

## TELAAH KRITIS TERHADAP PERSYARATAN BAKAL CALON ANGGOTA LEGISLATIF DALAM PERSPEKTIF HUKUM TATA NEGARA

M. SAOKI OKTAVA<sup>1)</sup>, RAMLI<sup>2)</sup>, SATIAH<sup>3)</sup>

<sup>1,3)</sup>Fakultas Hukum UNW Mataram

<sup>2)</sup>Fakultas Hukum UNMAS Mataram

<sup>1)</sup>[m.saokioktava@gmail.com](mailto:m.saokioktava@gmail.com), <sup>2)</sup>[ramlipak79@gmail.com](mailto:ramlipak79@gmail.com)

### ABSTRAK

Pertimbangan Hukum Mahkamah Agung sebagai tolok ukur berlakunya Peraturan KPU No. 20 Tahun 2018 Tentang Pencalonan Anggota DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota. Dasar pertimbangannya merujuk pada UU No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum. *Judicial Review* Peraturan KPU sebagai dasar dari kekuatan norma yang mengatur larangan para mantan terpidana yang mencalonkan diri sebagai anggota legislatif. Dalam Putusannya MA hanya membatalkan norma yang mengatur frasa mantan terpidana korupsi karena dinilai bertentangan dengan UU No. 7 Tahun 2017 berdasarkan Legal Standing pemohon yang dirugikan haknya dalam berpolitik setelah berlakunya PKPU tersebut. Untuk larangan Mantan terpidana Narkoba dan Kejahatan Seksual Terhadap Anak tetap berlaku dan mengikat. Perlunya pengaturan secara tegas persyaratan para mantan terpidana dalam undang-undang sebagai dasar untuk membatasi hak berpolitik para mantan terpidana.

**Kata kunci :** *Telaah Kritis, Syarat Bakal Calon Legislatif*

### ABSTRACT

*Legal Considerations of the Supreme Court as a benchmark from the enactment of KPU Regulation No. 20 of 2018 concerning the nomination of members of the DPR, the Provincial DPRD, the Regency / City DPRD to Law No. 7 of 2017 concerning General Elections. Judicial Review KPU regulations as the basis of the strength of norms that regulate the prohibition of ex-convicts who run for legislative members. The Supreme Court only cancels the norm that regulates the phrase former convicted of corruption because it is considered contrary to Law No. 7 of 2017 based on the Legal Standing of the applicant whose political rights are impaired after the enactment of the PKPU. For the prohibition of ex-convicts of narcotics and sexual crimes against children remains in force and binding. The need for explicit regulation of the requirements of former convicts in the law as a basis for restricting the political rights of ex-convicts.*

**Keywords:** *Critical Review, Legislative Candidate Requirement*

### PENDAHULUAN

Amandemen Undang-Undang Dasar 1945, membawa perubahan pada kedaulatan rakyat. Sekarang pemegang kedaulatan berada di tangan rakyat sendiri. Sehingga, rakyat dapat memilih wakil-wakilnya untuk duduk di pemerintahan eksekutif dan legislatif dalam system demokratis. Rakyatlah yang menentukan siapa yang pantas berkuasa dikursi pemerintahan untuk menjalankan amanat Pancasila dan Konstitusi. Mekanisme yang telah diatur oleh undang-undang berdasarkan perintah konstitusi terhadap para calon presiden maupun calon anggota legislatif merupakan syarat wajib yang harus dipenuhi. Pencantuman syarat dalam undang-undang sebagai bentuk untuk memperoleh orang-orang yang berkualitas dalam menjalankan amanat rakyat Indonesia.

Namun, mekanisme persyaratan mengikuti pemilu khusus untuk calon Anggota Legislatif mendapat respon dari masyarakat, hal ini dikarenakan masyarakat kontra akan persyaratan para bakal calon anggota legislatif yang masih memberikan peluang mereka (mantan terpidana) untuk dipilih menjadi anggota Legislatif. Berikut persyaratan Bakal Calon Anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota :

Pasal 240

(1) Bakal calon anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota adalah Warga Negara Indonesia dan harus memenuhi persyaratan:

a. telah berumur 21 (dua puluh satu) tahun atau lebih;

- b. bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- c. bertempat tinggal di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- d. dapat berbicara, membaca, dan/atau menulis dalam bahasa Indonesia;
- e. berpendidikan paling rendah tamat sekolah menengah atas, madrasah aliyah, sekolah menengah kejuruan, madrasah aliyah kejuruan, atau sekolah lain yang sederajat;
- f. setia kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika;
- g. tidak pernah dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih, kecuali secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana;
- h. sehat jasmani, rohani, dan bebas dari penyalahgunaan narkoba;
- i. terdaftar sebagai pemilih;
- j. bersedia bekerja penuh waktu;
- k. mengundurkan diri sebagai kepala daerah, wakil kepala daerah, aparatur sipil negara, anggota Tentara Nasional Indonesia, anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, direksi, komisaris, dewan pengawas dan karyawan pada badan usaha milik negara dan/atau badan usaha milik daerah, atau badan lain yang anggarannya bersumber dari keuangan negara, yang dinyatakan dengan surat pengunduran diri yang tidak dapat ditarik kembali;
- l. Bersedia untuk tidak berpraktik sebagai akuntan publik, advokat, notaris, pejabat pembuat akta tanah, atau tidak” melakukan pekerjaan penyedia barang dan jasa yang berhubungan dengan keuangan Negara serta pekerjaan lain yang dapat menimbulkan konflik kepentingan dengan tugas, wewenang, dan hak sebagai anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- m. bersedia untuk tidak merangkap jabatan sebagai pejabat negara lainnya, direksi, komisaris, dewan pengawas dan karyawan pada badan usaha milik negara dan/atau badan usaha milik daerah serta badan lain yang anggarannya bersumber dari keuangan negara;
- n. menjadi anggota Partai Politik Peserta Pemilu;
- o. dicalonkan hanya di 1 (satu) lembaga perwakilan; dan
- p. dicalonkan hanya di 1 (satu) daerah pemilihan.

