUN yang bersifat pengaturan umum; (c) KTUN yang memerlukan persetujuan lebih lanjut; (d) KTUN yang dikeluarkan berdasarkan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) atau Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) atau undang-undang lain yang berhubungan dengan hukum pidana; (e) KTUN yang dihasilkan dari keputusan pengadilan sesuai ketentuan perundang-undangan; (f) KTUN yang berkaitan dengan administrasi Tentara Nasional Indonesia; dan (g) Keputusan Komisi Pemilihan Umum (KPU) baik pusat maupun daerah terkait hasil pemilihan umum.

Penelitian ini menggunakan beberapa teori-teori maupun doktrin hukum yang berguna sebagai kajian teoritis dalam pembahasannya. Adapun teori-teori maupun doktrin-doktrin hukum yang digunakan adalah:

### 1. Teori Negara Hukum;

Istilah "negara hukum" terbilang baru jika dibandingkan dengan konsep-konsep ketatanegaraan lainnya seperti demokrasi, konstitusi, dan kedaulatan, yang telah lebih dahulu dikenal. Baru pada abad ke-19 istilah ini mulai dikenal.(Othman, 2024) Secara historis dan dalam praktiknya, konsep negara hukum berkembang dalam berbagai bentuk, seperti "Rechtsstaat" dalam tradisi hukum Eropa Kontinental, "Rule of Law" di Anglo-Saxon, serta konsep lain seperti Socio Legality, termasuk "Negara Hukum Pancasila" di Indonesia. Konsep Rechtsstaat lahir di Eropa Kontinental dengan dasar sistem hukum Civil Law. Gagasan negara hukum mulai populer pada abad ke-17, sebagai respons terhadap situasi sosial-politik Eropa Kontinental yang didominasi oleh kekuasaan absolut para raja. Sistem hukum ini berkembang dari perjuangan kelas borjuis yang menginginkan tempat dalam hukum, yang saat itu dikuasai oleh kalangan kerajaan, bangsawan, dan gereja. Kaum borjuis menghendaki adanya jaminan kebebasan dan kepastian hukum, sehingga lahirlah prinsip persamaan di hadapan hukum (*Equality Before the Law*). (Juliyanto, 2022)

Beberapa pemikir seperti Friedrich Julius Stahl, seorang ahli hukum dari Eropa Kontinental, mengidentifikasi ciri-ciri utama "Rechtsstaat" sebagai berikut: (1) Perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia (HAM); (2) Pemisahan atau pembagian kekuasaan guna menjamin HAM, yang dikenal dengan konsep "Trias Politica"; (3) Pemerintahan yang dijalankan berdasarkan aturan-aturan hukum; dan (4) Adanya peradilan administrasi untuk menangani sengketa. (Sordi, 2017) Di sisi lain, Albert Venn Dicey, seorang ahli hukum dari tradisi Anglo-Saxon, mendefinisikan ciri-ciri utama "Rule of Law" sebagai berikut: (1) Supremasi hukum, yang berarti tidak boleh ada tindakan sewenang-wenang, sehingga seseorang hanya dapat dihukum jika melanggar hukum; (2) Kesetaraan di hadapan hukum, baik bagi warga biasa maupun pejabat; (3) Terjaminnya hak-hak individu dalam undang-undang atau keputusan

pengadilan.(Friedrich Julius Stahl, 2021) Indonesia mengadopsi konsep negara hukum "Rechtsstaat" ala Eropa Kontinental, yang merupakan warisan dari masa kolonial Belanda. Di Indonesia, istilah negara hukum sering diterjemahkan sebagai "Rechtsstaat" atau "Rule of Law" untuk menunjukkan prinsip serupa. Dengan budaya gotong royong dan kekeluargaan yang tercermin dalam Pancasila, Indonesia mengembangkan konsep unik yang disebut "Negara Hukum Pancasila." Satjipto Rahardjo menyebut Sistem Hukum Pancasila sebagai sistem hukum yang tumbuh dari budaya khas bangsa Indonesia. Hukum ini tidak berdiri sendiri, melainkan hidup di tengah masyarakat dan berakar pada budaya yang khas.(Richard A. Cosgrove, 2017)

