

PERATURAN KPU NO. 20 TAHUN 2018 DALAM PERSPEKTIF HIERARKI NORMA HUKUM

1

Prianter Jaya Hairi

Abstrak

Larangan mantan terpidana korupsi untuk mendaftar menjadi calon legislatif (caleg) yang diatur dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum No. 20 Tahun 2018 tentang Pencalonan Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota (PKPU) menimbulkan polemik. Ketentuan ini dipandang bertentangan dengan Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu). Larangan dalam PKPU tersebut sempat direvisi sebelum akhirnya berlaku dan diundangkan. Tulisan ini bertujuan untuk menganalisis apakah revisi tersebut telah menyelesaikan masalah yang menjadi polemik dan mengkaji PKPU tersebut dari perspektif hierarki norma hukum. Dari pembahasan dipahami bahwa meskipun PKPU telah direvisi namun secara substansi norma masih tidak sinkron dengan UU Pemilu, khususnya mengenai substansi larangan caleg mantan narapidana korupsi. Dari perspektif hierarki norma hukum, norma dalam PKPU idealnya tidak boleh bertentangan dengan norma dalam UU Pemilu yang lebih tinggi. Terhadap norma dalam PKPU yang dianggap bertentangan dengan UU Pemilu tersebut dapat diajukan uji materinya ke Mahkamah Agung (MA).

Pendahuluan

Kemenkumham telah resmi mengundangkan Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) No. 20 Tahun 2018. PKPU yang ditandatangani oleh Dirjen Peraturan Perundang-Undangan Kemenkumham pada tanggal 3 Juli 2018 ini menjadi polemik di masyarakat dan berbagai lembaga negara, termasuk DPR dan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kemenkumham), karena PKPU tersebut memuat ketentuan

yang menimbulkan kontroversi. Ketentuan tersebut berkenaan dengan larangan mantan terpidana korupsi untuk mendaftar menjadi caleg pada Pemilu 2019.

Sebelum akhirnya resmi diundangkan dan masuk dalam berita negara, perdebatan mengenai substansi pengaturan PKPU tersebut berkembang seputar Pasal 7 ayat (1) huruf h PKPU yang mengatur bahwa syarat bakal calon anggota legislatif salah satunya yakni bukan mantan terpidana korupsi.



Pengaturan ini menjadi perdebatan luas karena dipandang bertentangan langsung dengan aturan hukum yang lebih tinggi, yakni UU Pemilu.

Namun kemudian diketahui bahwa ternyata draf PKPU tersebut mengalami sedikit perubahan sebelum diberlakukan, khususnya terkait substansi larangan mantan terpidana korupsi. Pengaturan mengenai larangan mantan terpidana korupsi yang tadinya diatur dalam Pasal 7 ayat (1) huruf h, akhirnya direvisi menjadi Pasal 4 ayat (3) PKPU yang intinya antara lain bermakna bahwa larangan mantan narapidana korupsi mendaftarkan diri merupakan bagian dari proses seleksi bakal calon anggota legislatif dalam mekanisme partai yang bersangkutan.

Tulisan ini bertujuan untuk menganalisis apakah revisi yang dilakukan KPU terhadap PKPU tersebut telah menyelesaikan masalah yang menjadi polemik selama ini. Selain itu juga bermaksud mengkaji persoalan norma PKPU tersebut dari perspektif hierarki norma hukum.

Polemik Revisi PKPU

Pasal 240 ayat (1) huruf g UU Pemilu menentukan bahwa “Bakal calon anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota adalah Warga Negara Indonesia dan harus memenuhi persyaratan: g. tidak pernah dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih, kecuali secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana”.

Terdapat argumentasi yang menekankan bahwa latar belakang arah pengaturan substansi pasal tersebut sebenarnya dikarenakan pertimbangan yang didasarkan pada substansi norma yang terdapat dalam Putusan MK No 42 Tahun 2015. Putusan MK ini menegaskan bahwa Pasal 7 huruf g Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang ialah bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai “dikecualikan bagi mantan terpidana yang secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana”.

Dalam pertimbangannya, hakim MK juga memperhatikan hasil putusan MK sebelumnya, yakni Putusan MK Nomor 4 Tahun 2009. Dikatakan bahwa Putusan Mahkamah Nomor 4/PUU-VII/2009 bertanggal 24 Maret 2009 telah memberi ruang kepada mantan narapidana untuk proses adaptasi dengan masyarakat sekurang-kurangnya lima tahun setelah narapidana menjalani masa hukumannya sebagai pembuktian dari mantan narapidana tersebut telah berkelakuan baik dan tidak mengulang perbuatan pidana.

