BAB III

ANALISIS PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 42/PUU-XIII/2015 TENTANG UNDANG-UNDANG NOMOR 8 TAHUN 2015 TENTANG PERUBAHAN ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 1 TAHUN 2015 TENTANG PEMILIHAN GUBERNUR, WALIKOTA, DAN BUPATI

A. Alasan dan Latar Belakang Pemohon Mengajukan Judicial Review

Para Pemohon *Judicial Review* tentang pengujian Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Walikota, dan Bupati adalah Jumanto (Pemohon I) dan Fathor Rasyid (Pemohon II) dimana mereka memberikan kuasa kepada Prof. Yusril Ihza Mahendra, S.H., M.Sc dan Rekan-Rekan Seprofesi Advokat untuk menjadi wakil dari pemohon *Judicial Review*[1].

Legal Standing dari Para pemohon berdasarkan dalam Pasal 7 huruf g dan Pasal 45 ayat (2) huruf k Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Walikota, dan Bupati dimana pemohon merasa dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Pemilihn Gubernur, Walikota, dan Bupati, Dikarenakan dalam Pasal 7 huruf g tertulis “tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah

[1] Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi RI No 42/PUU-XIII/2015 Tentang Pengujian Undang-Undang Pemilihan Gubernur, Walikota, dan Bupati

memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan hukuman pidana penjara 5 (lima) Tahun atau lebih." dan Pasal 45 ayat (2) huruf k tertulis "surat keterangan tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih dari Pengadilan Negeri yang wilayah hukumnya meliputi tempat tinggal calon, sebagai bukti pemenuhan syarat calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 huruf g." yang mengakibatkan para pemohon tidak bisa mencalonkan diri sebagai calon Bupati dan Wakil Bupati pada pemilihkan kepala daerah yang akan datang dan menganggap Undang-Undang tersebut bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 karena tidak sesuai dengan dengan Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3), dan Pasal 28J ayat (2)[2].

[2] Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi RI No 42/PUU-XIII/2015 Tentang Pengujian Undang-Undang Pemilihan Gubernur, Walikota, dan Bupati

Dalam Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Mahkamah Konstitusi berbunyi :

"Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusional dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang, antara lain :

1. Perorangan warga Negara Indonesia;
2. Kesatuan masyrakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
3. Badan hukum Negara atau privat; atau
4. Lembaga Negara.

Selanjutnya Penjelasan Pasal 51 ayat (1) UU Mahkamah Konstitusi menjelaskan :

"Yang dimaksud dengan "hak konstitusional" adalah hak-hak yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945."

Berdasarkan Undang-Undang yang disebutkan tersebut, maka terdapat dua syarat yang harus dipenuhi untuk memastikan apakah Pemohon memiliki *legal standing* dalam perkara pengujian Undang-Undang atau tidak. Syarat pertama adalah ketentuan untuk bertindak sebagai Pemohon berdasarkan Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Mahkamah Konstitusi dan Syarat kedua adalah bahwa hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon dirugikan oleh berlakunya suatu Undang-Undang. Seperti yang sudah disebutkan di atas, Pemohon

adalah Perorangan yang sah secara konstitusi memiliki hak untuk menjadi seorang Pemohon *Judicial Review* dikarenakan pemohon adalah seorang Warga Negara Indonesia yang dapat dibuktikan dengan Kartu Tanda Penduduk yang terdapat Nomor Induk Kependudukan para pemohon sehingga dapat dikategorikan sebagai Perorangan berdasarkan Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Mahkamah Konstitusi.

Para Pemohon juga beralasan berdasarkan Putusan Mahkamah Agung Nomor 1164 K/Pid.Sus/2010 dimana para Pemohon dijatuhi hukuman pidana 5 tahun penjara tidak terdapat hukuman tambahan yang melarang para Pemohon untuk terlibat dalam kegiatan politik, dipilih, atau memilih dalam suatu pemilihkan kepala daerah, Pemohon juga beralasan mereka menjalankan hukuman pidana sesuai dengan aturan dan vonis yang mereka dapat sampai para Pemohon dibebaskan dari penjara berdasarkan surat keputusan Menteri Hukum dan HAM dan para Pemohon sudah kembali di tengah-tengah masyarakat dan kembali beraktivitas normal seperti orang-orang pada umumnya, dan para pemohon memutuskan untuk mengajukan diri sebagai calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dimana mereka berkeinginan untuk berkontribusi dan memajukan daerahnya namun keinginan mereka untuk maju mencalonkan diri ditolak dikarenakan mereka tertahan pasal 7 huruf g dan pasal 45 ayat (2) huruf k yang mengakibatkan hak mereka untuk mencalonkan diri sebagai calon

kepala daerah dan wakil kepala daerah hilang dikarenakan terkena pasal-pasal tersebut[3].

