

# **QUO VADIS HAK POLITIK MANTAN NARAPIDANA PASCA PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 42/PUU-XII/2015**

**Alfian Widyatama**  
Mahasiswa Fakultas Hukum UNS

**Isharyanto**  
Dosen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UNS

## **ABSTRACT**

*This study aims to determine the political rights of ex-prisoners who wish to participate in the contestation of democratic parties in the context of elections after the Decision of the Constitutional Court Number 42 / PUU-XII / 2015.. The research method used is normative legal research. The approach used is the approach of law and case approach. Sources of legal materials used are primary and secondary legal materials. The Constitutional Court through Decision Number 42 / PUU-XIII / 2015 states that the form of reduction in the right to honor which can be equated with the criminal revocation of certain rights with the condition that someone has been sentenced to prison for committing a crime is threatened with imprisonment of five years or more . Restrictions on the political rights of ex-prisoners to participate in electoral contestations are in line with the demands of the need for someone who wants to fill public positions that are truly clean without legal defects that are identical to the damage to moral values, religion, public order in a person. the former prisoner.*

**Keywords:** *Political Right. Former Prisoners, Constitutional Court Decisions.*

## **ABSTRAK**

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui hak politik mantan narapidana yang hendak mengikuti kontestasi pesta demokrasi dalam konteks pemilihan umum pasca adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 42/PUU-XII/2015. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan undang-undang dan pendekatan kasus. Sumber bahan hukum yang digunakan adalah bahan hukum primer dan sekunder. Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 42/PUU-XIII/2015 menyatakan jika bentuk pengurangan hak atas kehormatan yang dapat dipersamakan dengan pidana pencabutan hak-hak tertentu dengan syarat seseorang yang pernah dijatuhi pidana penjara karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara lima tahun atau lebih. Pembatasan hak politik mantan narapidana untuk ikut serta dalam kontestasi pemilihan umum sejalan dengan tuntutan terhadap kebutuhan akan seseorang yang hendak mengisi jabatan publik yang benar-benar bersih tanpa adanya kecacatan hukum yang identik dengan adanya kerusakan nilai-nilai moral, agama, ketertiban umum pada diri seorang mantan narapidana tadi.

**Kata Kunci:** Hak Politik, Mantan Narapidana, Putusan Mahkamah Konsitusi

## A. Pendahuluan

Rumusan ketentuan yang terkandung dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut ketentuan Undang-Undang Dasar. Berdasarkan rumusan pasal tersebut jelas bahwa negara Indonesia wajib menjamin terlaksananya sebuah pemilihan umum yang bebas tanpa terkecuali, sebagai bukti bahwa Indonesia merupakan negara hukum. Pada konteks ini pemilihan kepala daerah dan pemilihan umum berada pada dimensi hukum sebagai wujud hak asasi manusia. Adanya prinsip persamaan di muka hukum harus diartikan ketidakberpihakan terhadap setiap warga masyarakat di mata hukum sehingga dapat dituntut dengan derajat yang sama tanpa membeda-bedakannya (Rahayu, 2015: 1, 5-7).

Lebih lanjut, presentasi demokrasi di Indonesia juga disebutkan dalam Undang-Undang Dasar 1945 Negara Republik Indonesia Pasal 28 dan pasal 28 D ayat (3). Pasal 28 “Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang”. Kemerdekaan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat merupakan wujud kedaulatan rakyat dalam kehidupan berbangsa, bernegara dan menegakkan demokrasi bagi seluruh masyarakat Indonesia yang dilindungi oleh Undang-undang. Maka dari itu, rakyat bebas mengemukakan pendapat dalam menentukan pilihannya dan mengemukakan pendapat dalam pelaksanaan demokrasi, seperti kebebasan memilih dan dipilih. Begitupula Pasal 28 D ayat (3) menegaskan bahwa “setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan”. Wujud dari hak-hak rakyat tersebut antara lain melalui pelaksanaan Pemilihan Umum (selanjutnya disebut Pemilu).

