

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Kerangka Konseptual

Untuk menghindari kesalahan dalam mengartikan judul penelitian ini dan sebagai pijakan penulis dalam penelitian ini serta untuk membantu penulis dalam menyelesaikan penelitian ini, maka penulis menyediakan konsep-konsep sebagai berikut :

1. Sejarah Pembentukan Komisi Pemilihan Umum (KPU – RI)

Pemilu 1955 dikenal sebagai Pemilu pertama di Indonesia namun sejarah pembentukan lembaga penyelenggaraan pemilu sudah dimulai pada tahun 1946 ketika Presiden Soekarno membentuk Badan Pembentuk Susunan Komite Nasional Pusat, menyusul disahkannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1946 Tentang Pembaharuan Susunan Komite Nasional Indonesia Pusat (Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1946).

Setelah revolusi kemerdekaan pada tanggal 7 November 1953 Presiden Soekarno menandatangani Keputusan Presiden Nomor 188 Tahun 1955 tentang pengangkatan Panitia Pemilihan Indonesia (PPI) Panitia inilah yang bertugas menyiapkan, memimpin dan menyelenggarakan pemilu 1955 untuk memilih anggota Konstituante dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Undang-undang Nomor 7 Tahun 1953 Tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat disahkan pada 4 April 1953 dan menyebutkan PPI

berkedudukan di Ibukota Negara. Panitia Pemilihan Daerah (PPD) berkedudukan di setiap daerah pemilihan.⁵

Panitia Pemilihan Kabupaten berkedudukan di setiap kecamatan. Panitia pendaftaran pemilihan berkedudukan di setiap desa dan panitia pemilihan luar negeri. PPI ditunjuk oleh Presiden, Panitia Pemilihan ditunjuk oleh Menteri Kehakiman dan Panitia Pemilihan Kabupaten ditunjuk oleh Menteri Dalam Negeri. Pemilu yang pertama kali tersebut berhasil diselenggarakan dengan aman, lancar, jujur dan adil serta sangat demokratis. Sangat disayangkan, kisah sukses Pemilu 1955 akhirnya tidak bisa dilanjutkan, dan hanya menjadi catatan emas sejarah. Pemilu pertama itu tidak berlanjut dengan Pemilu kedua lima tahun berikutnya, meskipun ditahun 1958 Pejabat Presiden Soekarno sudah melantik Panitia Pemilihan Indonesia II, yang terjadi kemudian adalah berubahnya format politik dengan keluarnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959.

Presiden Soekarno secara sepihak membentuk DPR-Gotong Royong (DPR-GR) dan MPR Sementara (MPRS) yang semua anggotanya diangkat oleh Presiden. Pada Dekrit itu pula Presiden Soekarno membubarkan Konstituante dan mengutarakan pernyataan untuk kembali ke UUD 1945 yang diperkuat angan-angan Presiden Soekarno menguburkan kepartaian di Indonesia. Dekrit itu kemudian mengakhiri rezim demokrasi dan mengawali otoriterianisme kekuasaan di Indonesia. Otoriterianisme pemerintahan Presiden Soekarno makin jelas ketika pada 4 Juni 1960, ia membubarkan DPR hasil Pemilu 1955. Ini adalah satu bentuk kekuasaan otoriter yang mengabaikan kemauan

⁵<http://arsip.rumahpemilu.org/in/read/195/Penyelenggara-Pemilu-1955-Berlaku-JujurdanSederhana>, diakses pada tanggal 12 Februari 2020, Jam 20.53 WIB

rakyat. Presiden Soekarno diberhentikan oleh MPRS melalui Sidang Istimewa bulan Maret 1967 (Ketetapan XXXIV/MPRS/1967) setelah meluasnya krisis politik, ekonomi dan sosial pasca kudeta G 30 S/PKI. Tingkat pemerintahan Republik Indonesia selanjutnya diserahkan kepada Soeharto menggantikan jabatan Presiden Soekarno. Dimasa pemerintahan orde baru Presiden Soeharto membentuk Lembaga Pemilihan Umum (LPU) yang bertugas sebagai badan penyelenggara pemilihan umum di Indonesia.

LPU terbentuk berdasarkan Keppres Nomor 3 Tahun 1970 diketuai oleh Menteri Dalam Negeri yang keanggotaannya terdiri atas Dewan Pimpinan, Dewan Pertimbangan, Sekretariat Umum LPU dan Badan Perbekalan dan Perhubungan. Menyusul runtuhnya rezim orde baru yang diakibatkan gejolak politik dimasyarakat, Presiden Soeharto mengumumkan pemunduran dirinya sebagai Presiden Republik Indonesia dari kekuasaannya pada tanggal 21 Mei 1998 dan jabatan kepresidenan selanjutnya digantikan oleh Wakil Presiden Bacharuddin Jusuf Habibie. Pada masa inilah sejarah KPU di Indonesia pertama kali dibentuk melalui Keppres Nomor 16 Tahun 1999.⁶

Secara institusional, KPU yang ada sekarang merupakan KPU ketiga yang dibentuk setelah Pemilu demokratis sejak reformasi 1998. KPU pertama (1999-2001) dibentuk dengan Keppres Nomor 16 Tahun 1999 yang berisikan 53 orang anggota yang berasal dari unsur pemerintah dan Partai Politik dan dilantik oleh Presiden BJ Habibie. KPU kedua (2001-2007) dibentuk dengan Keppres Nomor 10 Tahun 2001 yang berisikan 11

⁶ Rahmawati Laulewulu, *Analisis Proses Pengambilan Keputusan Komisioner pada Komisi Pemilihan Umum (KPU) Prov. Sultra*, Skripsi S1, Fakultas Ekonomi dan Bisnis, Universitas Halu Oleo Kendari, 2017, h. 48

orang anggota yang berasal dari unsur akademis dan LSM dan dilantik oleh Presiden Abdurrahman Wahid (Gus Dur) pada tanggal 11 April 2001. KPU ketiga (2007-2012) dibentuk berdasarkan Keppres Nomor 101/P/2007 yang berisikan 7 orang anggota yang berasal dari anggota KPU Provinsi, akademisi, peneliti dan birokrat dilantik tanggal 23 Oktober 2007 minus Syamsul Bahri yang urung dilantik Presiden karena masalah hukum. Untuk menghadapi pelaksanaan Pemilihan Umum 2009, image KPU harus diubah sehingga KPU dapat berfungsi secara efektif dan mampu memfasilitasi pelaksanaan Pemilu yang jujur dan adil.

Terlaksananya Pemilu yang jujur dan adil tersebut merupakan faktor penting bagi terpilihnya wakil rakyat yang lebih berkualitas, dan mampu menyuarakan aspirasi rakyat. Sebagai anggota KPU, integritas moral sebagai pelaksana pemilu sangat penting, selain menjadi motor penggerak KPU juga membuat KPU lebih kredibel di mata masyarakat karena didukung oleh personal yang jujur dan adil.

Sifat nasional mencerminkan bahwa wilayah kerja dan tanggung jawab KPU sebagai penyelenggara Pemilihan Umum mencakup seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sifat tetap menunjukkan KPU sebagai lembaga yang menjalankan tugas secara berkesinambungan meskipun dibatasi oleh masa jabatan tertentu. Sifat mandiri menegaskan KPU dalam menyelenggarakan Pemilihan Umum bebas dari pengaruh pihak mana pun. Perubahan penting dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilu, meliputi pengaturan mengenai lembaga penyelenggara Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan

Perwakilan Rakyat Daerah; Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden; serta Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang sebelumnya diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan kemudian disempurnakan dalam 1 (satu) undang-undang secara lebih komprehensif.

