

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Demokrasi telah menjadi arus utama negara-negara modern. Prasyarat negara demokrasi modern adalah penyelenggaraan pemilihan umum (selanjutnya disebut Pemilu). Pemilu merupakan mekanisme utama dan prasyarat bagi demokrasi perwakilan. Pemilu diselenggarakan untuk mewujudkan tujuan demokrasi, yaitu pemerintahan dari, oleh dan untuk rakyat. Untuk mencapai tujuan tersebut, penyelenggaraan pemilu harus mencerminkan nilai-nilai demokrasi.<sup>1</sup>

Sistem demokrasi perwakilan bertujuan agar kepentingan dan kehendak warga negara tetap dapat menjadi bahan pembuatan keputusan melalui orang-orang yang mewakili mereka. Di dalam gagasan demokrasi perwakilan, kekuasaan tertinggi (kedaulatan) tetap di tangan rakyat, tetapi dijalankan oleh wakil-wakil rakyat yang dipilih oleh rakyat sendiri.<sup>2</sup>

Pemilihan Umum (Pemilu) sebagai perwujudan dari demokrasi perwakilan dapat dimaknai sebagai suatu “pesta demokrasi” dalam rangka mewujudkan kedaulatan rakyat, yang memberikan kesempatan kepada seluruh warga negara untuk memilih pemimpin dan wakilnya secara demokratis demi peningkatan kesejahteraan. Sebagai landasan bagi penyelenggaraan Pemilu, Pasal 22E ayat (1)

---

<sup>1</sup> Maria Alvons, 2018, *Kebebasan Keamanan, Keadilan dan Kedamaian dalam Pemilihan Umum untuk Stabilitas Negara*. Jurnal Legilasi Indonesia, Vol. 15, No. 4, hlm.295.

<sup>2</sup> Gaffar Janedri M, 2013, *Demokrasi dan pemilu di Indonesia*, Konstitusi Pers, Jakarta, hlm. 12.

UUD 1945 mengamanatkan agar pemilu diselenggarakan lebih berkualitas dengan mengikutsertakan partisipasi rakyat yang seluas-luasnya atas prinsip demokrasi, langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil melalui suatu ketetapan perundang-undangan.

Perlu diketahui bahwa mengajukan diri sebagai peserta untuk dipilih dalam pemilu merupakan salah satu hak asasi manusia warga negara Indonesia yang dijamin oleh negara dalam Pasal 43 ayat (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia yang menyatakan:

“setiap warga negara berhak untuk dipilih dan memilih dalam pemilihan umum berdasarkan persamaan hak melalui pemungutan suara yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.

Namun hak tersebut tidak lah absolut dan tanpa celah, terdapat pasal lain yang mengatur terdapat beberapa hal yang menjadi kriteria untuk dapat dilakukannya pembatasan hak asasi termasuk hak untuk dipilih dalam pemilihan umum. Adapun pasal yang dimaksud tersebut adalah Pasal 70 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang HAM melanjutkan pengaturan tersebut dengan menyatakan:

*“Bahwa dalam menjalankan hak dan kewajiban setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan oleh undang-undang dan segala hak serta kebebasan yang diatur hanya dapat dibatasi oleh dan berdasarkan undang-undang, semata-mata untuk menjamin pengakuan dan penghormatan terhadap HAM serta kebebasan orang lain, kesusilaan, ketertiban umum, dan kepentingan bangsa.”*

Selanjutnya pada Pasal 73 yang menyebutkan:

*“Hak dan kebebasan yang diatur dalam Undang-undang ini hanya dapat dibatasi oleh dan berdasarkan undang-undang, semata-mata untuk menjamin pengakuan dan penghormatan terhadap hak asasi manusia serta kebebasan dasar orang lain, kesusilaan, ketertiban umum, dan kepentingan bangsa.”*

Kedua Pasal tersebut merupakan manifestasi dari Pasal 28J ayat (2)

Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan:

*“bahwa setiap orang wajib tunduk pada pembatasan yang ditetapkan oleh undang-undang. Pembatasan ini bertujuan untuk menjamin pengakuan dan penghormatan atas hak kebebasan orang lain, serta untuk memenuhi tuntutan yang adil.”*

Berdasarkan pengaturan tersebut maka pembatasan hak politik untuk dipilih menjadi anggota legeslatif bagi mantan terpidana korupsi dapat dilakukan hanya dengan penerbitan Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang jika dirasa terjadi keadaan genting yang memaksa. Berdasarkan Pasal 28J UUD 1945 disebutkan:

*“bahwa pembatasan hak hanya boleh dilakukan dengan dua cara yaitu, melalui undang-undang dan putusan pengadilan.”*