Para Pemohon beralasan pasal 7 huruf g UU No 8 Tahun 2015 dan perubahannya UU No 1 Tahun 2015 sudah melanggar hak konstitusi yang sudah dijamin oleh Negara berdasarkan pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 selain itu juga para Pemohon beranggapan kedua pasal diatas bertentangan juga dengan nilai yang terdapat didalam pasal 28c ayat (2) dan pasal 28J ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 yang mengakibatkan hilangnya hak konstitusi mereka untuk mencalonkan diri sebagai calon kepala daerah dan calon wakil kepala daerah. Serta dikarenakan kedua pasal tersebut bertentangan dengan Pasal 28D ayat (3) UUD 1945, hak mereka untuk diperlakukan sama dalam pemerintahan pun hilang dikarenakan kedua pasal tersebut[4].

Pemohon juga berpendapat Pasal 1 ayat (2) dan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 terdapat prinsip yang menjadi karakteristik utama dan dijalankan demi terwujudnya Negara hukum. Masalah utama yang selalu terjadi dalam perkembangan prinsip Negara hukum adalah pembatasan kekuasaan dan perlindungan Hak Asasi Manusia dimana

[3] Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi RI No 42/PUU-XIII/2015 Tentang Pengujian Undang-Undang Pemilihan Gubernur, Walikota, dan Bupati
[4] Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi RI No 42/PUU-XIII/2015 Tentang Pengujian Undang-Undang Pemilihan Gubernur, Walikota, dan Bupati

begitu banyak kelompok masyarakat yang fungsi, dan peran kelompok masyarakat di dalam Negara yang perlu dipenuhi hak-haknya dimana akan berdampak pada penghormatan, perhatian, dan pemenuhan hak-hak warga Negara dan hak-hak indvidu, dengan demikian setiap warga Negara dan setiap orang mendapat perlakuan seimbang, perlakuan menurut kepatutan, dan perlakuan wajar demi terwujudnya keadilan[5].

Beberapa ketentuan dalam UUD 1945 yang berkaitan dengan hak dasar pemohon dalam pasal 27 ayat (1), pasal 28 D ayat (1), pasal 28 D ayat (3) UUD 1945 dimana bagian fundamental dari hak dasar yang diatur dan dijamin oleh UUD 1945 tersebut dengan sendirinya Negara memiliki kewajiban dan tanggung jawab dalam memberikan perhatian, perlindungan, dan pemenuhan atas hak-hak dasar tersebut dan Negara tidak boleh mengurangi hak-hak tersebut[6].

Secara normatif, konstitusional kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Kedaulatan rakyat dapat diwujudkan dengan memberikan kesempatan yang sama kepada seluruh rakyat untuk dipilih dan memilih, hal tersebut juga harus didukung dengan peraturan perundang-undangan yang adil dan tidak diskriminatif. Prinsip ini sudah berjalan semenjak Indonesia

[5] Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi RI No 42/PUU-XIII/2015 Tentang Pengujian Undang-Undang Pemilihan Gubernur, Walikota, dan Bupati
[6] Ibid

merdeka dan pemilihan kepala daerah ini bukan hanya persoalan kekuasaan yang menjadi wewenang pemerintah pusat untuk menentukan kepala daerah tetapi pemilihan kepala daerah yang dipilih langsung oleh rakyat menjadi bukti kedaulatan harus berada di tangan rakyat untuk menentukan pilihan secara adil, tidak diskriminatif dan sesuai dengan kehendak masyarakat di daerah tersebut[7].

Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 menegaskan bahwa Indonesia adalah Negara hukum. Maka dari itu kedaulatan rakyat hanya bisa berjalan dengan baik apabila didasari dengan hukum yang adil yang memberikan kesempatan untuk semua golongan masyarakat untuk berpartisipasi. Dengan alasan tersebut, maka aturan yang terdapat di dalam UU No 8 Tahun 2015 yang membatasi hak seseorang untuk mencalonkan diri sebagai kepala daerah hanya karena pernah ditahan melakukan tindak pidana bertentangan dengan konstitusi yang ada[8].

Dalam amandemen kedua UUD 1945, salah satu pasal yaitu pasal 28D ayat (1) UUD 1945 berubah menjadi untuk mengakui hak setiap orang yang diberi pengakuan, perlindungan, dan perlakuan yang sama di mata hukum dan pembatasan yang dibuat oleh suatu undang-undang terbatas hanya untuk menghormati hak dan kebebasan untuk

