

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Penelitian

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 menegaskan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum. Negara hukum atau juga dapat disebut *Rechtsstaat* merupakan istilah untuk menunjuk negara yang menerapkan sistem hukum eropa daratan atau *civil law system*. Negara hukum dipahami sebagai “negara yang penyelenggaraan pemerintahannya berdasarkan prinsip-prinsip hukum untuk membatasi kekuasaan pemerintah<sup>1</sup>”.

Merujuk pada pendapat Frederich Julius Stahl<sup>2</sup>, unsur-unsur negara hukum atau *Rechtsstaat* terdiri atas empat unsur pokok yaitu:

1. Pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia
2. Negara didasarkan pada trias politika
3. Pemerintahan diselenggarakan atas undang-undang
4. Ada peradilan administrasi negara yang berwenang menangani kasus perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah.

Sebagai konsekuensi dari negara hukum, Undang-Undang Dasar Tahun 1945 telah membagi negara menjadi tiga kekuasaan yaitu kekuasaan legislatif,

---

<sup>1</sup> I Dewa Gede Atmadja, *Hukum Konstitusi: Problematika Konstitusi Indonesia sesudah Perubahan UUD 1945*, Setara Press, Malang, 2011, hal. 158.

<sup>2</sup> *Ibid*, hal. 159.

kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudikatif. Kekuasaan legislatif negara memiliki tugas serta fungsi sebagai penyusun serta pembentuk peraturan perundang-undangan dan dijalankan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Dalam kekuasaan daerah yang telah diatur dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 tentang Pemerintah Daerah, kekuasaan legislatif daerah dijalankan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) di tingkat provinsi atau kabupaten/kota. Mekanisme pemilihan anggota legislatif di pemerintah pusat ataupun daerah adalah melalui pemilihan umum.

Sebagai puncak dari penyelenggaraan sistem demokrasi di suatu negara, penting bahwa dalam pelaksanaannya pemilihan umum dapat memenuhi prinsip langsung, umum, bersih, jujur dan adil. Hal ini sesuai dengan amanat Pasal 22 E ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan ayat (2) yang menyatakan bahwa “yang dipilih dalam penyelenggaraan pemilihan umum adalah Presiden dan Wakil Presiden, anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”.

Pasal 22 E ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan bahwa “pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu Komisi Pemilihan Umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri”. Oleh karena itu, untuk melaksanakan amanat Pasal 22 E Undang-Undang Dasar 1945 tersebut dibentuklah lembaga sebagai pelaksana tugas, wewenang dan kewajiban proses

penyelenggaraan pemilihan umum, yaitu Komisi Pemilihan Umum atau disingkat KPU.

Sebagai lembaga penyelenggara pemilihan umum, maka untuk setiap tahapan penyelenggaraan pemilu di Indonesia, KPU memiliki wewenang untuk menyusun dan menetapkan peraturan KPU (Pasal 12 dan 13 UU No. 7 Tahun 2017). Atas dasar tersebut, dalam rangka menyambut pemilu serentak untuk memilih anggota legislatif di tahun 2019, KPU sebagai penyelenggara pemilu berperan aktif melakukan berbagai upaya agar terwujudnya pemilu berintegritas dengan harapan tersedianya calon anggota legislatif yang berintegritas pula untuk dipilih oleh masyarakat. Dalam upaya untuk mewujudkan tujuan tersebut, komisioner KPU memunculkan sebuah gagasan berupa rancangan Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) yang substansinya mengatur persyaratan yang harus dipenuhi oleh calon anggota legislatif dengan salah satu materi muatannya adalah “larangan terhadap mantan terpidana bandar narkoba, kejahatan seksual terhadap anak, atau korupsi untuk menjadi calon anggota legislatif di pemilu serentak tahun 2019”.

Dalam melaksanakan tugasnya, KPU telah menyusun Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Nomor 20 Tahun 2018 yang telah disahkan oleh Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia melalui Direktur Jenderal Peraturan Perundang-Undangan, Widodo Ekatjahjana. Penyusunan PKPU Nomor 20 Tahun 2018 didasarkan pada perspektif komisioner KPU bahwa calon anggota legislatif yang nantinya dipilih untuk mengemban amanat perwakilan rakyat haruslah memiliki reputasi dan rekam jejak yang baik, sehingga KPU merasa perlu untuk

mengambil sebuah peran dalam mengatur persyaratan pencalonan anggota legislatif yang akan berdampak pada calon anggota legislatif yang akan dipilih oleh masyarakat memiliki *track record* yang baik dan tidak bermasalah, juga berintegritas tinggi dalam mengemban amanah. Sorotan khusus terdapat pada aturan yang melarang mantan terpidana korupsi. Mengenai hal tersebut, komisioner KPU berpandangan bahwa tindak pidana korupsi termasuk kejahatan luar biasa dan perlu mendapat perlakuan khusus, serta koruptor dinilai telah terbukti mengabaikan amanah yang diberikan. Oleh karena itu, mereka berpandangan bahwa mantan narapidana korupsi tidak layak dipercayakan menduduki jabatan publik atau jabatan kenegaraan.

