

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Dalam sejarahnya bangsa Indonesia tidak lepas dari HAM. Perjuangan dalam meraih kemerdekaan muncul dari kesadaran akan kesederajatan bangsa Indonesia dengan bangsa yang lain, oleh karenanya penjajahan merupakan salah satu bentuk pelanggaran HAM (Gaffar, 2013: 5).

HAM didefinisikan sebagai hak dasar yang melekat pada setiap manusia semenjak lahir. HAM tidak berasal atau bersumber dari negara dan hukum, yang diperlukan dari negara dan hukum hanyalah pengakuan dan jaminan dalam perlindungan terhadap HAM (Lonto, 2016: 10-11).

Dalam sejarahnya banyak kalangan yang menganggap bahwa akar filosofis dari munculnya HAM adalah teori hak kodrati (*natural rights theory*) yang dikembangkan oleh para pemikir abad pertengahan di eropa, seperti John Locke. Intisari teori hak kodrati adalah pemikiran bahwa semua individu dikaruniai oleh alam hak-hak yang melekat padanya dan karena itu maka tidak dapat di cabut oleh siapa pun termasuk negara (Riyadi, 2018: 3-4).

Definisi Hak Asasi Manusia diterangkan dengan jelas dalam Pasal 1 ayat (1) UU No. 39 tahun 1999 Tentang HAM, lengkapnya terurai sebagai berikut: “Hak Asas Manusia adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai mahluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan

dilindungi oleh negara hukum, pemerintahan, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia.”

Konstitusi dalam konteks supremasi hukum dianggap sebagai pemimpin tertinggi yang di dalamnya mencerminkan hukum tertinggi dan bukanlah manusia (Asshiddiqie, 2010: 127). Mengenai pemahaman terhadap konstitusi mulai di pahami konstitusi sebagai *lex* yang menentukan bagaimana bangunan kenegaraan harus dikembangkan sesuai prinsip “*the higher law in the land*” bahwa konstitusi adalah hukum tertinggi dalam hirarki norma hukum (Atmadja,2010: 26).

Konstitusi harus menjadi pelindung bagi hak setiap warga negara termasuk pula kebebasan setiap warga negara. Hal ini merupakan pengejawantahan suatu negara hukum dengan ciri-ciri *equality before the law*, *non-diskriminatif* dan keadilan hukum (*legal justice*) serta keadilan moralitas (*social and moral justice*) (Sulaiman,2017: 27). Secara eksplisit rumusan HAM diatur dalam UUD 1945 dengan Bab tersendiri, yakni dalam Bab Xa tentang HAM, Pasal 28A-28J UUD 1945. Secara lebih spesifik penulis akan membahas mengenai hak-hak setiap orang untuk menduduki jabatan publik.

Adapun hak untuk dilih dan memilih diatur dan diejawantahkan dalam hak sipil-politik sebagai hak yang dimiliki warga negara yang memiliki kedaulatan juga kedudukan setara dalam pandangan negara dan tidak dibenarkan adanya diskriminasi sebagai subjek hukum (Sinopay,2019: 6). Hak untuk dipilih dan memilih adalah hak politik yang meliputi pemilihan umum

dan anggota legislatif diatur dalam UUD 1945. Pasal 28 huruf d UUD 1945 menyatakan “Setiap orang berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan”. Hal yang sama dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menyatakan “Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dijalankan menurut Undang-Undang Dasar”. Kedaulatan berada ditangan rakyat dapat diartikan bahwa rakyat memiliki tanggung jawab, hak dan kewajiban untuk bersama-sama menentukan pemimpin yang akan menyetir roda pemerintahan, juga memilih wakil rakyat sehingga dapat mengontrol pemerintahan tersebut (Achmad,2020: 6).

Hak politik terkait hak dipilih di Indonesia tidak hanya diatur dalam konstitusi namun dimuat pula pada Pasal 43 ayat (1) UU Nomor 39 tahun 1999 tentang HAM lengkapnya berbunyi “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”.

