

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar belakang masalah**

Indonesia adalah Negara dengan sistem Pemerintahan Demokrasi. yang menitikberatkan Pemerintahan yang berasal dari Rakyat dan juga ditujukan untuk kepentingan Rakyat. Dari awal terbentuknya Indonesia sebagai Negara Kesatuan Republik Indonesia, Demokrasi sudah diterapkan sebagai sistem Pemerintahan Indonesia. Demokrasi yang diterapkan pada masa awal kemerdekaan Indonesia adalah Demokrasi terpimpin, dimana rakyat bisa ikut serta berpartisipasi dalam usaha pemerintahan negara. Namun dalam hal ini Pemimpin atau Presiden tetap memegang kekuasaan tertinggi dalam pemerintahan. Bentuk kebebasan rakyat dalam Demokrasi pun masih dibatasi. salah satu ciri utama dari Negara yang menganut sistem Demokrasi dalam Pemerintahannya adalah diselenggarakan Pemilihan Umum secara Periodik. Demokrasi menempatkan manusia dalam posisi dan kapasitas sebagai pemilik dan sekaligus pemegang kedaulatan yang kemudian di kenal dengan prinsip kedaulatan Rakyat<sup>1</sup>. sebagai pemegang kdaulatan, maka Rakyat yang menentukan

---

<sup>1</sup> Jimly Asshidiqie, *Demokrasi Dan Hak Asasi Manusia*, (Materi yang disampaikan dalam Stadium General pada acara *The 1<sup>st</sup> National Convergence Corporate Forum for Community Development*, Jakarta, 19 desember 2005), hlm 2.

corak dan cara serta tujuan apa yang hendak dicapai dalam kehidupan kenegaraan. Hal ini menunjukkan bahwa Rakyat berkuasa secara independen atas dirinya sendiri.<sup>2</sup>

Tidak dapat dielakkan lagi bahwa tahapan Demokrasi Langsung yang kini telah menjadi bagian dari proses peralihan Kekuasaan di Tanah Air mulai memunculkan sejumlah persoalan yang sangat kompleks.<sup>3</sup> Melihat situasi perkembangan dunia dewasa ini, Demokrasi tidak langsung atau Demokrasi keterwakilan merupakan penerapan realitas politik sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi “ Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD.”<sup>4</sup> Demokrasi menurut John Locke bahwa Demokrasi adalah sebuah bentuk Negara yang apabila kekuasaan Perundangan Undangan diserahkan kepada masyarakat.

Pemilihan Umum adalah sebuah alat untuk memilih Wakil Rakyat. Oleh karenanya, jika Pemilu tidak terlaksana dengan kompetitif, Jujur, dan adil, dapat dikatakan absennya suatu Demokrasi. Pemilu Demokratis adalah landasan bagi pemerintahan yang terlegitimasi. Jika tidak ada Pemilu yang Demokratis, pemerintah akan kehilangan legitimasi dan dukungan dari Rakyatnya. Pemilu Demokratis yang sah atau bebas dan adil tidak terbatas apakah Lembaga Komisi Pemilihan Umum berlaku imparial dan efektif, tetapi juga bagaimana peran kandidat melaksanakan

---

<sup>2</sup> Hendra Nurtjahjo, *Filsafat Demokrasi*, Bumi Aksara, Jakarta, 2006, hlm. 32.

<sup>3</sup> Janpatar Simamora, *Eksistensi Pemilukada Dalam Rangka Mewujudkan Pemerintahan Daerah Yang Demokratis*, Jurnal Mimbar Hukum Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, Volume 23, Nomor 1, Februari 2011, hlm. 223.

<sup>4</sup> Pasal 1 ayat 2 Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

kampanye dengan bebas dan mendapat dukungan dari Rakyat<sup>5</sup>. Sebagai sarana pendidikan politik bagi Rakyat Pemilihan Umum merupakan salah satu bentuk pendidikan politik bagi Rakyat yang bersifat langsung, terbuka dan massal, yang diharapkan bisa mencerdaskan pemahaman politik dan meningkatkan kesadaran masyarakat tentang Demokrasi.<sup>6</sup>

Hal yang berkaitan erat terhadap Pemilu yang bebas dan adil adalah apakah sumber-sumber pemerintah digunakan dengan benar selama proses Pemilu, apakah Militer bersikap netral dan bertindak sebagai Organisasi Profesional; dan apakah kepolisian dan Pengacara menegakkan kewajiban dan melindungi mereka yang melaksanakan hak sipil dan politik. Selain itu, isu penting lainnya adalah apakah institusi Pengadilan bertindak imparsial dan efektif apakah media menghadirkan pemberitaan dan informasi yang akurat serta bertindak selaku mata-mata terhadap pemerintah dan proses politik, dan apakah media menyediakan akses kepada kandidat dan cakupan tujuan para kandidat<sup>7</sup>.

Elemen penting selama proses ini adalah pembentukan kepercayaan Rakyat menjelang Pemilu. Jika rakyat tidak merasa terlibat secara bebas untuk mengelola pilihan politik, mendapat informasi memadai sesuai keperluan dan tujuannya, sebagaimana hak pilihnya dihormati; proses pemilu menjadi tidak signifikan. Para kandidat harus mendapat kesempatan yang sama untuk memenangi suara –pada

---

<sup>5</sup>Sandjaja Utama, *Penanganan Pelanggaran Pemilu*, Kemitraan Bagi Pembaharuan Tata Indonesia, Jakarta, 2011, hlm 2.

<sup>6</sup> Haris S, *Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru, Sebuah Bunga Rampai*, Yayasan Obor Indonesia dan PPW LIPI Jakarta, 1998.

<sup>7</sup> Merloe dan Patrick, *Pemilihan Umum Demokratis: Hak Asasi, Kepercayaan Masyarakat Dan Persaingan Yang Adil*, Dinas Penerangan Amerika Serikat, Jakarta, 1994, hlm. 1.

“tingkat berkompetisi yang fair”. Lebih jauh, para kandidat juga harus merasakan keterlibatan dalam proses dan menghargai hasil pemilu. Dengan demikian, pemilu menjadi begitu dekat sebagai kegiatan peralihan yang terlaksana sebelum dan sesudah pemilu.<sup>8</sup>

Sebuah lembaga yang bertanggung jawab mengatur administrasi penyelenggaraan pemilu harus independen dan mampu mengadakan proses pemilu yang adil dan efektif. Jika tidak, masyarakat tidak akan mempercayai hasil pemilu. Lebih lanjut, penting adanya evaluasi terhadap institusi pemilu, termasuk penegak hukum seperti kepolisian dan kejaksaan, yang memantau aspek-aspek tersebut secara memadai dan melaksanakan tindakan efektif guna menghindari permasalahan dan kecurangan. Hal ini untuk memastikan kesetaraan di dalam proses peradilan dan perlakuan yang sama dan perlindungan hukum bagi para kandidat.

Demokrasi mempersyaratkan kebebasan, keadilan, dan pemilu yang berkala. Dalam negara Demokrasi terdapat kesetaraan politik. Untuk mencapai kesetaraan politik, setiap warga negara harus mempunyai kesempatan yang sama dan efektif dalam pemungutan suara dan seluruh suara harus dihitung secara bersama<sup>9</sup>.

Penegakan Hukum adalah proses dilakukannya upaya untuk tegaknya atau berfungsinya Norma-Norma Hukum secara nyata sebagai pedoman perilaku dalam lalu-lintas atau hubungan-hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan

---

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> Dahl, Robert A, *Perihal Demokrasi – Menjelajah Teori Dan Praktek Demokrasi Secara Singkat*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta 2001, hal 132.

bernegara. Jika melihat pada standar terakhir (kepatuhan dan penegakan hukum pemilu), adalah penting untuk memastikan pelaksanaan pemilu yang adil<sup>10</sup>.

