

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Negara yang sejahtera merupakan hasil dari pemerintahan yang baik dalam mengedepankan kesejahteraan dan keadilan kepada warga negaranya. Bentuk upaya pemerintah untuk mencapai kesejahteraan dan keadilan dilakukan dengan pemerintahan yang bergerak sesuai dengan asas, tujuan beserta fungsinya.¹ M. Guntur Hamzah memaparkan setidaknya ada 5 (lima) fungsi dari negara yang tercantum dalam UUD NRI 1945 yaitu : (1) fungsi pengatur; (2) fungsi penyelenggaraan dan fasilitator; (3) fungsi pengawasan dan pengendalian; (4) fungsi penjaga keamanan dan ketertiban; dan (5) fungsi wasit.² Maka ketika kelima fungsi tersebut dapat berjalan dengan baik dan sejalan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Indonesia adalah penganut sistem negara demokrasi menempatkan kedaulatan berada di tangan rakyat. Hal ini sebagaimana yang diamanahkan dalam pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945. Negara demokrasi secara harfiah bermakna pemerintahan oleh rakyat, perkembangan negara demokrasi semakin berkembang pasca revolusi prancis seperti gagasan yang disampaikan oleh C.F. Strong bahwa demokrasi menempatkan persetujuan rakyat sebagai landasan utama dalam pemerintahan salah satu contohnya yaitu memilih wakil rakyat yang akan duduk

¹ Wilma Silalahi, *Demokrasi, Pilkada, Dan Penyelesaian Hasil Pilkada Di Mahkamah Konstitusi*. Yayat Sri Hayati, Cetakan Pertama (Depok: Pt. Raja Grafindo Persada, 2020) Hal 14.

² Muhammad Guntur Hamzah And Wilma Silalahi, "Konstitusionalitas Organisasi Sayap Partai Politik," *Pusat Studi Hukum Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia* (2019) Hal 20.

di parlemen.³ Sistem perwakilan melalui pemilihan yang demokratis disebut dengan demokrasi konstitusional yang memiliki ciri khas adanya pembatasan kewenangan pemerintah untuk mengantisipasi terjadinya bentuk penyalahgunaan kekuasaan oleh pemerintah, lalu terdapatnya prinsip *check and balances* antara instrumen lembaga negara yang tugas dan kewenangannya telah diatur oleh peraturan perundang-undangan.⁴

Pemilihan umum di Indonesia merupakan instrumen utama dalam pelaksanaan prinsip-prinsip demokrasi, di mana rakyat menggunakan hak konstitusionalnya untuk memilih para wakil yang akan duduk di lembaga legislatif seperti MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Para wakil tersebut memiliki mandat untuk memperjuangkan aspirasi serta kepentingan masyarakat dan daerah yang diwakilinya. Sebagai perwujudan kedaulatan rakyat, pemilu diselenggarakan berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil, dengan tujuan membentuk pemerintahan yang demokratis sesuai dengan nilai-nilai Pancasila dan ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Sistem pemilihan umum juga merepresentasikan mekanisme demokratis dalam menentukan wakil-wakil rakyat maupun pemimpin politik, melalui proses seleksi yang mencerminkan kehendak masyarakat. Dalam konteks ini, pemilu tidak hanya menjadi sarana pengisian jabatan publik, tetapi juga bagian dari proses politik yang menyerap, mengartikulasikan, dan merumuskan kepentingan rakyat ke dalam kebijakan publik. Dengan demikian, pemilu menjadi bagian integral dari

³ Mariam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008) Hal 32.

⁴ Faisal Akbar Nasution Dan Andryan, *Hukum Tata Negara* (Jakarta: Sinar Grafika, 2023) Hal 12.

sistem ketatanegaraan yang menegaskan prinsip kedaulatan rakyat dan asas permusyawaratan perwakilan sebagaimana diatur dalam konstitusi.

Kekuasaan yang diperoleh melalui pemilihan umum merupakan manifestasi dari kehendak rakyat yang berasal dari akar rumput, yang penggunaannya pun harus mencerminkan aspirasi masyarakat. Hal ini berlaku pula dalam konteks pemilihan kepala negara maupun lembaga legislatif. Dengan demikian, pelaksanaan kedaulatan rakyat tidak dapat dipisahkan dari mekanisme pemilihan umum, karena pemilu merupakan implikasi logis dari prinsip kedaulatan rakyat (demokrasi) yang menjadi fondasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Pada hakikatnya, prinsip utama dalam sistem kenegaraan yang demokratis adalah keterlibatan aktif setiap warga negara dalam proses politik