KPU dalam Pasal 22E Undang-Undang Dasar 1945 sebagai organ yang nasional, tetap, dan mandiri. Sebagai lembaga negara yang independen, KPU dalam menjalankan tugas dan wewenangnya tidak berada dibawah pengaruh DPR dan Pemerintah. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilu, tugas dan kewenangan KPU adalah menyusun dan menetapkan pedoman teknis tahapan pemilihan yang kemudian dikonsultasikan oleh DPR dan Pemerintah untuk pemilihan gubernur, bupati, dan walikota. Kemandirian Komisi Pemilihan Umum mengharuskan lembaga ini mampu mengelola sendiri penyelenggaraan pemilu secara profesional dan bertanggung jawab tanpa adanya campur tangan kekuasaan baik dari eksekutif, legislatif maupun yudikatif dan bukan juga merupakan cabang kekuasaan dari ketiga lembaga tersebut. Dengan kedudukan tersebut, KPU termasuk ke dalam kategori lembaga independen yang berada di luar struktur cabang-cabang kekuasaan dalam negara atau di Indonesia dikenal dengan istilah Lembaga Non Struktural.

Menurut Jimly Asshidiqie, KPU merupakan lembaga negara yang menyelenggarakan pemilihan umum di Indonesia, yaitu Pemilu Umum Anggota DPR/DPD/DPRD, Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, dan Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Komisi

Pemilihan Umum RI dalam kedudukannya tidak dapat disejajarkan kedudukannya dengan lembaga negara lainnya yang kewenangannya sudah ditentukan oleh UUD 1945.⁷

KPU menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang pemilu adalah pelaksana dan sekaligus pengawas pelaksanaan pemilu. Seharusnya KPU adalah penyelenggara yang mana dalam konsep penyelenggaraan itu tercakup pengertian dan pengawasan. Karena itu, KPU sebagai penyelenggara cukup menjalankan fungsi sebagai *policy maker* dan *regulator*. Sedangkan untuk pelaksanaan pemilu KPU membentuk Panitia Pelaksana Pemilu, dan untuk pengawasan oleh KPU dapat dibentuk Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu). Baik panitia pelaksana pemilu maupun panitia pengawas pemilu bersifat *ad hoc*, dibentuk oleh dan bertanggungjawab kepada KPU, serta anggota-anggota dan pimpinannya diangkat dan diberhentikan oleh KPU. Keberadaan KPU dalam sistem ketatanegaraan Indonesia menurut konsep pembagian kekuasaan adalah berperan sebagai lembaga penunjang dari kekuasaan eksekutif yaitu membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemilu. Sedangkan jika dikaitkan dengan fungsi legislatif pada saat pertama kali, ternyata Komisi Pemilihan Umum diberikan kewenangan oleh legislatif mengenai tata cara pemilihan umum, akan tetapi karena takut akan terjadi kecurangan akhirnya kewenangan tersebut diambil alih oleh DPR, sampai saat ini Komisi Pemilihan Umum masih mempunyai kewajiban untuk merumuskan Kode Etik Pelaksana Pemilu yang mengikat dalam internal KPU saja. Komisi Pemilihan Umum tidak mempunyai kewenangan di

⁷ Andik Abdul Rahman, *Tugas dan Wewenang Komisi Pemilihan Umum dalam Pemilihan Anggota Legislatif Kota Balikpapan Periode 2014-2019*, eJournal Ilmu Pemerintahan, Vol. 5, No. 3, 2017, h. 1234-1235

bidang yudikatif, tetapi dapat menjadi termohon terhadap perselisihan hasil pemilu di Mahkamah Konstitusi.⁸

2. Kewenangan Komisi Pemilihan Umum

Dalam Pasal 10 Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 Tentang Pemilihan Umum dan Pasal 2 Keputusan Presiden Nomor 16 Tahun 1999 Tentang Pembentukan Komisi Pemilihan Umum dan Penetapan Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Umum Komisi Pemilihan Umum, dijelaskan bahwa untuk melaksanakan Pemilihan Umum, KPU mempunyai tugas kewenangan antara lain : menerima, meneliti dan menetapkan Partai-partai Politik yang berhak sebagai peserta Pemilihan Umum, menetapkan jumlah kursi anggota DPR, DPRD I dan DPRD II untuk setiap daerah pemilihan, menetapkan keseluruhan hasil Pemilihan Umum di semua daerah pemilihan untuk DPR, DPRD I dan DPRD II dan seterusnya.

Dalam Pasal 2 Keputusan Presiden Nomor 16 Tahun 1999 terdapat tambahan huruf: tugas dan kewenangan lainnya yang ditetapkan dalam Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 Tentang Pemilihan Umum.

Sedangkan dalam Pasal 11 Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 tersebut juga ditambahkan, bahwa selain tugas dan kewenangan KPU sebagai dimaksud dalam Pasal 10, selambat-lambatnya 3 (tiga) tahun setelah Pemilihan Umum dilaksanakan, KPU mengevaluasi sistem Pemilihan Umum.⁹

⁸ Oktino Setyo Irawan, *Analisis Kedudukan Komisi Pemilihan Umum sebagai Lembaga Independen dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, Dinamika Hukum*, Vol. 1, No. 2, Februari 2011, h. 87

⁹ <http://www.kpu.go.id/index.php/pages/detail/2008/5/Tugas-dan-Kewenangan>, diakses pada tanggal 6 Februari 2020, jam. 17.16 WIB

3. Pembatasan Hak Politik

Pembatasan hak politik bagi mantan terpidana korupsi untuk dipilih dalam kontestasi Pemilihan Umum (Pemilu) belakangan makin hangat menjadi perbincangan publik pasca Komisi Pemilihan Umum (KPU) membuat rancangan Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) yang mengatur ketentuan bagi mantan terpidana korupsi tidak dapat mencalonkan diri sebagai anggota legislatif dalam pemilu tahun 2019. PKPU tersebut mengundang kontroversi dan memancing banyak kalangan untuk berkomentar sekaligus berdebat, baik dari kalangan politisi, akademisi hingga masyarakat awam. Pembatasan hak politik untuk dipilih bagi mantan terpidana korupsi di Indonesia tidak cukup hanya dipandang sebagai pembatasan terhadap Hak Asasi Manusia, melainkan aturan tersebut harus dipandang secara integral dengan upaya untuk melakukan pemberantasan korupsi di Indonesia. Dalam konteks itu maka KPU dapat mengambil langkah progresif melakukan terobosan hukum dengan mengatur pembatasan hak politik bagi mantan terpidana korupsi untuk dipilih menjadi anggota legislatif dalam Pemilu melalui PKPU.¹⁰

4. Mantan Terpidana

Banyak pelanggaran hukum yang terjadi di masyarakat, baik pelanggaran hukum adat maupun hukum negara. Setiap pelanggaran tersebut mempunyai konsekuensi berupa sanksi. Pelaku akan dikenakan sanksi sesuai dengan perbuatannya. Dalam hukum negara, pelaku bagi pelanggar hukum akan menerima sanksi atau hukuman setelah adanya putusan hakim.