[7] Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi RI No 42/PUU-XIII/2015 Tentang Pengujian Undang-Undang Pemilihan Gubernur, Walikota, dan Bupati
[8] Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi RI No 42/PUU-XIII/2015 Tentang Pengujian Undang-Undang Pemilihan Gubernur, Walikota, dan Bupati

memenuhi tuntutan keadilan berdasarkan pasal 28J ayat (2) UUD 1945. Dalam pasal 27 ayat (1) UUD 1945, tertulis semua warga Negara mendapat jaminan kedudukan hukum yang sama, termasuk orang yang pernah dipidana karena statusnya sudah bebas dimana orang tersebut sudah kembali di tengah masyarakat dan kembali menjadi warga Negara biasa dan mendapatkan hak hukum diperlakukan sama di mata hukum seperti warga biasa pada umumnya, akan menjadi berbeda apabila hakim menjatuhkan hukuman tambahan atau dijatuhi hukuman 5 tahun atau lebih, Apalagi Sanksi dalam hukum pidana hanya ada 2 jenis, yaitu sanksi pidana pokok dan sanksi pidana tambahan dimana sanksi pidana tambahan berupa pencabutan hak tertentu dijatuhkan oleh putusan hakim dalam waktu tertentu, pencabutan hak tertentu tidak berlaku apabila dihukum seumur hidup, Tujuan penjatuhan sanksi hukuman pidana penjara agar kembali menjadi anggota masyarakat yang baik dan benar dengan menjalani hukuman penjara dan pencabutan hak untuk menduduki jabatan berdasarkan putusan pengadilan dibatasi oleh waktu dan keadaan tertentu[9].

[9] Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi RI No 42/PUU-XIII/2015 Tentang Pengujian Undang-Undang Pemilihan Gubernur, Walikota, dan Bupati

Dalam prinsip hukum pidana, pencabutan hak hukum setiap orang dilakukan berdasarkan putusan pengadilan dan sifatnya tidak boleh mematikan hak keperdataan atau dibatasi dalam waktu tertentu yakni ada waktu tertentu atau keadaan tertentu sampai dia pulih untuk mengembangkan hak hukumnya kembali. Tidak dibenarkan norma hukum administrasi memuat pencabutan hak hukum seseorang karena menjalani pidana untuk selamanya atau seumur hidup dan pengadilan pidana tidak pernah menjatuhkan pidana tambahan pencabutan hak hukum terpidana untuk selamanya. Tidak dibenarkan seseorang dihukum tanpa melalui prosedur hukum yang adil. Adanya larangan kepada seseorang untuk mencalonkan diri sebagai kepala daerah karena mendapat hukuman pidana penjara selama 5 tahun atau lebih merupakan aturan yang sewenang-wenang karena seakan-akan melarang seseorang yang pernah mendapat hukuman pidana tidak diperbolehkan mencalonkan diri sebagai kepala daerah seumur hidupnya dan pembentuk undang-undang dianggap melampaui batas kewenangannya dan hal ini termasuk tindakan inkonstitusional. Padahal konstitusi sudah menjamin setiap orang untuk memperjuangkan dirinya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan Negara berdasarkan pasal 28C ayat (2) UUD 1945 termasuk mantan narapidana memiliki hak yang sama dengan masyarakat biasa untuk membangun Indonesia, salah satunya untuk

maju menjadi kepala daerah. Selain itu dalam pasal 28D ayat (3) UUD 1945 dijelaskan bahwa Negara sudah menjamin semua orang untuk berpartisipasi dalam pemerintahan tanpa kecuali, dalam pasal 1 ayat (2) UUD 1945 dijelaskan bahwa bentuk partisipasi masyarakat berdasarkan kedaulatan rakyat. Dengan begitu aturan yang membatasi hak terpidana dalam pasal 7 huruf g dan pasal 45 ayat (2) UU No 8 Tahun 2015 bertentangan dengan pasal 1 ayat (2) UUD 1945 dan pasal 28C ayat (2) UUD 1945[10].

Mahkahmah Konstitusi sudah pernah memutus perkara yang serupa, yaitu dalam putusan Mahkamah Konstitusi No : 011-017/PUU-I/2003 yang inti putusan tersebut adalah menyatakan Pasal 28J ayat (2) UUD 1945 memungkinan untuk membatasi hak dan kebebasan seseorang dengan undang-undang, tetapi pembatasan hak-hak tersebut harus memiliki alasan yang masuk akal, alasan yang kuat, proposional, dan tidak berlebihan dan pembatasan itu semata-mata untuk menjamin pengakuan dan penghormatan hak dan kebebasaan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil yang sesuai dengan pertimbangan moral, nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum yang sesuai dengan demokrasi. Pembatasan hak pilih dalam pemilihan umumnya didasari pertimbangan ketidakcakapan seseorang

[10] Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi RI No 42/PUU-XIII/2015 Tentang Pengujian Undang-Undang Pemilihan Gubernur, Walikota, dan Bupati

dikarenakan suatu factor dan ketidakmungkinan yang disebabkan dicabutnya hak pilihnya oleh pengadilan yang berkekuatan hukum tetap, bersifat individu dan tidak kolektif[11].

