

BAB III
LARANGAN PENGURUS PARTAI POLITIK MENJADI
CALON ANGGOTA DPD DALAM PEMILU 2019

A. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 30/PUU/-XXVI/2018

Pemilihan umum 2019 adalah salah satu pemilu yang dilakukan secara serentak yaitu memilih langsung Presiden dan Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota dan Dewan Perwakilan Daerah. Aturan pemilihan umum untuk 2019 adalah UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Pemilihan umum ini berbeda dari pemilu yang sebelumnya, pemilu sebelumnya dilakukan secara terpisah antara pemilihan umum legislatif dan pemilihan umum Presiden. Di dalam pemilu kali ini dilakukan secara bersamaan yaitu memilih anggota legislatif dan memilih Presiden dan Wakil Presiden secara bersamaan.

Menjelang dilaksanakan pemilu 2019, aturan yang tertera di dalam UU No. 7 Tahun 2017 banyak yang diuji materi ke Mahkamah Konstitusi. Mulai dari pasal yang terkait ambang batas pencalonan Presiden dan Wakil presiden (*presidential threshold*), ambang batas parlemen (*parlementary threshold*), masa jabatan presiden dan Wakil Presiden, sampai dengan pasal yang mengatur persyaratan calon legislatif Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Sejak DPD dibentuk seiring perubahan ketiga konstitusi tahun 2001, prahara lembaga perwakilan ini tak kunjung usai. Terbukti sampai dengan

periode ketiga masa bakti 2014-2019 ini, sudah ada 4 (empat) putusan MK mengenai DPD.

Putusan MK tersebut diantaranya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 10/PUU-VI/2008. Kemudian MK juga menerbitkan kewenangan DPD, yang tertuang dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PUU-XII/2014 yang terakhir adalah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 30/PUU-XXVI/2018 tentang larangan pengurus parpol sebagai calon anggota DPD dalam pemilu 2019.

Pasal dalam UU No. 7 Tahun 2017 yang diuji ke Mahkamah Konstitusi adalah Pasal 182 huruf l. Permohonan tersebut diajukan oleh Muhammad Hafidz. Pemohon merupakan Peserta Pemilihan Umum Tahun 2014 dari Calon Anggota Dewan Perwakilan Daerah RI Provinsi Jawa Barat. Pemohon mengajukan pengujian norma sepanjang frasa “pekerjaan lain” yang terdapat pada Pasal 182 huruf l UU Pemilu yang berbunyi :

Bersedia untuk tidak berpraktik sebagai akuntan publik, advokat, notaris, pejabat pembuat akta tanah, dan/atau tidak melakukan pekerjaan penyedia barang dan jasa yang berhubungan dengan keuangan negara serta pekerjaan lain yang dapat menimbulkan konflik kepentingan dengan tugas, wewenang, hak dan sebagai anggota DPD sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

Tidak ada larangan baik anggota partai politik tertentu untuk maju menjadi Peserta Pemilu dari calon perseorangan, tidak berarti dapat dipersamakan dengan kebolehan bagi pengurus (fungsionaris) partai politik yang memiliki jabatan, tugas, fungsi, tanggung jawab, dan kewenangan

kepengurusan di partai politik untuk maju menjadi peserta pemilu dari calon perseorangan.

Lebih jauh pemohon menjelaskan, apabila terdapat anggota DPD yang berasal dari pengurus partai politik tertentu, maka anggota DPD dimaksud akan mengutamakan kepentingan atau *platform* partai politik yang pada dirinya melekat jabatan, tugas, fungsi, tanggung jawab, dan kewenangan, ketimbang mengutamakan kepentingan daerah secara keseluruhan. Anggota DPD yang berasal dari partai politik diragukan efektivitasnya karena ada peran ganda yang melekat pada dirinya. Anggota DPD yang lebih mementingkan partai politik daripada aspirasi dan kepentingan daerah, jelas akan merugikan pemohon sebagai perseorangan yang turut berkontribusi membayar pajak daerah bahkan juga merugikan warga negara lainnya.

