

**TINJAUAN YURIDIS PUTUSAN MAHKAMAH AGUNG TERHADAP UJI MATERIL  
PERATURAN  
PASAL 4 AYAT (3) PERATURAN KOMISI PEMILIHAN UMUM NOMOR 20 TAHUN 2018**

**Rendra Edy Pratama**

Ilmu Hukum, Fakultas Ilmu Sosial dan Hukum Universitas Negeri Surabaya  
[rendrapratama@mhs.unesa.ac.id](mailto:rendrapratama@mhs.unesa.ac.id)

**Hananto Widodo**

Ilmu Hukum, Fakultas Ilmu Sosial dan Hukum, Universitas Negeri Surabaya  
[hanantowidodo@unesa.ac.id](mailto:hanantowidodo@unesa.ac.id)

**Abstrak**

Badan Pengawas Pemilu mencatat setidaknya terdapat 200 mantan pelaku korupsi yang mendaftar menjadi calon legislatif untuk pemilu 2019, sekitar 36 di antara mereka diloloskan oleh Badan Pengawas Pemilu, meski saat itu MA belum membatalkan PKPU 20/2020. Peraturan PKPU No 20 Tahun 2018 yang melarang mantan koruptor menjadi calon legislatif ialah salah satu cara negara dalam bertindak luar biasa melawan koruptor agar tak lagi dapat mengelola negara melalui pintu lembaga perwakilan di DPR dan DPRD. Karena itu, dalam batas penalaran hukum yang progresif-responsif, sesungguhnya peraturan Komisi Pemilihan Umum yang dibatalkan Mahkamah Agung ini tidak bertentangan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi RI No 4/PUU-VII/2009 dan Putusan Mahkamah Konstitusi RI No 46/PUU-XIII/ dan Pasal 240 UU No 7/2017 tentang Pemilu. Tujuan penelitian ini antara lain untuk mengetahui latar belakang pengaturan Pasal 4 ayat (3) PKPU Nomor 20 Tahun 2018 serta kedudukannya dalam hierarki peraturan perundang-undangan, serta untuk mengetahui kesesuaian proses pembentukan Pasal 4 ayat (3) PKPU Nomor 20 Tahun 2018 telah memenuhi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Penelitian hukum ini termasuk jenis penelitian hukum normatif. Adapun pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah *conceptual approach* dan *statute approach*. Jenis bahan hukum penelitian ini terdiri dari pendekatan hukum primer, sekunder. Teknik pengumpulan bahan hukum sesuai dengan pendekatan penelitian ini adalah mencari dan mengumpulkan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemilu kemudian dianalisa secara kualitatif. Latar belakang munculnya norma sebagaimana dalam Pasal 4 ayat (3) PKPU Nomor 20 Tahun 2018, KPU telah memenuhi legitimasi hukum (landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis). Kedudukan Pasal 4 ayat (3) PKPU Nomor 20 Tahun 2018 ketika hanya melihat sifat lembaganya yang independen serta kewenangannya, pasal tersebut tidak melanggar suatu aturan apapun, sehingga patut diterima oleh hukum. Namun, mengingat hierarki peraturan perundang-undangan, pasal tersebut jelas tidak mematuhi aturan pembentukan peraturan perundang-undangan. Sebab, Pasal 4 ayat (3) PKPU Nomor 20 Tahun 2018 telah memuat norma yang tidak memiliki celah dari norma umumnya dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang diadopsi secara umum oleh PKPU Nomor 20 Tahun 2018, dan secara khusus oleh Pasal 4 ayat (3) PKPU Nomor 20 Tahun 2018, tidak utuh. Secara formil, asas yang tidak cukup terpenuhi ialah kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan Pasal 4 ayat (3) PKPU Nomor 20 Tahun 2018. Prinsipnya peraturan tersebut hanya menyelenggarakan suatu urusan pemerintahan berdasarkan fungsi yang diberikan oleh undang-undang.

**Kata kunci:** pemilu, pertimbangan hakim, KPU

**Abstract**

The Election Supervisory Agency noted that there were at least 200 former corruptors who registered as candidates for the 2019 election, around 36 of them were passed by the Election Supervisory Body, although at that time the Supreme Court had not canceled PKPU 20/2020. PKPU Regulation No. 20 of 2018 which prohibits former corruptors from becoming legislative candidates is one of the ways in which the state acts extraordinarily against corruptors so that they can no longer manage the country through the door of representative institutions in the DPR and DPRD. Therefore, within the limits of progressive-responsive legal reasoning, the actual regulation of the Election Commission that was annulled by the Supreme Court does not conflict with the Constitutional Court Decision No 4 / PUU-VII / 2009 and the Constitutional Court Decision No 46 / PUU-XIII / and Article 240 of Law No. 7/2017 concerning Elections. The purpose of this study is to find out the background of the regulation of Article 4 paragraph (3) PKPU Number 20 of 2018 and its position in the hierarchy of laws and regulations, as well as to determine the suitability of the process of forming Article 4 paragraph (3) of PKPU Number 20 of 2018 fulfilling the principle -asas formation of laws and regulations. This legal research is a type of normative research. The approach used in this research is the conceptual approach and statute approach. This type of legal research material consists of primary, secondary legal approaches. The technique of collecting legal