Korupsi telah menjadi hal yang membudaya di Indonesia, dan terjadi dari tingkat teratas sampai tingkat terbawah birokrasi. Tindakan korupsi terbukti sangat merugikan negara karena “mengakibatkan melambatnya pertumbuhan ekonomi suatu negara<sup>3</sup>, menurunnya investasi<sup>4</sup>, meningkatnya kemiskinan<sup>5</sup>, serta meningkatnya ketimpangan pendapatan<sup>6</sup>”. Bahkan, “korupsi juga dapat menurunkan tingkat kebahagiaan masyarakat di suatu negara<sup>7</sup>”. Di Indonesia, korupsi berhubungan negatif dengan tingkat pertumbuhan ekonomi, investasi,

---

<sup>3</sup> Park Hung Mo, *Corruption and Economic Growth*, Journal of Comparative Economics 29, 2001, hal. 66-79.

<sup>4</sup> Paolo Mauro, *Corruption and Growth*, The Quarterly Journal of Economics, Vol. 110, No. 3, 1995, hal. 681-712.

<sup>5</sup> Sanjeev Gupta, Hamid Davoodi, dan Rosa Alonso-Terme, *Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty?*, IMF Working Paper, 1998, hal. 4.

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> Mak Arvin dan Byron Lew, *Does income matter in the happiness-corruption relationship?*, Journal of Economic Studies, Emerald Group Publishing, vol. 41(3), 2014, hal. 469-490.

tingkat belanja kesehatan publik, dan pendapatan perkapita. Korupsi di Indonesia juga berhubungan positif terhadap kemiskinan dan ketimpangan pendapatan.

Sejalan dengan hal tersebut, banyak pihak yang menilai usulan yang akan disusun dalam Peraturan KPU merupakan proses yang baik. Alasannya, pelarangan narapidana korupsi sebagai calon anggota legislatif akan memperbaiki proses seleksi dari tingkat partai politik. Pada faktanya, banyak partai politik menolak gagasan tersebut untuk dimasukkan kedalam rancangan PKPU sebab dinilai akan melanggar hak asasi manusia. Sikap yang diambil KPU dipandang melanggar hak asasi manusia, karena menurut penuturan pihak yang menolak bahwa hak politik seseorang hanya dapat dibatasi oleh pengadilan berdasarkan putusan pengadilan. Pendapat lainnya dari pihak yang menolak rancangan PKPU tersebut mengatakan bahwa larangan KPU bagi narapidana, khususnya narapidana korupsi menjadi calon anggota legislatif tak beralasan, karena siapa saja dapat melakukan korupsi dan mereka yang pernah tersangkut korupsi belum tentu akan melakukannya lagi<sup>8</sup>.

Apabila dicermati lebih lanjut, upaya yang KPU telah coba lakukan merupakan langkah progresif bagi upaya pemberantasan korupsi dalam tujuan menciptakan tata lingkungan pemerintahan yang bersih melalui pemilu legislatif, dengan mengatur calon anggota legislatif harus memiliki rekam jejak yang bersih atau bukan mantan terpidana, terutama tindak pidana korupsi. Akan tetapi, sebagai negara hukum yang demokratis dimana setiap tindakan pemerintahan

---

<sup>8</sup> Jumriani Nawawi, Irfan Amir, dan Muljan, *Problematisa Gagasan Larangan Mantan Napi Korupsi Menjadi Calon Anggota Legislatif*, Jurnal Al-Adalah Vol. 3 No 2, 2018, hal. 141-155.

harus berdasarkan hukum maka niat dan langkah baik tersebut dinilai bertentangan dengan peraturan yang ada di atasnya. Dalam penyusunan serta pembentukan Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Nomor 20 Tahun 2018, Komisi Pemilihan Umum dinilai telah melakukan penyimpangan sistem norma hukum di Indonesia, sehingga selanjutnya melalui uji materiil oleh Mahkamah Agung, Peraturan KPU tersebut diputuskan bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang kedudukan hukumnya lebih tinggi dari pada PKPU Nomor 20 Tahun 2018.

Putusan terhadap PKPU Nomor 20 Tahun 2018 telah diputuskan bertentangan Mahkamah Agung dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum, berdasarkan dikeluarkannya putusan Nomor 46/P/HUM/2018 sehingga KPU harus segera melaksanakan keputusan Mahkamah Agung tersebut. Dalam putusan tersebut dijelaskan bahwa pemohon yang bernama Jumanto merasa haknya telah dirugikan dengan berlakunya PKPU Nomor 20 Tahun 2018 yang dirasa membatasi haknya dalam berpolitik. Diterangkan pula bahwa pemohon pernah dijatuhi pidana penjara karena melakukan tindak pidana korupsi, dan pemohon pada saat itu bermaksud mendaftarkan diri menjadi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) di Kabupaten Probolinggo, Jawa Timur. Pemohon berpandangan bahwa dalam putusan pengadilannya terhadap tindak pidana korupsi, tidak ada hukuman tambahan yang melarang pemohon untuk aktif dalam kegiatan politik, dipilih atau memilih dalam suatu Pemilihan Umum.

