BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Negara Indonesia sebagai negara demokrasi sangat menjunjung tinggi hak-hak warga negaranya termasuk ketika diadakannya pesta demokrasi atau pemilihan umum.[1] Disamping itu, Pemiihan Umum yang dilaksanakan di Indonesia merupakan sarana untuk membentuk pemerintahan yang demokratis melalui mekanisme yang jujur dan adil, eksistensi pemilihan umum ini telah diakui oleh negara-negara yang bersendikan asas kedaulatan rakyat. dan diadakan disemua jenis tataran politik baik itu sistem demokrasi, otoriter maupun toliter. Oleh beberapa negara demokrasi, Pemilihan Umum dianggap sebagai lambang dan tolak ukur dari sistem demokrasi. Pemilihan Umum yang dilaksanakan di Indonesia merupakan sarana untuk membentuk pemerintahan yang demokratis melalui mekanisme yang jujur dan adil.[2]

Esensi Pasal 18 Uundang-undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) yang berbunyi "Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-undang, dengan memandang dan mengingati dasar pemusyawaratan dalam sistem Pemerintahan Negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa." beserta penjelasan pasal tersebut diamanatkan bahwa daerah-daerah yang bersifat otonom diadakan badan perwakilan daerah, karena di daerahpun

[1] Muh. Sabarudin Sinapoy, *Pencabutan dan Pembatasan Hak Politik Warga negara Dalam Pemilu: SuatuBentuk Pelanggaran Hak Asasi Manusia*, Volume 3 Nomor 2 September 2019
[2] Ahmad Zazili, *Pengakuan Negara Terhadap Hak-Hak Politik Masyarakat Adat Dalam Pelaksanaan Pemilihan Umum*, Volume 9, Nomor 1, Maret 2012

pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyarawatan. Karena perwakilan merupakan mekanisme untuk merealisasikan gagasan normatif bahwa pemerintahan harus dijalankan dengan atas kehendak rakyat (*will of the people).* Otoritas suatu pemerintahan akan tergantung pada kemampuannya untuk mentrasformasikan kehendak rakyat sebagai nilai tertinggi diatas kehendak negara (*will of the state).*[3]

Ciri sebuah negara demokratis adalah seberapa besar negara melibatkan masyarakat dalam perencanaan maupun pelaksanaan pemilihan umum. Sebab partisipasi politik masyarakat sebagai pemilih merupakan aspek penting dalam sebuah tatanan negara demokrasi. Dalam hubungannya dengan demokrasi, partisipasi politik berpengaruh terhadap legitimasi oleh masyarakat terhadap jalannya suatu pemerintahan. Dalam Pemilu misalnya partisipasi politik berpengaruh terhadap legitimasi masyarakat kepada calon atau pasangan calon yang terpilih. Setiap masyarakat memiliki preferensi dan kepentingan masing-masing untuk menentukan pilihan mereka dalam pemilu. Bisa dikatakan bahwa masa depan pejabat publik yang terpilih dalam suatu Pemilihan umum tergantung pada preferensi masyarakat sebagai pemilih. Tidak hanya itu, partisipasi politik masyarakat dalam Pemilu dapat dipandang sebagai evaluasi dan kontrol masyarakat terhadap pemimpin atau pemerintahan[4].

Pemahaman demokrasi yang paling substansial adalah pemilihan umum merupakan kesempatan bagi para warga negara untuk memilih calon pejabat-

[3] Siswanto Susarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Makassar, April 2005, hal 65
[4] Daud M.Liando, *Pemilu Dan Partisipasi Masyarakat*. Volume 3 Nomor 2 tahun 2016.

pejabat dalam pemerintah dan memutuskan apakah yang mereka inginkan untuk dikerjakan oleh pemerintah. Dan partai politik adalah kelompok otonom dari warga negara, memiliki kegunaan dalam membuat nominasi-nominasi dan peserta pemilu, memiliki keinginan memandu pengawasan pada kekuasaan pemerintahan terus merebut jabatan-jabatan publik dalam organisasi pemerintahan. Fungsi utama partai politik adalah mencari dan mempertahankan kekuasaan guna mewujudkan program-program yang disusun berdasarkan ideologi tertentu. [5]