Dari uraian Pasal 240 Ayat (1) di atas dapat dipahami bahwa, poin penting dapat kita lihat pada huruf “g” yang berdampak pada pro dan kontra dari masyarakat dikarenakan kurang tegasnya persyaratan yang di tuangkan dalam ketentuan tersebut yang berimplikasi pada terbukanya peluang para mantan terpidana Bandar Narkoba, Kejahatan Seksual Terhadap Anak, Korupsi, dan mantan terpidana lainnya untuk mencalonkan diri sebagai anggota legislatif. Padahal, secara moralitas orang yang pernah di jatuhkan hukuman pidana, dapat saja menimbulkan rasa ketidakpercayaan masyarakat. Apalagi mereka yang akan mengemban amanah rakyat pada umumnya. Merekalah yang akan mewakili rakyat untuk menjalankan system demokrasi yang adil yang menjalankan aspirasi rakyat seutuhnya. Karena setelah menduduki jabatan, mereka dapat mengawasi pemerintahan eksekutif dan yudikatif begitupun sebaliknya (*Check and Balances*).

Penerapan prinsip saling mengawasi antara lembaga yang satu dengan yang lainnya (*Check and Balances*) merupakan penyetaraan kedudukan Organ/lembaga Negara hasil amandemen UUD 1945. Sehingga tidak ada lagi lembaga yang mudah meruntuhkan eksistensi lembaga lembaga lain dengan alasan yang tidak jelas.

Selanjutnya Pembentukan Konstitusi, sebagai dasar untuk membatasi fungsi-fungsi lembaga Negara. Yusril Ihza Mahendra mengatakan :

“Konstitusi itu dibentuk dengan maksud agar para penyelenggara Negara mempunyai arah yang jelas dalam menjalankan kekuasaannya”.

Tujuan pembatasan kekuasaan Lembaga Negara oleh konstitusi adalah untuk menghindarkan kesewenangan lembaga negara dalam menjalankan kekuasaannya sebagai Lembaga Eksekutif, Legislatif, dan Yudikatif. Dengan demikian, kedaulatan berada ditangan rakyat, sebagai mana tercantum dalam Pasal 1 Ayat 2 UUD 1945 :

“Kedaulatan ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD”

Adanya pengaturan tentang kedaulatan ditangan rakyat merupakan cerminan dari kekuasaan berada ditangan rakyat. Sehingga rakyat dapat memilih pemimpin yang akan duduk di kursi pemerintahan. Namun persoalan yang terjadi di sini yaitu terbukanya peluang dari para mantan terpidana untuk menduduki kursi legislatif. Implikasinya, syarat yang tertuang dalam Pasal 240 Ayat (1) huruf g UU No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan umum menjadi bahan telaah kritis penulis dalam perspektif Hukum Tata Negara.

Sebagai bahan perbandingan, persyaratan yang telah penulis uraikan di atas merupakan syarat bakal calon anggota legislatif. Sehingga perlu pula penulis membandingkan persyaratan bakal calon yang akan menduduki kursi pemerintahan eksekutif dikarenakan lembaga eksekutif maupun legislatif, merupakan lembaga yang setara kedudukannya dalam konstitusi. Sehingga sangatlah elok jika kita membandingkan syarat bakal calon dari kursi kekuasaan ke dua lembaga tersebut. Syarat untuk menjadi Presiden dan wakil Presiden:

## Pasal 169

Persyaratan menjadi calon Presiden dan calon Wakil Presiden adalah:

- a. bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- b. Warga Negara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain atas kehendaknya sendiri;
- c. suami atau istri calon Presiden dan suami atau istri calon Wakil Presiden adalah Warga Negara Indonesia;
- d. tidak pernah mengkhianati negara serta tidak pernah melakukan tindak pidana korupsi dan tindak pidana berat lainnya;
- e. mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Presiden dan Wakil Presiden serta bebas dari penyalahgunaan narkotika;
- f. bertempat tinggal di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- g. telah melaporkan kekayaannya kepada instansi yang berwenang memeriksa laporan kekayaan penyelenggara negara;
- h. tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggung jawabnya yang merugikan keuangan negara;
- i. tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan;
- j. tidak pernah melakukan perbuatan tercela;
- k. tidak sedang dicalonkan sebagai anggota DPR, DPD, atau DPRD;
- l. terdaftar sebagai Pemilih;
- m. memiliki nomor pokok wajib pajak dan telah melaksanakan kewajiban membayar pajak selama 5 (lima) tahun terakhir yang dibuktikan dengan surat pemberitahuan tahunan pajak penghasilan wajib pajak orang pribadi;
- n. belum pernah menjabat sebagai Presiden atau Wakil Presiden selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama;
- o. setia kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika;
- p. tidak pernah dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
- q. berusia paling rendah 40 (empat puluh) tahun;
- r. berpendidikan paling rendah tamat sekolah menengah atas, madrasah aliyah, sekolah menengah kejuruan, madrasah aliyah kejuruan, atau sekolah lain yang sederajat;
- s. bukan bekas anggota organisasi terlarang Partai Komunis Indonesia, termasuk organisasi massanya, atau bukan orang yang terlibat langsung dalam G.30.S/PKI; dan
- t. memiliki visi, misi, dan program dalam melaksanakan pemerintahan negara Republik Indonesia.