PKPU Nomor 20 Tahun 2018 yang mengatur pencalonan legislatif dianggap bertentangan dengan undang-undang yang lebih tinggi karena berdasarkan amanat pasal 4 ayat (3) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2018 tentang Peraturan Komisi Pemilihan Umum, dinyatakan “Bahwa mantan terpidana kasus korupsi dilarang untuk mencalonkan dirinya lagi sebagai anggota legislatif pada Pemilihan Umum tahun 2019”, dan isi substansi pasal 4 ayat (3) tersebut dinilai bertentangan dengan undang-undang yang lebih tinggi yaitu pasal 240 ayat (1) huruf (g) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum yang menyatakan “Bahwa bakal calon DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota adalah Warga Negara Indonesia yang harus memenuhi syarat tidak pernah dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan tetap karena melakukan tindak pidana yang di ancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih, kecuali secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan narapidana.”

Oleh sebab itu Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 20 Tahun 2018 diputuskan bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum oleh Mahkamah Agung.

## **B. Identifikasi Masalah**

Peraturan KPK Nomor 20 Tahun 2018 disusun dengan dasar bahwa calon anggota legislatif haruslah memiliki *track record* yang bersih dari segala tindak pidana, khususnya dari tindak pidana korupsi. Maka sangat disayangkan apabila niat baik untuk menciptakan pemerintahan yang bersih melalui regulasi pencalonan anggota legislatif dalam Pemilihan Umum tahun 2019 diputuskan

bertentangan dengan peraturan atau hukum yang ada di atasnya. Berdasarkan uraian latar belakang yang telah disampaikan, rumusan permasalahan yang akan diteliti adalah sebagai berikut:

1. Apa dampak hukum yang ditimbulkan dari Peraturan KPU Nomor 20 Tahun 2018 yang diputuskan bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum oleh Mahkamah Agung?
2. Apa langkah implementasi terhadap dampak yang ditimbulkan agar hukum yang mengatur tentang pencalonan anggota legislatif tidak bertentangan di masa mendatang?

### **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan yang diharapkan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk meneliti, mengkaji dan menganalisis mengenai faktor apa saja yang menyebabkan bertentangnya Peraturan KPU Nomor 20 Tahun 2018 dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.
2. Untuk meneliti, mengkaji dan menganalisis langkah hukum yang dapat dilakukan dalam mengatasi pertentangan peraturan yang mengatur pencalonan anggota legislatif di Indonesia.

#### **D. Kegunaan Penelitian**

Setelah penelitian ini terlaksana, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kegunaan sebagai berikut:

##### 1. Kegunaan Teoritis

Diharapkan dapat berguna bagi pengembangan Ilmu Hukum secara umum, khususnya di bidang hukum ketata-negaraan, perundang-undangan dan bagi sistem hukum tata negara mengenai pencalonan anggota legislatif.

##### 2. Kegunaan Praktis

Dari penelitian tersebut diharapkan dapat memberikan masukan pemikiran dan informasi secara nyata dan aplikatif terutama bagi:

- a) Penulis, yaitu dengan menelaah hasil dari penelitian ini, penulis akan semakin menambah wawasannya mengenai hukum khususnya dalam bidang hukum ketata-negaraan terkait pencalonan aturan legislatif.
- b) Lembaga negara pelaksana pemilihan umum, yaitu Komisi Pemilihan Umum dalam melaksanakan mekanisme pemilihan anggota legislatif melalui pemilihan umum sesuai dengan aturan dan kaidah hukum yang berlaku, dan
- c) Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia sebagai penyusun peraturan perundang-undangan dalam menangani peraturan yang bertentangan dan menciptakan pemerintahan yang bersih khususnya yang mengatur mengenai pencalonan anggota legislatif.

### **E. Kerangka Pemikiran**

Setiap negara di dunia memiliki tujuan atau cita-citanya masing-masing. Negara Republik Indonesia berdasarkan atas hukum (*rechstaat*) dan bukan atas kekuasaan (*machstaat*), Indonesia menyatakan cita-cita atau tujuan negaranya melalui sarana hukum, atau dapat disebut bahwa hukum merupakan sarana yang dipakai untuk mencapai tujuan negara yang telah dicita-citakan. Sebagai konsekuensi dari Negara Republik Indonesia sebagai negara hukum, bahwa negara berkewajiban melindungi seluruh warganya dengan Undang-Undang, terutama negara Indonesia berkewajiban melindungi hak-hak asasi warganya untuk mencapai kesejahteraan hidup bersama. Hal tersebut juga tercantum dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alinea keempat, bahwa “Pemerintahan negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum mencerdaskan kehidupan bangsa”.