Dengan demikian Pemilu merupakan salah satu ciri utama dari negara demokrasi modern dan cara yang demokratis untuk membentuk dan mentransfer kekuasaan dari rakyat kepada otoritas negara. Pemilu dijadikan indikator kualitas demokrasi dari sebuah bangsa, apabila Pemilu mampu dilaksanakan secara transparan, akuntabel dan partisipatif, maka hal tersebut menunjukkan proses demokratisasi berlangsung secara positif. Hasil Pemilu yang dilaksanakan dalam suasana keterbukaan dan kebebasan dianggap akurat mencerminkan partisipasi dan aspirasi masyarakat (Miriam Budiarjo, 1999: 243). Pelaksanaan pemilu di era reformasi ini tidak hanya dilaksanakan ditingkatan nasional untuk memilih presiden dan wakil presiden. Akan tetapi juga dilaksanakan pada tingkat daerah provinsi maupun kabupaten/kota untuk memilih gubernur, bupati, dan walikota yang disebut dengan Pemilukada. Adanya

Pemilihan Kepala Daerah (selanjutnya disebut Pilkada) ini adalah salah satu mata rantai dari penerapan asas otonomi daerah yang mana daerah diberi kewenangan untuk mengurus rumah tangganya sendiri.

Tulisan ini adalah studi tentang hukum tata negara, sehingga istilah hak turut serta dalam pemerintahan dapatlah pula mempergunakan istilah hak politik, tanpa mengurangi ataupun menambahkan definisi yang ada. Sebagaimana dikemukakan Miriam Budiardjo bahwa politik bisa diartikan sebagai segala kegiatan yang menyangkut kegiatan-kegiatan politik yang menyangkut: (1) negara; (2) Kekuasaan (*Power*); (3) Pengambilan keputusan (*decisionmaking*); (4) Kebijakan (*policy, beleid*); (5) Pembagian (*distribution*) atau alokasi (*allocation*). Mengacu kepada definisi tersebut, maka secara sederhana hak politik bisa berarti segala sesuatu hal yang menyangkut politik yang dapat dituntut oleh warga negara kepada negara untuk memenuhinya (Miriam Budiardjo, 1999: 134).

Hak politik yang dilindungi hukum internasional maupun hukum nasional pada intinya terdiri dari empat bagian yakni: pertama, hak untuk memilih dan dipilih dalam pemilihan umum. Kedua, hak untuk turut serta dalam pemerintahan dengan langsung atau dengan perantara wakil yang dipilihnya. Ketiga, hak untuk mengajukan pendapat, permohonan, pengaduan, dan atau usulan kepada pemerintah baik dengan lisan maupun dengan tulisan. Keempat hak untuk duduk dan diangkat dalam setiap jabatan public didalam pemerintahan. Dari empat macam hak politik diatas, hak terakhir yakni hak untuk duduk dan diangkat dalam jabatan public didalam pemerintahan adalah salah satu hak yang penting untuk menjamin masyarakat bisa berpartisipasi mengisi demokrasi. Pada dasarnya semua masyarakat, sepanjang memenuhi semua persyaratan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan, punya hak yang sama untuk duduk dalam jabatan publik yang tersedia (Ahmad Zazili, 2012: 138).

Dari empat macam hak politik di atas, hak terakhir yakni hak untuk duduk dan diangkat dalam jabatan publik di dalam pemerintahan adalah salah satu hak yang penting untuk menjamin masyarakat bisa berpartisipasi mengisi demokrasi. Pada dasarnya semua masyarakat, sepanjang memenuhi persyaratan yang ditentukan peraturan perundang-undangan, punya hak yang sama untuk duduk dalam jabatan publik yang tersedia. Namun tidak semua lapisan masyarakat mendapatkan kesempatan tersebut, seperti halnya seorang mantan narapidana yang diberikan pembatasan-pembatasan hak berpolitik seperti yang termuat dalam 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.