Berkaitan dengan standar tersebut, dikemukakan bahwa: “Kerangka hukum harus menyediakan bagi setiap pemilih, kandidat, dan partai politik kesempatan untuk menyampaikan keberatan kepada pihak KPU yang atau pengadilan yang berwenang ketika pelanggaran atas hak-hak kepemiluan jelas terjadi. Undang-undang harus mempersyaratkan lembaga KPU atau pengadilan memberikan keputusan segera untuk menghindari pihak yang dirugikan hilang hak pemilunya.

Perundangan-undangan Pemilu harus melindungi proses politik dari pelanggaran, rintangan, pengaruh buruk, kepentingan tertentu, penipuan, kecurangan, intimidasi, dan segala bentuk tindakan ilegal, dan praktik korup. Sanksi nonpidana maupun pidana harus dijatuhkan terhadap pelanggaran oleh penyelenggara pemilu maupun penegak hukum. Kesempatan untuk menggugat hasil pemilu dan penyelesaian masalah bagi pihak yang dirugikan harus disediakan oleh undang-undang. Proses pengajuan keberatan dan laporan pelanggaran harus diatur. Dampak pelanggaran terhadap hasil pemilu juga harus diatur di dalam undang-undang. Setiap pihak yang mengajukan keberatan, menyangkal hasil pemilu atau hak partai politik lainnya harus mendapat akses atas keadilan dan penyelesaian masalah.

Terkait penegakan hukum pemilu tersebut, setidaknya ada tiga hal yang mesti diberi perhatian mendalam :

---

<sup>10</sup> Sandjaja Utama, *op. cit.* hlm 5

Pertama, berkaitan dengan perlindungan proses politik dari pelanggaran, rintangan, pengaruh buruk, kepentingan tertentu, penipuan, kecurangan, intimidasi, dan segala bentuk tindakan ilegal, dan praktik korup. Sanksi nonpidana dan pidana harus dijatuhkan kepada para pelanggarnya. Ketentuan ini menitikberatkan pada hukum substansi atau materiil seperti jenis-jenis pelanggaran, dan sanksi terhadap pelanggaran. Tujuan yang ingin dicapai adalah “perlindungan proses pemilu dari kecurangan”. Penegakan hukum merupakan faktor pencegah terhadap pelanggaran atau kecurangan yang mengancam integritas pemilu. Setiap pelanggaran harus dikoreksi. Institusi yang berbeda dengan mekanismenya masing-masing dapat bertanggung jawab untuk menegakkan integritas itu, yang secara spesifik tertuang dalam kerangka hukum.<sup>11</sup>

Kedua, terkait dengan hak untuk menggugat hasil pemilu dan pihak yang dirugikan untuk menyelesaikan masalah. Hal ini harus termuat dalam undang undang. Proses petisi Pemilu harus mengatur berbagai hal yang diperlukan. Ketentuan tersebut memberikan penekanan terhadap hukum acara seperti bagaimana pihak yang dirugikan (kandidat atau partai politik) dalam pemilu dapat memperjuangkan haknya dengan memprotes hasil pemilu. Penting bagi tersedianya batasan waktu untuk penanganan kasus pemilu. Proses yang bekepanjangan dapat membuat ketidakstabilan sensitif pada politik, dan akhirnya menuju ketidakpastian. Berkaitan dengan alasan-alasan tersebut, penting bahwa keberatan pemilu dapat diselesaikan

---

<sup>11</sup> Dobrzynska, Agnieska, “*Enforcement of Electoral Integrity*”, September 08, 2006. <http://aceproject.org/aceen/topics/>, diakses tanggal 30 mei 2019

secara cepat, efisien, dan transparansi yang maksimal dan akuntabel. Selain itu, penting juga gugatan tidak menghambat proses Pemilu

Ketiga, berhubungan dengan dampak pelanggaran terhadap hasil pemilu. Bentuk ketentuan ini harus disusun oleh Undang-Undang. Berkaitan dengan ini ditekankan apakah negara mempunyai kerangka Hukum yang menggabungkan aturan tentang dampak pelanggaran dengan hasil Pemilu. Dengan ketiadaan ketentuan tersebut, Putusan pidana atas tindak pidana Pemilu yang dilakukan tidak akan memberikan dampak terhadap hasil Pemilu oleh karenanya tidak akan berjalan efektif. Kelemahan dari ketentuan ini akan mendorong beberapa partisipan untuk memobilisasi suara melalui cara negatif atau cara yang ilegal karena implikasi pelanggaran yang tidak signifikan, misalnya ancaman diskualifikasi atas kursi yang telah diperoleh.<sup>12</sup>

Dapat disimpulkan bahwa keberadaan ketentuan pelanggaran-pelanggaran pemilu dalam undang-undang pemilu menjadi sangat penting karena motif dan peluang melanggar undang-undang pemilu tetap menjadi ancaman potensial. Beberapa Peserta Pemilu cenderung mengambil keuntungan dari ketiadaan ketentuan. Perilaku yang salah ini menunjukkan kualitas proses Demokrasi, menciptakan kerugian bagi pihak lain dan publik pada umumnya. Perilaku yang tidak baik selama proses pemilu juga merupakan pelanggaran kepercayaan publik dan tindakan ilegal. Untuk menghadapi masalah tersebut, institusi yang berbeda dan mekanismenya dapat bertanggung jawab untuk menegakkan Pemilu yang

---

<sup>12</sup> Sandjaja Utama, *op. cit.* hlm 7

berintegritas sebagaimana dimandatkan oleh legislasi dan kerangka hukum masing-masing negara.

Masing-masing masalah Hukum Pemilu itu diselesaikan oleh lembaga lembaga yang berbeda. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 mengenai Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD hanya menyebut dengan tegas tiga macam masalah hukum, yaitu: Pelanggaran Administrasi Pemilu, Pelanggaran Pidana Pemilu, dan Perselisihan hasil Pemilu. Dua macam jenis masalah hukum lainnya, meskipun tidak disebut secara tegas dalam Undang-Undang No. 10/2008, tetapi secara materi diatur, yaitu pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu dan sengketa dalam proses atau tahapan Pemilu. Sementara sengketa hukum lainnya tidak diatur secara Eksplisit, baik nama maupun materinya, tetapi praktik mengakui keberadaannya, yaitu masalah hukum lainnya.<sup>13</sup>

Undang Undang Dasar 1945 Pasal 22-E berbunyi, “Pemilihan Umum dilaksanakan oleh suatu komisi pemilihan umum”. Kata komisi dengan huruf (k) kecil dimaknai bahwa pelaksana suatu pemilihan umum bisa saja bukan KPU seperti yang di kenal sekarang, bisa kelembagaan dalam bentuk lain. Tetapi Undang-Undang No. 12 Tahun 2003, yang telah diubah dengan Undang-Undang No. 10 Tahun 2008; Undang-Undang No. 23 Tahun 2003; dan Undang-Undang No. 22 Tahun 2007, telah menyebutkan dengan jelas bahwa tafsir atas “suatu komisi pemilihan umum”, yaitu Komisi Pemilihan Umum yang sekarang ada. Kehadiran KPU tahun 2001, Panwaslu tahun 2003 dan sekarang Bawaslu memunculkan harapan, sekaligus pertanyaan

---

<sup>13</sup> Sandjaja utama ,*op cit* ,.hlm 9.

