



**MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA**

**IKHTISAR PUTUSAN
PERKARA NOMOR 56/PUU-XVII/2019**

Tentang

Syarat Menjadi Calon Kepala Daerah Bagi Mantan Koruptor

- Pemohon** : **Indonesia Corruption Watch (ICW) dan Perkumpulan Untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem)**
- Jenis 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 (UU 10/2016) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945)
- Pokok Perkara** : Pengujian konstitusionalitas Pasal 7 ayat (2) huruf g UU 10/2016 terhadap Pasal 18 ayat (4), Pasal 22E ayat (1), Pasal 28D ayat (1) UUD 1945
- Amar Putusan** : **Dalam Provisi:**
Mengabulkan permohonan provisi para Pemohon untuk seluruhnya.

Dalam Pokok Permohonan:

1. Mengabulkan permohonan para Pemohon untuk sebagian;
2. Menolak 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.

Tanggal Putusan : Rabu, 11 Desember 2019

Ikhtisar Putusan :

Bahwa terkait dengan kewenangan Mahkamah Konstitusi (Mahkamah), oleh karena yang dimohonkan pengujian adalah 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 (UU 10/2016), maka Mahkamah berwenang untuk mengadili permohonan *a quo*.

Bahwa terhadap kedudukan hukum, 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 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. 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, yang diwakili oleh Direktur Eksekutif. Bahwa 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*.

Bahwa oleh karena permohonan *a quo* telah jelas maka berdasar pada Pasal 54 UU MK, tidak terdapat urgensi untuk mendengar keterangan pihak-pihak sebagaimana disebut dalam Pasal 54 UU MK.

Berkenaan dengan permohonan provisi yang diajukan oleh para Pemohon, 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.

Bahwa berkenaan dengan pokok permohonan para Pemohon pada pokoknya mendalilkan, rata-rata vonis terhadap kepala daerah yang ditindak KPK lebih rendah dari rata-rata tuntutan jaksa, selain itu untuk memberantas korupsi diperlukan instrumen hukum dan putusan pengadilan salah satunya berupa pencabutan hak tertentu seperti pencabutan hak politik, namun hanya 30% kepala daerah yang divonis dicabut hak politiknya, presentase tersebut lebih rendah dibanding tuntutan KPK. Berdasarkan Putusan Nomor 4/PUU-VII/2009, Mahkamah telah 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. Namun, 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. 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, karena apabila 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. Selain itu Putusan Nomor 71/PUU-XIV/2016 juga telah memberikan pengecualian di mana tindak pidana *culpa levis* dan tindak pidana politik tidak menjadi bagian yang harus diatur dalam pembatasan pencalonan kepala daerah sebagaimana dimohonkan dalam permohonan ini. Tetapi berkenaan dengan masa tunggu, menurut para Pemohon, masa tunggu 10 tahun 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.

Sebelum 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.

Bahwa apabila dirujuk kembali putusan Mahkamah Nomor 42/PUU-XIII/2015 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 kepantasan (*propriety*), kesalehan (*piousness*), kewajaran (*fairness*), kemasukakalan (*reasonableness*), dan keadilan (*justice*). 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. Namun, akibat adanya *recidivist*, maka “pernyataan secara jujur dan terbuka kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana” semata-mata tidaklah memadai lagi, sehingga 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. 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. Berkenaan dengan masa tunggu, 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.

Dengan demikian, sepanjang berkenaan dengan mantan narapidana harus didasarkan pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 4/PUU-VII/2009 dan karenanya permohonan para Pemohon beralasan menurut hukum untuk sebagian.

Berdasarkan seluruh pendapat di atas, selanjutnya Mahkamah menjatuhkan putusan yang amarnya menyatakan:

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.