

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Negara Indonesia merupakan Negara hukum (*rechtsstaat*) bukan Negara kekuasaan (*machsstaat*). Ciri-ciri negara hukum (*rechtsstaat*) diantaranya adanya perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, adanya pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak tersebut, pemerintah berdasarkan peraturan-peraturan (*wetmatigheid van bestuur*) dan adanya peradilan administrasi.<sup>1</sup> Disamping itu, Indonesia adalah negara demokrasi konstitusional.<sup>2</sup>

Eksistensi pemilihan umum diakui oleh negara penganut asas kedaulatan rakyat, dan diadakan disemua jenis tataran politik baik sistem demokrasi, otoriter maupun totaliter. Oleh beberapa negara demokrasi, pemilihan umum dianggap sebagai lambang dan juga tolak ukur dari sistem demokrasi.<sup>3</sup> Pemilihan umum yang dilaksanakan di Indonesia merupakan sarana untuk membentuk pemerintahan yang demokratis melalui mekanisme yang jujur dan adil.

Keikutsertaan warga negara dalam pemilihan umum (*general elections*) merupakan ekspresi dari ikhtiar melaksanakan kedaulatan rakyat serta dalam rangka melaksanakan hak-hak asasi manusia. Pemilihan umum adalah merupakan *conditio sine quanon* bagi suatu negara demokrasi modern, artinya rakyat memilih seseorang untuk mewakilinya dalam rangka keikutsertaan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, sekaligus merupakan suatu rangkaian kegiatan politik untuk menampung kepentingan atau aspirasi masyarakat.

---

<sup>1</sup> Moh. Mahfud M.D., *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2000), hlm.28.

<sup>2</sup> Mirriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka, 2009), hlm. 52

<sup>3</sup> Ahmad Zazili, "Pengakuan Negara Terhadap Hak-hak Politik (*Rigth to Vote*) Masyarakat Adat dalam Pelaksanaan Pemilihan Umum", *Jurnal Konstitusi*, Vol .9 No. 1, 2012., hlm. 136

Dalam konteks manusia sebagai individu warga negara, maka pemilihan umum berarti proses penyerahan sementara hak politiknya. Hak tersebut adalah hak berdaulat untuk turut serta menjalankan penyelenggaraan negara.

Partisipasi politik pada hakikatnya sebagai ukuran untuk mengetahui kualitas kemampuan warga negara, dalam menginterpretasikan sejumlah simbol kekuasaan (kebijaksanaan dalam mensejahterakan masyarakat sekaligus dengan langkah-langkahnya) kedalam simbol-simbol pribadi. Kegiatan partisipasi politik pada intinya tertuju pada dua subjek, yaitu pemilihan pemimpin dan melaksanakan kebijakan pemimpin. Bentuk partisipasi politik bermacam-macam, akan tetapi pemberian suara merupakan bentuk partisipasi politik aktif yang paling luas tersebar.

Dewasa ini pemberian suara terdapat di hampir semua sistem politik, baik yang demokratis maupun otoriter. Pemilihan umum dalam negara-negara otoriter dan berpartai tunggal lebih merupakan alat bagi penguasa daripada alat untuk memilih siapa yang seharusnya menjalankan kekuasaan itu. Pemilihan umum di negara-negara berpartai tunggal tidak dimaksud untuk memberi kesempatan pada rakyat untuk mempengaruhi kebijaksanaan pemerintahan, tetapi lebih memberi kesempatan pada kaum elit yang berkuasa untuk berpropaganda dan memobilisasikan rakyat. Jadi pemberian suara itu merupakan tindakan untuk memperoleh dukungan rakyat terhadap sistem politik dan elit yang berkuasa.

Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dibawah Undang-Undang merupakan salah satu syarat dalam rangka pembangunan Hukum Nasional. Hal ini dapat terwujud. Hal ini yang membedakan konstitusi Republik Indonesia dengan tradisi penulisan konstitusi di Negara-Negara Eropa Barat dan Amerika yang lazimnya memuat materi-materi konstitusi yang hanya bersifat politik. Tradisi yang dianut Indonesia, sejauh menyangkut corak muatan yang diatur, nampak

dipengaruhi oleh corak penulisan konstitusi yang lazim ditemui pada negara-negara sosialis seperti negara-negara di Eropa Timur.

