



SALINAN

**PUTUSAN**  
**Nomor 56/PUU-XVII/2019**

**DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA**

**MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA**

**[1.1]** Yang mengadili perkara konstitusi pada tingkat pertama dan terakhir, menjatuhkan putusan dalam perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang diajukan oleh:

1. **Indonesia Corruption Watch (ICW)**, dalam hal ini diwakili oleh:

Nama : Adnan Topan Husodo  
Jabatan : Koordinator  
Alamat : Jalan Kalibata Timur IVD Nomor 6, Pancoran, Jakarta Selatan

sebagai ----- **Pemohon I;**

2. **Perkumpulan Untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem)**, dalam hal ini diwakili oleh:

Nama : Titi Anggraini  
Jabatan : Direktur Eksekutif  
Alamat : Jalan Tebet Timur IVA Nomor 1, Tebet, Jakarta Selatan

sebagai ----- **Pemohon II;**

Berdasarkan Surat Kuasa Khusus bertanggal 31 Agustus 2019 memberi kuasa kepada **Donal Fariz, S.H., Fadli Ramadhani, S.H., M.H., Tama Satya Langkun, S.H., Kurnia Ramadhana, S.H., Slamet Santoso, S.H., Viola Reininda, S.H., dan Lalola Easter, S.H.**, seluruhnya adalah kuasa hukum yang memilih domisili

hukum di Jalan Kalibata Timur IVD Nomor 6, Pancoran, Jakarta Selatan, bertindak untuk dan atas nama pemberi kuasa;

Selanjutnya disebut sebagai ----- para Pemohon;

- [1.2]** Membaca permohonan para Pemohon;  
Mendengar keterangan para Pemohon;  
Memeriksa bukti-bukti para Pemohon.

## **2. DUDUK PERKARA**

**[2.1]** Menimbang bahwa Pemohon telah mengajukan permohonan bertanggal 5 September 2019 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Kepaniteraan Mahkamah) pada tanggal 11 September 2019 berdasarkan Akta Penerimaan Berkas Permohonan Nomor 117/PAN.MK/2019 dan telah dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi dengan Nomor 56/PUU-XVII/2019 pada tanggal 24 September 2019, yang telah diperbaiki dan diterima Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 18 Oktober 2019 pada pokoknya sebagai berikut:

### **A. Kewenangan Mahkamah Konstitusi**

1. Bahwa ketentuan Pasal 24 ayat (2) Perubahan Ketiga UUD 1945 menyatakan, "*Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi*";
2. Bahwa selanjutnya ketentuan Pasal 24 C ayat (1) Perubahan Ketiga UUD 1945 menyatakan, "*Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap UUD, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil Pemilihan Umum*";
3. Bahwa berdasarkan ketentuan di atas, Mahkamah Konstitusi (MK) mempunyai kewenangan untuk melakukan pengujian undang-undang (UU)

terhadap Undang-Undang Dasar (UUD). Kewenangan serupa ditegaskan di dalam ketentuan Pasal 10 ayat (1) huruf a UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, serta ketentuan Pasal 29 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, yang menyebutkan bahwa salah satu kewenangan konstitusional MK adalah mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar;

4. Bahwa sebagai pelindung konstitusi (*the guardian of constitution*), MK juga berhak memberikan penafsiran terhadap sebuah ketentuan pasal-pasal dalam suatu undang-undang agar berkesesuaian dengan nilai-nilai konstitusi. MK merupakan penafsir tunggal atas konstitusionalitas pasal-pasal dalam undang-undang (*the sole interpreter of constitution*), yang memiliki kekuatan hukum yang mengikat. Oleh karenanya, MK dapat dimintakan penafsiran terhadap pasal-pasal yang memiliki makna ambigu, tidak jelas, dan/atau multi-tafsir. Dalam sejumlah perkara pengujian undang-undang, MK juga telah beberapa kali menyatakan sebuah bagian dari undang-undang bersifat konstitusional bersyarat (*conditionally constitutional*) sepanjang ditafsirkan sesuai dengan tafsir yang diberikan MK; atau sebaliknya tidak konstitusional: jika tidak diartikan sesuai dengan penafsiran MK;
5. Bahwa melalui permohonan ini, para pemohon mengajukan pengujian terhadap Pasal 7 ayat (2) huruf g **“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”** Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang (UU No. 10 Tahun 2016);
6. Bahwa berdasarkan hal-hal tersebut di atas, Mahkamah Konstitusi berwenang untuk memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan *a quo*

karena permohonan ini adalah permohonan uji materil undang-undang terhadap UUD 1945, sebagaimana diatur oleh UUD 1945, UU Mahkamah Konstitusi, serta UU Kekuasaan Kehakiman, *in casu* Pasal 7 ayat (2) huruf g UU No. 10 Tahun 2016 yang menyatakan, **“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”**, terhadap Pasal 18 ayat (4), Pasal 22E ayat (1), dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945;

#### **B. Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Para Pemohon**

1. Bahwa pengakuan hak setiap warga negara Indonesia untuk mengajukan permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 merupakan suatu indikator perkembangan ketatanegaraan yang positif. Hal ini merefleksikan adanya kemajuan bagi penguatan prinsip-prinsip negara hukum, di mana undang-undang sebagai sebuah produk politik dari DPR dan Presiden, dapat diujikan konstiusionalitasnya pada lembaga yudisial, sehingga sistem *cheks and balances* berjalan dengan efektif;
2. Bahwa salah satu fungsi Mahkamah Konstitusi adalah, mengawal dan menjaga hak-hak konstiusional setiap warga negara. Dengan demikian, MK merupakan badan yudisial yang bertugas menjaga hak asasi manusia sebagai hak konstiusional dan hak hukum setiap warga negara. Dengan kesadaran inilah, Para Pemohon memutuskan untuk mengajukan permohonan pengujian Pasal 7 ayat (2) huruf g UU No. 10 Tahun 2016 terhadap UUD 1945;
3. Bahwa Pasal 51 ayat (1) UU MK *jo.* Pasal 3 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang menyatakan bahwa, “Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstiusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang yaitu:
  - a. perorangan warga negara Indonesia;
  - b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;

- c. badan hukum publik atau privat;
  - d. lembaga negara.”
4. Bahwa di dalam penjelasan Pasal 51 ayat (1) UU MK dinyatakan bahwa, *”Yang dimaksud dengan hak konstitusional adalah hak-hak yang diatur dalam UUD 1945”*;
  5. Bahwa berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 dan putusan-putusan Mahkamah Konstitusi yang hadir berikutnya, Mahkamah Konstitusi telah menentukan 5 (lima) syarat mengenai kerugian konstitusional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK, yakni sebagai berikut:
    - a. harus ada hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
    - b. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut dianggap telah dirugikan oleh berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian;
    - c. kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut bersifat spesifik dan aktual, setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
    - d. ada hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional dengan undang-undang yang dimohonkan pengujian; dan
    - e. ada kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.
  6. Bahwa selain lima syarat untuk menjadi Pemohon dalam perkara pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, yang ditentukan di dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 022/PUU-XII/2014, disebutkan bahwa, *”warga masyarakat pembayar pajak (tax payers) dipandang memiliki kepentingan sesuai dengan Pasal 51 UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Hal ini sesuai dengan adagium “no taxation without participation” dan sebaliknya “no participation without tax”. Ditegaskan MK, “setiap warga negara pembayar pajak mempunyai hak konstitusional untuk mempersoalkan setiap Undang-Undang”*;

7. Bahwa Pemohon I adalah organisasi non pemerintah yang bertujuan menguatkan posisi tawar rakyat terorganisir dalam mengontrol, dan turut serta dalam pengambilan keputusan, serta mewujudkan tata kelola pemerintahan yang demokratis, bebas korupsi, berkeadilan ekonomi, sosial, dan gender;
8. Bahwa di dalam Pasal 7 angka 2 Anggaran Dasar Pemohon I menyebutkan bahwa, misi eksternal ICW sebagai Pemohon I adalah mendorong pembaharuan kebijakan dan upaya penegakan hukum, agar ada jaminan hak-hak rakyat dalam mewujudkan sistem politik, hukum, ekonomi, dan birokrasi yang bersih dari korupsi, yang berlandaskan pada keadilan sosial dan gender; (Bukti-P3)
9. Bahwa salah satu misi dari Pemohon I adalah melakukan pemberdayaan rakyat agar mampu berpartisipasi dalam proses pengambilan dan pengawasan kebijakan, dalam rangka mewujudkan sistem politik, hukum, ekonomi, dan birokrasi yang bersih dari korupsi, yang berlandaskan keadilan sosial dan gender;
10. Bahwa di dalam tujuan dan misi pendiriannya, Pemohon I telah melaksanakan berbagai peran yang tertuang di dalam Pasal 8 huruf b angka 2 anggaran dasar Pemohon I yakni, “melakukan upaya hukum untuk melakukan perubahan kebijakan yang mendukung pemberantasan korupsi melalui lembaga peradilan”;
11. Bahwa keterlibatan pemohon di dalam permohonan ini, merupakan wujud nyata dari upaya Pemohon I untuk mengembalikan hak konstitusional Pemohon I, sebagaimana disebutkan di dalam anggaran dasar Pemohon I. Dengan berlakunya UU *a quo*, khususnya dengan bolehnya orang berstatus mantan terpidana korupsi menjadi calon kepala daerah dengan hanya menyampaikan pengumuman kepada publik sebagaimana diatur di dalam UU *a quo*, maka upaya dan usaha Pemohon I untuk mendorong pemberdayaan rakyat agar mampu berpartisipasi dalam proses pengambilan dan pengawasan kebijakan dalam rangka mewujudkan sistem politik, hukum, ekonomi, dan birokrasi yang bersih dari korupsi yang berlandaskan keadilan sosial dan gender, telah terhambat;

12. Bahwa pemberlakuan UU *a quo* juga telah jelas menghambat Pemohon I dalam melakukan aktivitasnya untuk “Mendorong aktor-aktor potensial di pemerintahan, parlemen, dan penegak hukum yang membuka ruang partisipasi publik dalam mengubah kebijakan”. Karena dengan berlakunya UU *a quo*, telah membuka kesempatan dan memperbolehkan orang yang berstatus mantan terpidana, khususnya terpidana kasus korupsi langsung menjadi kepala daerah, atau setidaknya menjadi calon kepala daerah, tanpa adanya masa tunggu bagi yang bersangkutan;
13. Bahwa Pemohon I telah beberapa kali melakukan pengujian undang-undang terhadap UUD NRI 1945 di Mahkamah Konstitusi. Beberapa di antaranya adalah Putusan MK Nomor 35/PUU-XI/2013 yang menguji UU Keuangan Negara dan UU MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Di dalam permohonan ini, MK menerima kedudukan hukum Pemohon I, dan mengabulkan sebagian dari pokok permohonan;
14. Bahwa selain itu, terdapat pula Putusan MK Nomor 5/PUU-IX/2011 yang menguji UU KPK, khususnya tentang masa jabatan pimpinan KPK. Di dalam putusan ini, Mahkamah memutuskan bahwa Pemohon I memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan pengujian UU ke Mahkamah Konstitusi. Di dalam perkara Nomor 5/PUU-IX/2011, Mahkamah mengabulkan materi permohonan untuk seluruhnya;
15. Bahwa dengan kedudukan hukum Pemohon I sudah diterima oleh Mahkamah Konstitusi dalam permohonan uji materil undang-undang yang berkaitan dengan pencegahan, penindakan praktik korupsi, serta permohonan terkait dengan upaya membangun sistem rekrutmen pejabat publik yang bersih dan berintegritas, maka Pemohon I memiliki kedudukan hukum yang teruji di dalam permohonan ini. Selain itu, materi yang diajukan di dalam permohonan ini, yaitu tentang syarat mantan terpidana menjadi calon kepala daerah, berkaitan langsung dengan tujuan dibentuknya organisasi Pemohon I, serta kerja-kerja pokok organisasi dari Pemohon I;
16. Bahwa di dalam Pasal 16 ayat (3) Anggaran Dasar Pemohon I menyebutkan bahwa, “Badan pekerja berwenang untuk bertindak dan atas nama kepentingan perkumpulan baik di dalam maupun di luar pengadilan,” dan karena koordinator adalah struktur tertinggi di dalam badan pekerja, maka dalam hal ini Pemohon I diwakili oleh Koordinator Badan Pekerja,

yang kedudukan hukumnya sudah pernah diterima oleh Mahkamah Konstitusi, berdasarkan putusan-putusan sebelum-sebelumnya, yakni Putusan Nomor 5/PUU-IX/2011 dan Putusan Nomor 35/PUU-XI/2013;

17. Bahwa Pemohon II adalah Organisasi Non Pemerintah atau Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang tumbuh dan berkembang secara swadaya, atas kehendak dan keinginan sendiri di tengah masyarakat, yang didirikan atas dasar kepedulian dan dalam rangka turut serta mewujudkan Pemilu yang demokratis dan demokratisasi di Indonesia;
18. Bahwa tugas dan peranan Pemohon II dalam melaksanakan kegiatan-kegiatan yang mendorong pelaksanaan Pemilu yang demokratis dan proses demokratisasi di Indonesia, dalam hal ini telah mendayagunakan lembaganya sebagai sarana untuk mengikutsertakan sebanyak mungkin anggota masyarakat dalam mewujudkan Pemilu yang demokratis dan demokratisasi di Indonesia. Hal ini tercermin di dalam Anggaran Dasar dan/ atau akta pendirian para Pemohon (Bukti P-4);
19. Bahwa dasar dan kepentingan hukum Pemohon II dalam mengajukan permohonan pengujian undang-undang *a quo*, dapat dibuktikan dengan Anggaran Dasar dan/ atau Anggaran Rumah Tangga Pemohon II. Dalam Pasal 3 Akta Pendirian Yayasan Perludem (Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi) No. 279 tertanggal 15 November 2011 yang merupakan Anggaran Dasar dari Pemohon II yang berbunyi demikian, "Perludem menjalankan kegiatan yang meliputi pengkajian mengenai pemilu dan demokrasi, memberikan pendidikan tentang pemilu dan demokrasi, memberikan pelatihan kepada masyarakat tentang pemilu dan demokrasi, serta melakukan pemantauan pemilu dan demokrasi";
20. Bahwa dalam mencapai maksud dan tujuannya, Pemohon II telah melakukan berbagai macam usaha/ kegiatan yang dilakukan secara terus menerus, hal mana telah menjadi pengetahuan umum. Adapun bentuk kegiatan yang telah dilakukan adalah sebagai berikut:
  - a. Menerbitkan Jurnal Pemilu dan Demokrasi, buku-buku terkait penegakan hukum Pemilu, buku tentang Alokasi Kursi dan Daerah Pemilihan, serta buku-buku terkait Pemilu lainnya;
  - b. Mendorong terbentuknya UU Pemilu yang lebih baik;