## 2. Teori Trias Politica

Menurut C.F. Strong, suatu negara harus memiliki kekuasaan pemerintahan (dalam arti luas) yang dapat dibagi menjadi kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Negara akan terus eksis jika memiliki otoritas atau kekuasaan berupa pemerintah yang diberi kewenangan untuk menjalankan kedaulatan (Strong, 2004). Konsep Trias Politica, yang berasal dari Bahasa Yunani dan berarti Tiga Kekuasaan Politik, menyatakan bahwa setiap negara harus memiliki tiga jenis kekuasaan yang tidak boleh dipegang oleh satu pihak saja, melainkan harus dipisahkan satu sama lain, seperti yang diungkapkan oleh Montesquieu.

Konsep dasar teori ini, yang menjadi prinsip utama dalam demokrasi Barat, menyatakan bahwa kekuasaan suatu negara tidak boleh diletakkan pada satu lembaga saja. Kekuasaan perlu dibagi ke dalam beberapa lembaga untuk menghindari tindakan sewenang-wenang yang muncul akibat pemusatan kekuasaan. Dengan membagi kekuasaan ke dalam tiga lembaga, diharapkan ketiganya dapat berdiri sejajar dan saling mengawasi serta mengontrol satu sama lain. (Annisa Zahra Adrian, 2022).

Pada pokoknya *Trias Politica* terdiri dari Eksekutif, Legislatif, dan Yudikatif (Efi Yulistyowati E. P., 2016). Penerapan *Trias Politica* dalam sistem pemerintahan Indonesia mempunyai fungsi sentral dalam memastikan keadilan, akuntabilitas dan transparansi sistem pemerintahan. Keseimbangan antara kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif akan terus menjadi pijakan dalam menghadapi dinamika kompleks politik dan sosial.

## 3. Teori Demokrasi

Kedaulatan adalah kekuasaan mutlak yang tertinggi, tidak terbatas, dan tanpa pengecualian. Inti dari konsep demokrasi adalah bahwa kekuasaan berada di tangan rakyat (government by the people). Presiden Amerika Serikat, Abraham Lincoln (1809–1865), menggambarkan demokrasi sebagai "from the people, by the people, and for the people," yang berarti pemerintahan berasal dari, oleh, dan untuk rakyat. Suatu negara dapat disebut negara demokrasi jika memiliki prinsip-prinsip demokratis berikut: a) Pengakuan dan perlindungan Hak Asasi Manusia (HAM); b) Partisipasi rakyat dalam pemerintahan; dan c) Supremasi hukum. (Maria, 2020). J.J. Rousseau berpendapat bahwa demokrasi merupakan tahapan atau proses yang perlu dilalui oleh suatu negara untuk mencapai kesejahteraan. Pernyataan ini mengisyaratkan bahwa demokrasi adalah sebuah proses pembelajaran bagi negara dalam menuju perkembangan sistem kenegaraan yang ideal.(Yelubayev, 2023)

Kesepakatan antara suara mayoritas dan suara minoritas menjadi syarat penting dalam menentukan apakah suatu negara menerapkan prinsip demokrasi. Prinsip demokrasi sendiri sangat bergantung pada budaya dan adat istiadat setempat. Hans Kelsen menyatakan bahwa prinsip demokrasi di satu negara tidak dapat dijadikan tolok ukur bagi negara lain, karena penerapannya bergantung pada berbagai aspek serta lingkungan yang ada di sekitarnya. (Khalisa Aisyah Signora et al., 2023)

