

# **Pembatasan Hak bagi Mantan Terpidana Korupsi Menjadi Calon Kepala Daerah**

## ***Restrictions of Former Convicted Corruption Becoming Regional Head Candidates***

**Donal Fariz**

Indonesia Corruption Watch

Jl. Kalibata Timur IV.D Nomor 6 Jakarta Selatan.

E-mail : donalfariz@antikorupsi.org /

Naskah diterima: 30-12-2019 revisi: 20-02-2020 disetujui: 24-06-2020

### **Abstrak**

Pemilu sebagai instrumen sirkulasi elit pada kenyataannya menciptakan persoalan lain yakni korupsi. Maka dibutuhkan instrumen hukum yang baik untuk mengatur pencalonan bagi calon pejabat publik salah satunya kepala daerah agar diperoleh kandidat yang berkualitas dan berintegritas untuk dipilih oleh pemilih. Salah satu bentuknya dengan cara membatasi hak bagi mantan terpidana kasus korupsi untuk dapat maju mencalonkan diri menjadi calon kepala daerah. Pembatasan tersebut dibolehkan secara konsep dan dipertegas melalui sejumlah putusan Mahkamah Konstitusi. Sehingga rumusan masalah dalam tulisan ini terdiri dari: *pertama*, bagaimanakah permasalahan korupsi dan demokrasi yang terjadi di Indonesia? *Kedua*, bagaimanakah konsep dan pengaturan pembatasan hak dalam politik? *Ketiga*, bagaimanakah perkembangan putusan Mahkamah Konstitusi terkait pembatasan hak bagi mantan terpidana korupsi untuk mencalonkan diri menjadi kepala daerah? Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif.

**Kata Kunci:** korupsi, kepala daerah, pemilu lokal.

### **Abstract**

*Election as an instrument of elite circulation actually creates another problem, namely corruption. A strict of legal instrument is needed to arrange nominations for candidates for public officials, one of which is the head of the region in order to obtain qualified candidates with integrity to be elected by voters. One form is by limiting the rights of former convicted corruption cases to be able to run for candidates for regional head. These restrictions are permitted conceptually and are emphasized through a number of decisions of the Constitutional Court. Research questions in this paper consist of: first, how are the problems of corruption and democracy that occur in Indonesia? Second, how are the concepts and regulation on the right of politics? Third, how are the development of the decisions of the Constitutional Court related to the right for former convicts of corruption to run for candidates as regional heads? This research uses the normative juridical method.*

**Keywords:** *corruption, regional head, local election.*

## **PENDAHULUAN**

Salah satu problem mendasar dalam penyelenggaraan demokrasi di Indonesia adalah maraknya korupsi pemilu dalam bentuk *candidacy buying*, *vote buying*, dan *money politics* yang melahirkan korupsi dalam jabatan. Untuk menciptakan pemilu yang berkualitas, tidak hanya bisa dilaksanakan melalui partisipasi publik dan penyelenggara yang berkualitas. Prasyarat yang dimungkinkan untuk itu bisa dimulai dari kontestan yang berkualitas. Maka diperlukan mekanisme seleksi kandidat yang lebih ketat dan formulasi aturan kepemiluan untuk menyaring kandidat yang lebih tegas. Salah satu bentuknya melalui instrumen pembatasan hak bagi mantan terpidana kasus korupsi menjadi calon kepala daerah sebagai langkah politik hukum untuk menciptakan pemilu yang diikuti oleh kandidat berintegritas.

Tulisan ini akan menjelaskan problem korupsi dan demokrasi yang terjadi di Indonesia. Karena seharusnya demokrasi merupakan instrumen untuk menekan terjadinya korupsi melalui kontestasi aktor-aktor yang dipilih oleh para pemilih (*voters*). Namun persoalannya, seleksi internal partai untuk pencalonan pejabat publik semisal kepala daerah seringkali tidak jelas dan justru ditentukan oleh elit partai. Undang-Undang juga tidak memberikan pengetataan syarat atau pembatasan hak bagi mantan terpidana untuk bisa mencalonkan diri sebagai calon kepala daerah. Sedikit dari permasalahan kandidasi tersebut sudah mulai

terjawab dalam Putusan Mahkamah Konstitusi terkait persyaratan bagi mantan terpidana yang akan mencalonkan kembali menjadi calon kepala daerah.

Mahkamah Konstitusi telah memberikan sejumlah putusan terkait norma larangan mantan terpidana dengan ancaman pidana di atas 5 (lima) tahun penjara menjadi calon kepala daerah. Sejumlah putusan tersebut diantaranya Putusan Nomor 4/PUU-VII/2009, Putusan Nomor 42/PUU-XIII/2015 dan Putusan Nomor 56/PUU-XVII/2019. Sehingga tulisan ini juga akan mengelaborasi pergeseran pertimbangan dan putusan Mahkamah Konstitusi terkait pembatasan hak bagi mantan terpidana, salah satunya tindak pidana korupsi menjadi calon kepala daerah.

## PEMBAHASAN

### 1. Problem Korupsi dan Demokrasi Lokal di Indonesia

Pemilu menjadi sangat penting dalam kehidupan bernegara karena rakyat harus memilih kandidat dan partai yang dapat benar-benar membawa aspirasi dan kepentingan dalam formulasi kebijakan pemerintahan nantinya. Sebagai sebuah mekanisme, Pemilu kemudian diharapkan dilaksanakan secara bebas dan setara (*free and fair*), dimana sistem pemilu menjamin hak individu dan adanya sistem kontrol bagi manajemen pelaksanaan pemilu. Sukses dari pemilu kemudian ditentukan oleh penerimaan dari seluruh partisipan pemilu (partai politik dan kandidat) secara bulat (*legitimate*) dan mengikat (*binding*).<sup>1</sup>

Namun dalam penyelenggaraan pemilu terdapat berbagai jenis *electoral fraud* salah satunya adalah korupsi pemilu. Korupsi pemilu adalah bagian dari korupsi politik yang dilakukan oleh politisi sebelum mendapatkan kekuasaan. Politisi melakukan praktik-praktik haram pada saat pemilu untuk mempengaruhi pemilih. Bentuk yang paling mencolok dari korupsi politik pada saat pemilu adalah dengan menyuap pemilih secara langsung.<sup>2</sup>

Secara definisi, korupsi politik merupakan bentuk penyelewengan kekuasaan yang dilakukan politisi untuk keuntungan pribadi dengan tujuan melanggengkan kekuasaan atau peningkatan kesejahteraan. Korupsi Politik terjadi pada wilayah yang luas dalam berbagai bentuk kegiatan kriminal dan praktik-praktik haram yang dilakukan sebelum, pada saat dan sesudah menjabat sebagai pejabat publik.

<sup>1</sup> Guy S. Goodwin-Gill, *Free and fair elections : International Law and Practice, Inter-Parliamentary-Union*, Geneva, 1994, h.12-14.

<sup>2</sup> Silke Pfeiffer, *Vote Buying and Its Implication for Democracy: evidence from Latin America*, TI Global Report 2004, h.76.