- c. Mendorong terbentuknya UU Penyelenggara Pemilu serta institusi penyelenggara Pemilu yang profesional serta mempunyai integritas, kapabilitas, dan akuntabilitas;
  - d. Melakukan kajian terhadap proses pendaftaran pemilih yang akses, berkeadilan, non diskriminasi, dan demokratis selama penyelenggaraan Pemilu 2014 yang lalu;
  - e. Mengawal proses seleksi penyelenggara Pemilu yang transparan dan akuntabel; dan
  - f. Menyelenggarakan proses pemantauan pelaksanaan pemilihan umum dan pemilihan kepala daerah.
21. Bahwa persoalan yang menjadi objek pengujian yang diujikan oleh Pemohon II merupakan persoalan setiap warga negara Indonesia, yang bukan hanya urusan Pemohon II. Lebih jauh, pengajuan permohonan pengujian undang-undang *a quo* merupakan wujud kepedulian dan upaya Pemohon II untuk mewujudkan Pemilu dan pemilihan kepala daerah yang berkeadilan, konstitusional, meneguhkan kedaulatan rakyat, serta sepenuhnya berkesesuaian dengan asas pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sebagaimana diatur di dalam UUD 1945;
22. Bahwa pemberlakuan Pasal *a quo* telah mengakibatkan kerugian secara langsung maupun tidak langsung, atau setidaknya-tidaknya potensial merugikan hak-hak konstitusional Pemohon II, akibat adanya calon kepala daerah yang langsung dapat mencalonkan diri menjadi calon kepala daerah, hanya dengan mengumumkan kepada publik, bahwa yang bersangkutan merupakan mantan terpidana. Padahal, tidak pernah ada aturan yang teknis dan detail terkait mekanisme pengumuman kepada publik. Pengumuman tersebut juga cenderung dilakukan secara asal-asalan, yang mana hal tersebut bertentangan dengan prinsip jujur, dan adil dalam pemilihan kepala daerah, yang merupakan upaya-upaya yang telah dilakukan oleh Pemohon II sebagaimana tujuan dari organisasinya selama ini;
23. Bahwa salah satu tujuan dari didirikannya organisasi Pemohon II adalah untuk mendorong terbentuknya UU Pemilu dan UU Pemilihan Kepala daerah yang lebih baik. Dengan adanya ketentuan pencalonan pemilihan kepala daerah yang membuat praktik pemilihan kepala daerah tidak jujur

dan tidak adil, tentu menjadi ketentuan yang tidak sesuai dengan UUD 1945, sehingga hal tersebut telah merugikan pemohon, karena sudah tidak bersesuaian dengan tujuan pendirian organisasi dari Pemohon II, serta membuat aktivitas-aktivitas yang sudah dilakukan oleh Pemohon II untuk mencapai tujuan organisasi, menjadi sia-sia;

24. Bahwa kedudukan hukum Pemohon II di dalam melakukan pengujian di Mahkamah Konstitusi, khususnya terkait dengan UU tentang Pemilihan dan UU Pemilihan Kepala Daerah, telah berkali-kali terpenuhi di Mahkamah Konstitusi. Beberapa di antaranya adalah, Perkara Nomor 20/PUU-XVII/2019 yang memohonkan perpanjangan waktu untuk pengurusan pindah memilih di dalam Pemilu dan beberapa materi lainnya, kemudian juga di dalam perkara Nomor 135/PUU-XIII/2015 terkait perlindungan hak memilih bagi penyandang disabilitas mental. Di dalam dua perkara ini, Mahkamah menyatakan Pemohon II memiliki kedudukan hukum di dalam melakukan pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi, dan Mahkamah mengabulkan sebagian materi permohonan;
25. Bahwa selain dua perkara di atas, kedudukan hukum pemohon juga diterima oleh Mahkamah pada perkara Nomor 72/PUU-XV/2017, meskipun dalam putusan tersebut, Mahkamah belum mengabulkan materi permohonan Pemohon II;
26. Bahwa berdasarkan ketentuan di dalam Pasal 16 angka 5 Akta Pendirian Perludem, pengurus, yang dalam hal ini adalah Direktur Eksekutif, berhak mewakili Yayasan Perludem di dalam dan di luar pengadilan, bertindak untuk dan atas nama pengurus tentang segala hal dan dalam segala kejadian;
27. Bahwa dengan ketentuan sebagaimana dijelaskan pada angka 26, Direktur Eksekutif Perludem adalah pihak yang berhak mewakili Perludem di dalam dan di luar pengadilan. Dalam hal ini, Sdri. Titi Anggraini adalah Direktur Eksekutif Perludem, sehingga di dalam permohonan ini, Titi Anggraini mewakili Pemohon II;

### **C. Alasan-Alasan Permohonan**

#### **1. Ruang lingkup pasal yang diuji**

Pasal 7 ayat (2) huruf g UU No. 10 Tahun 2016, sepanjang frasa “**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**” UU No. 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

## **2. Dasar konstitusional yang digunakan**

1. Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi kabupaten dan kota dipilih secara demokratis”;
2. Pasal 22E ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 “Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali”;
3. Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”;

## **3. Argumentasi Permohonan**

### **I. Problem Demokrasi dan Kontestasi Politik**

1. Bahwa terwujudnya politik elektoral yang berintegritas, menjadi pintu masuk keberhasilan pemberantasan korupsi di Indonesia. Namun, studi menunjukkan bahwa, agenda peningkatan integritas politik elektoral kita, dihambat oleh maraknya politik uang (Muhtadi, 2019; Aspinall dan Berenschot, 2019). Kasus mutakhir adalah Operasi Tangkap Tangan terhadap Bowo Sidik Pangarso, di mana KPK juga menemukan 400 ribu amplop dengan total 8 miliar rupiah yang siap digunakan Bowo untuk “serangan fajar” pemilu (Detik.com, 29/03/2019);
2. Bahwa survei yang dilakukan oleh *Polling Center* yang didanai *The Asia Foundation* pada tahun 2013, menunjukkan bahwa masyarakat cenderung sangat permisif dengan praktik politik uang dalam pemilu.

Sebanyak 59 persen responden menilai politik uang adalah **rezeki** yang sebaiknya tidak ditolak. Sementara itu, jika dikaitkan dengan potensi terjadinya korupsi, mayoritas meyakini bahwa pelaku politik uang diyakini akan melakukan korupsi dalam jabatannya. Datanya adalah sebagai berikut:

**Tabel. 1**  
**Hasil Survei Pendapat Pemilih tentang Calon yang akan Melakukan Praktik Korupsi Setelah Menjabat**

		Setuju/ sangat setuju bahwa calon akan korupsi	Tidak setuju/ sangat tidak setuju bahwa calon akan korupsi	Tidak tahu/ menolak menjawab
Pendidikan	Tidak menempuh pendidikan formal/ tidak tamat SD/tamat SD (n : 868)	60.3%	19.9%	19.8%
	SMP (n : 584)	61.8%	22.3%	15.9%
	SMA (n : 1.062)	66.3%	23,9%	9.8%
	Diploma/Universitas (n : 243)	75.3%	17.3%	7.4%
Pendapatan rutin bulanan rumah tangga	Kurang dari 1 juta (n : 918)	64.4%	21.8%	13.8%
	Rp 1.000.001 - Rp 1.500.000 (n : 449)	64.8%	19.6%	15.6%
	Rp 1.500.001 - Rp 2.000 (n : 459)	59.9%	22.9%	17.2%
	Rp 2.000.001 - Rp 4.000.000 (n : 603)	67.3%	22.7%	10.0%
	Lebih dari Rp 4.000.000 (n : 141)	73.8%	19.1%	7.1%

3. Bahwa menurut Marcin Walecki (2003), 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. Dalam pendanaan ini mereka melakukan operasi keuangan untuk keuntungan partai politik, kelompok kepentingan, atau kandidat dengan cara tidak benar atau tidak sah;
4. Bahwa bentuk yang paling umum dalam korupsi untuk pengumpulan modal pemenangan khususnya pendanaan kampanye, adalah dengan melibatkan penyediaan sumber daya keuangan atau sumber lainnya oleh kelompok swasta kepada partai atau calon, dengan imbalan perlakuan istimewa jika kandidat terpilih. Jenis korupsi ini sering menyebabkan skandal pendanaan, seperti yang telah mengguncang banyak negara dalam beberapa tahun terakhir. Bank Dunia menciptakan istilah "*state capture*" untuk merujuk pada

pengaruh kepentingan swasta atas hukum dan politik, yang pada awalnya diidentifikasi di negara-negara *post-communist* dalam masa transisi;

5. Bahwa mahalnya biaya politik ini dapat dilihat dalam temuan Badan Litbang Kemendagri. Badan Litbang Kemendagri menemukan bahwa, untuk menjadi Walikota/Bupati, dibutuhkan biaya mencapai Rp 20 - Rp 30 miliar, sementara untuk menjadi Gubernur, berkisar Rp 20 - Rp 100 miliar (2018). Sementara itu, penelitian yang dilakukan Pramono Anung (Disertasi, 2013) memperlihatkan, calon anggota legislatif mesti menyiapkan uang antara Rp 300 juta hingga Rp 22 miliar untuk maju dalam pemilihan. Menurutnya, malah ada caleg yang mengeluarkan Rp 18 miliar hanya untuk membayar konsultan politik ([www.tribunnews/nasional/2013/12/03](http://www.tribunnews/nasional/2013/12/03));
6. Bahwa penelitian Prasetyo (2014) menunjukkan bahwa masa jabatan kepala daerah yang semakin lama, menjadikan kepala daerah tersebut berperilaku oportunistik dan cenderung memetingkan kepentingan pribadi dan kelompoknya, bila dibandingkan dengan pencapaian kinerja yang baik. Berdasarkan teori keagenan, kepala daerah selaku *agent* memiliki informasi yang lebih tentang pengelolaan pemerintahan bila dibandingkan rakyat selaku *principal*. Adanya asimetri informasi ini, membuka peluang kepala daerah untuk memanfaatkan anggaran untuk kepentingan pribadi (Andvig et al., 2001). Selain itu, dengan masa jabatan yang lebih lama, kepala daerah memahami celah-celah sistem yang dapat dimanfaatkan untuk kepentingan pribadinya Prasetyo (2014);
7. Bahwa pelbagai persoalan korupsi dan demokrasi di atas, semakin menunjukkan pentingnya pengaturan tata kelola pemilu yang lebih baik, khususnya aspek pencalonan kepala daerah. Hal ini perlu dilakukan agar praktik jual-beli pencalonan (*candidacy buying*) yang berujung pada lahirnya praktik korupsi dan politik uang dalam pemilu, bisa ditekan. Pengaturan persyaratan pencalonan kepala daerah menjadi hal yang amat penting sebagai awalan dalam memperbaiki ini semua. Oleh karenanya, pertimbangan Mahkamah Konstitusi pada Putusan Nomor 4/PUU-VII/2009, telah meletakkan fondasi penting

ihwal jabatan publik yang mekanisme pengisiannya oleh rakyat. Mahkamah menilai hal tersebut tidaklah dapat sepenuhnya diserahkan kepada rakyat tanpa ada persyaratan sama sekali, dan semata-mata atas dasar alasan bahwa rakyatlah yang akan memikul sendiri resiko pilihannya. Sebab, jabatan haruslah dipangku oleh orang yang kualitas dan integritas tinggi;

## **II. Korupsi Kepala Daerah**

8. Bahwa kepala daerah adalah jabatan publik yang dipilih melalui proses pemilihan umum (*electd official*), sehingga perlu dipastikan orang-orang yang akan menduduki jabatan sebagai kepala daerah, adalah orang-orang yang memiliki integritas dan kualitas yang mumpuni untuk menyelenggarakan tugas dan fungsi kepala daerah;
9. Bahwa kepala daerah menempati posisi terbanyak kelima sebagai aktor yang paling banyak menjadi tersangka kasus korupsi (ICW, 2019). Sedikitnya terdapat 253 kepala daerah, yang ditetapkan menjadi tersangka korupsi oleh Aparat Penegak Hukum, pada periode waktu Januari 2010 hingga Juni 2018;
10. Bahwa sepanjang Tahun 2018 saja, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) menetapkan 29 kepala daerah sebagai tersangka. Angka ini merupakan angka tertinggi terhitung sejak KPK berdiri. Meski sangat bergantung pada aktifnya penegak hukum melakukan penindakan, tingginya angka kepala daerah terlibat korupsi juga menunjukkan bahwa penindakan oleh penegak hukum dan hukuman terhadap kepala daerah korup belum berdaya cegah;
11. Bahwa kajian ICW Tahun 2018 menunjukkan rata-rata vonis terhadap kepala daerah yang ditindak KPK yaitu 6 tahun 4 bulan, dengan rincian:

**Tabel. 2**

### **Vonis Tipikor Terhadap Kepala Daerah**

<b>No.</b>	<b>Vonis</b>	<b>Jumlah Kepala Daerah Terdakwa</b>
	Ringan (kurang dari 1-4 tahun)	35 orang
	Sedang (lebih dari 4- 10 tahun)	45 orang
	Berat (lebih dari 10 tahun)	5 orang

12. Bahwa rata-rata vonis tersebut lebih rendah dari rata-rata tuntutan jaksa KPK, yaitu 7 tahun 5 bulan. Hakim masih kerap memberikan vonis di bawah tuntutan jaksa. Hal ini menggambarkan kondisi yang ironis. Di tengah menjamurnya praktik korupsi yang melibatkan kepala daerah, lembaga pengadilan justru memberikan vonis yang tidak memberikan efek jera dan berdaya cegah. Vonis rendah kepala daerah, misalnya, dapat dilihat pada kasus:
  - a. Korupsi Gubernur Kalimantan Timur Suwarna Abdul F. yang merugikan negara Rp 346,823 miliar. Pengadilan Negeri Jakarta Pusat menjatuhkan pidana penjara 1 tahun 6 bulan dan denda Rp 200 juta subsidair 3 bulan kurungan. Pengadilan Tinggi DKI Jakarta kemudian memperberat hukumannya menjadi 4 tahun pidana penjara dan denda Rp 250 juta subsidair 2 bulan kurungan. Meski terdapat pemberatan hukuman di pengadilan tinggi, hukuman tersebut masih jauh lebih rendah dibanding tuntutan jaksa KPK, yaitu 7 tahun pidana penjara;
  - b. Kasus Bupati Siak, Riau, Arwin AS yang merugikan negara Rp 301,654 miliar. Ia hanya divonis 5 tahun pidana penjara dan denda Rp 200 juta subsidair 3 bulan kurungan dan membayar uang pengganti Rp 850 juta dan US \$ 2000 subsidair 1 (satu) tahun;

### **III. Pencabutan dan Pembatasan Hak Politik**

13. Bahwa hak politik adalah sesuatu yang dijamin pemenuhannya oleh UUD NRI 1945, tetapi, hak politik adalah hak yang dapat dibatasi (*derogable rights*);
14. Bahwa 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;
15. Bahwa 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 karena memang benar-benar dibutuhkan, dan bersifat proporsional sesuai kebutuhan sosial;

16. Bahwa selain dibenarkan secara konseptual, pembatasan hak asasi manusia juga diadopsi dalam kovenan-kovenan hak asasi dan dalam ketentuan konstitusi Undang-Undang Dasar 1945. Hal ini diatur dalam pasal 28J Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi:

*(1) Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara*

*(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.;*

17. Bahwa konstitusi juga mengatur hak yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun karena bersifat absolut. Ketentuan dalam Pasal 28I UUD 1945 menyebutkan, "*Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak untuk kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun*";

18. Bahwa dalam Kovenan Hak-Hak Sipil dan Politik, juga diatur sembilan cara dan kondisi yang dapat dijadikan alasan pembenar melakukan pembatasan terhadap hak asasi manusia, yaitu:

1. Harus diatur oleh hukum;
2. Harus wajar;
3. Untuk melindungi keamanan nasional dan ketertiban umum;
4. Untuk melindungi kesehatan umum;
5. Untuk melindungi moral masyarakat;
6. Untuk melindungi hak dan kebebasan orang lain;