#### 4. Teori Kepastian Hukum

Teori kepastian hukum juga dikenal sebagai teori yuridis atau teori perundang-undangan dan dikembangkan oleh aliran yang disebut "Legisme." Aliran ini muncul setelah Perancis mengkodifikasi hukum melalui Code Civil, yang dianggap sebagai sistem hukum yang lengkap dan mampu mencakup semua persoalan hukum. Para penganut Legisme berpendapat bahwa kepastian hukum lebih penting daripada keadilan, karena keadilan dianggap sangat subyektif dan relatif. Menurut mereka, keadilan hanyalah perasaan individu yang ukurannya pun sangat pribadi. Jika "perasaan" keadilan dibiarkan terbuka bagi setiap orang, hal ini akan menyulitkan negara. Gustav Radbruch menjelaskan empat aspek penting dari kepastian hukum, yaitu: Pertama, hukum bersifat positif, yang berarti hukum positif adalah perundang-undangan; Kedua, hukum didasarkan pada fakta, yang artinya harus sesuai dengan kenyataan; Ketiga, fakta harus dirumuskan secara jelas untuk menghindari kesalahan tafsir dan mudah diterapkan; Keempat, hukum positif tidak boleh mudah diubah (Nur, 2023). Untuk menghindari salah tafsir, Van Apeldoorn menyatakan bahwa kepastian hukum juga merujuk pada aspek yang dapat ditentukan oleh hukum dalam konteks yang spesifik. Kepastian hukum memberikan jaminan bahwa hukum akan diterapkan, bahwa individu yang berhak sesuai dengan hukum dapat mendapatkan haknya, dan bahwa keputusan hukum dapat dilaksanakan. Dengan demikian, Bagir Manan menyimpulkan bahwa kepastian hukum merupakan suatu ketetapan yang dibuat oleh sistem hukum suatu negara yang dapat menjamin hak dan kewajiban setiap warga negara (Bagir Manan, 2017).

Berdasarkan pembahasan di atas, maka yang menjadi isu hukum (rumusan masalah) yang akan dikaji dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Mekanisme Penggantian Antar Waktu (PAW) Anggota DPRD di Indonesia;
2. Kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Memutus Sengketa Penggantian Antar Waktu (PAW).

Berdasarkan rumusan masalah tersebut di atas, maka tujuan dilakukan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Mengkaji dan menganalisis mengenai mekanisme Penggantian Antar Waktu (PAW) anggota DPRD di Indonesia;
2. Mengkaji dan menganalisis mengenai kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara dalam memutus sengketa Penggantian Antar Waktu (PAW).

#### METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan jenis penelitian hukum normatif, yang menurut Soerjono Soekanto didefinisikan sebagai penelitian yang mengedepankan ajaran tentang kenyataan dan biasanya mencakup disiplin analitis serta preskriptif. (Soekanto, 2018) Peter Mahmud Marzuki

menjelaskan bahwa penelitian hukum normatif adalah proses untuk mengidentifikasi aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, dan doktrin hukum yang diperlukan untuk menyelesaikan masalah hukum yang muncul. (David Tan, 2021) Penelitian hukum ini juga bertujuan untuk menemukan berbagai aturan hukum, prinsip, dan doktrin yang relevan untuk menjawab isu hukum. E. Saefullah Wiradipradja menyatakan bahwa penelitian hukum normatif adalah "penelitian yang meneliti norma hukum positif sebagai objek kajiannya." Dalam konteks penelitian ini, hukum dipandang tidak hanya sebagai konsep ideal, tetapi juga sebagai entitas yang terinstitusikan dan tertulis dalam bentuk norma, asas, dan lembaga hukum yang ada. Penelitian hukum normatif sering kali disebut penelitian hukum dogmatik, yang berfokus pada pengkajian, pemeliharaan, dan pengembangan struktur hukum positif melalui pendekatan logika (Wiradipradja, 2015). Beberapa manfaat dari penelitian hukum normatif adalah:

- a. Menentukan hubungan dan status hukum para pihak dalam sebuah peristiwa hukum;
- b. Memberikan penilaian (justifikasi) hukum terhadap suatu peristiwa hukum. Apakah benar atau salah atau apa yang sebaiknya menurut hukum;
- c. Meluruskan dan menjaga konsistensi dari sistem norma terhadap norma dasar, asas-asas, doktrin, peraturan perundang-undangan. (Nanda Dwi Rizkia & Hardi Fardiansyah, 2023)