tentang kemampuan KPU dan Bawaslu melaksanakan proses Pemilu yang bersih, jujur, adil dan transparan. Oleh sebagian (besar) pemerhati dan masyarakat, lembaga ini diapresiasi begitu tinggi dan diyakini mampu menyelenggarakan Pemilu yang bersih dan Demokratis. Harapan dan keyakinan demikian itu sesuatu yang wajar karena kekhawatiran masyarakat terhadap kecurangan-kecurangan Pemilu yang pernah dipraktikkan di era Orde Baru yang lalu terekam kuat dalam memori masyarakat. KPU yang dikonsepsikan secara hukum dan politik berbeda dengan KPU sebelumnya (1999) untuk menyelenggarakan Pemilu dengan sistem yang berbeda dibanding Pemilu di era Orde Baru dan Pemilu 1999, jelas mengemban harapan besar dari kekuatan-kekuatan sipil (Pro Demokrasi) untuk menjadi penyelenggara yang independen, sehingga mampu menjaga proses yang fair, adil dan transparan dengan hasil yang dipercaya rakyat. Hanya dengan kewenangan dan kelembagaan yang independen itulah Pemilu dapat menciptakan lembaga-lembaga perwakilan rakyat yang lebih berkualitas di satu sisi, dan menjaga kesinambungan proses demokrasi yang sedang dibangun di sisi lain.<sup>14</sup>

KPU adalah lembaga penyelenggara pemilu yang dijamin dan dilindungi UUD 1945, dan karena itu dikategorikan sebagai lembaga negara yang memiliki apa yang disebut dengan constitutional importance. Sebagai lembaga yang penting, KPU ditegaskan bersifat nasional, tetap, dan mandiri (independen) yang derajat

---

<sup>14</sup> Sudarsono, *Mahkamah Konstitusi Sebagai Pengawal Demokrasi*, Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilu 2004 Oleh Mahkamah Konstitusi, 2005, hlm. 122.

kelembagaannya sama dengan lembaga-lembaga negara yang lain yang dibentuk dengan undang-undang.

KPU sebagai lembaga Independen yang berwenang Menerbitkan Keputusan KPU Daerah dan KPU pusat untuk mengesahkan hasil Pemilu Anggota DPRD Kabupaten dan Mengumumkannya. Melakukan evaluasi dan membuat laporan Setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu. Sebagaimana dalam pasal 10 Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum dan Pasal 2 Keputusan Presiden Nomor 16 Tahun 1999 tentang Pembentukan Komisi Pemilihan Umum dan Penetapan Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Umum Komisi Pemilihan Umum, dijelaskan bahwa untuk melaksanakan Pemilihan Umum, KPU mempunyai tugas kewenangan sebagai berikut :

1. Merencanakan dan mempersiapkan pelaksanaan Pemilihan umum;
2. Menerima, meneliti dan menetapkan Partai-partai Politik yang berhak sebagai peserta Pemilihan Umum;
3. Membentuk Panitia Pemilihan Indonesia yang selanjutnya disebut PPI dan mengkoordinasikan kegiatan Pemilihan Umum mulai dari tingkat pusat sampai di Tempat Pemungutan Suara yang selanjutnya disebut TPS;
4. Menetapkan jumlah kursi anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tingkat I ( DPRD I) dan Dewan Perwakilan Daerah Tingkat II (DPRD II) untuk setiap daerah
5. Menetapkan seluruh hasil Pemilihan Umum di semua daerah pemilihan untuk DPR,DPRD I, DPRD II
6. Mengumpulkan dan mensistемasikan bahan bahan serta data hasil Pemilihan Umum
7. Memimpin tahapan Pemilihan Umum, dan
8. Tugas dan Kewenangan lainnya yang ditetapkan dalam Undang Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum Dalam Pasal 2 Keputusan Presiden Nomor 16 Tahun 1999 terdapat tambahan huruf: Tugas dan kewenangan lainnya yang ditetapkan dalam Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum. Sedangkan dalam Pasal 11 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tersebut juga ditambahkan,

bahwa selain tugas dan kewenangan KPU sebagai dimaksud dalam Pasal 10, selambat-lambatnya 3 (tiga) tahun setelah Pemilihan Umum dilaksanakan, KPU mengevaluasi sistem Pemilihan Umum.

Jika dilihat dan ditinjau dari Tugas dan wewenang KPU sebagaimana yang telah tertulis dalam undang undang pasal 10 Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum dan Pasal 2 Keputusan Presiden Nomor 16 Tahun 1999 tentang Pembentukan Komisi Pemilihan Umum dan Penetapan Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Umum Komisi Pemilihan Umum yakni yang berada di point 1 dan point 2 yang berbunyi :

1. Merencanakan dan mempersiapkan pelaksanaan Pemilihan umum;
2. Menerima, meneliti dan menetapkan Partai-Partai Politik yang berhak sebagai peseta Pemilihan Umum.

Maka dari ketentuan tersebut KPU mempunyai wewenang untuk membuat Peraturan Sendiri yang apabila diperlukan, demi kelancaran dalam proses menciptakan Pemilu yang Demokratis , namun dalam menciptakan sebuah peraturan yang dimana peraturan tersebut sangat berdampak pada keberlangsungan proses pemilu dan berdampak pada masyarakat luas maka sebelum peraturan tersebut di sahkan dan di Undangkan maka harus diadakannya terlebih dahulu Judicial review ( hak uji materil ). Hak Uji Materil adalah kewenangan lembaga peradilan untuk menguji kesahihan dan daya laku produk produk Hukum yang dihasilkan oleh Eksekutif, Legislatif, dan Yudikatif di hadapan Konstitusi yang berlaku. Dalam Peraturan KPU nomor 20 tahun 2018 dinyatakan bahwa tidak menyertakan mantan terpidana bandar narkoba, kejahatan seksual terhadap anak, dan korupsi tidak diperbolehkan untuk ikut

mencalonkan diri dalam proses seleksi daftar bakal calon anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dan tidak pernah sebagai terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih berdasarkan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap, sementara dalam putusan Mahkamah Agung Nomor 46/P/HUM/2018 menolak peraturan tersebut dan memperbolehkan untuk daftar bakal calon anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dengan alasan bahwa peraturan KPU bertentangan dengan Undang Undang pemilu dan Pasal 28 Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945<sup>15</sup> akan tetapi Peraturan KPU juga mempunyai dasar kekuatan Hukum yang mengikat untuk mempertahankan Peraturan KPU nomor 20 tahun 2018 sebagaimana tertulis dalam Undang Undang Peraturan KPU merupakan pelaksanaan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud Pasal 75 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan umum. Sehingga pada pembentukan peraturan KPU nomor 20 tahun 2018 serta dampak Penolakan terhadap peraturan tersebut oleh Mahkamah agung menimbulkan pertanyaan pertanyaan yang ingin penulis ingin kaji lebih dalam dan merumuskan masalah tersebut di dalam rumusan masalah untuk membuktikan dan memberikan informasi dan saran yang dituangkan dalam bentuk Skripsi.