¹⁰ <https://akurat.co/news/id-237056-read-pembatasan-hak-dipilih-bagi-mantan-terpidanakorupsi-dalam-perspektif-hukum-dan-ham?catId=2>, diakses pada tanggal 10 Februari 2019, Jam 19.00 WIB

Menurut Yudobusono, menyatakan bahwa mantan narapidana adalah orang yang pernah membuat pelanggaran norma-norma hukum yang berlaku di masyarakat dan telah selesai menjalani hukuman yang dijatuhkan kepadanya. Sedangkan menurut Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 Tentang Hukum Acara Pidana, terpidana merupakan seseorang yang dipidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, dan narapidana adalah terpidana yang menjalani pidana di lembaga permasyarakatan.¹¹

5. Tindak Pidana Korupsi

Korupsi merupakan tingkah laku yang menyimpang yang dilakukan oleh pejabat negara atau para penguasa dikarenakan status dan jabatan yang diperoleh. Menurut Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 *juncto* Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang pemberantasan tindak pidana korupsi, yang dimaksud oleh korupsi adalah secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat mengakibatkan kerugian keuangan negara. Korupsi di Indonesia merupakan masalah terbesar yang sampai sekarang belum terselesaikan dengan tuntas oleh bangsa ini. Korupsi dalam pengertian Islam ialah menyuap dalam bentuk kecurangan dan penipuan.¹² Ciri-ciri umum korupsi yakni : *pertama*, dalam korupsi melibatkan lebih dari satu orang; *kedua*, korupsi pada umumnya melibatkan keserbarahasiaan; *ketiga*, korupsi melibatkan elemen kewajiban dan keuntungan timbal balik yang tidak selamanya dalam bentuk uang;

¹¹ Dewi Fortuna DM, *Analisis Fiqh Siyasah terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi No. 04/PUU-VII/2009 tentang Pencalonan Mantan Narapidana sebagai Anggota Legislatif*, (Skripsi S1 Fakultas Syari'ah, Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung, 2017, h. 37

¹² Fazzan, *Korupsi di Indonesia dalam Perspektif Hukum Pidana Islam*, Jurnal Ilmiah Islam Futura, Vol. 14, No. 2, Februari 2015, h. 147-150

keempat, mereka yang terlibat dalam korupsi selalu berusaha untuk menyembunyikan perbuatannya dengan berlindung di balik pembenaran hukum; *kelima*, mereka yang terlibat dalam korupsi adalah mereka yang menginginkan keputusan-keputusan yang tegas dan mereka yang mampu mempengaruhi keputusan-keputusan itu; *keenam*, setiap tindakan korupsi mengundang penipuan yang dilakukan terhadap badan publik atau masyarakat umum; *ketujuh*, setiap bentuk korupsi adalah penghianatan kepercayaan; *kedelapan*, setiap bentuk korupsi melibatkan fungsi ganda yang kontradiktif dari mereka yang melakukan perbuatan itu; *kesembilan*, suatu perbuatan korupsi melanggar norma-norma tugas dan pertanggungjawaban dalam tatanan masyarakat.¹³

Akibat korupsi adalah ketidakefisienan, ketidakadilan, rakyat tidak mempercayai pemerintah, memboroskan sumber-sumber negara, tidak mendorong perusahaan untuk berusaha terutama perusahaan asing, ketidakstabilan politik, pembatasan kebijaksanaan pemerintah dan tidak represif. salah satu diantaranya dengan pembentukan Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara (KPKPN) melalui Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih KKN dibentuklah Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara (KPKPN) dan selanjutnya pada era sekarang telah hadir lembaga anti korupsi yang baru yang tugas dan wewenangnya diberikan sesuai Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Korupsi. Dalam Undang-undang tersebut, KPK diberikan kewenangan

¹³ M. Darin Arif Mu'allifin, *Problematika dan Pemberantasan Korupsi di Indonesia*, Ahkam, Vol. 3, No. 2, November 2015, h. 316

penyadapan tanpa meminta izin langsung oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia, Kejaksaan dan Mahkamah Agung.¹⁴

Adanya korupsi yang sangat luar biasa ini tentu akan menghambat keberlangsungan pembangunan di Indonesia. Tindak Pidana Korupsi sebagai perilaku *extra ordinary crime* yang mengancam cita-cita negara yang memerlukan penanganan hukum secara lebih lanjut dan serius, korupsi sudah melanda masyarakat Indonesia dan sudah memasuki semua kalangan, seperti sudah tidak ada rasa takut, malu serta dosa bagi mereka yang melakukan kejahatan tindak pidana korupsi.

6. Pemilu Legislatif

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 disebutkan bahwa tujuan pemilu adalah untuk memilih wakil rakyat dan wakil daerah serta untuk membentuk pemerintah yang demokratis, kuat, dan memperoleh dukungan rakyat dalam rangka mewujudkan tujuan nasional sebagaimana diamanatkan oleh Undang-undang Dasar 1945. Pemilu dalam ranah reformasi tentu berbeda dengan pemilu-pemilu pada masa Orde Baru. Oleh karena itu, untuk menjamin terselenggaranya Pemilu yang demokratis haruslah memenuhi beberapa parameter, yakni: *Pertama*, pemilu harus diselenggarakan secara demokratis, sehingga memberi peluang bagi semua partai dan caleg yang terlibat untuk berkompetensi secara fair dan jujur. *Kedua*, pemilu haruslah menciptakan anggota legislatif yang lebih berkualitas, mandiri, dan memiliki akuntabilitas yang tinggi. *Ketiga*, derajat keterwakilan. Anggota MPR/DPR yang dibentuk haruslah memiliki keseimbangan perwakilan, baik antara wakil masyarakat

¹⁴ Suherry, *Politik Pemberantasan Korupsi di Indonesia*, Jurnal Ilmu Pemerintahan, Vol.7, No. 1, April 2017, h. 52

Jawa ataupun luar Jawa. *Keempat*, pemilu harus bersifat menyeluruh. *Kelima*, pelaksanaan pemilu haruslah bersifat praktis dan dapat dengan mudah dipahami oleh masyarakat.¹⁵

Tata cara menjadi wakil rakyat yang modern adalah melalui pemilihan umum, karena cara ini memberikan peluang yang sama kepada setiap orang untuk menjadi wakil rakyat di pemerintahan. Melalui pemilihan umum akan terseleksi wakil rakyat yang terpercaya dan mempunyai kemampuan menjadi wakil. Cara jadi wakil melalui pengangkatan atau penunjukan bertujuan untuk terciptanya perwakilan seluruh kelompok kepentingan yang belum terwakili melalui pemilihan umum sehingga DPR benar-benar mencerminkan representasi dari pluralitas kekuatan masyarakat.

Menurut Kantaprawira, cara menjadi wakil melalui pengangkatan atau penunjukan dapat diterima sebagai upaya penyempurnaan dari kelemahan kedua sistem pemilihan umum yakni adanya *distorsi opini* yang meliputi *diskrepansi* antara kekuatan partai dalam masyarakat dengan kekuatan kelompok masyarakat dalam parlemen.

Keanggotaan Lembaga Perwakilan yang dipilih melalui pemilu, maka sifat perwakilannya disebut perwakilan politik (*Political Representation*). Hal ini merupakan perwujudan asas kedaulatan rakyat yang secara implisit menjiwai Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945. Indonesia merupakan Negara yang menjunjung demokrasi sehingga dalam menentukan pemerintah baik itu anggota legislatif ataupun Presiden akan lewat cara Pemilihan Umum

¹⁵ Meksasai Indra, *Dinamika Hukum Tata Negara Indonesia*, Cetakan Kesatu, (Bandung : PT. Refika Aditama, 2011), hal. 282

dan Pemilihan Legislatif. Pemilihan legislatif adalah pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), serta Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang nantinya akan bertugas menjadi anggota lembaga legislatif. Pemilihan legislatif diadakan setiap 5 tahun sekali.