Beberapa tahun belakangan, Mahkamah Konstitusi sudah beberapa kali menguji dan memutus pokok perkara yang intinya sama yakni mengenai pencalonan mantan narapidana dalam pilkada. Setidaknya ada 3 putusan yakni, Putusan Mahkamah Nomor 14-17/PUU-V/2007, bertanggal 11 Desember 2007, Putusan Mahkamah Nomor 4/PUU-VII/2009, bertanggal 24 Maret 2009, Putusan Mahkamah Nomor 120/PUU-VII/2009, bertanggal 20 April 2010, dalam ketiganyamahkamah konstitusi menjatuhkan putusan konstitusional bersyarat (*conditionally constitutional*). Sedangkan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 42/PUU-XIII/2015 mengenai 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 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, mahkamah konstitusi memperbolehkan mantan narapidana untuk mengikuti pemilukada dengan memutus permohonan *judicial review* Registrasi Perkara Konstitusi dengan Nomor 42/PUUXIII/2015 pada tanggal 25 Maret 2015, yang telah diperbaiki terakhir pada tanggal 22 April 2015. Pemaparan di atas kemudian menjadi dasar argumentasi penulis untuk mengkaji perihal *quo vadis* hak politik mantan narapidana pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 42/PUUXIII/2015.

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan diatas, penulis akan merumuskan beberapa pokok permasalahan yang akan diangkat. Rumusan masalah tersebut antara lain :

1. Apakah menjadi urgensi untuk mengatur pembatasan hak politik mantan narapidana dalam pencalonan kepala daerah di Indonesia ?
2. Apakah konstitusionalitas hak-hak mantan narapidana dalam pencalonan pemilihan umum kepala daerah pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 42/PUU-XII/2015 dapat mewujudkan pemerintahan daerah yang demokratis?

## **B. Metode Penelitian**

Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif yang bersifat preskriptif dan terapan. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan kasus dan konsep. Sumber bahan hukum yang digunakan adalah bahan hukum primer dan sekunder, dengan teknik analisis bahan hukum yang bersifat deduksi dengan metode silogisme. Teknik pengumpulan bahan hukum yang digunakan adalah studi kepustakaan (Peter Mahmud Marzuki, 2014: 35, 93-94).

## C. Pembahasan

### 1. Hak Politik Mantan Narapidana Pasca Putusan MK No. 42/PUU-XII/2015.

Pelaksanaan pemilihan umum tidak hanya berkaitan dengan kebutuhan pemerintah akan keabsahan kekuasaannya tetapi juga sebagai sarana rakyat mengartikulasikan aspirasi dan kepentingan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Legalitas mantan narapidana sebagai kandidat yang akan turut serta dalam pemilihan kepala daerah dan pemilihan umum sensitif dibicarakan. Iktikad baik lembaga penyelenggara pemilu dalam menghasilkan calon terbaik dalam pemilihan kepala daerah dan pemilihan umum harus didukung. Iktikad baik tersebut harus memperhatikan sumber hukum yang berlaku demi tujuan hukum yakni keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum. Untuk itu paper ini akan membahas legalitas mantan narapidana sebagai kandidat dalam pemilihan kepala daerah dan pemilihan umum. Legalitas narapidana sebagai kandidat tidak terlepas dari putusan Mahkamah Konstitusi yang dalam beberapa putusannya bersifat konstitusional bersyarat terhadap kandidat yang pernah dinyatakan bersalah melalui putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap (Muhammad Anwar Tanjung dan Retno Saraswati, 2018: 380-381).

Demokrasi tidak akan tercapai manakala proses dan mekanisme politik untuk menuju arah itu “dilepaskan” begitu saja sehingga yang terjadi pada akhirnya adalah sekadar pemenuhan formula procedural demokrasi tentang siapa yang berhasil memperoleh suara terbanyak dialah yang berhak memerintah atau membuat keputusan politik atas nama publik. Sebab jika demikian halnya maka salah satu kemungkinan yang akan terjadi adalah terpilihnya orang-orang yang berhak menduduki jabatan-jabatan publik. Sebagaimana yang sekarang juga dianut dan berlaku di Indonesia, yang bersangkutan mampu meraih suara terbanyak namun sesungguhnya tidak memiliki kapasitas dan kapabilitas untuk memangku jabatan itu. Karena itulah demokrasi membutuhkan *rule of law*. Karena itu pula lahir gagasan Negara demokrasi yang berdasar atas hukum (*constitutional democratic state*), sebagaimana yang sekarang juga dianut dan berlaku di Indonesia.