Di dalam ketentuan hukum Indonesia selain dibahas di dalam undang-undang HAM juga dibahas di dalam Undang-Undang tersendiri. Undang-undang tersebut ialah Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (selanjutnya disebut UU Pemilu). Pada Undang-Undang ini pemilu diartikan di dalam Pasal 1 Angka 1 yang berbunyi:

*“Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut pemilu adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Rakyat, anggota Dewan perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”*

Selanjutnya di dalam Undang-Undang Pemilu ini juga dibahas mengenai pembatasan bagi hak untuk memilih dan dipilih. Pembatasan tersebut dilaksanakan berdasarkan beberapa ketentuan. Salah satu ketentuan yang menjadi dasar bagi pembatasan HAM bagi seseorang adalah Pasal 10 Kitab Undang-

Undang Hukum Pidana (KUHP) mengatur tentang:

“jenis pidana, pidana pokok terdiri dari pidana mati, pidana penjara, pidana kurungan, pidana denda, dan pidana tutupan, sedangkan pidana tambahan terdiri dari pencabutan hak-hak tertentu, perampasan barang-barang tertentu, dan pengumuman putusan hakim.”

Selain itu pembatasan hak untuk juga dipilih diatur pada Pasal 240 ayat 1 huruf g dalam Undang-Undang Pemilu menyatakan

“bahwasanya, seorang mantan narapidana yang telah menjalani masa hukuman selama lima tahun/lebih, boleh mencalonkan diri selama yang bersangkutan mengumumkan pernah berstatus sebagai narapidana kepada publik, dan dalam hal ini kecuali mantan narapidana yang berulang-ulang, kejahatan seksual dan bandar narkoba.”

Dengan demikian mantan narapidana korupsi pun diperbolehkan dan bisa mencalonkan diri sebagai calon legislatif.

Guna mengatasi kekurangan yang ada di dalam pengaturan pada Pasal 240 ayat (1) huruf g Undang-Undang Pemilu tersebut Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai lembaga yang memegang tanggungjawab pelaksanaan pemilu mengeluarkan peraturan turunan yang berfungsi sebagai peraturan pelaksana Undang-Undang, yaitu Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 20 Tahun 2018 tentang Pencalonan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota. Pasal 4 ayat (3) menyatakan:

“Dalam seleksi bakal calon secara demokratis dan terbuka, (partai politik) tidak menyertakan mantan terpidana bandar narkoba, kejahatan seksual terhadap anak dan korupsi.”

Peraturan yang dikeluarkan oleh KPU ini tidak serta merta mendapatkan dukungan dari seluruh elemen masyarakat. Peraturan ini menimbulkan polemik, salah satu mantan terpidana korupsi yang bernama Jumanto mengajukan gugatan ke Mahkamah Agung dengan mendalilkan Pasal 4 ayat (3) dan Pasal 11 ayat (1) huruf d, dan Lampiran Model B.3 PKPU Nomor 20 Tahun 2018 yang mana hal tersebut menurut Pemohon bertentangan dengan Undang-Undang Pemilu Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 Tentang Perasyarakatan.<sup>4</sup> Karena adanya Peraturan tersebut menjadi mustahil bagi Jumanto untuk mencalonkan diri sebagai legeslatif dikarenakan pernah dijatuhi pidana penjara karena melakukan tindak pidana korupsi. Dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 1164 K/Pid.Sus/2010 tanggal 9 Juni 2010 Jumanto dinyatakan bersalah karena melakukan tindak pidana korupsi.

Mahkamah Agung mengabulkan keberatan permohonan hak uji materil dari pemohon dan menyatakan Pasal 4 ayat (3), Pasal 11 ayat (1) huruf d, dan Lampiran Model B.3 Peraturan KPU RI Nomor 20 Tahun 2018 Tentang Pencalonan Anggota Legastif, sepanjang frasa mantan narapidana korupsi bertentangan dengan Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi, yaitu Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 dan menghukum termohon untuk membayar biaya perkara Satu Juta Rupiah.

Dengan dikabulkannya permohonan uji materil oleh MA terhadap Pasal 4 ayat (3) PKPU Nomor 20 Tahun 2018 ini tentu menjadi suatu bentuk kemunduran dalam peningkatan kualitas pelaksanaan pemilu.