Gagasan Negara Hukum ini dikonstruksikan dengan cara melakukan pengembangan perangkat hukum itu sendiri sebagai sebuah sistem yang memenuhi asas fungsional dan berkeadilan, lalu selanjutnya dilakukan pengembangan dengan cara penataan sufrastruktur dan infrastruktur kelembagaan politik, ekonomi dan sosial, serta selanjutnya adalah membangun kesadaran dan budaya hukum dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Untuk itu, “sistem hukum tersebut perlu dibangun (*law making*) dan ditegakkan (*law*

*enforcing*) sebagaimana mestinya, dimulai dengan konstitusi sebagai hukum yang paling tinggi kedudukannya<sup>9</sup>”.

Pada Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 (UUD 1945), negara Indonesia menegaskan tujuan pendirian Negara Republik Indonesia. Disebutkan pula Pancasila sebagai dasar filosofis bagi pembentukan aturan-aturan hukum. Menurut Otje Salman, dan Anthon F. Susanto<sup>10</sup>, bahwa “memahami Pancasila berarti menunjuk kepada konteks sejarah yang lebih luas namun demikian ia tidak saja menghantarkannya ke belakang tentang sejarah kelahiran ide tersebut, tetapi lebih jauh mengarah kepada apa yang perlu dilakukan untuk mewujudkan ide tersebut pada masa mendatang”. Dalam definisi tersebut dinyatakan bahwa Pancasila perlu menjadi landasan bagi kehidupan rakyat Indonesia di masa yang akan datang, termasuk dalam hal pembentukan dan penegakan hukum nasional.

Pembentukan aturan-aturan hukum tidak terlepas dari proses politik yang terjadi selama pembentukan aturan perundang-undangan. Dari sudut pandang politik, ”hukum dipandang sebagai produk atau *output* dari proses politik atau hasil pertimbangan dan perumusan kebijakan publik<sup>11</sup>”. Selanjutnya, selain hukum sebagai produk atau *output* proses tersebut, terdapat istilah “politik hukum” yang pada dasarnya adalah garis besar kebijakan untuk menentukan hukum yang dipandang perlu berlaku pada suatu negara. Dalam negara yang

---

<sup>9</sup> Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Negara Hukum Indonesia*, Artikel Pengadilan, diakses dari <https://www.pn-gunungsitoli.go.id/>, hal. 1.

<sup>10</sup> Otje Salman dan Anthon F. Susanto, *Teori Hukum (Mengingat, Mengumpulkan, dan Membuka Kembali)*, Refika Aditama, Bandung, 2005, hal. 161.

<sup>11</sup> Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2009, hal. 9.

menjalankan sistem demokrasi, masukan atau *input* yang menjadi bahan pertimbangan untuk menentukan hukum di negara tersebut adalah aspirasi masyarakat yang disalurkan melalui wakil-wakil rakyat yang kemudian diproses dalam lembaga legislatif. Sehingga, selanjutnya hukum dipahami bersumber dari suara masyarakat yang muncul sebagai *output* dalam bentuk peraturan hukum yang disepakati.

Negara Indonesia menganut sistem demokrasi, yang secara ideal definisinya adalah penyelenggaraan pemerintahan “dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat”. Hampir semua peneliti politik, bahkan sejak pertama teori filsafat politik muncul selalu menegaskan bahwa kekuasaan tertinggi dalam sistem demokrasi ada di tangan rakyat. Maka, andil dan peran rakyat yang sesungguhnya dalam dinamika politik yang berjalan dalam suatu negara adalah sebagai penentu atas masalah apa yang ingin diputuskan, kemudian ikut serta dalam penyusunan kebijakan dan pengambilan keputusan. Pemahaman demokrasi seperti ini menjamin hak bagi warganya untuk berpartisipasi secara maksimal agar menggunakan hak politik yang mereka miliki melalui saluran politik yang disepakati di negara tersebut.

Sejumlah prasyarat untuk sebuah negara dapat menjalankan sistem demokrasi sebagaimana disampaikan oleh Robert A. Dahl<sup>12</sup> didalam teori demokrasinya antara lain:

---

<sup>12</sup> Robert A. Dahl, *Dilemmas Of Pluralist Democracy: Autonomy vs. Control*, Yale University Press, Connecticut, 1982, hal. 10-11.

#### 1. Akuntabilitas

Pengertian dari akuntabel dalam sudut pandang demokrasi adalah bahwa setiap orang yang memegang jabatan pemerintahan harus dapat mempertanggungjawabkan kebijakan yang telah dan akan dilaksanakan olehnya, tentunya kepada rakyat yang telah memilih orang tersebut.

#### 2. Rotasi Kekuasaan

Artinya adalah dalam proses demokrasi, peluang atau kesempatan untuk terjadinya peralihan kekuasaan haruslah ada, dan harus pula dilakukan secara teratur dan damai. Demokrasi tidak mengkehendaki penyusunan kebijakan yang melanggengkan kekuasaan suatu pihak atau lebih dengan terus-menerus.

#### 3. Rekrutmen Politik yang Terbuka

Sejalan dengan memungkinkan adanya peralihan kekuasaan, diperlukan satu sistem rekrutmen politik yang terbuka. Artinya, setiap orang mempunyai kesempatan yang sama dalam melakukan kompetisi untuk mengisi jabatan tersebut, selama orang tersebut memenuhi persyaratan untuk menduduki suatu jabatan politik yang persyaratannya juga telah diatur dalam Undang-Undang.