Di Indonesia, pemilihan umum merupakan penafsiran normatif dari Undang-Undang Dasar 1945 agar pencapaian masyarakat demokratis tercipta. Masyarakat demokratis ini merupakan penafsiran dari pelaksanaan kedaulatan rakyat. Dalam hal ini kedaulatan rakyat hanya mungkin berjalan secara optimal apabila masyarakatnya mempunyai kecenderungan kuat ke arah budaya politik partisipan. Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 menentukan bahwa: "Segala warga Negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya." sedangkan Pasal 28 D ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menentukan bahwa: (1) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum. Kemudian, Pasal 28D ayat (3) menentukan bahwa: (3) setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.

Untuk mendukung perhelatan Pemilu serentak 2019, berbagai peraturan sudah diundangkan oleh pemerintah. Sebagai pihak yang memiliki kewenangan merumuskan aturan penyelenggaraan (*electoral law*) dan pelaksanaan pemilu (*electoral process*), Komisi Pemilihan Umum (KPU) mengeluarkan satu peraturan baru tentang persyaratan pendaftaran calon anggota legislatif (caleg) 2019. Adapun aturan tersebut yaitu Peraturan KPU Nomor 20 Tahun 2018 (PKPU 20/2018) tentang Pencalonan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota.<sup>4</sup>

Namun demikian, kemunculan aturan ini mengundang kontroversi, terutama

---

<sup>4</sup> Moh. Dani Pratama Huzaini, "problematika-PKPU-no-20- tahun-2018-mantan-koruptor-menjadi-caleg" diakses dari <http://www.politik.lipi.go.id/kolom/kolom-2/politik-nasional/1225->

terkait Pasal 7 Ayat 1 huruf h yang menyatakan bahwa mantan terpidana korupsi dilarang mencalonkan diri pada Pemilu tahun 2019. Peraturan KPU ini menjadi sangat problematik baik secara proses pembuatan maupun substansi yang diatur sehingga ada potensi besar untuk digugat melalui jalur hukum. Dari segi proses pembuatan, KPU dinilai seharusnya melibatkan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia yang merupakan pihak eksekutif dalam penyusunan peraturan perundang-undangan di Indonesia, untuk meminimalisir terjadinya tumpang tindih peraturan.

Oleh sebab itu beberapa mantan pidana kasus korupsi yang telah merasa dirugikan dan dibatasi haknya dengan disahkannya Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 20 Tahun 2018 oleh Lembaga KPU dan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia, sehingga beberapa dari mereka telah melakukan uji materi (*judicial review*) kepada Mahkamah Agung untuk membatalkan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 20 Tahun 2018. Dari pengajuan uji materi tersebut, akhirnya Mahkamah Agung memutuskan Peraturan KPU Nomor 20 Tahun 2018 bertentangan dengan Undang Undang Nomor 7 Tahun 2017 yang berkedudukan lebih tinggi, dengan dikeluarkannya putusan Mahkamah Agung Nomor 46/PHUM/2018.

Salah satu alasan pertimbangan Mahkamah Agung dalam memutuskan Peraturan KPU Nomor 20 Tahun 2018 bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 dalam putusan Nomor 46/PHUM/2018. Mahkamah Agung berpedoman kepada Pasal 43 ayat (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia khususnya dalam hak politik seseorang yang menyebutkan, bahwa setiap warga negara berhak untuk dipilih dan memilih dalam pemilihan umum berdasarkan persamaan hak melalui pemungutan suara yang

langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Penulis memilih topik ini karena topik ini sangat menarik, yaitu dalam hal mengabulkan permohonan keberatan Hak Uji Materiil atas nama Jumanto yang notabene adalah mantan napi koruptor yang telah selesai menjalani hukuman tetapi tidak dicabut hak politiknya.

Dalam putusan tersebut, Majelis Hakim berpendapat bahwa Pemohon merupakan subjek hukum yang dirugikan haknya akibat berlakunya Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Pasal 4 ayat (3), Pasal 7 ayat 1 huruf h dan Pasal 11 ayat (1) huruf d Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2018 tentang Pencalonan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten. menurut penulis putusan Hak Uji Materiil 46 P/HUM/2018 Ini tentunya berdampak kurang baik pada semangat pencegahan dan pemberantasan Korupsi yang dijalankan oleh Negara termasuk Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia. akan tetapi dilihat dari sisi konstitusional, Komisi Pemilihan Umum telah melampaui kewenangannya dalam menetapkan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Pasal 4 ayat (3), Pasal 7 ayat 1 huruf h dan Pasal 11 ayat (1) huruf d yang bertentangan dengan Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang mengatur pembatasan hak politik seorang warga negara dimana harus dimuat dalam Undang-Undang dan bukan diatur dalam Peraturan Perundang-undangan dibawah Undang-Undang.