Biasanya terjadi dalam bentuk 'perdagangan' yang berada di dalam pengaruh kekuasaan atau meracuni kekuasaan politik dengan menawarkan berbagai kebaikan.<sup>3</sup>

Korupsi politik<sup>4</sup> mencakup berbagai aspek yang berkaitan dengan kekuasaan, karena figur sentral dari korupsi politik adalah subyek hukum yang memiliki kekuasaan politik, menerima amanat dari rakyat, memiliki mandat konstitusional dengan hukum untuk menegakkan demokrasi dan keadilan diberbagai aspek kehidupan dan penghidupan rakyat. Korupsi politik mengindikasikan adanya penyalahgunaan amanat, mandat, kewenangan yang dipercayakan oleh rakyat selaku pemegang kekuasaan tertinggi di dalam negara demokrasi. Korupsi politik dilakukan oleh pelaku dengan menyalahgunakan kewenangan, sarana dan prasarana yang melekat pada kedudukan dan posisi sosial politik yang ada padanya. Penyalahgunaan posisi strategis pelaku korupsi politik berdampak pada berbagai bidang, yaitu pada bidang politik, ekonomi, hukum dan pendidikan sosial yang negatif bagi rakyat.<sup>5</sup>

Jika ditarik ke dalam konteks Indonesia, persoalan ini selalu membayangi dalam perjalanan demokrasi langsung khususnya pemilihan kepala daerah. Jika dilihat sejumlah kasus-kasus korupsi yang membelit para kepala daerah, maka diduga ada korelasi langsung dengan pemilihan kepala daerah itu sendiri dengan sisi-sisi gelap demokrasi semisal korupsi politik dan pemilu itu sendiri.

Harus diakui, desentralisasi telah tumbuh dalam dua dekade terakhir sebagai salah satu topik yang amat penting dalam kerangka kebijakan publik dan teori. Hal ini menurut Vedi Hadiz dikarenakan topik tersebut "*Understood as 'the transfer of political, fiscal and administrative powers to subnational governments'*".<sup>6</sup> Lebih lanjut lagi Vedi menilai "*The relationship between decentralization and democracy is, in any case, problematic at best*".<sup>7</sup>

Salah satu wujud dan mekanisme demokrasi di daerah adalah pelaksanaan pemilihan kepala daerah. Pemilihan kepala daerah merupakan sarana manifestasi kedaulatan dan pengukuhan bahwa pemilih adalah masyarakat di daerah. Pemilihan Kepala daerah memiliki 3 (tiga) fungsi penting dalam penyelenggaraan

<sup>3</sup> Robin Hodess, *Political Corruption, Transparency International Global Corruption Report 2004*, h. 11.

<sup>4</sup> Ibrahim Z Fahmi Badoh dan Abdullah Dahlan, *Korupsi Pemilu di Indonesia*, Jakarta: Indonesia Corruption Watch, 2010, h. 22.

<sup>5</sup> Artidjo Alkostar, "Korelasi Korupsi politik Dengan Hukum dan Pemerintahan di Negara Modern (telaah tentang Praktik korupsi Politik dan Penanggulangannya)", *Jurnal Hukum*, Vol. 16, Edisi Khusus, Oktober 2009, h. 163.

<sup>6</sup> Vedi R Hadiz, *Decentralization and Democracy in Indonesia: A Critique of Neo-Institutionalist Perspectives*, Institute of Social Studies 2004: Blackwell Publishing, 2004, h. 697.

<sup>7</sup> Vedi R Hadiz, *Ibid*, h. 699.

pemerintahan daerah.<sup>8</sup> *Pertama*, memilih kepala daerah sesuai dengan kehendak masyarakat di daerah sehingga ia diharapkan dapat memahami dan mewujudkan kehendak masyarakat di daerah. *Kedua*, melalui pemilihan kepala daerah diharapkan pilihan masyarakat di daerah didasarkan pada visi, misi, program serta kualitas dan integritas calon kepala daerah, yang sangat menentukan keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan di daerah. *Ketiga*, pemilihan kepala daerah merupakan sarana pertanggungjawaban sekaligus sarana evaluasi dan kontrol publik secara politik terhadap seorang kepala daerah dan kekuatan politik yang menopangnya.

Pilkada langsung umumnya dilaksanakan di negara yang berkiblat pada sistem pemerintahan daerah Inggris-Amerika yang menganut sistem pemerintahan daerah bercorak sistem fungsional, tanpa wakil pemerintah pusat. Negara yang berkiblat Eropa-Kontinental, yakni bercorak sistem prefektorat, yang mengacu adanya wakil pemerintah pusat sangat jarang mempraktikkan pilkada langsung karena umumnya melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mereka.<sup>9</sup>

Pesona pilkada langsung yang utama adalah nilai demokrasi. Imbasnya kehidupan bergerak cepat di tingkat lokal. Denyut politik keras, denyut ekonomi keras, dan denyut sosial budaya pun ikut keras menghasilkan pertumbuhan. Apakah betul pertumbuhan yang kondusif? Debat yang tak ada ujungnya. Namun, diakui, membicarakan pilkada langsung sama halnya membicarakan demokrasi langsung yang secara politik penuh pesona.<sup>10</sup>

Pemilihan Kepala Daerah, yaitu Gubernur, Bupati dan Walikota dilaksanakan secara demokratis. Pemahaman dan pelaksanaan demokratis sangatlah luas, dan tidak sebatas “*one man one vote*,” karena perwakilan dalam kelembagaan juga merupakan proses demokratisasi.<sup>11</sup> Pengaturan tata cara pemilihan secara demokratis lebih ditujukan bahwa proses menjadi Kepala daerah melalui *elected* (pemilihan) dan bukan *appointee* (penunjukan) serta bukan pula melalui *selected* (terpilih setelah melalui tahap seleksi).

Dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013<sup>12</sup> disimpulkan bahwa baik pemilihan secara langsung oleh rakyat maupun pemilihan secara tidak

<sup>8</sup> Janedjri M. Gaffar, *Politik Hukum Pemilu*, Jakarta: Konstitusi Press, 2012, h. 93.

<sup>9</sup> Irfan Ridwan Maksum, *Pesona Pilkada langsung*, Kumpulan Bahan Perkuliahan Pemerintahan Daerah oleh Dr Harsanto Nursadi. S.H.,M.Si. h. 1.

<sup>10</sup> Irfan Ridwan Maksum, *Ibid*, h. 1.

<sup>11</sup> Harsanto Nursadi, “Pemerintah(an) Daerah dalam Konstitusi”, Bahan Ajar, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2018, h.12.

<sup>12</sup> Mahkamah Konstitusi. Putusan 97/PUU-XI/2013 merupakan pengujian atas Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang menyatakan bahwa Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Tafsir demokratis dimaknai MK merupakan *open legal policy* yang diserahkan kepada pembentuk Undang-Undang.

langsung sama-sama masuk dalam kategori demokratis. sistem pemilihan kepala daerah yang akan diterapkan disesuaikan dengan perkembangan masyarakat dan kondisi di setiap daerah yang bersangkutan.