Pemilihan legislatif sendiri di Indonesia telah dilakukan sebanyak 3 kali yaitu pada tahun 1999, 2004, 2009 dan yang keempat akan terjadi pada tahun ini dan pemilihan ini akan memutuskan anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk 33 provinsi dan 497 kota. Untuk anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sendiri akan dipilih 560 anggota yang diambil dari 77 daerah pemilihan bermajemuk yang dipilih dengan cara sistem proporsional terbuka. Nantinya tiap pemilih di pemilu legislatif akan mendapatkan satu surat suara yang bertujuan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Tentunya dalam memilih anggota DPR, DPD, DPRD dalam pemilu legislatif kita harus memilih calon anggota legislatif yang memenuhi kriteria pemimpin yang baik agar negara Indonesia dipimpin oleh orang-orang yang memang benar mau memajukan bangsa Indonesia. Negara Indonesia dalam pemilihan legislatif memakai sistem multi partai. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 mewajibkan masing-masing partai politik mengikuti proses pendaftaran yang mana nanti akan diverifikasi oleh KPU bila ingin mengikuti pemilihan umum.

Penyelenggaraan pemilihan umum di Indonesia termasuk pemilihan legislatif baik itu bersifat nasional merupakan tanggung jawab

dari Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011. Selain Komisi Pemilihan Umum (KPU) lembaga yang bertanggung jawab akan berlangsungnya pemilihan umum adalah Badan Pengawas Pemilu (BAWASLU). Badan Pengawas Pemilu (BAWASLU) adalah lembaga yang mempunyai tugas untuk mengawasi Pemilu termasuk Pemilihan Legislatif agar berjalan dengan benar. Selain KPU dan Bawaslu, ada pula lembaga yang dikenal dengan nama Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). DKPP mempunyai tugas untuk memeriksa gugatan atau laporan atas tuduhan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota KPU atau Bawaslu.

7. Sistem Pemilihan Umum di Indonesia

Pemilihan umum atau pemilu, yang pada tahun 1955 untuk pertama kalinya, merupakan sebuah babak baru yang kemudian digunakan pemerintah sebagai ajang pembuktian kepada masyarakat dan sebagai wujud nyata untuk menarik partisipasi rakyat ikut andil dalam menata dan membangun kokohnya pemerintahan di Indonesia.

Dalam pelaksanaan pemilu, terdapat beberapa sistem pemilihan yang dapat diterapkan. Sistem pemilihan umum (pemilu) berbeda antara satu sama lain. Tergantung dari sudut mana hal itu dilihat. Dari sudut kepentingan rakyat, apakah rakyat dipandang dari sudut individu yang bebas untuk menentukan pilihan, dan sekaligus mencalonkan diri sebagai calon wakil rakyat, atau rakyat hanya dipandang sebagai anggota kelompok yang sama sekali tidak berhak menentukan wakilnya di lembaga perwakilan rakyat, pun tidak berhak untuk mencalonkan diri sebagai wakil rakyat.

Berdasarkan hal tersebut, sistem pemilu dapat dibedakan menjadi dua formula, yaitu;

a. *Sistem Pemilihan Mekanis*; Sistem ini mencerminkan pandangan yang bersifat mekanis yang melihat rakyat sebagai massa individu-individu yang sama. Baik aliran liberalisme, sosialisme, maupun komunisme, yang sama sama mendasarkan diri pada pandangan mekanis. Liberalisme lebih mengutamakan individu sebagai kesatuan otonom dan memandang masyarakat sebagai suatu kompleks hubungan-hubungan antarindividu yang bersifat kontraktual, sedangkan pandangan sosialisme khususnya komunisme, lebih mengutamakan totalitas kolektif masyarakat dengan mengecilkan peranan individu. Namun, dalam semua aliran pemikiran diatas, individu tetap dilihat sebagai penyanggah hak pilih yang bersifat aktif dan memandang korps pemilih sebagai massa individu-individu, yang, masing masing memiliki satu suara dalam setiap pemilihan, yaitu suaranya masing-masing secara sendiri-sendiri.¹⁶

b. *Sistem Pemilihan Organik*; Sistem pemilihan ini menempatkan rakyat sebagai suatu individu-individu yang hidup bersama dalam berbagai macam persekutuan hidup geneologis (rumah tangga, keluarga), fungsi tertentu (ekonomi, industri), lapisan social (buruh, tani, cendekiawan), dan lembaga-lembaga social (universitas). Kelompok-kelompok dalam masyarakat dilihat sebagai suatu organisme yang terdiri atas organorgan yang mempunyai kedudukan dan fungsi tertentu dalam totalitas organisme, seperti komunitas atau persekutuanpersekutuan

¹⁶ Irvan Mawardi, 2011, *Pemilu dalam Cengkraman Oligarki (Fenomena Kegagalan Demokrasi Prosedural)*, Pusat Kajian Politik, Demokrasi dan Perubahan Sosial, Makassar, hlm: 291-292

hidup, yang mempunyai hak pilih untuk mengutus wakil-wakilnya kepada badan-badan perwakilan masyarakat.

Apabila dikaitkan dengan sistem perwakilan, pemilihan sistem organis ini dapat dihubungkan dengan sistem perwakilan fungsional (*function representation*) yang dikenal dengan sistem parlemen dua kamar, seperti di Inggris dan Irlandia. Menurut sistem mekanis, lembaga perwakilan rakyat merupakan lembaga perwakilan kepentingan umum rakyat sepenuhnya. Sedangkan menurut sistem yang kedua (organis), lembaga perwakilan rakyat itu mencerminkan perwakilan kepentingan-kepentingan khusus persekutuan-persekutuan hidup itu masing-masing.

Selanjutnya, dalam pandangan Soedarsono,¹⁷ pemilihan umum disebut sebagai syarat minimal bagi adanya demokrasi dan diselenggarakan dengan tujuan memilih wakil rakyat, wakil daerah, presiden untuk membentuk pemerintahan demokratis.

Definisi di atas menyebutkan bahwa, pemilihan umum dan demokrasi merupakan dua unsur yang ada dalam sebuah negara yang berlandaskan hukum, yang bertujuan memilih wakil-wakil rakyat, wakil daerah, presiden untuk membentuk pemerintahan demokratis. Kedaulatan rakyat dijalankan oleh wakil-wakil rakyat yang duduk di dalam lembaga perwakilan untuk menjalankan fungsi kekuasaan masing-masing. Kedudukan dan fungsi wakil rakyat dalam siklus ketatanegaraan yang begitu penting dan agar wakil-wakil rakyat benar-benar bertindak atas nama rakyat, maka wakil rakyat tersebut harus ditentukan sendiri oleh rakyat, yaitu melalui pemilihan umum.