Pendalaman demokrasi juga dapat dipandang sebagai upaya merealisasikan pemerintahan yang efektif. Negara dan masyarakat seharusnya saling besinergi sehingga bisa saling memperkuat perannya masing-masing. Dengan kapasitasnya tersebut negara diharapkan mampu melakukan penetrasi ke dalam masyarakat, mengatur relasi sosial, mengambil sumber daya dan mengelolanya. Selain itu, negara juga harus mampu memberdayakan masyarakat terlibat aktif dalam proses kehidupan berbangsa dan bernegara, terutama dalam kontrol sosial. Berhasil tidaknya kontrol sosial ini mencerminkan kuat tidaknya peran negara.[6] Setiap penyelenggaraan pemerintahan negara diperlukan kewenangan untuk bertindak dan berbuat, baik tindakan kedalam maupun keluar. Kewenangan biasanya melekat pada jabatan-jabatan pemerintah tersebut diatur dalam peraturan perundang-undangan[7].

---

[5] Affan Sulaeman, *Demokrasi, Partai Politik, Dan Pemiihan Kpeala Daerah,* Vol.1,no1, April 2015

[6] R. Siti Zuhro, *Demokrasi Dan Pemilu Presiden 2019, vol 16. No 1 juni 2019.*

[7] Nurus Zaman, *Rekonstruksi Kekuasaan Wakil Presiden Dalam Sistem Pemerintahan di Indonesia,* Madura, Oktober 2018, hal 34

Oleh karena itu kebanyakan Negara demokrasi, pemilihan umum dianggap lambang sekaligus tolak ukur dari sebuah demokrasi. Hasil pemilu yang dilaksanakan dalam suasana keterbukaan dengan kebebasan berpendapat dan kebebasan berserikat dianggap mencerminkan sudah cukup mewakili partisipasi dan merupakan aspirasi masyarakat. Disadari bahwa pemilu bukan merupakan satu-satunya tolak ukur dan perlu dilengkapai dengan pengukuran kegiatan lainnya yang bersifat berkesinambungan.[8]

Penyelenggaraan pemilu merupakan salah satu sarana demokrasi guna mewujudkan sistem pemerintahan yang berkedaulatan rakyat dan telah dilaksanakan sejak Indonesia memproklamasikan kemerdekaan. Keinginan untuk mengadakan pemilu sudah menjadi obsesi atau keinginan bangsa Indonesia sejak kemerdekaan tanggal 17 Agustus 1945. Obsesi atau keinginan tersebut telah terealisasikan melalui pemilihan umum yang telah diimplementasikan melalui mekanisme Undang-Undang yang mengatur tata cara pelaksanaan pemilihan umum, baik Pemilihan Umum legislatif maupun Pemilihan Umum Eksekutif.[9]

Pemilihan umum yang selanjutnya disebut sebagai pemilu adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD), anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), dan memilih Presiden dan Wakil Presiden yang dilaksanakan secara langsung,umum,bebas,rahasia,jujur dan adil dalam Negara Kesatuan

[8] Shabana, *PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PELAKSANAAN PEMILIHAN UMUM,*
[9] Agus Dedi,*Analisis Pemilhan Umum Serentak,* Volume 5 nomor 3,Agustus Tahun2019.

Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945).[10]

Pemilihan Umum merupakan perwujudan nyata dan praktek kehidupan demokrasi di Indonesia. Kehidupan berdemokrasi ini haruslah dilaksanakan sesuai kedaulatan rakyat, karena pemilu menjadi salah satu alat pelaksanaan kedaulatan rakyat itu sendiri. Dalam rangka menunjang pelaksanaan pemilu yang baik, ketentuan mengenai pemilu perlu di atur secara tegas dalam Undang-undang Negara Republik Indonesia (UUD NRI 1945). Salah satu unsur sebuah negara demokrasi adalah terselenggaranya pemilihan umum yang teratur sebagai sebuah bentuk sirkulasi kekuasaan dan juga sebuah faktor yang menentukan dalam keberhasilan Pemilu adalah penyelenggaraan Pemilu.[11]

Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) Pasal 28D ayat (3) yang menyebutkan bahwa "setiap warga negara memiliki kesempatan yang sama dalam pemerintahan". Berdasarkan bunyi pasal tersebut, dalam hal pemilu, hak politik warga negara dalam pemilihan umum termasuk pemilihan kepala daerah, yakni untuk memilih dan dipilih merupakan suatu Hak Asasi Manusia.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) sebelum perubahan tidak mengatur pengisian jabatan lembaga negara melalui mekanisme pemilihan umum. Namun, dalam pratiknya anggota