Dalam pertimbangannya pula hakim MK menyatakan bahwa seseorang yang telah menjalani hukuman dan keluar dari penjara pada dasarnya adalah orang yang telah menyesali perbuatannya, telah

bertaubat, dan berjanji untuk tidak mengulangi lagi perbuatannya. Dengan demikian, seseorang mantan narapidana yang sudah bertaubat tersebut tidak tepat jika diberikan hukuman lagi oleh Undang-Undang seperti yang ditentukan dalam Pasal 7 huruf g UU No. 8 Tahun 2015.

Nilai dari suatu norma hukum hasil Putusan MK itulah yang menjadikan pembentuk UU Pemilu tidak membatasi terkait hak politik para mantan narapidana untuk mendaftar sebagai bakal calon legislatif, yakni “sepanjang tidak dimaknai dikecualikan bagi mantan terpidana yang secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana”. Dengan demikian norma tersebut akan tetap sejalan dengan substansi norma dalam Putusan MK No 42 Tahun 2015 dan Putusan MK Nomor 4 Tahun 2009.

Sementara itu, PKPU No 20 Tahun 2018 sebagai peraturan di bawah undang-undang yang lebih teknis kemudian mengatur syarat bakal calon anggota legislatif dalam Pasal 7 ayat (1) huruf g. Dengan argumentasi bahwa pengaturan pasal ini merupakan wujud dari semangat pemberantasan korupsi, pasal *a quo* menentukan bahwa “Bakal calon anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota adalah Warga Negara Indonesia dan harus memenuhi persyaratan: 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”. Dalam Pasal 4 ayat (3) PKPU tersebut diatur pula pada pokoknya yaitu bahwa “Dalam seleksi bakal calon yang dilakukan secara demokratis dan terbuka, Partai Politik tidak menyertakan mantan terpidana bandar narkoba, kejahatan seksual terhadap anak, dan korupsi”.

Dengan mencermati bunyi 2 pasal dalam PKPU tersebut di atas, dapat dikatakan bahwa secara substansi norma, meskipun sudah direvisi, pengaturan Pasal 7 ayat (1) huruf g dan Pasal 4 ayat (3) PKPU sebenarnya tetap berbeda dengan nilai yang terdapat dalam norma pengaturan Pasal 240 ayat (1) huruf g UU Pemilu, yang secara norma hukum memberikan pengecualian terhadap para narapidana yang tetap mendaftarkan diri sebagai calon legislatif namun “secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana”.

Di sisi lain, substansi norma dalam PKPU ini sebenarnya tidak hanya melarang mantan terpidana korupsi untuk mendaftar sebagai calon legislatif, namun juga melarang mantan terpidana bandar narkoba dan mantan terpidana kejahatan seksual terhadap anak. Hal ini juga menimbulkan pertanyaan publik yang belum terjawab, yakni mengenai dasar yang melatarbelakangi norma larangan terhadap tiga mantan narapidana kejahatan tersebut, sementara mantan narapidana untuk kejahatan lain misalnya kejahatan penghinaan terhadap agama atau bahkan kejahatan terorisme tidak termasuk sebagai orang yang dilarang mendaftar sebagai calon legislatif.

Dengan melihat masih adanya ketidaksinkronan antara PKPU dengan UU Pemilu, maka dapatlah dikatakan bahwa revisi yang dilakukan KPU terhadap PKPU tersebut sebenarnya belum menyelesaikan masalah yang menjadi polemik selama ini. Mengingat PKPU tersebut telah berlaku, maka persoalan ini idealnya baru dapat diselesaikan melalui mekanisme Uji Materiil di MA.

PKPU dalam Perspektif Hierarki Norma Hukum

Dalam teori hukum, dipahami bahwa suatu norma tidak boleh bertentangan dengan norma yang ada di atasnya. Inilah yang dimaksud sebagai sistem hierarki norma hukum atau perundang-undangan. Hierarki dalam hal ini secara sederhana dapat dimaknai sebagai tata tingkatan suatu aturan hukum, atau suatu struktur norma hukum tertulis dalam peraturan perundang-undangan.

Oleh sebab itu, idealnya pembentukan peraturan semestinya tidak boleh bertentangan dengan peraturan di atasnya. Mengenai hal ini Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto menegaskan bahwa pembentukan peraturan haruslah memperhatikan asas-asas peraturan perundangan yang salah satunya yaitu "Undang-Undang yang dibuat oleh penguasa lebih tinggi mempunyai kedudukan yang tinggi pula" atau *Lex superior derogat legi inferiori* (Soekanto dan Purnadi, 1993: 92).

Sementara itu Hans Kelsen yang mengemukakan teori jenjang norma hukum (*Stufentheorie*) berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan

berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan) dalam arti suatu norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif serta abstrak, yaitu Norma Dasar atau *Grundnorm* (Maria Farida, 2007: 41).