¹⁷ Soedarsono, 2005, *Mahkamah Konstitusi sebagai pengawal demokrasi: penyelesaian sengketa hasil pemilu 2004 oleh Mahkamah Konstitusi RI*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan, Konstitusi RI, Jakarta, hlm. 1

Lebih lanjut, Ibnu Tricahyo dalam bukunya “Reformasi Pemilu”, mendefinisikan Pemilihan Umum yaitu: ”Secara universal Pemilihan Umum adalah instrument mewujudkan kedaulatan rakyat yang bermaksud membentuk pemerintahan yang absah serta sarana mengartikulasikan aspirasi dan kepentingan rakyat”.¹⁸

Di Indonesia, pemilihan umum diartikan sebagai sarana untuk mengikutsertakan rakyatnya dalam penyelenggaraan negara. Kedaulatan rakyat dijalankan oleh wakil rakyat yang duduk dalam parlemen sebagai wakil rakyat dengan sistem perwakilan (*representative democracy*) atau demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*), yang mana wakil-wakil rakyat tersebut ditentukan dan dipilih dalam Pemilu (*general election*) secara berkala.

Jimly Asshiddiqie¹⁹, menjelaskan penyelenggaraan pemilu harus dilaksanakan secara berkala. Hal itu penting karena:

- a. Mendapat atau aspirasi rakyat mengenai berbagai aspek kehidupan bersama dalam masyarakat bersifat dinamis, dan berkembang dari waktu ke waktu. Dalam jangka waktu tertentu dapat saja sebagian besar rakyat berubah pendapatnya mengenai sesuatu kebijakan negara;
- b. Selain pendapat rakyat berubah dari waktu ke waktu, kondisi kehidupan bersama dalam masyarakat dapat pula berubah, baik karena dinamika dunia internasional atau karena faktor dalam negeri sendiri, baik dari faktor internal maupun eksternal manusia;
- c. Perubahan-perubahan aspirasi dan pendapat rakyat juga dapat dimungkinkan terjadi karena penambahan jumlah penduduk dan rakyat yang dewasa. Karena itu, terutama kepada pemilih baru (*new voters*) atau

¹⁸ Ibnu Tricahyono, 2009, *Reformasi Pemilu Menuju Pemisahan Pemilu Nasional dan Lokal*, In Trans Publishing, Malang, hlm. 6

¹⁹ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi, Serpihan Pikiran Hukum, Media dan HAM*. Jakarta: Konpres, 2005

pemilih pemula, belum tentu mempunyai sikap yang sama dengan orangtua mereka sendiri;

- d. Pemilu perlu diadakan secara teratur untuk maksud menjamin terjadinya pergantian kepemimpinan negara, baik dicabang kekuasaan eksekutif maupun legislatif.

Lebih lanjut, Jimly Asshiddiqie²⁰ menguraikan tujuan penyelenggaraan pemilihan umum yang dibagi menjadi 4, yaitu:

1. Untuk memungkinkan terjadinya peralihan kepemimpinan pemerintahan secara tertib dan damai;
2. Untuk memungkinkan terjadinya pergantian pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat di lembaga perwakilan;
3. Untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat;
4. Untuk melaksanakan prinsip hak-hak asasi warga negara.

Dari keempat tujuan penyelenggaraan di atas, dapat dikatakan bahwa pemilihan umum itu tidak saja penting bagi warga negara, partai politik, tetapi juga pejabat penyelenggaraan negara. Bagi penyelenggaraan negara yang diangkat melalui pemilihan umum yang jujur berarti bahwa pemerintahan itu mendapat dukungan yang sebenarnya dari rakyat. Sebaliknya, jika pemerintahan tersebut dibentuk dari hasil pemilihan umum yang tidak jujur, dukungan rakyat itu hanya bersifat semu.

8. Judicial Review / Hak Uji Materiil (HUM)

Mahkamah Agung sebagai lembaga yang melaksanakan Kekuasaan Kehakiman adalah merupakan Pengadilan Negara Tertinggi dari semua lingkungan peradilan, dalam melaksanakan tugasnya adalah kekuasaan yang

²⁰ Jimly Asshiddiqie, 2011, *Pengantar Ilmu hukum Tata Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 418-419

mandiri, bebas dari pengaruh pemerintah (eksekutif), pengaruh pembuat undang-undang (legislatif) maupun pengaruh luar lainnya serta melakukan pengawasan tertinggi atas pelaksanaan peradilan sesuai dengan ketentuan UU No. 4 tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman dan UU No. 5 tahun 2004 tentang Perubahan atas UU No. 14 tahun 1985 tentang Mahkamah Agung. Menurut Tap MPR RI No. III/MPR/1978 Jo. UU No. 5 tahun 2004, Mahkamah Agung memiliki fungsi antara lain: fungsi mengadili, yaitu memeriksa dan memutus perkara permohonan Kasasi dan Peninjauan Kembali, sengketa mengadili dan perampasan kapal asing; fungsi menguji peraturan perundang-undangan (judicial review) yaitu untuk menilai apakah suatu peraturan perundang-undangan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lebih tinggi.²¹

Selain itu Mahkamah Agung mempunyai fungsi lain yang diatur oleh UU tersendiri, seperti menetapkan Panitia Pengawas Pemilihan Umum (UU No. 3 tahun 1999 tentang Pemilihan Umum), pengawas Partai Politik (UU No. 2 tahun 1999 tentang Partai Politik), menyelesaikan perselisihan antar daerah dalam konteks otonomi (UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah) dan lain sebagainya.

Judicial Review atau Hak Uji Materiil (disingkat HUM) pada prinsipnya adalah suatu hak atau kewenangan yang dimiliki oleh lembaga Yudikatif untuk melakukan pengujian mengenai sah atau tidaknya suatu peraturan perundang-undangan terhadap peraturan perundang-undangan yang tingkatnya lebih tinggi. Hak Uji Materiil di Indonesia dapat digolongkan menjadi dua macam, yaitu:

²¹ Dr. Imam Soebechi, *Hak Uji Materiil*, Jakarta : Sinar Grafika, 2016. h. 32

1. Hak uji materiil atas Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar, yang menjadi wewenang Mahkamah Konstitusi (vide: UUD 1945 Amandemen ke-3 Pasal 24 C ayat I Jo. UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, Pasal 10 ayat I huruf a);
2. Hak Uji Materiil terhadap peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih rendah atau di bawah Undang-Undang (seperti: Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Peraturan Daerah, dll.) terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, yang menjadi wewenang Mahkamah Agung (vide: UUD 1945 Amandemen ke-3 Pasal 24 Ayat 1 Jo. UU No. 14 tahun 1985 tentang Mahkamah Agung sebagaimana telah diubah dengan UU No. 5 tahun 2004 Pasal 31, Jo. Peraturan Mahkamah Agung / PERMA No. 1 tahun 1993 sebagaimana telah diubah dengan PERMA No. 1 tahun 1999, terakhir dengan PERMA No. 1 tahun 2004). Menurut PERMA No. 1 tahun 2004 pasal I ayat (1), yang dimaksud dengan hak uji materiil adalah *"hak mahkamah agung untuk menilai materi muatan peraturan perundang-undangan dibawah Undang-Undang terhadap peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.*

9. Hak Eks Narapidana Koruptor

Hukum positif hingga kini tidak melarang mantan narapidana mencalonkan diri dalam pemilihan legislatif dan hanya pengadilan lah yang mempunyai kewenangan untuk mencabut hak politik seseorang. Namun memperluas tafsir undang-undang diperlukan karena korupsi adalah termasuk kedalam kejahatan yang luar biasa. KPU mempunyai wewenang penuh menyusun aturan ini. Sebab, merujuk pada putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-XIV/2016, KPU merupakan lembaga independen. Undang-

Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang penyelenggaraan pemilu memang pada dasarnya tidak melarang mantan narapidana mencalonkan diri dalam pemilu. Mantan narapidana kasus korupsi mempunyai hak politik, sama dengan warga negara yang lain, suatu hak yang dijamin oleh konstitusi. Namun hal tersebut berlawanan dengan PKPU Nomor 20 Tahun 2018 tentang Pencalonan anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten atau Kota yang melarang para mantan narapidana korupsi mendaftar di pemilihan legislatif 2019. Anggota legislatif yang pernah terjerat kasus pidana tidak layak menjadi wakil rakyat. siapa pun yang sudah pernah melakukan pidana sebaiknya tidak menjadi wakil masyarakat.