Selain itu dalam putusan Mahkamah Konstitusi No 4/PUU-VII/2009 yang menguji Pasal 12 huruf G dan Pasal 50 ayat (1) huruf G UU No 10 Tahun 2009 Tentang Pemilu DPR, DPRD,dan DPD dan Pasal 58 huruf F UU No 12 Tahun 2008 Tentang Pemda dimana norma yang diuji adalah "tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih". Dalam menguji norma tersebut, Mahkamah Konstitusi memutuskan norma tersebut tidak memiliki kekuatan hukum mengikat selama tidak memenuhi syarat : (i) tidak berlaku untuk jabatan publik yang dipilih;(ii) berlaku terbatas jangka waktunya hanya 5 (lima) tahun sejak terpidana selesai menjalani hukumannya ; (iii) dikecualikan untuk mantan terpidana yang secara terbuka dan jujur mengakui di depan publik bahwa yang bersangkutan adalah mantan narapidana; (iv) bukan sebagai pelaku kejahatan yang berulang-ulang. Berdasarkan beberapa putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat final dan mengikat seperti yang sudah disebutkan diatas,

[11] Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi RI No 42/PUU-XIII/2015 Tentang Pengujian Undang-Undang Pemilihan Gubernur, Walikota, dan Bupati

maka pembentuk undang-undang dianggap telah melakukan perbuatan inkonstitusional karena telah melakukan ketidakadilan dan ketidakpastian hukum[12].

Selain itu juga pasal 7 huruf G dan pasal 45 ayat (2) dianggap kontradiktif dengan pasal 7 huruf H UU No 8 Tahun 2015 dikarenakan dalam pasal 7 huruf G menjelaskan bahwa seseorang tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam hukuman 5 (lima) tahun atau lebih tetapi dalam pasal 7 huruf h menjelaskan bahwa seseorang tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang memiliki kekuatan hukum tetap, berdasarkan dua pasal diatas, pemohon menganggap dua pasal tersebut saling bertentangan berdasarkan kondisi si pemohon dikarenakan ketika pemohon dijatuhi hukuman pidana, si pemohon tidak mendapat hukuman tambahan berupa pencabutan hak pilihnya tetapi undang-undang tersebut seakan-akan menghukum seseorang sebelum pengadilan memutuskan menghukum orang yang bersangkutan dan aturan tersebut tidak dibenarkan dikarenakan dalam teori hukum pidana disebutkan tidak boleh satu tindak pidana dijatuhi dua hukuman dan pemohon merasa hak dilanggar dikarenakan si pemohon

[12] Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi RI No 42/PUU-XIII/2015 Tentang Pengujian Undang-Undang Pemilihan Gubernur, Walikota, dan Bupati

sudah menjalani hukuman penjara pidana sampai selesai tetapi merasa dihukum oleh undang-undang dengan tidak boleh berpartisipasi dalam pemilihan kepala daerah padahal dia tidak mendapatkan hukuman tambahan dari pengadilan[13].

B. Dasar Pertimbangan Hakim Konstitusi Dalam Permohonan *Judicial Review* Pasal 7 Huruf G dan Pasal 45 ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015

1. Pertimbangan Hukum

Pokok permasalahan hukum utama para pemohon adalah pengujian konstitusional terhadap pasal 7 huruf G yang berbunyi "tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasaran putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana 5 (lima) tahun atau lebih" dan pasal 45 ayat (2) huruf k yang berbunyi "surat keterangan tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih

[13] Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi RI No 42/PUU-XIII/2015 Tentang Pengujian Undang-Undang Pemilihan Gubernur, Walikota, dan Bupati

dari Pengadilan Negeri yang wilayah hukumnya meliputi tempat tinggal calon, sebagai bukti pemenuhan syarat calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 huruf g" dimana kedua pasal tersebut dianggap bertentangan dengan Pasal 1 ayat (2), Pasal 1 ayat (3), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28D ayat (3), dan Pasal 28J ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi :

a. Pasal 1 ayat (2), "Kedaulatan di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar";
b. Pasal 1 ayat (3), "Negara Indonesia adalah Negara hukum";
c. Pasal 27 ayat (1), "Segala warga Negara bersamaan kedudukannya didalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tanpa kecualinya";
d. Pasal 28C ayat (2), "Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya";
e. Pasal 28D ayat (1), "Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum";
f. Pasal 28D ayat (3), "Setiap warga Negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan";
g. Pasal 28J ayat (2), "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".

Berdasarkan pasal 24C ayat 1 UUD 1945, pasal 10 ayat (1) huruf Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana sudah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24

Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi, Pasal 29 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman, Salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi adalah mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap UUD 1945. Oleh karena permohonan mengenai pengujian materil Undang-Undang terhadap UUD 1945 maka Mahkamah Konstitusi berwenang untuk mengadili permohonan pemohon[14].