Dari uraian Pasal 169 di atas jelas bahwa untuk menjadi calon presiden dan wakil presiden haruslah memenuhi syarat sesuai pasal di atas. Ini mendandakan bahwa begitu ketatnya persyaratan untuk menjadi presiden dan wakil presiden. Poin penting menurut penulis adalah “tidak pernah mengkhianati Negara serta tidak pernah melakukan tindak pidana korupsi dan tindak pidana berat lainnya” sebagaimana di atur pada poin d. Sehingga, bagi warga Negara Indonesia yang ingin menjadi bakal calon presiden dan wakil presiden melalui jalur partai politik akan gugur tidak memenuhi syarat sebagai bakal calon apabila mereka mantan terpidana dikarenakan kententuannya sudah jelas mengatur. Dari adanya pengaturan tersebut, kita sebagai warga Negara percaya bahwa orang-orang yang bertarung pada kontestasi politik (Para Capres dan Cawapres) adalah orang-orang yang berintegritas.

Lalu bagaimana dengan syarat menjadi anggota legislatif? pertanyaan yang kembali penulis ajukan untuk membuka paradigma kita semua. Pertanyaan tersebut merupakan ungkapan penulis terhadap perbedaan kualitas syarat antara bakal calon anggota Legislatif dan bakal Capres/Cawapres. Padahal jika di telisik kedudukan secara kelembagaan Eksekutif dan Legislatif adalah sama kedudukannya.

Kedua Lembaga di atas dapat saling mengawasi (*Check and Balances*). Tentu saja Orang-orang yang terpilih akan menduduki diantara kedua lembaga tersebut. Hanya saja, bedanya yang menduduki kursi capres/cawapres adalah orang-orang yang sama sekali tidak pernah dijatuhi hukuman pidana. Sedangkan, yang menduduki kursi legislatif dapat diduduki oleh orang-orang yang pernah dijatuhi hukuman pidana. Ketidak tegasan pengaturan syarat terhadap bakal calon anggota legislatif itulah yang membawa implikasi terhadap adanya kesempatan mereka yang pernah dijatuhi hukuman pidana untuk menduduki kursi di parlemen. Padahal lembaga parlemen merupakan lembaga yang mengawasi jalannya roda pemerintahan dalam kurun waktu 5 (Lima) Tahun. Ini tentu menimbulkan berbagai macam penafsiran dimasyarakat, sehingga kala itu mendorong Lembaga penyelenggara pemilu (Komisi Pemilihan Umum) mengeluarkan produk hukum yang justru menimbulkan soal baru dalam tatanan teori hierki norma hukum.

Komisi Pemilihan Umum atau disingkat dengan KPU Mengeluarkan peraturan KPU No. 20 Tahun 2018 Tentang Pencalonan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Dewan

Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 No. 834 Tanggal 3 Juli 2018). Pada peraturan tersebut memuat larangan bagi partai politik untuk mengajukan bakal calon anggota legislatif yang pernah dijatuhi hukuman pidana tertentu sebagaimana diatur dalam Pasal 4 Ayat (3) 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.”

Untuk persyaratan bakal calon diatur dalam Pasal 7 Ayat (1) sampai Ayat (6), poin penting yang penulis kutip sebagai bahan telaah kritis yakni Ayat (1) Huruf g berbunyi : “tidak pernah sebagai terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap yang di ancam dengan pidana penjara 5 (lima) Tahun atau lebih berdasarkan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap”.

Jika menilai pada apa yang terdapat pada PKPU tersebut, tentu tidak sesuai dengan apa yang seharusnya, karena secara ilmu pengetahuan perundang-undangan keberadaan peraturan KPU tidak sesuai dengan asas formal peraturan perundang-undangan. Harusnya yang berwenang mengatur pembatasan hak mantan terpidana untuk mencalonkan sebagai anggota legislatif adalah ranahnya DPR sebagai Lembaga Pembentuk Undang-undang. Hal ini membuat penulis tertarik untuk mengkaji hal tersebut dalam perspektif peraturan Hukum Tata Negara.

## **Rumusan Masalah**

Dari uraian latar belakang diatas, maka dapat ditarik suatu rumusan masalah yang menjadi isu hukum di bawah ini adalah sebagai berikut :

1. Apa Pertimbangan Hukum Mahkamah Agung terhadap persyaratan para calon anggota legislatif dalam perspektif Hukum Tata Negara?
2. Apakah Pembatasan hak politik mantan terpidana yang mencalonkan sebagai anggota legislatif dapat di batasi dalam Undang-undang?