7. Untuk konsistensi dengan hak lainnya yang diakui dalam Kovenan;
  8. Diperlukan untuk masyarakat demokratis; dan
  9. Untuk keselamatan publik.
19. Bahwa untuk memberantas korupsi di Indonesia, diperlukan upaya luar biasa melalui instrumen hukum dan putusan pengadilan. Pencabutan hak politik merupakan sesuatu yang dibolehkan secara hukum dan diimplementasikan dalam sejumlah putusan pengadilan dalam kasus korupsi;
20. Bahwa Berdasarkan Pasal 10 KUHP, salah satu jenis pidana tambahan adalah, pencabutan hak-hak tertentu. Lebih lanjut pada Pasal 35 ayat (1) angka 3 KUHP disebutkan bahwa pencabutan hak-hak tertentu berupa salah satunya hak memilih dan dipilih dalam pemilihan yang diadakan berdasarkan aturan-aturan umum;
21. Bahwa dari 86 kepala daerah yang telah divonis dalam kasus korupsi pada 2004-2018, hanya 30% atau 26 kepala daerah yang divonis dicabut hak politiknya. Persentase tersebut lebih rendah dibanding tuntutan KPK. KPK menuntut pencabutan hak politik terhadap 38% atau 32 dari 86 kepala daerah;

**Tabel. 3****Vonis Pencabutan Hak Politik**

<b>Pencabutan Hak Politik</b>	<b>Tuntutan</b>	<b>Vonis</b>	<b>Keterangan</b>
Dicabut	32	26	6 orang tidak dikenai pencabutan hak politik
Tidak ada tuntutan pencabutan	54	60	Total 60 berasal dari 54 yang tidak dituntut pencabutan hak politik, ditambah 6 orang yang tidak dikenai vonis pencabutan hak politik
Belum Vonis	18	-	
Total	104	86	

Sumber: ICW, 2018

22. Bahwa data di atas menunjukkan bahwa, penegak hukum dan pengadilan belum banyak menjatuhkan pidana tambahan berupa pencabutan hak politik kepada kepala daerah korup. Padahal, pidana tambahan ini penting diberikan mengingat mereka menduduki jabatan sebagai penyelenggara negara dengan metode pemilu, di mana mereka dipilih oleh pemilih di masing-masing daerah. Jumlah tuntutan pencabutan hak politik jauh lebih kecil pada kasus-kasus korupsi yang ditangani oleh Kepolisian dan Kejaksaan;

**IV. Perkembangan Norma UU Pilkada dan Putusan Mahkamah Konstitusi tentang Pengaturan Hak Mantan Terpidana Menjadi Calon Kepala Daerah**

23. Bahwa pengaturan terkait mantan terpidana sebagai syarat untuk menjadi calon kepala daerah, sudah diatur semenjak UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang sekaligus menjadi dasar hukum pelaksanaan pemilihan kepala daerah. Lebih lanjut, perkembangan pengaturan tentang pengaturan mantan terpidana dapat dilihat di dalam tabel di bawah ini:

**Tabel. 4**

**Perkembangan Pengaturan Syarat Mantan Terpidana dan Putusan Mahkamah Konstitusi**

<b>No.</b>	<b>Undang-Undang Pilkada yang Mengatur Syarat Mantan Terpidana</b>	<b>Putusan Mahkamah Kontsitusi</b>
	Pasal 58 huruf f UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah: “Tidak pernah dijatuhi pidana penjara	<b>Putusan No. 17/PUU-V/2007:</b> “Mahkamah menyatakan, larangan bagi mantan terpidana untuk bisa mencalonkan diri menjadi kepala daerah adalah norma yang bersifat konstitusional bersyarat, sepanjang larangan bagi mantan terpidana itu tidak mencakup kepada tindak pidana

	<p>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”</p>	<p>yang lahir karena kealpaan ringan (<i>culpa levis</i>)”</p>
	<p>Pasal 58 huruf f UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah:</p> <p>“Tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih”</p>	<p><b>Putusan No. 4/PUU-VII/2009:</b></p> <p>“Menyatakan ketentuan yang melarang terpidana menjadi calon kepala daerah dinyatakan inkonstitusional, tetapi ada empat syarat yang mesti dipenuhi. Adapun empat syarat yang berlaku secara kumulatif itu adalah sebagai berikut:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Berlaku bukan untuk jabatan-jabatan publik yang dipilih (<i>elected officials</i>) sepanjang tidak dijatuhi pidana tambahan berupa pencabutan hak pilih oleh putusan pengadilan yang telah mempunyai hukum tetap;</li> <li>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;</li> <li>3. Kejujuran atau keterbukaan mengenai latar belakang jati dirinya sebagai mantan terpidana;</li> <li>4. Bukan sebagai pelaku kejahatan yang berulang-ulang;</li> </ol>

<p>Pasal 13 huruf g UU Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota:</p> <p>“Tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara di atas 5 (lima) tahun”</p>	Putusan Tidak Diterima
<p>Pasal 7 huruf g Perpu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota:</p> <p>“Tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih”</p>	Putusan Tidak Diterima

<p>Pasal 7 huruf g UU Nomor 8 Tahun 2015:</p> <p>“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”</p> <p>Penjelasan:</p> <p>Persyaratan ini tidak beraku bagi seseorang yang telah selesai menjalankan pidananya, terhitung 5 (lima) tahun sebelum yang bersangkutan ditetapkan sebagai bakal calon dalam pemilihan jabatan publik yang dipilih (<i>electd officials</i>) dan yang bersangkutan mengemukakan secara jujur dan terbuka kepada publik bahwa yang bersangkutan pernah dipidana serta bukan pelaku kejahatan</p>	<p><b>Putusan Nomor 42/PUU-XIII/2015:</b></p> <p>Menghilangkan syarat kumulatif yang diputuskan oleh Mahkamah di dalam Putusan No. 4/PUU-VII/2009, dan hanya menyisakan satu syarat untuk mantan terpidana dapat menjadi calon kepala daerah, yakni secara terbuka dan jujur kepada publik bahwa yang dirinya adalah mantan terpidana.</p>
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

	berulang-ulang. Orang yang dipidana penjara karena alasan politik dikecualikan dari ketentuan ini.	
	<p>Pasal 7 ayat 2 huruf g UU Nomor 10 Tahun 2016:</p> <p>“Tidak pernah sebagai terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang berkekuatan huku tetap atau bagi mantan terpidana telah secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana”</p>	<p>Putusan MK Nomor 71/PUU-XIV/2016</p> <p>Putusan ini mengecualikan bagi terpidana percobaan, lengkapnya Putusan MK:</p> <p>“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 atau bagi mantan terpidana telah secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana”</p>

24. Bahwa dalam Putusan 4/PUU-VII/2009, Mahkamah Konstitusi pernah memutuskan Pasal 12 huruf g dan Pasal 50 ayat (1) huruf f UU No. 10/2008 dan Pasal 58 huruf f UU No. 12/2008 sebagai norma hukum yang inkonstitusional bersyarat (*conditionally unconstitutional*) apabila tidak dipenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

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;
25. Bahkan dalam Pertimbangan Putusan 4/PUU-VII/2009, halaman 124. (Tentang Prinsip Pengisian Jabatan Publik) **“Terhadap jabatan publik yang pengisiannya dilakukan dengan cara pemilihan oleh rakyat, Mahkamah berpendapat, hal tersebut tidaklah dapat sepenuhnya diserahkan kepada rakyat tanpa persyaratan sama sekali dan semata-mata atas dasar alasan bahwa rakyatlah yang akan memikul sendiri risiko pilihannya. Sebab, jabatan demikian haruslah dipangku oleh orang yang kualitas dan integritas tinggi.** Pencalonan seseorang untuk mengisi suatu jabatan publik dengan tanpa membeda-bedakan orang sebagaimana dimaksud Pasal 27 Ayat (1) UUD 1945, tidaklah berarti bahwa negara tidak boleh mengatur atau menentukan persyaratannya, sepanjang pengaturan dan/ atau persyaratan itu merupakan tuntutan objektif yang dibutuhkan oleh suatu jabatan atau aktivitas pemerintahan tertentu dan sepanjang pengaturan dan/ atau persyaratan tersebut tidak bersifat diskriminatif dalam pengertian tidak membeda-bedakan orang atas dasar agama, ras, suku, bahasa, jenis kelamin, keyakinan politik, atau status sosial tertentu lainnya. Jadi, haruslah dipahami bahwa pengaturan dan/atau penentuan persyaratan demikian adalah sebagai mekanisme yang akan memungkinkan pemilihan itu berlangsung secara wajar dan terpercaya;
26. Bahwa atas pertimbangan itu, Mahkamah memberikan **syarat kumulatif** sebagaimana diuraikan di dalam Putusan Nomor 4/PUU-VII/2009. Syarat pertama, larangan bagi mantan terpidana tetap

berlaku, jika mekanisme pemilihan adalah melalui proses pemilu, serta orang yang bersangkutan tidak dijatuhi pidana tambahan berupa pencabutan hak politik untuk dipilih melalui putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap. Syarat kedua, larangan mantan terpidana menjadi calon kepala daerah dapat dikesampingkan jika telah melalui masa tunggu selama 5 (lima) tahun setelah mantan terpidana selesai menjalani hukuman pidananya berdasarkan putusan pidana yang telah berkekuatan hukum tetap. Pertimbangan ini tentu saja untuk menjadi waktu transisi bagi warga negara bisa beradaptasi dan diterima kembali di dalam masyarakat. Ketiga, larangan bagi mantan terpidana dapat dikesampingkan jika mantan terpidana telah secara terbuka dan jujur kepada publik, bahwa yang bersangkutan adalah mantan terpidana. Dan keempat, syarat bukan mantan terpidana dapat dikesampingkan jika mantan terpidana bukanlah pelaku kejahatan yang berulang;

27. Bahwa menurut para Pemohon, putusan ini telah secara seimbang dan adil memperhatikan, serta mempertimbangkan dengan baik dua aspek penting: Pertama, menjaga agar pemilihan pejabat publik melalui proses agar kualitas dan integritasnya terjaga dengan instrumen yang diatur oleh negara, dan kedua, hak politik warga negara, khususnya hak politik untuk bisa dipilih di dalam pemerintahan tetap dilindungi;
28. Bahwa setelah UU Pilkada berganti menjadi UU Nomor 23 Tahun 2014, lalu melahirkan Perppu No. 1 Tahun 2014 yang ditetapkan menjadi UU melalui UU No. 1 Tahun 2015, yang kemudian diubah dua kali dengan UU No. 8 Tahun 2015 dan UU No. 10 Tahun 2016, pengujian terhadap larangan mantan terpidana menjadi calon kepala daerah kembali diajukan ke Mahkamah. Permohonan tersebut diregistrasi pada kepaniteraan Mahkamah dengan nomor 42/PUU-XIII/2015. Setelah menjalani persidangan, di dalam perkara ini, Mahkamah mengabulkan permohonan pemohon untuk menghilangkan masa tunggu lima tahun setelah narapidana selesai menjalani hukuman bagi mereka yang hendak mengajukan diri sebagai calon kepala daerah. Di dalam putusan ini pula Mahkamah

menghilangkan syarat larangan bagi pelaku kejahatan berulang. Di dalam putusannya, Mahkamah secara terbatas menguraikan kembali kewajiban untuk mengumumkan kepada masyarakat umum bahwa yang bersangkutan adalah mantan terpidana. Lebih lengkap, pertimbangan Mahkamah di dalam Putusan 42/PUU-XIII/2015 halaman 72-73 adalah sebagai berikut: "...Apalagi syarat ketiga dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 4/PUU-VII/2009, bertanggal 24 Maret 2009 yaitu, "*dikecualikan bagi mantan terpidana yang secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana*" adalah dimaksudkan agar publik dapat mengetahui bahwa pasangan calon yang akan dipilih pernah dijatuhi pidana. Dengan pernyataan terbuka dan jujur dari mantan terpidana yang telah diketahui oleh masyarakat umum (*notoir feiten*) tersebut maka terpulang kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemilih untuk memberikan suaranya kepada calon yang merupakan seorang mantan narapidana atau tidak memberikan suaranya kepada calon tersebut.

29. Bahwa kata "dikecualikan" dalam syarat ketiga dari amar Putusan Mahkamah Nomor 4/PUU-VII/2009, bertanggal 24 Maret 2009, mempunyai arti bahwa seseorang yang terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan adalah mantan terpidana maka syarat kedua dan keempat dari amar Putusan Mahkamah Nomor 4/PUU-VII/2009, bertanggal 24 Maret 2009, menjadi tidak diperlukan lagi karena yang bersangkutan telah secara resmi mengakui tentang status dirinya yang merupakan mantan narapidana. Dengan demikian, jika seorang mantan terpidana selesai menjalankan masa tahanannya dan mengumumkan secara terbuka dan jujur bahwa dia adalah mantan narapidana, yang bersangkutan dapat mencalonkan diri menjadi gubernur, bupati, dan walikota atau mencalonkan diri dalam jabatan publik atau jabatan politik yang pengisiannya melalui pemilihan (*electd officials*). Pada akhirnya, masyarakat yang memiliki kedaulatanlah yang akan menentukan pilihannya. Namun, apabila mantan narapidana tersebut tidak mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan

adalah mantan terpidana, maka berlaku syarat kedua putusan Mahkamah Nomor 4/PUU-VII/2009 yaitu, lima tahun sejak terpidana selesai menjalani hukumannya”;

30. Bahwa menurut ara Pemohon, apa yang dipertimbangkan oleh Mahkamah di dalam Putusan 42/PUU-XIII/2015, bertolak belakang dan tidak utuh menguraikan alasan untuk menghilangkan empat syarat kumulatif untuk pengecualian, sehingga memperbolehkan setiap mantan terpidana langsung menjadi calon kepala daerah sebagaimana dalam putusan MK nomor 4/PUU-VII/2009. Di dalam Putusan 42/PUU-XIII/2015, baru terlihat hanya mengulas dan menilai kembali satu syarat saja, yakni mengumumkan kepada masyarakat umum bahwa yang bersangkutan adalah mantan terpidana;
31. Bahwa adanya tiga syarat lain, yakni pembatasan untuk jabatan yang dipilih melalui proses pemilu serta yang bersangkutan tidak dicabut hak politiknya oleh pengadilan, kemudian adanya syarat waktu 5 (lima) tahun setelah mantan terpidana selesai menjalani masa hukuman, serta bukan pelaku kejahatan berulang, adalah pertimbangan hukum yang sangat penting untuk memberikan kepastian hukum, serta mewujudkan tujuan pemilu itu sendiri, yakni menghasilkan orang-orang yang memiliki kualitas dan integritas menjadi pejabat publik, sekaligus tidak menghilangkan hak politik warga negara dalam berpartisipasi di dalam pemerintahan. Hal ini pula yang telah dipertimbangkan oleh Mahkamah di dalam putusan-putusan sebelumnya;
32. Bahwa sikap awal Mahkamah di dalam menilai konstitusionalitas larangan bagi mantan terpidana di dalam pencalonan pemilihan kepala daerah adalah sesuatu yang tidak bertentangan dengan UUD NRI 1945, sepanjang tindak pidana yang dilakukan oleh orang yang akan menjadi calon pejabat publik tersebut bukanlah suatu perbuatan pidana yang berasal dari kealpaan. Jika tindak pidana yang dilakukan oleh seorang calon kepala daerah itu berasal dari sebuah perbuatan yang bersifat kealpaan, maka ketentuan tidak pernah dipidana ini tidak berlaku;

33. Bahwa terdapat beberapa catatan yang disampaikan Mahkamah terkait dengan pembatasan *rights to be a candidate* dalam putusan-putusan Mahkamah sebelumnya, di antaranya: “*Syarat tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih*” bagi seseorang yang hendak menduduki jabatan publik adalah penting sebagai suatu standar moral namun syarat tersebut **tidak boleh memasukkan ke dalamnya tindak pidana karena kealpaan ringan (*culpa levis*) dan tindak pidana politik dalam pengertian suatu perbuatan yang dinyatakan sebagai tidak pidana dalam hukum positif hanya karena pelakunya mempunyai pandangan politik yang berbeda dengan rezim yang sedang berkuasa;**
34. Bahwa para Pemohon setuju dengan pengecualian yang telah diputus oleh Mahkamah sebelumnya di mana tindak pidana *culpa levis* atau tindak pidana politik (*vide Putusan MK Nomor 71/PUU-XIV/2016*) tidak menjadi bagian yang harus diatur dalam pembatasan pencalonan kepala daerah sebagaimana dimohonkan dalam permohonan ini. Sebab, pemidanaan terhadap seseorang karena suatu kealpaan, sesungguhnya tidaklah menggambarkan adanya suatu moralitas kriminal pada diri orang itu, melainkan semata-mata karena kekuranghati-hatiannya. Kekuranghati-hatiannya dalam hal ini, berakibat pada timbulnya perbuatan yang dapat dipidana. Dengan kata lain, jika syarat “tidak 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” dijadikan sebagai suatu standar moral bagi orang yang hendak memangku jabatan publik, maka syarat tersebut hanya dapat diterima apabila yang dimaksud adalah, seseorang yang pernah dipidana karena terbukti sengaja melakukan perbuatan, padahal diketahuinya perbuatan itu adalah perbuatan yang dapat dipidana dengan ancaman pidana lima tahun atau lebih.