Negara Indonesia adalah negara demokrasi sangat menjunjung tinggi hak-hak warga negaranya termasuk ketika diadakannya pesta demokrasi atau pemilihan umum (Sinapoy,2019: 2). Pemilihan umum sebagai alat dan ukuran dalam hal melaksanakan kedaulatan rakyat. Setiap orang diberikan kebebasan untuk menentukan siapa yang akan menjadi pemimpinnya dan hak setiap orang untuk dipilih untuk menduduki jabatan publik. Hak politik dimaknai bahwa dalam cakupannya telah melekat dalam status sebagai warga negara. Kewajiban dari suatu negara adalah memberi perlindungan (*obligation to protect*) supaya

hak tersebut dapat dijalankan dan dinikmati oleh warga negara (Fariz, 2020: 9-10).

Undang-Undang pemilu yang sebelumnya tersebar dalam beberapa Undang-Undang, meliputi UU No. 42 tahun 2008 tentang pemilu Presiden dan Wakil Presiden, UU No. 15 tahun 2011 tentang penyelenggara pemilu, dan UU No. 8 tahun 2012 tentang pemilu DPR, DPD dan DPRD kemudian disatukan, lalu disederhanakan dalam undang-undang tentang Pemilihan Umum No. 7 tahun 2017 (Munawir, 2019: 5). UU tersebut, lebih tepatnya Undang-Undang No. 7 tahun 2017 tentang pemilu Pasal 1 ayat (1) menyebutkan “Pemilihan umum yang selanjutnya disebut pemilu adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih 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”.

Di sisi lain UU tentang Pemilu mengatur pula persyaratan dalam menduduki jabatan publik. Terlihat dalam Pasal 21 ayat (1) huruf I, dengan persyaratan yang bersangkutan tidak pernah dijatuhi pidana penjara lima (5) tahun atau lebih, lengkapnya berbunyi “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”. Ketentuan demikian juga terdapat pada Undang-Undang No.

10 tahun 2016 tentang perubahan kedua atas UU No. 1 tahun 2015 tentang pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, yang termaktub dalam Pasal 7 ayat (2) huruf G yang berbunyi “Tidak pernah sebagai terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap atau bagi mantan terpidana telah secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana”.

Sebuah tonggak sejarah baru dalam perkembangan ketatanegaraan bangsa Indonesia adalah dibentuknya Mahkamah Konstitusi pada 9 november 2001 dengan melakukan perubahan ketiga UUD 1945 (Huda,2008: 252). Mahkamah Konstitusi merupakan aktor dari kekuasaan kehakiman dan sebagai pengejawantahan amanat Konstitusi.

Berdasarkan wewenang Mahkamah Konstitusi dalam UUD 1945, Mahkamah Konstitusi memiliki fungsi lembaga yang mengawal konstitusi (*the guardian of the constitution*). Hal tersebut membawah konsekuensi Mahkamah Konstitusi sebagai penafsir tunggal dari konstitusi (*the sole interpreter of the constitution*) (Gaffar,2013: 14).

Pembentukan MK bertujuan mengawal dan menjaga supaya konstitusi sebagai hukum dasar tertinggi (*the supreme law of the land*) dapat dijalankan sesuai dengan pilar-pilar dari negara hukum (Nggilu, 2020: 96)

Kewenangan dalam menguji undang-undang terhadap UUD 1945 secara eksplisit dalam Pasal 51 ayat (1) UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, kemudian diganti dengan UU No. 8 Tahun 2011 tentang

perubahan atas UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang mengatur bahwa menguji suatu undang-undang terhadap UUD 1945 dilatarbelakangi oleh adanya indikasi pelanggaran hak konstitusional. Hak konstitusional merupakan sejumlah hak yang eksplisit diatur dalam UUD 1945.

Menarik untuk ditelaah lebih dalam lagi adalah perihal mantan terpidana yang hendak menduduki jabatan publik. Setelah rekam jejak (*track record*) dengan status pernah dijatuhi pidana. Hal demikian menjadi persoalan karena terdapat ketentuan undang-undang pemilu dan pilkada yang memberikan batasan menduduki jabatan publik, sebagaimana yang telah penulis uraikan diatas.

