

**ANALISA AKIBAT PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI
NOMOR 71/PUU-XIV/2016 TENTANG PENCALONAN
KEPALA DAERAH MANTAN NARAPIDANA TERHADAP
PENYELENGGARAAN PEMILU YANG DEMOKRATIS**

Ignatius Indra Satyawasana
Mahasiswa Fakultas Hukum UNS
E-mail: ignatindra@gmail.com

Adriana Grahani Firdausy
Dosen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UNS

ABSTRACT

This research aims to know the result of the ruling of the Constitutional Court the number 71/PUU-XIV/2016 candidature of head region ex-convict against the holding of democratic elections. The research method used is the type of legal normative. The nature of the research perspective and applied. The research approach using the approach of legislation, a conceptual approach, and the approach to the case. The data source is primary data, secondary, and tertiary. Engineering data collection using the study of librarianship, engineering data analysis using the method of syllogisms. Based on the results of the research the author did, note that due to the ruling of the Constitutional Court the number 71/PUU-XIV/2016 candidature related head injury can convict the former area of democracy because local communities were not able to shift the candidates who could potentially do harm as well as doing the legal violations in the electoral competition.

Keywords: *Constitutional Court, General Election, Democration*

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui akibat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 71/PUU-XIV/2016 tentang pencalonan kepala daerah mantan narapidana terhadap penyelenggaraan pemilu yang demokratis. Metode penelitian yang digunakan adalah jenis penelitian hukum normatif. Sifat penelitian perspektif dan terapan. Pendekatan penelitian menggunakan pendekatan undang-undang, pendekatan konseptual, dan pendekatan kasus. Sumber data adalah data primer, sekunder, dan tersier. Teknik pengumpulan data menggunakan teknik studi kepustakaan, teknik analisis data menggunakan metode silogisme. Berdasarkan hasil penelitian yang penulis lakukan, diketahui bahwa akibat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 71/PUU-XIV/2016 terkait pencalonan kepala daerah mantan terpidana dapat mencederai demokrasi masyarakat lokal karena tidak mampu menggeser calon-calon yang berpotensi melakukan kejahatan serta melakukan pelanggaran hukum dalam kompetisi pilkada.

Kata Kunci: Mahkamah Konstitusi, Pemilihan Umum, Demokrasi

A. Pendahuluan

Pernyataan Mahkamah Konstitusi (MK) berdasarkan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang MK merupakan salah satu lembaga negara yang melakukan kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum serta keadilan. Berdasarkan ketentuan Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945), MK memiliki kewenangan untuk mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap UUD NRI 1945. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang MK sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 pada Pasal 10 ayat (1) huruf a, menegaskan bahwa MK berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final.

MK sebelumnya telah mengeluarkan Putusan Nomor Register 42/PUU-XIII/2015, yang berisi tentang mengadili perkara konstitusi pada tingkat pertama dan terakhir dalam perkara pengujian 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 terhadap UUD NRI 1945 yang selanjutnya disebut sebagai Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah (UU Pilkada).

Pasal 7 ayat (2) huruf g Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Kepala Daerah, secara tidak langsung mensyaratkan bahwa pasangan calon yang ingin mengajukan diri sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur, Walikota dan Wakil Walikota, maupun Bupati beserta Wakil Bupati setidaknya tidak pernah dijatuhi pidana penjara karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih.

Berbagai macam argumentasi yuridis yang tertulis sebagai dasar pengajuan uji materi mulai dari adanya kontradiktif antara Pasal 7 huruf g dengan Pasal 7 huruf h Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah, sampai pada pendapat bahwa pasal tersebut bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28C ayat (2), Pasal 28 D ayat (1) dan (3), serta Pasal 28J ayat (2) UUD NRI 1945.