Dibutuhkan standar dalam persyaratan pencalonan legislatif di Indonesia, bahkan kita ketahui dalam hal masyarakat yang ingin melamar pekerjaan pun perlu menyertakan Surat Keterangan Catatan Kepolisian (SKCK). Hal tersebut bertujuan untuk mengetahui apakah orang tersebut pernah melakukan pidana. Apabila orang tersebut pernah melakukan tindak pidana, konsekuensinya adalah orang tersebut tidak akan terpilih.

PKPU No. 20 tahun 2018 yang mengatur larangan bagi partai untuk mengajukan bakal calon legislatif DPR dan DPRD, proses seleksinya harus demokratis dan terbuka sebagaimana aturan internal partai masing-masing partai politik, dan tidak menyertakan mantan terpidana narkoba, kejahatan seksual terhadap anak, dan korupsi. Maka, dalam hal ini, yang diwajibkan adalah partai untuk dalam seleksinya lebih terbuka dan demokratis serta tidak menyertakan mantan terpidana bandar narkoba, kejahatan seksual atas anak dan korupsi. Mengapa hal itu dilakukan, oleh karena ketiga jenis kejahatan ini adalah hal yang sangat berkaitan dengan rasa keadilan publik yang terusik oleh

ketiga jenis kejahatan tersebut. Apalagi, ketiga kejahatan tersebut memiliki efek yang tidak kecil terhadap kehidupan berbangsa dan bernegara yang dapat merusak generasi penerus bangsa dan merampas hak-hak seluruh rakyat Indonesia untuk mendapatkan kesejahteraan, kehidupan yang lebih baik, serta lingkungan yang bebas dari ketiga kejahatan tersebut.

Oleh karenanya, pada dasarnya PKPU itu adalah *ijtihad* yang dilakukan oleh KPU demi mendapatkan kandidat penyelenggara negara yang bebas dari hal-hal tersebut.

Ada banyak peraturan perundang-undangan yang memang dibuat dengan tujuan menjamin hal tersebut, semisal Undang-Undang No. 28 tahun 1999 yang dengan jelas bertujuan agar penyelenggara negara bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme. Dalam hal PKPU, yakni ada kebutuhan kepastian aturan hukum, serta pada saat yang sama keinginan menegakkan etika yang menjadi pondasi dari hukum itu sendiri. Membiarkan pelaku korupsi, yang merusak kepercayaan publik, untuk kembali mencalonkan diri tentu adalah tindakan merusak moral publik itu sendiri. Padahal keduanya berada pada posisi saling menegasi. Sulit menolak, keinginan kita untuk membersihkan negara dari pelaku korupsi sedangkan pada saat yang sama sulit juga menolak pembatasan hak yang seharusnya dalam bentuk undang-undang.

Di dalam konsepsi Hak Asasi Manusia, hal tersebut dituangkan dalam prinsip pembatasan. Di dalam UUD 1945 ada hak yang bersifat *non-derogable rights* dan ada yang bersifat *derogable rights*. Jangan pernah dilupakan bahwa menjadi anggota legislatif ada peran negara dan membutuhkan kepercayaan publik. Maka prinsip pembatasan yang tak dapat ditolerir adalah yang berkaitan dengan ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama dan asal-usul sosial.

B. Kerangka Teori

Kerangka teoritik adalah konsepsi-konsepsi, teori-teori, pandangan-pandangan, penemuan-penemuan yang relevan dengan pokokpermasalahan. Adapun teori yang digunakan sebagai analisis dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Teori Kewenangan

Dalam literatur hukum administrasi dijelaskan, bahwa istilah wewenang sering kali disamakan dengan istilah kekuasaan. Padahal, istilah kekuasaan tidaklah identik dengan istilah wewenang. Kata “wewenang” berasal dari kata “*authority*” (Inggris) dan “*gezag*” (Belanda). Adapun, istilah kekuasaan berasal dari kata “*power*” (Inggris) dan “*macht*” (Belanda). Dari kedua istilah ini, jelas terdapat perbedaan makna dan pengertian sehingga dalam penempatan istilah ini haruslah dilakukan secara cermat dan hati-hati. Dalam konsep hukum tata-negara dan hukum administrasi keberadaan wewenang pemerintahan memiliki kedudukan sangat penting. Kewenangan merupakan kekuasaan formal (*formal power*) yang dianggap mempunyai suatu wewenang (*authority*) sehingga berhak untuk mengeluarkan perintah dan membuat peraturan-peraturannya dan merupakan kekuasaan formal yang lahir dari hukum publik, yang memberikan dasar untuk melakukan perbuatan publik. Bagi pemerintah, dasar untuk melakukan perbuatan hukum publik ialah dengan adanya kewenangan yang berkaitan dengan jabatan (*ambt*). Jabatan ada 3 (tiga) sumber yaitu : atribusi, delegasi, dan mandat yang akan melahirkan kewenangan (*bevoegdheid, legal power, competence*).

Atribusi adalah wewenang yang melekat pada suatu jabatan. Dalam tinjauan Hukum Tata Negara, atribusi ditunjukkan dalam wewenang yang dimiliki oleh organ pemerintah dalam menjalankan pemerintahannya berdasarkan kewenangan yang ditunjuk oleh pembuat Undang-Undang. Kewenangan atribusi menunjukkan pada kewenangan asli atas dasar konstitusi. Kewenangan atribusi hanya dimiliki oleh DPR, Presiden, dan DPD dalam hal pembentukan undang-undang. Hasil produk dari ketiga lembaga Negara tersebut adalah undang-undang. Oleh karena itu, materi yang diatur dalam undang-undang hanya terbatas pada hal-hal yang bersifat umum saja, maka diperlukan bentuk-bentuk peraturan perundang-undangan yang lebih rendah (*subordinate legislation*) sebagai peraturan pelaksana undang-undang yang bersangkutan.²²

Kewenangan harus dilandasi oleh ketentuan hukum yang ada (konstitusi), sehingga kewenangan tersebut merupakan kewenangan yang sah. Dengan demikian, pejabat (organ) dalam mengeluarkan keputusan didukung oleh adanya sumber kewenangan tersebut. *Stroink* menyatakan sumber kewenangan dapat diperoleh bagi pejabat atau organ (institusi) pemerintahan dengan cara atribusi, delegasi dan mandat. Kewenangan organ (institusi) pemerintah merupakan suatu kewenangan yang dikuatkan oleh adanya hukum positif guna mengatur dan mempertahankannya. Tanpa kewenangan tidak bisa dikeluarkan suatu keputusan yuridis yang benar.²³

Menurut P. Nicolao, wewenang merupakan kemampuan untuk melakukan suatu tindakan atau suatu perbuatan hukum tertentu, yakni

²² Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta : Rajawali Pers, 2006), h. 148- 149

²³ Abrori, *Keabsahan Penggunaan Kewenangan Kebebasan Bertindak bagi Pemerintah (Diskresi) : Studi Terhadap Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan*, Jurnal Ilmiah Wawasan Insan Akademik, Vol. 1, No. 1, Mei 2016, h. 7

adanya tindakan atau perbuatan yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum, dan mencakup mengenai timbul dan lenyapnya akibat hukum (*het vermogen tot het verrichten van bepaalde rechshandelingen is handelingen die op rechtsgevolg gericht zijn en dus ertoe strekken dat bepaalde rechtsgevolgen ontstaan of teniet gaan*). Sementara itu, Menurut Bagir Manan, wewenang dalam bahasa hukum tidaklah sama dengan kekuasaan. Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat secara yuridis, pengertian wewenang merupakan kemampuan yang diberikan oleh suatu peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan suatu akibat hukum. Menurut H.D. Stoud, wewenang dapat dijelaskan sebagai suatu keseluruhan aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan suatu wewenang pemerintah oleh adanya subjek hukum dalam hukum publik.