**V. Rasionalisasi Masa Tunggu Bagi Mantan Terpidana Untuk Dapat Kembali Mencalonkan Diri Menjadi Calon Kepala Daerah.**

35. Bahwa berdasarkan Putusan Mahkamah Nomor 4/PUU-VII/2009 terhadap masa tunggu/jeda selama lima tahun sejak terpidana selesai menjalani hukumannya, jika dilacak, bangunan argumentasi Mahkamah ihwal masa jeda tersebut sesungguhnya dapat dikaitkan dengan satu siklus pemilihan kepala daerah selama 5 tahun;
36. Bahwa pada dasarnya, tidak ada jaminan berapa lama waktu yang dibutuhkan agar seorang mantan koruptor tak kembali melakukan tindak pidana korupsi ketika mereka menduduki jabatan sebagai kepala daerah. Meski demikian, masa tunggu sebelum dapat mengikuti kontestasi pilkada setidaknya dapat meminimalisasi potensi berulangnya perilaku korup, membenahi pencalonan kepala daerah dan pilkada, dan secara tidak langsung turut mencegah setiap orang, khususnya yang berkehendak mengikuti pilkada- melakukan korupsi. Dengan catatan, masa tunggu tersebut tidak terlampau singkat;
37. Bahwa seseorang dapat menjabat sebagai gubernur, bupati, dan walikota selama dua kali masa jabatan dalam jabatan yang sama. Artinya, waktu paling lama seseorang dapat menjadi kepala daerah di jabatan yang sama adalah 10 tahun atau dua periode untuk masing-masing periode selama 5 (lima) tahun. Sesuai dengan ketentuan yang diatur di dalam UU Pilkada tersebut, maka waktu tunggu mantan narapidana kasus korupsi untuk bisa kembali mencalonkan atau dicalonkan dalam pilkada dapat disamakan dengan lamanya masa jabatan maksimal kepala daerah, yakni 10 tahun;
38. Bahwa waktu tunggu 10 tahun ini dinilai rasional agar mantan narapidana dapat lebih berbenah dan mempersiapkan diri menjadi kepala daerah, sebuah jabatan publik yang mengemban wewenang serta tanggung jawab besar. Terlebih lagi, kejahatan korupsi yang pernah mereka lakukan tergolong *serious crime* dan politik-pemerintahan daerah merupakan arena yang rawan dikorupsi. Tanpa pembenahan di tahap pencalonan kepala daerah, korupsi di daerah dan oleh kepala daerah dikhawatirkan akan terus terulang;

39. Bahwa adanya pengaturan waktu tunggu/jeda selama 10 tahun bagi mantan terpidana untuk bisa mencalonkan diri kembali sebagai kepala daerah, akan memberikan efek pencegahan kepada setiap orang yang berencana menjadi kepala daerah untuk tidak melakukan korupsi. Sebab, sekali mereka terbukti melakukan korupsi, mereka berhadapan pada waktu tunggu yang lama pascabebas, yaitu 10 tahun. Bukan tidak mungkin, peraturan ini akan berdampak signifikan pada menurunnya tingkat korupsi kepala daerah;
40. Bahwa upaya pembenahan pencalonan kepala daerah dan pilkada yang selama ini masih banyak diisi atau diikuti oleh mantan narapidana yang baru keluar dari tahanan. Meski sebagian dari mereka mendapatkan suara terbanyak, patut dilihat bahwa dalam Pilkada, publik mempunyai pilihan yang sangat terbatas. Dalam hal ini, negara seharusnya turut menjamin partai politik menghadirkan pilihan yang lebih baik bagi pemilih;
41. Bahwa memberikan waktu tambahan bagi seorang mantan napi agar berbenah diri mengingat strategisnya jabatan sebagai kepala daerah. Jabatan tersebut sekaligus rawan terhadap tindakan koruptif;
42. Bahwa 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 di mana 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;
43. Bahwa yang bersangkutan ketika menjabat sebagai Bupati Kudus periode 2003-2008, kemudian menjadi terpidana kasus korupsi APBD tahun anggaran 2004 yang ditangani oleh Kejaksaan Negeri Kudus pada tahun 2014. Setelah bebas dari menjalani hukuman pidana pada tahun 2015, yang bersangkutan maju menjadi Bupati Kudus pada Pilkada 2018, dan kemudian terpilih. Belum cukup 1 (satu) tahun menjadi kepala daerah, yang bersangkutan ditangkap KPK karena kasus korupsi, pada Jumat 27 Juli 2019;

44. Bahwa 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;
45. Bahwa pada Pilkada 2015, Vonnie dicalonkan kembali menjadi Bupati Minahasa Utara oleh koalisi Partai Gerindra, PKPI, dan PKB. Ia kemudian menang dengan perolehan suara 49.745, hanya terput 2.000 suara dari pesaingnya. Tak lama setelah menjabat, Vonnie dipercaya oleh Partai Nasdem untuk memimpin Nasdem Minahasa Utara;
46. Bahwa fenomena 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;

**VI. Tentang pelaku tindak pidana berulang, serta mantan Terpidana Terpilih Kembali**

47. Bahwa meski ada persyaratan yang memerintahkan calon kepala daerah yang pernah dipidana untuk mengumumkan kepada masyarakat secara terbuka, ternyata secara praktik hal ini sangat sulit mencapai tujuannya, tidak memiliki alat ukur yang jelas, bahkan cenderung dilakukan dengan asal-asalan;
48. Bahwa tidak ada mekanisme standar yang dapat dijadikan rujukan, bahwa pengumuman kepada publik secara terbuka yang dilakukan oleh seseorang yang berstatus mantan terpidana, tidak secara signifikan diketahui oleh masyarakat. Bahkan, di dalam praktik, pengumuman yang dilakukan hanyalah menjadi prasyarat formal untuk pelengkap syarat pencalonan;

49. Bahwa terdapat fakta, bahwa calon kepala daerah yang berstatus mantan terpidana hanya mengumumkan status mantan terpidananya melalui iklan layanan masyarakat yang sangat kecil di koran daerah. Dan pada saat yang sama, KPU tidak punya instrumen untuk bisa menolak atau menafsirkan kualifikasi pengumuman tersebut apakah sudah bisa dianggap layak atau tidak untuk diketahui publik;
50. Bahwa dengan tidak adanya batasan yang terukur dan jelas bagi mantan terpidana untuk bisa menjadi calon kepala daerah, telah membuat banyaknya calon kepala daerah yang berstatus mantan terpidana menjadi calon, dan kemudian terpilih kembali menjadi calon kepala daerah. Hal ini tentu bisa dijadikan sebuah hipotesis yang sangat kuat, bahwa telah terjadi kegagalan untuk memberikan informasi kepada masyarakat untuk mengetahui dengan rekam jejak calon kepala daerah, jika tidak ada waktu tunggu setelah yang bersangkutan selesai menjalani hukuman pidananya;
51. Bahwa tanpa adanya waktu tunggu bagi mantan terpidana selama 10 (sepuluh) tahun untuk bisa kembali menjadi calon kepala daerah, telah membuktikan bahwa mantan terpidana menjadi calon kepala daerah, kemudian terpilih, telah secara faktual kembali melakukan tindak pidana yang sama, yakni korupsi;
52. Bahwa fakta dan uraian di atas telah menunjukkan secara nyata bahwa, tidak adanya masa tunggu selama lima tahun untuk mantan terpidana boleh menjadi calon kepala daerah, serta syarat bukan pelaku kejahatan berulang, telah merusak sendi demokrasi, yang telah pula diuraikan oleh Mahkamah diputusan-putusan sebelumnya, dimana seorang pejabat publik yang dipilih melalui proses pemilu tidak bisa sepenuhnya diserahkan penentuannya kepada pemilih. Akan tetapi, harus ada instrumen negara yang perlu memberikan proteksi, agar pejabat publik yang dipilih memiliki kualitas dan integritas;

**VII. Tentang Pemenuhan Asas Pemilihan Prinsip Demokratis di dalam Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota**

53. Bahwa dengan adanya ketentuan UU *a quo* yang hanya mensyaratkan seorang mantan terpidana cukup mengumumkan

secara terbuka kepada publik bahwa yang bersangkutan adalah mantan terpidana, telah memunculkan praktik pengumuman yang asal-asalan, tidak fair, tidak jujur, dan tentu saja ini bertentangan dengan prinsip asas pemilihan umum yang langsung, umum, bebas, rahasia jujur, dan adil;

54. Bahwa di dalam setiap penyelenggaraan pemilihan kepala daerah, setiap tahapan haruslah dilaksanakan secara jujur dan adil, sebagaimana diamantakan dalam asas penyelenggaraan pemilihan kepala daerah. Pelaksanaan asas jujur dan adil tersebut harus dilaksanakan dengan terukur, transparan, dan akuntabel;
55. Bahwa jika pengumuman secara terbuka kepada publik bagi calon kepala daerah tidak dilaksanakan tanpa instrumen yang terukur, cermat, dan transparan, tentu saja sudah tidak bersesuaian dengan prinsip pemilihan yang demokratis dan asas pemilihan yang menjadi dasar dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah;
56. Berdasarkan uraian-uraian di atas, Kami berkesimpulan bahwa Pasal 7 ayat (2) huruf g UU No. 10 Tahun 2016 bertentangan dengan UUD NRI 1945.

#### **VIII. Tentang Pentingnya Menjadikan Permohonan Sebagai Perkara Prioritas**

57. Bahwa pemeriksaan perkara ini penting untuk dijadikan prioritas oleh Mahkamah, karena materi yang sedang diuji konstitusionalitasnya berkaitan langsung dengan syarat calon kepala daerah untuk Pilkada 2020;
58. Bahwa memberikan kepastian hukum terhadap syarat calon kepala daerah, khususnya terkait pengaturan bagi mantan terpidana untuk menjadi calon kepala daerah sangatlah penting, agar tidak ada keragu-raguan, baik bagi bakal calon kepala daerah, partai politik yang akan mengusung calon kepala daerah, penyelenggara pemilu, utamanya KPU dan Bawaslu, dan juga termasuk pemilih yang penting untuk dari awal akan mempelajari jejak rekam, dan profil calon kepala daerah yang akan dipilih;

59. Bahwa tahapan pencalonan kepala daerah akan segera dimulai pada Desember 2019, yang diawali dengan pengumpulan dan penyerahan dukungan calon perseorangan yang akan mempersiapkan diri menjadi calon kepala daerah untuk Tahun 2020;
60. Bahwa untuk memberikan kepastian hukum kepada setiap warga negara, utamanya yang berniat, atau akan mempersiapkan diri maju menjadi calon kepala daerah melalui jalur perseorangan, sangatlah beralasan jika mahkamah menjadikan perkara ini sebagai prioritas pemeriksaan agar segera didapatkan kepastian hukum tentang syarat seorang warga negara menjadi calon kepala daerah, khususnya bagi warga negara yang berstatus mantan terpidana, namun memiliki niat dan keinginan untuk mencalonkan diri menjadi calon kepala daerah;
61. Bahwa kepastian tersebut tidak hanya penting bagi kandidat, tetapi juga bagi penyelenggara pemilu. Sebelum penyelenggaraan pemilihan kepala daerah Tahun 2020, KPU sebagai penyelenggara pemilu akan menyusun peraturan teknis penyelenggaraan pemilihan umum. Proses penyusunan peraturan ini adalah bagian yang sangat penting di dalam persiapan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah;
62. Bahwa pedoman KPU sebagai penyelenggara pemilu di dalam menyusun peraturan, dalam hal ini adalah peraturan KPU tentang Pencalonan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota sepenuhnya adalah UU Pemilihan Kepala Daerah, termasuk juga putusan-putusan Mahkamah Konstitusi;
63. Bahwa agar penyusunan peraturan ini dapat sepenuhnya berpedoman kepada setiap peraturan UU Pemilihan Kepala Daerah dan Putusan-Putusan Mahkamah Konstitusi yang menilai konstitusionalitas norma hukum, sangatlah penting agar perkara ini diperiksa dan diputus segera, agar tidak terjadi tumpang tindih di dalam penyusunan peraturan KPU, dan dapat pula peraturan ini disosialisasikan secara maksimal kepada setiap *stakeholder* kepemiluan;

64. Bahwa berdasarkan uraian argumentasi di atas, sangat beralasan bagi para Pemohon untuk memohon kepada Mahkamah agar Mahkamah mengabulkan permintaan provisi;

#### **D. Petitum**

Berdasarkan alasan-alasan hukum dan argumentasi konstitusionalitas norma hukum yang telah diuraikan tersebut di atas, maka Pemohon memohon agar Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dapat mengabulkan hal-hal sebagai berikut:

##### **Dalam Provisi:**

1. Menerima permohonan provisi;
2. Memohon kepada Mahkamah Konstitusi untuk mempercepat proses pemeriksaan, dan menjadikan permohonan ini sebagai perkara yang diprioritaskan untuk diputus segera mengingat permohonan ini terkait langsung dengan proses pencalonan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota tahun 2020, dimana proses penyerahan syarat dukungan bagi calon perseorangan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota, sebagai proses awal dari tahapan pencalonan pemilihan kepala daerah, akan dimulai pada 11 Desember 2019 berdasarkan Lampiran Peraturan KPU Nomor 15 Tahun 2019 tentang Tahapan, Program, dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2020;

##### **Dalam Pokok Perkara:**

1. Mengabulkan permohonan Para Pemohon untuk seluruhnya;
2. Menyatakan Pasal 7 ayat (2) huruf g Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai "*tidak pernah sebagai terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana*

penjara 5 (lima) tahun atau lebih, kecuali terhadap terpidana 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". Sehingga, Pasal a quo selengkapnya berbunyi:

*"Calon gubernur dan calon wakil 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.*

3. Memerintahkan amar putusan Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia untuk dimuat dalam Berita Negara.

Jika Majelis Hakim Konstitusi berpendapat lain, Kami memohon putusan yang seadil-adilnya, *ex aequo et bono*.

**[2.2]** Menimbang bahwa untuk membuktikan dalilnya, Pemohon telah mengajukan alat bukti surat/tulisan yang diberi tanda bukti P-1 sampai dengan bukti P-4 yang telah disahkan dalam persidangan, sebagai berikut:

1. Bukti P-1 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pengesahan Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang;
2. Bukti P-2 : Fotokopi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
3. Bukti P-3 : Fotokopi Akta Pendirian Pemohon I dan Identitas yang mewakili Pemohon I;
4. Bukti P-4 : Fotokopi Akta Pendirian Pemohon II dan Identitas yang mewakili Pemohon II;

**[2.3]** Menimbang bahwa untuk mempersingkat uraian dalam putusan ini, segala sesuatu yang terjadi di persidangan merujuk berita acara persidangan, yang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan putusan ini.