Pembentuk undang-undang dapat merumuskan sistem pemilihan yang dikehendaki oleh masyarakat di dalam pemilihan kepala daerah sehingga masyarakat mempunyai pilihan apakah akan menerapkan sistem perwakilan yang dilakukan oleh DPRD atau melalui sistem pemilihan secara langsung oleh rakyat.<sup>13</sup> Tujuannya adalah agar menyesuaikan dengan dinamika perkembangan bangsa untuk menentukan sistem demokrasi yang dikehendaki oleh rakyat. Hal ini merupakan *opened legal policy*<sup>14</sup> dari pembentuk undang-undang dan juga terkait erat dengan penghormatan dan perlindungan konstitusi terhadap keragaman adat istiadat dan budaya masyarakat di berbagai daerah yang berbeda-beda.

Ismail Sunny secara tegas menyatakan yang dimaksud dengan dipilih secara demokratis itu adalah dengan pemilihan umum. Ia menyatakan, maksud demikian adalah untuk mengatasi atau mengimbangi DPR dan DPRD yang juga dipilih melalui pemilu.<sup>15</sup> Lebih jauh ia menegaskan, sesuai UUD 1945 seluruh anggota DPR dan DPRD tidak ada lagi yang diangkat melainkan harus dipilih melalui pemilu, oleh karenanya jabatan kepala daerah pun harus diisi melalui mekanisme yang sama.

Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah memperlihatkan betapa dominannya partai politik dalam proses pencalonan pilkada. Calon yang berasal dari perseorangan dipersulit bahkan tidak mendapat tempat. Dengan calon yang lebih banyak ditentukan oleh partai politik itu, kerangka kelembagaan dalam pilkada bisa dikatakan menggunakan "*party system*". Dikatakan "*party system*" karena semua orang yang ingin mencalonkan diri sebagai kepala daerah harus melalui partai politik.<sup>16</sup>

Pada awal perumusan UU No 32 Tahun 2004 sempat muncul perdebatan seputar pencalonan dan siapa yang berhak mencalonkan pasangan calon. Pada

<sup>13</sup> Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pernah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota (Perppu Pilkada), Kamis (2/10/2014). Perppu ini terkait mekanisme pelaksanaan pilkada yang sebelumnya telah disahkan DPR melalui RUU Pilkada pada 26 September 2014. Namun, pengesahan RUU ini menimbulkan polemik karena bertentangan dengan keinginan masyarakat yang menghendaki pemilihan secara langsung. Sementara itu, ketentuan RUU Pilkada mengubah mekanisme pemilihan menjadi tidak langsung, yaitu melalui DPRD.

<sup>14</sup> *Open legal policy* (kebijakan hukum terbuka) dalam pandangan MK merupakan kebijakan mengenai ketentuan dalam pasal tertentu dalam undang-undang yang merupakan kewenangan pembentuk undang-undang. Lihat Iwan Satriawan dan Tanto Lailam, "*Open Legal Policy* dalam Putusan Mahkamah Konstitusi dan Pembentukan Undang-Undang. *Jurnal Konstitusi*" Volume 16, No. 2019. h. 564.

<sup>15</sup> Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, *Risalah Rapat Pansus Pansus membahas RUU Pemilu tahun 2002: dalam Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Risalah Rapat Pansus RUU tentang Pemilihan Umum, tanggal 3 September 2002 (RDPU ke-2)*, Dengar Pakar, Sekretariat Pansus RUU Pemilu, Jakarta, 3 September 2002, h. 2.

<sup>16</sup> Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca-Orde Baru*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010, h. 185.

tahap awal perdebatan ketika itu muncul tiga opsi dalam proses pencalonan. *Pertama*, semua kandidat adalah kandidat independen yang diusulkan dari kalangan nonpartai politik. *Kedua*, sebagian kandidat bisa dicalonkan dari jalur independen dan sebagian lagi adalah calon yang diusulkan oleh partai politik. *Ketiga*, semua kandidat harus diusulkan oleh partai politik yang memperoleh suara minimal tertentu pada pemilihan anggota legislatif.<sup>17</sup> Calon perseorangan baru mendapatkan basis konstitusionalitasnya melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-V/2007 yang mengabulkan permohonan pengujian Pasal 56 ayat (2), Pasal 59 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pada intinya, putusan itu menyatakan tidak hanya partai politik atau gabungan partai politik saja yang dapat mengajukan calon kepala/wakil kepala daerah, tetapi membuka peluang bagi perseorangan untuk dapat mengajukan diri tanpa melalui partai politik maupun gabungan partai politik.

Dalam perjalanannya, ada sejumlah sisi kelam perjalanan demokrasi lokal di Indonesia yakni maraknya praktik korupsi di daerah yang melibatkan kepala daerah. Data menunjukkan problem pemilihan kepada daerah turut menghadirkan persoalan kompleks. Salah satunya korupsi yang melibatkan kepala daerah. Sejak 2004 sampai dengan 2019, setidaknya KPK sudah menangani sebanyak 124 orang kepala daerah yang terlibat melakukan tindak pidana korupsi.<sup>18</sup>

Praktik Korupsi Pemilihan Kepala Daerah terjadi dalam dua sisi. *Pertama*, sisi penerimaan yang berkaitan dengan aspek pengumpulan modal kemenangan. Pihak yang terlibat adalah kandidat, partai dan pihak ketiga, terutama pengusaha dan badan usaha. Bentuknya berupa sumbangan ilegal (*illegal donation*) dan penggunaan sumber daya atau sumber dana negara.<sup>19</sup> *Kedua*, sisi belanja dan pengeluaran yang berkaitan dengan kemenangan. Praktik tersebut dilakukan oleh kandidat, partai dan tim sukses dengan pemilih atau penyelenggara pemilu seperti KPUD dan Panwas. Bentuk yang paling umum digunakan adalah politik uang (*money politics*).<sup>20</sup>

Korupsi Pemilu juga terjadi pada relasi antara partai politik dan kandidat dengan penyumbang pada satu sisi dan partai politik dengan penyelenggara pemilu juga pemilih pada sisi yang lain.<sup>21</sup> Manipulasi dana politik terjadi pada relasi antara

<sup>17</sup> Pratikno, "Calon Independen, Kualitas Pilkada dan Pelembagaan Parpol", *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, Volume 10, Nomor 3, Maret 2007, h. 415-438.

<sup>18</sup> Komisi Pemberantasan Korupsi. "Sejak 2004 hingga 2019, Terdapat 124 Kepala Daerah Terjerat Korupsi" diakses melalui [www.acch.kpk.go.id](http://www.acch.kpk.go.id)

<sup>19</sup> Ade Irawan, *et.al. Korupsi Pemilu*, Jakarta: Indonesia Corruption Watch, 2013, h.80.

<sup>20</sup> Ade Irawan, *Ibid*, h.80.