Partai politik merupakan pilar utama dalam sistem demokrasi yang memiliki fungsi strategis dalam proses rekrutmen politik, termasuk dalam menentukan calon anggota legislatif yang akan mewakili rakyat. Dalam sistem pemilu di Indonesia, calon anggota legislatif terpilih ditentukan berdasarkan perolehan suara terbanyak yang ditetapkan secara resmi oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU). Namun dalam praktiknya, muncul fenomena penggantian calon anggota legislatif yang telah sah ditetapkan sebagai terpilih oleh KPU, sebelum mereka dilantik secara resmi, oleh partai politik yang mencalonkannya. Fenomena ini menimbulkan polemik hukum dan konstitusional, terutama karena berpotensi mencederai prinsip kedaulatan rakyat dan keadilan pemilu.

Fenomena penggantian calon anggota legislatif terpilih oleh partai politik sebelum pelantikan menimbulkan persoalan serius terhadap prinsip kedaulatan

rakyat dan keadilan pemilu. Dalam sistem demokrasi Indonesia, pemilu merupakan instrumen utama perwujudan kedaulatan rakyat, sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945, yang menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Hal ini juga ditegaskan oleh Dewi Haryanti dan Oksep Adhayanto dalam bukunya *Hukum Pemilu dan Pilkada Langsung*, yang menyatakan bahwa demokrasi modern harus menjamin adanya partisipasi rakyat secara langsung, transparansi, dan akuntabilitas dalam setiap proses pemilu. Pemilu tidak hanya sekadar sarana pengisian jabatan politik, melainkan juga sebagai instrumen untuk menyalurkan aspirasi rakyat, memperkuat legitimasi pemerintahan, serta menjaga integritas sistem politik secara menyeluruh.⁵

Dalam praktiknya, tindakan penggantian calon legislatif terpilih sebelum pelantikan oleh partai politik kerap dilakukan dengan alasan-alasan internal partai yang sering kali tidak memiliki dasar hukum yang jelas. Tindakan ini menimbulkan persoalan konstusionalitas karena berpotensi mencederai kehendak rakyat yang telah diwujudkan melalui pemilu langsung dengan sistem proporsional terbuka. Ketika suara rakyat diabaikan dan digantikan oleh kepentingan elite partai, maka secara substansi telah terjadi pengingkaran terhadap nilai-nilai demokrasi dan asas negara hukum yang seharusnya menjamin perlindungan terhadap hak politik warga negara. Dengan demikian, penguatan kerangka hukum dan perlindungan hak

⁵ Dewi Haryanti And Oksep Adhayanto, *Hukum Pemilu Dan Pilkada Langsung (Tinjauan Hukum Dan Teori)* (Yogyakarta: Deepublish, 2023). Hal. 98.

konstitusional pemilih menjadi sangat mendesak untuk mencegah praktik-praktik yang menyimpang dan merusak demokrasi.

Salah satu akar persoalan ini terletak pada kelemahan pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik (UU Parpol). UU tersebut tidak secara eksplisit melarang tindakan partai politik mengganti calon terpilih sebelum pelantikan, serta memberikan keleluasaan yang sangat besar kepada partai untuk mengatur persoalan internal melalui Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART). Ketentuan dalam Pasal 8 ayat (1) dan (2) UU Parpol, misalnya, hanya menyebut bahwa AD/ART memuat mekanisme internal partai, tanpa menetapkan standar baku mengenai perlindungan hak politik calon anggota legislatif yang telah memperoleh suara sah dari rakyat.

Lebih lanjut, mekanisme penyelesaian sengketa sebagaimana diatur dalam Pasal 32 UU Parpol juga menimbulkan persoalan tersendiri. Dalam norma tersebut, setiap perselisihan internal partai, termasuk terkait penggantian calon terpilih, wajib diselesaikan terlebih dahulu melalui Mahkamah Partai. Namun, Mahkamah Partai kerap kali dipertanyakan independensinya karena merupakan bagian dari struktur internal partai yang sama, sehingga berpotensi merugikan caleg terpilih yang diganti secara sepihak. Hal ini menunjukkan adanya kekosongan norma dan kelemahan perlindungan hukum terhadap hak-hak politik individu dalam konteks demokrasi elektoral.⁶

⁶ Titin Anggraini, *Penegakan Hukum Pemilu Dan Penyelesaian Masalah Hukum Pemilu* (Jakarta: Komisi Pemilihan Umum, 2019) Hal 27.