2. Pendapat Mahkamah

Pokok permasalahan pemohon adalah pengujian konstitusionalitas pasal 7 huruf G dan pasal 45 ayat (2) UU 8/2015 terhadap Pasal 1 ayat (2), Pasal 1 ayat (3), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28D ayat (3), dan Pasal 28J ayat (2) UUD 1945. Mahkamah Konstitusi sudah memeriksa dengan seksama, permohonan pemohon, kumpulan bukti-bukti, keterangan berbagai pihak dan kesimpulan pemohon dan Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa dalam pasal 7 huruf G yang berbunyi “tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasaran putusan pengadilan yang

[14] Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi RI No 42/PUU-XIII/2015 Tentang Pengujian Undang-Undang Pemilihan Gubernur, Walikota, dan Bupati

telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana 5 (lima) tahun atau lebih" dimana menurut mahkamah, ketentuan tersebut merupakan bentuk pengurangan hak atas kehormatan, yang bisa disamakan dengan pidana pencabutan hak-hak tertentu. Ketika pasal 7 huruf G UU 8/2015 menentukan calon kepala daerah harus mematuhi persyaratan tidak pernah dijatuhi hukuman pidana karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih maka sama artinya dengan seseorang yang pernah dijatuhi hukuman pidana karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih, dicabut haknya untuk dipilih dalam pemilihan kepala daerah dimana hal tersebut sependapat dengan ketentuan Pasal 35 ayat (1) angka 3 KUHP dimana terpidana dapat dicabut "hak memilih dan dipilih dalam pemilihan yang diadakan berdasarkan aturan-aturan umum". Akan tetapi, kedua pasal tersebut memiliki perbedaan dimana dalam pasal 7 huruf G UU 8/2015, hak dipilih seseorang dicabut oleh pembentuk undang-undang, sementara berdasarkan pasal 35 ayat (1) angka 3 KUHP, hak dipilih seseorang dicabut dengan putusan hakim. Dengan demikian pencabutan hak dipilih seseorang hanya dapat dilakukan dengan putusan hakim sebagai hukuman tambahan dan undang-undang tidak dapat mencabut hak pilih seseorang, melainkan hanya memberi batasan yang tidak

bertentangan dengan UUD 1945 berdasarkan pasal 28J ayat 2 dinyatakan bahwa pembatasan yang dapat dilakukan 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[15].

Dalam Pembukaan UUD 1945, ditegaskan bahwa dibentuknya pemerintahan Negara Indonesia adalah untuk melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dimana pembukaan UUD 1945 tersebut menjelaskan tidak akan membedakan bangsa Indonesia manapun dan tentunya termasuk melindungi hak mantan narapidana. Salah satu ciri Negara demokratis yang berdasarkan hukum dan Negara hukum yang demokratis adalah mengakui, menjunjung tinggi, melindungi, memajukan, menegakkan, dan pemenuhan hak asasi manusia dimana ciri tersebut dikaitkan dengan Undang-Undang No 12 Tahun 1995 Tentang Lembaga Pemasyarakatan dari perspektif sosiologis dan filosofis penggantian penjara kepada pemasyarakatan dimaksudkan bahwa pemidanaan selain berupa penjeraan juga merupakan usaha rehabilitasi dan reintregasi. Secara filosifis dan sosiologis sistem pemasyarakatan

[15] Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi RI No 42/PUU-XIII/2015 Tentang Pengujian Undang-Undang Pemilihan Gubernur, Walikota, dan Bupati

melihat narapidana sebagai subjek hukum yang tidak berbeda dengan orang biasa yang sewaktu-waktu bisa melakukan kesalahan dan kekhilafan yang dapat dikenakan pidana. Pemidanaan adalah upaya untuk menyadarkan narapidana agar meyesali perbuatannya, mengembalikan narapidana menjadi warga masyarakat yang baik, taat kepada hukum, menjunjung tinggi nilai agama, moral, keamanan, dan ketertiban dan dapat aktif berperan kembali dalam pembangunan, serta dapat hidup secara wajar sebagai warga yang baik dan bertanggung jawab sebagaimana juga dipertimbangkan dalam putusan Mahkamah Nomor 4/PUU-VII/2009 tertanggal 29 Maret 2009 yang memberikan syarat 5 (lima) tahun setelah narapidana menjalani masa hukumannya kecuali mantan narapidana dapat mencalonkan diri sebagai calon kepala daerah dengan memenuhi syarat tertentu diantaranya adalah mengumumkan secara terbuka dihadapan umum bahwa yang bersangkutan pernah dihukum penjara sebagaimana persyaratan ketiga dalam putusan mahkamah tersebut, hal ini dilakukan bertujuan agar rakyat atau para pemilih mengetahui keadaaan sesungguhnya. Apabila seorang mantan narapidana sudah memenuhi syarat tertentu maka orang tersebut tidak boleh dihukum lagi kecuali oleh hakim apabila dia mengulangi perbuatannya lagi. Apabila Undang-Undang membatasi hak seseorang mantan narapidana untuk tidak dapat mencalonkan diri sebagai calon kepala daerah maka sama saja bermakna bahwa

Undang-Undang telah memberikan hukuman tambahkan kepada yang bersangkutan sementara UUD 1945 telah melarang memberlakukan diskriminasi kepada seluruh warga masyarakat[16].