## **Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian yaitu sebagai berikut :

1. Mengetahui Pertimbangan Hukum Mahkamah Agung terhadap persyaratan para calon anggota legislatif dalam perspektif Hukum Tata Negara
2. Mengetahui Pembatasan hak politik mantan terpidana yang mencalonkan sebagai anggota legislatif dapat di batasi dalam Undang-undang

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah menggunakan metode penelitian normatif yakni telaah kritis terhadap syarat calon anggota legislatif dalam prespektif hukum tata negara. Penelitian ini mengkaji bahan pustaka atau bahan hukum yang erat kaitannya dengan penulisan ini.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **Pertimbangan Hukum Mahkamah Agung Terhadap Persyaratan Para Calon Anggota Legislatif Dalam Prespektif Hukum Tata Negara**

Lembaga Mahkamah Agung (MA) merupakan Lembaga Judicial yang kita kenal sebagai lembaga yang menangani perkara ditingkat kasasi dan peninjauan kembali. Selain itu juga Mahkamah Agung menangani perkara pengujian peraturan perundangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang sesuai dengan fungsi peradilan. Mahkamah Agung merupakan pemegang kekuasaan kehakiman bersama-sama dengan sebuah Mahkamah Konstitusi. MA membawahi 4 (empat) badan peradilan di bawahnya yakni dilingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan Agama, lingkungan peradilan militer, dan lingkungan peradilan tata usaha Negara.

Pelaksanaan system kekuasaan kehakiman harus bebas dari pengaruh pihak manapun. Artinya, tidak boleh ada intervensi dari pihak luar sehingga penerapan fungsi kekuasaan kehakiman dapat terlaksana dengan baik sesuai dengan amanat konstitusi dan undang-undang. Dengan demikian tugas dan fungsi yang dijalankan dalam menilai produk hukum akan mencerminkan nilai hukum dan keadilan. Meskipun dalam putusan menilai produk hukum kadangkala menimbulkan pertentangan oleh lembaga yang mengeluarkan. Tetapi, perlu dipahami bahwa pertimbangan yang di gunakan oleh hakim merupakan pertimbangan yang berdasarkan pada hukum dan keadilan, sudah tentu tidak berdasarkan atas pertimbangan politis. Ini yang membedakan antara lembaga judicial dan lembaga lainnya seperti eksekutif (presiden) dan legislatif (DPR) yang merupakan lembaga politik.

Kaitan dengan dasar pemikiran para hakim pada lembaga peradilan yang berdasarkan pada hukum, penulis tertarik menelaah dasar pemikiran hakim Mahkamah Agung dalam memutuskan perkara pengujian Peraturan Komisi Pemilihan Umum No. 20 Tahun 2018 Tentang Pencalonan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota terhadap Undang-undang Pemilu. Merujuk pada wewenang Mahkamah Agung sebagaimana diatur dalam Pasal 24 ayat 1 UUD 1945 mengatakan bahwa :

“Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang”.

Sebagaimana yang telah disebutkan di atas, jelas bahwa Mahkamah Agung berwenang menguji peraturan perundang-undangan yang ada di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Sehingga perlu untuk ditelusuri dasar pertimbangan Mahkamah Agung dalam membatalkan norma dalam peraturan KPU.

Jika merujuk pada pemikiran ilmu peraturan perundang-undangan, memang peraturan yang dikeluarkan oleh KPU bertentangan dengan Ilmu Pengetahuan Perundang-Undangan, baik undang-undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan maupun asas-asas formiel dan materiel yang dikemukakan oleh seorang ahli I.C. Van Der Vlies dalam Asas Folmal meliputi :

1. Asas tujuan yang jelas (*Beginsel van duidelijke doelstelling*);
2. Asas organ atau lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste organ*);
3. Asas pelunya pengaturan (*het noodzakelijkheids beginsel*);
4. Asas dapat dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*); dan
5. Asas Konsensus (*Het beginsel van consensus*).

Dari pendapat Vlies di atas dapat dipahami bahwa, peraturan KPU PKPU No. 20 Tahun 2018 yang dikeluarkan oleh Komisi Pemilihan Umum jelas tidak sesuai dengan kewenangannya atau bukan merupakan ranah kewenangan KPU untuk membatasi hak konstitusional para mantan narapidana yang ingin mencalonkan diri mejadi bakal calon anggota legislatif. Hal ini dikarenakan tidak sesuai dengan “asas organ atau lembaga yang tepat” sebagaimana yang tercantum dalam asas formal van der vlies. Disisi lain penulis melihat UU No. 7 Tahun 2018 Tentang Pemilihan Umum tidak secara tegas mengatur larangan bagi mantan narapida. Ini berarti bahwa di UU tersebut masih membolehkan para mantan terpidana mencalonkan diri sebagai anggota legislatif sepanjang para mantan terpidana mengakui secara terbuka pada publik bahwa mereraka para mantan terpidana tersebut pernah dijatuhi hukuman pidana. Hal ini dapat dilihat dalam UU No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu Pasal 240 huruf g sebagai berikut:

“tidak pernah dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih, kecuali secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana;”.

Dari uraian Pasal 240 huruf g tersebut di atas, jelas bahwa terjadi kontradiksi apabila peraturan KPU No. 20 Tahun 2018 Pasal 7 Ayat (1) huruf g diberlakukan, karena bertentangan dengan perintah aturan yang ada di atasnya (Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu). Oleh karenanya, tidak sesuai dengan teori jenjang norma (*stufentheorie*) Hans Kelsen yaitu : “Norma Hukum Berjenjang-jenjang, berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan. Suatu norma hukum berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma hukum di atasnya, tetapi ke bawah norma hukum itu juga menjadi sumber/dasar bagi norma hukum di bawahnya.”