Berdasarkan Latar Belakang Masalah tersebut diatas maka penulis tertarik untuk mengkaji lebih dalam terhadap permasalahan tersebut dan dituangkan ke dalam

---

<sup>15</sup> Pasal 28 Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 *Bahwa Hak Memilih dan Dipilih Sebagai Anggota Legislatif merupakan Hak dasar di bidang politik yang dijamin oleh Konstitusi .*

bentuk Skripsi yang berjudul **“ANALISIS YURIDIS PENOLAKAN MAHKAMAH AGUNG TERHADAP PERATURAN KOMISI PEMILIHAN UMUM NOMOR 20 TAHUN 2018 (Studi Putusan Mahkamah Agung Nomor 46/P/HUM/2018)**

### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan pada Latar Belakang tersebut diatas, maka Penulis dapat merumuskan Permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana landasan pembentukan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 20 Tahun 2018 tentang tentang Persyaratan Pencalonan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten/Kota?
2. Apa pertimbangan hukum Mahkamah Agung dalam memutus perkara Nomor 46/P/HUM/2018?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan Masalah diatas maka tujuan Penulisan ini adalah :

1. Untuk mengetahui bagaimana landasan pembentukan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 20 Tahun 2018 tentang Persyaratan Pencalonan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten/Kota.

2. Untuk mengetahui apa pertimbangan hukum Mahkamah Agung dalam memutus perkara Nomor 46/P/HUM/2018.

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

##### 1. Manfaat Teoritis

- Sebagai penambah wawasan bagi penulis dan hasil dari penelitian ini diharapkan dapat mengembangkan pemikirannya dan dapat menjadi sumbangan wawasan dan ilmu pengetahuan bagi pembaca yang terhormat di bidang hukum khususnya Hukum Tata Negara
- Menambah bahan pustaka di perpustakaan umum Universitas HKBP Nommesen.

##### 2. Manfaat Praktis

- Hasil penelitian ini diharapkan dapat mengembangkan penalaran bagi pihak-pihak terkait
- Hasil penulisan ini diharapkan mampu membantu dan memberikan masukan dalam rangka penyempurnaan peraturan perundang-undangan di masa mendatang.
- Sebagai syarat untuk memenuhi kelulusan tingkat sarjana hukum.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. KPU (Komisi Pemilihan Umum) sebagai Lembaga Negara Independen**

Komisi Pemilihan Umum atau yang sering disebut sebagai KPU adalah salah satu lembaga Independen yaitu lembaga dibentuk oleh Pemerintah Pusat yang berdiri sendiri tanpa adanya pengaruh dari pihak manapun yang berwenang menyelenggarakan Pemilihan Presiden, Wakil Presiden dan atau Pemilihan Anggota DPR (Dewan Perwakilan Rakyat), DPRD ( Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ), DPD (Dewan Perwakilan Daaerah),Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah .KPU yang ada sekarang merupakan KPU keempat (4) yang dibentuk sejak era Reformasi 1998. KPU pertama dibentuk dengan Keppres ( Keputusan Presiden ) No 16 tahun 1999, beranggotakan 53 orang anggota dari unsur pemerintah dan Partai Politik.KPU pertama dilantik oleh Presiden BJ Habibie, KPU kedua (2001-2007) dibentuk dengan Keputusan Presiden No 10 Tahun 2001, beranggotakan 11 orang, dari unsur akademis dan Lembaga Ssosial Masyarakat. KPU kedua dilantik oleh Presiden Abdurrahman Wahid pada tanggal 11 April 2001. KPU ketiga (2007-2012) dibentuk berdasarkan Keppres No 101/P/2007 yang berisikan tujuh orang anggota yang berasal dari

anggota KPU Provinsi, akademisi, peneliti dan birokrat dilantik tanggal 23 Oktober 2007<sup>16</sup>.

Dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilu diatur mengenai penyelenggara Pemilihan Umum yang dilaksanakan oleh suatu Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Sifat nasional mencerminkan bahwa wilayah kerja dan tanggung jawab KPU sebagai penyelenggara Pemilihan Umum mencakup seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sifat tetap menunjukkan KPU sebagai lembaga yang menjalankan tugas secara berkesinambungan meskipun dibatasi oleh masa jabatan tertentu. Sifat mandiri menegaskan KPU dalam menyelenggarakan Pemilihan Umum bebas dari pengaruh pihak mana pun.

Perubahan penting dalam undang-undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilu, meliputi pengaturan mengenai lembaga penyelenggara Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, serta Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang sebelumnya diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan kemudian disempurnakan dalam 1 (satu) undang-undang secara lebih komprehensif<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> [http://id.m.wikipedia.org/wiki/komisi\\_Pemilihan\\_Umum](http://id.m.wikipedia.org/wiki/komisi_Pemilihan_Umum) (diakses pada tanggal 30 mei 2019 pukul 13:43

<sup>17</sup> [https://id.wikipedia.org/wiki/Komisi\\_Pemilihan\\_Umum](https://id.wikipedia.org/wiki/Komisi_Pemilihan_Umum) diunduh pada tanggal 09 mei 2019 pukul 16:13

Dalam undang-undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilu diatur mengenai KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota sebagai lembaga penyelenggara Pemilihan Umum yang permanen dan Bawaslu sebagai lembaga pengawas Pemilu. KPU dalam menjalankan tugasnya bertanggung jawab sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan serta dalam hal penyelenggaraan seluruh tahapan pemilihan umum dan tugas lainnya. KPU memberikan laporan Presiden kepada Dewan Perwakilan Rakyat<sup>18</sup> Menurut Janpatar Simamora Komisi Pemilihan Umum secara bersama-sama dengan Bawaslu dan DKPP merupakan satu kesatuan fungsi sebagai lembaga penyelenggara pemilu yang diamanatkan oleh undang-undang.<sup>19</sup>

### **B. Tugas dan Kewenangan Komisi Pemilihan Umum**

KPU sebagai lembaga Independen yang berwenang Menerbitkan Keputusan KPU Daerah dan KPU pusat untuk mengesahkan hasil Pemilu Anggota DPRD Kabupaten dan Mengumumkannya. Melakukan evaluasi dan membuat laporan Setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu<sup>20</sup>. Sebagaimana dalam pasal 10 Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum dan Pasal 2 Keputusan Presiden Nomor 16 Tahun 1999 tentang Pembentukan Komisi Pemilihan Umum dan Penetapan Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Umum Komisi Pemilihan Umum,

---

<sup>18</sup> Undang Undang nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilu

<sup>19</sup> Janpatar Simamora, *Hukum Kelembagaan Negara*, Capiya Publishing, Yogyakarta, 2016, hlm. 194.

<sup>20</sup> Pasal 10 Undang Undang nomor 3 Tahun 1999 tentang Tugas dan Kewenangan KPU

dijelaskan bahwa untuk melaksanakan Pemilihan Umum, KPU mempunyai tugas kewenangan sebagai berikut :

1. Merencanakan dan mempersiapkan pelaksanaan Pemilihan umum;
2. Menerima, meneliti dan menetapkan Partai-partai Politik yang berhak sebagai peseta Pemilihan Umum;
3. Membentuk Panitia Pemilihan Indonesia yang selanjutnya disebut PPI dan mengkoordinasikan kegiatan Pemilihan Umum mulai dari tingkat pusat sampai di Tempat Pemungutan Suara yang selanjutnya disebut TPS;
4. Menetapkan jumlah kursi anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tingkat I ( DPRD I) dan Dewan Perwakilan Daerah Tingkat II (DPRD II) untuk setiap daerah
5. Menetapkan seluruh hasil Pemilihan Umum di semua daerah pemilihan untuk DPR,DPRD I, DPRD II
6. Mengumpulkan dan mensistematiskan bahan bahan serta data hasil Pemilihan Umum
7. Memimpin tahapan Pemilihan Umum, dan
8. Tugas dan Kewenangan lainnya yang ditetapkan dalam Undang Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum.<sup>21</sup>

Pengertian Pemilihan Umum menurut Matori Abdul Djaliil antara lain adalah memberikan kepastian terhadap alih kepemimpinan dan kekuasaan secara legitimatif secara mendasar di Negara Demokrasi.<sup>22</sup> Dalam Pasal 2 Keputusan Presiden Nomor 16 Tahun 1999 terdapat tambahan huruf Tugas dan kewenangan lainnya yang ditetapkan dalam Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum. Sedangkan dalam Pasal 11 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tersebut juga ditambahkan, bahwa selain tugas dan kewenangan KPU sebagai dimaksud dalam Pasal 10, selambat-lambatnya 3 (tiga) tahun setelah Pemilihan Umum dilaksanakan, KPU mengevaluasi sistem Pemilihan Umum.