Penelitian ini menerapkan beberapa pendekatan dalam penanganan masalah, termasuk pendekatan perundang-undangan (Statute Approach) dan pendekatan konseptual (Conceptual Approach). Pendekatan perundang-undangan berfokus pada legislasi dan regulasi terkait semua peraturan yang relevan dengan studi hukum mengenai penyelesaian sengketa Penggantian Antar Waktu (PAW) anggota DPRD oleh Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Tujuan dari pendekatan ini adalah untuk mencapai keadilan, kepastian, dan manfaat. Pendekatan ini memungkinkan peneliti untuk mengidentifikasi Ratio Legis dan dasar ontologis yang berkaitan dengan judul penelitian. Sementara itu, pendekatan konseptual mengacu pada pandangan dan doktrin yang berkembang dalam bidang hukum. Penelitian ini juga menggunakan berbagai sumber bahan hukum, yang terdiri dari sumber hukum primer dan sekunder. Sumber hukum primer adalah bahan yang memiliki otoritas dan bersifat otoritatif. Contohnya meliputi peraturan perundang-undangan, catatan resmi, risalah pembuatan undang-undang (naskah akademik), serta putusan hakim.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **Mekanisme Penggantian Antar Waktu (PAW) Anggota DPRD di Indonesia**

Dalam sistem demokrasi perwakilan, kedaulatan tertinggi berada di tangan rakyat (lihat: Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945), namun pelaksanaannya dilakukan oleh wakil-wakil rakyat yang dipilih melalui pemilihan umum. Berbagai negara yang menerapkan demokrasi perwakilan memiliki mekanisme yang berbeda-beda, tergantung pada kebutuhan dan ideologi masing-masing negara. Eddy Purnama mengemukakan bahwa perbedaan tersebut muncul dari cara penyusunan lembaga perwakilan, metode pengisian posisi wakil rakyat, proses pengambilan keputusan dalam lembaga tersebut, serta tugas dan wewenang lembaga perwakilan yang berkaitan dengan substansi konstitusi di setiap negara.

Politik selalu berkaitan dengan kepentingan. Setiap pelaku politik membawa kepentingan yang sering kali saling bertentangan, karena tujuan akhir politik adalah kekuasaan dan pengaruh. Oleh karena itu, konflik kepentingan dalam politik cenderung lebih intens dibandingkan dengan konflik di bidang lain. Untuk mengatasi hal ini, politik perlu terikat oleh norma-norma hukum dan prosedur yang disepakati oleh semua pelaku politik. Fenomena politik muncul dalam berbagai jenis masyarakat, manusia, bangsa, dan kelompok lainnya. (Ahmad, 2021)

Di Indonesia, hak Recall pertama kali diatur melalui Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1966 tentang Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong Menjelang Pemilihan Umum (UU 10/1966). UU ini memiliki tujuan politik yang kuat, yaitu untuk mengeluarkan anggota parlemen yang masih setia kepada Sukarno. Dari segi filosofis, regulasi ini jelas bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945 sebagai hukum positif tertinggi. Menurut Black's Law Dictionary, "Recall" diartikan sebagai "Penggantian pejabat publik dari jabatannya melalui pemungutan suara oleh rakyat." (Satriaji, 2022)

Penggantian Antar Waktu (PAW) pernah dihapus berdasarkan UU 4/1999 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sebagai upaya untuk memperkuat parlemen. Namun, keputusan ini menimbulkan polemik, terutama ketika sejumlah anggota dewan terlibat dalam tindakan tidak pantas, seperti pindah partai politik, melakukan amoral, atau melanggar kode etik tanpa mendapatkan sanksi yang tegas.