Adapun Hans Nawiasky kemudian berhasil mengembangkan teori ini yang dinamakannya "*die Theorie vom Stufenordnung der Rechtsnormen*". Dikatakannya bahwa selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, norma hukum dari suatu negara itu juga berkelompok-kelompok, dan pengelompokan norma hukum dalam suatu negara itu terdiri atas empat kelompok besar (Maria Farida, 2007: 44) yaitu:

- Kelompok I: *Staatsfundamentalnorm* (Norma Fundamental Negara);
- Kelompok II: *Staatsgrundgesetz* (Aturan Dasar/Aturan Pokok Negara);
- Kelompok III: *Formell Gesetz* (Undang-Undang);
- Kelompok IV: *Verordnung & Autonome* (Aturan Pelaksana/Aturan Otonom).

Dari pengelompokan tersebut, jika kita terapkan dalam konteks ini, maka PKPU dapat dikatakan termasuk pada kelompok IV yang merupakan salah satu bentuk aturan otonom. Dikatakan aturan otonom karena kewenangan pembentukannya bersumber dari kewenangan atribusi.

Van Wijk/Konijnenbelt memberikan pengertian atribusi kewenangan dalam pembentukan perundang-undangan ialah pemberian kewenangan membentuk peraturan

perundang-undangan yang diberikan oleh *grondwet* (Undang-Undang Dasar) atau *wet* (undang-undang) kepada suatu lembaga pemerintah/negara (Maria Farida, 2007: 56). PKPU dalam hal ini merupakan contohnya, sebagaimana diatur dalam Pasal 257 UU Pemilu, bahwa “Ketentuan lebih lanjut mengenai pedoman teknis pencalonan anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota diatur dalam Peraturan KPU”. Namun demikian, sebagai peraturan yang sifatnya mengatur lebih lanjut dan lebih teknis, sepatutnya pengaturannya tidak “melebihi batas” yang diberikan undang-undang, apalagi bertentangan secara norma hukum.

Lebih jauh lagi, asas mengenai struktur norma bahkan menjadi hukum positif yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dikatakan bahwa “Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki”.

Apabila ada suatu norma hukum peraturan yang lebih rendah tingkatannya dipandang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, UU Nomor 12 Tahun 2011 juga telah memberikan solusi dengan dilakukannya mekanisme pengujian (Uji Materiil). Dalam konteks ini, maka jika PKPU dipandang bertentangan dengan UU Pemilu maka pengujiannya dilakukan di MA (Pasal 9 ayat (2) UU Nomor 12 Tahun 2011).

Penutup

Revisi terhadap PKPU No. 20 Tahun 2018 terkait norma larangan mantan narapidana korupsi untuk mendaftar sebagai caleg belum

merupakan jawaban dari persoalan yang menjadi polemik. Sebab masih terdapat ketidaksinkronan norma hukum mengenai hal tersebut antara PKPU dengan UU Pemilu.

PKPU secara norma tetap membatasi hak politik mantan narapidana korupsi untuk mendaftar sebagai calon legislatif. Sementara UU Pemilu secara normatif tidak membatasi hak politik mantan narapidana untuk mendaftar sebagai calon legislatif “sepanjang secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana”. Dalam perspektif hierarki norma hukum, sebagai peraturan hukum yang lebih rendah secara hierarki, norma hukum dalam PKPU semestinya tidak boleh bertentangan dengan norma hukum dalam peraturan yang lebih tinggi, yakni UU Pemilu. Hal itu merupakan asas hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Persoalan pertentangan norma antara PKPU dan UU Pemilu ini akan terjawab melalui Uji Materiil di MA.

Referensi

- “DPR Cari Solusi Polemik PKPU Pencalegan”, *Suara Pembaruan*, 3 Juli 2018, hal 3.
- Indrati, Maria Farida. (2007). *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*. Yogyakarta: Kanisius.
- Peraturan KPU No 20 Tahun 2018 tentang Pencalonan Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota.
- Soerjono, Soekanto & Purnadi Purbacaraka. (1993). *Perihal Kaidah Hukum*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun
2011 tentang Pembentukan
Peraturan Perundang-undangan.
Undang-Undang Nomor 7 Tahun
2017 tentang Pemilihan Umum.



Prianter Jaya Hairi
prianter.hairi@dpr.go.id

Prianter Jaya Hairi, S.H., LL.M., menyelesaikan pendidikan S1 Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Palembang tahun 2006 dan S2 Program Pascasarjana di Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Yogyakarta pada tahun 2009. Saat ini bekerja sebagai Peneliti Muda Bidang Hukum pada Pusat Penelitian-Badan Keahlian DPR RI. Beberapa karya tulis ilmiah yang telah dipublikasikan melalui jurnal dan buku antara lain: “Kebijakan Kriminalisasi terhadap Tindakan Hakim dalam RUU tentang Mahkamah Agung” (2014), “Urgensi Penguatan Kewenangan Komnas HAM” (2014), “Penegakan Hukum di Laut oleh Pemerintah Daerah” (2015).

Info Singkat

© 2009, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI
<http://puslit.dpr.go.id>
ISSN 2088-2351

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang. Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi tulisan ini tanpa izin penerbit.