Norma hukum yang lebih tinggi berlaku dan berdasar pada norma hukum yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada norma hukum yang tidak dapat ditelusuri lagi, bersifat hipotesis, dan fiktif -> norma tertinggi/Norma dasar (*Grundnorm*).”

Dari apa yang telah dikemukakan oleh Hans Kelsen di atas jelas bahwa secara teori norma yang ada di bawah tidak boleh bertentangan dengan norma yang lebih tinggi kedudukannya. Apabila norma yang ada di bawah bertentangan, maka norma yang ada di bawah harus di cabut.

Kaitan dengan pencabutan norma, Lembaga Mahkamah Agung merupakan lembaga yang dapat menilai produk hukum yang dikeluarkan oleh lembaga yang kedudukan produk hukumnya di bawah undang-undang. Sebagaimana yang diatur dalam aturan kontitusi tertulis kita (UUD 1945) Pasal 24 Ayat 1.

Dalam pertimbangan hukum mahkamah agung dalam menguji PKPU No. 20 Tahun 2018, Bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan telah ditentukan dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, yang 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

Bahwa selain peraturan perundang-undangan di atas, terdapat peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat, yang diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan (vide Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011);

Bahwa objek permohonan keberatan hak uji materiil berupa Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2018 tentang Pencalonan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota (bukti P-2), merupakan peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum, yang kedudukannya berada di bawah undang-undang, sehingga termasuk jenis peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 dan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan juncto Pasal 1 ayat (2) Peraturan Mahkamah Agung RI Nomor 1 Tahun 2011, dengan demikian Mahkamah Agung berwenang untuk menguji objek keberatan hak uji materiil a quo;

Dari perspektif keberlakuan peraturan KPU tersebut, tentu mempunyai kekuatan mengikat bagi para calon anggota legislatif dikarenakan PKPU juga termasuk peraturan, sebagaimana tercantum dalam Pasal 8 UU No. 12 Tahun 2011 yang termasuk jenis peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, karena dalam pasal 8 ada penyebutan kalimat “komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-undang” yang secara otomatis ketika KPU mengeluarkan Peraturan, maka peraturan tersebut mengikat untuk umum. Kata umum maksudnya hanya terikat bagi para subyek hukum yang ingin mendaftar sebagai bakal calon anggota legislatif. Oleh karena itu, meskipun KPU punya wewenang mengeluarkan aturan, aturan tersebut harus sesuai dengan perintah aturan yang ada di atasnya dengan kata lain tidak boleh terjadi pertentangan.

Fakta yang terjadi akibat berlakunya norma dalam PKPU Nomor 20 Tahun 2018 justru menimbulkan pro dan kontra di masyarakat sekaligus menimbulkan pertentangan norma, itu dapat ditemukan pada Pasal 240 Ayat (1) huruf g UU No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum yang tidak mengatur secara tegas larangan para mantan terpidana sehingga eksistensi dari PKPU dapat di pertanyakan efektifitas keberlakuannya.

Pemberlakuan PKPU membawa Konsekuensi terhadap pengujian norma di Mahkamah Agung. Dalam menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang Mahkamah Agung mempertimbangkan dalam aspek kedudukan hukum (*Legal Standing*) pemohon. Dengan memperhatikan *legal Standing* pemohon yang merasa dirugikan atas terbentuknya PKPU No. 20 Tahun 2018. Pasal 31A ayat (2) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 menyatakan bahwa permohonan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang hanya dapat dilakukan oleh pihak yang menganggap haknya dirugikan oleh berlakunya peraturan tersebut, yaitu :

- a. perorangan warga negara Indonesia;
- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang; atau
- b. badan hukum publik atau badan hukum privat

Di dalam peraturan Mahkamah Agung juga telah disebutkan dalam Pasal 1 Angka 4 Perma No. 1 Tahun 2011 Tentang Hak Uji Materil yaitu:

“Pemohon keberatan adalah kelompok orang atau perorangan yang mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung atas berlakunya suatu peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah dari undang-undang”.

Di atas telah disebutkan bahwa pemohon adalah orang-orang yang mempunyai kedudukan hukum (*Legal Standing*). *Standing* adalah suatu konsep yang digunakan untuk menentukan apakah satu pihak terkena dampak secara cukup sehingga satu perselisihan diajukan ke depan pengadilan. Ini adalah suatu hal untuk mengambil langkah merumuskan masalah hukum agar memperoleh putusan akhir dari pengadilan. Persyaratan *standing* dikatakan telah dipenuhi jika dapat dikatakan penggugat mempunyai kepentingan nyata secara hukum dilindungi. Oleh karenanya, dapat dipahami pemohon yang mengajukan *judicial review* adalah orang-orang yang merasa dirugikan hak politiknya. Maka, Mahkamah Agung menilainya objek hak uji *materiel* terhadap apa yang menghalangi pemohon untuk memperoleh hak politiknya.