---

<sup>21</sup> Keputusan Presiden Pasal 2 Nomor 16 tahun 1999 tentang Pembentukan Komisi Pemilihan Umum dan Penetapan Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Umum Komisi Pemilihan Umum

<sup>22</sup> Matori Abdul Djahlil, *Tuntutan Reformasi Dan Penyelenggaraan Pemilu 1999 Dalam Masa Transisi* (Jakarta: KIPP, 1999), hlm. 33-35.

Jika dilihat dan ditinjau dari Tugas dan wewenang KPU sebagaimana yang telah tertulis dalam undang undang pasal 10 Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum dan Pasal 2 Keputusan Presiden Nomor 16 Tahun 1999 tentang Pembentukan Komisi Pemilihan Umum dan Penetapan Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Umum Komisi Pemilihan Umum yakni yang berada di point 1 dan point 2 yang berbunyi :

1. Merencanakan dan mempersiapkan pelaksanaan Pemilihan umum;
2. Menerima, meneliti dan menetapkan Partai-partai Politik yang berhak sebagai peseta Pemilihan Umum Menerima

Maka dari ketentuan tersebut KPU mempunyai wewenang untuk membuat Peraturan Sendiri yang apabila diperlukan, demi kelancaran dalam proses menciptakan Pemilu yang Demokratis , namun dalam menciptakan sebuah peraturan yang dimana peraturan tersebut sangat berdampak pada keberlangsungan proses Pemilu.

### **C. Kedudukan Peraturan Komisi Pemilihan Umum dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan**

Menurut kamus besar bahasa Indonesia peraturan adalah ketentuan yang mengikat warga kelompok masyarakat, dipakai sebagai panduan, tatanan, dan kendalikan tingkah laku yang sesuai dan diterima ,setiap warga masyarakat harus menaati aturan yang berlaku atau ukuran, kaidah yang dipakai sebagai tolok ukur untuk menilai atau membandingkan sesuatu.

Pengertian peraturan menurut para ahli Soejanto peraturan adalah tata tertib disekolah selalu dilengkapi dengan sanksi-sanksi tertentu, yang berpuncak kepada pemberian hukuman”. Adanya peraturan itu untuk menjamin kehidupan yang tertib dan tenang, sehingga kelangsungan hidup sosial itu dapat dicapai. Berdasarkan pengertian di atas, dapat disimpulkan bahwa peraturan adalah yang harus ditaati untuk menjamin kehidupan yang tertib dan tenang, jika melakukan pelanggaran maka dikenakan sanksi. Sementara peraturan KPU adalah Peraturan yang dikeluarkan dan ditetapkan oleh KPU atas dasar pertimbangan dan untuk keperluan agar terciptanya suasana pemilu yang aman dan nyaman bagi seluruh peserta pemilu. Peraturan KPU itu sendiri merupakan suatu jenis Perundang-undangan, yakni Peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga Negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan didalam Peraturan Perundang-undangan, demikian yang disebut dalam pasal 1 angka 2 Undang-undang nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan Perundang-undangan.<sup>23</sup>

Komisi Pemilihan Umum telah mengeluarkan sebuah peraturan dimana peraturan tersebut dikeluarkan beberapa bulan sebelum pemilihan umum serentak dilaksanakan , peraturan tersebut adalah Peraturan KPU nomor 20 tahun 2018 , Peraturan KPU no 20 tahun 2018 dikeluarkan oleh KPU pada sabtu tanggal 30 juni 2018 yang berisikan tentang syarat Pencalonan Anggota Dewan Perwakilan

---

<sup>23</sup> <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt552a59833c9f1/perbedaan-peraturan-dan-keputusan-kpu> diunduh pada tanggal 20 mei 2019 pukul 16.55

Rakyat , Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota. PKPU tersebut dijadikan pedoman KPU dalam melaksanakan tahapan pencalonan para dewan.

Didalam peraturan tersebut telah diatur tentang persyaratan bakal calon bagian ketiga (3) tentang persyaratan bakal calon berisi :

- (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 terhitung sejak penetapan DCT
  - 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 sederaja
  - f. setia kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika
  - g. tidak pernah sebagai terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih berdasarkan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap
  - h. sehat jasmani, rohani, dan bebas penyalahgunaan narkoba, psikotropika dan zat adiktif.
  - i. terdaftar sebagai pemilih
  - j. bersedia bekerja penuh waktu
  - k. mengundurkan diri sebagai
    - 1) gubernur, wakil gubernur, bupati, wakil bupati, wali kota atau wakil wali kota
    - 2) kepala desa
    - 3) perangkat desa yang mencakup unsur staf yang membantu Kepala Desa dalam penyusunan kebijakan dan koordinasi yang diwadahi dalam Sekretariat Desa, dan unsur pendukung tugas Kepala Desa dalam pelaksanaan

kebijakan yang diwadahi dalam bentuk pelaksana teknis dan unsur kewilayahan

4) Aparatur Sipil Negara

5) anggota Tentara Nasional Indonesia

6) anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia

7) direksi, komisaris, dewan pengawas dan/atau karyawan pada Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, Badan Usaha Milik Desa, atau badan lain yang anggarannya bersumber dari keuangan Negara

- l. mengundurkan diri sebagai Penyelenggara Pemilu, Panitia Pemilu, atau Panitia Pengawas
- m. 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
- n. bersedia untuk tidak merangkap jabatan sebagai pejabat negara lainnya, direksi, komisaris, dewan pengawas dan/atau karyawan pada Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, Badan Usaha Milik Desa, atau badan lain yang anggarannya bersumber dari keuangan Negara
- o. menjadi anggota Partai Politik
- p. dicalonkan hanya di 1 (satu) lembaga perwakilan
- q. dicalonkan hanya oleh 1 (satu) Partai Politik
- r. dicalonkan hanya di 1 (satu) Dapil
- s. mengundurkan diri sebagai anggota DPR, DPRD Provinsi, atau DPRD Kabupaten/Kota bagi calon anggota DPR, DPRD Provinsi, atau DPRD Kabupaten/Kota yang dicalonkan oleh Partai Politik yang berbeda dengan Partai Politik yang diwakili pada Pemilu Terakhir.