### **3. PERTIMBANGAN HUKUM**

#### **Kewenangan Mahkamah**

**[3.1]** Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945), Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226, selanjutnya disebut UU MK), dan Pasal 29 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor

48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076), Mahkamah berwenang, antara lain, mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap UUD 1945;

**[3.2]** Menimbang bahwa oleh karena permohonan Pemohon adalah permohonan untuk menguji konstitusionalitas norma undang-undang, *in casu* Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5898, selanjutnya disebut UU 10/2016) terhadap UUD 1945, maka Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*;

### **Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Pemohon**

**[3.3]** Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU MK beserta Penjelasannya, yang dapat mengajukan permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 adalah mereka yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya yang diberikan oleh UUD 1945 dirugikan oleh berlakunya suatu undang-undang, yaitu:

- a. perorangan warga negara Indonesia (termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama);
- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
- c. badan hukum publik atau privat; atau
- d. lembaga negara;

Dengan demikian, Pemohon dalam pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 harus menjelaskan terlebih dahulu:

- a. kedudukannya sebagai Pemohon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK;

- b. ada tidaknya **anggapan** kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945 yang diakibatkan oleh berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian dalam kedudukan sebagaimana dimaksud pada huruf a;

**[3.4]** Menimbang bahwa Mahkamah sejak Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 tanggal 31 Mei 2005 dan Putusan Nomor 11/PUU-V/2007 tanggal 20 September 2007 serta putusan-putusan selanjutnya, telah berpendirian bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK harus memenuhi 5 (lima) syarat, yaitu:

- a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
- b. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut oleh Pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian;
- c. kerugian konstitusional tersebut harus bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. adanya hubungan sebab-akibat antara kerugian dimaksud dan berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian;
- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi;

**[3.5]** Menimbang bahwa berdasarkan uraian ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU MK dan syarat-syarat kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana diuraikan di atas, selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan kedudukan hukum Pemohon, pada pokoknya sebagai berikut:

1. Bahwa norma undang-undang yang dimohonkan pengujian dalam permohonan *a quo* adalah Pasal 7 ayat (2) huruf g UU 10/2016 yang rumusannya adalah sebagai berikut:

Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:

- a. ...;
- g. 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;

h. ...;

2. Bahwa Pemohon I adalah Indonesia Corruption Watch (ICW) yang merupakan organisasi non pemerintah yang dalam Pasal 7 angka 2 Anggaran Dasarnya menyebutkan misi eksternalnya mendorong pembaharuan kebijakan dan upaya penegakan hukum, agar ada jaminan hak-hak rakyat dalam mewujudkan sistem politik, hukum, ekonomi, dan birokrasi yang bersih dari korupsi, yang berlandaskan pada keadilan sosial dan gender (vide bukti P-3) dan di dalam Pasal 16 ayat (3) Anggaran Dasarnya menyebutkan bahwa, Badan Pekerja berwenang untuk bertindak dan atas nama kepentingan perkumpulan baik di dalam maupun di luar pengadilan, karena koordinator adalah struktur tertinggi di dalam badan pekerja, maka dalam hal ini Pemohon I diwakili oleh Koordinator Badan Pekerja, yang kedudukan hukumnya sudah pernah diterima oleh Mahkamah Konstitusi, berdasarkan putusan-putusan sebelum-sebelumnya, yakni Putusan Nomor 5/PUU-IX/2011 dan Putusan Nomor 35/PUU-XI/2013;
3. Bahwa dengan berlakunya norma *a quo*, khususnya dengan bolehnya orang berstatus mantan terpidana korupsi menjadi calon kepala daerah dengan hanya menyampaikan pengumuman kepada publik sebagaimana diatur di dalam Undang-Undang *a quo*, maka upaya dan usaha Pemohon I untuk mendorong pemberdayaan rakyat agar mampu berpartisipasi dalam proses pengambilan dan pengawasan kebijakan dalam rangka mewujudkan sistem politik, hukum, ekonomi, dan birokrasi yang bersih dari korupsi yang berlandaskan keadilan sosial dan gender, telah terhambat. Selain itu, berlakunya Undang-Undang *a quo*, telah membuka kesempatan dan memperbolehkan orang yang berstatus mantan terpidana, khususnya terpidana kasus korupsi langsung menjadi kepala daerah, atau setidaknya menjadi calon kepala daerah, tanpa adanya masa tunggu bagi yang bersangkutan;
4. Bahwa dengan kedudukan hukum Pemohon I sudah diterima oleh Mahkamah Konstitusi dalam permohonan uji materil undang-undang yang berkaitan dengan pencegahan, penindakan praktik korupsi, serta permohonan terkait dengan upaya membangun sistem rekrutmen pejabat publik yang bersih dan

berintegritas, maka Pemohon I memiliki kedudukan hukum yang teruji di dalam permohonan ini. Selain itu, materi yang diajukan di dalam permohonan ini, yaitu tentang syarat mantan terpidana menjadi calon kepala daerah, berkaitan langsung dengan tujuan dibentuknya organisasi Pemohon I, serta kerja-kerja pokok organisasi dari Pemohon I;

5. Bahwa Pemohon II adalah Perkumpulan Untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) yang merupakan organisasi non pemerintah atau Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang dalam Pasal 3 AD/ART menyatakan, Perludem menjalankan kegiatan yang meliputi pengkajian mengenai pemilu dan demokrasi, memberikan pendidikan tentang pemilu dan demokrasi, memberikan pelatihan kepada masyarakat tentang pemilu dan demokrasi, serta melakukan pemantauan pemilu dan demokrasi;
6. Bahwa berkenaan dengan kedudukan hukum Pemohon II dalam melakukan pengujian di Mahkamah Konstitusi, khususnya terkait dengan Undang-Undang tentang Pemilihan dan Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah, telah berkali-kali terpenuhi di Mahkamah Konstitusi. Beberapa di antaranya adalah, Perkara Nomor 20/PUU-XVII/2019 yang memohonkan perpanjangan waktu untuk pengurusan pindah memilih di dalam Pemilu dan beberapa materi lainnya, kemudian juga di dalam perkara Nomor 135/PUU-XIII/2015 terkait perlindungan hak memilih bagi penyandang disabilitas mental. Di dalam dua perkara ini, Mahkamah menyatakan Pemohon II memiliki kedudukan hukum di dalam melakukan pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi, dan Mahkamah mengabulkan sebagian materi permohonan;
7. Bahwa dalam Pasal 16 angka 5 AD/ART Perludem, pengurus, yang dalam hal ini adalah Direktur Eksekutif, berhak mewakili Yayasan Perludem di dalam dan di luar pengadilan, bertindak untuk dan atas nama pengurus tentang segala hal dan dalam segala kejadian, sehingga di dalam permohonan ini, Titi Anggraini mewakili Pemohon II;
8. Bahwa dengan adanya ketentuan pencalonan pemilihan kepala daerah yang membuat praktik pemilihan kepala daerah tidak jujur dan tidak adil, tentu menjadi ketentuan yang tidak sesuai dengan UUD 1945, sehingga hal tersebut telah merugikan pemohon, karena sudah tidak bersesuaian dengan tujuan pendirian organisasi dari Pemohon II, serta membuat aktivitas-aktivitas yang

sudah dilakukan oleh Pemohon II untuk mencapai tujuan organisasi, menjadi sia-sia;

Berdasarkan penjelasan para Pemohon dalam menerangkan kedudukan hukumnya di atas, Mahkamah berpendapat: berkenaan dengan Pemohon I, bahwa Pemohon I adalah organisasi non-pemerintah yang – sesuai dengan ketentuan dalam AD/ART-nya – maksud pendirian maupun aktivitasnya berkait dengan hal-hal yang ada hubungannya dengan tindak pidana korupsi sehingga ada relevansinya dengan objek permohonan *a quo*. Selain itu, dalam pengajuan permohonan *a quo*, Pemohon I juga telah diwakili oleh pihak yang berhak mewakilinya di dalam maupun di luar pengadilan, sesuai dengan ketentuan dalam AD/ART Pemohon I. Oleh karena itu, sesuai dengan pendirian Mahkamah selama ini, Mahkamah berpendapat Pemohon I memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai pemohon dalam permohonan *a quo*.

Sementara itu, berkenaan dengan Pemohon II, bahwa Pemohon II adalah organisasi non-pemerintah berbentuk badan hukum perkumpulan yang maksud pembentukan maupun aktivitasnya – berdasarkan ketentuan dalam AD/ART-nya – adalah bersangkut-paut dengan objek permohonan *a quo*. Dalam permohonan *a quo*, Pemohon II juga diwakili oleh pihak yang menurut AD/ART-nya berhak mewakilinya di dalam maupun di luar pengadilan. Dengan demikian, sebagaimana halnya Pemohon I, Pemohon II pun telah memenuhi kriteria yang menjadi pendirian Mahkamah selama ini sehingga Pemohon II memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai pemohon dalam permohonan *a quo*.

Berdasarkan pertimbangan di atas, terlepas dari terbukti atau tidaknya dalil para Pemohon perihal pertentangan norma UU 10/2016 yang dimohonkan pengujian dalam permohonan *a quo*, Mahkamah berpendapat, sepanjang berkenaan dengan Pasal 7 ayat (2) huruf g UU 10/2016, Pemohon I dan Pemohon II, yang selanjutnya disebut para Pemohon, memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon dalam permohonan *a quo*.

**[3.6]** Menimbang bahwa karena Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo* dan para Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon, maka selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan permohonan provisi dan pokok permohonan para Pemohon.

### **Dalam Provisi**

**[3.7]** Menimbang bahwa para Pemohon mengajukan permohonan provisi yang memohon agar Mahkamah mempercepat proses pemeriksaan dan menjadikan permohonan ini sebagai perkara yang diprioritaskan untuk diputus segera mengingat permohonan ini terkait langsung dengan proses pencalonan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2020, di mana proses penyerahan syarat dukungan bagi calon perseorangan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota, sebagai proses awal dari tahapan pencalonan pemilihan kepala daerah, akan dimulai pada 11 Desember 2019 berdasarkan Lampiran Peraturan KPU Nomor 15 Tahun 2019 tentang Tahapan, Program, dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2020.

Terhadap permohonan Provisi *a quo*, oleh karena pokok permohonan para Pemohon memiliki keterkaitan erat dengan tahapan pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2020 yang secara faktual tahapan yang berkaitan dengan pencalonan kepala daerah yang akan segera dimulai sehingga semua pihak dapat mempersiapkan diri dengan sebaik-baiknya, khususnya mereka yang akan mencalonkan diri dalam pemilihan kepala daerah Tahun 2020, maka terlepas dari dikabulkan atau tidaknya permohonan *a quo*, demi kepastian hukum bagi masyarakat, penting bagi Mahkamah untuk memberikan prioritas dengan mempercepat putusan perkara *a quo* dan tidak terdapat penyimpangan terhadap hukum acara dalam tahapan proses penyelesaian perkara pengujian undang-undang, permohonan dalam provisi para Pemohon agar perkara *a quo* diprioritaskan untuk diputus beralasan menurut hukum.

### **Dalam Pokok Permohonan**

**[3.8]** Menimbang bahwa dalam mendalilkan inkonstitusionalitas Pasal 7 ayat (2) huruf g UU 10/2016, para Pemohon mengemukakan argumentasi sebagaimana selengkapnya telah dimuat dalam bagian Duduk Perkara yang pada pokoknya sebagai berikut:

- a. Bahwa, menurut para Pemohon, terwujudnya politik elektoral yang berintegritas, menjadi pintu masuk keberhasilan pemberantasan korupsi di

- Indonesia. Namun, studi menunjukkan bahwa agenda peningkatan integritas politik elektoral Indonesia, dihambat oleh maraknya politik uang, sementara itu, jika dikaitkan dengan potensi terjadinya korupsi, mayoritas meyakini bahwa pelaku politik uang diyakini akan melakukan korupsi dalam jabatannya;
- b. Bahwa, menurut para Pemohon, kepala daerah menempati posisi terbanyak kelima sebagai aktor yang paling banyak menjadi tersangka kasus korupsi. Sedikitnya terdapat 253 kepala daerah yang ditetapkan menjadi tersangka korupsi oleh aparat penegak hukum pada periode waktu Januari 2010 hingga Juni 2018;
  - c. Bahwa, lebih lanjut menurut para Pemohon, kajian ICW Tahun 2018 menunjukkan rata-rata vonis terhadap kepala daerah yang ditindak KPK yaitu 6 tahun 4 bulan, di mana rata-rata vonis tersebut lebih rendah dari rata-rata tuntutan jaksa KPK, yaitu 7 tahun 5 bulan;
  - d. Bahwa selain itu, menurut para Pemohon, untuk memberantas korupsi di Indonesia, diperlukan upaya luar biasa melalui instrumen hukum dan putusan pengadilan. Berdasarkan Pasal 10 KUHP, salah satu jenis pidana tambahan adalah pencabutan hak-hak tertentu. Lebih lanjut pada Pasal 35 ayat (1) angka 3 KUHP disebutkan bahwa pencabutan hak-hak tertentu berupa salah satunya hak memilih dan dipilih dalam pemilihan yang diadakan berdasarkan aturan-aturan umum. Pencabutan hak politik merupakan sesuatu yang dibolehkan secara hukum dan diimplementasikan dalam sejumlah putusan pengadilan dalam kasus korupsi;
  - e. Bahwa, menurut para Pemohon, dari 86 kepala daerah yang telah divonis dalam kasus korupsi pada tahun 2004-2018, hanya 30% atau 26 kepala daerah yang divonis dicabut hak politiknya. Persentase tersebut lebih rendah dibanding tuntutan KPK yang menuntut pencabutan hak politik terhadap 38% atau 32 dari 86 kepala daerah;
  - f. Bahwa, menurut para Pemohon, pengaturan terkait mantan terpidana sebagai syarat untuk menjadi calon kepala daerah sudah diatur semenjak Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang sekaligus menjadi dasar hukum pelaksanaan pemilihan kepala daerah;
  - g. Bahwa, menurut para Pemohon, dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 4/PUU-VII/2009, Mahkamah Konstitusi pernah memutus Pasal 12 huruf g dan Pasal 50 ayat (1) huruf f Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang

Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU 10/2008) dan Pasal 58 huruf f Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU 12/2008) sebagai norma hukum yang inkonstitusional bersyarat (*conditionally unconstitutional*) apabila tidak dipenuhi syarat-syarat: 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;

- h. Bahwa, menurut para Pemohon, putusan di atas telah secara seimbang dan adil memperhatikan serta mempertimbangkan dengan baik dua aspek penting: *pertama*, menjaga agar pemilihan pejabat publik melalui proses agar kualitas dan integritasnya terjaga dengan instrumen yang diatur oleh negara, dan *kedua*, hak politik warga negara, khususnya hak politik untuk bisa dipilih di dalam pemerintahan tetap dilindungi;
- i. Bahwa, menurut para Pemohon, setelah berganti menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, lalu melahirkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang ditetapkan menjadi Undang-Undang melalui 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, yang kemudian diubah dua kali dengan 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 (UU 8/2015) dan UU 10/2016, pengujian terhadap larangan mantan terpidana menjadi calon kepala daerah kembali diajukan ke Mahkamah. Mahkamah pada Putusan Nomor 42/PUU-XIII/2015 mengabulkan

permohonan Pemohon untuk menghilangkan masa tunggu lima tahun setelah narapidana selesai menjalani hukuman bagi mereka yang hendak mengajukan diri sebagai calon kepala daerah. Di dalam putusan ini pula Mahkamah menghilangkan syarat larangan bagi pelaku kejahatan berulang. Di dalam putusannya, Mahkamah secara terbatas menguraikan kembali kewajiban untuk mengumumkan kepada masyarakat umum bahwa yang bersangkutan adalah mantan terpidana. Dengan pernyataan terbuka dan jujur dari mantan terpidana yang telah diketahui oleh masyarakat umum tersebut maka terpulang kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemilih untuk memberikan suaranya kepada calon yang merupakan seorang mantan narapidana atau tidak memberikan suaranya kepada calon tersebut;