Pemohon adalah Warga Negara Indonesia, mantan terpidana kasus korupsi dan tidak pernah dicabut hak politiknya berdasarkan putusan pengadilan (bukti P-1, P-4 dan P-5), yang telah mendaftar sebagai bakal Calon Anggota DPR-RI di Partai Amanat Nasional dan akan didaftarkan di KPU RI (bukti P-6). Dalam pendapatnya Mahkamah Agung menilai dari dalil-dalil yang dikemukakan dan bukti-bukti yang diajukan, Mahkamah Agung berpendapat bahwa Pemohon merupakan subjek hukum yang dirugikan haknya akibat berlakunya objek hak uji materiil, namun oleh karena Pemohon adalah mantan terpidana korupsi, maka kepentingannya sebatas pada pembatalan frasa mantan terpidana korupsi.

Mahkamah Agung tidak menguji terhadap frasa mantan terpidana bandar narkoba dan kejahatan seksual atas anak dikarenakan kedua pihak tersebut tidak mengajukan permohonan pengujian di MA. Dengan demikian Pemohon (mantan terpidana Bandar Narkoba) mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan keberatan hak uji *materiil a quo* sebagaimana dimaksud Pasal 31A ayat (2) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 dan Pasal 1 angka 4 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011;. Tegasnya, Dapat dipahami Kembali bahwa, Dalam pertimbangan hukum Mahkamah Agung dalam menguji peraturan KPU No. 20 Tahun 2018 terhadap UU No. 17 Tahun 2018 bahwa mahkamah agung hanya membatalkan ketentuan yang memuat frasa “mantan terpidana korupsi” dalam Putusan Mahkamah Agung No. 46 P/HUM/2018 Tanggal 13 September 2018. Isi Putusan MA menyatakan bahwa ketentuan ini bertentangan dengan UU No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu. Konsekuensi yuridis dari putusan MA ini, mantan terpidana korupsi diperbolehkan untuk mencalonkan diri sebagai bakal caleg. Sehingga konsekuensi logis dari ketentuan dalam PKPU Nomor 20 yang memuat frasa mantan terpidana korupsi tidak berlaku (dibatalkan) oleh MA sedangkan frasa mantan Terpidana Bandar Narkoba dan kejahatan seksual terhadap anak tetap berlaku mengikat. Dengan adanya putusan tersebut sekaligus mengakhiri perdebatan yang terjadi antara Komisi Pemilihan Umum dan Badan Pengawas Pemilu. Sehingga menurut penulis, pengaturan syarat larangan bagi mantan narapidana untuk mejadi bakal calon legislatif harus diatur secara tegas di Undang-undang bukan melalui PKPU. Berarti domainnya lembaga pembentuk undang-undang (DPR). Tetapi jika saja di atur secara tegas di Undang-undang tetap saja akan ada celah untuk dimohonkan menjadi objek *judicial review* di MK.

### **Perlunya Pengaturan Pembatasan Hak Politik Mantan terpidana Sebagai Calon Anggota Legislatif Dalam Undang-Undang**

Pasca di amandemaennya UUD 1945 4 (empat) kali sejak Tahun 1999-2002 yang sebelumnya konstruksi Kedaulatan rakyat berada di tangan MPR, kini kedaulatan Rakyat beralih di tangan rakyat sendiri dan dilaksanakan menurut UUD.

Suatu Peristiwa bersejarah bagi lahirnya reformasi yang menghendaki penguatan demokrasi dan kedaulatan rakyat. Ini suatu gebrakan baru yang menjadikan rakyat sebagai pemilih wakil-wakilnya yang akan duduk di kursi pemerintahan. Sejak Pemilu Pada Tahun 2004 rakyat memulai peranannya dalam dalam pemilihan umum untuk periode 2004-2009 kemudian pada periode 2009-2014, untuk periode 2014-2019, periode 2019-2024 dan pemilu berikutnya akan digelar pada Tahun 2024 mendatang.

Sejak berlakunya UU No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum, memunculkan polemik di masyarakat atas ketidak tegasan UU tersebut yang membolehkan mantan narapidana sebagai bakal calon anggota legislatif untuk menjadi peserta pemilu. Dari situlah Timbul keengganan masyarakat umum yang tidak menginginkan para mantan narapidana menjadi anggota legislatif. Bagaimana tidak, UU No. 7 Tahun 2017 Pasal 240 huruf g mengatakan bahwa :

“tidak pernah dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih, kecuali secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana;”.

Pemberlakuan persyaratan itulah yang menuai protes di ranah publik. Berbagai macam penolakan terjadi, hingga melalui lembaga Komisi Pemilihan Umum sebagai lembaga pelaksana pemilu mengeluarkan peraturan KPU No. 20 Tahun 2018 yang membatasi hak politik dari para mantan narapidana Korupsi, pelecehan seksual, dan kekerasan terhadap anak. Dengan keluarnya peraturan tersebut menimbulkan dukungan dari masyarakat. Namun lembaga Badan Pengawas Pemilu (BAWASLU) mengkritik atas berlakunya peraturan KPU No. 20 Tahun 2018. Berkunya PKPU tersebut berimplikasi pada *judicial review* di Mahkamah Agung. Namun Mahkamah Agung membatalkan norma tersebut berdasarkan *legal standing* pemohon, karena pemohon merupakan mantan narapidana korupsi yang dirugikan hak konstitusionalnya dalam berpolitik, sehingga MA tidak membatalkan norma yang mengatur larangan bagi mantan narapidana korupsi melainkan membatalkan frasa mantan narapidana kejahatan seksual dan kekerasan terhadap anak.