<sup>21</sup> Silke Pfeiffer, *Ibid*, h.76.

penyumbang dengan partai politik dan kandidat dan politik uang (*money politics*) terjadi pada relasi antara partai politik dan kandidat dengan penyelenggara pemilu dan juga dengan pemilih (*voters*). Pada kasus-kasus tertentu memang kedua hal ini sulit dibedakan, misalnya ketika penyumbang memberikan sejumlah uang atau 'kebaikan' kepada pemilih secara langsung. Hal ini bisa dikatakan manipulasi pendanaan politik dan politik uang terjadi secara bersamaan, karena di satu sisi, sumbangan kepada kandidat harus dilakukan lewat mekanisme tertentu yang diatur oleh undang-undang (misalkan lewat rekening dana kampanye) sehingga sudah terjadi pelanggaran ketentuan dan pada sisi yang lain telah terjadi praktek beli suara. Hal yang sama juga terjadi ketika penyumbang adalah kandidat atau elite partai itu sendiri.<sup>22</sup>

Hal ini mempertegas pandangan Marcin Walecki menyangkut masalah utama dalam korupsi pemilu berkaitan dengan masalah keuangan dalam hal ini pengumpulan modal pemenangan. Secara umum, pendanaan politik yang korup dikumpulkan kandidat atau partai, dimana mereka melakukan operasi keuangan untuk keuntungan partai politik, kelompok kepentingan, atau kandidat dengan cara tidak benar atau tidak sah.<sup>23</sup>

Pakar lain, Nassmacher menambahkan bahwa uang mempengaruhi kompetisi politik dan menjadi sumber daya utama bagi politisi yang ingin memenangkan atau mempertahankan kekuasaan.<sup>24</sup> Uang dapat diubah menjadi banyak sumber daya seperti membeli barang-barang, keterampilan, dan pelayanan. Selain itu, uang pun dapat digunakan untuk bertransaksi langsung dengan pemilih dalam bentuk politik uang.

Politik dan uang merupakan pasangan yang sangat sulit untuk dipisahkan. Aktivitas politik memerlukan uang (sumber daya) yang tidak sedikit, terlebih dalam kampanye pemilu. Terdapat empat faktor dalam kampanye pemilu, yaitu kandidat, program kerja dan isu kandidat, organisasi kampanye (mesin politik) dan sumber daya (uang). Akan tetapi uang merupakan faktor yang sangat berpengaruh; tanpa uang maka ketiga faktor lainnya menjadi sia-sia.<sup>25</sup>

Di Indonesia, problem pendanaan terjadi ada dua lapis, yakni di tubuh partai secara kelembagaan dan calon kandidat publik yang berkontestasi dalam pemilu.

<sup>22</sup> Pinto Duschinsky, et.al, *Money and Politics handbook*, Office of Democracy and Governance, USAID, 2003, h.14.

<sup>23</sup> Marcin Walecki, *Political Money and Political Corruption: Considerations for Nigeria*. International Foundation for Election Systems (IFES) civil society forum seminar on agenda for electoral reform 27 – 28 November 2003 Abuja, Nigeria.

<sup>24</sup> Nassmacher, Karl-Heinz. *Foundation for Democracy, Approaches to Comparative Political Finance*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2001, h.21.

<sup>25</sup> Ibrahim Z Fahmi Badoh dan Abdullah Dahlan, *Ibid*, h.5.

Partai politik tidak memiliki tradisi dan keterampilan untuk menggalang dana publik. Bahkan lebih parah lagi, pemilu justru dijadikan oleh segelintir elit partai sebagai momentum untuk mengumpulkan uang melakukan jual beli pencalonan (*candidacy buying*).

Sekalipun ketentuan dalam UU Pemilihan Kepala Daerah mengatur sanksi pidana<sup>26</sup> bagi yang melakukan jual beli pencalonan berupa Anggota Partai Politik atau anggota gabungan Partai Politik yang dengan sengaja melakukan perbuatan melawan hukum menerima imbalan dalam bentuk apapun pada proses pencalonan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota dipidana dengan pidana penjara paling singkat 36 (tiga puluh enam) bulan dan paling lama 72 (tujuh puluh dua) bulan dan denda paling sedikit Rp300.000.000,00 (tiga ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah). Namun praktik lancung dalam demokrasi tersebut tetap saja sulit diputus karena partai yang pragmatis dan masih lemahnya penegakan hukum pemilu itu sendiri.

## **2. Pembatasan Hak dalam Politik sebagai sebuah *Derogable Right***

Salah satu bentuk upaya pencegahan terjadi dan berulangnya praktik korupsi bagi pejabat publik khususnya kepala daerah adalah dengan membatasi hak mereka kembali berkontesi dalam pemilihan kepala daerah. Pintu masuk untuk melakukan hal tersebut dimulai dengan cara memperketat syarat untuk dapat dicalonkan menjadi calon kepala daerah. Karena mekanisme pencalonan tidak hanya dapat diserahkan sepenuhnya kepada partai politik. Namun gagasan ini menyisakan pertanyaan, dapatkah hak politik seseorang dibatasi?

Penting dipahami penyelenggaraan pemilu sangat terkait dengan persoalan Hak Asasi Manusia (HAM).<sup>27</sup> Pada sisi lainnya, pemilu yang demokratis hanya mungkin diselenggarakan jika ada perlindungan HAM. Pemilu membutuhkan adanya jaminan hak-hak politik antara lain kebebasan berkeyakinan, kebebasan mengeluarkan pendapat, kebebasan berserikat dan berkumpul, hak persamaan dihadapan hukum dan pemerintahan, serta hak pilih.<sup>28</sup>

Hak Asasi Manusia yang terkait dengan penyelenggaraan pemilu tergolong kedalam kategori hak politik. Hak dalam kategori hak politik memiliki makna hak

<sup>26</sup> Indonesia, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5898. Pasal 187B.

<sup>27</sup> Janedjri M Gaffar, "Peran Putusan Mahkamah Konstitusi Dalam Perlindungan Hak Asasi Manusia Terkait Penyelenggaraan Pemilu". *Jurnal Konstitusi*, Volume 10, Nomor 1, 2013, h.11.

<sup>28</sup> Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Yogyakarta: Gama Media, 1999, h. 221-222.

ini telah melekat dalam status sebagai warga negara. Oleh karena itu, kewajiban negara lebih kepada peran untuk melindungi (*obligation to protect*) agar hak itu dapat dinikmati atau dijalankan.<sup>29</sup>

Sebagai sarana sekaligus ukuran dilaksanakan atau tidaknya kedaulatan rakyat, hakikat pemilu adalah pengakuan atas keberadaan hak memilih dan hak untuk dipilih setiap warga negara. Sistem pemilu merupakan suatu nilai (*value/virtue*) dalam hukum ketatanegaraan, yaitu asas kedaulatan rakyat. Kedaulatan rakyat pada hakikatnya menunjuk kepada suatu pemegang kuasa.<sup>30</sup>

Dengan mengatur pemilu sebagai mekanisme pelaksanaan kedaulatan rakyat, Undang-Undang Dasar 1945 memberi garis demarkasi yang jelas, sehingga tidak tersedia ruang untuk mengurangi hak rakyat menentukan siapa yang akan memerintah dan hak rakyat berkontestasi merebut kekuasaan melalui pemilu.<sup>31</sup> Artinya, UUD 1945 sebagai pengejawantahan hak setiap warga negara untuk diberi kesempatan yang sama dan efektif dalam memilih dan untuk dipilih.<sup>32</sup>