Dalam praktiknya, keseluruhan pelaksanaan dari wewenang pemerintahan itu dilakukan atau dilaksanakan oleh pemerintah. Tanpa adanya wewenang pemerintahan, maka tentunya pemerintah tidak akan dapat melakukan suatu tindakan atau perbuatan pemerintahan. Dengan kata lain, pemerintah tidak akan mungkin melakukan suatu tindakan atau perbuatan berupa pengambilan suatu keputusan atau kebijakan tanpa dilandasi atau disertai dengan wewenang pemerintahan. Jika hal tersebut dilakukan, maka tindakan atau perbuatan pemerintah yang dimaksud dapat dikategorikan sebagai sebuah tindakan atau perbuatan yang tanpa dasar alias perbuatan yang sewenang-wenang (cacat hukum). Oleh karena itu, sifat dari wewenang pemerintahan perlu ditetapkan dan ditegaskan agar

tidak terjadi penyalahgunaan wewenang pemerintahan dan/atau tindakan atau perbuatan yang sewenang-wenang.²⁴

2. Teori Budaya Hukum (*Legal Culture*)

Indonesia memberikan perhatian yang sangat besar terhadap pemberantasan tindak pidana korupsi. Tindak pidana korupsi dipandang sebagai serious crime karena dipandang sebagai kejahatan yang mengganggu hak ekonomi dan hak sosial masyarakat dan negara dalam skala yang besar, sehingga penanganannya harus dilakukan dengan cara extra ordinary treatment, serta pembuktiannya membutuhkan langkah-langkah yang serius, profesional dan independen.²⁵ Langkah ini perlu dilakukan mengingat korupsi tergolong white collar crime.

Permasalahan korupsi di Indonesia yang tidak kunjung selesai menyebabkan munculnya suatu istilah "budaya korupsi" dalam masyarakat. Korupsi memang bukan dikatakan sebagai kebudayaan yang diwariskan secara turun temurun oleh para pendahulu, bukan pula dikatakan sebagai budaya nasional yang perlu dilestarikan, namun budaya korupsi dipandang sebagai suatu kenyataan dimana korupsi tidak lagi diberantas.

Permasalahan pemberantasan korupsi tentu dihadapkan pada budaya hukum masyarakat, yakni cara pandang masyarakat terhadap hukum. Satjipto Rahardjo memandang budaya hukum sebagai landasan bagi dijalankannya atau tidak suatu hukum positif di dalam masyarakat,

²⁴ Andi Izman Maulana Padjalangi, *Efektivitas Hubungan Kewenangan Skripsi S1*, Fakultas Hukum, Universitas Hasanuddin Makassar, 2015, h. 18

²⁵ Hernolad Ferry Makawimbang, 2014, Kerugian Keuangan Negara dalam Tindak Pidana Korupsi, Suatu Pendekatan Hukum Progresif, Thafa Media, Yogyakarta, hal. 1

karena pelaksanaan hukum positif banyak ditentukan oleh sikap, pandangan serta nilai yang dihayatinya.²⁶

Budaya hukum adalah salah satu dari tiga elemen sistem hukum selain substansi hukum dan struktur hukum. Dalam analisis terhadap budaya hukum, masyarakat dipandang sebagai tokoh sentral dalam mengkaji efektivitas suatu penegakan hukum. Semakin kompleksnya permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat dan aparat penegak hukum dalam menanggulangi kejahatan, maka perlu diimbangi dengan pembenahan dan pembangunan sistem hukum secara menyeluruh, yang meliputi pembangunan kultur, struktur dan substansi hukum. Jelaslah bahwa kebijakan hukum (*legal policy*) menduduki posisi yang sangat strategis dalam pengembangan hukum modern.

Pembicaraan mengenai suatu penegakan hukum selalu berkaitan dengan elemen-elemen dari sistem hukum yakni substansi hukum (aturan), struktur hukum (penegak hukum) dan budaya hukum (masyarakat). Dalam menganalisis permasalahan mengenai pemberantasan korupsi di Indonesia, Elwi Danil, memandang bahwa persoalan korupsi di Indonesia tidaklah terletak ketiadaan atau kekurangan perangkat substantif dan struktural, melainkan terletak pada aspek budaya hukum yang ternyata belum mampu dikembangkan dan dibina dengan baik. Oleh sebab itu, dalam konteks penegakan supremasi hukum, pembangunan budaya hukum harus lebih diperhatikan.²⁷

Faktor masyarakat menjadi penting untuk dianalisis karena kejahatan terjadi di dalam masyarakat itu sendiri, oleh sebab itu kajian budaya hukum

²⁶ Satjipto Rahardjo, 1980, Hukum dan Masyarakat, Angkasa, Bandung, hal. 85

²⁷ Elwi Danil, 2014, Korupsi : Konsep, Tindak Pidana dan Pemberantasannya, RajaGrafindo Persada, Jakarta, hal. 272

menjadi penting untuk menjawab permasalahan korupsi yang selalu terjadi di Indonesia. Budaya hukum masyarakat Indonesia menunjukkan dua posisi yang berlawanan, disatu sisi menyatakan perang terhadap korupsi, membenci tindakan koruptor, bahkan mengutuk para koruptor, namun di sisi lain, masyarakat justru menunjukkan dukungan terhadap korupsi. Dukungan tersebut ditunjukkan dengan memberikan uang suap terhadap pejabat pemerintah dan memberikan perlakuan yang istimewa kepada birokrat

Dalam sebuah negara yang sudah dilanda korupsi, biasanya masyarakat menjadi sinis terhadap berbagai upaya pemberantasan korupsi. Orang tidak lagi percaya korupsi dapat diberantas, karena seperti dalam kasus di Indonesia, korupsi sudah sejak puluhan tahun dibicarakan, baik di forum-forum resmi maupun di media-media massa. Rakyat juga telah mendengar dan tahu banyak tentang betapa jahatnya korupsi; tentang perlunya mengikuti kaidah-kaidah hukum dan tentang akibat-akibat yang bisa ditimbulkannya, Namun, hingga era reformasi ini, korupsi tetap saja jalan terus.