[10] PKPU no.20 tahun 2018 pasal 1 ayat 1tentang Pencalonan Anggota DPR, DPRD Provinsi Dan DPRD Kabupaten/Kota.
[11] Abdul Gafar Karim, *Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia*, Jakarta 20 Maret 2015, hal 21

DPR/MPR dan anggota DPRD sebelum perubahan UUD 1945 dipilih melalui pemilihan umum. Sementara itu, Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh MPR. Kedudukan presiden sebelum amandemen UUD 1945 adalah sebagai mandatris MPR yang berkewajiban melaksanakan putusan-putusan serta memberikan laporan terkait putusan tersebut. Dalam kedudukannya, MPR merupakan penjelmaan dari rakyat, maka ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 pra-amandemen berbunyi "Kedaulatan adalah ditangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Pemusyarawatan Rakyat".[12] Oleh karena itu, DPR senantiasa mengawasi tindakan-tindakan presiden dan jika dewan menganggap bahwa presiden sungguh-sungguh melanggar haluan negara yang telah ditetapkan oleh Undang-Undang Dasar atau oleh MPR, maka Majelis itu dapat diundang untuk persidangan istimewa agar supaya bisa diminta pertanggungjawaban kepada Presiden.[13]

Semua hal yang diperdebatkan akhirnya akan bermuara pada tujuan akhir dari sebuah penyelenggaraan pemilihan umum yaitu terbangunnya sebuah perubahan untuk memperoleh sebuah keadilan bagi pembentukan pemerintahan yang baik. Selain itu perlu dijelaskan bahwa terbentuknya sebuah pemerintahan terjadi melalui mekanisme sistem pemilihan umum yang berkeadilan. Hal ini agar terwujud pergantian sistem pemerintahan yang legalitasnya diakui oleh semua pihak.

---

[12] Ida Budhiati, *Makamah Konstitusi dan Kepastian Hukum Pemilu,* Jakarta 12 Desember 2019, hal 14

[13] C.S.T Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum danTata Hukum Indonesia,* Jakarta: Balai Pustaka, 1989. Hal 189-190

Pemilihan Umum juga tidak hanya berkaitan dengan kebutuhan pemerintah akan keabsahan kekuasaannya tetapi juga sebagai sarana rakyat mengartikulasikan aspirasi dan kepentingan dalam kepentingan berbangsa dan bernegara. Legalitas mantan narapidana sebagai kandidat yang akan turut serta dalam pemilihan umum sensitif dibicarakan. Iktikad baik lembaga penyelenggara pemilihan umum harus didukung dan iktikad baik tersebut harus memperhatikan sumber hukum yang berlaku demi tujuan hukum yakni keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum. Legalitas narapidana sebagai kandidat calon anggota legislatif tidak terlepas dari putusan Makamah Agung yang dalam beberapa putusannya bersifat *constitusional bersyarat* terhadap kandidat calon anggota legislatif yang pernah dinyatakan bersalah melalui putusan pengadilan yang memiliki kekuatan hukum tetap.[14]

Permasalahannya terletak pada Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) yang kemudian tumpang tindih dengan apa yang tercantum dalam Undang-Undang pemilu. Akhirnya, pencalonan mantan narapidana koruptor ini membawa tiga lembaga negara dan partai politik terlibat didalamnya. Lembaga negara tersebut diantaranya Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilihan Umum (BAWASLU) dan Makamah Agung serta beberapa partai politik yang mengusung calon legislatif yang pada awalnya tidak diloloskan oleh KPU.[15]

---

[14] Muhammad Anwar Tanjung, *Demokrasi dan Legalitas Mantan Narapidana dalam Pemilihan Kepala Daerah dan Pemilihan Umum.13 September 2018* .

[15] Valentina Mariama Sadeadema, *Pemilu dan Korupsi, Jurnal Transormative, Vol.5, 2 Sptember 2019* .

Pencalonan mantan narapidana kasus korupsi tidak lepas dari peran pantai politik dalam rekrutmen politik dan kaderisasi anggotanya. Fungsi partai politik sebagai sarana perekrutan kader terbaiknya untuk di kontestasikan dalam pemilihan umum bertujuan untuk menjamin sirkulasi pemimpi negara dengan baik. Menyoal korupsi dan partai politik ada dua hal yang menjadi pemicunya yaitu mengembalikan modal kampaye dan tak jelasnya model pembiayaan organisasi partai untuk survalitas partai. Alhasil perilaku korup kader partai yang telah menduduki jabatan-jabatan tak bisa dihindarkan.