DPD dan DPR mempunyai kesamaan sebagai lembaga perwakilan, namun sesungguhnya mempunyai dua pintu masuk yang berbeda. Prasyarat calon perseorangan haruslah mendapatkan dukungan langsung dari rakyat dalam bentuk fotokopi kartu tanda penduduk serta tanda tangan dukungan. Sedangkan DPR melalui dukungan dari partai politik yang merupakan suatu organisasi sejak tingkat desa atau kelurahan, kecamatan, kota/kabupaten hingga provinsi. Sehingga keduanya mempunyai tanggungjawab berbeda, yaitu jika DPD bertanggungjawab ke rakyat, sedangkan DPR bertanggungjawab kepada rakyat melalui partai politik

Tidak adanya pemaknaan yang jelas dan terang benderang sepanjang frasa “pekerjaan lain” pada Pasal 182 huruf 1 UU Pemilu, telah memberikan kemungkinan bagi pengurus partai politik untuk turut serta ikut dalam pemilu sebagai calon perseorangan DPD. Sehingga, pemohon merasa tidak mendapatkan kepastian hukum yang adil, sepanjang hakikat keberadaan lembaga DPD sebagai wujud representasi masyarakat lokal untuk mewakili daerah yang bebas dari kepentingan partai politik tertentu. Terlebih telah diberikan penempatan yang adil dalam BAB VII dan VIIA UUD 1945, dengan menyediakan ruang untuk mewakili aspirasi masyarakat daerah dalam kelembagaan DPD. Berdasarkan uraian di atas, pemohon berpendapat bahwa telah memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) dalam pengujian Pasal 182 huruf 1 UU Pemilu terhadap Pasal 28D Ayat (1) UUD 1945. Menurut Pemohon frasa “pekerjaan lain” pada Pasal 182 huruf 1 UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu tidak memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai termasuk sebagai pengurus (fungsionaris) partai politik. Pemohon berpendapat juga bahwa frasa pekerjaan lain dalam Pasal 182 huruf 1 UU Pemilu belum memberikan ketidakpastian hukum yang adil, apabila tidak dinyatakan inkonstitusional bersyarat, sepanjang tidak dimaknai termasuk sebagai pengurus (fungsionaris) partai politik.

Mahkamah Konstitusi kemudian mengabulkan gugatan tersebut untuk seluruhnya. Mahkamah Konstitusi juga berpendapat bahwa frasa “pekerjaan lain” dalam Pasal 182 huruf 1 Undang-Undang Nomor 7 Tahun

2017 tentang Pemilihan Umum bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai mencakup pula pengurus (fungsionaris) partai politik.

Mahkamah Konstitusi berpendapat dengan tidak adanya penjelasan terhadap frasa “pekerjaan lain yang dapat menimbulkan konflik kepentingan, tugas, wewenang, dan hak sebagai anggota DPD sesuai dengan peraturan perundang-undangan” dalam Pasal 182 huruf 1 UU Pemilu, timbul ketidakpastian hukum apakah perseorangan warga negara Indonesia yang sekaligus pengurus partai politik dapat atau boleh menjadi calon anggota DPD, sehingga bertentangan dengan Pasal 28D Ayat (1) UUD 1945. Jika ditafsirkan dapat atau boleh maka hal itu akan bertentangan dengan hakikat DPD sebagai wujud representasi daerah dan sekaligus berpotensi lahirnya perwakilan ganda (*double representation*) sebab, jika calon anggota DPD yang berasal dari pengurus partai politik tersebut terpilih, maka partai politik dari mana anggota DPD itu berasal secara faktual akan memiliki wakil baik di DPR maupun di DPD sekaligus yang bersangkutan menyatakan diri sebagai perseorangan taktala mendaftarkan diri sebagai calon anggota DPD. Hal ini bertentangan dengan semangat Pasal 22D UUD 1945.