Berdasarkan Putusan MK Nomor 42/PUU-XIII/2015, Majelis Hakim Konstitusi yang diketuai oleh Anwar Usman menyatakan dalam amar putusannya untuk

mengabulkan permohonan pemohon untuk sebagian yakni menyatakan Pasal 7 huruf g Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat secara bersyarat, selanjutnya menyatakan Pasal 7 huruf g juga dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat dan hanya menyertakan bagi mantan narapidana yang secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan pernah menjadi narapidana.

Mohamad Aldy dan Hananto Widodo (2016:3), menjelaskan MK melalui Putusan MK Nomor 42/PUU-XIII-2015, mengabulkan permohonan agar Pasal 7 huruf g Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah dibatalkan. Pasal tersebut memuat ketentuan bahwa mantan narapidana dilarang ikut pilkada. Dalam putusannya MK menyatakan bahwa Pasal 7 huruf g UU Pilkada tersebut bertentangan dengan UUD NRI 1945. MK juga menilai bahwa pasal tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Penafsiran tersebut dianggap belum tepat sehingga kemudian diajukan *Judicial review* oleh Rusli Habibie untuk menguji muatan materiil terutama Pasal 7 ayat (2) huruf g Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 atau disebut dengan UU Pilkada.

Permohonan tersebut kemudian menghasilkan Putusan MK Nomor 71/PUU-XIV/2016 yang amar putusannya menyatakan bahwa Pasal 7 ayat (2) huruf g Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5898) bertentangan dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang frasa “*tidak pernah sebagai terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang memperoleh kekuatan hukum tetap*” dalam norma Undang-Undang *a quo* tidak dimaknai “*tidak pernah sebagai terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih, kecuali terhadap terpidana kealpaan dan tindak pidana politik dalam pengertian suatu perbuatan yang dinyatakan sebagai tindak pidana dalam hukum positif lainnya hanya karena pelakunya mempunyai*

pandangan politik yang berbeda dengan rezim yang sedang berkuasa.”. Sehingga Pasal a quo selengkapnya adalah “tidak pernah sebagai terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih, kecuali terhadap terpidana kealpaan dan tindak pidana politik dalam pengertian suatu perbuatan yang dinyatakan sebagai tindak pidana dalam hukum positif lainnya hanya karena pelakunya mempunyai pandangan politik yang berbeda dengan rezim yang sedang berkuasa atau bagi mantan terpidana telah secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana.”

Berdasarkan pasal tersebut, penulis tertarik untuk mengkaji lebih lanjut mengenai hal-hal yang mendasari Hakim MK dalam menjatuhkan Putusan Nomor 71/PUU-XIV/2016 tentang Hak Konstitusional Pencalonan Kepala Daerah Mantan Narapidana dan akibat dari putusan tersebut terhadap sistem penyelenggaraan pemilu yang demokratis dalam sebuah skripsi yang berjudul Analisa Akibat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 71/Puu-Xiv/2016 tentang Pencalonan Kepala Daerah Mantan Narapidana terhadap Penyelenggaraan Pemilu yang Demokratis.

B. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan oleh penulis dalam penulisan ini adalah metode penelitian normatif. Sifat penelitian bersifat perpektif dan terapan. Pendekatan penelitian menggunakan pendekatan undang-undang, pendekatan konseptual, dan pendekatan kasus. Sumber data yang digunakan adalah data primer, sekunder, dan tersier. Teknik pengumpulan data menggunakan teknik studi kepustakaan, teknik analisis data menggunakan metode silogisme.

C. Hasil Penelitian dan Pembahasan

1. Dampak Putusan Mahkamah Konstitusi 71/PUU-XIV/2016 terhadap Pemilihan Kepala Daerah

Adanya Putusan MK Nomor 71/PUU-XIV/2016 ini menimbulkan perdebatan panjang mengenai status terpidana hukuman percobaan dalam pencalonan pemilihan kepala daerah (pilkada). Namun demikian, DPR akhirnya menyepakati bahwa terpidana percobaan dapat mendaftarkan diri sebagai calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam Pilkada 2017. Konsekuensi hukum dari kesepakatan DPR tersebut yaitu Komisi Pemilihan Umum harus mengubah

Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Nomor 5 tahun 2016 tentang Pencalonan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dalam Pilkada Serentak 2017. Kesepakatan tersebut timbul akibat adanya usulan dari sejumlah Komisi II DPR yaitu untuk merevisi Pasal 4 ayat (1) huruf f PKPU.