Pada pemilu 2024 dapat kita lihat beberapa anggota legislatif yang dipilih langsung oleh rakyat secara tiba-tiba digantikan sebelum pelantikan dikarenakan keputusan partai sebagai contoh Tia Rahmania yang dipecat oleh PDI-P karena penggelembungan suara.⁷ Pada Pemilu Legislatif 2024, Tia Rahmania terpilih sebagai anggota DPR dari Dapil Banten I (Lebak–Pandeglang) dengan perolehan suara sah mencapai 37.359 suara, sedangkan pesaing terdekat, Bonnie Triyana, memperoleh sekitar 36.516 suara. Namun, internal PDI Perjuangan, setelah menerima temuan Bawaslu Provinsi Banten pada 13 Mei 2024 yang menyatakan delapan Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK) terbukti melakukan penggelembungan suara yang menguntungkan Tia, kemudian membawa sengketa ke Mahkamah Partai PDIP Selanjutnya, pada 30 Agustus 2024, DPP PDIP mengirimkan surat berisi hasil pengadilan Mahkamah Partai kepada KPU. Pada 3 September 2024, Mahkamah Etik/Badan Kehormatan PDIP memutus bahwa Tia bersalah atas pemindahan suara dari partai ke perolehan pribadi, sehingga menjatuhkan sanksi pemberhentian dari keanggotaan partai. Surat pemberhentian resmi diteken pada 13 September 2024 dan disampaikan ke KPU. Akibatnya, pada 23 September 2024, KPU mengeluarkan Keputusan Nomor 1206/2024 dan revisi Nomor 1368/2024 yang menetapkan Bonnie Triyana sebagai anggota DPR menggantikan Tia, karena Tia dinyatakan tidak lagi memenuhi syarat sebagai caleg terpilih Tia kemudian menggugat Mahkamah Partai PDIP, DPP PDIP, Bonnie Triyana, KPU, dan Bawaslu Banten ke Pengadilan Negeri Jakarta Pusat dengan

⁷ Diva Lufiana Putri And Ahmad Naufal Dzulfaroh, “Sri Rahayu Dan Arteria Dahlan Mundur, Cucu Soekarno Melenggang Ke Kursi DPR RI,” *Kompas.Com*, <https://www.kompas.com/tren/read/2024/09/30/081500865/sri-rahayu-dan-arteria-dahlan-mundur-cucu-soekarno-melenggang-ke-kursi-dpr?page=all>, Diakses Tanggal 27 April 2025.

nomor perkara 603/Pdt.Sus-Parpol/2024/PN Jkt.Pst. Dalam putusan tertanggal 18 April 2025 (disiarkan 19 April 2025), majelis hakim menyatakan bahwa tuduhan penggelembungan suara sebanyak 1.629 tidak terbukti secara sah, menegaskan bahwa Tia sah memperoleh 37.359 suara, dan menyatakan bahwa putusan Mahkamah Partai PDIP tidak memiliki kekuatan hukum serta batal demi hukum. Majelis juga memerintahkan agar seluruh pihak, termasuk DPP, KPU, dan Bawaslu Banten, tunduk dan patuh terhadap putusan ini, contoh lainnya caleg terpilih dari PDI-P Sri Rahayu dan Arteria Dahlan yang digantikan oleh cucu Soekarno yaitu Romy Soekarno tiga hari sebelum pelantikan.⁸ Sebenarnya partai politik tidak bisa sembarangan untuk mengganti anggota legislatif yang sudah terpilih dan dipilih langsung oleh rakyat, apalagi dengan alasan yang tidak jelas serta hanya diperkuat oleh putusan internal partai. Tindakan tersebut dapat dikatakan dilakukan sewenang-wenang karena mengkhianati prinsip kedaulatan rakyat yang tertuang dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 serta mengingkari pilihan dan mandat yang diberikan oleh masyarakat.

Sejumlah partai politik, antara lain PDI Perjuangan, PKB, Partai Golkar, dan Partai NasDem, diduga telah melakukan praktik yang bertentangan dengan prinsip-prinsip konstitusional pada pemilu 2024.⁹ Praktik tersebut dilakukan melalui pemberhentian terhadap calon anggota legislatif terpilih sehingga yang

⁸ Dwi Rahmawati, "Duduk Perkara Tia Rahmania Dipecat PDIP Hingga Berujung Menang Gugatan," *Detik.Com*, Last Modified 2025, <https://News.Detik.Com/Berita/D-7875185/Duduk-Perkara-Tia-Rahmania-Dipecat-Pdip-Hingga-Berujung-Menang-Gugatan>, Diakses Tanggal 27 April 2025.