- j. Bahwa, menurut para Pemohon, kata “dikecualikan” dalam syarat ketiga dari amar Putusan Mahkamah Nomor 4/PUU-VII/2009, bertanggal 24 Maret 2009, mempunyai arti bahwa seseorang yang terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan adalah mantan terpidana maka syarat kedua dan keempat dari amar Putusan Mahkamah Nomor 4/PUU-VII/2009 menjadi tidak diperlukan lagi karena yang bersangkutan telah secara resmi mengakui tentang status dirinya yang merupakan mantan narapidana. Dengan demikian, jika seorang mantan terpidana selesai menjalankan masa tahanannya dan mengumumkan secara terbuka dan jujur bahwa dia adalah mantan narapidana, yang bersangkutan dapat mencalonkan diri menjadi gubernur, bupati, dan walikota atau mencalonkan diri dalam jabatan publik atau jabatan politik yang pengisiannya melalui pemilihan (*elected officials*). Pada akhirnya, masyarakat yang memiliki kedaulatanlah yang akan menentukan pilihannya. Namun, apabila mantan narapidana tersebut tidak mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan adalah mantan terpidana maka berlaku syarat kedua putusan Mahkamah Nomor 4/PUU-VII/2009 yaitu lima tahun sejak terpidana selesai menjalani hukumannya;
- k. Bahwa, menurut para Pemohon, apa yang dipertimbangkan oleh Mahkamah di dalam Putusan Nomor 42/PUU-XIII/2015, bertolak belakang dan tidak utuh menguraikan alasan untuk menghilangkan empat syarat kumulatif untuk pengecualian, sehingga memperbolehkan setiap mantan terpidana langsung menjadi calon kepala daerah sebagaimana dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 4/PUU-VII/2009. Di dalam Putusan Nomor 42/PUU-XIII/2015,

baru terlihat hanya mengulas dan menilai kembali satu syarat saja, yakni mengumumkan kepada masyarakat umum bahwa yang bersangkutan adalah mantan terpidana;

- l. Bahwa, menurut para Pemohon, adanya tiga syarat lain yakni pembatasan untuk jabatan yang dipilih melalui proses pemilu serta yang bersangkutan tidak dicabut hak politiknya oleh pengadilan, kemudian adanya syarat waktu 5 (lima) tahun setelah mantan terpidana selesai menjalani masa hukuman, serta bukan pelaku kejahatan berulang, adalah pertimbangan hukum yang sangat penting untuk memberikan kepastian hukum serta mewujudkan tujuan pemilu itu sendiri, yakni menghasilkan orang-orang yang memiliki kualitas dan integritas menjadi pejabat publik, sekaligus tidak menghilangkan hak politik warga negara dalam berpartisipasi di dalam pemerintahan. Hal ini pula yang telah dipertimbangkan oleh Mahkamah di dalam putusan-putusan sebelumnya;
- m. Bahwa para Pemohon setuju dengan pengecualian yang telah diputus oleh Mahkamah sebelumnya di mana tindak pidana *culpa levis* dan tindak pidana politik (vide Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 71/PUU-XIV/2016) tidak menjadi bagian yang harus diatur dalam pembatasan pencalonan kepala daerah sebagaimana dimohonkan dalam permohonan ini. Sebab, pemidanaan terhadap seseorang karena suatu kealpaan, sesungguhnya tidaklah menggambarkan adanya suatu moralitas kriminal pada diri orang itu, melainkan semata-mata karena kekuranghati-hatiannya yang berakibat pada timbulnya perbuatan yang dapat dipidana. Dengan kata lain, jika syarat “tidak 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” dijadikan sebagai suatu standar moral bagi orang yang hendak memangku jabatan publik, maka syarat tersebut hanya dapat diterima apabila yang dimaksud adalah, seseorang yang pernah dipidana karena terbukti sengaja melakukan perbuatan padahal diketahuinya perbuatan itu adalah perbuatan yang dapat dipidana dengan ancaman pidana lima tahun atau lebih;
- n. Bahwa, menurut para Pemohon, berdasarkan Putusan Mahkamah Nomor 4/PUU-VII/2009 terhadap masa tunggu/jeda selama lima tahun sejak terpidana selesai menjalani hukumannya, bangunan argumentasi Mahkamah ihwal masa jeda tersebut sesungguhnya dapat dikaitkan dengan satu siklus pemilihan

kepala daerah selama 5 tahun. Walaupun sesungguhnya tidak ada jaminan berapa lama waktu yang dibutuhkan agar seorang mantan koruptor tak kembali melakukan tindak pidana korupsi ketika mereka menduduki jabatan sebagai kepala daerah. Meski demikian, masa tunggu sebelum dapat mengikuti kontestasi pilkada setidaknya dapat meminimalisasi potensi berulangnya perilaku korup, membenahi pencalonan kepala daerah dan pilkada, dan secara tidak langsung turut mencegah setiap orang, khususnya yang berkehendak mengikuti pilkada melakukan korupsi. Dengan catatan, masa tunggu tersebut tidak terlampau singkat;

- o. Bahwa, menurut para Pemohon, seseorang dapat menjabat sebagai gubernur, bupati, dan walikota selama dua kali masa jabatan dalam jabatan yang sama. Artinya, waktu paling lama seseorang dapat menjadi kepala daerah di jabatan yang sama adalah 10 tahun atau dua periode untuk masing-masing periode selama 5 (lima) tahun. Sesuai dengan ketentuan yang diatur di dalam undang-undang tersebut, maka waktu tunggu mantan narapidana kasus korupsi untuk dapat kembali mencalonkan atau dicalonkan dalam pilkada dapat disamakan dengan lamanya masa jabatan maksimal kepala daerah, yakni 10 tahun;
- p. Bahwa, menurut para Pemohon, waktu tunggu 10 tahun ini dinilai rasional agar mantan narapidana dapat lebih berbenah dan mempersiapkan diri menjadi kepala daerah, sebuah jabatan publik yang mengemban wewenang serta tanggung jawab besar. Terlebih lagi, kejahatan korupsi yang pernah mereka lakukan tergolong *serious crime* dan politik pemerintahan daerah merupakan arena yang rawan dikorupsi. Tanpa pembenahan di tahap pencalonan kepala daerah, korupsi di daerah dan oleh kepala daerah dikhawatirkan akan terus terulang;
- q. Bahwa, menurut para Pemohon, adanya pengaturan waktu tunggu/jeda selama 10 tahun bagi mantan terpidana untuk bisa mencalonkan diri kembali sebagai kepala daerah akan memberikan efek pencegahan kepada setiap orang yang berencana menjadi kepala daerah untuk tidak melakukan korupsi. Sebab, sekali mereka terbukti melakukan korupsi, mereka berhadapan pada waktu tunggu yang lama pascabebas, yaitu 10 tahun. Bukan tidak mungkin, peraturan ini akan berdampak signifikan pada menurunnya tingkat korupsi kepala daerah;

- r. Bahwa, menurut para Pemohon, terdapat fakta bahwa calon kepala daerah yang berstatus mantan terpidana hanya mengumumkan status mantan terpidananya melalui iklan layanan masyarakat yang sangat kecil di koran daerah dan pada saat yang sama KPU tidak punya instrumen untuk bisa menolak atau menafsirkan kualifikasi pengumuman tersebut apakah sudah bisa dianggap layak atau tidak untuk diketahui publik;
- s. Bahwa, menurut para Pemohon, dengan adanya ketentuan UU *a quo* yang hanya mensyaratkan seorang mantan terpidana cukup mengumumkan secara terbuka kepada publik bahwa yang bersangkutan adalah mantan terpidana, telah memunculkan praktik pengumuman yang asal-asalan, tidak fair, tidak jujur, dan tentu saja ini bertentangan dengan prinsip asas pemilihan umum yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil;
- t. Bahwa berdasarkan dalil-dalil permohonan para Pemohon tersebut di atas, para Pemohon memohon agar Mahkamah mengabulkan permohonan para Pemohon dengan menyatakan Pasal 7 ayat (2) huruf g UU 10/2016 bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, "*tidak pernah sebagai terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih, kecuali terhadap terpidana 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*";

**[3.9]** Menimbang bahwa untuk menguatkan dalil-dalil permohonannya, para Pemohon telah mengajukan alat bukti surat/tulisan yang diberi tanda bukti P-1

sampai dengan bukti P-4 (sebagaimana selengkapnya termuat dalam bagian Duduk Perkara);

**[3.10]** Menimbang bahwa oleh karena permohonan *a quo* telah jelas, Mahkamah berpendapat tidak terdapat kebutuhan maupun urgensi untuk mendengar keterangan pihak-pihak sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 54 UU MK;

**[3.11]** Menimbang bahwa sebelum Mahkamah mempertimbangkan lebih jauh permohonan *a quo*, oleh karena terhadap Pasal 7 ayat (2) huruf g UU 10/2016 pernah dimohonkan pengujian dan telah diputus oleh Mahkamah maka persoalan yang harus dipertimbangkan, dengan mengacu pada Pasal 60 UU MK, apakah terhadap norma *a quo* dapat dimohonkan pengujian kembali.

Terhadap persoalan tersebut Mahkamah mempertimbangkan bahwa meskipun terhadap Pasal 7 ayat (2) huruf g UU 10/2016 pernah diajukan dan telah diputus oleh Mahkamah, sebagaimana tertuang dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 71/PUU-XIV/2016, namun yang dimohonkan pengujian pada saat itu antara lain adalah sepanjang frasa “tidak pernah sebagai terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap” dari Pasal 7 ayat (2) huruf g UU 10/2016 dimaksud. Sementara itu, yang dimohonkan pengujian dalam permohonan *a quo* adalah Pasal 7 ayat (2) huruf g UU 10/2016 sepanjang frasa “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”, terlebih lagi terdapat perbedaan dasar pengujian konstitusional yang digunakan, pada perkara Nomor 71/PUU-XIV/2016 menggunakan Pasal 1 ayat (3), Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 dan para Pemohon menggunakan Pasal 18 ayat (4), Pasal 22E ayat (1), dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 sebagai dasar pengujiannya. Dengan demikian, permohonan *a quo* berbeda dari permohonan yang telah diputus oleh Mahkamah sebagaimana tertuang dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 71/PUU-XIV/2016. Oleh karena itu, permohonan *a quo* tidak tunduk pada Pasal 60 UU MK sehingga Mahkamah harus mempertimbangkan pokok permohonan.

**[3.12]** Menimbang bahwa setelah membaca secara saksama permohonan para Pemohon beserta bukti-bukti yang diajukan, terhadap pokok permohonan Mahkamah mempertimbangkan sebagai berikut:

**[3.12.1]** Bahwa terhadap norma undang-undang yang esensi materi/muatannya sebagian memuat klausul atau frasa sebagaimana yang termuat dalam Pasal 7 ayat (2) huruf g UU 10/2016, yaitu frasa “tidak pernah sebagai terpidana penjara 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” dan sebagian dari frasa tersebut yakni sepanjang frasa “tidak pernah sebagai terpidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap” telah pernah diuji dan diputus oleh Mahkamah melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 71/PUU-XIV/2016. Bahkan sebelum berlakunya UU 10/2016 norma serupa pernah pula diputus oleh Mahkamah, norma dimaksud adalah norma yang terkandung dalam Pasal 7 huruf g UU 8/2015 yang menyatakan, “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”. Berkenaan dengan substansi norma dimaksud, Mahkamah telah berkali-kali menegaskan pendiriannya, di antaranya, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14-17/PUU-V/2007 yang kemudian ditegaskan kembali dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 4/PUU-VII/2009, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 120/PUU-VII/2009, dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PUU-X/2012. Inti pendapat Mahkamah dalam putusan-putusannya tersebut adalah bahwa norma Undang-Undang yang materi/muatannya seperti yang termuat dalam Pasal 7 huruf g UU 8/2015 adalah inkonstitusional bersyarat (*conditionally unconstitutional*). Syarat yang dimaksud Mahkamah ialah: (1) berlaku bukan untuk jabatan-jabatan publik yang dipilih (*elected officials*); (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 berulang-ulang. Dari semua putusan tersebut, pendirian Mahkamah sangat fundamental karena adanya keinginan untuk

memberlakukan syarat yang ketat bagi calon kepala daerah, sebab seorang calon kepala daerah harus mempunyai karakter dan kompetensi yang mencukupi, sifat kepribadian dan integritas, kejujuran, tanggung jawab, kepekaan sosial, spiritualitas, nilai-nilai dalam kehidupan, respek terhadap orang lain dan lain-lain. Oleh karena itu, pada hakikatnya, apabila dikaitkan dengan syarat “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” maka tujuan yang hendak dicapai adalah agar kepala daerah memiliki integritas dan kejujuran. Tujuan demikianlah yang hendak dicapai oleh Putusan-Putusan Mahkamah sebelumnya khususnya dalam memaknai syarat yang berkaitan dengan “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” yang merupakan persyaratan yang satu dengan yang lainnya merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan. Sehingga baik pertimbangan hukum maupun amar dalam putusan-putusan sebagaimana dikemukakan di atas sesungguhnya tidak bisa dilepaskan dari semangat untuk menghadirkan pemimpin yang bersih, jujur dan berintegritas. Dengan demikian, dalam hal terdapat bagian-bagian tertentu dari Putusan-Putusan tersebut di atas yang tidak bersesuaian dengan bagian yang lain maka harus dikembalikan kepada semangat untuk menghadirkan pemimpin yang bersih, jujur dan berintegritas. Oleh karena keempat syarat tersebut diperlukan untuk menghadirkan pemimpin yang bersih, jujur, dan berintegritas maka semua syarat itu harus dipenuhi secara kumulatif dalam proses penentuan kepala daerah.