- (2) Persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d dan huruf h tidak dimaksudkan untuk membatasi hak politik warga negara penyandang disabilitas yang memiliki kemampuan untuk melakukan tugasnya sebagai anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota
- (3) Penyandang disabilitas sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak termasuk kategori gangguan kesehatan.
- (4) Persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf g, dikecualikan bagi:

- a. mantan terpidana yang telah selesai menjalani masa pembedanya, dan secara kumulatif bersedia secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik, serta mencantumkan dalam daftar riwayat hidup dan
  - b. terpidana karena kealpaan ringan (culpa levis) atau terpidana karena alasan politik yang tidak menjalani pidana dalam penjara, dan secara terbuka dan jujur mengumumkan kepada publik.
- (5) Pengajuan pengunduran diri sebagai anggota DPR, DPRD Provinsi, atau DPRD Kabupaten/Kota bagi calon anggota DPR, DPRD Provinsi, atau DPRD Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf s disampaikan kepada:
- a. Pimpinan Partai Politik dan Pimpinan DPR, bagi anggota DPR
  - b. Pimpinan Partai Politik tingkat Provinsi dan Pimpinan DPRD Provinsi, bagi anggota DPRD Provinsi dan
  - c. Pimpinan Partai Politik tingkat kabupaten/kota dan pimpinan DPRD Kabupaten/Kota, bagi anggota DPRD Kabupaten/Kota.
- (6) Dalam hal terdapat kondisi
- a. Partai Politik yang mengusulkan calon pada Pemilu Terakhir tidak lagi menjadi Peserta Pemilu atau kepengurusan Partai Politik tersebut sudah tidak ada lagi
  - b. bakal calon yang bersangkutan tidak diberhentikan atau tidak ditarik sebagai anggota DPR, DPRD Provinsi, atau DPRD Kabupaten/Kota oleh Partai Politik yang diwakili pada Pemilu Terakhir; atau
  - c. tidak lagi terdapat calon pengganti anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota yang terdaftar dalam DCT Anggota DPR, DCT Anggota DPRD Provinsi, dan DCT Anggota DPRD Kabupaten/Kota dari Partai Politik yang diwakili pada Pemilu Terakhir
  - d. calon anggota DPR, DPRD Provinsi, atau DPRD Kabupaten/Kota yang dicalonkan oleh Partai Politik yang berbeda dengan Partai Politik yang diwakili pada Pemilu Terakhir, tidak diwajibkan mengundurkan diri sebagai anggota DPR, DPRD Provinsi, atau DPRD Kabupaten/Kota.

Didalam PKPU nomor 20 tahun 2018 tersebut dikatakan dalam bagian

ketiga (3) huruf H yaitu sehat jasmani, rohani, dan bebas penyalahgunaan

narkotika, psikotropika dan zat adiktif<sup>24</sup>, dengan keluarnya peraturan tersebut diatas maka bakal calon yang telah melalui test kesehatan namun terdapat indikasi kesehatan jasmani yang tidak sehat dan mempunyai indikasi menggunakan zat narkotika, psikotropika dan zat adiktif lainnya secara langsung akan di diskualifikasi dari pendaftaran bakal calon anggota legislatif agar terciptanya pemilu yang adil dan sesuai dengan undang undang yang telah di keluarkan oleh Kpu, namun bila ditinjau dari Peraturan KPU no 20 tahun 2018 tepatnya di bagian (g) tidak pernah sebagai terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih berdasarkan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap<sup>25</sup> pernyataan ini menekankan bahwa bakal calon legislatif yang telah memiliki catatan kepolisian yang telah sebelumnya pernah divonis pidana penjara 5 (lima) tahun lebih oleh pengadilan dan berkekuatan hukum tetap tidak dapat lagi mengikuti tahapan pencalonan sebagai anggota legislatif.

Dan bila dilihat dari persyaratan tambahan yang ada di peraturan KPU nomor 20 tahun 2018 tepatnya pada bagian ke 4 (empat) huruf “a” yaitu: Persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf g, dikecualikan bagi: mantan terpidana yang telah selesai menjalani masa pembedanaannya, dan secara

---

<sup>24</sup> Peraturan KPU nomor 20 Tahun 2018 bagian ketiga huruf (H)

<sup>25</sup> Peraturan KPU nomor 20 Tahun 2018 bagian huruf 'g' tentang Persyaratan Calon Anggota Legislatif

kumulatif bersedia secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik, serta mencantumkan dalam daftar riwayat hidup”.

Dalam pernyataan dari persyaratan tersebut membuktikan bahwa hak dari bakal calon Anggota Legislatif yang telah mempunyai catatan kepolisian terhadap tindak pidana yang telah dilakukan sebelumnya, yang telah dibuktikan dengan adanya vonis dan berkekuatan hukum tetap dari pengadilan terhadap bakal calon anggota legislatif tersebut tidak sepenuhnya dicabut hak pilihnya dalam pengajuan sebagai bakal calon anggota legislatif sebagaimana dikeluarkan nya peraturan persyaratan dengan menyatakan adanya pengecualian terhadap persyaratan tersebut dengan pertimbangan bahwa bakal calon anggota legislatif harus mencantumkan didalam daftar riwayat hidup dan mengakui kepada masyarakat dan publik atas masalah yang pernah dialami oleh bakal calon tersebut, sehingga peraturan yang diterbitkan KPU tersebut menimbulkan beragam permasalahan terhadap adanya indikasi bahwa Peraturan yang dikeluarkan oleh Kpu tersebut telah menyalahi aturan dimana peraturan kpu no 20 tahun 2018 bertentangan dengan Undang-Undang Pemilu dan juga mengabaikan Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) No.42/PUU-XIII/2015<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) No.42/PUU-XIII/2015 tentang Pembatalan pasal 7 huruf g Undang Undang nomor 8 Tahun 2015

#### **D. Hirarki Peraturan Perundang-undangan**

Susunan atau hirarki peraturan perundang-undangan, awalnya menggunakan ketentuan Tap MPR No. III/MPR/2000, Tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan. Namun dalam perkembangan Tap MPR tersebut sudah tidak berlaku lagi berdasarkan Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 yang dalam ketentuan Pasal 4 angka 4 menyebutkan bahwa Tap MPR Nomor III/MPR/2000 dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya Undang-Undang. Dengan pengertian lain bahwa TAP MPR Nomor III/MPR/2000 memiliki sifat berlaku sementara, dan masa berlakunya habis, ketika Pembuat Undang-undang mengundang Undang-undang terkait tata urutan peraturan perundang-undangan.

Undang-Undang yang mengatur tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang substansinya turut mengatur tata urutan peraturan perundang-undangan telah terbentuk dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dengan demikian Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tidak berlaku lagi dan tidak bisa dijadikan rujukan.

Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan menurut ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebagai berikut :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;

4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

PKPU tidak tercatat dalam ketentuan tentang hirarki peraturan perundang-undangan di atas. Jika hanya membaca ketentuan Pasal 7 ayat 1 UU 12 Tahun 2011, tidak akan menemukan frasa “peraturan KPU” di dalamnya.

Peraturan KPU sebagai bagian dari hirarki peraturan perundang-undangan akan nyata dalam substansi Pasal selanjutnya, yaitu Pasal 8 ayat (1) dan ayat (2) UU 12 Tahun 2011. Ketentuan ayat 1 menyebutkan bahwa: jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup 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.

Selanjutnya ketentuan ayat 2 menyebutkan bahwa Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas, jelas bahwa PKPU dikategorikan sebagai peraturan yang ditetapkan oleh komisi yang setingkat yang dibentuk dengan

Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang. Lebih lanjut, PKPU diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat karena diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan dibentuk berdasarkan kewenangan yang diberikan Undang-undang kepada KPU.

PKPU merupakan bagian dari peraturan perundang-undangan yang menjadi kewenangan KPU untuk menyusunnya dalam rangka melaksanakan Pemilu. PKPU merupakan pelaksanaan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud Pasal 75 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan umum yang menyebutkan bahwa: “untuk menyelenggarakan Pemilu sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini, KPU membentuk Peraturan KPU dan Keputusan KPU. Peraturan KPU merupakan pelaksanaan Peraturan Perundang-undangan.