Berbagai pembatasan maupun perbedaan perlakuan bagi warga negara yang menjadi bakal calon peserta pemilu dapat dipahami sebagai upaya agar dalam pemilu terjaring pemimpin-pemimpin atau pemangku jabatan publik yang baik, memiliki integritas, kapasitas, moral yang memadai, dan mendapatkan kepercayaan dari masyarakat. Pemilu sebagai mekanisme pengisian jabatan politik mesti dijadikan sarana untuk menjaring pemimpin atau pejabat publik yang benar-benar bersih, berwibawa, jujur, dan memiliki integritas moral yang terjaga.<sup>33</sup>

Dalam kadar-kadar tertentu, pembatasan maupun perbedaan antar warga negara, baik dalam penggunaan hak dipilih maupun hak memilih sebagaimana diuraikan di atas sesungguhnya dapat dibenarkan secara konstitusional. Hal itu didasarkan atas ketentuan Pasal 28J ayat (2) UUD 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 kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.*

<sup>29</sup> Janedjri M Gaffar, *Ibid*, h.12.

<sup>30</sup> Teguh Prasetyo, *Filsafat Pemilu*, Bandung: Nusa Media, 2018, h.8.

<sup>31</sup> Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum dan Kedaulatan Rakyat*, Jakarta: Rajawali Press., 2001, h. 36.

<sup>32</sup> Robert Dahl, *Perihal Demokrasi, Menjelajahi Teori dan Praktek Demokrasi secara Singkat*, diterjemahkan oleh A Rahman Zainuddin, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2001, h. 132.

<sup>33</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Putusan Nomor 42/PUU-XIII/2015 terkait 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*, h. 59.

Prinsip pembatasan diartikan sebagai campur tangan negara dengan alasan yang dapat dipertanggungjawabkan untuk membatasi hak asasi manusia secara legal.<sup>34</sup> Untuk menjalankan kewajiban untuk melindungi (*to protect*) hak asasi manusia, pemerintah mesti bahkan sewajibnya untuk melindungi hak-hak warga negaranya yang potensial dilanggar oleh aktor-aktor negara (*state actors*) maupun pelaku perorangan (*private actors*).<sup>35</sup>

Ketika hendak menjalankan kewajiban konstitusionalnya melindungi, menghormati dan memenuhi hak asasi manusia, dalam situasi tertentu negara terpaksa melakukan pembatasan-pembatasan tertentu agar hak-hak asasi yang berada di bawah jaminannya dapat dilindungi, dihormati dan dipenuhi. Manfred Nowak menilai, pembatasan terhadap hak asasi dapat saja diizinkan sepanjang hanya bila diperlukan dalam suatu masyarakat yang demokratis, yakni tuntutan oleh kebutuhan sosial yang mendesak dan proporsional.<sup>36</sup>

Januz Symonides mengemukakan tiga syarat untuk dapat dilakukan pembatasan hak asasi manusia, yaitu: harus diatur dalam aturan hukum, harus dilakukan semata-mata untuk mencapai tujuan dalam masyarakat demokratis; dan harus memang benar-benar dibutuhkan dan bersifat proporsional sesuai kebutuhan sosial.<sup>37</sup>

Konsep pembatasan hak asasi manusia semakin mendapatkan tempat dalam konteks bahwa hak individu yang disebut sebagai hak asasi sama sekali tidak dapat dilepaskan dari lingkungan sosial yang menjadi habitatnya, yaitu masyarakat. Di mana, di dalam masyarakat itulah hak asasi manusia itu dikembangkan.<sup>38</sup> Realitas masyarakat dan bangsa-bangsa di dunia yang beraneka ragam dengan watak masing-masing yang berbeda satu sama lain berkonsekuensi atas dijumpainya standar sosial dan kultur yang berbeda-beda.<sup>39</sup>

Secara prinsip, pembatasan-pembatasan tertentu terhadap hak pilih dalam rangka mewujudkan pemilu yang jujur, adil, dan berintegritas dapat dibenarkan. Hal itu diperkuat dengan maksud ketentuan Pasal 25 Kovenan Hak Sipil dan Politik yang menyatakan, *setiap warga negara mempunyai hak dan kesempatan, tanpa*

<sup>34</sup> Khairul Fahmi, *Pembatasan dan Pembedaan Hak Pilih Dalam Mewujudkan Pemilihan Umum Yang Adil dan Berintegritas*, Disertasi Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 2019, h.57.

<sup>35</sup> Ildal Kasim (ed), *Hak Sipil dan Politik, Esai-Esai Pilihan (buku 1)*, Jakarta: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), h. xi.

<sup>36</sup> Manfred Nowak, *Pengantar Pada Rezim HAM Internasional*, Pustaka Hak Asasi Manusia Raoul Wallenberg Institute, Kejasama Raoul Wallenberg Institute and Humanitarian Law dengan Departement Hukum dan HAM Indonesia, Jakarta, 2003, h.48.

<sup>37</sup> Muchamad Ali Safa'at, *Pembubaran Partai Politik, Pengaturan dan Praktik Pembubaran Partai Politik dalam Pergulatan Republik*, Jakarta: Rajawali Pers, 2011, h. 24

<sup>38</sup> Satjipto Rahardjo, *Hak Asasi Manusia dalam Masyarakatnya*, dalam Muladi (Ed.), *Hak Asasi Manusia, Hakekat, Konsep dan Implikasinya dalam Perspektif Hukum dan Masyarakat*, Jakarta: Refika Aditama, 2009, h. 217.

<sup>39</sup> Satjipto Rahardjo, *Ibid*, h.220-221.

*pembedaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan tanpa pembatasan yang tidak wajar, untuk: memilih dan dipilih pada pemilihan umum..dst.* Demikian juga dengan ketentuan Pasal 28J UUD 1945 yang membenarkan bahwa pembatasan-pembatasan tertentu terhadap hak asasi manusia sangat dimungkinkan sepanjang untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.<sup>40</sup>

Tanpa pembatasan-pembatasan tertentu, akan sulit untuk menciptakan suatu hukum pemilu yang dapat memandu terlaksananya pemilu secara jujur dan adil dengan hasil yang berintegritas. Sebab, kerangka hukum pemilu yang tidak menetapkan pembatasan-pembatasan tertentu justru akan menciptakan sebuah kontestasi yang tidak adil. Kontestasi pemilu akan berubah menjadi perebutan kekuasaan negara secara bebas tanpa batas, sehingga yang akan terjadi adalah kelompok yang satu akan berusaha mengalahkan kelompok yang lain dengan menggunakan berbagai cara yang sesungguhnya bertentangan dengan asas jujur dan adil itu sendiri.<sup>41</sup>

Dengan diterimanya konsepsi pembatasan hak politik secara universal, maka salah satu bentuk implementasinya terdapat dalam sejumlah putusan Mahkamah Konstitusi yang memberikan batasan waktu selama 5 (lima) tahun setelah mantan terpidana selesai menjalani pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap untuk dapat dicalonkan kembali menjadi calon kepala daerah.<sup>42</sup> Masa jeda ini tentunya juga turut diberlakukan bagi mantan terpidana dalam kasus tindak pidana korupsi.