Oleh karena itu, sekadar untuk menyebut contoh dalam hubungannya dengan permohonan *a quo*, sekalipun dalam negara demokrasi yang berdasar atas hukum dibenarkan pemberlakuan pembatasan-pembatasan terhadap warga negara yang hendak mencalonkan diri sebagai kepala daerah (gubernur/ wakil gubernur, bupati/ wakil bupati, walikota/ wakil walikota), pembatasan-pembatasan tersebut tidak

boleh memuat ketentuan yang bersifat diskriminatif, menghambat atau bahkan menghilangkan secara tidak sah hak warga negara untuk beroleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan, atau pembatasan-pembatasan demikian justru menimbulkan ketidakpastian hukum dalam pelaksanaannya, dan sebagainya.

Lebih lanjut, dalam kerangka hak asasi manusia (HAM) Pasal 28I ayat (4) Undang-Undang Dasar menyatakan perlindungan, kemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggungjawab negara terutama pemerintah. Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia dalam Pasal 71 yang menyatakan pemerintah wajib dan bertanggungjawab menghormati, melindungi, menegakkan, dan memajukan hak asasi manusia yang diatur dalam undang-undang. Sebagai pemegang kewajiban pemenuhan HAM, negara mengemban tiga tugas antara lain, negara harus menghormati (*to respect*), melindungi (*to protect*), dan memenuhi (*to fulfill*) hak asasi manusia. Konsepsi HAM dalam perkembangannya sangat terikat dengan konsepsi negara hukum.

Berdasar pada hal tersebut, jika dikaitkan dengan ketentuan yang tersemat dalam Pasal 7 huruf g dan Penjelasan 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 berarti telah membuat pembatasan yang bersifat menghalangi hak konstitusional warga negara dari kelompok tertentu, *in casu* warga negara yang pernah menjalani atau dituntut ancaman pidana lebih dari 5 tahun (mantan napi). Meskipun pembatasan terhadap hak konstitusional warga negara, atau hak asasi manusia pada umumnya dimungkinkan menurut Undang-Undang Dasar 1945, pembatasan demikian tunduk kepada persyaratan yang ketat sebagaimana ditentukan oleh Pasal 28J ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan, “Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.”

Dimungkinkannya pembatasan terhadap hak atau kebebasan seseorang, Mahkamah Konstitusi sejak awal masa keberadaannya telah menyatakan pendapatnya, sebagaimana termuat dalam Putusan Nomor 011-017/PUU-I/2003, bertanggal 24 Februari 2004, yang di dalam pertimbangan hukumnya, antara

lain, menyatakan Pasal 28J ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 memuat ketentuan dimungkinkannya pembatasan terhadap hak dan kebebasan seseorang dengan undang-undang, tetapi pembatasan terhadap hak-hak tersebut haruslah didasarkan atas alasan-alasan yang kuat, masuk akal dan proporsional serta tidak berlebihan. Pembatasan tersebut hanya dapat dilakukan dengan maksud untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis. Disamping itu persoalan pembatasan hak pilih (baik aktif maupun pasif) dalam dalam pemilihan umum lazimnya hanya didasarkan atas pertimbangan ketidak cakapan misalnya faktor usia dan keadaan jiwa, serta ketidakmungkinan (*impossibility*) misalnya karena telah dicabut hak pilihnya oleh putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap dan pada umumnya bersifat individual dan tidak kolektif.

Pembatasan demikian baru dapat dibenarkan apabila memang nyata-nyata diperlukan mengingat tingkat beratnya cacat orang tersebut (*severity of their handicap*) sedemikian rupa sehingga tidak memungkinkan baginya untuk melaksanakan hak-hak secara berfaedah (*in a meaningful way*). Pembatasan-pembatasan yang dilakukan oleh undang-undang sepanjang dipandang perlu karena alasan *severity of their handicap* sehingga tidak memungkinkan yang bersangkutan melaksanakan hak-haknya “*in a meaningful way*” adalah dibenarkan, oleh karena itu tidak dapat dipandang diskriminatif.