#### **E. Kewenangan Mahkamah Agung dalam Melakukan Pengujian Terhadap Peraturan Komisi Pemilihan Umum**

Mahkamah Agung Republik Indonesia (disingkat MA Republik Indonesia) adalah lembaga tinggi negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang merupakan pemegang kekuasaan kehakiman bersama-sama dengan Mahkamah Konstitusi dan bebas dari pengaruh cabang-cabang kekuasaan lainnya. Mahkamah Agung membawahi badan peradilan dalam lingkungan peradilan umum,

lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara<sup>27</sup>

Kompetensi/kewenangan absolut Mahkamah Agung untuk melakukan pengujian peraturan di bawah undang-undang terhadap undang-undang didasari pada ketentuan:

1. Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 yang menyebutkan bahwa: “Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh Undang-Undang.”<sup>28</sup>
2. Pasal 20 ayat (2) huruf b Undang-undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yang menyebutkan bahwa: “Mahkamah Agung berwenang: menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang.”<sup>29</sup>
3. Pasal 9 ayat (2) UU Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan yang menyebutkan bahwa “Dalam hal suatu perundang-undangan diduga bertentangan dengan Undang-undang, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung”<sup>30</sup>

Berdasarkan Undang Undang Dasar 1945 Mahkamah Agung lahir bersamaan dengan lahirnya Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pada tahun 1945 Mahkamah Agung

---

<sup>27</sup> [https://id.wikipedia.org/wiki/Mahkamah\\_Agung\\_Republik\\_Indonesia](https://id.wikipedia.org/wiki/Mahkamah_Agung_Republik_Indonesia) diunduh pada tanggal 17 mei 2019 pukul 13.23.

<sup>28</sup> Undang-Undang 1945 Pasal 24A ayat (1) tentang Wewenang Mahkamah Agung

<sup>29</sup> Pasal 20 ayat (2) huruf b Undang-undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman

<sup>30</sup> Pasal 9 ayat (2) UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

pemegang Kekuasaan Kehakiman. Berdasarkan Undang Undang Nomor 19 Tahun 1964, pasal 19 Presiden dapat turut atau campur tangan soal-soal pengadilan. Tahun 1970 diundangkan Undang Undang Nomor 14 Tahun 1970, ketentuan pasal 11 ayat (1) mengatur : badan badan yang melakukan peradilan tersebut pasal 10 ayat (1) organisatoris, administrative dan finansial ada dibawah masing-masing departemen yang bersangkutan. Tahun 1988 terjadi reformasi dan melahirkan Ketetapan MPR Nomor : X/MPR/1998 Bab II huruf C dan Bab IV huruf C dan agenda yang harus dilaksanakan pada huruf a : Pemisahan secara tegas antar fungsi-fungsi yudikatif dan eksekutif. Pada tahun 1999 diundangkan Undang Undang Nomor 35 Tahun 1999 dan mengembalikan semua badan peradilan kepada Mahkamah Agung yang dikenal dengan *one roof system* (sistem satu atap) , khususnya ketentuan pasal 11.

Undang undang nomor 14 Tahun 1985 Tentang mahkamah Agung mengatur tentang fungsi dan tugas pokok daripada Mahkamah Agung yaitu :Fungsi Peradilan, Fungsi Pengawasan, Fungsi Mengatur, Fungsi Nasehat, Fungsi Administratif

Fungsi Peradilan :

- a. Sebagai Pengadilan Negara Tertinggi, Mahkamah Agung merupakan pengadilan kasasi yang bertugas membina keseragaman dalam penerapan hukum melalui putusan kasasi dan peninjauan kembali menjaga agar semua hukum dan undang-undang diseluruh wilayah negara RI diterapkan secara adil, tepat dan benar.

- b. Disamping tugasnya sebagai Pengadilan Kasasi, Mahkamah Agung berwenang memeriksa dan memutuskan pada tingkat pertama dan terakhir -semua sengketa tentang kewenangan mengadili -permohonan peninjauan kembali putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap (Pasal 28, 29,30,33 dan 34 Undang-undang Mahkamah Agung No. 14 Tahun 1985)

Erat kaitannya dengan fungsi peradilan ialah hak uji materiil, yaitu wewenang menguji/menilai secara materiil peraturan perundangan dibawah Undang-undang tentang hal apakah suatu peraturan ditinjau dari isinya (materinya) bertentangan dengan peraturan dari tingkat yang lebih tinggi (Pasal 31 Undang-undang Mahkamah Agung Nomor 14 Tahun 1985)

Fungsi Pengawasan :

- a. Mahkamah Agung melakukan pengawasan tertinggi terhadap jalannya peradilan di semua lingkungan peradilan dengan tujuan agar peradilan yang dilakukan Pengadilan-pengadilan diselenggarakan dengan seksama dan wajar dengan berpedoman pada azas peradilan yang sederhana, cepat dan biaya ringan, tanpa mengurangi kebebasan Hakim dalam memeriksa dan memutuskan perkara (Pasal 4 dan Pasal 10 Undang-undang Ketentuan Pokok Kekuasaan Nomor 14 Tahun 1970).

b. Mahkamah Agung juga melakukan pengawasan :

- Terhadap pekerjaan Pengadilan dan tingkah laku para Hakim dan perbuatan Pejabat Pengadilan dalam menjalankan tugas yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas pokok Kekuasaan Kehakiman, yakni dalam hal menerima, memeriksa, mengadili, dan menyelesaikan setiap perkara yang diajukan kepadanya, dan meminta keterangan tentang hal-hal yang bersangkutan dengan teknis peradilan serta memberi peringatan, teguran dan petunjuk yang diperlukan tanpa mengurangi kebebasan Hakim (Pasal 32 Undang-undang Mahkamah Agung Nomor 14 Tahun 1985)

Fungsi Mengatur :

- a. Mahkamah Agung dapat mengatur lebih lanjut hal-hal yang diperlukan bagi kelancaran penyelenggaraan peradilan apabila terdapat hal-hal yang belum cukup diatur dalam Undang-undang tentang Mahkamah Agung sebagai pelengkap untuk mengisi kekurangan atau kekosongan hukum yang diperlukan bagi kelancaran penyelenggaraan peradilan (Pasal 27 Undang-undang No.14 Tahun 1970, Pasal 79 Undang-undang No.14 Tahun 1985)
- b. Mahkamah Agung dapat membuat peraturan acara sendiri bilamana dianggap perlu untuk mencukupi hukum acara yang sudah diatur Undang-Undang.

Fungsi Nasehat :

- a. Mahkamah Agung memberikan nasihat-nasihat atau pertimbangan-pertimbangan dalam bidang hukum kepada Lembaga Tinggi Negara lain (Pasal 37 Undang-undang Mahkamah Agung No.14 Tahun 1985). Mahkamah Agung memberikan nasihat kepada Presiden selaku Kepala Negara dalam rangka pemberian atau penolakan grasi (Pasal 35 Undang-undang Mahkamah Agung No.14 Tahun 1985). Selanjutnya Perubahan Pertama Undang-undang Dasar Negara RI Tahun 1945 Pasal 14 Ayat (1), Mahkamah Agung diberikan kewenangan untuk memberikan pertimbangan kepada Presiden selaku Kepala Negara selain grasi juga rehabilitasi. Namun demikian, dalam memberikan pertimbangan hukum mengenai rehabilitasi sampai saat ini belum ada peraturan perundang-undangan yang mengatur pelaksanaannya.
- b. Mahkamah Agung berwenang meminta keterangan dari dan memberi petunjuk kepada pengadilan disemua lingkungan peradilan dalam rangka pelaksanaan ketentuan Pasal 25 Undang-undang No.14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman. (Pasal 38 Undang-undang No.14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung).