### **3. Perkembangan Putusan MK Terkait Pembatasan Hak Mantan Terpidana Dalam Pencalonan Kepala Daerah**

Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah meliputi sejumlah pengaturan yang berbeda antara satu dengan lainnya, khususnya terkait dengan syarat pencalonan. Perkembangan putusan MK yang dimaksud adalah syarat bagi mantan terpidana pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau lebih. Pasal ini dapat dimaknai dengan pembatasan hak bagi mantan terpidana yang telah

<sup>40</sup> Khairul Fahmi, *Ibid*, h.72.

<sup>41</sup> Khairul Fahmi, *Ibid*, h.73.

<sup>42</sup> Mahkamah Konstitusi. Putusan Nomor 4/PUU-VII/2009.

menyelesaikan hukumannya karena melakukan tindak pidana, salah satunya korupsi. Pasal tersebut sudah pernah diuji berulang kali pada Mahkamah Konstitusi dan mengalami dinamika pemaknaan sebagai berikut:

a) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 4/PUU-VII/2009

Dalam Putusan perkara Nomor 4/PUU-VII/2009,<sup>43</sup> Mahkamah Konstitusi menyatakan Pasal 12 huruf g dan Pasal 50 ayat (1) huruf f Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 dan Pasal 58 huruf f Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 sebagai norma hukum yang inkonstitusional bersyarat (*conditionally unconstitutional*) apabila tidak dipenuhi syarat-syarat sebagai berikut:<sup>44</sup>

1. Berlaku bukan untuk jabatan-jabatan publik yang dipilih (*elected officials*) sepanjang tidak dijatuhi pidana tambahan berupa pencabutan hak pilih oleh putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;
2. Berlaku terbatas untuk jangka waktu 5 (lima) tahun setelah mantan terpidana selesai menjalani pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;
3. Kejujuran atau keterbukaan mengenai latar belakang jati dirinya sebagai mantan terpidana;
4. Bukan sebagai pelaku kejahatan yang berulang-ulang;

Berdasarkan uraian di atas, dapat dipahami Mahkamah Konstitusi sesungguhnya memberi penafsiran terhadap Pasal 58 huruf f Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dengan penafsiran itu, sekalipun pada amar putusannya dinyatakan menolak permohonan, namun MK memberikan pemaknaan atas konstitusionalitas pemberlakuan syarat tersebut.

Mahkamah menilai keempat syarat tersebut berlaku secara kumulatif. Bagi mantan terpidana, salah satunya terpidana kasus korupsi yang keseluruhan tindakan dalam Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi diancam dengan ancaman hukuman di atas 5 tahun maka diberlakukan ketentuan tersebut. Masa jeda diberlakukan selama 5 tahun semenjak yang bersangkutan selesai menjalani masa pidana ditujukan sebagai fase korektif atas perbuatan yang pernah dilakukan. Kemudian juga dipersyaratkan untuk secara terbuka mengumumkan kepada publik atas perbuatan yang dilakukannya. Sebagai

<sup>43</sup> Pemohon dalam perkara ini adalah H. Dirwan Mahmud, Pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam pemilukada Bengkulu Selatan. Yang bersangkutan merupakan warga negara yang pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 tahun atau lebih.

<sup>44</sup> Mahkamah Konstitusi, Putusan Nomor 4/PUU-VI/2009, h. 80.

tindak lanjut dalam pencalonan kepala daerah, Komisi Pemilihan Umum mengakomodir dalam Peraturan KPU (PKPU)

b) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 42/PUU-XIII/2015

Mahkamah Konstitusi kembali mengadili dan memeriksa perkara pengaturan tentang larangan pencalonan bagi mantan terpidana dengan ancaman hukuman diatas 5 tahun pada undang-undang yang berbeda. Ketentuan yang dimaksud adalah Pasal 7 huruf f UU No. 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Kepala Daerah. MK dalam Putusan Nomor 42/PUU-XIII/2015 dinyatakan dikabulkan sebagian, dimana dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai dikecualikan bagi mantan terpidana yang secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana.<sup>45</sup>

Putusan tersebut didasarkan atas alasan bahwa keberadaan syarat sebagaimana dimuat dalam Pasal 7 huruf g UU No. 8/2015 dinilai sebagai pengurangan hak atas kehormatan dan dipersamakan dengan pidana pencabutan hak-hak tertentu. Sementara menurut MK, pencabutan hak pilih seseorang hanya dapat dilakukan dengan putusan hakim sebagai hukuman tambahan baginya.<sup>46</sup> Agar tidak terjadi benturan dengan putusan MK dan konsep pidana, maka norma hukum tersebut diubah dan dibatasi hanya untuk selama jangka waktu tertentu setelah selesai menjalani pidana penjara. Hal tersebut didasarkan atas kekuatan putusan pengadilan yang merujuk kekuatan hukum administrasi dengan batasan waktu yang layak dan wajar sesuai dengan asas *due process of law* dalam penegakan hukum pidana

Lebih jauh, melalui putusan ini, MK juga melakukan koreksi terhadap syarat berlaku terbatas waktu hanya selama 5 tahun sejak terpidana selesai menjalani hukuman sebagaimana yang pernah diberlakukan dalam Putusan sebelumnya Nomor 4/PUU-VII/2009. Syarat tersebut menjadi tidak diperlukan apabila seorang terpidana telah secara berani mengakui tentang status dirinya yang merupakan mantan narapidana. Dalam arti, apabila seorang mantan narapidana telah selesai menjalani masa hukuman dan mengumumkan secara terbuka dan jujur bahwa ia mantan narapidana, maka yang bersangkutan dapat mencalonkan diri menjadi gubernur, bupati, dan walikota. Putusan MK ini kemudian bertolak belakang dengan syarat sebelumnya yang berlaku secara

<sup>45</sup> Mahkamah Konstitusi, Putusan Nomor 42/PUU-XIII/2015, h. 74.

<sup>46</sup> Mahkamah Konstitusi, Putusan Nomor 42/PUU-XIII/2015, h. 68.

kumulatif, berubah menjadi alternatif dengan cukup hanya mengumumkan kepada publik. Disinilah problem Putusan MK Nomor 42/PUU-XIII/2015 tersebut.

Tidak ada penjelasan yang komprehensif mengapa MK mengubah pandangannya dibandingkan putusan sebelumnya. Bahkan Putusan tersebut diambil Mahkamah bukan dengan suara bulat, melainkan terdapat dua orang Hakim Konstitusi yang menyampaikan pendapat berbeda (*dissenting opinion*), yaitu Hakim Maria Farida Indrati dan Hakim I Dewa Gede Palguna. Dua Hakim Konstitusi tersebut berpendirian bahwa penafsiran terhadap ketentuan “syarat tidak pernah dipidana” telah selesai. Syarat yang tercantum dalam Putusan MK Nomor 4/PUU-VII/2009 berlaku secara kumulatif dan hal itu telah dilaksanakan oleh pembentuk undang-undang dengan melakukan perubahan undang-undang dan menempatkannya dalam penjelasan pasal. Bahkan Hakim Konstitusi I Dewa Gede Palguna menegaskan bahwa sesungguhnya belum ada alasan-alasan konstitusional yang bersifat fundamental yang karenanya lahir kebutuhan bagi Mahkamah untuk mengubah pendiriannya sebagaimana telah dinyatakan dalam putusan-putusan sebelumnya.