Masih dibolehkannya para mantan narapidana korupsi mencalonkan diri sebagai anggota legislatif di DPR pusat maupun daerah, tentu menimbulkan rasa tidak setuju bagi masyarakat. Pasalnya mereka yang duduk di lembaga tersebut merupakan orang-orang yang akan menjalankan amanat rakyat. Ini menjadi pertimbangan penulis untuk menelaah secara kritis tentang persyaratan calon anggota legislatif. Sehingga bagaimana mungkin mantan terpidana korupsi bisa memegang amanat rakyat?. Sebagai membandingkan syarat-syarat terhadap para subyek hukum yang akan duduk pada lembaga legislatif dan lembaga lainnya seperti (Presiden, MA, MK, KY, BPK) karena secara konstitusional lembaga-lembaga tersebut merupakan lembaga yang sejajar dengan lembaga legislatif.

Konsekuensi logis dari adanya kesetaraan kedudukan dari lembaga tersebut menjadikannya saling mengawasi antara lembaga yang satu dengan yang lain (Check and Balances). Sehingga secara moralitas syarat mutlak tidak pernah dipidana merupakan syarat wajib bagi para bakal calon presiden, MA, MK, KY, dan BPK

yang merupakan sebagai syarat utama dalam penyeleksian untuk menjadi calon di pemerintahan eksekutif dan Judisial. Sebagai bahan perbandingan merujuk pada ketentuan Pasal 169 Persyaratan menjadi calon Presiden dan calon Wakil Presiden pada huruf b menyatakan bahwa “tidak pernah mengkhianati negara serta tidak pernah melakukan tindak pidana korupsi dan tindak pidana berat lainnya;”.

Uraian di atas mencerminkan ketegasan dari pasal 169 huruf b UU No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum. Tujuannya, agar presiden dan wakil presiden yang akan menjabat pada 5 (lima) tahun yang akan datang (periode 2019 sampai 2024) adalah orang-orang yang berkualitas dan berintegritas dan telah mendapat pengakuan secara hukum dan sosial. Landasan moral yang baik merupakan unsur penting yang harus dijunjung tinggi oleh para calon pejabat publik. Sehingga, penulis berpedapat terhadap berlakunya UU No. 7 Tahun 2017 seharusnya mengatur juga secara tegas larangan mantan narapidana untuk mencalonkan sebagai anggota legislatif. Namun, dalam kenyataannya ketegasan persyaratan itu hanya tertuju pada calon Presiden dan wakil Presiden. Padahal, Moralitas yang baik dan buruk merupakan tolok ukur kepercayaan publik.

Berikut penulis menguraikan pendapat ahli tentang “moral” :

“Moral sebagai ha-hal yang berhubungan dengan nilai-nilai susila” (Dewey).

“Moral merupakan ajaran tentang baik buruknya perbuatan dan kelakuan” (W. J. S. Poerdaminta).

“Moral selalu mengacu pada baik buruknya manusia sebagai manusia, sehingga bidang moral adalah bidang kehidupan manusia dilihat dari segi kebajikannya sebagai manusia” (Margnis-Susino).

Dari ungkapan di atas penulis berpendapat, moral merupakan ukuran atau patokan dalam hidup. Apabila moralitas seseorang itu buruk, akan menimbulkan keraguan pada masyarakat, sebaliknya apabila moral itu baik maka akan mendapatkan kepercayaan publik. Apalagi moralitas tersebut menyangkut pejabat publik yang akan memegang amanat rakyat.

Moralitas harus dikedepankan bagi para pemegang amanah atau pejabat publik. Merekalah yang dipercayai oleh masyarakat, sudah sepatutnya mereka bebas dari segala hukuman. Seperti misalnya, syarat untuk menjadi CPNS yang harus dipenuhi oleh para pencari kerja adalah Surat Catatan Kepolisian (SKCK) dan Surat Keterangan Bebas Narkotika. Persyaratan tersebut mutlak harus dipenuhi oleh para pencari kerja yang ingin menjadi pegawai negeri sipil. Oleh karenanya, pemerintah menerapkan syarat tersebut sebagai penentu kualitas Aparatur Sipil Negara yang berintegritas dan terbebas dari segala putusan hukum dan narkoba.

Penerapan syarat tersebut harus pula diterapkan pada para bakal calon anggota legislatif, untuk menentukan orang-orang yang bebas dari segala hukuman saksi hukum. Sehingga wajib bagi para pembentuk undang-undang untuk mengatur aturan atau syarat tersebut di dalam undang-undang karena secara kelembagaan kedudukan lembaga legislatif dan lembaga eksekutif (presiden) merupakan lembaga yang sederajat. Maka sudah sepatutnya ketegasan pengaturan syarat bebas dari segala sanksi pidana bagi para bakal calon anggota legislatif harus diatur juga di undang-undang seperti halnya syarat menjadi calon presiden dan wakil presiden. Dimana seperti yang kita ketahui bahwa orang-orang yang duduk di dalam kelembagaan tersebut akan saling mengawasi, baik antara lembaga legislatif dan juga eksekutif.

Perlunya pengaturan secara tegas juga di kemukakan oleh Abdullah “Larangan tersebut seharusnya diatur dalam undang-undang agar mengikat. Karena itu menyangkut larangan caleg seharusnya ada di undang-undang pemilu.