Dengan adanya kesepakatan tersebut maka ketentuan Pasal 4 ayat (1) huruf f PKPU Nomor 5 tahun 2016 tentang Pencalonan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah akan menjadi, “*Tidak berstatus sebagai terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap, tetapi tidak termasuk seseorang yang sedang menjalani hukuman masa percobaan*”. Kesepakatan DPR tersebut dinilai masyarakat justru berpotensi menurunkan kualitas pilkada serta calon-calon kepala daerah yang dihasilkan dalam kompetensi pilkada ini. Usulan serta kesepakatan tersebut tentunya mengejutkan banyak pihak dan bertentangan dengan keinginan publik agar pilkada diikuti para calon kepala daerah yang bersih dari berbagai persoalan hukum.

Berdasarkan aspek teori hukum politik modern yang dikemukakan oleh Lon L Fuller dalam *The Morality of Law* bahwa peraturan perundang-undangan termasuk undang-undang politik, tidak boleh dirancang untuk menghadirkan pengecualian-pengecualian atau keistimewaan. Peraturan perundang-undangan harus berlaku universal dan bahwa semua orang berkedudukan sama di mata hukum (Lon Fuller, 1967:11)

Pasal 4 ayat (1) huruf f PKPU Nomor 5 tahun 2016 tentang Pencalonan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, menyatakan pada satu sisi tidak memperbolehkan terpidana untuk menjadi calon kepala daerah dalam frasa “*tidak pernah sebagai terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap*” namun di sisi lain memperbolehkan terpidana untuk ikut dalam pencalonan melalui frasa “*terpidana yang tidak menjalani pidana dalam penjara wajib secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan sedang menjalani pidana tidak di dalam penjara.*”. Pasal *a quo* berdiri sendiri dan bukan alternatif seperti halnya Pasal 7 ayat (2) huruf g UU No. 10 Tahun 2016.

Dengan demikian Pasal 4 ayat (1) huruf f PKPU Nomor 5 tahun 2016 tentang Pencalonan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah juga merupakan cacat hukum yang bertentangan satu dengan yang lainnya, sebab berdasarkan Pasal *a quo* tidak mempunyai kekuatan hukum yang jelas dan bersifat multitafsir. Sesuai dengan teori Lon L Fuller, Peraturan KPU ini pun dinilai menyediakan pengkhususan, pengecualian, dan/atau keistimewaan terhadap individu tertentu.

Berdasarkan aspek politik, kesepakatan DPR supaya terpidana percobaan boleh menjadi calon kepala daerah ini akan berpotensi dapat mencederai demokrasi masyarakat lokal karena tidak mampu menggeser calon-calon yang berpotensi melakukan kejahatan serta melakukakn pelanggaran hukum dalam kompetisi pilkada. Seharusnya peraturan perundang-undangan seperti Peraturan KPU dirancang untuk dapat menyokong lahirnya pemimpin-pemimpin daerah yang semakin berkualitas pada setiap periode pilkada, tanpa cacat pada catatan hukum sebagai terpidana dalam kasus apapun termasuk dalam kasus pidana kealpaan. Sekecil apapun tindak pidana yang dilakukan oleh calon kepala daerah dapat membuka peluang bagi kesalahan yang lebih besar terutama ketika sang calon terpilih dan menjadi pemimpin di suatu daerah.