Syarat-syarat yang dinyatakan MK dalam Putusan Nomor 42/PUU-XIII/2015 telah diadopsi untuk syarat menjadi calon anggota DPR, DPD dan DPRD. Norma syarat tersebut terdapat dalam Pasal 182 huruf h untuk DPD dan Pasal 240 ayat (1) huruf g untuk DPR dan DPRD dengan rumusan yang persis sama, yaitu : *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.*

Dengan tidak adanya masa tunggu atau jeda terhadap mantan terpidana kasus korupsi untuk bisa mencalonkan diri kembali menjadi kepala daerah, telah menghasilkan kepala daerah yang terpilih, namun kembali melakukan praktik korupsi. Kejadian dimana mantan terpidana kasus korupsi yang mendaftar menjadi calon kepala daerah lalu terpilih, dan setelah terpilih kembali melakukan praktik korupsi terjadi di Kabupaten Kudus, yang dilakukan oleh Muhammad Tamzil.<sup>47</sup>

<sup>47</sup> Akrom Hazami “M Tamzil, Bupati Eks Napi Korupsi Kini Kembali Masuk Jeruji Besi”, *detik.com* Diakses 8 November 2019.

Selain itu, terdapat pula kejadian di mana mantan terpidana korupsi setelah selesai menjalani hukuman, lalu langsung dicalonkan menjadi kepala daerah, kemudian terpilih juga terjadi di Kabupaten Minahasa Utara. Pada 2008, Vonnie Anneke Panambunan divonis bersalah dalam kasus korupsi pengadaan barang dan jasa yang mengakibatkan kerugian negara lebih dari Rp 4 miliar. Vonnie yang saat itu menjabat sebagai Bupati Minahasa Utara, divonis 1 tahun 6 bulan pidana penjara dan denda Rp 100 juta subsidair 6 bulan kurungan serta membayar uang pengganti Rp 4 miliar.<sup>48</sup>

Fenomena dua kasus pemilihan kepala daerah yang terjadi di Kabupaten Kudus dan Kabupaten Minahasa Utara, membuktikan perlunya masa tunggu atau jeda yang diatur oleh negara, melalui syarat calon kepala daerah di dalam UU Pilkada, agar orang yang akan dipilih sebagai calon kepala daerah adalah orang yang berintegritas dan berkualitas.<sup>49</sup>

c) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XVII/2019

Dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang<sup>50</sup> Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota<sup>51</sup> (baca Undang-Undang Pilkada) Ketentuan lain dalam pasal 7 ayat 2 huruf g mengatur: *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;*

Pasal ini kemudian kembali digugat ke Mahkamah Konstitusi. Gugatan perkara ini diajukan oleh Indonesia Corruption Watch (ICW) dan Perkumpulan Untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem). Dalam petitumnya, Pemohon meminta kembali MK untuk memaknai pasal *a quo* sebagaimana Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 4/PUU-VII/2009. Bahkan Pemohon meminta masa tunggu yang awalnya 5 (lima) tahun ditambahkan menjadi selama 10 (sepuluh) tahun. Selengkapnyanya petitum permohonan berbunyi "*Calon gubernur dan calon wakil*

<sup>48</sup> Yosep Ikanubun, "Mantan Napi Ini Jadi Bupati Minahasa Utara", *Liputan6.com*, Diakses 8 November 2019.

<sup>49</sup> Permohonan Indonesia Corruption Watch dan Perkumpulan Untuk Pemilu dan Demokrasi dalam perkara Nomor 56/PUU-XVII/2019, h.22.

<sup>50</sup> Perppu Nomor 1 tahun 2014 dipicu karena polemik revisi Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah yang mengubah bentuk pemilihan kepala daerah secara langsung menjadi tidak langsung melalui DPRD. Polemik ini terjadi dalam ujung masa jabatan kedua Presiden Susilo Bambang Yudhoyono.

<sup>51</sup> Indonesia, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah, Lembaran Negara Nomor 130.

*gubernur, calon bupati dan calon wakil bupati, serta calon walikota dan calon wakil walikota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memenuhi persyaratan sebagai berikut: g. 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 yang melakukan tindak pidana kealpaan dan tindak pidana politik dalam pengertian suatu perbuatan yang dinyatakan sebagai tindak pidana dalam hukum positif hanya karena pelakunya mempunyai pandangan politik yang berbeda dengan rezim yang sedang berkuasa; tidak dijatuhi pidana tambahan berupa pencabutan hak pilih oleh putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap; bagi mantan terpidana, telah melewati jangka waktu 10 (sepuluh) tahun setelah mantan terpidana selesai menjalani pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap; jujur atau terbuka mengenai latar belakang jati dirinya sebagai mantan terpidana; dan bukan sebagai pelaku kejahatan yang berulang-ulang.<sup>52</sup>*

Mahkamah Konstitusi dalam putusan Nomor 56/PUU-XVII/2019 mengabulkan untuk sebagian permohonan. Dalam Putusannya, MK kembali melakukan aktivasi terhadap empat persyaratan bagi mantan terpidana sebagaimana yang pernah diputuskan dalam perkara Nomor 4/PUU-VII/2009 dan tidak mengabulkan penambahan masa tunggu menjadi 10 (sepuluh) tahun bagi mantan terpidana yang telah selesai menjalani hukumannya. Walaupun demikian, putusan Nomor 56/PUU-XVII/2019 dapat dimaknai sebagai koreksi atas putusan Mahkamah Konstitusi sebelumnya (42/PUU-XIII/2015) yang mengeliminir syarat kumulatif pencalonan kepala daerah berstatus sebagai mantan terpidana.

Dalam pertimbangannya, para hakim konstitusi merujuk kembali putusan Mahkamah yang menghilangkan syarat kumulatif sebagaimana termaktub dalam amar Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 4/PUU-VII/2009 yang menjadikannya sebagai syarat alternatif sehingga persyaratannya menjadi longgar adalah dengan pertimbangan untuk mengembalikan kepada masyarakat sebagai pemilih yang memiliki kedaulatan untuk menentukan pilihannya. Namun setelah dicermati secara saksama fakta empirik yang terjadi telah ternyata pula bahwa upaya mengembalikan kepada kedaulatan pemilih tidak sepenuhnya dapat menghadirkan pemimpin yang bersih, jujur dan berintegritas. Sejumlah fakta empirik membuktikan di antara

<sup>52</sup> Perbaikan permohonan Perkara Nomor 56/PUU-XVII/2019 oleh ICW dan Perludem, tertanggal 18 Oktober 2019, h.26.

kepala daerah yang terpilih yang pernah menjalani masa pidana menjadi calon kepala daerah hanya dengan mengambil alternatif mengumumkan secara jujur dan terbuka kepada publik bahwa yang bersangkutan adalah mantan narapidana telah ternyata mengulangi kembali melakukan tindak pidana.<sup>53</sup>