Lebih lanjut Mahkamah Konstitusi menjelaskan, jika ditafsirkan tidak dapat atau tidak boleh, larangan tersebut tidak secara eksplisit disebutkan dalam UU Pemilu, khususnya Pasal 182 huruf 1. Oleh karena itu Mahkamah penting menegaskan bahwa perseorangan warga negara

Indonesia adalah yang mencalonkan diri sebagai anggota DPD tidak boleh merangkap sebagai pengurus partai politik (fungsionaris) sehingga Pasal 182 huruf l UU Pemilu harus dimaknai sebagaimana tertuang dalam putusan ini.

UU Pemilu, khususnya Pasal 182 huruf l tidak secara tegas melarang pengurus partai politik untuk mencalonkan diri sebagai calon anggota DPD maka secara *a contrario* pendirian Mahkamah sebagaimana tertuang dalam putusan-putusan sebelumnya yang pada intinya menyatakan bahwa calon anggota DPD tidak boleh berasal dari partai politik sesungguhnya tetap berlaku. Sebab putusan Mahkamah Konstitusi memiliki kekuatan hukum yang mengikat sederajat dengan undang-undang.

Untuk peserta pemilu sendiri yang kebetulan pengurus partai politik yang terkena dampak putusan ini, Mahkamah Konstitusi memberikan kewenangan kepada KPU untuk memberikan kesempatan kepada orang yang bersangkutan sebagai calon anggota DPD untuk mengundurkan diri terlebih dahulu. Dengan demikian sejak pemilu 2019 dan pemilu setelahnya yang menjadi pengurus partai politik adalah bertentangan dengan UUD 1945.

B. DPD Dalam Ketatanegaraan Indonesia

Sejalan dengan tuntutan demokrasi guna memenuhi rasa keadilan di daerah, memperluas serta meningkatkan semangat dan kapasitas partisipasi daerah dalam kehidupan nasional, serta untuk memperkuat Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka dalam pembaharuan konstitusi,

MPR RI membentuk sebuah lembaga perwakilan baru, yakni Dewan Perwakilan Daerah (DPD RI). Pembentukan DPD RI ini dilakukan melalui perubahan ketiga Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 pada bulan November 2001.

Akibat perubahan itu, maka sistem perwakilan dan parlemen di Indonesia berubah dari sistem unikameral menjadi sistem bikameral. Perubahan tersebut tidak terjadi seketika, tetapi melalui tahapan pembahasan yang cukup panjang baik di masyarakat maupun di MPR RI. Proses perubahan di MPR RI selain memperhatikan tuntutan politik dan pandangan-pandangan yang berkembang bersama reformasi, juga melibatkan pembahasan yang bersidat akademis, dengan mempelajari sistem pemerintahan yang berlaku di negara-negara yang khususnya menganut paham demokrasi.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 10/PUU-VI/2008, berdasarkan perspektif dan disain konstitusional DPD sebagai organ konstitusi adalah sebagai berikut :

- a. DPD merupakan representasi daerah (*territorial representation*) yang membawa dan memperjuangkan daerah dalam kerangka kepentingan nasional, sebagai imbalan atas dasar prinsip *check and balances* terhadap DPR yang merupakan representasi politik (*political representation*) dari aspirasi dan kepentingan politik partai-partai politik dalam kerangka kepentingan nasional
- b. Keberadaan DPR dan DPD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang seluruh anggotanya menjadi anggota MPR bukanlah berarti bahwa sistem perwakilan Indonesia menganut sistem perwakilan bikameral, melainkan sebagai gambaran tentang sistem perwakilan yang khas Indonesia
- c. Meskipun kewenangan konstitusional DPD sendiri terbatas, namun dari seluruh kewenangannya di bidang legislasi, anggaran, pengawasan dan pertimbangan sebagaimana diatur dalam Pasal 22D UUD 1945,

kesemuanya terkait dan berorientasi kepada kepentingan daerah yang harus diperjuangkan secara nasional berdasarkan postulat keseimbangan antara kepentingan nasional dan kepentingan daerah, bahwa sebagai representasi daerah dari setiap provinsi anggota DPD dipilih melalui pemilu dari setiap provinsi dengan jumlah yang sama, berdasarkan pencalonan secara perseorangan, bukan melalui partai, sebagai peserta pemilu.