materials in accordance with this research approach is to search for and collect legislation related to elections and then be analyzed qualitatively. The background to the emergence of norms as in Article 4 paragraph (3) PKPU Number 20 Year 2018, KPU has fulfilled legal legitimacy (philosophical, sociological and juridical basis). Position of Article 4 paragraph (3) of PKPU Number 20 of 2018 when only seeing the nature of its independent institution and its authority, the article does not violate any regulation, so it should be accepted by law. However, given the hierarchy of legislation, the article clearly does not comply with the rules for the formation of legislation. Because Article 4 paragraph (3) PKPU Number 2 of 2018 contains a norm which does not have a gap from the general norm in Law Number 7 of 2017 concerning General Elections. The principles of the formation of laws and regulations adopted in general by PKPU Number 20 of 2018, and specifically by Article 4 paragraph (3) of PKPU Number 20 of 2018, are incomplete. In formal terms, the principle which is not sufficiently fulfilled is the suitability between types, hierarchy, and material content of Article 4 paragraph (3) PKPU Number 20 Year 2018. The principle of this regulation is only to carry out a government affair based on the functions given by the law.

**Keywords:** general election, judge's consideration, general election commissions

## PENDAHULUAN

Negara hukum (*rechtsstaat*) adalah konsep yang berparadigma bahwa negara dan alat kekuasaannya (pemerintah) tak dibenarkan bertindak atas kekuasaannya belaka, melainkan harus ditumpukan pada dasar kebenaran hukum yang telah dipositifkan ialah undang-undang yang pada gilirannya berdiri tegak diatas kebenaran hukum undang-undang yang paling dasar, ialah Undang-Undang Dasar (Winarno, 2013: 138). Ciri-ciri negara hukum (*rechtsstaat*) di antaranya: 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 (Moh. Mahfud M.D., 2000: 28). Disamping itu, Indonesia adalah negara demokrasi konstitusional. Dalam sebuah negara demokrasi, pemilihan umum, termasuk pemilihan umum (pemilu) merupakan sarana untuk mewujudkan kedaulatan rakyat untuk berperan aktif dalam penyelenggaraan Negara (Mirriam Budiardjo, 2009: 59).

Pemilihan Umum (Pemilu) menjadi sebuah hal yang harus dilaksanakan bagi negara yang menganut sistem demokrasi, karena pemilu merupakan sarana untuk menentukan pemimpin pemerintahan dan orang-orang yang duduk dalam lembaga perwakilan rakyat guna menjalankan roda pemerintahan di suatu negara. Pemilu di Indonesia dinyatakan secara tegas oleh konstitusi pada Pasal 22E UUD 1945 Ayat (1) menyatakan, "Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali". Tujuan pemilihan umum adalah untuk menerapkan prinsip-prinsip demokrasi dengan cara memilih wakil rakyat di badan legislatif atau memilih kepala daerah di bidang eksekutif. Pelaksanaan demokrasi melalui pemilu dan pemilukada diharapkan berlangsung secara sehat jujur, adil dan demokratis sesuai dengan semangat perundang-undangan yang telah ditetapkan. Pemilihan umum merupakan waktu yang tepat sebagai evaluasi kinerja parlemen.

Di Indonesia penyelenggara Pemilu meliputi Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum (DKPP). Model tiga lembaga penyelenggara pemilu sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggara pemilu telah meningkatkan sistem *check and balances* diantara penyelenggara pemilu. Faktanya, menghadirkan pemilu berintegritas ternyata tidak mudah. Hal ini ditengarai bukan karena faktor teknis penyelenggaraan pemilu semata, melainkan juga faktor non-teknis seperti rendahnya moralitas peserta pemilu yang sebelumnya pernah tersandung kasus korupsi. Hal ini berimplikasi pada rendahnya partisipasi pemilih dalam pemilu sehingga tujuan tercapainya pemilu berintegritas akan sangat sulit. Padahal salah satu kriteria pemilu yang berintegritas ialah mendapat kepercayaan publik yang tinggi. Karena pada dasarnya, pemilu ialah representasi dari kedaulatan rakyat. Jika kepercayaan publik saja dirusak, bagaimana kemudian publik akan menilai bahwa pemilu bisa dikatakan berintegritas (Saleh dkk., 2018: 1069).

Adanya Peraturan KPU yang melarang eks nabi korupsi untuk mencalonkan diri dalam pemilu tahun depan adalah tidak lain agar kualitas pemilu menjadi lebih baik. Namun pada kenyataannya melalui putusan yang di keluarkan oleh Mahkamah Agung (MA) No. 46 P/HUM/2018, Peraturan KPU dianggap batal demi hukum. Hal tersebut memunculkan problem baru bagi KPU dan publik yang ingin menghadirkan pemilu yang berintegritas sehingga melahirkan pemimpin yang bersih. Akibat dikeluarkannya putusan MA tersebut kemudian calon legislatif eks nabi korupsi ini dapat mencalonkan diri dalam pemilihan calon legislatif tahun 2019.

Badan Pengawas Pemilu mencatat setidaknya terdapat 200 mantan pelaku korupsi yang mendaftar menjadi caleg untuk pemilu 2019. Sekitar 36 di antara mereka diloloskan oleh Badan Pengawas Pemilu, meski saat itu MA belum membatalkan PKPU 20/2020. Mereka berasal dari 13 partai politik, antara lain PAN, Golkar, Gerindra, Perindo,

Demokrat, PKS, Hanura, dan NasDem. Para caleg bekas koruptor itu tersebar di berbagai daerah, dari Aceh, Riau, Jakarta, Jawa Tengah, Sulawesi Utara, hingga Maluku Utara (BBC Indonesia, <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-45550375>, diakses pada tanggal 7 Maret 2019).