Perihal UU Pemilu dan Pilkada terkait Pasal-Pasal dengan ketentuan pembatasan terhadap mereka yang pernah dijatuhi pidana telah beberapa kali di *judicial review* di Mahkamah Konstitusi dengan batu uji UUD 1945. Setelah penulis telusuri terdapat Sembilan (9) putusan Mahkamah terkait hal tersebut dimana ada tiga (3) putusan Mahkamah Konstitusi yang menarik, karena terdapat perkembangan pendirian Mahkamah Konstitusi.

*Pertama*, Putusan MK nomor 4/PUU-VII/2009 menyatakan mengabulkan permohonan pemohon untuk sebagian dengan memberikan tafsiran baru terhadap Pasal 12 huruf g dan Pasal 50 ayat (2) huruf g Undang-Undang tentang pemilihan umum Jo. Pasal 58 huruf f Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah. ketentuan bahwa yang bersangkutan “tidak pernah dijatuhi hukuman pidana dengan pidana penjara lima (5) tahun

atau lebih” dengan amar putusan konstitusional bersyarat. Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwasanya jabatan publik yang ditentukan secara demokrasi harus ditetapkan persyaratan agar rakyat dapat secara kritis menilai calon pilihannya yang baik, berintegritas dan berkualitas. Dengan amar putusan konstitusional bersyarat maka Mahkamah memberi persyaratan kumulatif sebagai berikut :

1. “Berlaku terbatas jangka waktunya hanya selama lima tahun semenjak terpidana itu telah selesai menjalani hukumannya.
2. Wajib secara terbuka menyatakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana.
3. Tidak sebagai seorang pelaku kejahatan yang berulang-ulang”.

*Kedua*, Mahkamah Konstitusi kembali mengadili permohonan yang sama dengan undang-undang yang berbeda. Dalam putusan 42/PUU-XIII/2015 dalam permohonan pengujian pasal 7 huruf f UU No. 8 tahun 2015 tentang pemilihan kepala daerah. Amar putusan mengabulkan sebagian pokok permohonan dan menyatakan bertentangan dengan UUD 1945 secara bersyarat sepanjang dimaknai kecuali bagi mantan terpidana yang secara jujur dan terbuka kepada publik akan rekam jejaknya.

Dalam pertimbangannya MK berpendapat bahwa sesuai dengan konsep pemidanaan orang yang selesai menjalani hukuman adalah mereka yang telah menembus kesalahannya dan telah bertobat karenanya tidak tepat apabila dikenakan hukuman lagi. Oleh karenanya mereka yang telah menjalani

hukumannya cukup dengan mengumumkan kepada publik maka persyaratan yang lainnya tidak diperlukan lagi. Mahkamah berpendapat dengan persyaratan terbuka kepada publik akan rekam jejaknya, maka berpulang kembali pada masyarakat untuk menentukan pilihannya. Dengan pertimbangan demikian maka putusan 42/PUU-XIII/2015 Mahkamah mengoreksi putusan sebelumnya dengan persyaratan kumulatif menjadi alternatif dengan hanya mengumumkan kepada publik, disinilah menurut penulis pendirian mahkamah yang berubah bila di bandingkan dengan putusan sebelumnya.

*Ketiga*, permohonan terakhir perihal pengujian Pasal 7 ayat (2) huruf g UU 10 tahun 2016 tentang pemilihan umum kepala daerah. Dalam permohonan, pemohon meminta Mahkamah Konstitusi kembali memaknai pasal *a quo* sebagaimana putusan nomor 4/PUU-XII/2009 yang memberlakukan empat (4) syarat kumulatif karena dalam argumentasi pemohon mendalilkan perihal problem demokrasi dan kontestasi politik. hal mana bila merujuk putusan MK No. 42/PUU-XIII/2015 yang menghilangkan syarat kumulatif menjadi alternatif dengan pemberitahuan kepada publik dan rekam jejaknya ternyata tidak menghasilkan pemimpin yang berkualitas dan berintegritas karena secara realitas mereka yang hanya terbuka dan jujur kepada publik dan saat terpilih kembali mengulangi perbuatannya.