#### 4. Pemilihan Umum

Pemilihan Umum merupakan puncak dari proses demokrasi dan dilaksanakan secara teratur. Setiap warga negara yang telah dewasa menurut Undang-Undang mempunyai hak untuk memilih dan dipilih,

serta bebas menggunakan haknya tersebut sesuai dengan kehendak hatinuraninya. Selain itu, warga negara juga dijamin hak kebebasannya untuk menentukan pilihan dan dukungannya tanpa terintimidasi atau terpaksa oleh orang lain, dan selanjutnya berhak mengikuti dan mengawasi segala proses kegiatan pemilihan.

Demokrasi di Indonesia telah mengalami perjalanan yang panjang, mulai dari pertama diproklamasikannya kemerdekaan Negara Republik Indonesia, demokrasi parlementer, demokrasi terpimpin, demokrasi Pancasila di masa Orde Baru, dan di era reformasi dimana terjadi transisi demokrasi dari pelaksanaan demokrasi di masa sebelumnya. Pelaksanaan demokrasi di Indonesia dijamin oleh konstitusi yang tertuang dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, tepatnya dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Selain itu, Negara Indonesia menjamin pelaksanaan demokrasi dalam falsafah negaranya yaitu Pancasila, tepatnya pada sila ke-4 yang berbunyi “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan, dalam permusyawaratan perwakilan”. Atas dasar tersebut, pelaksanaan demokrasi di Indonesia mengutamakan musyawarah untuk mufakat, dan dilaksanakan melalui sistem demokrasi perwakilan.

Demokrasi perwakilan ataupun *indirect democracy* (demokrasi tidak langsung) menghendaki kedaulatan rakyat dilaksanakan oleh wakil-wakil rakyat yang bertindak atas nama rakyat, baik dalam menetapkan tujuan jangka pendek dan jangka panjang negara, maupun sistem pemerintahan yang akan dilaksanakan

oleh negara. Mengutip pemikiran John Locke, bahwa “walaupun kekuasaan telah diserahkan kepada satu organ, namun masyarakat sebagai kesatuan politik masih dapat menyampaikan tuntutan-tuntutan dan meminta perhatian terhadap pelanggaran yang terjadi”. Untuk membentuk tatanan masyarakat politik tersebut, dibuatlah undang-undang atau hukum. Maka yang perlu dibuat terlebih dahulu adalah badan pembuat undang-undang yang dipilih dan dibentuk oleh rakyat<sup>13</sup>.

Di negara Indonesia yang menganut pembagian kekuasaan *trias politica*, kekuasaan pembuat undang-undang berada di tangan lembaga legislatif, diantaranya Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui mekanisme pemilihan umum. Agar keperluan tersebut dapat dipenuhi, maka dilaksanakanlah penyelenggaraan pemilihan umum secara berkala. Penyelenggaraan pemilihan umum menjadi penting karena pendapat atau aspirasi rakyat mengenai berbagai aspek kehidupan bersama dalam masyarakat bersifat dinamis, dan berkembang dari waktu ke waktu. Selain itu, kondisi kehidupan bersama dalam masyarakat selalu berubah dari waktu ke waktu, yang dengan itu menyebabkan perubahan aspirasi dan pendapat. Pemilihan umum juga perlu untuk diadakan secara teratur sebagai jaminan terjadinya peralihan kepemimpinan atau kekuasaan negara.

Pemilihan umum adalah langkah awal dari serangkaian kehidupan tata negara yang demokratis, sehingga pemilihan umum dapat dianggap sebagai peristiwa kenegaraan yang penting. Hal ini didasarkan pada pandangan bahwa

---

<sup>13</sup> Delia Noer, *Pemikiran Politik di Negeri Barat*, Mizan, Cetakan ke-II, Bandung, 1997, hal. 121.

pemilihan umum melibatkan seluruh rakyat secara langsung, dan rakyat dapat juga menyampaikan keinginan serta aspirasi dalam membentuk sistem politik atau kenegaraan yang dikehendaki. Maka dari itu, pemilihan umum dipandang sebagai motor penggerak dari mekanisme sistem politik di Negara Republik Indonesia.

Partai politik merupakan sarana bagi warga negara untuk berperan aktif dan menjadi wadah untuk berpartisipasi dalam proses pengelolaan negara. Sebagai lembaga politik, partai politik bukan merupakan sesuatu yang muncul dengan sendirinya. Kelahirannya mempunyai sejarah yang cukup panjang meskipun belum bisa dikatakan cukup tua juga, maka bisa dikatakan bahwa kemunculan partai politik merupakan organisasi yang baru dalam kehidupan manusia. Partai politik adalah wadah organisasi yang penting bagi suatu negara, terutama bagi negara yang menganut sistem demokrasi dimana bertujuan untuk menyalurkan aspirasi masyarakat dalam penyusunan dan pembuatan kebijakan publik. Selain itu, partai politik juga dapat digunakan sebagai alat atau kendaraan untuk mempersiapkan kader-kader terpilih agar dapat menduduki kursi-kursi kepemimpinan. Dalam proses menyiapkan calon-calon berkualitas, maka setiap kader parta harus melewati tahapan kaderisasi.