Peraturan PKPU No 20 Tahun 2018 yang melarang mantan koruptor menjadi calon legislatif ialah salah satu cara negara dalam bertindak luar biasa melawan koruptor agar tak lagi dapat mengelola negara melalui pintu lembaga perwakilan di DPR dan DPRD. Karena itu, dalam batas penalaran hukum yang progresif-responsif, sesungguhnya peraturan Komisi Pemilihan Umum yang dibatalkan Mahkamah Agung ini tidak bertentangan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi RI No 4/PUU-VII/2009 dan Putusan Mahkamah Konstitusi RI No 46/PUU-XIII/ dan Pasal 240 UU No 7/2017 tentang Pemilu. Peraturan KPU ini tidak melarang calon legislatif yang berstatus mantan narapidana korupsi secara eksplisit dalam ketentuan normanya. Namun, ketentuan Pasal 4 ayat (3) PKPU ini hanya mensyaratkan agar partai politik (parpol) dalam mengajukan bakal caleg ke KPU harus menandatangani pakta integritas yang isinya tidak akan mengajukan bakal calon legislatif yang tidak berintegritas.

Berdasarkan uraian di atas, maka rumusan masalah dalam penulisan ini antara lain: 1) bagaimana latar belakang pengatur Pasal 4 ayat (3) PKPU Nomor 20 Tahun 2018 serta kedudukannya dalam hierarki peraturan perundang - undangan) apakah pembentukan Pasal 4 ayat (3) PKPU Nomor 20 Tahun 2018 telah memenuhi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan? Tujuan daripada penulisan ini antara lain untuk mengetahui latar belakang pengatur Pasal 4 ayat (3) PKPU Nomor 20 Tahun 2018 serta kedudukannya dalam hierarki peraturan perundang-undangan, serta untuk mengetahui kesesuaian proses pembentukan Pasal 4 ayat (3) PKPU Nomor 20 Tahun 2018 telah memenuhi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan.

Kajian teoritik dalam penulisan ini sebagaimana berkenaan dengan pemilu yang merupakan institusi pokok pemerintahan perwakilan yang demokratis, karena dalam suatu negara demokrasi, wewenang pemerintah hanya diperoleh atas persetujuan dari mereka yang diperintah (Budiono, 2017: 7). Tujuan pemilihan umum setidaknya ada 3 (tiga), antara lain: 1) terjadinya pergantian pemerintahan secara damai dan tertib; 2) lembaga negara berfungsi sesuai dengan maksud Undang-Undang Dasar 1945; dan 3) melaksanakan hak-hak asasi warga negara (Harmaily Ibrahim, 1981: 13).

Adapun kajian yang berkenaan dengan Peraturan Perundang-undangan menurut UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, sebagaimana bersesuaian dengan ketentuan Pasal 7 ayat 1

UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang menjelaskan mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas:

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d) Peraturan Pemerintah;
- e) Peraturan Presiden;
- f) Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Kajian lebih lanjut mengenai pelarangan terhadap mantan narapidana korupsi dalam mendaftarkan diri sebagai calon legislatif sebagaimana sesuai dengan ketentuan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 20 Tahun 2018 tentang Pencalonan Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota (selanjutnya disebut PKPU) dalam Pemilu 2019, yang mana dijadikan sebagai pedoman KPU melaksanakan tahapan pencalonan Anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dalam Pemilu 2019. Salah satu ketentuan PKPU tersebut mengatur mengenai pelarangan mantan narapidana korupsi maju sebagai calon legislatif, sebagaimana sesuai pada ketentuan Pasal 7 ayat (1) huruf h PKPU, yang menyatakan: “Bukan mantan terpidana bandar narkoba, kejahatan seksual terhadap anak, atau korupsi”.

## METODE

Konsep penelitian menurut Soerjono Soekanto yang dikutip dalam buku Fajar dan Achmad, sebagai “suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu yang memiliki tujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu melalui suatu proses analisis” (Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, 2010: 23). Berdasarkan dari penjelasan di atas maka dapat disimpulkan bahwa metodologi penelitian dalam penelitian hukum adalah suatu cara dan proses dimana memiliki langkah-langkah yang sudah tersistematis sebagai sebuah ilmu guna menjawab persoalan-persoalan hukum.

Jenis penelitian yang digunakan pada penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Pendekatan-pendekatan yang digunakan dalam penelitian hukum ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Jenis bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari data primer dan data sekunder. Bahan hukum primer (*primary sources*) merupakan bahan hukum yang bersifat otoritatif, artinya mempunyai otoritas, bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi, putusan-

putusan hakim. Bahan hukum sekunder (*secondary sources*) berupa semua publikasi tentang hukum berupa buku-buku teks, kamus-kamus, jurnal-jurnal hukum dan komentar-komentar atas putusan hakim (Peter Mahmud Marzuki, 2016: 136-177).