Sebelumnya Mahkamah Konstitusi pernah menangani permohonan yang sejenis yaitu dalam Putusan 4/PUU-VII/2009 bertanggal 29 Maret 2009 telah menentukan syarat bagi seseorang yang akan mengisi jabatan publik atau jabatan politik yang pengisiannya melalui pemilihan, yaitu [17]:

1. Tidak berlaku untuk jabatan publik yang dipilih (*elected officials)*;
2. Berlaku terbatas jangka waktunya hanya selama 5 (lima) tahun sejak terpidana selesai menjalani hukumannya;
3. Dikecualikan bagi mantan narapidana yang secara terbuka dan jujur mengemukakan pada publik bahwa yang bersangkutan adalah mantan narapidana;
4. Bukan sebagai pelaku kejahatan yang berulang-ulang;

Lalu Putusan Mahkamah 4/PUU-VII/2009 tersebut diperkuat dengan Putusan Mahkamah 120/PUU-VII/2009 yang bertanggal 20 April 2010, yang menyatakan : "…*Bahwa persyaratan calon kepala daerah yang telah diberikan tafsir baru oleh Mahkamah dalam Putusan Nomor 4/PUU-VII/2009 tanggal 24 Maret 2009, adalah semata-mata persyaratan administratif. Oleh karena itu, sejak 24*

[16] Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi RI No 42/PUU-XIII/2015 Tentang Pengujian Undang-Undang Pemilihan Gubernur, Walikota, dan Bupati
[17] Ibid

Maret 2009, rezim hukum Pasal 58 huruf f UU 32/2004 sebagimana telah diubah terakhir dengan UU 12/2008 sebagaimana bunyi dan makna teks aslinya berakhir, dan sebagai gantinya maka sejak saat itulah di seluruh wilayah hukum Republik Indonesia berlaku tafsir baru atas pasal 58 huruf f UU 32/2004 sebagaimana telah diubah terakhir dengan UU 12/2008 tentang mantan narapidana yang boleh menjadi calon kepala daerah menurut Putusan Mahkamah Nomor 14-17/PUU-V/2007 tanggal 11 Desember 2007 juncto Putusan Mahkamah Nomor 4/PUU-VII/2009 Tanggal 24 Maret 2009. Norma baru yang lahir karena tafsir baru tersebut bersifat erga gomes;…dst[18]*"*

Dari kedua putusan Mahkamah tersebut maka norma "*tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasaran putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana 5 (lima) tahun atau lebih*" yang diatur dalam Undang-Undang lain yang masih berlaku harus ditafsir sesuai dengan tafsir yang dimaksud dalam Putusan Mahkamah Nomor 4/PUU-VII/2009, bertanggal 24 Maret 2009 dimana permasalahan yang harus dijawab adalah bagaimana dengan ketentuan pasal 7 huruf G UU 8/2015 yang dimohonkan oleh pemohon? Menurut mahkamah,

[18] Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi RI No 42/PUU-XIII/2015 Tentang Pengujian Undang-Undang Pemilihan Gubernur, Walikota, dan Bupati

UU 8/2015 sudah mengakomodir Putusan Mahkamah Nomor 4/PUU-VII/2009, bertanggal 24 Maret 2009, tetapi tidak tercantum dalam norma pasal 7 huruf G, melainkan tercantum dalam penjelasan pasal 7 huruf G, sehingga terjadi pertentangan antara pasal 7 huruf G dengan penjelasan pasal 7 huruf G dimana norma pasal 7 huruf G melarang mantan narapidana untuk mencalonkan diri sebagai calon kepala daerah, tetapi dalam penjelasan pasal 7 huruf G memperbolehkan mantan narapidana untuk mencalonkan diri sebagai calon kepala daerah. Padahal berdasarkan Putusan Mahkamah Nomor 005/PUU-III/2005 bertanggal 22 Maret 2005 juncto Putusan Mahkamah Nomor 011/PUU-III/2005 bertanggal 19 Oktober 2005 menyatakan bahwa penjelasan pasal dari satu Undang-Undang tidak boleh memuat norma baru yang justru mengaburkan makna dari norma yang terdapat dalam pasal tersebut. Oleh karena itu menurut mahkamah terdapat pertentangan dari norma dan penjelasan pasal 7 huruf G UU 8/2015[19].

Berdasarkan pertimbangan diatas, menurut Mahkamah pasal 7 huruf G UU 8/2015 harus ditafsir sebagaimana dalam Putusan Mahkamah Nomor 4/PUU-VII/2009 bertanggal 24 Maret 2009 dan menjadikan penjelasan pasal 7 huruf G UU 8/2015 menjadi bagian

[19] Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi RI No 42/PUU-XIII/2015 Tentang Pengujian Undang-Undang Pemilihan Gubernur, Walikota, dan Bupati

dari norma pasal 7 huruf G UU 8/2015 agar tidak terjadi pertentangan antara norma dan penjelasannya.