**[3.12.2]** Bahwa namun demikian penting untuk ditegaskan pertimbangan hukum Mahkamah yang menyatakan pendiriannya tersebut sebagaimana termuat dalam Paragraf **[3.12.1]** yang berkaitan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 4/PUU-VII/2009, bertanggal 24 Maret 2009, sesungguhnya merupakan penegasan terhadap pendirian Mahkamah dalam putusan sebelumnya. Dalam putusan tersebut, Mahkamah antara lain menyatakan:

***[3.18]** ... Mahkamah juga perlu mempertimbangkan Putusan Nomor 14-17/PUU-V/2007 tentang peniadaan norma hukum yang memuat persyaratan a quo tidak dapat digeneralisasi untuk semua jabatan publik, melainkan hanya untuk jabatan publik yang dipilih (elected officials), karena terkait dengan pemilihan umum (Pemilu) dalam hal mana secara*

*universal dianut prinsip bahwa peniadaan hak pilih itu hanya karena pertimbangan ketidakcakapan misalnya karena faktor usia (masih di bawah usia yang dibolehkan oleh Undang-Undang Pemilu) dan keadaan sakit jiwa, serta ketidakmungkinan (impossibility) misalnya karena telah dicabut hak pilihnya oleh putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap (vide Putusan Nomor 11-17/PUU-I/2003 tanggal 24 Februari 2004)...;*

*Bahwa untuk jabatan-jabatan publik yang dipilih (elected officials), Mahkamah dalam Pertimbangan Hukum Putusan Nomor 14-17/PUU-V/2007 menyatakan, “hal tersebut tidaklah sepenuhnya diserahkan kepada rakyat tanpa persyaratan sama sekali dan semata-mata atas dasar alasan bahwa rakyatlah yang akan memikul segala resiko pilihannya”. Oleh karena itu, agar rakyat dapat secara kritis menilai calon yang akan dipilihnya, perlu ada ketentuan bahwa bagi calon yang pernah menjadi terpidana karena tindak pidana dengan ancaman pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih harus menjelaskan secara terbuka kepada publik tentang jati dirinya yang demikian dan tidak menutup-nutupi atau menyembunyikan latar belakang dirinya. Selain itu, agar tidak mengurangi kepercayaan rakyat sebagaimana dimaksud dalam Putusan Mahkamah Nomor 14-17/PUU-V/2007 juga perlu dipersyaratkan bahwa yang bersangkutan bukan sebagai pelaku kejahatan yang berulang-ulang dan telah melalui proses adaptasi kembali ke masyarakat sekurang-kurangnya selama 5 (lima) tahun setelah yang bersangkutan menjalani pidana penjara yang dijatuhkan oleh pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap. Dipilihnya jangka waktu 5 (lima) tahun untuk adaptasi bersesuaian dengan mekanisme lima tahunan dalam Pemilihan Umum (Pemilu) di Indonesia, baik Pemilu Anggota Legislatif, Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, dan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Selain itu juga bersesuaian dengan bunyi frasa “diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih”; ... dst”*

*... Mahkamah berpendapat bahwa norma hukum yang berbunyi “tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih” yang tercantum dalam Pasal 12 huruf g dan Pasal 50 ayat (1) huruf g UU 10/2008 serta Pasal 58 huruf f UU 12/2008 merupakan norma hukum yang inkonstitusional bersyarat (conditionally unconstitutional). Norma hukum tersebut adalah inkonstitusional apabila tidak dipenuhi syarat-syarat sebagai berikut:*

- 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;*

Sementara itu, melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 120/PUU-VII/2009, Mahkamah menegaskan, yang sekaligus “mengingat” *nature* Mahkamah sebagai *negative legislator*, dengan menyatakan, antara lain:

“... 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 tanggal 24 Maret 2009, rezim hukum Pasal 58 huruf f UU 32/2004 sebagaimana 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 ...”

Berdasarkan putusan-putusan di atas, norma yang terkandung dalam pasal-pasal berbagai Undang-Undang yang dimohonkan pengujian dinyatakan sebagai konstitusional bersyarat (*conditionally constitutional*) dan menentukan 4 syarat bagi mantan narapidana untuk dapat mencalonkan diri sebagai kepala daerah.

**[3.12.3]** Bahwa sementara itu, dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 42/PUU-XIII/2015, bertanggal 9 Juli 2015, Mahkamah pada pokoknya menyatakan:

**[3.11.6]** ... Kata “dikecualikan” dalam syarat ketiga dari amar Putusan Mahkamah Nomor 4/PUU-VII/2009, bertanggal 24 Maret 2009, mempunyai arti bahwa seseorang yang terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan adalah mantan terpidana maka syarat kedua dan keempat dari amar Putusan Mahkamah Nomor 4/PUU-VII/2009, bertanggal 24 Maret 2009, **menjadi** tidak diperlukan lagi karena yang bersangkutan telah secara berani mengakui tentang status dirinya yang merupakan mantan narapidana. Dengan demikian maka ketika seseorang mantan narapidana selesai menjalankan masa tahanannya dan mengumumkan secara terbuka dan jujur bahwa dia adalah mantan narapidana, yang bersangkutan dapat mencalonkan diri menjadi gubernur, bupati, dan walikota atau mencalonkan diri dalam jabatan publik atau jabatan politik yang pengisiannya melalui pemilihan (*elected officials*). Pada akhirnya, masyarakat yang memiliki kedaulatan lah yang akan menentukan pilihannya, namun apabila mantan narapidana tersebut tidak mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan adalah mantan terpidana maka berlaku syarat kedua putusan Mahkamah Nomor 4/PUU-VII/2009 yaitu lima tahun sejak terpidana selesai menjalani hukumannya;

**[3.11.7]** Bahwa berdasarkan seluruh pertimbangan tersebut di atas, menurut Mahkamah, dalil Pemohon mengenai Pasal 7 huruf g UU 8/2015 bertentangan dengan UUD 1945 secara bersyarat (*conditionally*

*unconstitutiona*) sepanjang tidak dimaknai dikecualikan bagi mantan terpidana yang secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan adalah mantan terpidana;

Kemudian Paragraf [3.9] halaman 180 Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 71/PUU-XIV/2016, bertanggal 19 Juli 2017, pada pokoknya menyatakan:

**[3.9]** ... Apabila Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 4/PUU-VII/2009 diperbandingkan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14-17/PUU-V/2007 sesungguhnya terdapat semangat yang sama dalam kedua putusan tersebut dalam kaitannya dengan pengisian jabatan publik yang dipilih, di mana kedua putusan itu menekankan bahwa untuk jabatan publik yang dipilih tidak bisa begitu saja diberlakukan syarat *“tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih”*. Bedanya, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 4/PUU-VII/2009 lebih menegaskan bahwa untuk jabatan publik yang dipilih syarat *“tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih”* tidak berlaku lagi jika seorang mantan terpidana telah melewati jangka waktu lima tahun sejak yang bersangkutan selesai menjalani pidananya atau ia secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana dan sepanjang yang bersangkutan bukan pelaku kejahatan yang berulang-ulang;

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 42/PUU-XIII/2015 dalam pengujian 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 Menjadi Undang-Undang. Pada intinya kedua norma yang dimohonkan pengujian tersebut memuat norma yang berisi persyaratan *“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”* bagi seseorang yang mencalonkan diri sebagai Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota. Substansi norma yang dimohonkan pengujian dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 42/PUU-XIII/2015 tidak berbeda dengan substansi norma yang dimohonkan pengujian dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 4/PUU-VII/2009. Amar Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 42/PUU-XIII/2015 menyatakan mengabulkan permohonan Pemohon untuk sebagian, yaitu menyatakan bahwa Pasal 7 huruf g Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 bertentangan dengan UUD 1945 secara bersyarat dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai dikecualikan bagi mantan terpidana yang secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang

bersangkutan mantan terpidana. Adapun terhadap Pasal 45 ayat (2) huruf k Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Mahkamah menyatakan bahwa norma Undang-Undang *a quo* bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;

Jika Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 42/PUU-XIII/2015 di atas diperbandingkan dengan putusan sebelumnya, yaitu Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 4/PUU-VII/2009, terlihat adanya sedikit perubahan atau pergeseran dalam pendirian Mahkamah. Terlepas dari adanya pendapat berbeda (*dissenting opinion*) dari tiga orang Hakim Konstitusi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 42/PUU-XIII/2015 tersebut, yang sudah diterima sebagai praktik yang berlaku umum dalam dunia peradilan saat ini, terjadinya perubahan dalam pendirian Mahkamah tersebut adalah wajar sepanjang alasan yang mendasari (*ratio decidendi*) diambilnya putusan dimaksud dijelaskan dalam pertimbangan hukum putusan yang bersangkutan. Bahkan, di negara-negara yang menganut prinsip *stare decisis* pun, yang pada dasarnya sangat ketat berpegang pada putusan sebelumnya (atau putusan pengadilan yang lebih tinggi) seperti yang terjadi di Mahkamah Agung Amerika Serikat, perubahan pendirian demikian sering terjadi sepanjang terdapat alasan yang kuat yang mendasari terjadinya perubahan demikian...

Selanjutnya pada halaman 184 menyatakan:

4. ... Mahkamah sesungguhnya telah secara tegas menyatakan bahwa sepanjang berkenaan dengan jabatan publik yang pengisiannya dilakukan melalui pemilihan (*elected officials*), pembebanan syarat yang substansinya sebagaimana termuat dalam rumusan kalimat atau frasa “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” adalah bertentangan dengan Konstitusi jika persyaratan demikian diberlakukan begitu saja tanpa pembatasan kepada mantan terpidana, dalam hal ini tanpa mempertimbangkan bahwa seorang mantan terpidana yang hendak mencalonkan diri untuk mengisi jabatan publik itu telah menyatakan secara terbuka dan jujur kepada publik bahwa yang bersangkutan adalah mantan terpidana. Putusan Mahkamah demikian telah dengan sungguh-sungguh mempertimbangkan dan tidak keluar dari semangat yang terkandung dalam Pasal 28J UUD 1945, sebagaimana diuraikan dalam pertimbangan pada angka 1 di atas. Dengan mempelajari secara saksama pertimbangan hukum Mahkamah dalam putusan-putusannya sebagaimana disebutkan pada angka 3 di atas, Mahkamah menegaskan bahwa, dalam masyarakat yang demokratis, pembatasan terhadap hak asasi manusia adalah dibenarkan dan konstitusional. Pembatasan demikian juga berlaku dalam menentukan persyaratan bagi pengisian jabatan-jabatan publik. Mahkamah juga menegaskan pentingnya suatu standar moral tertentu dalam pengisian jabatan-jabatan publik tersebut dan pada saat yang sama Mahkamah menegaskan pula bahwa syarat “tidak pernah dijatuhi pidana dengan ancaman pidana tertentu” adalah suatu standar moral yang penting dan diperlukan dalam proses atau mekanisme pengisian

jabatan-jabatan publik itu, namun Mahkamah juga menegaskan bahwa persyaratan demikian tidak dapat diberlakukan begitu saja sebagai ketentuan umum yang diberlakukan bagi seluruh jabatan publik mengingat adanya perbedaan sifat atau karakter dari jabatan-jabatan publik tersebut. Oleh sebab itu, sejalan dengan prinsip akuntabilitas peradilan yang mengharuskan hakim atau pengadilan menjelaskan alasan diambilnya suatu putusan, Mahkamah telah dengan cermat menjelaskan alasan-alasan dimaksud sebelum tiba pada penjatuhan putusannya sebagaimana dituangkan dalam amar putusan yang bersangkutan;

5. Bahwa norma Undang-Undang yang dimohonkan pengujian dalam permohonan *a quo, in casu* Pasal 7 ayat (2) huruf g UU Pilkada, adalah berkenaan dengan pengisian jabatan publik yang dipilih. Norma Undang-Undang *a quo* berbunyi, "*Calon Gubernur dan Calon Wakil 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 atau bagi mantan terpidana telah secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana*". Berbeda dengan rumusan dalam norma Undang-Undang sebelumnya yang telah dimohonkan pengujian dan diputus oleh Mahkamah sebagaimana diuraikan pada angka 3 di atas, norma Undang-Undang *a quo* sama sekali tidak memuat ancaman pidana minimum yang dijadikan sebagai pijakan, sehingga secara tekstual norma Undang-Undang *a quo* mencakup semua jenis tindak pidana, baik pelanggaran maupun kejahatan, dan semua jenis pidana, baik pidana pokok (mulai dari pidana denda, pidana percobaan, pidana kurungan, pidana penjara) maupun pidana tambahan. Dengan kata lain, dalam konteks KUHP, frasa "*tidak pernah sebagai terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap*" mencakup baik tindak pidana yang diatur dalam Buku I maupun Buku II KUHP dan semua jenis pemidanaan sebagaimana diatur dalam Pasal 10 KUHP dan tindak pidana yang diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan di luar KUHP, sepanjang sudah ada putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap yang dijatuhkan terhadap pelaku tindak pidana tersebut. Jika benar demikian maksud pembentuk undang-undang, dengan bertolak dari putusan-putusan Mahkamah sebelumnya, hal itu tentu tidak dapat dibenarkan secara konstitusional.
6. Bahwa, memperhatikan keadaan sebagaimana diuraikan pada angka 5 di atas, serta dengan mempertimbangkan bahwa norma Undang-Undang *a quo* adalah berkenaan dengan syarat bagi jabatan publik yang pengisiannya dilakukan melalui pemilihan, persoalan yang timbul kemudian adalah: apabila frasa "*tidak pernah sebagai terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap*" yang termuat dalam Pasal 7 ayat (2) huruf g UU Pilkada tersebut dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 maka secara *a contrario* berarti tidak ada pembatasan sama sekali sehingga setiap orang boleh mencalonkan diri sebagai gubernur, wakil gubernur, bupati,

wakil bupati, walikota, wakil walikota meskipun orang yang bersangkutan terbukti sebagai terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Penalaran demikian tentu saja sama sekali tidak dapat diterima dan sekaligus akan bertentangan dengan pertimbangan Mahkamah sebagaimana ditegaskan dalam putusan-putusan sebelumnya bagaimanapun standar moral tertentu dibutuhkan dalam pengisian jabatan-jabatan publik yang klasifikasinya bermacam-macam. Selain itu, akibat lebih jauh jika penalaran demikian diikuti, maka frasa berikutnya dalam Pasal 7 ayat (2) huruf g UU Pilkada tersebut yang menyatakan, "*atau bagi mantan terpidana telah secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana*" menjadi tidak ada maknanya. Memperhatikan keadaan sebagaimana diuraikan di atas, karena telah terang bahwa menentukan norma yang berlaku umum berupa syarat "*tidak pernah sebagai terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap*" bagi pengisian jabatan publik, lebih-lebih untuk jabatan publik yang pengisiannya melalui pemilihan, tidak dapat dibenarkan secara konstitusional, sementara di lain pihak syarat yang mencerminkan standar moral tertentu tetap dibutuhkan untuk pengisian jabatan-jabatan publik, termasuk jabatan publik yang pengisiannya melalui pemilihan maka pertanyaannya kemudian, bagaimana Mahkamah harus menafsirkan norma Undang-Undang yang termuat dalam Pasal 7 ayat (2) huruf g UU Pilkada itu guna menilai konstitusionalitasnya sedemikian rupa sehingga, di satu pihak, Mahkamah tetap melaksanakan fungsinya sebagai pengawal konstitusi yang harus melindungi hak-hak konstitusional warga negara dan, di pihak lain, tanpa melampaui batas-batas jati dirinya sebagaimana termaktub dalam kewenangan yang diberikan oleh Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 dalam melaksanakan fungsi itu. Dalam kasus *a quo*, tidak terdapat jalan lain kecuali mendasarkan pendapatnya pada pertimbangan Mahkamah dalam putusan sebelumnya terhadap norma Undang-Undang yang dirumuskan oleh pembentuk Undang-Undang sendiri, dalam hal ini Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 42/PUU-XIII/2015. Dengan dasar pemikiran dan pertimbangan demikian, Mahkamah berkeyakinan bahwa frasa "*tidak pernah sebagai terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap*" adalah bertentangan dengan UUD 1945 jika tidak dimaknai "*tidak pernah sebagai terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih, kecuali karena 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*" sedangkan frasa "*atau bagi mantan terpidana telah secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana*" dalam Pasal 7 ayat (2) huruf g UU Pilkada tersebut tetap berlaku.