Mekanisme Penggantian Antar Waktu (PAW) untuk anggota DPRD Provinsi diatur dalam Pasal 355 UU 7/2014 jo UU 2/2018, yang telah dijelaskan sebelumnya mengenai alasan PAW. Proses ini diatur dalam Pasal 356, di mana pemberhentian anggota DPRD Provinsi diusulkan oleh pimpinan partai politik kepada pimpinan DPRD Provinsi dengan tembusan kepada Menteri Dalam Negeri. Setelah menerima usulan pemberhentian, pimpinan DPRD Provinsi harus menyampaikannya kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur dalam waktu paling lama tujuh hari. Gubernur kemudian menyampaikan usulan tersebut kepada Menteri Dalam Negeri dalam waktu yang sama, dan Menteri Dalam Negeri akan meresmikan pemberhentian dalam waktu maksimal empat belas hari sejak menerima usulan dari Gubernur.

Dalam Pasal 357 UU 7/2014 jo UU 2/2018 dijelaskan bahwa proses PAW dilakukan setelah hasil penyelidikan dan verifikasi oleh Badan Kehormatan DPRD Provinsi atas pengaduan dari pimpinan DPRD Provinsi, masyarakat, atau pemilih. Keputusan Badan Kehormatan DPRD Provinsi disampaikan dalam rapat paripurna. Pimpinan DPRD Provinsi harus memberitahukan keputusan tersebut kepada pimpinan partai politik terkait dalam waktu tujuh hari setelah rapat paripurna. Selanjutnya, dalam waktu tiga puluh hari setelah menerima keputusan, pimpinan partai politik harus menyampaikan keputusan mengenai pemberhentian anggotanya kepada pimpinan DPRD Provinsi. Jika pimpinan partai politik tidak mengambil tindakan dalam waktu yang ditentukan, pimpinan DPRD Provinsi akan meneruskan keputusan Badan Kehormatan DPRD Provinsi kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur untuk mendapatkan persetujuan. Setelah anggota DPRD terkena PAW, berdasarkan Pasal 359 UU 7/2014 jo UU 2/2018, mereka akan digantikan oleh calon anggota DPRD

Provinsi yang memperoleh suara terbanyak berikutnya dalam daftar partai politik yang sama di daerah pemilihan yang sama. Jika calon tersebut mengundurkan diri, meninggal dunia, atau tidak memenuhi syarat, maka akan digantikan oleh calon berikutnya dari partai yang sama. Menurut Pasal 360 ayat (7) UU 7/2014 jo UU 2/2018, PAW tidak dapat dilakukan jika sisa masa jabatan anggota DPRD yang diganti kurang dari enam bulan.

Perlu diingat bahwasanya Penggantian Antar Waktu (PAW) dimana seorang anggota DPRD Provinsi diberhentikan, berbeda dengan Pemberhentian sementara sebagaimana diatur dalam Pasal 362 UU 7/2014 jo UU 2/2018 dimana anggota DPRD Provinsi diberhentikan sementara karena beberapa hal sebagai berikut:

- a. Menjadi terdakwa dalam perkara tindak pidana umum yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun; atau
- b. Menjadi terdakwa dalam perkara tindak pidana khusus.

### **Kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Memutus Sengketa Penggantian Antar Waktu (PAW) Anggota DPRD DI Indonesia**

Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan negara yang independen untuk menjalankan peradilan dalam rangka menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila, demi terwujudnya Negara Hukum Republik Indonesia. Pelaksanaan kekuasaan ini dilakukan oleh lembaga peradilan yang memiliki tugas utama untuk menerima, memeriksa, dan mengadili berbagai perkara yang diajukan. Semua bentuk peradilan di Indonesia adalah bagian dari peradilan negara yang berfokus pada penerapan dan penegakan hukum serta keadilan sesuai dengan Pancasila. Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) adalah salah satu lembaga yang bertanggung jawab untuk memberikan keadilan dan harus mempertimbangkan kebenaran-kebenaran tersebut demi mencapai keadilan. Oleh karena itu, anggota lembaga ini diharapkan memiliki pemahaman hukum yang memadai.