Dengan demikian telah jelas bahwa, sesuai dengan ketentuan Pasal 28J ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945, syarat untuk dapat membatasi pelaksanaan hak asasi bukan semata-mata bahwa pembatasan itu harus dilakukan dengan Undang-Undang, sebagaimana dijelaskan oleh pembentuk Undang-Undang (DPR dan Presiden) dalam perkara *a quo*. Seseorang yang pernah melakukan kejahatan dan diancam ataupun divonis pidana penjara 5 tahun atau lebih yang mencalonkan diri dalam pilkada sangatlah mengganggu dan berkaitan erat dengan hak atau kebebasan orang lain. Mengingat kepala daerah adalah jabatan public dimana seharusnya masyarakat disuguhi calon pemimpin yang benar-benar bersih tanpa adanya kecacatan hukum yang identik dengan adanya kerusakan nilai-nilai moral, agama, ketertiban umum pada diri seorang mantan narapidana tadi. Maka diperbolehkan adanya pengetatan dalam pencalonan pilkada terhadap calon kepala daerah mantan narapidana.

## 2. Indikator Dalam Mewujudkan Pemerintahan Daerah Yang Demokratis.

Sebagai sebuah konsep, demokrasi memiliki makna luas dan mengandung banyak elemen yang kompleks. Demokrasi adalah suatu metode politik, sebuah mekanisme untuk memilih pemimpin politik. Warga negara diberi kesempatan untuk memilih salah satu diantara pemimpin-pemimpin politik yang bersaing meraih suara (Heru nugroho, 2012: 15). Kemampuan untuk memilih diantara pemimpin-pemimpin politik pada masa pemilihan inilah yang disebut demokrasi. Jadi dengan kata lain dapat diungkap bahwa demokrasi adalah suatu metode penataan kelembagaan untuk sampai pada keputusan politik, dimana individu meraih kekuasaan untuk mengambil keputusan melalui perjuangan kompetitif dalam meraih suara. Namun demikian, proses kompetisi itu harus tetap dibingkai oleh etika normatif yang mengarah pada terjadinya keseimbangan hubungan sosial.

Demokrasi bila ditinjau dari terminologis, sebagaimana dikemukakan beberapa para ahli (Azyumardi Azra, 2000: 110):

- a. Henry B. Mayo, bahwa demokrasi merupakan suatu sistem politik yang menunjukkan bahwa kebijakan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik.
- b. Affan Gaffar, bahwa demokrasi terbagi dalam dua bentuk yaitu pemaknaan secara normatif, ialah demokrasi yang secara ideal hendak dilakukan oleh suatu negara, dan pemaknaan secara empirik, yaitu demokrasi dalam perwujudannya pada dunia politik praktis.

Sehubungan dengan perlunya menumbuhkan keyakinan akan baiknya sistem demokrasi, maka harus ada pola perilaku yang menjadi tuntunan atau norma/ nilai-nilai demokrasi yang diyakini masyarakat. Nilai-nilai dari demokrasi membutuhkan hal-hal berikut (Sukron Kamil, 2002: 35) :

- a. Kesadaran akan pluralisme. Masyarakat yang hidup demokratis harus menjaga keberagaman hak dan kewajiban setiap warga negara. Maka kesadaran akan pluralitas sangat penting dimiliki bagi rakyat Indonesia sebagai bangsa yang sangat beragam dari sisi etnis, bahasa, budaya, agama, dan potensi alamnya.



- b. Sikap yang jujur dan pikiran yang sehat. Pengambilan keputusan didasarkan pada prinsip musyawarah mufakat dan memerhatikan.
- c. kepentingan masyarakat pada umumnya. Pengambilan keputusan membutuhkan kejujuran, logis atau berdasar akal sehat dan tercapai dengan sumber daya yang ada.
- d. Demokrasi membutuhkan kerja sama antarwarga masyarakat dan sikap serta itikad baik. Demokrasi membutuhkan kerja sama antaranggota masyarakat, untuk mengambil keputusan yang disepakati semua pihak.
- e. Demokrasi membutuhkan sikap kedewasaan. Demokrasi mengharuskan adanya kesadaran untuk dengan tulus menerima kemungkinan kompromi atau kekalahan dalam pengambilan keputusan.
- f. Demokrasi membutuhkan pertimbangan moral. Demokrasi mewajibkan adanya keyakinan bahwa cara mencapai moral serta tidak menghalalkan segala cara. Demokrasi memerlukan pertimbangan moral atau keluhuran akhlak menjadi acuan dalam berbuat dan mencapai tujuan.