<sup>4</sup> Putusan Mahkamah Agung Nomor 1164 K/Pid.Sus/2010

Hal apa yang menjadi alasan bagi pemerintah membatasi pembatasan hak untuk dipilih dalam pemilu hanya diberlakukan bagi mantan narapidana narkoba dan pecehahan seksual anak saja dan memberikan ruang kesempatan bagi mantan narapidana korupsi. Seharusnya pencabutan hak memilih dan dipilih dalam jabatan publik diberikan sebagai pidana tambahan diterapkan bagi terdakwa kasus korupsi. Penerapan ini pula sangat sesuai dengan semangat pemberantasan korupsi dan langkah pencegahan (*preventif*) dimana kesempatan untuk melakukan korupsi secara berulang itu dihentikan<sup>5</sup>

Keikutsertaan mantan narapidana korupsi yang *notabene* adalah seorang yang telah menyebabkan kerugian bagi negara dan masyarakat dalam pemilihan umum legislatif tentu menjadi hal yang perlu dipertanyakan dan dibenahi. Kondisi ini memunculkan pertanyaan apakah Indonesia kekurangan orang yang memiliki kompetensi menjadi seorang wakil rakyat sehingga harus memberikan kesempatan bagi seorang mantan narapidana mencalonkan diri sebagai wakil rakyat.

Berdasarkan penjabaran yang digambarkan di dalam latar belakang masalah ini penulis akan membahas lebih lanjut mengenai pembatasan hak untuk dipilih bagi seorang mantan narapidana untuk turut serta dalam pemilihan umum legislatif dengan judul skripsi **PEMBATASAN HAK UNTUK DIPILIH DALAM PEMILU LEGISLATIF BAGI MANTAN NARAPIDANA KORUPSI BERDASAKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 7 TAHUN 2017 TENTANG PEMILIHAN UMUM.**”

<sup>5</sup> Andi Hamzah, 2005, *Pemberantasan Korupsi: melalui hukum pidana nasional dan internasional*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan uraian dalam latar belakang masalah di atas dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana pembatasan hak untuk dipilih dalam pemilu legislatif bagi mantan narapidana ditinjau dari Undang-Undang Pemilu Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum?
2. Apa akibat hukum dari pembatasan hak pilih bagi mantan narapidana dalam pemilu legislatif dalam perspektif mewujudkan pemilu yang berkualitas?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan dari rumusan masalah yang di angkat oleh penulis, maka dapat disimpulkan bahwa tujuan dari penelitian ini, ialah :

1. Untuk mengetahui pengaturan mengenai pembatasan hak pilih dalam pemilu legislatif bagi mantan narapidana ditinjau dari Undang-Undang Pemilu Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.
2. Untuk mengetahui akibat hukum dari pembatasan hak pilih bagi mantan narapidana dalam pemilu legislatif dalam perspektif mewujudkan pemilu yang berkualitas.

## **D. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi penulis dan pembaca yang terkait berupa:

1. Manfaat Teoretis
  - a. Untuk menambah ilmu pengetahuan dan memberikan wawasan keilmuan yang lebih luas guna menunjang pengembangan ilmu hukum

khususnya yang membahas tentang penerapan pembatasan hak mantan narapidana dalam pemerintahan.

- b. Menjadikan penelitian ini sebagai bahan perbandingan dan referensi bagi peneliti yang ingin mendalami masalah ini lebih lanjut.

## 2. Manfaat praktis

- a. Penulisan skripsi ini diharapkan dapat memberikan pengetahuan dan pemahaman mengenai pembatasan hak mantan narapidana dalam pemerintahan. Hasil dari penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi masukan bagi penegak hukum, pihak yang berwenang dalam pengangkatan kepegawaian, pihak yang berwenang dalam seleksi calon peserta pemilu dan masyarakat, serta diharapkan dapat menjadi pertimbangan didalam perkembangan hukum di Indonesia.
- b. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi wadah bagi penulis untuk mengembangkan penalaran dan membentuk pola pikir sekaligus mengetahui kemampuan penulisan dalam menerapkan ilmu yang diperoleh dalam penelitian tersebut.

## E. Metode Penelitian

Metode penelitian adalah cara peneliti mengumpulkan data dari sumbernya, mengolah dan menganalisis untuk menjawab masalah penelitian. Oleh karena itu, metode yang diterapkan harus sesuai dengan ilmu pengetahuan dan sejalan dengan objek yang diteliti.

Metode yang digunakan dalam penulisan ini adalah sebagai berikut :

## 1. Jenis Penelitian

Penelitian yang akan dilakukan oleh penulis menggunakan penelitian hukum normatif (yuridis-normatif). Penelitian Hukum Normatif merupakan penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder.<sup>6</sup> Penelitian ini akan berfokus kepada analisis bagaimana pembatasan hak untuk dipilih dalam pemilihan umum legislatif bagi mantan narapidana korupsi.