Teknik pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini adalah studi kepustakaan, di mana mencari dan mengumpulkan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemilu (Peter Mahmud Marzuki, 2016: 136-177). Teknik analisis bahan hukum dalam penulisan ini, di mana data yang telah diperoleh, lalu diolah kemudian dianalisa secara kualitatif yaitu dilakukan dengan menggambarkan data yang dihasilkan dalam bentuk uraian kalimat atau penjelasan. Dari analisis data tersebut dilanjutkan dengan menarik kesimpulan secara induktif yaitu suatu cara berfikir yang didasarkan pada fakta-fakta yang bersifat umum, kemudian dilanjutkan dengan pengambilan kesimpulan yang bersifat khusus yang merupakan jawaban dari permasalahan berdasarkan hasil penelitian dan selanjutnya diberikan saran (Peter Mahmud Marzuki, 2016: 136-177).

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Latar Belakang Pengaturan Pasal 4 Ayat (3) PKPU Nomor 20 Tahun 2018 Serta Kedudukannya Dalam Kajian Peraturan Perundang-undangan

PKPU adalah salah satu wujud peraturan pelaksana urusan pemerintah. Penelusuran atas analisis dan pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam beberapa keputusannya, menyimpulkan penafsiran yuridis atas istilah lembaga negara, salah satunya KPU sebagai komisi negara independen memiliki tujuan untuk menjalankan prinsip *checks and balances* untuk kepentingan publik (Gunawan A. Tauda, <https://media.neliti.com/media/publications/26688-ID-kedudukan-komisi-negara-independen-dalam-struktur-ketatanegaraan-republik-indone.pdf>, diakses pada tanggal 19 Juni 2019). Prinsip tersebut berperan dalam pembatasan dan penyeimbangan terhadap tiga poros kekuasaan asli (eksekutif, legislatif, yudikatif). Selain itu, mengingat sebelum amandemen UUD, kekuasaan eksekutif terlalu besar, sehingga kemunculan lembaga negara independen dimaksudkan untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan oleh pribadi yang sedang menduduki lembaga serta mewujudkan kedaulatan rakyat dan pemerintahan yang demokratis. Secara konseptual, tujuan adanya lembaga-lembaga negara atau alat-alat kelengkapan negara atau lembaga negara independen adalah untuk menjalankan fungsi negara dan menjalankan fungsi pemerintahan secara aktual. Sehingga, lembaga-lembaga tersebut harus dapat membentuk satu kesatuan proses yang satu sama lain saling berhubungan dalam rangka penyelenggaraan fungsi negara (Luthfi Widagdo Eddyono.

<https://media.neliti.com/media/publications/110648-ID-penyelesaian-sengketa-kewenanganlembaga.pdf>, diakses pada tanggal 19 Juni 2019). Maka, PKPU selanjutnya mencerminkan prinsip *checks and balances*.

Pasal 4 ayat (3) PKPU Nomor 20 Tahun 2018 memiliki daya tarik yang luar biasa bagi masyarakat pada umum dan bagi bakal calon legislatif pada khususnya. Pasal 4 ayat (3) PKPU Nomor 20 Tahun 2018 berbunyi: “Dalam seleksi bakal calon secara demokratis dan terbuka sebagaimana dimaksud pada ayat (2), tidak menyertakan mantan terpidana bandar narkoba, kejahatan seksual terhadap anak, dan korupsi”.

Makna bunyi pasal tersebut memperlihatkan pembatasan hak pada beberapa kategori mantan terpidana tersebut, yakni mantan terpidana bandar narkoba, kejahatan seksual terhadap anak, dan korupsi.

Pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 (UU Nomor 12 Tahun 2011), secara prinsip harus memiliki landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis. Pengaturan pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut tentu memiliki tujuan agar perilaku masyarakat mengandung nilai kebajikan dan keadilan umum. Selain legitimasi hukum demikian, KPU memiliki standar mekanisme penyusunan PKPU sebagaimana yang dikemukakan oleh pihak yang mewakili Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia disingkat KPU RI sebagai termohon dalam perkara pengujian peraturan dibawah undang-undang terhadap undang-undang di Mahkamah Agung dengan perkara Nomor 46 P/HUM/2018. Bahwa KPU RI telah melakukan mekanisme penyusunan perubahan PKPU sebagai berikut:

1. “melakukan inventarisasi dan menyusun isu strategis materi muatan yang akan dituangkan dalam Peraturan KPU;
2. melakukan pembahasan Peraturan KPU dalam rapat di lingkungan Sekretariat Jenderal KPU dan rapat-rapat pleno KPU;
3. melakukan uji publik dengan Partai Politik dan pemangku kepentingan (*stakeholder*);
4. melakukan konsultasi dengan Komisi II DPR RI dan Pemerintah cq. Kementerian Dalam Negeri;
5. mengadakan Focus Group Discussion (FGD) dengan para pakar hukum dan ahli di bidang pemilihan umum;
6. menyusun perumusan akhir dan pembahasan final persetujuan Anggota KPU dalam pleno KPU;
7. penandatanganan Peraturan KPU oleh Ketua KPU;
8. permohonan pengundangan kepada Menteri Hukum dan HAM RI.” (Luthfi Widagdo Eddyono. <https://media.neliti.com/media/publications/110648-ID-penyelesaian-sengketa-kewenanganlembaga.pdf>, diakses pada tanggal 19 Juni 2019)

Mekanisme penyusunan yang sedemikian rupa tentu dapat dikatakan peraturan yang dihasilkan ialah peraturan

yang telah layak muncul dipermukaan masyarakat. Namun, peraturan perundang-undangan tidak hanya soal kelayakan atau keberlakuan di masyarakat, tetapi tentu melihat keabsahannya juga berdasarkan UU Nomor 12 Tahun 2011.