Kaderisasi merupakan proses yang penting bagi partai politik karena setiap partai harus mempersiapkan dan membina kader-kadernya untuk menjadi anggota partai yang memiliki jiwa kepemimpinan dan kecakapan dalam berorganisasi yang optimal. Kaderisasi partai politik dilakukan dalam suatu sistem yang saling berhubungan antara satu dengan yang lainnya, yang terdiri atas perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi kaderisasi. Praktik kaderisasi partai politik di Indonesia

bisa dikatakan masih jauh dari harapan. Hal ini dikarenakan oleh masih banyaknya kader-kader partai politik yang lahir secara instan. Munculnya kader partai secara instan inilah yang membuat bobroknya parlemen dan di pemerintahan. Matinya kaderisasi dalam partai politik ini salah satunya disebabkan karena partai politik tidak mempunyai ideologi dan visi yang jelas. Selain itu, partai politik menjadi tempat berkumpulnya para koruptor. Maka dari itu sangat sulit untuk mencari anggota yang dapat direkrut untuk menjadi kader partai.

Keberadaan Pemilihan Umum (Pemilu) diakui oleh negara penganut asas kedaulatan rakyat, dan diadakan pada semua jenis tataran politik baik sistem demokrasi, otoriter, maupun totaliter. Dalam beberapa negara demokrasi, pemilu dianggap sebagai lambang dan juga tolak ukur dari sistem demokrasi. Pemilu yang dilaksanakan di Indonesia merupakan sarana untuk membentuk pemerintahan yang demokratis melalui mekanisme yang jujur dan adil.

Sistem dan pelaksanaan pemilihan umum di Indonesia ditangani oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) Republik Indonesia, yang merupakan lembaga konstitusional independen dengan tugas pokok, fungsi dan wewenang untuk menyelenggarakan pemilihan umum nasional dan lokal (daerah otonomi tingkat provinsi dan kabupaten/kota) sebagaimana telah diamanatkan oleh Undang-Undang No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. Selain Komisi Pemilihan Umum, dibentuk Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) yang mempunyai tugas pokok, fungsi dan wewenang dalam mengawasi terhadap

kinerja KPU dan keseluruhan proses pemilu dari sebelum hingga selesainya pemilu.

Dalam melaksanakan tugasnya, Komisi Pemilihan Umum berwenang menyusun peraturan dan mekanisme tata cara pelaksanaan pemilihan umum, termasuk pendaftaran calon eksekutif maupun legislatif. Penyusunan peraturan dan mekanisme pemilihan umum harus berlandaskan Undang-Undang, sehingga peraturan yang disusun oleh Komisi Pemilihan Umum kebanyakan bersifat teknis. Adapun peraturan Komisi Pemilihan Umum mengatur tentang pemilihan eksekutif dan legislatif dari tingkat pusat, provinsi, sampai tingkat kabupaten/kota.

Peraturan yang disusun oleh KPU tidak boleh bertentangan dengan norma yang ada di atasnya. Hal ini sesuai dengan teori hukum yang mendefinisikan hierarki norma hukum atau perundang-undangan. Hierarki pada konteks ini adalah tata tingkatan suatu aturan hukum, atau suatu struktur norma hukum tertulis dalam peraturan perundang-undangan<sup>14</sup>. Oleh karena itu, pembentukan peraturan sepatutnya tidak bertentangan substansinya dengan peraturan yang ada di atasnya. Mengenai hal ini Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto menegaskan bahwa “pembentukan peraturan haruslah memperhatikan asas-asas peraturan yang salah satunya yaitu “Undang-Undang yang dibuat oleh penguasa lebih tinggi mempunyai kedudukan yang tinggi pula” atau *Lex superiori derogat legi inferiori*<sup>15</sup>”.

---

<sup>14</sup> Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka, *Perihal Kaedah Hukum*, Citra Aditya, Bandung, 1993, hal. 92

<sup>15</sup>*Ibid.*

Selanjutnya terdapat teori yang mengatakan bahwa selain norma hukum yang berlapis dan berjenjang, juga memiliki sifat berkelompok. Teori ini dikembangkan oleh Hans Nawiasky yang dinamakan “*die Theorie von stufenordnung der Rechtsnormen*” dengan pengelompokan norma hukum dalam suatu negara dibagi atas empat kelompok besar<sup>16</sup> yaitu:

Kelompok I: *Staatsfundamentalnorm* (Norma Fundamental Negara);

Kelompok II: *Staatsgrundgesetz* (Aturan Dasar/Aturan Pokok Negara);

Kelompok III: *Formell Gesetz* (Undang-Undang); dan

Kelompok IV: *Verordnung & Autonome* (Aturan Pelaksana/Aturan Otonom).