Tatanan demokrasi yang sehat tidak hanya keberhasilan pembelajaran mengenai berdemokrasi dan penyesuaian perilaku masyarakat dalam berdemokrasi. Melainkan juga bisa dilihat dari indikator-indikator apakah suatu sistem atau negara itu demokratis atau tidak, Dahl menguraikan adanya tujuh indikator kualitas demokrasi suatu negara. (Dahl, 1989:233)

- a. Kontrol atas keputusan dan kebijakan pemerintah secara konstitusional dikuasakan kepada pejabat terpilih.
- b. Pemegang jabatan publik dipilih dan diganti secara damai melalui pemilu yang jujur dan adil secara berkala tanpa adanya paksaan kepada rakyat.
- c. Semua warga negara dewasa memiliki hak untuk memilih dalam pemilu.
- d. Setiap warga negara yang telah memenuhi syarat memiliki hak untuk berkompetisi memperebutkan jabatan publik dalam pemilu.
- e. Setiap orang memiliki hak untuk mengekspresikan kebebasannya, terutama ekspresi politik dalam mengkritisi penguasa dan mengomentari kebijakan pemerintah.
- f. Setiap individu mempunyai akses terhadap sumber-sumber informasi alternatif yang tidak dimonopoli oleh pemerintah atau kelompok tertentu.
- g. Mereka memiliki hak untuk membentuk dan bergabung dalam partai politik atau kelompok kepentingan.

Tidak jauh berbeda dengan Dahl, Afan Gaffar merumuskan lima indikator tatanan politik yang demokratis (Afan Gaffar, 2006:7-9).

- a. Setiap pemegang jabatan politik harus memiliki akuntabilitas publik yang tinggi.
- b. Dalam demokrasi, peluang terjadinya rotasi kekuasaan harus ada serta dilakukan secara teratur dan damai.
- c. Rekrutmen politik perlu dilaksanakan secara terbuka untuk memungkinkan terjadinya rotasi kekuasaan karena setiap orang memiliki hak dan kesempatan sama untuk berkompetisi memperebutkan jabatan politik.
- d. Pemilu dilaksanakan secara teratur dengan memberikan kebebasan kepada semua warga negara untuk menentukan pilihannya.
- e. Setiap warga negara bebas menikmati hak-hak dasar, seperti hak untuk menyatakan pendapat, hak untuk berkumpul dan berserikat, serta hak untuk menikmati pers bebas.

Dilihat dari pendapat Dahl dan Afan Gaffar di atas Putusan Nomor 42/PUU-XIII/2015 tidak mendukung terwujudnya pemerintahan daerah yang demokratis. Ada beberapa poin yang kurang sesuai dengan indikator demokratis diatas :

- a. Putusan Nomor 42/PUU-XIII/2015 yang menafsirkan syarat ketiga pencalonan mantan narapidana menjadi kepala daerah pada Putusan MK Nomor 4/PUU-VII/2009 yakni “dikecualikan bagi mantan terpidana yang secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana”. Yang mana kata “dikecualikan” menurut MK telah mewakili seluruh syarat administratif yang ditetapkan sebelumnya dan telah merepresentasikan kejujuran dari mantan narapidana yang mencalonkan diri menjadi kepala daerah, sehingga tidak diperlukannya syarat yang lainnya. Penafsiran tersebut akan menimbulkan ketidakpastian hukum, konflik horizontal antara pemilih dan calon kepala daerah mantan narapidana. Mengingat dalam putusan MK sebelum-sebelumnya keempat syarat yang diputuskan dalam Putusan MK Nomor 4/PUU-VII/2009 berlaku secara kumulatif. Keputusan itu juga diperkuat dengan Putusan Mahkamah Nomor 120/PUU-VII/2009 yang menafsirkan bahwa keempat syarat itu adalah syarat administrative yang kesemuanya harus dipenuhi.
- b. Putusan Nomor 42/PUU-XIII/2015 yang cenderung menyerahkan kuasa penuh terhadap masyarakat untuk menentukan pilihannya tanpa