KPU dalam mencantumkan ‘mantan terpidana narkoba’ berdasarkan penafsiran secara sistematis terhadap peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan dalam bidang pemilu, KPU mengkaji Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang, dikenal dengan sebutan UU Pilkada. KPU merujuk pada penjelasan Pasal 7 ayat (2) huruf g UU Pilkada yang berbunyi : “yang dimaksud dengan “mantan terpidana” adalah orang yang sudah tidak ada hubungan baik teknis (pidana) maupun administratif dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia, kecuali mantan terpidana bandar narkoba ...” Adapun Pasal 7 ayat (2) huruf g berbunyi: “... bagi mantan terpidana telah secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana.” Oleh karena terdapat secara jelas pengecualian bagi mantan terpidana bandar narkoba dalam Pilkada, KPU menilai bahwa sudah sepatutnya dilarang memperoleh kesempatan yang sama dalam proses Pemilu.

Latar belakang yang digunakan KPU dalam merumuskan larangan bagi mantan terpidana kategori kejahatan seksual terhadap anak yang tidak diikutsertakan dalam bakal calon legislatif, sama halnya dengan alasan yang diungkapkan pada mantan terpidana kategori bandar narkoba, yakni mengacu pada UU Pilkada. Penjelasan Pasal 7 ayat (2) huruf g UU Pilkada

Mengingat dalam ketentuan Pasal 257 ayat (3) UU Pemilu yang memberikan amanat kepada KPU untuk menindaklanjuti pedoman teknis pencalonan anggota legislatif dalam bentuk peraturan KPU, sudah menjadi tugas KPU menerbitkan PKPU di mana merujuk pada UU Pemilu. Maka, mengenai landasan yang digunakan KPU dalam merumuskan tidak memiliki sinkronisasi yang tepat. KPU juga mengkategorikan kejahatan seksual terhadap anak sebagai kejahatan/ tindak pidana terhadap kemanusiaan yang tergolong berat dan luar biasa. Mengingat mengenai kejahatan kemanusiaan tersebut, bahwa kejahatan kemanusiaan telah ditentukan bentuknya oleh Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia. Adapun bentuk kejahatan seksual lain yang setara bentuk huruf g) perkosaan, perbudakan seksual, pelacuran secara paksa, pemaksaan kehamilan, pemandulan atau sterilisasi secara paksa ...”, tidak dapat dipersamakan dengan kejahatan

seksual terhadap anak yang dimaksud Pasal 4 ayat (3) PKPU Nomor 20 Tahun 2018. Selain itu, perbuatan yang dilakukan ialah bagian dari serangan yang meluas atau sistematis yang diketahuinya bahwa serangan tersebut ditujukan secara langsung terhadap penduduk sipil.

Oleh karena itu, perlu diingat bahwa pembatasan hak hanya dapat dilakukan oleh instrumen hukum sekurang-kurangnya oleh undang-undang. Berdasarkan uraian tersebut, secara jelas bahwa kejahatan seksual terhadap anak tidak termasuk dalam salah satu bentuk yang diakui undang-undang. Oleh karena itu, alasan yang digunakan KPU dalam mengkategorikan kejahatan seksual terhadap anak sebagai kejahatan berat dan luar biasa tidak memiliki landasan hukum. Secara keseluruhan landasan yang digunakan KPU dalam merumuskan pelarangan bagi mantan terpidana kejahatan seksual terhadap anak belum cukup dapat menunjukkan urgensinya. Hal demikian terlihat dari alasan tersebut yang cenderung tanpa penelusuran landasan sebagaimana UU Nomor 12 Tahun 2011.

Pembahasan mengenai mantan terpidana korupsi, dijelaskan KPU secara rinci sesuai dengan aturan pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana yang termuat dalam putusan Mahkamah Agung perkara nomor 46 P/HUM/2018. Pembahasan dilakukan satu persatu menurut nilai-nilai filosofis, sosiologis, dan yuridis secara berturut-turut. *Pertama*, landasan filosofis, memiliki pertimbangan-pertimbangan yang menampakkan suasana kebatinan serta falsafah bangsa. Mencakup nilai moral dan etika bangsa yang didasarkan pada peradaban, kemanusiaan, kebenaran, keadilan, dan kesucilaan (King Faisal Sulaiman, 2015: 23-24).

Landasan filosofis yang digunakan oleh KPU memang adanya kondisinya negara kita. Falsafah bangsa yang tertuang dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang diciptakan oleh pendiri Indonesia terdahulu. Kejadian masa lalu, masa orde baru di mana penyelenggaraan Pemilu tidak demokratis serta skandal korupsi dan lainnya yang meluas di kalangan legislatif. Ketetapan MPR RI Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme ialah hasil dari akibat masa orde baru yang buruk, tentu akibat adanya dorongan dari setiap elemen bangsa. Saat ini masih dipertahankan termuat dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, mencerminkan masih sesuai dengan nilai-nilai yang dicitacitakan bangsa.

*Kedua*, landasan sosiologis, merupakan alasan yang menjadi suatu kebutuhan dalam hidup bermasyarakat secara umum. Landasan sosiologis memiliki alasan kuat

yang mendasar bahwa terdapat sekurang-kurangnya 67.000 lebih dukungan melalui penandatanganan petisi penolakan mantan koruptor ikut serta dalam pencalonan legislatif. Hal demikian memperlihatkan bahwa itulah kebutuhan hukum yang ada dalam masyarakat, menginginkan pemangku jabatan ialah orang yang terpercaya baik kualitas maupun integritas.