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini, ialah :

### a. Pendekatan Perundang-undangan

Pendekatan perundang-undangan merupakan pendekatan penelitian hukum dengan cara meneliti norma-norma hukum tertulis, yaitu meneliti berbagai literatur atau kepustakaan dengan mengumpulkan teori, konsep, pendapat, dan pemahaman yang didapat dari bahan hukum primer, sekunder, atau tersier yang berhubungan dengan topik penelitian penulis.

### b. Pendekatan Konseptual

Pendekatan konseptual merupakan pendekatan dengan menjadikan pandangan, pendapat, dan doktrin para ahli hukum yang berkembang seiring pergantian zaman.

---

<sup>6</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mudji, 2003, *Penelitian Hukum Normatif; Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, hlm. 13.

## 2. Sifat Penelitian

Penelitian ini dekriptif analitis yang akan menjelaskan mengenai bagaimana pembatasan hak untuk dipilih dalam pemilihan umum legislatif bagi mantan narapidana korupsi.

## 3. Jenis dan Sumber Data

Data yang diperoleh dari penelitian ini merupakan data sekunder. Data sekunder tersebut diperoleh dari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier.<sup>7</sup>

### a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer terdiri dari peraturan perundang-undangan yang terkait dengan objek penelitian, terdiri dari :

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 2) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.
- 3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Masyarakat.
- 4) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.
- 5) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia.
- 6) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2005 Tentang Pengesahan Internasional *Covenant On Civil and*

---

<sup>7</sup> *Ibid*, hlm. 52.

*Political Rights* (Kovenan Internasional Tentang Hak-hak Sipil dan Politik).

- 7) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.
- 8) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
- 9) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- 10) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota
- 11) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.
- 12) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 20 Tahun 2018 tentang Pencalonan Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan-bahan yang pada dasarnya memberi penjelasan mengenai bahan hukum primer, terdiri dari:

- 1) Buku-buku Ilmu Hukum.
- 2) Karya Ilmiah.

- 3) Jurnal Hukum.
- 4) Badan dan/atau Lembaga yang berhubungan dengan penelitian.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier, yaitu petunjuk atau penjelasan mengenai bahan hukum primer atau bahan hukum sekunder yang berasal dari:

- 1) Kamus Hukum.
- 2) Kamus Bahasa Indonesia.
- 3) Catatan Pribadi.
- 4) Bahan dari media internet yang relevan dengan penelitian ini.

**4. Teknik Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan data yang digunakan untuk mendapatkan data dalam penelitian ini dengan cara studi kepustakaan (*library research*). Studi kepustakaan ini dilakukan dengan cara mengumpulkan semua bahan baik itu berasal dari peraturan perundang-undangan, buku-buku, jurnal-jurnal hasil penelitian dan dokumen publikasi resmi.

**5. Teknik Pengolahan Data**

Setelah data tersebut terkumpul, maka data-data tersebut akan diolah dengan cara *editing*. *Editing* yaitu pemeriksaan kembali sumber data yang diperoleh baik itu dari kelengkapan, kejelasan, serta kesesuaian berdasarkan kelompok-kelompoknya. Selanjutnya, setelah *editing* selesai maka dilaksanakan *coding*. *Coding* adalah memberikan catatan atau tanda yang menyatakan jenis sumber bahan data (buku-buku, undang-undang, dan dokumen) dan urutan rumusan masalah. Teknik pengolahan data

berikutnya adalah *reconstructing*. *Reconstructing* adalah menyusun ulang secara teratur, berurutan, dan logis data penelitian tersebut sehingga mudah dimengerti. Terakhir adalah *systematizing*, *systematizing* adalah menempatkan sumber bahan data secara sistematis berdasarkan urutan masalah.<sup>8</sup>

## 6. Teknik Analisis Data

Setelah data tersebut terkumpul maka data tersebut akan dianalisis untuk mendapatkan sebuah kesimpulan. Bentuk teknik analisis data ini adalah *content analysis*. *Content analysis* adalah metode analisis yang integratif dan secara konseptual cenderung diarahkan untuk menemukan, mengidentifikasi, mengolah, dan menganalisis bahan data untuk memahami makna, signifikansi, dan relevansi.<sup>9</sup>

Berdasarkan data yang diperoleh, analisis data yang digunakan adalah analisis kualitatif. Analisis kualitatif adalah uraian terhadap data dengan pengolahan dan analisa datanya tidak menggunakan angka, tetapi berdasarkan peraturan perundang-undangan, pandangan pakar hukum, literatur hukum, hasil-hasil penelitian sebelumnya, dan sebagainya.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Abdulkadir Muhammad, 2004, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Bandung, PT Citra Aditya Bakti, hlm. 84.

<sup>9</sup> *Ibid*, hlm. 85.

<sup>10</sup> *Ibid*, hlm. 87.