Peraturan KPU dalam pengelompokan ini secara kontekstual dapat dilihat dalam kelompok IV sebagai bentuk aturan otonom. Hal tersebut beralasan bahwa kewenangan dari pembentukannya yang berasal dari kewenangan atribusi. Van Wijk/Konijnenbelt memberikan pengertian atribusi kewenangan dalam pembentukan perundang-undangan ialah “pemberian kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang diberikan oleh *grondwet* (Undang-Undang Dasar) atau *wet* (Undang-Undang) kepada suatu lembaga pemerintah/negara<sup>17</sup>”.

Hal tersebut diatur dalam Pasal 257 UU Pemilu, bahwa “Ketentuan lebih lanjut mengenai pedoman teknis pencalonan anggota DPR, DPRD provinsi, dan

---

<sup>16</sup> Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, 2007, hal. 44.

<sup>17</sup> *Ibid*, hal. 56.

DPRD kabupaten/kota diatur dalam Peraturan KPU”. Peraturan KPU sebagai peraturan yang bersifat lanjutan dan cenderung mengatur perihal teknis, semestinya Peraturan KPU tersebut tidak melewati parameter yang ditetapkan oleh undang-undang, apalagi sampai dianggap bertentangan dari sudut pandang norma hukum. Selain itu, susunan norma hukum dan asas-asasnya telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang berbunyi “Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki”.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 juga mengatur tentang solusi dari bertentangnya suatu aturan dengan peraturan hukum di atasnya, yaitu dengan melakukan mekanisme pengujian atau Uji Materiil. Dalam hal ini, Peraturan KPU Nomor 20 Tahun 2018 apabila dianggap bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, maka pengujiannya akan dilakukan di Mahkamah Agung. Melalui Uji Materiil yang dilakukan di Mahkamah Agung, Peraturan KPU Nomor 20 Tahun 2017 diputuskan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang ada di atasnya yaitu UU Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum berdasarkan putusan nomor 46/P/HUM/2018. Apabila dilihat substansinya, Peraturan KPU Nomor 20 Tahun 2017 dipandang membatasi hak politik mantan terpidana, khususnya mantan narapidana korupsi untuk mendaftar sebagai calon anggota legislatif.

Sementara itu, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum tidak mengatur tentang pembatasan hak politik mantan terpidana dan tetap dapat mendaftarkan diri sebagai calon anggota legislatif “sepanjang secara terbuka

dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana”. Apabila dilihat dalam sudut pandang norma hukum, sebagai peraturan hukum yang hierarkinya lebih rendah, norma hukum dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum seharusnya tidak boleh bertentangan dengan norma hukum dalam peraturan di atasnya yang lebih tinggi yaitu UU Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.

## **F. Metode Penelitian**

Dalam penelitian ini, peneliti akan menggunakan penelitian menurut Ronny Hanitijo Soeminto: “Penelitian hukum normatif yaitu kepustakaan atau bisa disebut data sekunder<sup>18</sup>.”

### **1. Spesifikasi Penelitian**

Spesifikasi penelitian menggambarkan, menelaah dan menganalisa suatu ketentuan yang ada, melalui metode-metode sistematis, faktual serta sesuai dengan objek penelitian itu sendiri

### **2. Metode Pendekatan**

Melalui suatu pendekatan yuridis yaitu metode yang penelitiannya mendasar berdasarkan atas kepustakaan. Pendekatan tersebut terdiri dari:

- a. Hukum primer, yaitu peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pembaharuan Hukum Tata Negara;

---

<sup>18</sup> Ronny Hanitijo Soeminto, *Metode Penelitian Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982, hal. 24.

- b. Hukum sekunder, hukum yang memberikan pemahaman mengenai penjelasan hukum primer, karyanya banyak dikalangan hukum; dan
- c. Hukum tersier, yaitu hukum yang memberi pemahaman serta penjelasan terhadap hukum primer dan hukum sekunder

### **3. Tahap Penelitian**

Adapun tahap penelitian yang akan dilakukan adalah sebagai berikut:

- 1) Penelitian Kepustakaan, menurut Soerjono Soekanto adalah “Penelitian terhadap data sekunder, yang dengan teratur dan sistematis”. Dalam penelitian ini, peneliti mengkaji data sekunder berupa
  - a. Bahan Hukum Primer, yaitu bahan yang memiliki kekuatan hukum dan didasari peraturan perundang-undangan terkait dengan penelitian ini, yaitu Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dan Peraturan KPU Nomor 20 Tahun 2018.
  - b. Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan hukum yang tidak mengikat dan bisa saja didapatkan dari surat kabar berita, buku, makalah, atau internet.
  - c. Bahan Hukum Tersier, yaitu melengkapi bahan-bahan yang ada terdiri dari internet, majalah, dan buku-buku lainnya yang relevan.

2) Penelitian Lapangan, dalam penelitian ini studinya menggunakan teori kepustakaan, dalam memperoleh 2 data yaitu primer sebagai suatu penunjang dan sekunder dari hasil wawancara dalam penelitian. Penelitian harus dilakukan langsung kepada objek penelitian supaya teori primer menunjang suatu teori sekunder.