Dalam Putusan Mahkamah Nomor 4/PUU-VII/2009 bertanggal 24 Maret 2009 telah memberi ruang kepada mantan narapidana untuk proses adaptasi setidak-tidaknya selama 5 (lima) tahun setelah narapidana menjalani masa hukumannya. Waktu lima tahun adalah waktu yang wajar untuk membuktikan bahwa mantan narapidana telah berkelakuan baik dan tidak mengulang perbuatan pidana lagi sebagaimana tujuan dari pemasyarakatan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan dimana seseorang yang telah menjalani hukuman dan keluar dari penjara atau lembaga pemasyarakatan pada dasarnya adalah orang yang telah meyesali perbuatannya, telah bertaubat, dan berjanji untuk tidak mengulangi perbuatannya lagi. Dengan demikian, seorang mantan narapidana yang sudah bertaubat tidak tepat jika diberikan hukuman lagi oleh Undang-Undang seperti yang ditentukan oleh pasal 7 huruf G UU 8/2015[20].

Terlebih dalam syarat ketiga dalam Putusan Mahkamah Nomor 4/PUU-VII/2009, yaitu “Dikecualikan bagi mantan narapidana yang

[20] Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi RI No 42/PUU-XIII/2015 Tentang Pengujian Undang-Undang Pemilihan Gubernur, Walikota, dan Bupati

secara terbuka dan jujur mengemukakan pada publik bahwa yang bersangkutan adalah mantan narapidana" adalah bertujuan untuk membuat publik atau masyarakat mengetahui bahwa pasangan calon yang akan dipilih pernah dijatuhi pidana. Dengan penyataan jujur dan terbuka dari mantan narapidana yang diketahui masyarakat umum (*notoir feiten*) tersebut maka masyarakat atau rakyat sebagai pemilih menentukan apakah akan memberikan suaranya atau tidak memberi suaranya kepada calon tersebut. Kata "dikecualikan" yang terdapat dalam syarat ketiga dalam amar Putusan Mahkamah Nomor 4/PUU-VII/2009, bertanggal 24 Maret 2009, memiliki arti bahwa seseorang yang secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa dia adalah seorang mantan narapidana maka syarat kedua dan keempat dalam amar Putusan Mahkamah Nomor 4/PUU-VII/2009, bertanggal 24 Maret 2009 tidak diperlukan lagi karena yang bersangkutan secara berani dan terbuka mengakui status dirinya sebagai mantan narapidana. Dengan demikian maka yang bersangkutan bisa mencalonkan diri sebagai calon Kepala Daerah atau jabatan publik atau jabatan politik yang pemilihannya melalui pemilihan (*elected officials).* Pada akhirnya, masyarakatlah yang berdaulat yang menentukan pilihannya, tetapi apabila mantan narapidana tidak menyatakan kepada publik tentang statusnya sebagai mantan narapidana, maka kedua syarat dalam amar Putusan Mahkamah

Nomor 4/PUU-VII/2009, bertanggal 24 Maret 2009 berlaku kepada orang tersebut, yaitu menunggu lima tahun sejak terpidana selesai menjalani hukumannya[21].

C. Implikasi Putusan Mahkamah Konsititusi terhadap Calon Kepala Daerah

Setelah memeriksa bukti-bukti dan pendapat dari Pemerintah dan DPR berkaitan dengan *Judicial Review* Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Walikota, dan Bupati terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang diajukan oleh Pemohon berdasarkan pertimbangan atas fakta dan hukum yang sudah dijelaskan, Mahkamah Konstitusi memutuskan mengabulkan permohonan pemohon untuk sebagian dengan amar putusan sebagai berikut:

1) Menyatakan Pasal 7 Huruf G Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang perubahan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015

[21] Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi RI No 42/PUU-XIII/2015 Tentang Pengujian Undang-Undang Pemilihan Gubernur, Walikota, dan Bupati

Tentang Pemilihan Gubernur, Walikota, dan Bupati bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang bersyarat sepanjang tidak dimaknai dikecualikan bagi mantan narapidana yang secara terbuka dan jujur mengakui kepada publik bahwa dia adalah mantan narapidana;

2) Pasal 7 Huruf G Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang perubahan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Walikota, dan Bupati tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai kecualikan bagi mantan narapidana yang secara terbuka dan jujur mengakui kepada publik bahwa dia adalah mantan narapidana;
3) Penjelasan Pasal 7 Huruf G Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang perubahan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Walikota, dan Bupati bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
4) Penjelasan Pasal 7 Huruf G Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang perubahan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Walikota, dan Bupati tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;
5) Pasal 45 Ayat (2) Huruf K Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang perubahan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang

Pemilihan Gubernur, Walikota, dan Bupati bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

6) Pasal 45 Ayat 2 Huruf K Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang perubahan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Walikota, dan Bupati tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;
7) Menolak permohonan pemohon untuk selain dan selebihnya;

Berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi sebagaimana yang sudah dijelaskan maka seseorang selama mengakui dirinya adalah mantan narapidana kepada masyarakat umum diperbolehkan untuk mencalonkan diri menjadi calon Kepala Daerah dan keputusan ada di tangan masyarakat untuk memilih mereka atau tidak dengan catatan mereka membuat pernyataan terbuka di depan publik atau masyarakat bahwa mereka adalah mantan narapidana.