menghadirkan dan menyeleksi calon kepala daerah secara ketat serta terbuka menimbulkan ketidakadilan. Kepala daerah adalah jabatan publik dimana seharusnya masyarakat disuguhi calon pemimpin yang benar-benar bersih tanpa adanya kecacatan hukum yang identik dengan adanya kerusakan nilai-nilai moral, agama, ketertiban umum. Mengingat pemilih memiliki hak untuk mendapatkan calon kepala daerah yang tidak cacat, baik secara fisik maupun moral. Hal ini senada dengan apa yang disampaikan oleh pakar HTN Saldi Isra:

*“posisi kemutlakan syarat tidak pernah sebagai terpidana pun hilang. Dalam arti, yang berhak menjadi calon kepala daerah bukan hanya orang yang tidak pernah sebagai terpidana saja, melainkan orang yang pernah menjadi terpidana dan atau mantan terpidana, aturan tersebut sedianya menjadi penjas agar calon kepala daerah harus orang yang memiliki rekam jejak baik, bukan sebaliknya. Salah satu alat ukurnya adalah, apakah yang bersangkutan pernah diputus bersalah atau tidak oleh pengadilan karena melakukan tindak pidana. Jadi, kalau pun frasa tidak pernah sebagai terpidana diberlakukan sebagai syarat mutlak, itu pun masih dapat diterima dalam perspektif bahwa seorang pejabat publik sama sekali tidak boleh memiliki cacat. Jadi, kalau pun frasa ‘tidak pernah sebagai terpidana diberlakukan sebagai syarat mutlak, itu pun masih dapat diterima dalam perspektif bahwa seorang pejabat publik sama sekali tidak boleh memiliki cacat.”*

- c. Putusan Nomor 42/PUU-XIII/2015 cenderung tidak memberikan solusi hukum bagi perkara yang sudah berulang kali di *judicial review* ini. Disini MK gagal untuk hadir sebagai *positive legislator* yang seharusnya bisa mengatur mengenai mekanisme pengumuman jati diri calon kepala daerah mantan narapidana kepada publik. Mekanisme pengumuman dalam Putusan Nomor 42/PUU-XIII/2015 hanya sebagai syarat administratif saja. Sehingga terkesan rancu dan tidak mengakomodir atau menjangkau kepada seluruh pemegang hak pilih. Tindak lanjut dari Putusan Nomor 42/PUU-XIII/2015 juga belum bisa dikatakan memenuhi hak dasar pemilih untuk memperoleh informasi calon pemimpinnya. Seperti halnya dalam pkpu No 3 Tahun 2016 Tentang Tahapan, Program, dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan /atau Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2017 hanya mensyaratkan mencaantumkan surat keterangan

baik dari kepolisian, Kejaksaan, redaksi media, lembaga pemasyarakatan serta putusan pengadilan berkekuatan hukum tetap. Tanpa adanya peninjauan dilapangan, apakah masyarakat sudah mengetahui terkait pengungkapan jati diri seorang calon kepala daerahnya yang pernah dihukum atau mantan narapidana.