Ditetapkannya PKPU Nomor 20 Tahun 2018 tentang Pencalonan Anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, maka ketentuan tentang pelarangan mantan narapidana korupsi mendaftarkan diri sebagai calon anggota legisltif mendatang. Hal ini menjadi sebuah perdebatan di berbagai kalangan. Langkah Komisi Pemilihan Umum (KPU) melarang mantan narapidana korupsi menjadi calon anggota legislatif ditentang oleh pemerintah, Bawaslu dan DPR. Penolakan tersebut terjadi dikarenakan KPU dianggap melanggar Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.[16]

Larangan mantan narapidana menjadi anggota legislatif menuai banyak polemik disaat KPU menerbitkan PKPU Nomor 20 Tahun 2018 yang kemudian digugat di Makamah Agung dan pertimbangan MA mengabulkan gugatan para termohon tersebut karena bertentangan dengan Undang-undang yang lebih tinggi. Melalui uji materi di Makamah Agung. MA memberi putusan mengabulkan

[16] https://nasional.kompas.com/read/2018/05/26/13552271/siap-digugat-kpu-sudah-bulatlarang-eks-napi-korupsi-nyaleg

bahwa mantan narapidana menjadi calon legislatif dan ini bertentangan dengan PKPU Nomor 20 Tahun 2018 pasal 4 ayat(3) dan pasal 7 huruf (g). Oleh karena itu dari individu yang berhak untuk mengajukan gugatan berupa pelaksanaan sanksi sebagai reaksi atas tidak dipenuhinya kewajiban yang merefleksikan haknya atau seperti biasanya dirumuskan, pemenuhan atas kewajiban ini dilaksanakan melalui gugatan hukum[17]. dan peneliti tertarik melakukan penelitian ini terhadap permasalahan di atas yang berjudul "**AKIBAT HUKUM PUTUSAN MAKAMAH AGUNG NOMOR 45/P/HUM/2018 TERHADAP MANTAN NARAPIDANA YANG MENCALONKAN DIRI SEBAGAI ANGGOTA LEGISLATIF**".

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan pada latar belakang di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut : Bagaimana akibat hukum dalam putusan MA Nomer 46 P/HUM/2018 terkait mantan narapidana yang mencalonkan diri menjadi anggota legislatif?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan Penelitian yaitu merumuskan kalimat yang menunjukkan adanya hasil, seusatu yang didapatkan setelah penelitian selesai, sesuatu yang akan dicapai atau dituju dalam sebuah penelitian. Rumusan tujuan penelitian mengungkapkan keinginan peneliti untuk mendapatkan jawaban atas permasalahan peneliti yang diajukan. Penelitian ini berisi uraian tentang tujuan

[17] Hans Kelsen, *Teori Hukum Murni Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif,* Berkely University of California press, 1978, hal 153

penelitian yang hendak dilakukan sesuai dengan rumusan masalah yang ada. Tujuan penelitian yang dilakukan oleh peneliti adalah sebagai berikut. Untuk menguraikan dan menganalisis tentang akibat hukum putusan Makamah Agung Nomer 46 P/HUM/2018 terhadap mantan narapidana yang mencalonkan diri menjadi anggota legislatif.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian merupakan kebergunaan hasil penelitian yang dapat dirasakan manfaatnya oleh siapa saja pembacanya, berikut ini manfaat dari hasil penelitian yang dilakukan oleh peneliti.

a. Bagi peneliti selanjutnya diharapkan penelitian ini dapat menjadi salah satu sumber refrensi untuk meneliti tentang mantan narapidana yang mencalonkan diri menjadi calon anggota legislatif.
b. Bagi pembaca semoga penelitian ini menambah wawasan, acuan, sumber informasi serta pengetahuan ataupun juga memberikan konstribusi pemikiran bagi yuris atau aparat penegak hukum dan bagi peneliti lain yang akan melakukan penelitian yang berkaitan tentang ilmu hukum khususnya tentang pemilihan umum.
c. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan penelitian dalam rangka meningkatkan kualitas sistem peradilan di Indonesia apabila nantinya terjadi suatu kejadian yang serupa dan diharpkan dapat bermanfaat bagi para praktisi hukum dan masyarakat dalam memahami tentang pemilihan umum.