**Ketiga**, landasan yuridis, memunculkan dasar peraturan yang telah ada, sehingga dapat memunculkan peraturan lain. Peraturan lain yang dirumuskan dapat memiliki sebab-akibat yang berbeda. Peraturan tersebut dapat ditujukan sebagai peraturan yang menggantikan, merubah, atau mengisi kekosongan hukum. Namun, catatan pentingnya ialah tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya yang telah ada, mengingat sifatnya sebagai peraturan pelaksana yang tentu telah memiliki acuan norma yang lebih tinggi. Hal ini regulasi kepilluan yang dirujuk KPU, di antaranya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang 94 Pemilihan Umum (UU Pemilu) dan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi, Dan Nepotisme (UU Nomor 28 Tahun 1999). Penelusuran yuridis yang dilakukan KPU disertakan metode penafsiran secara sistematis dan gramatikal yang ditindak lanjut dengan penafsiran ekstensif.

Kemudian, KPU menyimpulkan 2 (dua) hal, yakni 1) tindak pidana korupsi disejajarkan dengan perbuatan mengkhianati negara; 2) tindak pidana korupsi disejajarkan dengan tindak pidana berat lainnya. Hal demikian dinilai KPU memiliki dampak luas serta menyakiti hati dan emosi secara luas di mana ada kemungkinan dapat mempengaruhi masa depan bangsa dan negara. Dengan demikian, tepat ketika melarang mantan terpidana korupsi memperoleh kesempatan dalam pemilu. Peneliti menilai, bahwa penilaian yang dilakukan KPU berdasarkan UU Pemilu tidak memiliki landasan hukum yang mendasar. KPU hanya menafsirkan secara susunan kalimat atau tidak memiliki dasar terkait mensejajarkan kedua hal yang dimaksud KPU tersebut.

Hal demikian cukup menerangkan, bahwa landasan yang diuraikan berdasarkan Pasal 169 huruf d UU Pemilu, Pasal 4 ayat (3) PKPU Nomor 20 Tahun 2018 tidak dapat dikatakan menggantikan, merubah, mengisi kekosongan hukum sekalipun. Menggantikan ialah setidaknya-tidaknya sama dengan jenis peraturan yang digantikan. Merubah hanya dapat dilakukan oleh peraturan itu sendiri atau oleh peraturan yang lebih tinggi atau karena suatu putusan yang memiliki kekuatan hukum mengikat. Mengisi kekosongan hukum dapat saja terjadi apabila belum ada suatu hukum yang mengaturnya dengan tanpa mengenyampingkan aturan terkait yang ada. Kalaupun dipaksakan, peraturan yang

mengisi kekosongan hukum tersebut ialah peraturan untuk keadaan tertentu atau khusus. Sebab, ketidaktepatan memilih landasan. Dengan demikian, alasan yang digunakan 96 KPU tidak memiliki kekuatan mendasar untuk dapat diterima sebagai landasan yuridis. KPU merujuk pada Pasal 2 UU Nomor 28 Tahun 1999. Penyelenggara negara dalam pasal tersebut menyebutkan sebagai berikut:

- a) “Pejabat Negara pada Lembaga Tertinggi Negara;
- b) Pejabat Negara pada Lembaga Tinggi Negara
- c) Menteri;
- d) Gubernur;
- e) Hakim;
- f) Pejabat Negara yang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku; dan
- g) Pejabat lain yang memiliki fungsi strategis dalam kaitannya dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.”

Berdasarkan hal demikian, KPU berpendapat bahwa DPR dan DPRD termasuk dalam penyelenggara negara kategori Pejabat negara pada lembaga tinggi negara. DPR dan DPRD memiliki kewajiban dan konsekuensi yang sama terhadap berlakunya UU Nomor 28 Tahun 1999.

#### **Pasal 4 Ayat (3) PKPU Nomor 20 Tahun 2018 Dalam Kajian Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan**

Berdasarkan Putusan Mahkamah Agung Nomor 46/P/HUM/2018, KPU sebagai pihak Termohon dalam nomor perkara tersebut, memberikan penjelasan tahapan penyusunan PKPU Nomor 20 Tahun 2018. Penjelasan secara formil maupun secara materiil tersusun sebagai berikut:

1. bahwa sesuai kewenangan atribusi sebagaimana diuraikan di atas, Termohon menyusun rancangan peraturan sebagai pedoman penyelenggaraan Pemilu;
2. bahwa sehubungan dengan kewenangan tersebut, Termohon telah melakukan mekanisme penyusunan perubahan peraturan yang partisipatif secara konsisten dengan mekanisme sebagai berikut:
  - a. melakukan inventarisasi dan menyusun isu strategis materi muatan yang akan dituangkan dalam Peraturan KPU;
  - b. melakukan pembahasan Peraturan KPU dalam rapat di lingkungan Sekretariat Jenderal KPU dan rapat-rapat pleno KPU (final);
  - c. melakukan uji publik dengan Partai Politik dan pemangku kepentingan (mengundang Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dan Partai Politik, serta pihak-pihak pemangku kepentingan (Kementerian Hukum dan HAM, Kementerian Dalam Negeri, KPK, Komisi Penyiaran Indonesia, Bawaslu DKPP));
  - d. melakukan konsultasi dengan Komisi II DPR RI dan Pemerintah cq. Kementerian Dalam Negeri;

- e. mengadakan Focus Group Discussion (FGD) dengan para pakar hukum dan ahli di bidang pemilihan umum;
  - f. menyusun perumusan akhir dan pembahasan final persetujuan Anggota KPU dalam pleno KPU;
  - g. penandatanganan Peraturan KPU oleh Ketua KPU;
  - h. permohonan pengundangan kepada Menteri Hukum dan HAM RI;
3. setelah itu, KPU melakukan publikasi PKPU Nomor 20 Tahun 2018 di lama resmi Jaringan Dokumen Informasi Hukum.