#### **4. Teknik Pengumpulan Data**

Pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan teknik:

- a. Penelitian Kepustakaan, adalah penelitian yang dilakukan secara literatur terhadap peraturan perundang-undangan yang mengatur pendaftaran calon anggota legislatif mantan terpidana korupsi.
- b. Penelitian Lapangan, adalah tatacara mendapatkan data atau bahan yang akan diteliti menggunakan penelitian di lapangan, dan melalui wawancara kepada ahlinya pada saat meneliti.

#### **5. Alat Pengumpulan Data**

Penelitian ini melakukan teknik mencari data di lapangan berdasarkan peraturan perundang-undangan, wawancara, dan di internet yang berkaitan dengan hukum ketatanegaraan yaitu mengenai pendaftaran calon anggota legislatif mantan terpidana korupsi. Alat yang diperoleh peneliti dalam mengumpulkan data yang diperlukan adalah sebagai berikut:

a. Data Kepustakaan

- 1) Memakai catatan-catatan tertulis seperti buku untuk mengumpulkan data
- 2) Memakai laptop atau alat digital lainnya untuk mencari website yang diperlukan dalam pengumpulan data.

b. Data Lapangan

- 1) Memakai *handphone* atau alat perekam lainnya untuk merekam suatu pembicaraan pada saat wawancara.
- 2) Mempersiapkan catatan wawancara sebelum melakukan penelitian di lapangan.

## 6. Analisis Data

Menganalisis data memerlukan rumusan proses penguraian data secara sistematis. Metode analisis dalam penelitian ini adalah penafsiran hukum dan konstruksi hukum. Dalam penelitian ini, data yang didapat dianalisis secara kualitatif, yaitu analisis yang tidak menggunakan perhitungan dan berfokus pada menelaah sampel/data yang ada. Peraturan perundang-undangan dan asas-asas merupakan hukum positif yang dianalisa secara kualitatif, dan tidak menggunakan data statistik atau rumus.

## 7. Lokasi Penelitian

Penelitian untuk penulisan hukum ini berlokasi di tempat yang relevan dan mempunyai korelasi dengan masalah yang dikaji oleh peneliti, adapun lokasi penelitian yaitu:

1) Kepustakaan

(1) Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Pasundan  
Bandung, Jl. Lengkong Dalam No. 17 Kec Lengkong, Kota  
Bandung;

(2) Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Jl.  
Dipati Ukur No. 35 Kec Coblong, Kota Bandung.

2) Lapangan

(1) Kantor Komisi Pemilihan Umum

(2) Kantor Dewan Perwakilan Rakyat

## 8. Jadwal Penelitian

Jadwal penelitian yang telah disusun oleh peneliti adalah sebagai berikut:

Kegiatan	Bulan					
	Juli 2020	Agustus 2020	September 2020- Januari 2021	Januari 2021	Februari- Agustus 2021	September 2021
Pengajuan Judul dan <i>Acceptment</i> Judul						
Bimbingan						
Seminar Usulan Penelitian						
Penelitian Lapangan						
Pengolahan Data						
Penulisan Laporan						
Sidang Komprehensif						

Catatan: Jadwal ini sewaktu-waktu dapat berubah berdasarkan pertimbangan situasi dan kondisi

## **G. Sistematika Penulisan dan Outline**

Sistematika penulisan pada penelitian ini dapat digambarkan sebagai berikut:

### **BAB I :       Pendahuluan**

Memuat mengenai latar belakang penelitian, identifikasi masalah, tujuan dan kegunaan penelitian, kerangka pemikiran serta metode penelitian yang dipakai dalam penulisan penelitian ini.

### **BAB II:       Tinjauan Pustaka Mengenai PENCALONAN ANGGOTA LEGISLATIF YANG BERASAL DARI NARAPIDANA KORUPSI BERDASARKAN UU NO. 7 TAHUN 2017 TENTANG PEMILIHAN UMUM**

Membahas tinjauan kepustakaan mengenai teori negara hukum, teori hukum ketatanegaraan, teori demokrasi, teori politik hukum, teori pemilihan umum, serta teori pidana korupsi.

### **BAB III:      Hasil Penelitian Mengenai PENCALONAN ANGGOTA LEGISLATIF YANG BERASAL DARI NARAPIDANA KORUPSI BERDASARKAN UU NO. 7 TAHUN 2017 TENTANG PEMILIHAN UMUM**

Berisi hasil dari penelitian yang dilakukan, yaitu hasil studi kepustakaan dan wawancara mengenai pencalonan anggota legislatif yang berasal dari narapidana korupsi.

**BAB IV: Analisis Yuridis Mengenai PENCALONAN ANGGOTA LEGISLATIF YANG BERASAL DARI NARAPIDANA KORUPSI BERDASARKAN UU NO. 7 TAHUN 2017 TENTANG PEMILIHAN UMUM**

Memuat analisis secara hukum terhadap Peraturan Perundang-undangan yang mengatur tentang pemilihan umum serta peraturan lainnya dikaitkan dengan pencalonan anggota legislatif yang berasal dari narapidana korupsi.

**BAB V : Penutup**

Berisi kesimpulan dari penelitian dan saran dari peneliti terhadap hasil penelitian tersebut.