1.5 Metode Penelitiaan

Metode penelitian adalah langkah yang dimiliki dan dilakukan oleh peneliti dalam rangka untuk mengumpulkan informasi atau data serta melakukan investigasi pada data yang telah didapatkan tersebut. Metode penelitian ini memberikan gambaran rancangan penelitian yang meliputi antara lain: prosedur dan langkah-langkah yang harus ditempuh, waktu penelitian, sumber data, dan dengan langkah apa data-data tersebut diperoleh dan selanjutnya diolah dan dianalisis. Dari metode penelitian tersebut nantinya akan menentukan keakuratan dalam menganilisi data. Adapun metode yang digunakan oleh peneliti dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1.5.1 Metode Pendekatan

a. pendekatan perundang-undangan (*statue approach*)

karena pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan yang bersangkut paut dengan permasalahan yang sedang dihadapi. Pendekatan perundang-undangan ini misalnya dilakukan dengan mempelajari konsistensi atau kesesuaian antara undang-undang yang satu dengan undang-undang yang lain.

b. Pendekatan Historis

Pendekatan ini dilakukan dalam kerangka untuk memahami filosofi aturan hukum dari waktu ke waktu, serta memahami perubahan dan perkembangan filosofi yang melandasi aturan hukum tersebut. Cara pendekatan ini dilakukan dengan menelaah latar belakang dan perkembangan pengaturan mengenai isu hukum yang dihadapi.

1.5.2 Jenis Penelitian

Jenis Penelitian yang digunakan oleh penulis adalah Penelitian normatif atau penelitian perpustakaan merupakan penelitian yang mengkaji studi dokumen, yakni menggunakan berbagai data sekunder seperti peraturan perundang-undangan, keputusan pengadilan, teori hukum, dan dapat berupa pendapat para sarjana. Penelitian jenis normatif ini menggunakan analisis kualitatif yakni dengan menjelaskan data-data yang ada dengan kata-kata atau pernyataan.

Dalam penelitian hukum normatif, hukum tertulis dikaji dari berbagai aspek seperti aspek teori, filosofi, perbandingan, struktur, konsistensi, penjelasan umum dan penjelasan pada tiap pasal, formalitas dan kekuatan mengikat suatu undang-undang serta bahasa yang digunakan adalah bahasa hukum. Sehingga dapat kita simpulkan bahwa pada penelitian hukum normatif mempunyai cakupan yang luas.

1.5.3 Bahan Hukum

Adapun sumber data dalam penelitian ini meliputi:

a) Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan yang bersifat mengikat, terdiri dari:
    1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
    2. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.
    3. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

4. Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Nomor 20 Tahun 2018 tentang Pencalonan Anggota DPR, DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota.
5. Putusan Mahkamah Agung Nomor 46/P/HUM/2018.
6. Aturan aturan lainnya yang berkaitan dengan penelitian ini.

b) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang digunakan untuk menjelaskan bahan hukum primer. Terdiri dari buku, jurnal, skripsi, desertasi, dan makalah.

c) Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk tentang bahan hukum primer dan sekunder seperti kamus hukum, kamus bahasa indonesia, kamus politik, internet dan ensiklopedia.

1.5.4 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Untuk memperoleh bahan hukum yang sesuai dengan permasalahan dalam penelitian hukum ini, maka penulis menggunakan bahan hukum melalui studi kepustakaan. Studi kepustakaan ialah kegiatan untuk menghimpun informasi yang relevan dengan topik atau masalah yang menjadi obyek penelitian. Informasi tersebut dapat diperoleh dari buku-buku, karya ilmiah atau jurnal, tesis, disertasi, ensiklopedia, internet, dan sumber-sumber lain. Dengan melakukan studi kepustakaan, peneliti dapat memanfaatkan semua informasi dan pemikiran-pemikiran yang relevan dengan penelitiannya.

1.5.5 Teknik Analisa Bahan Hukum

Analisis data yang akan digunakan adalah analisis kualitatif, yaitu analisis yang dilakukan dengan cara pandang atau perspektif penulis. Analisis ini didasarkan pada apa yang telah penulis dapatkan dari berbagai literatur yang berkaitan dengan permasalahan yang ada ataupun dari penelitian lapangan, serta pendapat pendapat pakar, informasi, maupun segala keterangan yang di sertai dengan dasar hukum yang kuat. Selanjutnya bahan tersebut di olah kemudian di tuangkan dalam bentuk skripsi yang di susun secara sistematis.

UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH JEMBER