Dilihat dari putusan tersebut sangatlah jelas bahwa keberadaan DPD di parlemen bertujuan untuk mewakili daerah, selain itu adanya DPD di parlemen untuk mengimbangi dominasi partai politik, oleh karenanya aturan yang melarang pengurus partai politik untuk tidak mencalonkan diri sebagai anggota DPD sudah tepa dengan kedudukan DPD sebagai kamar kedua di dalam ketatanegaraan Indonesia.

Keberadaan DPD secara sosiologis merupakan perwakilan daerah oleh karenanya untuk benar-benar memperjuangkan daerah pemilihan, haruslah bersih dari tunggangan partai politik manapun, jika tidak demikian, maka akan ada kemungkinan konflik yang lebih mengutamakan kepentingan partai, beda halnya apabila tidak ditunggangi partai politik manapun maka tidak akan ada beban dari partai politik.

C. Putusan Mahkamah Agung Nomor 65P/Hum/2018

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 30/PUU-XXVI/2018 kemudian ditindaklanjuti oleh KPU selaku penyelenggara Pemilu 2019 dengan mengeluarkan Peraturan KPU Nomor 26 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan KPU Nomor 14 Tahun 2018 tentang Pencalonan Perseorangan Peserta Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Daerah.

Terbitnya aturan KPU yang baru tersebut, tepatnya dalam Pasal 60A mengharuskan bagi siapa saja yang akan mencalonkan diri sebagai anggota DPD haruslah mengundurkan diri terlebih dahulu dari kedudukannya sebagai pengurus partai politik. Hal ini sesuai dengan putusan Mahkamah Konstitusi sebelumnya.

Kenyataannya dengan adanya aturan baru tersebut, ada pihak yang merasa dirugikan dengan terbitnya peraturan KPU tersebut. Salah satu pihak yang merasa dirugikan atas terbitnya peraturan KPU tersebut adalah Oesman Sapta Odang, yang merupakan salah satu calon anggota DPD sekaligus pengurus partai politik.

Oesman Sapta Odang akhirnya mengajukan uji materi kepada Mahkamah Agung terkait dengan peraturan KPU yang baru tersebut. Alasan pemohon menggugat KPU soal pencalonan dirinya sebagai caleg DPD ada dalam Pasal 60A Peraturan KPU Tahun 2018. Pasal ini menyebutkan bahwa pemenuhan persyaratan perseorangan peserta pemilu menjadi bakal calon anggota DPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 60A Ayat 1 huruf p, termasuk tidak dalam kedudukannya sebagai pengurus partai politik tingkat pusat, pengurus partai politik tingkat daerah provinsi dan pengurus partai politik tingkat daerah kabupaten atau kota.

Alasan Oesman dalam permohonannya adalah bahwa KPU tidak memiliki kewenangan membuat Peraturan KPU Nomor 26 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan KPU Nomor 14 Tahun 2018 tentang Pencalonan Perseorangan Peserta Pemilihan Umum Anggota

Dewan Perwakilan Daerah, sebelum materi muatan yang diatur di dalam Keputusan Mahkamah Konstitusi Nomor 30/PUU-XXVI/2018 tanggal 23 Juli 2018 belum ditindaklanjuti oleh DPR atau Presiden dengan menerbitkan perubahan undang-undang Pemilu atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perppu) sebagaimana diamanatkan dalam ketentuan Pasal 10 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, sehingga pembentukan Peraturan KPU Nomor 26 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan KPU Nomor 14 Tahun 2018 tentang Pencalonan Perseorangan Peserta Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Daerah, yang dilakukan Termohon (KPU) adalah bertentangan dengan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan khususnya asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat dan asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan.