### **Pembatasan Hak**

Hak politik pada hakikatnya dimaksud untuk melindungi individu dari penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak penguasa. Berbicara mengenai hak berpolitik ialah merupakan salah satu rumpun hak asasi manusia sebagaimana diatur Pasal 25 Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik. Pencabutan hak politik, khususnya hak untuk dipilih sebagai pejabat publik, adalah bentuk dari hukuman karena yang bersangkutan tidak amanah dalam memegang jabatan publik dan agar yang bersangkutan tidak bisa lagi menyalahgunakan wewenangnya. Dalam Pasal 73 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia disebutkan, pembatasan atau pencabutan hak asasi manusia hanya diperkenankan berdasarkan undang-undang (Budiarjo, 2009).

Tujuannya, menjamin pengakuan dan penghormatan hak asasi manusia serta kebebasan dasar orang lain, kesusilaan, ketertiban umum, dan kepentingan bangsa. Di Indonesia, penerapan pencabutan hak berpolitik dalam hal ini hak untuk dipilih dan dipilih, merupakan jenis hukum pidana tambahan yang diatur dalam KUHP. Selebihnya diterangkan dalam Pasal 10 menyatakan, Pidana Pokok, Yaitu: pidana mati, pidana penjara, pidana kurungan, dan pidana denda; Pidana tambahan, yaitu: pencabutan hak tertentu, dan pengumuman putusan hakim. Kemudian hak-hak yang dapat dicabut dengan putusan hakim diatur dalam Pasal 35 ayat (1) KUHP (Saleh, 2018).

Pencabutan hak ini berupa pembatasan untuk waktu tertentu terhadap kebebasan dalam konteks aktivitas politik terpidana. Kemudian menjadi problem saat ini adalah UU belum mewajibkan pencabutan hak politik terhadap terpidana korupsi melalui hasil pemilihan umum, serta UU belum menentukan kualifikasi koruptor yang bisa dicabut hak politiknya. Selain itu, pencabutan hak politik tidak akan diberikan apabila tuntutan oleh penuntut umum tidak memasukkan pasal-pasal diatas (Saleh, 2018).

### **Putusan Mahkamah Konstitusi**

Putusan Mahkamah Konstitusi menjamin hak konstitusional mantan narapidana untuk turut serta sebagai kandidat kepala daerah dan calon legislatif dalam

pemilihan kepala daerah dan pemilihan umum. Putusan tersebut memberikan legalitas kepada mantan narapidana untuk menduduki jabatan publik yang dipilih (*elected officials*) sepanjang tidak dijatuhi pidana tambahan berupa pencabutan hak pilih oleh putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum. Putusan Mahkamah Konstitusi ini wajib dimaknai sebagai sumber hukum yang bersifat final dan mengikat oleh penyelenggara pemilu yang bersifat mengatur bukan membatasi hak asasi manusia.

### **Perbedaan Peraturan Pencalonan Presiden dengan Caleg**

KPU telah menerbitkan Peraturan KPU (PKPU) yang melarang mantan terpidana korupsi atau koruptor menjadi calon anggota legislatif di Pemilu serentak 2019. Tak hanya itu, KPU juga akan menerbitkan aturan yang sama untuk capres-cawapres, larangan tersebut ada di Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, namun belum dituangkan dalam peraturan KPU sebagaimana larangan koruptor menjadi caleg. (Kumpanan, 2018).

Bedanya dengan ketentuan untuk calon legislatif, peraturan KPU tentang pencalonan presiden dan wakil presiden diatur di UU secara eksplisit. Sementara melarang mantan napi korupsi menjadi caleg tak diatur dalam UU. Peraturan pencalonan capres dan cawapres diatur dalam pasal 169 huruf (d) UU Pemilu, yang menyebut tindak pidana korupsi dan pidana berat lain. "Tidak pernah mengkhianati negara serta tidak pernah melakukan tindak pidana korupsi dan tindak pidana berat lainnya." Sedangkan peraturan PKPU yang melarang eks napi korupsi menjadi caleg resmi terbit dengan nomor 20 tahun 2018 tentang Pencalonan Anggota DPR, DPRD, dan DPRD. Selain koruptor, mantan terpidana bandar narkoba dan kejahatan seksual juga dilarang mencalonkan diri sebagai calon legislatif.

Akibat adanya perbedaan syarat tersebut Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai pihak penyelenggara pemilu memiliki kewenangan membuat pelarangan mantan napi korupsi ikut dalam pemilihan legislatif 2019. Ketentuan tersebut dapat diatur dalam PKPU agar syarat pencalonan dapat setara dan tidak diskriminatif (Erdianto, 2018). Berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi tahun 2015, penyelenggaraan pemilu harus menerapkan prinsip keadilan dan kesetaraan. Oleh karena itu, KPU memiliki kewenangan untuk mengeluarkan peraturan agar pemilu dapat berjalan secara adil.