Penulis berpendapat bahwa diperbolehkannya terpidana percobaan mencalonkan diri dalam pilkada justru berpotensi memberikan peluang bagi hadirnya pemimpin-pemimpin yang kurang berkualitas dan justru menurunkan semangat demokrasi masyarakat dalam menggunakan hak pilihnya dalam pilkada. Terpidana percobaan terpilih juga berpotensi untuk mengganggu stabilitas politik lokal. Secara aspek moral, pemimpin yang diharapkan masyarakat adalah pemimpin yang dapat memberikan contoh serta menjadi suri teladan yang baik bagi masyarakat di daerahnya. Padahal sistem masyarakat kita masih mempercayai patron moral yang ditiru oleh masyarakat daerah.

2. Perspektif Kualitas Pilkada yang Demokratis

Pilkada merupakan salah satu proses bagaimana untuk mendapatkan pemimpin-pemimpin daerah yang berkualitas sehingga dapat mewujudkan pemerintahan yang bersih. Pemerintahan bersih yang hendak diwujudkan adalah praktek penyelenggaraan pemerintahan yang secara melembaga tercegah dan terjaga dari sentuhan hati, keinginan, serta kehendak untuk menguntungkan diri sendiri, keluarga, kelompok, dan golongan tertentu. Dengan kata lain negara kita membutuhkan pemimpin berintegritas yang dalam prakteknya dapat menjauhkan penyelenggaraan pemerintahan dari segala macam bentuk praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN). Pemerintahan bersih berarti mengutamakan kepentingan rakyat dibanding dengan kepentingan individu, kelompok, dan golongan tertentu terutama dalam hal melaksanakan tugas pokok dan fungsinya yang dilandasi dengan jiwa dan semangat sebagai pengabdian rakyat, bukan penguasa (Arbi Sanit, 1997:178).

Tujuan pemilu adalah terpilihnya wakil rakyat dan terselenggaranya pemerintahan yang sesuai dengan pilihan rakyat. Pemilu yang tidak mampu mencapai tujuan itu hanya akan menjadi mekanisme pemberian legitimasi bagi pemegang kekuasaan negara. Pemilu yang demikianlah yang kehilangan ruh demokrasi (M. Janedjri Gaffar 2011:45).

Tujuan pemilu adalah menghasilkan wakil rakyat yang bersedia dan mampu memberikan pelayanan kepada penguasa dan rakyat secara seimbang (Arbi Sanit, 1997:179). Dari perspektif tujuan pemilu itu maka dapat dikatakan bahwa tujuan pilkada yaitu terpilihnya kepala daerah yang sesuai dengan pilihan rakyat dan dapat mewujudkan kesejahteraan rakyat daerah. Dengan kedaulatan di tangan rakyat, maka Pemilu dengan sendirinya berfungsi untuk menghasilkan wakil rakyat berkualitas yang terikat pada kepentingan rakyat yang sudah memilih mereka (bukan kepentingan politik).

Penyelenggaran peilkada yang berkualitas dapat menghasilkan terpilihnya para pemimpin daerah yang berkualitas sesuai dengan harapan rakyat daerah. Namun dalam kenyataannya penyelenggaraan pilkada masih belum berkualitas dan masih banyak kelemahan. Berdasarkan siaran pers Firman Noor selaku Kepala Pusat Penelitian Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) dinyatakan bahwa Pemilukada serentak yang dimulai sejak tahun 2015 di 370 daerah di Indonesia masih menunjukkan berbagai masalah terkait :

- a) Kapasitas dan kualitas bakal calon;
- b) Popularitas dan elektabilitas bakal calon;
- c) Proses kaderisasi di partai politik; dan
- d) Biaya politik yang tinggi.

Semuanya itu berdampak pada korupsi dan terhambatnya terwujudnya tata kelola pemerintahan yang baik. Pilkada langsung harusnya dapat merefleksikan kedua inti dari demokrasi itu sendiri (kompetisi dan partisipasi). Pemilukada seharusnya mengontestasikan kualitas atau kompetensi calon, bukan hanya faktor popularitas dan memiliki modal besar saja (Lyr: 2017).