Fungsi Administratif :

- a. Badan-badan Peradilan (Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Militer dan Peradilan Tata Usaha Negara) sebagaimana dimaksud Pasal 10 Ayat (1) Undang-undang No.14 Tahun 1970 secara organisatoris, administrative dan finansial sampai saat ini masih berada dibawah Departemen yang

bersangkutan, walaupun menurut Pasal 11 (1) Undang-undang Nomor 35 Tahun 1999 sudah dialihkan dibawah kekuasaan Mahkamah Agung.

- b. Mahkamah Agung berwenang mengatur tugas serta tanggung jawab, susunan organisasi dan tata kerja Kepaniteraan Pengadilan (Undang-undang No. 35 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-undang No.14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman).<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> <https://www.mahkamahagung.go.id/id/tugas-pokok-dan-fungsi> diunduh pada tanggal 17 Mei 2019 pukul 15.14

## **BAB III**

### **METODE PENELITIAN HUKUM**

#### **A. Ruang Lingkup**

Penelitian dalam bahasa Belanda disebut ‘Onderzoek’ dan dalam Bahasa Inggris disebut *research*. Kata *research* berasal dari *re* (kembali) dan *to search* (mencari). *Research* berarti mencari kembali. Penelitian merupakan suatu kegiatan ilmiah yang di dasarkan pada analisis dan konstruksi yang dilakukan secara sistematis, metodologis dan konsisten dan bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran sebagai salah satu manifestasi keinginan manusia untuk mengetahui apa yang sedang di hadapinya<sup>32</sup>. Oleh karena itu penelitian berhubungan dengan upaya pencarian pengetahuan atau pengetahuan yang benar dengan kata lain penelitian merupakan suatu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan maupun teknologi melalui proses penelitian tersebut diadakan analisa dan konstruksi terhadap data yang telah dikumpulkan dan diolah. Metode penelitian merupakan salah satu bagian terpenting dalam penelitian. Hal ini dilatarbelakangi peran besar metode penelitian yang merupakan arah dan petunjuk bagi suatu penelitian.<sup>33</sup>

Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika, dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari satu

---

<sup>32</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* UI Pers, Jakarta. 2010. hal 12

<sup>33</sup> Janpatar Simamora, *Menyongsong Rezim Pemilu Serentak*, Jurnal RechtsVinding BPHN RI, Jakarta, Volume 3 No. 1 April 2014, hlm. 5.

atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya, kecuali itu, juga diadakan pemeriksaan yang mendalam terhadap fakta hukum tersebut untuk kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan-permasalahan yang timbul di dalam gejala yang bersangkutan. Ruang lingkup penelitian ini bertujuan membatasi permasalahan yang akan dibahas. Adapun ruang lingkup dari penelitian ini adalah **ANALISIS YURIDIS PENOLAKAN MAHKAMAH AGUNG TERHADAP PERATURAN KOMISI PEMILIHAN UMUM NOMOR 20 TAHUN 2018 (Studi Putusan Mahkamah Agung Nomor 46/P/HUM/2018)**, sehubungan dengan dikeluarkannya Peraturan KPU nomor 20 tahun 2018. Adapun yang menjadi rujukan dalam penelitian ini yaitu terbatas pada Undang-undang. Undang-Undang yang digunakan dalam penelitian ini adalah Peraturan KPU nomor 20 tahun 2018 tentang Pencalonan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Undang-Undang dasar Republik Indonesia 1945. Didalam penulisan skripsi ini penggunaan metode adalah untuk merumuskan permasalahan mendapatkan gambaran dan bahan-bahan serta merumuskan permasalahan mengenai skripsi yang ditulis oleh penulis.

## **B. Jenis Penelitian**

Dalam metode Penelitian Hukum menurut Soerjono Soekanto dan Mamudji terdiri dari penelitian hukum yuridis normatif dan penelitian hukum Sosiologis atau Empiris. Penelitian hukum yuridis normatif terdiri dari penelitian mencakup beberapa

bagian, diantaranya; pertama, penelitian terhadap azas-azas hukum, kedua penelitian terhadap sistematika hukum, ketiga penelitian terhadap sinkronisasi vertical dan horizontal hukum, keempat perbandingan hukum dan terakhir adalah sejarah hukum<sup>34</sup>. Sedangkan penelitian hukum sosiologis atau empiris merupakan penelitian terhadap identifikasi hukum dan efektifitas hukum dalam dinamika sosial kemasyarakatan . Untuk itu hukum seringkali dihubungkan dengan dinamika kemasyarakatan yang sedang dan akan terjadi.

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian yuridis normatif yaitu penelitian penulisan yang berdasarkan pada studi kepustakaan dan mencari konsep-konsep, pendapat serta wawancara prosedural hukum yang berdasarkan bahan hukum yang dilakukan dengan prosedur pengumpulan bahan hukum secara studi kepustakaan, data penelitian dianalisis secara kualitatif sesuai dengan permasalahan dan berdasarkan kerangka teori yang ada, berdasarkan hasil analisis itu, kemudian disusunlah suatu kesimpulan dan rekomendasi atau saran yang dapat dijadikan sebagai rujukan dalam membenahi persoalan yang diteliti<sup>35</sup>

### **C. Sumber Hukum**

Di dalam penelitian hukum yuridis normatif terdapat 3 macam bahan pustaka yang di pergunakan oleh penulis yakni :

---

<sup>34</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat* ( Jakarta; Raja Grafindo Persada 2007 ), hlm.14

<sup>35</sup> Janpatar Simamora, *Menyongsong Rezim Pemilu Serentak*, Jurnal Rechtsvinding, BPHN RI Jakarta, Vol 3 Nomor 1, 2014, hlm. 5.

### 1. Bahan Hukum Primer (*primary law material*)

Bahan Hukum Primer adalah bahan hukum yang mempunyai otoritas (autoritatif). Bahan hukum tersebut terdiri atas<sup>36</sup>. Peraturan perundang-undangan Peraturan KPU nomor 20 tahun 2018 tentang Pencalonan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Undang-Undang dasar Republik Indonesia 1945.

### 2. Bahan Hukum Sekunder (*secondary law material*)

Bahan Hukum Sekunder adalah bahan-bahan yang erat kaitannya dengan dengan bahan hukum yang dapat membantu menganalisis serta memahami bahan hukum primer, berupa pendapat hukum, doktrin, teori-teori yang diperoleh dari literatur hukum, hasil penelitian, artikel ilmiah, maupun website yang terkait dengan penelitian dan bahan pustaka lainnya yang berkaitan dengan penelitian.

### 3. Bahan Hukum Tersier

Bahan Hukum Tersier yakni, bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, misalnya kamus hukum, kamus bahasa Indonesia hukum, kamus bahasa Inggris, ensiklopedia dan sebagainya.

---

<sup>36</sup> H.Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta, Sinar Grafika, 2009, hlm 47

#### **D. Metode Analisis Sumber Bahan Hukum**

Dalam penelitian ini metode yang digunakan untuk mengumpulkan bahan hukum dengan cara studi kepustakaan atau *Library Research* yaitu dengan menganalisis Tinjauan Yuridis terhadap Penolakan PKPU Sehubungan dengan dikeluarkannya Peraturan KPU No.20 Tahun 2018, mengumpulkan dan mempelajari peraturan perundang-undangan dan berbagai literature yang berkaitan dengan masalah yang diteliti serta mengutip beberapa pendapat sarjana kemudian menyusunnya dengan sistematis untuk menjawab permasalahan. Bahan hukum yang telah dikumpulkan dianalisis secara kualitatif serta dihubungkan dengan berbagai teor hukum yang relevan dengan objek yang diteliti. Hasil analisis dijadikan sebagai dasar atau rujukan dalam mengambil kesimpulan serta merumuskan sejumlah saran.