Dengan keluarnya putusan tersebut, maka para pemohon bisa mengajukan diri sebagai calon kepala daerah untuk maju ke pilkada tanpa terbentur aturan Undang-Undang yang mengaturan persyaratan pengajuan atau pencalonan selama pemohon tersebut mau mengakui dirinya sebagai mantan narapidana di depan masyarakat dengan resiko masyarakat akan menolak atau tidak mau memilih mereka karena status mereka sebagai mantan narapidana atau mereka mau menunggu

setidaknya lima tahun untuk bisa mencalonkan diri lagi dari masa hukuman pidana mereka berakhir apabila mereka tidak mau mengakui dirinya sebagai mantan narapidana di depan umum karena takut penilaian masyarakat terhadap mantan narapidana.

Selain itu, dengan keluarnya putusan ini akan mempengaruhi persyaratan pengisian jabatan publik lainnya dikarenakan syarat keterbukaan di depan publik ini adalah perwujudan *good governance* (tata pemerintahan yang baik) yang sesungguhnya dan sesuai tujuan UU No 28 Tahun 1999.

Dampak dari keluarnya putusan ini adalah KPU yang segera melakukan perubahan terhadap peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2015 tentang tahapan Pencalonan Kepala Daerah dalam pasal 4 ayat (1) huruf f dimana ditambahkan poin :

1. Secara jujur dan terbuka mengatakan di depan publik bahwa dirinya mantan narapidana,
2. Bukan seorang Residivis atau pelaku kejahatan yang berulang.

Dan dikarenakan putusan Mahkamah Konstitusi juga , KPU segera mengubah Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2015 dengan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 12 Tahun 2015 Tentang Perubahan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pencalonan Kepala Daerah dimana disisipkan satu Pasal yaitu Pasal 51A yang berbunyi : "*Ayat (1) Apabila dalam*

proses penelitian persyaratan administrasi sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 47, surat keterangan catatan kepolisian terdapat masalah hukum, KPU Provinsi/KIP Aceh atau KPU/KIP Kabupaten/Kota melakukan klarifikasi ke Kejaksaan Negeri dan Pengadilan Negeri untuk memastikan adanya putusan yang berkekuatan hukum tetap. Ayat (2) dalam hal sudah terdapat putusan yang berkekuatan hukum tetap sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1), KPU Provinsi/KIP Aceh atau KPU/KIP Kabupaten/Kota melakukan klarifikasi ke lembaga pemasyarakatan untuk memperoleh informasi bahwa yang bersangkutan :

1. *Pernah dipidana Penjara,*
2. *Telah selesai menjalani pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun sebelum jadwal pendaftaran.*

Putusan tersebut juga berdampak dengan tidak berlakunya kedua poin pasal dalam Nomor Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Walikota, dan Bupati, yaitu Pasal 7 huruf G dan Pasal 45 Ayat (2) Huruf K sehingga diubah dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 dimana Pasal 7 Huruf G diganti dan Pasal 45 Ayat (2) Huruf K dihapus dan diganti dengan Pasal 45 Ayat (2) Huruf B.Akan tetapi dalam Putusan Mahkamah ini, terdapat perbedaan tafsir antara mantan terpidana dengan mantan narapidana karena pertimbangan

Mahkamah Konstitusi yang mengutip Putusan Nomor 4/PUU-VII/2009 dimana memberikan waktu setidaknya 5 (lima) tahun untuk mantan narapidana untuk beradaptasi kembali di tengah masyarakat dimana seseorang yang telah menjalani hukuman dan keluar dari penjara atau lembaga pemasyarakatan pada dasarnya adalah orang yang telah menyesali perbuatannya, telah bertaubat, dan berjanji untuk tidak mengulangi perbuatannya lagi. Dengan demikian, seseorang mantan narapidana yanng sudah bertaubat tersebut tidak tepat jika diberikan hukuman lagi oleh undang-undang seperti yang ditentukan dalam Pasal 7 huruf g Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan mendefinisikan narapidana dan terpidana dalam Pasal 1 angka 6 bahwa terpidana adalah seseorang yang dipidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Pasal 1 angka 7 bahwa narapidana adalah terpidana yang menjalani pidana hilang kemerdekaan di LAPAS.

Dikarenakan perbedaan tafsir diatas membuat putusan Mahkamah Konstitusi menimbulkan kebingungan dan berpotensi tidak implementatif, akan tetapi jika diabaikan akan menimbulkan ketidakpastian hukum.