#### **D. Simpulan**

Putusan MK No. 42/PUU-XIII/2015 yang menyatakan tidak berlakunya Pasal 7 huruf g Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Kepala Daerah menimbulkan kontroversi dan permasalahan pada penerapannya. Merujuk pada pendapat berbeda beberapa Hakim Konstitusi Putusan MK Nomor 42/PUU-XIII/2015 pada intinya bahwa seharusnya Majelis Hakim MK menolak seluruh permohonan pemohon. Putusan tersebut dianggap menyalahi unsur keadilan dalam masyarakat pada realitanya frasa “mengenai tidak pernah dijatuhi pidana” menggunakan syarat administratif dan beracuan pada kepercayaan masyarakat bukan semata-mata hanya melihat pada pernyataan yang substansial saja, serta dikarenakan hukum merupakan pencerminan dari masyarakat. Ketentuan Pasal 28 J ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945, syarat untuk dapat membatasi pelaksanaan hak asasi bukan semata-mata bahwa pembatasan itu harus dilakukan dengan Undang-Undang, sebagaimana dijelaskan oleh pembentuk Undang-Undang (DPR dan Presiden) dalam perkara *aquo*. Seseorang yang pernah melakukan kejahatan dan diancam ataupun divonis pidana penjara 5 tahun atau lebih yang mencalonkan diri dalam pilkada sangatlah mengganggu dan berkaitan erat dengan hak atau kebebasan orang lain. Mengingat kepala daerah adalah jabatan public dimana seharusnya masyarakat disuguhi calon pemimpin yang benar-benar bersih tanpa adanya kecacatan hukum yang identik dengan adanya kerusakan nilai-nilai moral, agama, ketertiban umum pada diri seorang mantan narapidana tadi. Maka diperbolehkan adanya pengetatan dalam pencalonan pilkada terhadap calon kepala daerah mantan narapidana.

*Judicial review* terhadap pasal 7 huruf g dan pasal 45 ayat (2) huruf k 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 diputus dalam putusan MK Nomor 42/PUU-XIII/2015 pada tanggal 25 Maret 2015. Dalam pertimbangan hukumnya masih banyak menimbulkan perdebatan serta cenderung

mengabaikan keadilan bagi masyarakat luas. Seakan-akan pertimbangan hukum dalam putusan tersebut tidak melihat atau mengakomodir kepentingan dan hak masyarakat untuk memperoleh calon pemimpin yang memiliki track record / integritas yang tinggi. Dilihat dari pendapat Dahl dan Afan Gaffar di atas Putusan Nomor 42/PUU-XIII/2015 tidak mendukung terwujudnya pemerintahan daerah yang demokratis. Ada tiga poin indikator yang tidak dipenuhi. Satu, Rotasi kekuasaan harus dilakukan secara teratur dan damai. Dua, Rekrutmen harus dilakukan secara terbuka dan calon harus memenuhi syarat, syarat disini tidak hanya syarat secara administratif melainkan syarat atau nilai0 nilai yang berlaku di masyarakat. Tiga, setiap warga (pemilih) berhak mendapat akses terhadap sumber-sumber informasi mengenai calon pemimpinnya.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Afan Gafar, 2006. *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*, Cetakan VI. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Ahmad Zazili. 2012. “Pengkakuan Negara Terhadap Hak-Hak Politik (*Right To Vote*) Masyarakat Adat dalam Pelaksanaan Pemilihan Umum (Studi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor. 47-81/PHPU.A-VII/2009)”. *Jurnal Konstitusi*, Vol. 9, No. 1. Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konsitusi dan Fakultas Hukum Universitas Andalas.
- Azyumardi Azra. 2000. *Pendidikan Kewarganegaraan (civic education) demokrasi, hak asasi manusia dan mayarakat madani*. Jakarta: Prenada Kencana.
- Dahl, Robert, 1989. *Democracy and Its Critics*. New Haven, Connecticut: YaleUniversity Press.
- Miriam Budiarjo. 1999. *Demokrasi di Indonesia*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Muhammad Anwar Tanjung dan Retno Saraswati. 2018. “Demokrasi dan Legalitas Mantan Narapidana dalam Pemilihan Kepala Daerah dan Pemilihan Umum”. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol. 25, No. 2. Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
- Peter Mahmud Marzuki. 2014. *Penelitian Hukum*. Surabaya: Kencana Prenada.
- Rahayu. 2015. *Hukum Hak Asasi Manusia*. Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang.
- SukronKamil. *Islam dan Demokrasi; Telaah Konseptual dan Historis*. Jakarta: Gaya Media Pratama, 2002.

Heru Nugroho. 2012. “Demokrasi dan Demokratisasi: Sebuah Kerangka Konseptual untuk Memahami Dinamika Sosial Politik di Indonesia”. *Jurnal Pemikiran Sosiologi* Volume 1 No.1, Mei 2012.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Amandemen ke IV.

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.