Prayudi Atmosudirdjo dalam kertas kerjanya berjudul "Masalah-Organisasi Peradilan Administrasi Negara" menjelaskan bahwa tujuan administrasi negara adalah untuk mengembangkan dan menjaga administrasi yang sesuai dengan hukum, undang-undang, serta berfungsi secara efektif dan efisien. (Abhinaya & Jennifer, 2023) Penerbitan UU 5/1986 jo UU 9/2004 bertujuan untuk memberikan perlindungan kepada masyarakat dari tindakan pejabat administrasi negara yang melanggar hukum atau kepatutan, serta untuk menghindari kesewenang-wenangan pejabat dalam menjalankan tugasnya. Dengan demikian, peraturan ini diharapkan dapat menyelesaikan sengketa antara Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dengan masyarakat, yang dapat menghambat pembangunan nasional. Penyelesaian sengketa melalui PTUN diharapkan dapat menegakkan keadilan, kebenaran, ketertiban, dan kepastian hukum, serta memberikan perlindungan kepada masyarakat.

Menurut Pasal 1 angka 4 dan 6 UU 5/1986 jo UU 9/2004, sengketa tata usaha negara muncul di antara individu atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara, baik di tingkat pusat maupun daerah, sebagai akibat dari dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara. Hal ini menunjukkan bahwa jika masyarakat merasa dirugikan oleh keputusan tata usaha negara, mereka dapat mengajukan gugatan kepada badan atau pejabat yang mengeluarkan keputusan tersebut melalui PTUN. Sebelum membahas lebih lanjut mengenai PTUN, perlu dijelaskan perbedaan penggunaan istilah antara PTUN dan Peradilan

Administrasi. Penggunaan istilah ini dipengaruhi oleh pengertian Administrasi; mereka yang mengartikan administrasi hanya sebagai administrasi menggunakan istilah Peradilan Administrasi atau Peradilan Administrasi Negara, sedangkan mereka yang memahami administrasi dalam konteks Tata Usaha menggunakan istilah Peradilan Tata Usaha Negara. Secara teoritis, istilah Peradilan Administrasi lebih tepat karena mencakup area yang lebih luas dibandingkan dengan istilah Peradilan Tata Usaha Negara.

Terkait dokumen-dokumen yang dikeluarkan oleh pejabat tata usaha mengenai Penggantian Antar Waktu (PAW) yang bersifat konkret dan final, terdapat beberapa pandangan yang menyatakan bahwa dokumen tersebut tidak termasuk objek gugatan di PTUN. Sebagai contoh, dalam Putusan PTUN DI Yogyakarta Nomor: 05/G/2011/PTUN.YK, Majelis Hakim memutuskan bahwa "Gugatan Penggugat Tidak Diterima" karena objek gugatan berupa Surat Keputusan Gubernur DI Yogyakarta Nomor: 6/Kep/2011 tentang Peresmian Pemberhentian dan Pergantian Antar Waktu (PAW) anggota DPRD Kabupaten Bantul tidak memenuhi unsur yang dapat digugat dalam KTUN. Majelis Hakim menegaskan bahwa urusan PAW merupakan ranah sengketa partai politik yang sepenuhnya menjadi tanggung jawab pimpinan partai politik yang bersangkutan (Abdul Jamil, 2020).

## SIMPULAN

Penggantian Antar Waktu (PAW) diatur dalam UU MD3 di Indonesia. Dari rangkaian Pemberhentian Antar Waktu (PAW) anggota DPRD, pemberitahuan tersebut disampaikan kepada Gubernur melalui Bupati/Walikota oleh Wakil Pimpinan DPRD dan disampaikan secara tertulis sebelum adanya Surat Keputusan Gubernur atas nama Presiden juga dilakukan dalam bentuk tertulis, sehingga surat-surat tersebut telah memenuhi unsur untuk dijadikan obyek sengketa tata usaha negara yang mejadi kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara.