Pencatuman syarat bakal calon anggota legislatif harus diatur secara tegas di undang-undang sebagai dasar untuk mengatasi problematika yang terjadi di ruang publik. Sehingga tidaklah tepat jika pengaturan secara tegas hanya di atur di peraturan Komisi Pemilihan Umum sedangkan di Undang-undang tidak mengatur secara tegas. Maka, akan terjadi benturan norma yang ada di bawah terhadap norma yang lebih tinggi kedudukannya. Karena, pada hakikatnya norma yang ada di bawah tidak boleh bertentangan dengan norma yang lebih tinggi kedudukannya.

Meskipun demikian, berlakunya undang-undang tidak selalu membawa rasa puas bagi masyarakat karena pada hakikatnya undang-undang merupakan produk dari lembaga legislatif dan eksekutif. Undang-undang adalah produk politik. Niscaya, setiap undang-undang memuat pesan-pesan politik berpaut dengan kepentingan politik. Oleh karena itu, substansi undang-undang boleh diuji setiap saat oleh institusi hukum agar muatan pesan-pesan politik yang terkandung didalamnya bersesuaian dengan kehendak hukum. Undang-undang sebagai produk legislasi haruslah dikontrol agar tidak bertentangan dengan nilai-nilai konstitusi dan tidak merugikan kepentingan rakyat. Dengan demikian, berlaku mekanisme *check and balance* dan bukan berarti menanggalkan produk legislasi.

Untuk mengantisipasi persoalan yang akan terjadi pada pemilu yang akan datang Tahun 2024 pencatuman syarat larangan bagi mantan narapidana terhadap pencalonannya sebagai anggota legislatif harus di atur oleh undang-undang karena undang-undang sebagai bentuk pengaturan yang tepat sesuai dengan perintah Undang-Undang Dasar. Meskipun dalam pengaturannya melalui undang-undang, tidak menutup kemungkinan pihak yang merasa dirugikan membawa persoalan tersebut untuk di bawa ke Mahkamah Konstitusi untuk menguji konstitusionalitas undang-undang terhadap UUD 1945. Meskipun demikian, jika berbicara dalam tatanan ideal maka pengaturan tersebut idealnya di atur secara langsung di Undang-Undang Dasar. Artinya melalui amandemen UUD 1945 yang ke 5 (lima).

## PENUTUP

### Simpulan

1. Pertimbangan Hukum Mahkamah Agung terhadap persyaratan para calon anggota legislatif dalam prespektif hukum tata Negara ditinjau dari segi hukum dan *legal standing* pemohon Mahkamah Agung hanya Membatalkan Norma Peraturan Komisi Pemilihan Umum Pasal 4 Ayat (3) PKPU No. 20 Tahun 2018 Tentang Pencalonan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota yang mengatur frasa “mantan terpidana korupsi” karena bertentangan dengan ketentuan UU No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum. Sedangkan Frasa “mantan terpidana bandar narkoba” dan “kejahatan seksual terhadap anak” tetap berlaku dan mengikat.
2. Perlunya pengaturan Pembatasan hak politik mantan narapidana sebagai calon anggota legislatif dalam Undang-undang sebagai wujud pembatasan hak mantan narapidana yang mencalonkan diri sebagai anggota legislatif sekaligus sebagai dasar penyetaraan pembatasan hak berpolitik antara lembaga legislatif dan eksekutif yang merupakan lembaga yang sederajat.

### Saran

Hasil kajian mengenai Pertimbangan Hukum Mahkamah Agung terkait syarat calon legislatif, maka perlu dipasang atau umumkan/ sosialisasikan secara tertulis mengenai syarat berdasarkan kajian-kajian hukum serta adanya batasan yang jelas bagi calon yang sudah menjadi mantan terpidana.

## DAFTAR PUSTAKA

- Bachtiar. (2015). Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi Pada Pengujian UU Terhadap UUD. Jakarta : Raih Asa Sukses
- Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia No. 55 P/HUM/2018.  
<https://m.detik.com/news/kolom/d-4218815/putusan-ma-atas-peraturan-kpu>.  
<https://nasional.kompas.com/read/2018/09/14/23015311/ma-seharusnya-larangan-eks-koruptor-ditatur-dalam-undang-undang#page1>  
<https://www.e-jurnal.com/2013/12/pengertian-moral-menurut-para-ahli.html?m=1>
- Indonesia, Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia No. 20 Tahun 2018 Tentang Pencalonan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, BN RI Tahun 2018 No. 843
- Indonesia, Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia No. 01 Tahun 2011 Tentang Hak Uji Materiel.
- Indonesia, Undang-Undang Dasar Tahun 1945.
- Indonesia, Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, LN RI Tahun 2011 No. 82 TL RI N No. 5234
- Samsudin Aziz. (2013). Proses & Teknik Penyusunan Undang-Undang, (Jakarta : Sinar Grafika, 2013).
- Siahaan Maruarar. (2015). Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Edisi 2 Cet Ke 3. Jakarta : Sinar Grafika
- Sirajuddin, Fatkurohman, & Zulkarnain. (2015). Legislatif Drafting, Pelembagaan Metode Partisipatif Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Malang : Setara Perss
- Yuswlina dan Budianto Kun. (2016). Hukum Tata Negara di Indonesia. Malang : Setara Perss
- Zulkarnaen dan Benny Ahmad Saebani. (2012). Hukum Konstitusi, Cet 1. Bandung : Pustaka Setia