Komisi Pemilihan Umum (KPU) seharusnya mengkaji ulang bersama Kementerian Hukum dan HAM RI mengenai Rancangan Peraturan yang akan ditetapkan agar tidak bertentangan dengan Undang-Undang (atau disebut

Sinkronisasi dan Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan dengan Undang-Undang), menghindari merevisi berulang-ulang Peraturan meskipun KPU dinilai tidak melakukan *abuse of power (penyalahgunaan kewenangan)*, karena KPU hanya menjalankan tugas dan kewenangannya sebagai penyelenggara pemilu yang memiliki kewenangan merumuskan aturan penyelenggaraan dan pelaksanaan pemilu yang independen karena sifatnya *full authority*. Akan tetapi, dari segi substansi berdasarkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan, harus diakui bahwa Peraturan KPU No. 20 Tahun 2018 ini tidak sesuai dengan asas kesesuaian antara hierarki, jenis, materi dan muatan. Karena bertentangan dengan peraturan yang ada di atasnya, yaitu UU No. 17 Tahun 2017 tentang Pemilu, maka Peraturan KPU ini dapat dikatakan batal demi hukum. Berdasarkan latar belakang diatas penulis tertarik untuk melakukan penelitian hukum dengan judul: **“ANALISIS YURIDIS PUTUSAN HAK UJI MATERIIL NOMOR 46 P/HUM/2018 TERKAIT KABUL GUGATAN EKS NAPI KORUPTOR SEBAGAI CALON LEGISLATIF DILIHAT DARI ASPEK KEPASTIAN HUKUM”**.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka penulis merumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana aspek hukum Peraturan KPU No. 20 Tahun 2018 tentang pembatasan Hak Politik Eks Terpidana Koruptor.
2. Apakah putusan Hak Uji Materiil No. 46 P/HUM/2018 sudah tepat dari aspek kepastian hukum dan bagaimana implikasi hukum pasca keluarnya putusan Mahkamah Agung tersebut.

## **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui aspek hukum pembentukan Peraturan KPU No. 20 Tahun 2018 dilihat dari hierarki sumber hukum lain di atasnya.
2. Untuk menganalisa apakah putusan Hak Uji Materiil No. 46 P/HUM/2018 sudah sesuai dengan aspek kepastian hukum dan bagaimana implikasi hukum pasca keluarnya Putusan Hak Uji Materiil tersebut.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini akan memberikan beberapa manfaat yaitu :

##### 1. Manfaat Teoritis :

- a. Memberikan pengetahuan kepada masyarakat mengenai kedudukan Peraturan Perundang-undangan dibawah Undang-Undang terkait Peraturan KPU.
- b. Memberikan pengetahuan mengenai gugatan dan Putusan Judicial review (Hak Uji Materiil di Mahkamah Agung) dapat menentukan apakah Peraturan perundang-undangan dibawah Undang-Undang dapat dinyatakan batal demi hukum atau diterima.
- c. Memberikan sumbangsih pengembangan ilmu Hukum khususnya pada bidang Hukum Administrasi Negara.

##### 2. Manfaat Praktis :

- a. Bagi masyarakat dapat menganalisa peraturan perundang-undangan mana yang dapat digugat jika bertentangan dengan Undang-Undang.
- b. Bagi para peneliti hukum dapat mengkaji dampak dari keluarnya putusan Hak Uji Materiil tentang Mantan Terpidana Korupsi yang dapat mencalonkan kembali menjadi calon legislatif.
- c. Bagi Fakultas Hukum Sekolah Tinggi Ilmu Hukum IBLAM, agar hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan referensi dan

perbendaharaan perpustakaan yang diharapkan berguna bagi mahasiswa/i dan mereka yang ingin mengetahui dan meneliti lebih lanjut tentang dampak gugatan kabul mantan terpidana korupsi melalui putusan Hak Uji Materiil no. 46 P/HUM/2018.

- d. Bagi Penulis, sebagai syarat memperoleh gelar kesarjanaan Strata 1 program studi ilmu hukum pada Fakultas Hukum Sekolah Tinggi Ilmu Hukum IBLAM.

## **E. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif yang berfokus pada norma hukum positif Peraturan Komisi Pemilihan Umum nomor 20 Tahun 2018 dan implikasi hukum atas putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia nomor 46 P/HUM/2018 yang mengabulkan mantan/eks koruptor dapat mencalonkan diri menjadi calon anggota legislatif

### **2. Jenis Data dan Bahan Hukum**

Data yang diperoleh dari penelitian bahan pustaka dengan cara mengumpulkan data yang terdapat dalam peraturan perundangan, buku-buku, dan artikel yang ada hubungannya dengan masalah yang akan diteliti.