Lebih lanjut pemohon dalam permohonannya menjelaskan bahwa asas non retroaktif yang terkandung dalam Pasal 47 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, jo Pasal 28I Ayat (1) UUD 1945, maka Putusan Mahkamah Konstitusi tidak dapat berlaku surut atau ke belakang, sehingga penerapan materi muatan sebagaimana yang dimuat dalam ketentuan Pasal 60A Peraturan KPU Nomor 26 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan KPU Nomor 14 Tahun 2018 tentang Pencalonan Perseorangan Peserta Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah melanggar asas keadilan karena merugikan hak-

hak pemohon serta melanggar asas ketertiban dan kepastian hukum menimbulkan kekacauan administrasi serta ketidakpastian dalam Daftar Calon Sementara (DCS).

Pemohon mengungkapkan PKPU No 26/2018 yang dikeluarkan oleh termohon dalam hal ini adalah KPU bertentangan dengan asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat dan asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan karena termohon tidak memiliki kewenangan membuat PKPU Nomor 26 Tahun 2018 sebelum materi muatan dari putusan Mahkamah Konstitusi tersebut ditindaklanjuti oleh DPR atau Presiden dengan menerbitkan perubahan undang-undang pemilu atau peraturan pengganti undang-undang (Perppu) sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Pemohon menjelaskan bahwa Peraturan KPU Nomor 16 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan KPU Nomor 14 Tahun 2018 tentang Pencalonan Perseorangan Peserta Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Daerah tidak memenuhi ketentuan yang berlaku yaitu asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat dan asas kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan sebagaimana dalam Pasal 5 huruf b dan c Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Mahkamah Agung kemudian mengabulkan sebagian gugatan Oso tersebut, Mahkamah Agung beralasan ketentuan Pasal 60A Peraturan KPU

Nomor 26 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan KPU Nomor 14 Tahun 2018 tentang Pencalonan Perseorangan Peserta Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Daerah, bertentangan dengan peraturan pembentukan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yakni Pasal 5 huruf d dan Pasal 6 ayat (1) huruf I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Mahkamah Agung juga menambahkan bahwa untuk memberikan kepastian hukum terhadap pelaksanaan tahapan, program, dan penyelenggaraan pemilu 2019, khususnya menyangkut Pemilu Anggota DPD 2019, oleh karenanya MA merasa perlu membatasi akibat hukum yang timbul dari Putusan Hak Uji Materi sepanjang menyangkut kekuatan hukum mengikat ketentuan Pasal 60A Peraturan KPU Nomor 26 Tahun 2018, MA berpendapat ketentuan Pasal 60A tersebut, tetap mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan Pasal 5 huruf d dan Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, tetap mempunyai hukum mengikat sepanjang tidak diberlakukan secara surut terhadap Peserta Pemilu Anggota DPD 2019 yang telah mengikuti tahapan, program, dan jadwal penyelenggaraan pemilu 2019 berdasarkan Peraturan KPU Nomor 7 Tahun 2017.

Mahkamah Agung berpendapat hal itu untuk memberikan kepastian hukum terhadap peserta pemilu anggota DPD 2019, sekaligus untuk menjamin tahapan tahapan, program, dan penyelenggaraan pemilu

2019 dapat berjalan dengan baik tidak terganggu oleh gugatan dari pihak-pihak yang menganggap hak-hak hukumnya dirugikan oleh berlakunya Peraturan KPU Nomor 26 Tahun 2018.

Terbitnya Putusan Mahkamah Agung Nomor 65 P/Hum/2018 tentunya kontradiksi dengan Putusan Mahkamah Konstitusi sendiri yakni Putusan Nomor 30/PUU-XXVI/2108 yang di dalam putusannya bahwa Mahkamah Konstitusi berpendapat putusan tersebut berlaku sejak Pemilu 2019 dan seterusnya, tetapi Mahkamah Agung berpendapat lain, Peraturan KPU Nomor 26 Tahun 2018 tersebut yang merupakan tindak lanjut dari Putusan Mahkamah Konstitusi tidak boleh berlaku surut atau retroaktif, dengan kata lain aturan KPU tersebut berlaku setelah Pemilu 2019.