Bahwa terhadap Pasal 7 ayat (2) huruf g UU 10/2016 Mahkamah dalam Amar Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 71/PUU-XIV/2016 menyatakan:

1. Mengabulkan permohonan Pemohon untuk sebagian;
2. Menyatakan Pasal 7 ayat (2) huruf g Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5898) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang frasa "*tidak pernah sebagai terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap*" dalam norma Undang-Undang *a quo* tidak dimaknai "*tidak pernah sebagai terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih, kecuali terhadap terpidana 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*". Sehingga Pasal *a quo* selengkapny adalah "*tidak pernah sebagai terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih, kecuali terhadap terpidana 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 atau bagi mantan terpidana telah secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana*";
3. ...;

Bahwa Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 42/PUU-XIII/2015 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 71/PUU-XIV/2016 telah bergeser dari rumusan yang bersifat kumulatif menjadi rumusan yang bersifat alternatif. Pergeseran demikian mengakibatkan longgarnya syarat yang harus dipenuhi untuk mendapatkan pemimpin yang bersih, jujur, dan berintegritas sebagaimana yang telah ditegaskan dalam pertimbangan hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 4/PUU-VII/2009 dan putusan-putusan sebelumnya yang bersifat kumulatif. Sebab apabila syarat-syarat tersebut bersifat alternatif maka dapat dipastikan pilihan yang akan dilakukan oleh mantan terpidana adalah secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan adalah mantan terpidana. Demikian

halnya dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 71/PUU-XIV/2016 yang pada pokoknya hanya memberikan pengecualian terhadap tindak pidana yang bersifat kealpaan ringan (*culpa levis*) dan tindak pidana karena alasan perbedaan pandangan politik.

Bahwa apabila dirujuk 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 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. Dengan kata lain, orang yang bersangkutan telah ternyata menjadi pelaku kejahatan berulang (*recidivist*). Jika berpegang pada prinsip kedaulatan pemilih maka tidak ada halangan apa pun bagi orang yang bersangkutan untuk mencalonkan diri kembali sebagai calon pejabat publik yang dipilih di kemudian hari setelah yang bersangkutan selesai menjalani pidananya sepanjang yang bersangkutan bersedia untuk secara terbuka mengumumkan kepada publik bahwa dirinya adalah mantan narapidana. Sebab, proposisi dasarnya adalah orang yang bersangkutan telah selesai menjalani pidananya dan telah menerima pembinaan di lembaga pemasyarakatan sehingga memiliki hak konstitusional untuk dipilih atau untuk menduduki jabatan tertentu dalam pemerintahan. Namun, dalam hal ini, pertanyaan konstitusional yang muncul adalah: apakah atas nama demokrasi (*in casu* kedaulatan pemilih) keadaan demikian dapat diterima? Terhadap pertanyaan tersebut Mahkamah berpendapat, keadaan demikian tidak dapat diberi toleransi bahkan dalam demokrasi yang paling liberal sekalipun. Sebab, demokrasi bukan semata-mata berbicara tentang perlindungan hak-hak individual tetapi juga ditopang oleh nilai-nilai dan moralitas, di antaranya nilai kepatutan (*propriety*), kesalehan

(*piousness*), kewajaran (*fairness*), kemasukakalan (*reasonableness*), dan keadilan (*justice*). Antara lain karena merasa telah mencederai nilai-nilai inilah, di banyak negara yang mengusung demokrasi liberal pun, seorang pejabat publik memilih mengundurkan diri meskipun yang bersangkutan menduduki jabatan itu berdasarkan suara rakyat dan meskipun yang bersangkutan belum tentu bersalah secara hukum, bahkan belum diajukan tuntutan hukum apa pun terhadapnya.

Bahwa dengan merujuk fakta-fakta hukum di atas, penting bagi Mahkamah untuk mempertimbangkan kembali bagi calon kepala daerah yang pernah menjadi terpidana untuk diberi waktu yang dipandang cukup guna melakukan penyesuaian (*adaptasi*) di tengah masyarakat untuk membuktikan bahwa setelah selesai menjalani masa pidananya orang yang bersangkutan benar-benar telah mengubah dirinya menjadi baik dan teruji sehingga ada keyakinan dari pemilih bahwa yang bersangkutan tidak akan mengulangi perbuatan yang pernah dipidanakan kepadanya termasuk juga perbuatan-perbuatan lain yang dapat merusak hakikat pemimpin bersih, jujur, dan berintegritas. Pemberian tenggang waktu demikian juga sekaligus memberikan kesempatan lebih lama kepada masyarakat untuk menilai apakah orang yang bersangkutan telah dipandang cukup menunjukkan kesungguhannya untuk berpegang pada nilai-nilai demokrasi yang disebutkan di atas. Dengan kata lain, “pernyataan secara jujur dan terbuka kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana” semata-mata tidaklah memadai lagi.

**[3.13]** Menimbang bahwa dengan merujuk pada uraian pertimbangan sebagaimana dikemukakan di atas, oleh karena fakta empirik menunjukkan bahwa calon kepala daerah yang pernah menjalani pidana dan tidak diberi waktu yang cukup beradaptasi dan membuktikan diri dalam masyarakat ternyata terjebak kembali dalam perilaku tidak terpuji, bahkan mengulang kembali tindak pidana yang sama (*in casu* tindak pidana korupsi), sehingga makin jauh dari tujuan menghadirkan pemimpin yang bersih, jujur dan berintegritas maka demi melindungi kepentingan yang lebih besar, yaitu dalam hal ini kepentingan masyarakat akan pemimpin yang bersih dan berintegritas sehingga mampu memberi pelayanan publik yang baik serta menghadirkan kesejahteraan bagi masyarakat yang dipimpinnya, Mahkamah tidak menemukan jalan lain kecuali memberlakukan kembali keempat syarat kumulatif sebagaimana tertuang dalam pertimbangan hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 4/PUU-VII/2009

dalam pencalonan kepala daerah yang saat ini diatur dalam Pasal 7 ayat (2) huruf g UU 10/2016. Selain karena alasan di atas, langkah demikian juga dipandang penting oleh Mahkamah demi memberikan kepastian hukum serta mengembalikan makna esensial dari pemilihan kepala daerah itu sendiri, yakni menghasilkan orang-orang yang memiliki kualitas dan integritas untuk menjadi pejabat publik dan pada saat yang sama tidak menghilangkan hak politik warga negara dalam berpartisipasi di dalam pemerintahan. Sementara itu, berkenaan dengan syarat lainnya yaitu syarat bukan 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, sebagaimana pendirian Mahkamah dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 71/PUU-XIV/2016, bertanggal 19 Juli 2017, Mahkamah berpendapat masih tetap relevan untuk dipertahankan. Secara konstitusional, karena hak politik bukanlah merupakan hak asasi yang tidak dapat dibatasi (*non-derogable rights*), sesuai dengan ketentuan Pasal 28J ayat (2) UUD 1945, pembatasan dengan memberikan tenggang waktu bagi mereka yang pernah dipidana bukanlah sesuatu yang bertentangan dengan konstitusi, *in casu* UUD 1945. Lagi pula, titik tolak meletakkan konstitusionalitas pembatasan terhadap hak-hak asasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28J ayat (2) UUD 1945 adalah nilai-nilai yang diusung dalam suatu masyarakat yang demokratis yang, antara lain, mencakup nilai-nilai kepantasan (*propriety*), kesalehan (*piousness*), kewajaran (*fairness*), kemasukakalan (*reasonableness*), dan keadilan (*justice*) sebagaimana diuraikan di atas.

**[3.14]** Menimbang bahwa berdasarkan seluruh pertimbangan di atas, sepanjang berkenaan dengan syarat menjadi calon kepala daerah/wakil kepala daerah, sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (2) huruf g UU 10/2016, ternyata terdapat dua kepentingan konstitusional yang keduanya berkait langsung dengan kebutuhan untuk membangun demokrasi yang sehat, yaitu kepentingan orang-perseorangan warga negara yang hak konstitusionalnya untuk dipilih dalam suatu jabatan publik (dalam hal ini untuk mencalonkan diri sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah) dijamin oleh Konstitusi dan kepentingan masyarakat secara kolektif untuk mendapatkan calon pemimpin yang berintegritas (dalam hal ini calon

kepala daerah atau wakil kepala daerah) yang diharapkan mampu menjamin pemenuhan hak konstitusionalnya atas pelayanan publik yang baik serta kesejahteraan, sebagaimana dijanjikan oleh demokrasi, juga dilindungi oleh Konstitusi. Dengan demikian, Mahkamah dihadapkan pada dua pilihan yang sama-sama bertolak dari gagasan perlindungan hak konstitusional, yaitu apakah Mahkamah akan mengutamakan pemenuhan hak konstitusional perseorangan warga negara atau pemenuhan hak konstitusional masyarakat secara kolektif.

Dalam hal ini, Mahkamah memilih yang disebutkan terakhir. Seluruh pertimbangan Mahkamah di atas sesungguhnya telah menjelaskan secara gamblang mengapa pilihan itu yang diambil oleh Mahkamah. Sebab, hakikat demokrasi sesungguhnya tidaklah semata-mata terletak pada pemenuhan kondisi “siapa yang memperoleh suara terbanyak rakyat dialah yang berhak memerintah” melainkan lebih pada tujuan akhir yang hendak diwujudkan yaitu hadirnya pemerintahan yang mampu memberikan pelayanan publik yang baik kepada masyarakat sehingga memungkinkan hadirnya kesejahteraan. Oleh karena itu, dalam proses berdemokrasi, sebelum tiba pada persoalan “siapa yang memperoleh suara terbanyak rakyat dialah yang berhak memerintah,” secara inheren, terdapat esensi penting yang terlebih dahulu harus diselesaikan yaitu “siapa yang memenuhi kualifikasi atau persyaratan sehingga layak untuk dikontestasikan guna mendapatkan dukungan suara terbanyak rakyat.” Dalam konteks inilah *rule of law* berperan penting dalam mencegah demokrasi agar tidak bertumbuh menjadi *mobocracy* atau *ochlocracy* – sebagaimana sejak masa Yunani Purba telah dikhawatirkan, di antaranya oleh Polybius.

Berdasarkan argumentasi itulah maka, sepanjang berkenaan dengan syarat mantan terpidana jika hendak mencalonkan diri sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah, sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (2) huruf g UU 10/2016, tak terhindarkan bagi Mahkamah untuk menegaskan kembali syarat kumulatif yang pernah dipertimbangkan dalam beberapa putusan Mahkamah sebelumnya sebagaimana telah diuraikan di atas.

**[3.15]** Menimbang bahwa, sementara itu, berkenaan dengan dalil para Pemohon mengenai masa tunggu, sebagaimana telah Mahkamah uraikan dalam pertimbangan hukum sebelumnya bahwa terhadap masa tunggu tersebut haruslah diberlakukan kembali terhadap mantan narapidana yang akan mengajukan diri

sebagai calon kepala daerah sebagaimana pertimbangan hukum dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 4/PUU-VII/2009. Demikian juga terhadap lamanya tenggat waktu Mahkamah juga tetap konsisten dengan merujuk pada pertimbangan hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 4/PUU-VII/2009 yaitu bagi calon kepala daerah yang telah selesai menjalani masa pidana diharuskan menunggu waktu selama 5 (lima) tahun untuk dapat mengajukan diri menjadi calon kepala daerah kecuali terhadap calon kepala daerah 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.

Bahwa adapun argumentasi Mahkamah untuk memberlakukan waktu tunggu sebagaimana tersebut di atas penting bagi Mahkamah untuk mengutip kembali pertimbangan hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 4/PUU-VII/2009 yang pada pokoknya adalah, *“... Dipilihnya jangka waktu 5 (lima) tahun untuk adaptasi bersesuaian dengan mekanisme lima tahunan dalam Pemilihan Umum (Pemilu) di Indonesia, baik Pemilu Anggota Legislatif, Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, dan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.”* Dengan demikian argumentasi Mahkamah tersebut sekaligus sebagai bentuk penegasan bahwa Mahkamah tidak sependapat dengan dalil para Pemohon yang memohon masa tunggu 10 (sepuluh) tahun setelah mantan terpidana selesai menjalani pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

**[3.16]** Menimbang bahwa berdasarkan seluruh uraian pertimbangan hukum di atas, konstitusionalitas norma yang mengatur persyaratan calon kepala daerah sepanjang berkenaan dengan mantan narapidana harus didasarkan pada putusan *a quo* dan karenanya permohonan para Pemohon beralasan menurut hukum untuk sebagian.

#### **4. KONKLUSI**

Berdasarkan penilaian atas fakta dan hukum sebagaimana diuraikan di atas, Mahkamah berkesimpulan:

- [4.1]** Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*;
- [4.2]** Para Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo*;
- [4.3]** Permohonan provisi para Pemohon beralasan menurut hukum;
- [4.4]** Pokok permohonan para Pemohon beralasan menurut hukum untuk sebagian.

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226), dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076),

## **5. AMAR PUTUSAN**

### **Mengadili:**

#### **Dalam Provisi:**

Mengabulkan permohonan provisi para Pemohon untuk seluruhnya.

#### **Dalam Pokok Permohonan:**

1. Mengabulkan permohonan para Pemohon untuk sebagian;
2. Menyatakan Pasal 7 ayat (2) huruf g Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5898) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai *telah melewati jangka*

waktu 5 (lima) tahun setelah mantan terpidana selesai menjalani pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap; sehingga Pasal 7 ayat (2) huruf g Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5898) selengkapnya berbunyi:

*Calon Gubernur dan Calon Wakil 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. (i) 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; (ii) bagi mantan terpidana, telah melewati jangka waktu 5 (lima) tahun setelah mantan terpidana selesai menjalani pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dan secara jujur atau terbuka mengumumkan mengenai latar belakang jati dirinya sebagai mantan terpidana; dan (iii) bukan sebagai pelaku kejahatan yang berulang-ulang;*

3. Menolak permohonan para Pemohon untuk selain dan selebihnya.

Demikian diputus dalam Rapat Permusyawaratan Hakim oleh sembilan Hakim Konstitusi yaitu Anwar Usman selaku Ketua merangkap Anggota, Aswanto, Arief Hidayat, Suhartoyo, Saldi Isra, Enny Nurbaningsih, I Dewa Gede Palguna, Manahan M.P. Sitompul, dan Wahiduddin Adams, masing-masing sebagai Anggota, pada hari **Senin**, tanggal **dua puluh delapan**, bulan **Oktober**, tahun **dua ribu sembilan belas**, yang diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi

terbuka untuk umum pada hari **Rabu**, tanggal **sebelas**, bulan **Desember**, tahun **dua ribu sembilan belas**, selesai diucapkan pukul **11.02 WIB**, oleh sembilan Hakim Konstitusi yaitu Anwar Usman selaku Ketua merangkap Anggota, Aswanto, Arief Hidayat, Suhartoyo, Saldi Isra, Enny Nurbaningsih, I Dewa Gede Palguna, Manahan M.P. Sitompul, dan Wahiduddin Adams, masing-masing sebagai Anggota, dengan dibantu oleh Anak Agung Dian Onita sebagai Panitera Pengganti, serta dihadiri oleh Pemohon/kuasanya, Dewan Perwakilan Rakyat atau yang mewakili, dan Presiden atau yang mewakili.

**KETUA,**

**ttd.**

**Anwar Usman**

**ANGGOTA-ANGGOTA,**

**ttd.**

**Aswanto**

**ttd.**

**Arief Hidayat**

**ttd.**

**Suhartoyo**

**ttd.**

**Saldi Isra**

**ttd.**

**Enny Nurbaningsih**

**ttd.**

**I Dewa Gede Palguna**

**ttd.**

**Manahan M.P. Sitompul**

**ttd.**

**Wahiduddin Adams**

**PANITERA PENGGANTI,**

**ttd.**

**Anak Agung Dian Onita**



Panitera  
Muhidin - NIP 19610818 198302 1 001  
*Digital Signature*

Jln. Medan Merdeka Barat No. 6 Jakarta Pusat 10110  
Telp: 021-23529000 Fax: 021-3520177  
Email: office@mkri.id

**Keterangan:**

- Salinan sesuai dengan aslinya
- Surat/dokumen ini tidak memerlukan tanda tangan basah karena telah ditandatangani secara elektronik (*digital signature*) dengan dilengkapi sertifikat elektronik.