Unsur berikutnya dari sistem norma dalam pemilihan umum adalah unsur penyelenggara pemilihan umum. Untuk dapat dikatakan bahwa penyelenggaraan pemilihan umum benar-benar dilaksanakan secara demokratis maka penyelenggara pemilihan umum harus dapat memainkan peranannya dengan baik, karena dari penyelenggara inilah akan dituntut untuk berlaku jujur dan adil, tidak memihak

dengan memberikan perlakuan serta pelayanan yang sama terhadap para kontestan. Jujur dalam pendaftaran pemilih, penunjukkan dan perhitungan suara, jujur dalam penetapan hasil pemilihan, adil dalam memperlakukan para kontestan misalnya dalam kesempatan pencalonan, dalam kesempatan berkampanye, dan sebagainya. Dengan demikian maka unsur dan atau norma kejujuran dan keadilan ini akan menjadi asas pemilihan umum (Bestari dkk, 2009).

## PENUTUP

### Simpulan

Berdasarkan hasil pengkajian yang telah dilakukan dapat disimpulkan, bahwa: *Pertama*, latar belakang munculnya norma sebagaimana dalam Pasal 4 ayat (3) PKPU Nomor 20 Tahun 2018, KPU telah memenuhi legitimasi hukum (landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis). Landasan filosofis dan sosiologis yang digunakan sudah sebagaimana yang dimaksud Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Mengingat keberlakuan PKPU Nomor 20 Tahun 2018 guna pencalonan legislatif pada Pemilu 2019, landasan yuridis yang digunakan, secara substansial memiliki kekuatan yang lemah.

*Kedua*, kedudukan Pasal 4 ayat (3) PKPU Nomor 20 Tahun 2018 ketika hanya melihat sifat lembaganya yang independen serta kewenangannya, pasal tersebut tidak melanggar suatu aturan apapun, sehingga patut diterima oleh hukum. Namun, mengingat hierarki peraturan perundang-undangan, pasal tersebut jelas tidak mematuhi aturan pembentukan peraturan perundang-undangan. Sebab, Pasal 4 ayat (3) PKPU Nomor 2 Tahun 2018 telah memuat norma yang tidak memiliki celah dari norma umumnya dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

*Ketiga*, asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang diadopsi secara umum oleh PKPU Nomor 20 Tahun 2018, dan secara khusus oleh Pasal 4 ayat (3) PKPU Nomor 20 Tahun 2018, tidak utuh. Secara 118 formil, asas yang tidak cukup terpenuhi ialah kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan Pasal 4 ayat (3) PKPU Nomor 20 Tahun 2018. Prinsipnya peraturan tersebut hanya menyelenggarakan suatu urusan pemerintahan berdasarkan fungsi yang diberikan oleh undang-undang.

### Saran

Melakukan penelitian ulang legitimasi hukum persoalan ini, hal upaya menciptakan legislatif yang berkualitas dan berintegritas arti sesungguhnya melalui regulasi visioner yang diterapkan bagi bakal calon

legislatif. Hal demikian dapat berlaku tanpa pertentangan di kemudian hari, sepanjang mengingat hierarki pembentukan peraturan perundang-undangan secara utuh dan komprehensif. Adapun wujud peraturan perundang-undangan yang harus lebih dulu diperbaiki ialah undang-undang. Berdasarkan Pasal 28J UUD NRI 1945, setiap orang wajib tunduk pada pembatasan yang ditetapkan oleh undang-undang.

## DAFTAR PUSTAKA

- Anjari, Warih. 2015. "Pencabutan Hak Politik Terpidana Korupsi Dalam Perspektif Hak Asasi Manusia (Kajian Putusan Nomor 537K/Pid.Sus/2014 dan Nomor 1195K/Pid.Sus/2014)", Jurnal Yudisial, Vol. 8 No. 1, hlm. 40
- Budiardjo, Mirriam. 2009 *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka.
- Budiono. 2017. *Menggagas Sistem Pemilihan Umum Yang Sesuai Dengan Sistem Demokrasi Indonesia*. Jurnal Ilmiah "Dunia Hukum" Vol.13 No.1 Oktober 2017
- Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Putusan Nomor 46 P/HUM/2018
- Ibrahim, Harmaily. *Pemilihan Umum di Indonesia, Diskusi Hukum Tata Negara Menjeiang Sidang Umum MPR 1978* (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1981)
- Marzuki, Peter Mahmud. 2016. *Penelitian Hukum*, Prenada Media Group, Jakarta
- Moh. Mahfud M.D. 2000. *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta
- Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 20 Tahun 2018 Tentang Pencalonan Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota
- Saleh dkk, 2018. *Pemilu Berintegritas: Menggagas Pencabutan Hak Politik Bagi Narapidana Tindak Pidana Korupsi yang Dipilih Melalui Pemilihan Umum*. Seminar Nasional Hukum Universitas Negeri Semarang Volume 4 Nomor 3 Tahun 2018, 1069-1086
- Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945
- Undang – Undang No.12 Tahun 2011 Tentang Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang undangan.
- Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme
- Winarno. 2013. *Paradigma Baru Pendidikan Kewarganegaraan*, Jakarta: PT. Bumi Aksara