Sikap masyarakat yang tidak peduli adalah tantangan dalam mengungkap kasus korupsi. Rasa sungkan juga memang menjadi ciri khas masyarakat yang berbudaya ketimuran. Peningkatan kesadaran hukum masyarakat sangat diperlukan dalam meningkatkan keterlibatan masyarakat untuk mengungkap kasus korupsi. Dalam konteks masyarakat Indonesia, dua hal yang perlu diperhatikan dalam membangun kesadaran hukum adalah pertama, proses pembelajaran hukum sebagai pengetahuan, kedua proses pembelajaran kesadaran normatif hukum melalui fakta-fakta

bagaimana norma hukum dapat dikonfirmasi melalui peranan efektif penegak hukum.²⁸

3. Teori Peraturan Perundang-undangan

Tidak ada sistem di dunia ini yang secara positif mengatur tata urutan peraturan perundang-undangan.²⁹ Walaupun ada, pengaturannya hanya sebatas pada asas yang menyebutkan, misalnya: "Peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya", atau dalam hal UUD ada ungkapan "*the supreme law of the land*".

Teori Hierarki merupakan teori mengenai sistem hukum yang diperkenalkan oleh Hans Kelsen yang menyatakan bahwa sistem hukum merupakan sistem anak tangga dengan kaidah berjenjang. Hubungan antara norma yang mengatur pembuatan norma lain dan norma lain tersebut dapat disebut sebagai hubungan super dan sub-ordinasi dalam konteks spesial.³⁰

Sistem norma merupakan suatu susunan berjenjang (hierarkis) dan setiap norma bersumber pada norma yang ada di atasnya yang membentuknya atau yang memberi dan menentukan validitasnya dan menjadi sumber bagi norma yang ada di bawahnya. Puncak dari hierarki tersebut adalah suatu norma dasar (*grundnorm*), yaitu konstitusi. Norma dasar tersebut menjadi tertinggi validitas keseluruhan tata hukum.

²⁸ Jawahir Thontowi, 2001, *Budaya Hukum dan Kekerasan dalam Dinamika Politik Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, hal. 5

²⁹ Ni'matul Huda, 2005, *Negara Hukum Demokrasi dan Judicial Review, Cetakan Pertama*, UII Press, Yogyakarta, hlm.48

³⁰ Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at, 2006, *Theory Hans Kelsen Tentang Hukum, Cetakan I*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta

Menurut Hans Kelsen, norma itu berjenjang berlapis-lapis dalam suatu susunan hierarki. Pengertiannya, norma hukum yang dibawah berlaku dan bersumber, berdasar dari norma yang lebih tinggi, dan norma lebih tinggi juga bersumber dan berdasar dari norma yang lebih tinggi lagi begitu seterusnya sampai berhenti pada suatu norma tertinggi yang disebut sebagai norma dasar (*grundnorm*), termasuk dalam sistem norma yang dinamis. Oleh sebab itu, hukum selalu dibentuk dan dihapus oleh lembaga-lembaga otoritas yang berwenang membentuknya, berdasarkan norma yang lebih tinggi, sehingga norma yang lebih rendah (*inferior*) dapat dibentuk berdasarkan norma yang lebih tinggi (*superior*), pada akhirnya hukum menjadi berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis membentuk suatu hierarki.³¹ Norma yang ada dalam suatu negara bukanlah berdiri sejajar yang bersifat koordinat, melainkan masing-masing norma memiliki tingkatannya yang berbeda-beda.

Untuk itu, dalam *Stufenbau Theory*, yang diintrodusir Hans Kelsen di atas dapat dimaknai:

- a. Peraturan perundang-undangan yang lebih rendah harus bersumber atau memiliki dasar hukum atau validitas dari suatu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
- b. Isi atau materi muatan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh menyimpang atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Terkait dengan subtansi norma dasar, dapat dibedakan dalam dua jenis sistem norma. Pertama, sistem norma statis (*the static system of*

³¹ Aziz Syamsuddin, 2011, *Proses dan Teknik Penyusunan Undang-Undang*, Cetakan Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 14

norm), ialah sistem yang melihat suatu norma dari segi isi atau materi muatan norma itu sendiri. Kedua, sistem norma dinamis, adalah sistem yang melihat suatu norma yang pembentukannya sesuai dengan prosedur yang ditentukan konstitusi.

4. Muatan Materi Peraturan Perundang-undangan

Hans Kelsen menempatkan konstitusi sebagai norma dasar yang setiap peraturan perundang-undangan yang akan dibuat, maka undang-undang yang ada, tidak boleh bertentangan dengan konstitusi. Sejalan dengan itu, maka berlaku asas "*Lex superiori derogate legi inferiori*".

Istilah "materi muatan" untuk pertama kali dipergunakan oleh A. Hamid S. Attamimi, sebagai terjemahan dari atau padanan istilah "*het onderwerp*".³² Menurut Attamimi materi muatan sebuah peraturan perundang-undangan negara dapat ditentukan atau tidak, bergantung pada sistem pembentukan peraturan perundang-undangan negara tersebut, beserta latar belakang sejarah dan sistem pembagian kekuasaan negara yang menentukannya.

Di negara-negara yang tumbuh dengan sejarah kekuasaan Negara yang mula-mula berada disatu tangan (raja atau kepada negara) dengan kekuasaan mutlak, kemudian terjadi dualisme karena pergeseran kekuasaan yang terbagi antara rakyat dan raja/kepala negara, dan akhirnya terjadi perpindahan titik berat kekuasaan dari raja/kepala Negara kepada rakyat, maka batas ruang lingkup materi muatan peraturan negara tidak dapat ditentukan dengan pasti.

Sebagai perbandingan Attamimi menyebutkan, karakteristik undang-undang di Indonesia berbeda dengan *wet* di Belanda. Undang-undang di

³² A.Hamid.S Attamimi, 1990, *Ilmu Perundang-Undangan*, Kanisius, Yogyakarta

Indonesia merupakan perwujudan dari penyelenggaraan pemerintahan negara yang berada dalam kekuasaan Presiden³³. Namun, pasca amandemen keempat, maka pembentukan undang-undang itu menjadi kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat. Selain itu, di Belanda, *wet* dan *grondwet* dibentuk oleh lembaga-lembaga yang sama, yang juga menyelenggarakan kedaulatan rakyat. Berbeda dengan undang-undang di Indonesia, selain karena lingkup bidangnya yang khusus, juga dibentuk oleh suatu lembaga tinggi dengan persetujuan bersama lembaga tinggi lain yang kedua-duanya tidak menjalankan kedaulatan rakyat, dan disimpulkan bahwa undang-undang Indonesia dapat ditentukan batas ruang lingkungannya.

Menurut C.F Strong, isi konstitusi dalam suatu kerangka negara yang terorganisir dengan dan melalui hukum, dalam hal ini hukum menetapkan pengaturan mengenai pendirian lembaga-lembaga yang permanen, fungsi dari alat-alat kelengkapan dan hak-hak tertentu yang telah ditetapkan.

Sri Soemantri berpendapat bahwa yang minimum dan merupakan ketentuan hukum itu harus berisi tiga hal pokok, yaitu: adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia, ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental dan adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga fundamental.

Materi muatan Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang pada dasarnya berisi materi muatan yang sama. *Pertama*, mengatur lebih lanjut ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang meliputi: hak-hak asasi manusia, hak

³³ A.Hamid.S.Attamimi,1990,*Peranan Keputusan Presiden RI Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi Doktor UI

dan kewajiban warga negara, pelaksanaan dan penegakan kedaulatan negara serta pembagian kekuasaan negara, wilayah negara dan pembagian daerah, kewarganegaraan dan kependudukan dan keuangan negara; *Kedua*, diperintahkan oleh suatu undang undang untuk diatur dengan undang-undang.



IBLAM
School of Law