Mahkamah dalam putusannya 56/PUU-XVII/2019 kembali mempertimbangkan putusan-putusan terdahulu bahwa dalam putusan 42/PUU-XIII/2015 dengan mengembalikan sepenuhnya kepada masyarakat dengan

persyaratan mengumumkan kepada publik maka berpulang kembali pada masyarakat untuk menentukan pilihannya ternyata secara empiris tidak menghadirkan pemimpin yang berkualitas dan berintegritas. Oleh karenanya Mahkamah berpendapat tidak ada jalan selain kembali berpegang pada putusan 4/PUU-XII/2009 yang memberlakukan empat (4) persyaratan kumulatif.

Uraian diatas dapat di tarik benang merah terkait inkonsistensi pendirian Mahkamah dalam putusan-putusannya terkait hak politik, terkhusus bagi mantan terpidana. Dimana dari memberikan empat (4) persyaratan kumulatif sebagai salah satu putusan penting (*landmark decision*), lalu putusan berikutnya mengoreksi dari kumulatif menjadi alternatif dan pada putusan berikutnya lagi dan yang terakhir kembali berpegang lagi pada putusan yang memberikan empat syarat kumulatif.

Pada prinsipnya Mahkamah Konstitusi harus berpegang atau terikat dengan putusannya terdahulu menyangkut isu yang sama. Sejalan dengan pandangan *living constitution*, apabila hendak merubah pendiriannya karena hal-hal yang urgen, maka MK wajib memberikan penjelasan dalam pertimbangan hukumnya mengapa perubahan itu terjadi (Sujono,2021: 19). Singkatnya, konsep *the living constitution* merupakan upaya mewujudkan konstitusi yang hidup, beradaptasi, dan berubah secara bersamaan dengan permasalahan yang ada di masyarakat (Agustine, 2018: 21).

Dengan demikian hal yang menjadi isu hukum dalam skripsi ini ialah *ratio decidendi* Putusan MK tentang hak politik mantan terpidana dan

implikasinya dalam praktek. Oleh karena itu saya tertarik untuk mengambil judul skripsi **“IMPLIKASI PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI TENTANG HAK POLITIK MANTAN TERPIDANA TERHADAP PENCALONAN KEPALA DAERAH DAN ANGGOTA DPR RI”**

### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian diatas maka dapat penulis uraikan pokok permasalahannya sebagai berikut :

1. Apa *Rasio Decidendi* dari putusan MK No. 4/PUU-XII/2009, 42/PUU-XIII/2015 dan 56/PUU-XVII/2019 tentang hak politik mantan terpidana?
2. Bagaimana implikasi putusan MK No. 4/PUU-XII/2009, 42/PUU-XIII/2015 dan 56/PUU-XVII/2019 tentang hak politik mantan terpidana terhadap pencalonan kepala daerah dan Anggota DPR RI pada pemilu 2019 dan pilkada 2020?

### **C. Tujuan Penelitian**

Penelitian skripsi ini bertujuan untuk mengetahui :

1. *Ratio decidendi* putusan MK No. 4/PUU-XII/2009, 42/PUU-XIII/2015 dan 56/PUU-XVII/2019 tentang hak politik mantan terpidana.
2. Implikasi putusan MK No. 4/PUU-XII/2009, 42/PUU-XIII/2015 dan 56/PUU-XVII/2019 tentang hak politik mantan terpidana terhadap pencalonan kepala daerah dan Anggota DPR RI pada Pemilu 2019 dan Pilkada 2020.

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

Penelitian ini memiliki manfaat secara teoritis dan praktik, yakni:

##### 1. Secara Teoritis

Di harapkan dapat memberikan rintisan pemikiran dan memperkaya khasanah pengetahuan dalam segi keilmuan yang berkaitan dengan ilmu hukum, khususnya kajian Ilmu Hukum Tata Negara yang berkaitan dengan dasar pertimbangan hakim mahkamah konstitusi berkenaan dengan hak politik mantan terpidana.