## KESIMPULAN

Salah satu sisi gelap dalam demokrasi adalah terjadinya tindak pidana korupsi. Hal ini dapat dilihat dari berbagai kasus-kasus korupsi yang melibatkan para kepala daerah yang ditangani oleh penegak hukum. Ada benang merah antara persoalan demokrasi yang berbiaya mahal, problem kepartaian yang oligarkis, problem pemilih seperti *vote buying* dengan resultant terjadinya berbagai kasus korupsi yang melibatkan kepala daerah tersebut;

Secara universal dan dalam hukum positif di Indonesia, pembatasan hak dalam politik merupakan sesuatu yang dapat dilakukan sepanjang mengikuti asas dan pengaturan hukum yang berlaku. Pembatasan hak dalam sektor pemilu ditujukan untuk menciptakan demokrasi yang berkualitas. Adanya pembatasan hak bagi mantan terpidana korupsi menjadi calon kepala daerah dengan syarat tertentu, dapat dimaknai sebagai sebuah pembatasan hak yang ditujukan untuk mencegah kembali terjadinya korupsi. Secara empirik Mahkamah Konstitusi menilai demokrasi langsung tidak hanya dapat diserahkan sepenuhnya kepada pemilih tanpa regulasi yang baik dalam persyaratan calon kepala daerah.

Mahkamah Konstitusi memperkuat putusannya untuk memberikan pembatasan hak kepada mantan terpidana dengan ancaman hukuman di atas 5 (lima) tahun untuk menjadi calon kepala daerah. Empat syarat pencalonan bagi mantan terpidana yang sebelumnya menjadi syarat alternatif dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 42/PUU-XIII/2015, telah dikoreksi kembali menjadi syarat kumulatif melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XVII/2019.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

Badoh, Ibrahim Z Fahmi dan Abdullah Dahlan, 2010, *Korupsi Pemilu di Indonesia*, Jakarta: Indonesia Corruption Watch.

<sup>53</sup> Mahkamah Konstitusi, Putusan Nomor 56/PUU-XVII/2019, h. 59.

- Dahl, Robert, 2001, *Perihal Demokrasi, Menjelajahi Teori dan Praktek Demokrasi secara Singkat*, diterjemahkan oleh A Rahman Zainuddin, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Fahmi, Khairul, 2011, *Pemilihan Umum dan Kedaulatan Rakyat*, Jakarta: Rajawali Pers.
- Gaffar, Janedjri M, 2012, *Politik Hukum Pemilu*, Jakarta: Konstitusi Press.
- Hadiz, Vedi R, 2004, *Decentralization and Democracy in Indonesia: A Critique of Neo-Institutionalist Perspectives*, Institute of Social Studies 2004: Blackwell Publishing.
- Irawan, Ade, 2013, *et.al. Korupsi Pemilukada*, Jakarta: Indonesia Corruption Watch.
- Kasim, Ifdal (ed), *Hak Sipil dan Politik, Esai-Esai Pilihan (buku 1)*, Jakarta: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM) Jakarta.
- Mahfud, Moh., 1999, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Yogyakarta: Gama Media,
- Marijan, Kacung, 2010, *Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca-Orde Baru*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Nassmacher, Karl-Heinz, 2001, *Foundation for Democracy, Approaches to Comparative Political Finance*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.
- Prasetyo, Teguh, 2018, *Filsafat Pemilu*, Bandung: Nusa Media.
- Rahardjo, Satjipto, *Hak Asasi Manusia dalam Masyarakatnya*, dalam Muladi (Ed.), 2009, *Hak Asasi Manusia, Hakekat, Konsep dan Implikasinya dalam Perspektif Hukum dan Masyarakat*, Jakarta: Refika Aditama.
- Safa'at, Muchamad Ali, 2011, *Pembubaran Partai Politik, Pengaturan dan Praktik Pembubaran Partai Politik dalam Pergulatan Republik*, Jakarta: Rajawali Pers.

### **Publikasi Laporan dan Risalah**

- Alkostar, Artidjo, 2009, "Korelasi Korupsi politik Dengan Hukum dan Pemerintahan di Negara Modern (telaah tentang Praktik korupsi Politik dan Penanggulangannya)", *Jurnal Hukum*, Vol. 16, Edisi Khusus, Oktober, Yogyakarta: Fakultas Hukum UII.
- Fahmi, Khairul, 2019, "Pembatasan dan Pembedaan Hak Pilih Dalam Mewujudkan Pemilihan Umum Yang Adil dan Berintegritas", Disertasi Universitas Gajah Mada, Yogyakarta.

Gaffar, Janedjri M, 2013, "Peran Putusan Mahkamah Konstitusi Dalam Perlindungan Hak Asasi Manusia Terkait Penyeleggaraan Pemilu". *Jurnal Konstitusi*, Volume 10, Nomor 1.

Pratikno, 2007, "Calon Independen, Kualitas Pilkada dan Pelembagaan Parpol", *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, Volume 10, Nomor 3, Maret.

Satriawan, Iwan dan Tanto Lailam, 2019, "Open Legal Policy Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi dan Pembentukan Undang-Undang". *Jurnal Konstitusi*, Volume 16.

### **Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Indonesia, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Lembaran Negara Tahun 2016 Nomor 130.

### **Putusan Pengadilan**

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 4/PUU-VII/2009.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 97/PUU-XI/2013

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 42/PUU-XIII/2015

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 56/PUU-XVII/2019.

Permohonan Indonesia Corruption Watch dan Perkumpulan Untuk Pemilu dan Demokrasi dalam perkara Nomor 56/PUU-XVII/2019.

### **Internet**

Hazami, Akrom "M Tamzil, Bupati Eks Napi Korupsi Kini Kembali Masuk Jeruji Besi", detik.com Diakses 8 November 2019.

Ikanubun, Yosep, "Mantan Napi Ini Jadi Bupati Minahasa Utara", Liputan6.com, Diakses 8 November 2019.

### **Lain-lain**

Maksum, Irfan Ridwan, *Pesona Pilkada lansung*, Kumpulan Bahan Perkuliahan Pemerintahan Daerah oleh Dr Harsanto Nursadi. S.H.,M.Si.

Nursadi, Harsanto "Pemerintah(an) Daerah Dalam Konstitusi", Bahan Ajar, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2018.

Nowak, Manfred, *Pengantar Pada Rezim HAM Internasional*, Pustaka Hak Asasi Manusia Raoul Wallenberg Institute, Kejasama Raoul Wallenberg Institute and Humanitarian Law dengan Departement Hukum dan HAM Indonesia, Jakarta, 2003.

*Universal Declaration on Democracy, The Elements and Exercise of Democratic Government*, adopted by the Inter-Parliamentary Council at its 161<sup>st</sup> session, Cairo, September 1997.

Walecki, Marcin, *Political Money and Political Corruption: Considerations for Nigeria*. International Foundation for Election Systems (IFES) civil society forum seminar on agenda for electoral reform 27 – 28 November 2003 Abuja, Nigeria.