Terdapat beberapa parameter untuk menilai bahwa pilkada itu berkualitas atau tidak. Menurut Arbi Sanit (1997:168), Perkembangan Pemilu diukur berdasarkan tujuan hakiki, tujuan operasional, dan prosesnya. Artinya peningkatan kualitas pemilu dinilai menurut tingkat kedekatan tujuan dan prosesnya terhadap prinsip-prinsip demokrasi. Oleh karena itu berkualitas tidaknya pilkada tergantung dari tujuan hakiki, tujuan operasional, dan proses pilkada itu sendiri.

Demokrasi memiliki kecenderungan yang sama dalam hal prinsip yang dianut. Beberapa prinsip demokrasi yang berlaku secara universal antara lain :

a. Keterlibatan warga negara dalam pembuatan keputusan politik

Terdapat dua pendekatan tentang keterlibatan warga negara yaitu teori elitis dan partisipator. Pendekatan elitis adalah pembuatan kebijakan umum namun menuntut adanya kualitas tanggapan pihak penguasa dan kaum elit, hal ini dapat kita liat pada demokrasi perwakilan. Pendekatan partisipatori adalah pembuatan kebijakan umum yang menuntut adanya keterlibatan yang lebih tinggi;

b. Persamaan di antara warga negara

Tingkat persamaan yang ditunjukkan biasanya yaitu dibidang politik hukum, kesempatan ekonomi sosial dan hak kebebasan dan kemerdekaan yang diakui dan digunakan oleh warga negara.

c. Supremasi Hukum

Penghormatan terhadap hukum harus dikedepankan baik oleh enguasa maupun rakyat, tidak terdapat kewenangan-kewenangan yang biasa dilakukan atas nama hukum yang berpihak kepada keadilan.

d. Pemilu berkala

Pemilihan umum, selain mekanisme sebagai menentukan komposisi pemerintahan secara periodik, sesungguhnya merupakan sarana utamabagi partisipasi politik individu yang hidup dalam masyarakat yang luas, kompleks, dan modern.

Aplikasi dari teori tersebut dapat ditemui dalam kehidupan bernegara saat ini di Indonesia. Serangkaian pemilihan langsung telah mengubah wajah Indonesia secara tidak langsung. Meskipun banyak terjadi fenomena kisruh dimana-mana, setidaknya proses pemilihan pimpinan eksekutif di tingkat daerah juga telah mencerminkan usaha-usaha mewujudkan demokrasi yang baik.

D. Simpulan

Adanya ketentuan Pasal 7 ayat (2) huruf g Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 dinilai dapat berpotensi menimbulkan dampak negatif terhadap demokrasi terutama dalam Pemilihan Kepala Daerah sebab pada hakikatnya demokrasi pemilu adalah

dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Pasal 7 ayat (2) huruf g terkait pencalonan kepala daerah mantan terpidana dapat mencederai demokrasi masyarakat lokal karena tidak mampu menggeser calon-calon yang berpotensi melakukan kejahatan serta melakukan pelanggaran hukum dalam kompetisi pilkada. Seharusnya peraturan perundang-undangan dirancang untuk dapat menyokong lahirnya pemimpin-pemimpin daerah yang semakin berkualitas pada setiap periode pilkada, tanpa cacat pada catatan hukumnya.

DAFTAR PUSTAKA

- Arbi Sanit. 1997. *Partai, Pemilu, dan Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Lon L. Fuller. 1964. *The Morality Of Law (Eight Ways To Fail To Make Law)*. Yale University Press.
- Lyr. 2017. "Kualitas Pilkada Serentak Tentukan Masa Depan Indonesia", <http://www.lipi.go.id>. Diakses pada tanggal 10 Oktober 2018.
- M. Janedjri Gaffar. 2011. *Politik Hukum Pemilu*. Jakarta : Konstitusi Press.
- Mohamad Aldy & Hananto Widodo. *Implikasi Yuridis Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap Mantan Narapidana yang Menjadi Calon Kepala Daerah*. Surabaya : Jurnal Novum Fakultas Ilmu Sosial dan Hukum UNESA. Volume 1 No.2. 2016.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.
- Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.
- Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
- 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.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua 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.