##### 2. Secara Praktis

- a. Bertambah pengetahuan penulis dan kepada pembaca pada umumnya, dalam hal bagaimana Mahkamah Konstitusi menangani perkara menyangkut HAM.
- b. Bagi kalangan akademisi, diharapkan dapat memberikan sumbangsih pemikiran terkait dasar putusan Mahkamah Konstitusi dalam kaitannya dengan hak politik terkhusus bagi mantan terpidana dan diharapkan juga dapat menjadi bahan referensi.
- c. Bagi masyarakat umum, dapat memberikan pemahaman tentang bagaimana dasar pertimbangan hakim Mahkamah Konstitusi mengenai hak politik mantan terpidana.

## **E. Metode Penelitian**

### 1. Jenis Penelitian

Penulis menggunakan jenis penelitian hukum normatif adalah suatu jenis penelitian yang menelaah studi dokumen, dengan berbagai data sekunder meliputi peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, teori hukum, dan pendapat para sarjana yang berkaitan dengan penelitian yang akan penulis lakukan (Soekanto dan Mamudji, 2009: 13-14)

### 2. Objek Penelitian

Penelitian memiliki objek yaitu Implikasi Putusan MK tentang Hak Politik Mantan Terpidana Terhadap Pencalonan Kepala Daerah dan Anggota DPR RI

### 3. Sumber data dan bahan hukum

Sumber data terdiri dari dua macam yaitu, sumber data primer dan sumber data sekunder, uraiannya sebagai berikut:

#### a. Data sekunder.

Data sekunder merupakan sumber data penelitian yang diperoleh peneliti secara tidak langsung yaitu melalui media perantara (diperoleh dan dicatat oleh pihak lain). Dalam penelitian ini penulis tidak menggunakan sumber data primer, tetapi menggunakan sumber data sekunder dikarenakan dalam penelitian normatif data yang digunakan

adalah data sekunder. Dalam penelitian hukum data sekunder disebut bahan hukum, yang terdiri dari:

1) Bahan hukum primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang resmi dan otoritatif, meliputi peraturan perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan peraturan perundang-undangan.

Dalam penelitian ini penulis menggunakan bahan hukum primer, yakni:

- a. UUD 1945
- b. UU. No. 7 tahun 2020 tentang perubahan ketiga atas UU No. 24 tahun 2003 tentang MK.
- c. UU No. 39 tahun 1999 tentang HAM.
- d. Putusan MK No. 4/PUU-XII/2009
- e. Putusan MK No.42/PUU-XIII/2015
- f. Putusan MK No. 56/PUU-XVI/2019

2) Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan publikasi yang isinya memberikan petunjuk dan penjelasan atas bahan hukum primer.

Penulis menggunakan bahan hukum sekunder, terdiri atas:

- 1) Buku-buku
- 2) Jurnal

- 3) Pendapat ahli yang kompeten
- 4) Hasil karya ilmiah lainnya
- 3) Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier merupakan bahan petunjuk terhadap sumber hukum primer dan sekunder, yang mungkin lebih tepat dikenal dengan nama bahan acuan bidang hukum. Adapun bahan tersier dalam penelitian ini antara lain:

- a) Kamus Bahasa Indonesia (KBBI)
- b) Kamus Hukum
- c) Website

#### **4. Metode Pengumpulan Data**

Penulis menggunakan metode penelitian kepustakaan (*Library Research*) adalah penelitian dengan melakukan penelusuran terhadap sumber referensi meliputi, peraturan perundang-undangan, buku-buku, putusan pengadilan, publikasi dan hasil penelitiannya yang berkaitan dengan penelitian ini, yaitu dengan jalan mencari, mempelajari, dan menginterpretasikan hal-hal yang berkaitan dengan objek penelitian ini.

#### **5. Metode Analisis Data**

Penelitian ini menggunakan metode penelitian bersifat deskriptif kualitatif, sehingga penulis menggunakan analisis pendekatan kualitatif terhadap data sekunder. Deskripsi kualitatif, mencakup isi juga struktur

hukum positif, yaitu suatu upaya penulis untuk menginterpretasikan isi suatu aturan hukum yang dijadikan rujukan untuk memecahkan permasalahan hukum dalam objek kajian penulis (Ali, 2009: 107).