⁹ Rahmatul Fajri. "45 Legislator Terpilih 2024 Diganti, Pengamat Sebut DPR Hanya Jadi Tempat Transit" *Metrotvnews.Com* <https://www.Metrotvnews.Com/Read/K8oc6ppp-45-Legislator-Terpilih-2024-Diganti-Pengamat-Sebut-Dpr-Hanya-Jadi-Tempat-Transit>, Di Akses Tanggal 27 April 2025.

bersangkutan dianggap tidak lagi memenuhi syarat, atau dengan mendorong mereka mengundurkan diri secara paksa. Tindakan ini membuka peluang bagi calon legislatif lain yang memiliki kedekatan dengan elit partai untuk menggantikan posisi tersebut. Fenomena semacam ini jelas bertentangan dengan semangat sistem proporsional terbuka sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, yang menegaskan bahwa calon terpilih semestinya ditentukan berdasarkan perolehan suara terbanyak, bukan oleh intervensi kepentingan internal partai.¹⁰

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum memberikan amanat kepada 3 (tiga) lembaga sebagai penyelenggara pemilihan umum yang tercantum dalam ;

Pasal 1 ayat 7

“Penyelenggara Pemilu adalah lembaga yang menyelenggarakan Pemilu yang terdiri atas Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilu, dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu sebagai satu kesatuan fungsi Penyelenggaraan Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah secara langsung oleh rakyat.”

Pasal 1 ayat 8 “Komisi Pemilihan Umum yang selanjutnya disingkat KPU adalah lembaga Penyelenggara Pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri dalam melaksanakan Pemilu.”

Dalam melaksanakan tugasnya sebagai penyelenggara pemilihan umum, Komisi Pemilihan Umum (KPU) menjalankan fungsinya secara mandiri dan

¹⁰ Saldi Isra, *Pemilihan Umum Demokratis Prinsip-Prinsip Dalam Konstitusi Di Indonesia* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2019).

independen, tanpa adanya campur tangan dari lembaga lain. Untuk menjamin terselenggaranya pemilu yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, dibentuklah Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) yang bertugas mengawasi seluruh tahapan pemilihan umum di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Seiring dengan keberadaan KPU dan Bawaslu, dibentuk pula Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) sebagai lembaga yang memiliki kewenangan dalam mengawasi dan menyeimbangkan pelaksanaan tugas serta etika penyelenggara pemilu oleh KPU, Bawaslu, dan seluruh jajarannya.¹¹

Eksistensi lembaga-lembaga penyelenggara pemilihan umum merupakan instrumen penting dalam proses seleksi anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, serta Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pemilihan umum diselenggarakan sebagai manifestasi kedaulatan rakyat, dengan tujuan utama menghasilkan representasi politik yang aspiratif, berkualitas, dan memiliki tanggung jawab konstitusional sesuai dengan nilai-nilai Pancasila dan ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945¹²

Ketentuan terkait mekanisme penggantian calon terpilih sebenarnya telah diatur dalam Pasal 426 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

¹¹ Wirdjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Hukum Tata Negara* (Jakarta: Dian Rakyat, 1977), Hal 52.

¹² Tim Peneliti Perludem, *Efektivitas Panwas: Evaluasi Pengawasan Pemilu 2004* (Jakarta: Perludem, 2006) Hal 45.

Berdasar kepada fenomena tersebut maka dalam hal ini peneliti ingin mengkajinya lebih dalam dengan penelitian berjudul **Konstitusionalitas Penggantian Calon Anggota Legislatif Terpilih Oleh Partai Politik Sebelum Pelantikan.**

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah, bagaimanakah Konstitusionalitas Penggantian Calon Anggota Legislatif Terpilih Oleh Partai Politik Sebelum Pelantikan?

1.3. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui Konstitusionalitas Penggantian Calon Anggota Legislatif Terpilih Oleh Partai Politik Sebelum Pelantikan.

1.4. Manfaat Penelitian

1.4.1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis, penelitian ini diharapkan bisa berguna dalam memberikan sumbangan pemikiran atau memperkaya teori-teori dalam ilmu Hukum Tata Negara. Khususnya didalam pembahasan Konstitusionalitas Penggantian Calon Anggota Legislatif Terpilih Oleh Partai Politik Sebelum Pelantikan.

1.4.2. Manfaat Praktis

Adapun yang menjadi manfaat praktis dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Memperoleh wawasan penulis dalam pemahaman Konstitusionalitas Penggantian Calon Anggota Legislatif Terpilih Oleh Partai Politik Sebelum Pelantikan.
- b. Sebagai bahan informasi bagi masyarakat, mahasiswa dan pemerhati hukum tata negara tentang Konstitusionalitas Penggantian Calon Anggota Legislatif Terpilih Oleh Partai Politik Sebelum Pelantikan.
- c. Sebagai bahan referensi dan sumber data acuan bagi peneliti yang berhubungan dengan penelitian ini.