## REFERENCES

- Abhinaya, D. N., & Jennifer, C. (2023). Peran Hukum Administrasi Negara Untuk Mencegah Korupsi Di Indonesia. *Gorontalo Law Review*, 6(1), 149. <https://doi.org/10.32662/golrev.v6i1.2683>
- Ahmad, J. (2021). Konflik Politik Desa Perebutan Sumber Daya Ekonomi (Studi Kasus Konflik Masyarakat Desa Pulau Pandan Versus Plta Pt Kerinci Merangin Hidro Di Kabupaten Kerinci). *Al-Dzahab*, 2(2), 107–121. <https://doi.org/10.32939/dhb.v2i2.1153>
- David Tan. (2021). Metode Penelitian Hukum: Mengupas Dan Mengulas Metodologi Dalam Menyelenggarakan Penelitian Hukum. *Jurnal Ilmu Pengetahuan Sosial*, 8(8).
- Friedrich Julius Stahl. (2021). *The Recovery of Historical Law: Volume 1B of the Philosophy of Law*. WordBridge Publishing.
- Hidayat, T. (2023). Situasi Demokrasi Nasional Menuju Pemilu 2024 Elections in 2024 : National Democracy Situation. *Edu Society: Jurnal Pendidikan, Ilmu Sosial, Dan Pengabdian Kepada Masyarakat*, 3(1), 856–864.
- Juliyanto, A. (2022). Ajaran Thomas Hobbes Tentang Negara Sebagai “Leviathan.” *Paradigma: Jurnal Kalam Dan Filsafat*, 1(01), 13–28. <https://doi.org/10.15408/paradigma.v1i01.27291>

- Khalisa Aisyah Signora, Mukhlis, Azzahra Al Adawiyah, Vina Noura, Fifia El Zuhra, Dyva Patricia Siahaan, Siti Nurhaliza Fardani, Supangge Tiara, Puteriyani Khairunnisa, Asni Zahara<sup>1</sup>, & Della Dwi Syahpira. (2023). Sistem Demokrasi Dalam Pemilihan Umum Di Indonesia. *Educandumedia: Jurnal Ilmu Pendidikan Dan Kependidikan*, 2(1), 1–22. <https://doi.org/10.61721/educandumedia.v2i1.193>
- Muttaqien, A. (2020). Implikasi Penggantian Antar Waktu (Paw) Anggota Dpr/Dprd Oleh Partai Politik Terhadap Demokrasi. *Jurnal Sosial Humaniora Sigli*, 3(1), 1–12. <https://doi.org/10.47647/jsh.v3i1.231>
- Muzaqqi, F. (2019). *Diskursus demokrasi deliberatif di Indonesia*. Airlangga University Press.
- Nanda Dwi Rizkia, & Hardi Fardiansyah. (2023). *Metode Penelitian Hukum (Normatif dan Empiris)*. CV WIDINA MEDIA UTAMA.
- Othman, O. (2024). The Implications of the Secession Movement on the Politics of Perlis in the 19th and 20th Centuries. *Applied History Journal of Merong Mahawangsa*, 2, 71–81.
- Richard A. Cosgrove. (2017). *The Rule of Law: Albert Venn Dicey, Victorian Jurist*. UNC Press Books.
- Satriaji, I. (2022). Eksistensi Konvensi Internasional Hak Asasi Manusia Dalam Sistem Hukum Indonesia Berdasarkan Peristiwa Hukum Paniai 2020. *Sosio Yustisia: Jurnal Hukum Dan Perubahan Sosial*, 2(1), 81–106. <https://doi.org/10.15642/sosyus.v2i1.153>
- Soekanto, S. (2018). *Pengantar Penelitian Hukum* (Edisi 3). Universitas Indonesia, (UI-Press).
- Sordi, B. (2017). Revolution, Rechtsstaat and the Rule of Law: Historical reflections on the emergence and development of administrative law. *Comparative Administrative Law: Second Edition*, 23–37. <https://doi.org/10.4337/9781784718671.00008>
- Yelubayev, B. K. (2023). The Rousseauian dilemma: direct vs. representative democracy. *Journal of Philosophy, Culture and Political Science*, 86(4), 33–40. <https://doi.org/10.26577/jpcp.2023.v.86.i4.04>